

Soccorso istruttorio e poteri del procuratore negli appalti

La sanabilità del difetto di rappresentanza ex art. 2384 c.c. tra ratifica ed art. 101 D. Lgs. 36/2023 alla luce del principio del risultato nella sentenza del Consiglio di Stato n. 4896/2026.

Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo — Appalti Pubblici 5 Agosto 2026

Stato della questione e quadro aggiornato al 5 agosto 2026: Il presente contributo analizza la portata nomofilattica della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, n. 4896/2026, in materia di soccorso istruttorio, ratifica dei poteri negoziali e principio del risultato nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D. Lgs. 36/2023).

Abstract (Italiano)

Il presente contributo esamina la pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 4896/2026, avente ad oggetto il perimetro del **soccorso istruttorio e poteri di firma del procuratore** negoziale nelle gare pubbliche ex D. Lgs. 36/2023. La controversia trae origine dall'esclusione di un operatore economico determinata dalla mancata allegazione della procura attestante i poteri di firma dell'offerta tecnica ed economica, sanata solo tardivamente mediante ratifica dell'organo amministrativo. Attraverso la disamina della distinzione dogmatica tra fase di partecipazione e fase di stipula contrattuale ex art. 2384 c.c., l'analisi recepisce l'approdo nomofilattico del Consiglio di Stato che sancisce la piena operatività della ratifica con efficacia *ex tunc* e l'obbligo per la Stazione Appaltante di attivare il soccorso istruttorio di cui all'art. 101 del nuovo Codice. Il soccorso istruttorio ed il principio del risultato si configurano quale presidio indefettibile contro gli automatismi espulsivi di carattere prettamente formale, garantendo la massima partecipazione e la selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Abstract (English)

This paper analyzes judgment No. 4896/2026 issued by the Fifth Section of the Italian Council of State, concerning the scope of mandatory cure (soccorso istruttorio) and the representative powers

of commercial attorneys in public procurement under Legislative Decree No. 36/2023. The dispute arose from the exclusion of a bidder due to the omission of a power of attorney conferring signing authority over technical and financial offers, subsequently cured through corporate ratification by the board of directors. By examining the dogmatic boundary between participation in the tender and contract execution under Article 2384 of the Italian Civil Code, the article explores the ruling of the Council of State, which established the retroactive effect of corporate ratification and mandated the Contracting Authority to initiate the curing procedure under Article 101. Mandatory cure and the principle of outcome serve as vital safeguards against formalistic disqualifications, preserving open competition and the selection of the most advantageous tender.

Punti Chiave

- **Efficacia ex tunc della ratifica societaria:** Il difetto di potere rappresentativo in capo al procuratore che sottoscrive l'offerta è sanabile mediante ratifica dell'organo di gestione con effetto retroattivo, rendendo l'offerta valida *ab initio* ai fini della gara.
- **Doverosità del soccorso istruttorio ex art. 101 D. Lgs. 36/2023:** L'assenza o il vizio della procura negoziale non costituisce causa ostativa insanabile né carenza dell'offerta tecnica/economica, imponendo alla P.A. l'attivazione della regolarizzazione documentale.
- **Prevalenza della sostanza sulla forma ed art. 1 Codice Contratti:** Alla luce del principio del risultato, le regole di gara non possono tradursi in un inutile sbarramento formale quando l'impegno negoziale dell'impresa risulti pienamente vincolante.
- **Distinzione tra fase di gara e stipula contrattuale:** I limiti alla rappresentanza ex art. 2384 c.c. rilevano diversamente nella valutazione di ammissibilità della domanda rispetto al momento dell'aggiudicazione e del perfezionamento del contratto.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In tema di gare ad evidenza pubblica disciplinate dal D. Lgs. 36/2023, la mancata dimostrazione o il temporaneo difetto dei poteri di firma in capo al procuratore della società concorrente al momento della presentazione dell'offerta non costituisce causa automatica di esclusione. Il difetto di rappresentanza è suscettibile di ratifica con efficacia retroattiva ex art. 1399 c.c. ed impone alla Stazione Appaltante l'attivazione del soccorso istruttorio ex art. 101 del medesimo Codice, in ossequio al principio del risultato di cui all'art. 1 e alla tassatività delle cause di esclusione.

01. Introduzione: il principio del risultato e il ruolo del soccorso istruttorio (CdS n. 4896/2026)

La codificazione del principio del risultato nell'[art. 1 del D. Lgs. 36/2023](#) ha impresso una profonda svolta nel diritto dei contratti pubblici, imponendo alle stazioni appaltanti di orientare ogni scelta procedimentale verso il tempestivo ed ottimale affidamento del contratto. Nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica, l'applicazione delle regole di gara e la verifica dei requisiti di ammissione devono costantemente raccordarsi con l'esigenza di evitare irrigidimenti formali e preclusioni ingiustificate che possano frustrare la concorrenza effettiva. Con la **sentenza n. 4896/2026 del Consiglio di Stato (Sezione Quinta)¹**, la Giustizia Amministrativa torna a definire l'ambito operativo del soccorso istruttorio con specifico riguardo ai poteri negoziali del procuratore societario.

Nella prassi amministrativa e nel contenzioso sull'evidenza pubblica si riscontrano frequentemente contestazioni in ordine alla legittimazione dei sottoscrittori delle offerte, allorché i limiti di spesa o le deleghe contenute nelle procure negoziali speciali sembrano confliggere con il valore complessivo dell'appalto messo a gara. La decisione della Quinta Sezione offre un chiarimento di valore rilevante in ordine alla **differenziazione tra fase di presentazione dell'offerta e stipula del contratto**, rimarcando con rigore il dovere dell'amministrazione di attivare la regolarizzazione documentale prima di adottare qualsiasi grave misura espulsiva.

La fattispecie pone a confronto la salvaguardia della par condicio e della trasparenza dell'azione amministrativa con la necessità imperativa che i vizi di rappresentanza volontaria o statutaria ex [art. 2384 c.c.](#) non si traducano in trappole procedurali idonee ad estromettere dalla gara offerte valide, serie ed economicamente convenienti per la collettività. L'analisi della pronuncia n. 4896/2026 consente di ricostruire il perimetro del **soccorso istruttorio e poteri di firma del procuratore** nel nuovo quadro normativo disegnato dal D. Lgs. 36/2023.

02. Il fatto di causa e l'esclusione della concorrente (CdS n. 4896/2026)

2.1 — La vicenda di gara e la riscontrata carenza di poteri di firma in capo al procuratore

La fattispecie complessa trattata dal Consiglio di Stato trae origine da una procedura aperta indetta da una stazione appaltante per l'affidamento pluriennale di servizi sanitari e diagnostici ad elevata specializzazione. Un raggruppamento temporaneo di imprese partecipava alla selezione presentando un'offerta dettagliata, la cui documentazione amministrativa, tecnica ed economica risultava sottoscritta digitalmente dal procuratore generale della società mandataria capogruppo. In sede di istruttoria sui requisiti di ammissione, la commissione di gara e la stazione appaltante rilevavano che la procura notarile esibita a corredo dell'offerta recava una clausola di limitazione finanziaria, la quale autorizzava il procuratore a sottoscrivere atti e contratti aventi un valore annuale contenuto entro un tetto massimo inferiore all'importo della base d'asta annuale della gara.

Ritenendo che la clausola di sbarramento finanziario infidiasse la validità stessa dell'offerta e privasse il firmatario dell'idonea rappresentanza negoziale, la stazione appaltante non formulava alcuna richiesta di chiarimento né attivava il soccorso istruttorio. Al contrario, l'amministrazione qualificava il difetto di procura come vizio radicale e sanzionava il raggruppamento con il provvedimento di immediata esclusione dalla procedura selettiva, rifiutando ogni interlocuzione istruttoria.

2.2 — Il provvedimento di esclusione diretta e il rigetto della ratifica da parte della Stazione Appaltante

In seguito all'adozione dell'atto espulsivo, l'impresa presentava ricorso dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale, producendo in giudizio una delibera del consiglio di amministrazione che ratificava formalmente, ai sensi dell'[art. 1399 c.c.](#), l'operato del procuratore e l'offerta formulata in gara. Nel ricorso si contestava la violazione dell'[art. 101 del D. Lgs. 36/2023](#), sostenendosi che la stazione appaltante avrebbe dovuto concedere un termine per la regolarizzazione prima di disporre l'esclusione.

Il TAR di prime cure respingeva l'impugnazione, sostenendo che l'assenza di un idoneo potere rappresentativo al momento di presentazione della domanda viziava irrimediabilmente la vincolatività dell'offerta, rendendo inopponibile la ratifica tardiva prodotta in corso di causa. Contro tale rigetto, la società proponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato, lamentando l'erronea interpretazione delle norme in materia di rappresentanza societaria e di soccorso istruttorio ed evidenziando come i poteri di gara e quelli di stipula costituiscano fattispecie distinte.

03. La questione giuridica: la distinzione tra fase di offerta e stipula e la natura del difetto di rappresentanza ex art. 2384 c.c.

3.1 — La natura del vizio rappresentativo ex art. 2384 c.c. nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica

Il nodo teorico e dogmatico centrale vertente nel giudizio concerne la qualificazione del vizio rappresentativo compiuto dal procuratore speciale di una società di capitali. Ai sensi dell'art. 2384, secondo comma, c.c., le limitazioni ai poteri degli amministratori o dei procuratori derivanti dallo statuto o dall'atto di nomina non sono opponibili ai terzi, salvo che si provi che questi abbiano agito intenzionalmente a danno della società rappresentata.

Sul piano del diritto civile sostanziale, l'atto compiuto dal rappresentante in eccesso dai poteri conferiti (*falsus procurator*) non è affetto da nullità radicata ed insanabile, ma determina soltanto una situazione di inefficacia relativa ed inopponibilità nell'interesse esclusivo della società rappresentata. La società rimane l'unica titolare del potere di eccepire il difetto ovvero di convalidarlo e sanarlo mediante il rimedio della ratifica con efficacia retroattiva ai sensi dell'art. 1399 c.c. Nei confronti dei terzi contraenti e della pubblica amministrazione, l'offerta non è priva di giuridica esistenza ma attende la conferma negoziale dell'organo titolare del potere di gestione.

3.2 — Differenziazione dogmatica tra la legittimazione alla partecipazione ed i requisiti della stipula contrattuale

Il Consiglio di Stato opera una fondamentale distinzione dogmatica tra la fase di partecipazione alla gara pubblica e la fase della successiva stipula del contratto d'appalto in caso di aggiudicazione. La presentazione della domanda di partecipazione e dell'offerta costituisce una dichiarazione procedimentale con la quale l'operatore assume l'impegno di concorrere alle condizioni della legge di gara. La stipula del contratto integra invece il formale atto negoziale con cui si perfeziona il vincolo sinallagmatico tra la P.A. e l'aggiudicatario.

Ne consegue che le limitazioni di valore inserite nelle procure per la sottoscrizione dei contratti non possono essere estese in via interpretativa alla presentazione delle offerte, allorché la procura attribuisca, con clausola distinta ed autonoma, il potere di rappresentare l'impresa nei confronti delle pubbliche amministrazioni nelle procedure ad evidenza pubblica senza specifici limiti di spesa.

Ove anche sussistesse un difetto di rappresentanza, la ratifica della procura intervenuta prima dell'aggiudicazione elimina retroattivamente ogni incertezza in ordine alla vincolatività dell'offerta. La stazione appaltante non subisce alcun pregiudizio, giacché al momento dell'aggiudicazione e della sottoscrizione dell'accordo negoziale l'impegno dell'impresa risulta pienamente valido, efficace ed azionabile in sede civile ed amministrativa.

Natura del difetto di rappresentanza e soccorso istruttorio

L'eccesso di potere del procuratore rende l'atto inefficace ma ratificabile ex art. 2384 c.c. La P.A. ha l'obbligo di consentire la regolarizzazione mediante soccorso istruttorio prima di procedere all'esclusione.

04. Il quadro normativo e giurisprudenziale: art. 101 D. Lgs. 36/2023, tassatività delle cause di esclusione

ed i confini del soccorso istruttorio

4.1 — Il perimetro applicativo del soccorso istruttorio ed il divieto di integrazione postuma dell'offerta tecnica ed economica

L'art. 101 del D. Lgs. 36/2023 disciplina organicamente l'istituto del soccorso istruttorio, articolandolo nelle tre distinte figure del soccorso integrativo o sanante, del soccorso procedimentale e della rettifica di errori materiali. Il comma 1, lettera a), stabilisce che la stazione appaltante assegna un termine compreso tra cinque e dieci giorni per integrare di ogni elemento mancante la documentazione trasmessa con la domanda di partecipazione o con il DGUE, escludendo rigorosamente dalla sanatoria la documentazione che compone l'offerta tecnica e l'offerta economica.

La ratio della norma risiede nel garantire che le carenze documentali formali non compromettano l'accesso al mercato degli operatori economici qualificati. Poiché la procura ed i poteri di firma attengono alla legittimazione del concorrente ed alla documentazione amministrativa generale, la loro regolarizzazione o ratifica rientra a pieno titolo nell'alveo del soccorso istruttorio integrativo e non viola il divieto di modifica postuma dell'offerta. Per un'analisi comparata sulla disciplina dei contratti pubblici e sui principi di proporzionalità, si veda anche il contributo sull'[equivalenza economica e superminimo](#).

4.2 — Il principio della tassatività delle cause di esclusione e la tutela della massima partecipazione nelle gare

L'art. 10 del D. Lgs. 36/2023 eleva a principio fondamentale la tassatività delle cause di esclusione, statuendo che i contratti pubblici non sono affidati solo a soggetti nei cui confronti sia accertata la sussistenza di cause escludenti previste dalla legge. Le clausole dei bandi che prevedano cause di esclusione ulteriori o formalistiche sono nulle e si considerano non apposte.

L'esclusione di un concorrente per il temporaneo difetto della procura senza la previa attivazione del soccorso istruttorio si pone in diretto contrasto con l'art. 10, trasformando un difetto formale sanabile in un'insanabile causa di rigetto. Per un quadro approfondito sul tema della tassatività e sui limiti del potere espulsivo della P.A., si richiamano le valutazioni espresse dalle [Sezioni Unite sulla tassatività delle cause di esclusione](#).

4.3 — Il panorama giurisprudenziale del Consiglio di Stato: l'esegesi degli arresti n. 4934/2026, n. 2877/2026, n. 5143/2026, n. 5577/2026, n. 2879/2026 e n. 2878/2026

Il quadro giurisprudenziale delineato dal Consiglio di Stato nel corso del 2026 traccia con estrema lucidità i confini invalicabili del soccorso istruttorio. Nella sentenza n. 4934/2026², la Quinta Sezione ha affermato che la presenza di clausole ambigue nella legge di gara rende doveroso l'interpello del concorrente prima di disporre qualsiasi esclusione, in ossequio ai principi di trasparenza e parità di trattamento.

Di contro, le pronunce n. 2877/2026³ e n. 5143/2026⁴ evidenziano come il soccorso istruttorio non possa mai essere invocato per supplire all'omissione di elementi essenziali dell'offerta tecnica o economica (quali il progetto di assorbimento della clausola sociale o le componenti funzionali dell'offerta). Tale limite trova conferma anche nelle decisioni n. 5577/2026⁵, n. 2879/2026⁶ e n. 2878/2026⁷. La ratifica della procura rientra appieno nella documentazione amministrativa di partecipazione e non incontra pertanto la barriera dell'inammissibilità.

Pronuncia / Autorità	Orientamento	Principio in Sintesi
CdS n. 4896/2026	Principale	La ratifica ex art. 1399 c.c. della procura ha effetto ex tunc ed impone il soccorso istruttorio ex art. 101 D. Lgs. 36/2023.
CdS n. 4934/2026	Conforme	In caso di ambiguità della lex specialis sui poteri di gara il soccorso istruttorio è doveroso.
CdS n. 2877/2026	Distintivo	Impossibilità di ricorrere al soccorso istruttorio per elementi essenziali dell'offerta economica.
CdS n. 5143/2026	Distintivo	Divieto di integrazione postuma di carenze tecniche dell'offerta.
CdS n. 5577/2026	Conforme	La regolarizzazione dei requisiti amministrativi non altera la par condicio dei concorrenti.

**« Il soccorso istruttorio sui poteri di firma del procuratore
attuа il principio del risultato, impedendo che vizi di
rappresentanza ratificabili paralizzino l'aggiudicazione. »**

05. La motivazione del Consiglio di Stato: la ratifica della procura ed il dovere di soccorso istruttorio

5.1 — L'esegesi del punto motivazionale sulla piena operatività della ratifica della procura prima dell'aggiudicazione

Accogliendo integralmente l'appello dell'impresa esecutrice, il Consiglio di Stato rileva l'erroneità della sentenza del TAR di primo grado nella parte in cui aveva parificato l'eccedenza dei poteri di firma ad un difetto strutturale di nullità dell'offerta. I giudici di palazzo Spada sottolineano che, nella disciplina delle società di capitali ex art. 2384, comma 2, c.c., il compimento di atti da parte del procuratore in violazione dei limiti statuari o della procura non determina l'invalidità dell'atto, ma solleva una questione di inefficacia relativa rilevabile soltanto dalla società rappresentata.

Qualora la società scelga di ratificare l'operato del procuratore ai sensi dell'art. 1399 c.c., la ratifica ha effetto retroattivo fino al momento della sottoscrizione dell'offerta, rendendo l'impegno negoziale dell'impresa perfetto, valido ed inopponibile alla stazione appaltante. Non sussiste pertanto alcuna ragione giuridica per negare ingresso alla ratifica intervenuta prima che l'amministrazione adotti il provvedimento finale di aggiudicazione.

5.2 — La doverosità della regolarizzazione documentale ex art. 101 D. Lgs. 36/2023 alla luce del principio del risultato ex art. 1

La motivazione della Sezione Quinta sancisce il carattere doveroso e vincolato del soccorso istruttorio di cui all'art. 101 del D. Lgs. 36/2023 in presenza di difetti nella procura del procuratore. La stazione appaltante non gode di alcuna facoltà discrezionale di disporre l'esclusione diretta, ma è tenuta ad

attivare il procedimento di regolarizzazione accordando all'impresa un termine congruo per il deposito della ratifica o della procura notarile integrativa.

Tale dovere trae diretto fondamento dal **principio del risultato** sancito dall'art. 1 del nuovo Codice. L'interesse pubblico prioritario alla selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e all'efficiente impiego delle risorse pubbliche verrebbe gravemente compromesso qualora l'amministrazione potesse estromettere offerte valide e competitive a causa di meri vizi formali della rappresentanza societaria, rimediabili in tempi brevi tramite la procedura di soccorso istruttorio.

06. Rilievi critici ed impatto operativo nella gestione delle gare pubbliche

6.1 — Il bilanciamento dialettico tra il principio del risultato, la tutela della par condicio e la prassi operativa delle Stazioni Appaltanti

La pronuncia n. 4896/2026 merita un'attenta valutazione sotto il profilo del bilanciamento tra l'efficienza procedimentale e la par condicio tra i concorrenti. L'ammissione della ratifica postuma dei poteri di firma del procuratore garantisce la massima partecipazione senza violare la parità di trattamento, dal momento che la proposta economica e l'offerta tecnica presentate alla scadenza rimangono inalterate e non subiscono alcuna modifica sostanziale.

Sul piano operativo, la decisione fornisce indicazioni chiare alle stazioni appaltanti ed ai Responsabili Unici del Progetto (RUP). Di fronte a schemi di procura complessi o recanti limitazioni economiche di dubbio ambito applicativo, i seggi di gara devono astenersi da rigidi automatismi espulsivi. La corretta condotta amministrativa impone di formulare un tempestivo invito al soccorso istruttorio ex art. 101 D. Lgs. 36/2023, consentendo alla società di depositare la ratifica dell'organo di gestione o di chiarire l'effettiva portata dei poteri delegati.

07. Conclusioni e prospettive nomofilattiche

In conclusione, la sentenza n. 4896/2026 della Quinta Sezione del Consiglio di Stato si pone come un importante punto di approdo nell'interpretazione sistematica del nuovo Codice dei Contratti Pubblici. Riaffermando che i vizi della procura negoziale costituiscono irregolarità documentali sanabili con efficacia retroattiva mediante ratifica ex art. 1399 c.c., i giudici amministrativi assicurano la piena attuazione del principio del risultato e della tassatività delle cause di esclusione.

L'orientamento espresso tutela la sostanza dell'offerta e la concorrenzialità del mercato, evitando che cavilli formali inerenti alla rappresentanza societaria paralizzino le gare pubbliche ed ostacolino la selezione dell'offerta migliore. Per le stazioni appaltanti ed i professionisti del settore, la sentenza traccia una guida sicura per la gestione del soccorso istruttorio e per la verifica dei poteri di firma.

Fonti Utilizzate e Riferimenti Giuridici

Normativa di riferimento

- [Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, Articolo 101](#) — Soccorso istruttorio.
- [Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, Articoli 1 e 10](#) — Principio del risultato e tassatività delle cause di esclusione.
- [Codice Civile, Articoli 1399 e 2384](#) — Ratifica e poteri di rappresentanza degli amministratori.

Giurisprudenza citata

1. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 2026, n. 4896

Afferma l'operatività della ratifica ex art. 1399 c.c. ed il dovere di attivare il soccorso istruttorio sui poteri di firma del procuratore.

2. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 2026, n. 4934

In tema di doverosità del soccorso istruttorio in presenza di clausole ambigue della lex specialis.

3. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 2026, n. 2877

In tema di insoccorribilità delle carenze essenziali dell'offerta economica e della clausola sociale.

4. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 2026, n. 5143

In tema di divieto di integrazione postuma dell'offerta tecnica a mezzo di soccorso istruttorio.

5. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 2026, n. 5577

In tema di regolarizzazione dei documenti amministrativi di partecipazione e salvaguardia del par condicio.

6. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 2026, n. 2879

In tema di improcedibilità della sanatoria per elementi strutturali dell'offerta economica.

7. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 2026, n. 2878

In tema di tassatività delle cause di esclusione ex art. 10 D. Lgs. 36/2023 e soccorso documentale.



Paola De Virgiliis

Avvocato — Foro di Roma

Avvocato in Roma, esperta in diritto amministrativo, contrattualistica pubblica e contenzioso con le pubbliche amministrazioni. Per Metodo Giuridico cura analisi e note a sentenza in materia di contratti pubblici ed edilizia.