Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

Soccorso nell'inversione procedimentale: il termine è perentorio

La Quinta Sezione del Consiglio di Stato (sentenza n. 6585/2026) ribadisce che la verifica dei requisiti post-graduatoria conserva natura integrativa e sanante, rendendo legittima l'esclusione per mancato riscontro nel termine di cinque giorni

Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo 31 Agosto 2026 Lettura 12 min

Stato della questione e quadro aggiornato al 31 Agosto 2026: Il Consiglio di Stato consolida i limiti applicativi dell'inversione procedimentale ex art. 107 del d.lgs. 36/2023, confermando la piena perentorietà del termine breve compreso tra cinque e dieci giorni fissato dall'amministrazione per il soccorso integrativo.

Abstract (Italiano)

La pronuncia della Sezione Quinta del Consiglio di Stato 11 giugno 2026, n. 6585 affronta il delicato raccordo sistematico tra il meccanismo dell'inversione procedimentale e la disciplina del soccorso istruttorio nel nuovo codice dei contratti pubblici. Il Collegio stabilisce che la verifica della documentazione amministrativa svolta a valle della graduatoria conserva integralmente la propria natura integrativa e sanante, senza degradare a mero chiarimento sussidiario. Ne consegue che il termine stabilito discrezionalmente dalla stazione appaltante tra cinque e dieci giorni possiede natura inderogabilmente perentoria, determinando l'esclusione automatica del concorrente in caso di inottemperanza. La decisione esclude altresì la necessità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, valorizzando la teoria dell'atto chiaro a presidio del principio del risultato e della celerità delle commesse pubbliche.

Abstract (English)

The Fifth Section of the Italian Council of State (Ruling No. 6585 of 11 June 2026) clarifies the legal regime governing procedural reversal under the new Public Contracts Code. The Court ruled that administrative document verification conducted after tender evaluation maintains its corrective nature. Consequently, the deadline set by the contracting authority between five and ten days is strictly mandatory, leading to the automatic exclusion of the defaulting bidder. The ruling dismisses

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

the request for a preliminary reference to the Court of Justice of the European Union under the acte clair doctrine, upholding the principle of efficiency and public procurement speed.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Inversione procedimentale e controllo pieno:** La verifica documentale post-valutazione delle offerte ex art. 107, comma 3, del d.lgs. 36/2023 non si riduce a un modulo informale, ma preserva l'ordinario potere espulsivo della stazione appaltante.
- **Perentorietà del termine breve:** Il termine fissato dall'amministrazione nell'intervallo compreso tra cinque e dieci giorni ha efficacia perentoria ex lege; l'integrazione tardiva intervenuta oltre il quinto giorno non evita la decadenza.
- **Distinzione tra soccorso e comprova:** Il soccorso istruttorio integra lo strumento procedimentale, mentre la comprova dei requisiti rappresenta il fine; l'integrazione in sede FVOE soggiace alle decadenze dell'art. 101.
- **Teoria dell'atto chiaro e direttiva 2014/24/UE:** Poiché il soccorso istruttorio è configurato dal diritto europeo come mera facoltà degli Stati membri, la disciplina nazionale sui termini brevi non viola la proporzionalità comunitaria.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

PRINCIPIO DI DIRITTO • CONSIGLIO DI STATO N. 6585/2026

In materia di gare pubbliche gestite mediante inversione procedimentale ex art. 107, comma 3, del d.lgs. n. 36 del 2023, la richiesta di integrazione documentale formulata nei confronti del primo graduato conserva natura di soccorso istruttorio integrativo o sanante ex art. 101, comma 1, lett. a), del medesimo codice e non costituisce mero chiarimento informale. Ne deriva che il termine assegnato dalla stazione appaltante nel rispetto della forbice legale tra cinque e dieci giorni ha natura inderogabilmente perentoria ex art. 101, comma 2, con la conseguenza che l'operatore economico che trasmette la documentazione oltre il termine fissato, ancorché entro il decimo giorno, è legittimamente escluso dalla procedura selettiva. Tale disciplina nazionale risulta pienamente conforme all'art. 56 della direttiva 2014/24/UE, escludendo ogni profilo di pregiudizialità eurounitaria in virtù della teoria dell'atto chiaro.

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

01. Introduzione e inquadramento della decisione

L'analisi esegetica dell'**art. 107, comma 3, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36** disvela una delle innovazioni strutturali più significative introdotte dal nuovo codice dei contratti pubblici, volta a coniugare la **celerità delle procedure selettive** con il rispetto dei canoni di legalità sostanziale. L'anticipazione della fase di valutazione delle **offerte tecniche ed economiche** rispetto alla disamina della documentazione amministrativa altera la **tradizionale successione cronologica** della gara aperta, concentrando le **verifiche soggettive esclusivamente sui concorrenti** collocati nelle posizioni di vertice della graduatoria provvisoria. La pronuncia della **Sezione Quinta del Consiglio di Stato 11 giugno 2026, n. 6585**[1] offre una ricostruzione dogmatica di primario rilievo, fissando i confini operativi del subprocedimento istruttorio attivato a valle della graduatoria.

Il Collegio amministrativo affronta il nodo teorico relativo alla qualificazione giuridica degli adempimenti richiesti al primo graduato, chiarendo come la posposizione temporale del controllo non attenui i **rigori decadenziali** previsti dalla disciplina di evidenza pubblica. Nella prassi applicativa, gli operatori economici tendono frequentemente a prospettare che la fase successiva all'apertura delle buste economiche assuma una connotazione meramente collaborativa o informale. La decisione in rassegna respinge recisamente questa lettura, affermando che il **soccorso istruttorio nell'inversione procedimentale** conserva intatta la sua natura di **rimedio integrativo e sanante**, presidiato da termini perentori stabiliti dalla legge a tutela della **par condicio dei concorrenti**.

L'inquadramento sistematico operato dalla giurisprudenza di Palazzo Spada si raccorda direttamente con il **principio del risultato** codificato dall'art. 1 del d.lgs. 36/2023, inteso quale **criterio prioritario per l'esercizio** della discrezionalità amministrativa e per la ricerca della regola del caso concreto. Il conseguimento del risultato contrattuale con la massima tempestività esige una rigorosa scansione temporale, incompatibile con tolleranze ingiustificate o dilazioni postume. Ne deriva che il subprocedimento di soccorso non può essere degradato a un **dialogo informale a tempo indeterminato**, ma deve soggiacere alle rigide preclusioni fissate dal bando e dalle norme primarie.

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

02. La fattispecie concreta e la dinamica espulsiva

2.1 — La gara Anas e la richiesta di integrazione documentale

La fattispecie sottoposta al vaglio del Consiglio di Stato trae origine da una procedura aperta telematica indetta da **Anas S.p.A.** per l'affidamento di un accordo quadro triennale concernente lavori di manutenzione programmata della pavimentazione stradale, suddiviso in dodici lotti territoriali. Il **disciplinare di gara** prevedeva espressamente l'applicazione del meccanismo dell'inversione procedimentale ex art. 107, comma 3, del d.lgs. 36/2023. All'esito della valutazione tecnica ed economica delle offerte del lotto n. 7, un **costituendo raggruppamento temporaneo di imprese** risultava provvisoriamente primo classificato con 79,68 punti, mentre il raggruppamento secondo graduato totalizzava 75,749 punti.

In sede di verifica della documentazione amministrativa svolta sul primo graduato, la stazione appaltante riscontrava plurime criticità dichiarative e documentali. In particolare, con nota del 21 marzo 2025, Anas evidenziava: da un lato, l'omessa produzione della dichiarazione relativa allo **stato di famiglia per antimafia** dei componenti del consiglio di amministrazione di una società socia di maggioranza della mandante, non risultante dalla visura camerale; dall'altro lato, la **scadenza triennale dell'attestazione SOA** di una seconda mandante, in data 27 febbraio 2025, priva della prova dell'avvenuta richiesta di verifica triennale. In applicazione dell'**art. 101, comma 1, del d.lgs. 36/2023** e dell'art. 14 del disciplinare, Anas assegnava all'operatore un termine perentorio di cinque giorni lavorativi per sanare le irregolarità.

2.2 — Il decorso del termine breve e la censura del concorrente

L'operatore economico non provvedeva a trasmettere la documentazione integrativa entro il termine perentorio di cinque giorni, inoltrando i riscontri richiesti soltanto al **decimo giorno successivo** alla ricezione della nota. Rilevata la tardività dell'adempimento, la stazione appaltante disponeva l'**esclusione del raggruppamento** dalla gara e la conseguente aggiudicazione in favore del secondo graduato. Il provvedimento espulsivo veniva impugnato dinanzi al **TAR per la Lombardia**, che con sentenza n. 4113 del 2025 respingeva integralmente il ricorso, ravvisando la piena legittimità dell'esclusione per decorso del termine perentorio assegnato.

Nel proporre appello dinanzi al Consiglio di Stato, il concorrente escluso lamentava che la richiesta formulata dall'amministrazione dovesse essere qualificata come **mero chiarimento sussidiario**, in ragione della già avvenuta valutazione dell'offerta. Sosteneva inoltre che la previsione di un termine di soli cinque giorni rispondesse a una logica di formalismo sproporzionato, dovendo considerarsi tempestivo il deposito intervenuto entro il termine massimo decennale previsto dall'ordinamento generale. Il Collegio disattende tali rilievi, ribadendo il principio di diritto secondo cui, nei provvedimenti plurimotivati, la legittimità di una sola delle autonome motivazioni giustificatrici è idonea a sorreggere l'atto in sede giurisdizionale, come già enunciato nella fondamentale sentenza n. 200 del 2022[2].

03. Il quadro normativo: inversione di gara e soccorso integrativo

3.1 — La struttura dell'art. 107 comma 3 del Codice dei contratti

La lettura esegetica dell'art. 107, comma 3, d.lgs. 36/2023 evidenzia come il legislatore abbia inteso strutturare l'inversione procedimentale come un modulo flessibile ma pienamente vincolato alle garanzie generali di legalità. La norma stabilisce che le stazioni appaltanti possono decidere che le **offerte siano esaminate prima** della verifica dell'idoneità degli offerenti, a condizione che tale scelta sia prevista nel bando di gara. L'inversione mira a evitare il dispendio di risorse amministrative connesse al controllo documentale di tutti i partecipanti, limitando la verifica analitica al solo soggetto destinato all'aggiudicazione.

Tale facoltà organizzativa non altera in alcun modo la natura dei controlli amministrativi sui requisiti generali e speciali. Come già puntualizzato dalla Sezione Quinta nella sentenza n. 3233 del 2025[3], la stazione appaltante conserva il **pieno potere di verifica dei requisiti** anche nell'ipotesi di inversione procedimentale. Ciò impedisce di degradare il subprocedimento a una verifica secondaria o informale e preclude di considerare le richieste istruttorie alla stregua di meri inviti non vincolanti. Il **soccorso istruttorio nell'inversione procedimentale** opera pertanto con la medesima pienezza di effetti della sequenza ordinaria, presidiando l'accesso al contratto pubblico.

3.2 — L'art. 101 commi 1 e 2: natura perentoria e sanzione espulsiva

L'articolazione precettiva dell'art. 101 del d.lgs. 36/2023 disciplina in modo analitico le diverse tipologie di soccorso istruttorio, delineando al comma 1, lettera a), la fattispecie del **soccorso integrativo o sanante** per le carenze della documentazione amministrativa. La disposizione prevede che la stazione appaltante assegni all'operatore un termine non inferiore a cinque e non superiore a dieci giorni per integrare gli elementi mancanti o irregolari. Il successivo comma 2 statuisce espressamente che l'operatore economico che non adempie alle richieste nel termine stabilito **è escluso dalla procedura di gara**.

La natura perentoria del termine assegnato discende direttamente dal dato normativo primario e non costituisce una determinazione derogabile dalla pubblica amministrazione. Tale interpretazione è stata costantemente ribadita dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1985 del 2025[4] e nella sentenza n. 3603 del 2026[5], ove è stato chiarito che il decorso infruttuoso del termine perentorio preclude l'attivazione di ulteriori subprocedimenti e impone l'adozione immediata dell'atto espulsivo. La rigorosa applicazione di queste coordinate temporali assume rilievo decisivo per garantire la **tempestività della commessa**, similmente a quanto avviene nell'ambito del soccorso istruttorio correttivo sull'offerta economica.

04. La natura del subprocedimento e i confini della discrezionalità

4.1 — Il soccorso come strumento e la comprova come fine

Un profilo di elevato valore dogmatico risiede nella distinzione tracciata dal Consiglio di Stato tra il soccorso istruttorio e la **comprova dei requisiti di partecipazione**. Il Collegio chiarisce che i due istituti rimangono concettualmente distinti: il soccorso integra lo **strumento procedimentale** attraverso il quale si sana una lacuna formale o dichiarativa, mentre la comprova costituisce il **fine sostanziale** perseguito dalla stazione appaltante per accertare l'affidabilità dell'operatore. Nella fase successiva alla graduatoria, il soccorso deve essere valutato con particolare rigore, non potendo in alcun modo supplire all'assenza sostanziale del requisito al momento della presentazione dell'offerta.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito, nella sentenza n. 1300 del 2026[6], che non è consentito avvalersi del soccorso per produrre documentazione tecnica o abilitativa del tutto nuova rispetto a quella dichiarata *ab origine* nella domanda di partecipazione. Ammettere l'esibizione postuma di certificati relativi a requisiti mai menzionati violerebbe il **principio di autoresponsabilità** e la parità di trattamento tra i concorrenti. L'integrazione documentale ammessa dal legislatore è unicamente quella finalizzata a regolarizzare o completare dichiarazioni tempestivamente formulate, senza consentire alterazioni sostanziali della compagine o delle capacità dichiarate.

> *Il soccorso istruttorio è lo strumento, la comprova dei requisiti il fine: nella fase successiva alla graduatoria, l'integrazione documentale non può mai tradursi in una sanatoria postuma della carenza originaria del requisito.*

4.2 — La quantificazione del termine tra cinque e dieci giorni

L'art. 101, comma 1, del codice dei contratti pubblici riserva alla stazione appaltante il potere di determinare discrezionalmente la **durata del termine perentorio** entro il limite minimo di cinque giorni e quello massimo di dieci giorni. Il Consiglio di Stato chiarisce che tale scelta rientra nella valutazione tecnico-discrezionale dell'amministrazione ed è sindacabile in sede giurisdizionale unicamente per vizi macroscopici di **manifesta illogicità, irragionevolezza** o evidente travisamento dei fatti.

Nel caso deciso, l'assegnazione del termine minimo di cinque giorni è stata considerata pienamente ragionevole e proporzionata, in quanto l'integrazione richiesta afferiva a **documenti preesistenti** che avrebbero dovuto essere già nel possesso dell'operatore diligente. Questa impostazione si pone in armonia con la sequenza procedimentale accelerata valorizzata dalla Sezione Quinta nella sentenza n. 7114 del 2024[7] e confermata nella sentenza n. 844 del 2025[8]. La pretesa del concorrente di fruire in ogni caso della dilazione massima decennale si pone in contrasto con la lettera della norma e con l'esigenza di celerità del subprocedimento.

05. Comprova dei requisiti, FVOE e compatibilità

eurounitaria

5.1 — La digitalizzazione tramite FVOE ex art. 99 D.Lgs. 36/2023

Il nuovo assetto delineato dall'art. 99 del d.lgs. 36/2023 colloca il **Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE)** al centro dell'attività di verifica dei requisiti generali e speciali. Attraverso l'**interoperabilità delle banche dati** gestite dall'ANAC, la stazione appaltante acquisisce d'ufficio le certificazioni probatorie. Ciononostante, allorché nel fascicolo manchino atti specifici o emergano incongruenze con i dati dichiarati, l'amministrazione attiva il soccorso istruttorio, il quale soggiace integralmente alla disciplina dell'art. 101.

La sentenza n. 6585/2026 chiarisce che, nel nuovo codice, la comprova e il soccorso restano istituti distinti. Quando si rende necessaria una produzione integrativa per supplire a lacune del fascicolo digitale, trova applicazione la perentorietà del termine, escludendo automatismi dilatori che frustrerebbero la digitalizzazione. Simili principi di rigore presiedono anche alla gestione delle piattaforme telematiche, come esaminato nell'approfondimento sulla mancata conferma dell'offerta telematica.

5.2 — La teoria dell'atto chiaro e il rigetto del rinvio pregiudiziale

La pronuncia affronta la questione di compatibilità eurounitaria sollevata dall'appellante, il quale aveva chiesto la rimessione degli atti alla **Corte di Giustizia dell'Unione europea** ex art. 267 TFUE per presunto contrasto del termine perentorio di cinque giorni con l'art. 56, paragrafi 2 e 3, della **Direttiva 2014/24/UE**. La difesa privata assumeva che la fissazione di un termine inferiore ai dieci giorni violasse il principio europeo di **proporzionalità e adeguatezza** dei termini di soccorso.

Il Consiglio di Stato respinge la richiesta applicando la **teoria dell'atto chiaro** (*acte clair*). Il Collegio evidenzia che la direttiva europea qualifica il soccorso istruttorio come una **mera facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici**, rimettendo alla discrezionalità degli Stati membri la conformazione dell'istituto. Non sussiste pertanto alcun obbligo europeo di garantire termini lunghi o prorogabili, né la fissazione di un termine compreso tra cinque e dieci giorni contrasta con il diritto sovranazionale. Tale interpretazione si pone in piena continuità con i canoni di chiarezza della funzione istruttoria delineati nella sentenza n. 8080 del 2025[9], escludendo ogni dubbio interpretativo ragionevole.

06. Rilievi critici e linee operative per le stazioni appaltanti

6.1 — Autoresponsabilità dell'operatore ed efficienza del subprocedimento

La decisione del Consiglio di Stato ribadisce la centralità del **principio di autoresponsabilità** quale fondamento dei **doveri di diligenza gravanti sui partecipanti** alle gare pubbliche. L'operatore economico che partecipa a una gara complessa assume l'onere di verificare preventivamente la completezza e la vigenza delle proprie attestazioni SOA e delle dichiarazioni antimafia. Come affermato dalla Sezione Quinta nella sentenza n. 8567 del 2025[10], il soccorso istruttorio è preordinato a chiarire o regolarizzare elementi già sussistenti, ma non può trasformarsi in uno strumento di remissione in termini per sanare l'inerzia o la negligenza dell'offerente.

La rigorosa qualificazione della perentorietà del termine risponde all'esigenza di assicurare la **parità delle parti** ed evitare che l'aggiudicatario provvisorio fruisca di trattamenti di favore non accessibili agli altri concorrenti. In un sistema orientato al risultato, consentire dilazioni immotivate comporterebbe un vulnus all'efficienza complessiva della procedura e pregiudicherebbe l'interesse pubblico alla celere esecuzione delle opere e dei servizi appaltati.

6.2 — Conclusioni e sintesi applicativa per gli appalti pubblici

In conclusione, la sentenza n. 6585 del 2026 fissa un punto di equilibrio solido e coerente nella disciplina dell'inversione procedimentale. Le stazioni appaltanti possono avvalersi con sicurezza di tale modulo organizzativo, purché calibrino adeguatamente la durata del termine di soccorso (da cinque a dieci giorni) in relazione alla complessità del documento richiesto e alla sua obiettiva **preesistenza rispetto alla data di presentazione** dell'offerta.

Per le imprese partecipanti, la pronuncia costituisce un monito ineludibile: il **soccorso istruttorio nell'inversione procedimentale** non consente ritardi né risposte dilatorie. La mancata evasione della richiesta nel termine assegnato, ancorché di soli cinque giorni, comporta la decadenza irreversibile e la legittima aggiudicazione al concorrente che segue in graduatoria. L'efficienza della committenza

pubblica trova così un presidio rigoroso nel **combinato disposto degli artt. 101 e 107** del d.lgs. 36/2023.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 • Artt. 1 (Principio del risultato), 10 (Tassatività cause esclusione), 99 (FVOE), 101 (Soccorso istruttorio), 107 (Inversione procedimentale)

Legge 7 agosto 1990, n. 241 • Art. 1, comma 2 (Non aggravamento del procedimento amministrativo)

D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 • Art. 85 (Soggetti sottoposti a verifica antimafia)

Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio • Art. 56 (Criteri di selezione e verifica documentale)

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 11 giugno 2026, n. 6585** — L'inversione procedimentale ex art. 107 comma 3 d.lgs. 36/2023 non degrada il soccorso istruttorio a chiarimento informale; il termine compreso tra cinque e dieci giorni ha natura perentoria e il suo mancato rispetto comporta l'esclusione della concorrente. ↑
2. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 11 gennaio 2022, n. 200** — In tema di provvedimenti amministrativi plurimotivati, la legittimità di una sola delle autonome ragioni giustificatrici è sufficiente a sorreggere l'atto in sede giurisdizionale, determinando l'assorbimento delle censure ulteriori. ↑
3. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 15 aprile 2025, n. 3233** — La stazione appaltante conserva il pieno potere di verifica dei requisiti di partecipazione in capo agli operatori economici anche nel modello di inversione procedimentale. ↑
4. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 11 marzo 2025, n. 1985** — Il termine per l'integrazione della documentazione a seguito dell'attivazione del soccorso istruttorio ha natura inderogabilmente perentoria a tutela della celerità del procedimento. ↑

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

5. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 7 maggio 2026, n. 3603** — La richiesta di integrare i requisiti speciali ricade nel soccorso integrativo ex art. 101 comma 1 e non nei chiarimenti dell'offerta, con applicazione dell'esclusione automatica per mancato rispetto del termine. ↑
6. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 22 gennaio 2026, n. 1300** — Inammissibilità del soccorso istruttorio per produrre nuova documentazione a comprova di requisiti speciali mai dichiarati ab origine nella domanda di partecipazione per violazione del principio di autoresponsabilità. ↑
7. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 13 agosto 2024, n. 7114** — La sequenza procedimentale accelerata e i termini istruttori stringenti costituiscono diretta attuazione del principio del risultato e del principio di autoresponsabilità negli appalti. ↑
8. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 3 febbraio 2025, n. 844** — La fissazione di termini stringenti per le giustificazioni e il soccorso risponde alla necessità di superare la parvenza di irregolarità nel minor tempo possibile secondo il principio del risultato. ↑
9. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 10 luglio 2025, n. 8080** — Il contraddittorio procedimentale nelle procedure concorsuali assolve a una funzione meramente istruttoria per consentire all'amministrazione la migliore valutazione dei dati. ↑
10. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 4 novembre 2025, n. 8567** — Il soccorso istruttorio è ammissibile per precisare e non per integrare ex novo il contenuto sostanziale delle offerte o dei requisiti a tutela della parità dei concorrenti. ↑

Paola De Virgiliis

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