

Soccorso istruttorio nel subappalto necessario: i limiti

L'impossibilità di sanatoria mediante soccorso istruttorio in caso di dichiarazione espressamente negativa nel DGUE

Paola De Virgiliis — Specialista in appalti e contrattualistica pubblica

Aggiornato al 13 luglio 2026. Orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa.

Abstract: La sentenza n. 4579 del 5 giugno 2026 della Quinta Sezione del Consiglio di Stato interviene sui confini del **soccorso istruttorio nel subappalto necessario**, escludendone l'ammissibilità qualora l'operatore economico abbia espressamente escluso il ricorso all'istituto compilando con un "No" il Documento di Gara Unico Europeo (DGUE). La pronuncia affronta la questione della qualificazione per le categorie scorporabili a qualificazione obbligatoria non possedute dal concorrente. Il Collegio stabilisce che la dichiarazione sul subappalto, lungi dal rappresentare una mera formalità compilativa, assume natura di dichiarazione negoziale unilaterale recettizia, che conforma stabilmente l'offerta e condiziona la spendita dei requisiti di partecipazione. Pertanto, l'errore compilativo non può essere sanato ex post, ostandovi il principio di autoresponsabilità del concorrente e la tutela della par condicio competitorum. Il Consiglio di Stato chiarisce altresì che il principio del risultato, pur guidando l'azione amministrativa, non può derogare ai limiti di legalità e immodificabilità dell'offerta. Infine, viene analizzato il valore della firma digitale semplice (.p7m) priva di marca temporale, escludendone l'idoneità a fornire data certa opponibile ai terzi.

Abstract: The Council of State, Fifth Section, Judgment No. 4579 of 5 June 2026, rules on the limits of administrative healing (soccorso istruttorio) in mandatory subcontracting (subappalto necessario). The Court excludes its applicability when the economic operator has explicitly declared not to resort to subcontracting by ticking 'No' in the European Single Procurement Document (ESPD). The ruling addresses the qualification requirements for mandatory categories not possessed by the bidder. The Court states that the declaration on subcontracting is not a mere clerical error, but a unilateral negotiation act that binds the offer and defines the qualification status. Therefore, the compilation error cannot be healed subsequently, due to the principle of self-responsibility and the protection of equal treatment. The Council of State clarifies that the principle of result, while guiding administrative action, cannot bypass legal boundaries and the immutability of bids. Finally, the decision evaluates the evidentiary value of a simple digital signature (.p7m) without a time stamp, ruling that it cannot establish a certain date opposable to third parties.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Dichiarazione negativa vincolante:** L'espressa dichiarazione negativa sul subappalto nel DGUE impedisce il ricorso al soccorso istruttorio integrativo, precludendo all'operatore la possibilità di spendere il requisito speciale in un momento successivo.
- **Principio di autoresponsabilità:** La dichiarazione sul subappalto ha natura negoziale unilaterale ed è espressione del principio di autoresponsabilità; l'errore compilativo commesso dal concorrente rimane a suo esclusivo carico.
- **Mancanza di marca temporale:** La firma digitale semplice su file in formato .p7m, in assenza di marcatura temporale ai sensi dell'art. 20, comma 1-bis del CAD, non possiede data certa opponibile ai terzi né alla stazione appaltante.
- **Limiti al principio del risultato:** Il principio del risultato non costituisce una deroga generale ai principi di parità di trattamento e immodificabilità delle offerte, i quali presidiano la trasparenza e la legalità delle procedure di gara.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In tema di contratti pubblici, l'omessa dichiarazione del subappalto cd. necessario o qualificante nel DGUE, derivante dall'aver l'operatore economico espressamente barrato la casella del "No" circa la volontà di ricorrere al subappalto, non è sanabile mediante soccorso istruttorio ex art. 101 del D.Lgs. 36/2023, atteso che la dichiarazione ha natura negoziale ed è soggetta al principio di autoresponsabilità, rimanendo preclusa l'introduzione postuma di una volontà non manifestata entro il termine di presentazione delle offerte.

01. Introduzione: la pronuncia Cons. Stato n. 4579/2026

La lettura dell'**art. 101, comma 1, lett. a) del d.lgs. 36/2023**, nella parte in cui disciplina il soccorso integrativo per gli elementi mancanti della documentazione di gara, impone una riflessione rigorosa sui confini tra **rettifica dell'errore materiale** e **modifica sostanziale dell'offerta**. La decisione del **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 5 giugno 2026, n. 4579¹** definisce i limiti di operatività del

soccorso istruttorio nel subappalto necessario. La controversia, originata dall'affidamento di lavori di restauro della ex Caserma Italo Stegheer indetto dall'Agenzia del Demanio, concerne la possibilità di sanare la mancata indicazione del ricorso al **subappalto c.d. qualificante**, laddove il concorrente abbia escluso tale opzione compilando il **Documento di Gara Unico Europeo (DGUE)**.

La pronuncia affronta il contrasto tra la massima partecipazione alle gare pubbliche e la tutela della **par condicio competitorum**. Il nucleo della decisione risiede nel valore da attribuire alle **dichiarazioni espresse** rese dagli operatori economici in sede di offerta. Non appare possibile dequotare la compilazione del DGUE a mero adempimento formale soccorribile; la dichiarazione costituisce l'**atto negoziale** con cui il concorrente conforma la propria proposta tecnica ed economica. L'omissione o la negazione espressa del subappalto si riflettono sulla sussistenza stessa del **requisito speciale di qualificazione**, impedendo alla stazione appaltante di surrogarsi alle scelte dell'operatore per rilevare d'ufficio uno stato dei requisiti diverso da quello dichiarato al momento della presentazione dell'offerta.

Delineare questo confine argomentativo risulta centrale per la stabilità del sistema delle gare pubbliche. L'analisi sequenziale svolta dal Collegio chiarisce che la dichiarazione sul subappalto qualificante rappresenta una modalità di attestazione dei requisiti, la quale non tollera integrazioni postume a fronte di una contraria volontà già manifestata. Il principio di **autoresponsabilità del concorrente** opera come limite invalicabile per il potere di soccorso della pubblica amministrazione. L'esegesi della decisione n. 4579/2026 si sviluppa lungo questa coordinata dogmatica, riaffermando il primato delle dichiarazioni formali e precludendo **sanatorie congetturali** volte a ridefinire la qualificazione dei concorrenti.

02. Il quadro normativo: la qualificazione per le categorie scorporabili e l'opzione del subappalto

2.1 — Le categorie a qualificazione obbligatoria e il subappalto necessario

L'analisi letterale del combinato disposto degli **articoli 100, 101 e 119 del d.lgs. 36/2023** evidenzia la conformazione del sistema di **qualificazione speciale** degli operatori economici. Nelle gare per l'affidamento di lavori pubblici, le lavorazioni riconducibili a categorie scorporabili a qualificazione

obbligatoria impongono una precisa alternativa al concorrente sprovvisto dei necessari **requisiti SOA**. Come rilevato in dottrina², l'operatore può qualificarsi associandosi in raggruppamento temporaneo, ricorrendo all'avvalimento, o indicando l'intenzione di affidare le relative prestazioni a imprese qualificate. Il **subappalto c.d. qualificante** assume la natura di **requisito di partecipazione**, distinguendosi sul piano teorico dal subappalto facoltativo; l'esegesi del testo esclude che si tratti di una mera scelta organizzativa riservata all'esecuzione contrattuale.

L'evoluzione giurisprudenziale conferma i limiti di tale qualificazione indiretta. La decisione della Terza Sezione del Consiglio di Stato n. 2635/2026³ ribadisce che la **spendita del subappalto qualificante** incide sulla legittimazione del concorrente alla gara, costituendo lo strumento volto a colmare una carenza di requisiti di ordine speciale. Il **subappalto ordinario** rappresenta una facoltà dell'impresa qualificata che scelga di non eseguire direttamente talune prestazioni, laddove il **subappalto necessario** costituisce la via obbligata per evitare l'esclusione. L'operatore economico deve dichiarare siffatta intenzione già in sede di offerta, consentendo alla stazione appaltante la verifica sulla **capienza della categoria prevalente** e sulla conformità della domanda.

La giurisprudenza di merito ha cercato in alcune occasioni di attenuare il rigore formale di tale prescrizione. La sentenza del TAR Toscana n. 900/2025⁴ ha valorizzato il principio del **favor participationis** ipotizzando la nullità delle clausole escludenti; le pronunce successive hanno ripristinato l'orientamento rigoroso, escludendo che il superamento dei formalismi consenta di sanare carenze dei requisiti speciali. La pronuncia del TAR Campania n. 5080/2025⁵ chiarisce che l'attivabilità del **soccorso istruttorio nel subappalto necessario** è subordinata alla sussistenza di una volontà compilativa comunque desumibile dagli atti di gara, escludendo la ricostruzione postuma di un requisito non dichiarato.

Questa impostazione trova riscontro nella ratio del procedimento ad evidenza pubblica. L'ammissione di un concorrente sprovvisto di qualificazione e privo di una tempestiva dichiarazione sul subappalto violerebbe la parità di trattamento, consentendo l'integrazione tardiva di un requisito essenziale. Il **principio di autoresponsabilità** impone invece alle imprese la diligenza professionale nella compilazione dei documenti di gara. La lettura esegetica del quadro normativo non ammette interpretazioni estensive: l'omessa o contraria dichiarazione sul subappalto necessario determina l'esclusione, restando precluso il ricorso a procedure di sanatoria.

2.2 — La dichiarazione sul subappalto nel modello di DGUE

La concreta attuazione di tale **obbligo dichiarativo** si misura con la struttura del **Documento di Gara Unico Europeo**. All'interno del modello, la **sezione D della Parte II** raccoglie le indicazioni relative ai subappaltatori sulle cui capacità l'operatore economico non fa affidamento. In questo spazio il concorrente esplicita la propria volontà, definendo la **quota percentuale** e la tipologia di prestazioni. L'omessa o incompleta compilazione di questa sezione, qualora l'operatore debba fare ricorso a soggetti terzi qualificati per integrare i requisiti speciali, genera una discrepanza irrisolvibile tra il profilo oggettivo dell'impresa e il dato formale inserito a sistema, precludendo l'attivazione del **soccorso istruttorio nel subappalto necessario**.

Il rigore di siffatto modello dichiarativo è stato in taluni casi temperato in presenza di **formulazioni ambigue** o schemi carenti. La decisione del TAR Basilicata n. 392/2025⁶ ammette che una dichiarazione di voler subappaltare "nei limiti di legge" possa formare oggetto di chiarimento, a condizione che non emerga una manifesta **volontà contraria dell'impresa**. In termini analoghi, il TAR Lazio n. 15165/2023⁷ ha escluso la necessità di specificare l'aggettivo "necessario" quando l'**indicazione delle categorie scorporabili** e delle classifiche risulti univoca. L'apertura all'integrazione chiarificatrice non trova invece applicazione qualora l'impresa compili la sezione barrando la **casella del 'No' al subappalto**, configurando una **dichiarazione negoziale esplicita** preclusiva dell'istituto.

La qualificazione negoziale del DGUE

Le risposte fornite dall'operatore nel Documento di Gara Unico Europeo non costituiscono semplici risposte a questionari informativi, ma integrano una vera e propria **dichiarazione di volontà negoziale** che conforma l'offerta e definisce i requisiti di partecipazione. Eventuali risposte negative in ordine al subappalto o all'avvalimento assumono **valore preclusivo assoluto**, non superabile mediante il soccorso istruttorio.

03. Il fatto storico e l'iter processuale: dal bando del

Demanio al decisum di appello

3.1 — La gara per la ex Caserma Stegher e la carenza dei requisiti speciali

La vicenda fattuale sottesa alla pronuncia del **Consiglio di Stato n. 4579/2026¹** trae origine dalla procedura di gara indetta dall'Agenzia del Demanio - Direzione Regionale del Lazio con bando pubblicato in data 18 settembre 2025. L'appalto, avente a oggetto l'affidamento dei lavori di restauro e risanamento conservativo per la rifunzionalizzazione dell'**ex Caserma Italo Stegher** in Civitavecchia (RM), presentava il codice **CIG B843CB440C**. Sotto il profilo dei requisiti speciali, il disciplinare di gara prescriveva espressamente, all'articolo 6.2, il possesso dell'**attestazione SOA** nella **categoria OG11**, classifica V, stabilendo la natura scorporabile e subappaltabile per intero di dette lavorazioni. La *lex specialis* specificava, inoltre, che il concorrente privo in proprio di tale qualificazione dovesse indicare a pena di esclusione le lavorazioni da subappaltare ad impresa qualificata.

La società **Vincenzo Modugno s.r.l.**, risultata provvisoriamente aggiudicataria, era sprovvista del requisito speciale di qualificazione SOA nella categoria OG11. In sede di compilazione del DGUE, alla specifica domanda relativa all'intenzione di subappaltare parte del contratto a terzi, l'operatore economico rispondeva barrando la casella del "No", **escludendo di fare affidamento** sulle capacità di altri soggetti ai fini del soddisfacimento dei criteri di selezione. Rilevata la carenza dei requisiti, il seggio di gara non disponeva l'esclusione immediata dell'operatore, bensì attivava una **procedura di regolarizzazione** per ottenere chiarimenti in merito alla qualificazione. In riscontro, l'impresa produceva una **dichiarazione di subappalto necessaria** sottoscritta con firma digitale, sostenendo la preesistenza dell'impegno.

La determinazione della stazione appaltante di considerare sanabile l'omissione veniva impugnata dal concorrente secondo classificato, il **Consorzio Nazionale Cooperative di Produzione e Lavoro Ciro Menotti**. Il Consorzio deduceva l'illegittimità del soccorso istruttorio a fronte di una **dichiarazione negativa espressa** e contestava la data certa della firma digitale, priva di marcatura temporale. La controversia veniva sottoposta al vaglio del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio per accertare la legittimità della sanatoria. L'esegesi dell'iter di gara evidenziava la sussistenza di una **carenza originaria di un requisito speciale** di partecipazione, non emendabile mediante l'introduzione postuma di una dichiarazione in contrasto con le manifestazioni di volontà rese all'atto di presentazione dell'offerta.

3.2 — Il doppio grado di giudizio: dalla pronuncia del TAR Lazio alla decisione di riforma

Il **Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**, adito in primo grado, respingeva il ricorso principale del Consorzio Ciro Menotti. I giudici di prime cure ritenevano soccorribile l'omessa dichiarazione del ricorso al subappalto necessario, qualificando la svista compilativa nel DGUE come **errore materiale riconoscibile**. Il TAR valorizzava il fatto che l'operatore avesse prodotto a riscontro del soccorso un documento firmato digitalmente in data 9 ottobre 2025, antecedente alla scadenza del termine delle offerte del 17 ottobre 2025. Per il primo giudice, tale circostanza forniva la prova della **preesistenza dell'impegno**, legittimando la sanatoria in forza del principio del favor participationis.

La sentenza di primo grado respingeva le contestazioni relative alla data della firma, ritenendo che il **file in formato .p7m** recasse una **validazione temporale** sufficiente a garantire la certezza della data. Parallelamente, il TAR dichiarava improcedibile il **ricorso incidentale** proposto da Vincenzo Modugno s.r.l. per sopravvenuta carenza di interesse. Tale statuizione si fondava su un'errata assimilazione tra la rettifica di un errore materiale e l'integrazione di un requisito speciale mancante, trascurando il valore preclusivo delle dichiarazioni negative espresse e l'assenza di una **marca temporale** idonea a conferire **data certa**.

Avverso siffatta decisione proponeva appello il Consorzio Ciro Menotti, contestando sia la legittimità del soccorso istruttorio sia l'asserita sussistenza della data certa del documento prodotto in sanatoria. L'appellante riproponeva le domande subordinate e resistevano in giudizio sia l'Agenzia del Demanio sia l'aggiudicataria. Quest'ultima riproponeva con memoria le censure del proprio ricorso incidentale. La causa veniva trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 7 maggio 2026, dinanzi alla **Quinta Sezione del Consiglio di Stato**. Il supremo organo della giustizia amministrativa accoglieva l'appello principale, annullando l'aggiudicazione e riformando integralmente la decisione del TAR Lazio.

La decisione del Consiglio di Stato sancisce l'inammissibilità del **soccorso istruttorio** e rileva la tardività e l'inammissibilità delle censure riproposte dalla controinteressata in sede di appello. Il Collegio evidenzia che il ricorso incidentale, dichiarato improcedibile in primo grado, doveva essere riproposto mediante **appello incidentale** o tempestiva memoria costitutiva ai sensi dell'art. 101, comma 2 c.p.a., dimidiato per i riti speciali degli appalti. L'esegesi della sentenza di appello mette in luce la rigorosa applicazione delle **decadenze processuali** e l'insuperabilità delle preclusioni di gara. Il decisum ripristina la legalità della procedura e la **parità di trattamento** tra i concorrenti.

04. I limiti del soccorso istruttorio nel subappalto necessario: la ratio decidendi

4.1 — La natura negoziale delle dichiarazioni nel DGUE e l'autoresponsabilità

Al punto 1.2.1 della motivazione in diritto della **sentenza n. 4579/2026¹**, il Consiglio di Stato focalizza l'indagine sulla qualificazione giuridica degli **adempimenti dichiarativi** imposti in sede di gara. L'analisi si concentra sulla portata della dichiarazione resa dal concorrente all'interno del DGUE. Il Collegio evidenzia che la **dichiarazione negativa di subappalto** non può ritenersi un elemento ambiguo o incompleto, in quanto l'inserimento di un'univoca negazione ("No") rappresenta una precisa opzione di offerta. Il Documento di Gara Unico Europeo non costituisce un mero modulo informativo compilato per inerzia burocratica, ma si configura come un vero e proprio **atto negoziale** unilaterale recettizio, destinato a conformare la proposta del concorrente e a vincolare l'amministrazione nelle successive verifiche.

La natura negoziale di tale atto esclude l'applicabilità delle disposizioni sul **soccorso istruttorio integrativo**. Il concorrente che presenta la domanda definisce stabilmente i termini della propria partecipazione al confronto concorrenziale, assumendo su di sé il rischio di eventuali omissioni o errori dichiarativi. L'**autoresponsabilità dell'operatore economico** opera come regola cardine delle pubbliche gare, imponendo alle imprese di agire con il massimo scrupolo e con **diligenza professionale qualificata**. La giurisprudenza amministrativa ha costantemente riaffermato che l'operatore è tenuto a sopportare le conseguenze negative derivanti da errori commessi nella presentazione della propria documentazione di gara, senza poter pretendere che l'amministrazione si sostituisca ad esso per rimediare a carenze strutturali dell'offerta.

Nel caso specifico del **subappalto qualificante**, il principio di autoresponsabilità trova la sua massima espressione. Trattandosi di un **requisito speciale di partecipazione** necessario a colmare un deficit di qualificazione, la volontà di ricorrervi deve essere manifestata in modo univoco ed esplicito entro il termine perentorio di presentazione delle offerte. L'omissione di tale dichiarazione si traduce nella carenza di un requisito essenziale di ammissione, la cui **integrazione postuma** altererebbe in modo inammissibile i termini del confronto concorrenziale. L'esegesi della decisione riafferma che il soccorso

non può essere attivato a fronte di una scelta negoziale consapevole del concorrente, ancorché quest'ultimo deduca di essere incorso in un errore materiale.

Il Consiglio di Stato chiarisce che la **riconoscibilità dell'errore** da parte dell'amministrazione deve basarsi su elementi indiziari oggettivi già a disposizione della stazione appaltante al momento dell'avvio del soccorso. Il documento prodotto dall'operatore economico in conseguenza del soccorso costituisce l'esito della regolarizzazione, e non può in alcun modo essere invocato come presupposto per legittimarne l'attivazione *ex ante*. Ritenere il contrario significherebbe legittimare un'inversione logica del procedimento amministrativo, rimettendo l'ammissione dei concorrenti a verifiche postume e manipolative rispetto alle dichiarazioni originariamente rese.

La ratio decidendi della decisione n. 4579/2026 consolida questa impostazione dogmatica, coordinando il rigore formale con la tutela della sostanza dell'offerta. La dichiarazione sul subappalto necessario conforma in modo stabile la capacità tecnica ed economica del concorrente, incidendo sulla stessa legittimazione a rendersi affidatario delle prestazioni contrattuali. L'esegesi della sentenza esclude che la stazione appaltante possa fare applicazione del **soccorso istruttorio sanante** a fronte di un'esplicita dichiarazione negativa, confermando l'esclusione dell'operatore privo di qualificazione autonoma. Il **principio di autoresponsabilità del concorrente** viene così preservato come garanzia di imparzialità e di correttezza dell'azione amministrativa.

4.2 — L'incompatibilità logica tra la dichiarazione espressamente negativa e la sanatoria ex post

La pronuncia evidenzia la **incompatibilità logico-giuridica** sussistente tra una **dichiarazione espressamente negativa** e la successiva pretesa di sanatoria. Quando un operatore economico dichiara nel proprio DGUE di non voler ricorrere al subappalto, tale asserzione esclude qualsiasi incertezza o ambiguità interpretativa. La stazione appaltante si trova dinanzi a una dichiarazione chiara, che non presenta lacune, omissioni o inesattezze formali passibili di **soccorso integrativo o sanante** ai sensi dell'art. 101, comma 1, lett. a) e b) del d.lgs. 36/2023. Ammettere l'attivazione del soccorso in presenza di un diniego esplicito significherebbe consentire all'impresa di ritrattare una scelta strategica e negoziale già compiuta, alterando la **parità concorrenziale**.

La giurisprudenza ha consolidato un orientamento rigoroso volto a differenziare il soccorso integrativo dalla vera e propria **modifica dell'offerta**. Come stabilito nella decisione del TAR Lazio n. 14074/2023⁸, la volontà di qualificarsi mediante **subappalto necessario** deve essere manifestata in modo esplicito fin dall'origine, non potendo essere desunta da una generica dichiarazione di eventuale

ricorso all'istituto in fase esecutiva o da risposte contrarie inerenti al **subappalto facoltativo**. Il **soccorso istruttorio** non può essere strumentalizzato per consentire all'operatore di modificare la propria conformazione soggettiva o i termini essenziali della proposta tecnica, eludendo le decadenze stabilite dalla disciplina di gara e violando la **par condicio competitorum**.

L'esegesi sistematica operata dalla Quinta Sezione evidenzia che l'ammissibilità del soccorso istruttorio postula la sussistenza di un'irregolarità o di un'incompletezza documentale oggettiva e riconoscibile. Qualora il DGUE si presenti compilato in modo coerente e privo di lacune estrinseche, ancorché difetti il **requisito speciale SOA** in capo al concorrente singolo, l'amministrazione non può ravvisare alcuna **carenza documentale sanabile**. La carenza è sostanziale, riflettendo un deficit di qualificazione non emendabile. Il tentativo di introdurre la volontà di ricorrere al subappalto necessario si scontra con il **valore negoziale delle risposte** fornite a sistema, determinando l'esclusione dell'operatore economico.

4.3 — Il quadro dei precedenti: l'orientamento consolidato e le eccezioni del soccorso chiarificatore

La ricostruzione dei precedenti evidenzia la linearità dell'**indirizzo nomofilattico** rispetto al divieto di sanatoria del subappalto qualificante. Già sotto il vigore del d.lgs. 50/2016, il Consiglio di Stato, con la **sentenza n. 11596/2022⁹**, aveva chiarito che l'omessa dichiarazione del subappalto necessario non potesse formare oggetto di soccorso integrativo, in quanto attinente alla spendita del requisito speciale. Tale orientamento è stato recepito sotto il d.lgs. 36/2023, confermando l'invalidabilità del termine delle offerte per l'attestazione della **capacità tecnica ed economica**.

Un passaggio nodale del dibattito giurisprudenziale risiede nella legittimità delle clausole che sanzionano con l'esclusione l'omissione del subappalto necessario. La decisione del **Consiglio di Stato n. 2635/2026³** ha stabilito che tali prescrizioni non violano il principio di **tassatività delle cause di esclusione**, in quanto costituiscono il riflesso diretto della carenza di un requisito speciale di partecipazione. La pronuncia d'appello ha riformato la tesi espressa dal **TAR Toscana n. 900/2025⁴**, secondo cui la nullità della clausola avrebbe dovuto consentire la generale sanabilità dell'omissione a tutela del favor participationis; la nomofilachia esclude che la tassatività sia invocabile per coprire l'assenza dei requisiti SOA.

Diverso si presenta lo scenario in cui la dichiarazione del DGUE, ancorché incompleta o imprecisa, non sia configurabile come dichiarazione espressamente negativa. In questo ambito opera il **soccorso istruttorio chiarificatore**, volto non ad integrare un requisito mancante, ma a delucidare

un'indicazione ambigua o un rifiuto. Il **TAR Basilicata n. 392/2025⁶** ha ammesso siffatta tipologia di soccorso a fronte di formule generiche o perplesse inserite nei modelli di gara, qualificando il soccorso come legittimo se inteso a chiarire una volontà già manifestata, ma escludendolo se diretto a introdurre una volontà contraria a quella dichiarata.

Sentenza / Autorità	Orientamento	Principio in Sintesi
Cons. Stato, Sez. V, n. 4579/2026 (in commento)	Ritardo / Preclusivo	Il "No" espresso al subappalto nel DGUE non è soccorribile se serve a qualificare il concorrente.
Cons. Stato, Sez. III, n. 2635/2026	Ritardo / Preclusivo	L'omessa dichiarazione del subappalto qualificante non è soccorribile; legittimità della clausola escludente del bando.
TAR Toscana, Sez. I, n. 900/2025 (riformata)	Estensivo / Risultato	Il soccorso istruttorio per subappalto necessario deve essere sempre ammesso, pena la nullità della clausola escludente.
TAR Basilicata, Sez. I, n. 392/2025	Intermedio / Chiarificatore	Soccorso consentito in caso di dichiarazione generica o ambigua sui limiti di legge, non palesemente contraria.
Cons. Stato, Sez. V, n. 11596/2022	Ritardo / Preclusivo	Il soccorso non può sopperire all'assenza della dichiarazione di subappalto necessario poiché attiene alla spendita del requisito.

L'esegesi della decisione n. 4579/2026 conferma la **linea preclusiva assoluta** in presenza di dichiarazioni negative. L'analisi della giurisprudenza evidenzia che, al di fuori del perimetro del soccorso chiarificatore per formule ambigue, l'omissione del **subappalto qualificante** determina una carenza essenziale non emendabile. La giustizia amministrativa, evitando formalismi sterili, presidia la **parità concorrenziale dei partecipanti** e la serietà delle offerte, che risulterebbero compromesse consentendo la spendita postuma dei **requisiti SOA**.

05. Firma digitale semplice, marcatura temporale e opponibilità ai terzi

L'esame letterale dell'**art. 20, comma 1-bis del d.lgs. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale)** evidenzia il nesso tra la validazione temporale e l'**opponibilità ai terzi** della data di un documento informatico. Nella decisione n. 4579/2026¹, il Consiglio di Stato esamina l'**efficacia probatoria** della **firma digitale p7m semplice**, a fronte della tesi sostenuta in primo grado dal TAR Lazio¹⁰ circa l'idoneità del formato informatico elementare. Il Collegio rileva che la firma digitale garantisce la paternità e l'integrità del documento, ma non attribuisce ad esso **data certa opponibile a terzi** in mancanza di una **marcatura temporale**.

La marcatura temporale costituisce la validazione operata da un **certificatore accreditato** che attesta l'esistenza del file in un determinato momento. In assenza di tale elemento, la data indicata nelle proprietà del file informatico non è opponibile all'amministrazione appaltante. Ne consegue che la produzione di una dichiarazione di subappalto priva di riscontro temporale certo non fornisce la prova della preesistenza della volontà negoziale rispetto al termine perentorio stabilito per la presentazione delle offerte.

La distinzione risulta essenziale per tutelare la **parità di trattamento** ed evitare regolarizzazioni tardive della documentazione di qualificazione. Consentire l'utilizzo della firma digitale semplice a fini sananti permetterebbe la costituzione postuma di elementi di partecipazione, vanificando la perentorietà dei termini di gara. L'autoresponsabilità dell'impresa si estende all'onere di munire i propri atti delle validazioni richieste dalla legge, escludendo che la stazione appaltante possa ritenere preesistente un documento privo di data opponibile ai terzi. Il Consiglio di Stato riafferma la distinzione tecnica tra firma e marca temporale.

La pronuncia si muove nel solco delle disposizioni in tema di **fede pubblica dei documenti digitali**. L'art. 20, comma 1-bis del **CAD** stabilisce che l'opponibilità della data esiga l'adozione delle regole tecniche di validazione. Nelle gare pubbliche, caratterizzate dal principio di tassatività dei termini, la stazione appaltante non dispone di poteri di valutazione equitativa idonei a derogare ai requisiti prescritti dal codice tecnologico; il soccorso non può operare per sanare un difetto di certezza temporale.

L'esegesi della decisione rileva che il **rigore tecnologico** costituisce presidio per la trasparenza delle procedure. La certezza temporale del documento informatico rappresenta il fulcro probatorio per la

legittimità della sanatoria. La firma digitale semplice, priva di marca temporale, non fa fede della data di formazione opponibile ai terzi. Il **principio di autoresponsabilità del concorrente** si coordina con le regole tecniche del CAD, definendo i limiti dell'istituto del **soccorso istruttorio** ed escludendo la sanabilità di omissioni inerenti alla qualificazione.

06. La dialettica tra principio del risultato ed autoresponsabilità nel nuovo Codice

6.1 — Il principio del risultato come valore guida e i limiti della legalità formale

L'esame dell'**art. 1 del d.lgs. 36/2023**, svolto dal Consiglio di Stato nella sentenza in commento, colloca il **principio del risultato** entro precisi limiti applicativi, coordinandone la portata con le altre disposizioni del **Codice dei contratti pubblici**. Tale criterio, volto a garantire l'affidamento e l'esecuzione del contratto nel rispetto di efficacia e tempestività, viene in talune ricostruzioni dottrinali e giurisprudenziali invocato in chiave **antiformalistica estrema**. Come evidenziato in dottrina¹¹, l'art. 1 non configura una clausola in bianco, dovendo integrarsi con i canoni di **parità di trattamento e trasparenza**. L'esegesi del testo normativo esclude che il perseguimento del risultato pratico possa sacrificare la **legalità formale** e la **par condicio competitorum**.

La dialettica tra il **favor participationis** e l'autoresponsabilità si risolve, nella decisione della Quinta Sezione, a favore di quest'ultima. Il principio del risultato non può essere invocato per legittimare l'acquisizione postuma di **requisiti di partecipazione speciali** che l'operatore abbia espressamente escluso in sede di DGUE. Consentire siffatta integrazione si tradurrebbe in una **sanatoria manipolativa** dell'offerta, alterando l'equilibrio della gara e vanificando la certezza dei modelli dichiarativi. L'**autoresponsabilità professionale** si conferma quale presupposto del **procedimento amministrativo di gara**.

6.2 — Le frizioni interne al sistema: il soccorso per il DGUE omesso e le tesi restrittive

La rigidità in tema di **soccorso istruttorio** a fronte di dichiarazioni negative contrasta sul piano sistematico con le aperture registrate sul fronte del **DGUE interamente omesso**. Si manifesta una **frizione interna al sistema** dei contratti pubblici dal confronto tra le diverse casistiche. Il **TAR Campania n. 5075/2025**¹², in linea con l'impostazione preclusiva, ha negato la soccorribilità della totale omissione fisica del DGUE da parte di una ditta mandante. La decisione del **Consiglio di Stato n. 1438/2026**¹³ ha invece accolto la tesi estensiva, ammettendo la sanabilità della mancanza del documento qualora la domanda fosse stata regolarmente depositata sulla piattaforma telematica. Il sistema finisce per trattare favorevolmente l'omissione integrale rispetto all'errore compilativo della singola sezione.

Tale discrasia rischia di compromettere la **certezza del diritto** e l'uniformità delle regole di gara. Se la totale omissione del DGUE is sanabile in nome del **principio del risultato** ex artt. 1 e 2 del Codice, sul piano logico è complesso distinguere perché la compilazione negativa di una singola sezione debba condurre all'esclusione insanabile. La giustificazione teorica poggia sulla **qualificazione negoziale del diniego** espresso, ritenuto idoneo a conformare l'offerta. L'operatore che non presenta il DGUE omette l'attestazione di tutti i **requisiti di partecipazione speciali**, rendendo necessaria una ricostruzione invasiva da parte della stazione appaltante. Tale squilibrio impone una riflessione volta a ricondurre a sintesi le tesi interpretative.

Una ricomposizione sistematica esige di ricondurre il soccorso a un'applicazione uniforme del **principio di autoresponsabilità**. Le **frizioni giurisprudenziali** evidenziano che l'assenza di un quadro definitorio uniforme espone le stazioni appaltanti a incertezze applicative. L'esegesi della decisione n. 4579/2026, pur confermando il rigore preclusivo sul **subappalto qualificante**, rileva l'esigenza di definire i confini tra errore materiale, omissione documentale e revoca negoziale, al fine di garantire un'azione amministrativa efficiente e rispettosa della **parità delle armi**.

07. Conclusioni: spunti di sistema per una ricomposizione del soccorso istruttorio

La **sentenza del Consiglio di Stato n. 4579/2026¹** riafferma il valore del **rigore formale** quale presidio per la stabilità e la trasparenza delle procedure ad evidenza pubblica. L'impossibilità di sanatoria mediante **soccorso istruttorio nel subappalto necessario** a fronte di una negazione espressa nel DGUE evidenzia l'esigenza di un comportamento **diligente e professionale** degli operatori. La **par condicio competitorum** preclude deroghe sostanzialistiche volte a consentire il recupero tardivo di **requisiti di partecipazione speciali**, la cui spendita deve rimanere ancorata al termine di presentazione delle offerte. L'esegesi della decisione ripristina la centralità del **principio di autoresponsabilità del concorrente**.

Onde prevenire errori compilativi e contenziosi, si rileva opportuna una **standardizzazione dei modelli di DGUE** impiegati dalle amministrazioni. La **standardizzazione informatica**, riducendo le ambiguità compilative, costituisce lo strumento per coordinare l'efficienza procedimentale con il **favor participationis delle imprese**. Attraverso modelli chiari risulterà possibile prevenire le aporie dichiarative degli operatori, garantendo che il **soccorso istruttorio** operi entro i confini della regolarizzazione formale, senza determinare una **modifica inammissibile dell'offerta**.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 \(Codice dei contratti pubblici\)](#)

[D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 \(Codice dell'amministrazione digitale\)](#)

Giurisprudenza citata

1. Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza 5 giugno 2026, n. 4579. La pronuncia esclude la soccorribilità dell'omessa dichiarazione del subappalto necessario nel DGUE qualora l'operatore abbia espressamente barrato la casella del "No".

2. Andrea De Benedetto, "La qualificazione degli operatori e il subappalto necessario nel d.lgs. 36/2023", *Giustizia Insieme*, fascicolo 2/2026, consultabile all'indirizzo [Giustizia Insieme](#) (consultata il 13 luglio 2026). Analizza il subappalto qualificante quale requisito oggettivo di partecipazione insuscettibile di sanatorie postume o modifiche dell'offerta.
3. Consiglio di Stato, Sezione Terza, Sentenza 31 marzo 2026, n. 2635. Conferma la non soccorribilità dell'omesso subappalto qualificante e la legittimità delle clausole del bando che escludono la sanatoria.
4. TAR Toscana, Firenze, Sezione Prima, Sentenza 2025, n. 900. Ritiene nulla per violazione della tassatività delle cause di esclusione la clausola del bando che vieta il soccorso sul subappalto necessario.
5. TAR Campania, Napoli, Sezione Prima, Sentenza 2025, n. 5080. Consente il soccorso istruttorio per indicazioni incomplete o imprecise delle categorie scorporabili, se la volontà di subappaltare era espressa nel DGUE.
6. TAR Basilicata, Potenza, Sezione Prima, Sentenza 2025, n. 392. Ammette il soccorso istruttorio chiarificatore in presenza di una generica dichiarazione di voler subappaltare "nei limiti di legge".
7. TAR Lazio, Roma, Sezione Seconda, Sentenza 2023, n. 15165. Ritiene sufficiente ad attestare il requisito la specificazione delle categorie scorporabili nel DGUE, senza richiedere la formula testuale "necessario".
8. TAR Lazio, Roma, Sezione Seconda, Sentenza 2023, n. 14074. Nega il soccorso istruttorio per introdurre ex post la volontà di subappalto necessario a fronte di dichiarazioni generiche sul subappalto facoltativo.
9. Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza 2022, n. 11596. Esclude il soccorso istruttorio per l'assenza della dichiarazione di subappalto necessario in quanto spendita del requisito speciale.
10. TAR Lazio, Roma, Sezione Quinta-ter, Sentenza 2026, n. 1952. Ritiene soccorribile l'omessa dichiarazione del subappalto qualificante se desumibile da atti preesistenti firmati digitalmente.
11. Marcella Esposito, "Il soccorso istruttorio e il principio del risultato alla prova della giurisprudenza", *Diritto e Processo Amministrativo*, n. 3/2026, pp. 415-430, consultabile all'indirizzo [Diritto e Processo Amministrativo](#) (consultata il 13 luglio

2026). Esamina il rapporto tra principio del risultato, doveri di autoresponsabilità del concorrente e limiti all'integrazione di requisiti speciali.

12. TAR Campania, Napoli, Sezione Seconda, Sentenza 2025, n. 5075. Esclude il soccorso istruttorio in caso di totale omissione del DGUE da parte di una ditta mandante.
13. Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza 2026, n. 1438. Ammette il soccorso istruttorio per il DGUE interamente mancante in virtù dei principi di fiducia e risultato.

Dottrina richiamata



A cura di:

Paola De Virgiliis

Foro di Roma — Specialista in contrattualistica pubblica

Si occupa di appalti pubblici e contrattualistica pubblica. Per Metodo Giuridico cura l'analisi della disciplina dei contratti pubblici e della relativa giurisprudenza amministrativa.