

Soccorso istruttorio e DGUE: il principio del risultato

Il Consiglio di Stato n. 1438/2026 ammette il soccorso istruttorio per l'omesso DGUE della mandante valorizzando la congiunzione disgiuntiva e i principi del risultato e della fiducia.

Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo & Appalti pubblici 1 Ottobre 2026 Lettura 10 min

Stato della questione e quadro aggiornato al 1 Ottobre 2026: La sentenza n. 1438/2026 del Consiglio di Stato chiarisce che la mancata trasmissione del DGUE della mandante è pienamente sanabile ex art. 101, c. 1, lett. a), d.lgs. 36/2023, ove la domanda congiunta sia ritualmente prodotta, prevalendo la sostanza della partecipazione sull'assenza del mero contenitore documentale.

Abstract (Italiano)

Il presente contributo esamina la sentenza del Consiglio di Stato n. 1438/2026 in tema di **soccorso istruttorio e DGUE** omesso nell'ambito delle procedure di gara per l'affidamento di pubblici appalti. L'indagine affronta la questione della totale mancanza del modello standardizzato della mandante in un raggruppamento temporaneo d'imprese, disattendendo la tesi restrittiva del TAR Campania che ravvisava nell'art. 101, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 36/2023 un limite quantitativo insanabile. Attraverso il superamento della massima *in claris non fit interpretatio* e l'applicazione assiologica dei principi del risultato (art. 1) e della fiducia (art. 2), il supremo organo di giustizia amministrativa riafferma la natura sostanziale della selezione concorsuale, legittimando l'integrazione documentale tardiva in presenza di una rituale domanda congiunta di partecipazione.

Abstract (English)

This article examines ruling no. 1438/2026 of the Italian Council of State concerning curative administrative assistance (soccorso istruttorio) and the total omission of the European Single Procurement Document (ESPD) in public tender procedures. The analysis investigates whether the failure of a consortium principal to upload its standard form constitutes an incurable ground for automatic exclusion under Article 101, paragraph 1, letter a), of Legislative Decree no. 36/2023. Overcoming the literal canon of interpretation and enforcing the fundamental principles of result and

mutual trust, the administrative court ruled that the absence of the formal documentary container cannot preclude competition when the substantive tender application was jointly and lawfully filed.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In materia di gare pubbliche disciplinate dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, l'omessa allegazione del Documento di Gara Unico Europeo (DGUE) da parte dell'impresa mandante di un costituendo raggruppamento temporaneo non costituisce causa di automatica esclusione dalla procedura concorsuale qualora sia stata tempestivamente presentata la domanda congiunta di partecipazione sottoscritta da entrambi gli operatori economici. L'art. 101, comma 1, lett. a), del codice, impiegando la congiunzione «o» con valore disgiuntivo e alternativo, abilita la stazione appaltante ad attivare il soccorso istruttorio integrativo per acquisire il formulario mancante, non sussistendo alcun limite quantitativo od oggettivo che precluda la sanatoria della carenza documentale. L'interpretazione della disciplina procedimentale deve essere condotta, superando il rigido canone formale espresso dal brocardo «in claris non fit interpretatio», alla luce del principio del risultato di cui all'art. 1 e del principio della fiducia di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 36 del 2023, i quali operano quali criteri ermeneutici primari dell'azione amministrativa: l'assenza del mero «contenitore» documentale standardizzato in presenza del «contenuto» negoziale desumibile dalla domanda congiunta non può sacrificare il confronto concorrenziale e la selezione della migliore offerta tecnica ed economica.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Valenza del connettivo disgiuntivo:** La congiunzione «o» nell'art. 101 c. 1 lett. a) legittima il soccorso istruttorio sulla base della sola domanda ritualmente depositata.
- **Natura del DGUE:** Il formulario europeo costituisce una semplificazione documentale e non può degradare a trappola burocratica escludente.
- **Principio del risultato:** L'interesse pubblico primario impone di salvaguardare le offerte valide, superando gli automatismi espulsivi per vizi emendabili.
- **Meta-principio della fiducia:** La leale collaborazione tra stazione appaltante e concorrenti orienta il funzionamento dell'intero impianto contrattuale.

L'evoluzione della contrattualistica pubblica nel vigore del [decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36](#) riflette una costante tensione tra la salvaguardia della massima partecipazione e la tempestiva selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nel quadro tracciato dalla codificazione unitaria, gli istituti procedurali non possono più essere interpretati come una sequenza di sanzioni automatiche destinate a premiare il formalismo burocratico a scapito dell'efficienza e della qualità tecnica. L'equilibrio tra il rigoroso accertamento dei requisiti soggettivi e la conservazione degli atti negoziali costituisce il banco di prova su cui si misura la portata del **soccorso istruttorio e DGUE** nella prassi delle gare telematiche. La decisione del Consiglio di Stato, sentenza n. 1438 del 2026, si inserisce con vigore in questo contesto sistematico, affrontando il tema della completa omissione del Documento di Gara Unico Europeo ad opera di un'impresa mandante in sede di caricamento della busta amministrativa.

01. Il perimetro del soccorso istruttorio e l'omissione del formulario di gara

1.1 — L'art. 101 d.lgs. 36/2023 e la genesi del Documento di Gara Unico Europeo

La disciplina del soccorso istruttorio rappresenta uno dei cardini della procedura di evidenza pubblica moderna, configurandosi quale **presidio irrinunciabile a garanzia del favor participationis** e della leale cooperazione tra amministrazione aggiudicatrice e operatori di mercato. Introdotto nell'ordinamento eurounitario sin dalla direttiva 71/305/CEE e attualmente disciplinato dall'art. 56, par. 3, della direttiva 2014/24/UE, l'istituto autorizza gli enti committenti a richiedere ai concorrenti la trasmissione, il chiarimento o il completamento delle **informazioni documentali carenti o incomplete**. Tale facoltà incontra l'unico inderogabile limite nel rispetto della parità di trattamento e della trasparenza, precludendo qualsiasi **trattativa negoziale sull'offerta tecnica ed economica**. Nel contesto dell'ordinamento nazionale, l'art. 101 del [decreto legislativo n. 36 del 2023](#) ha superato la frammentaria collocazione del previgente codice, dedicando una **regolamentazione articolata e quadripartita** volta a scongiurare l'esclusione per meri vizi di forma estrinseci ed emendabili.

In tale prospettiva deve essere riguardata la natura giuridica del Documento di Gara Unico Europeo, introdotto dalla normativa comunitaria come **autodichiarazione standardizzata preventiva** e recepito tramite il regolamento di esecuzione (UE) 2016/7. La funzione originaria dell'ESPD risiede nell'alleggerire l'onere burocratico gravante sulle imprese, sostituendo una pletora di certificati provvisori con un **modello dichiarativo uniforme** concernente il possesso dei requisiti generali di moralità e speciali di qualificazione. Come precisato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1438 del 2026 ^[1], il formulario europeo è nato come **strumento di semplificazione acceleratoria** e non può tramutarsi in una trappola procedimentale o in un diaframma preclusivo dell'accesso al mercato. Qualificare l'omessa compilazione del modello alla stregua di una **causa insanabile di nullità strutturale** dell'offerta equivarrebbe a invertire la teleologia della direttiva europea, degradando un meccanismo di facilitazione a **fattore espulsivo rigido e sproporzionato**.

1.2 — La congiunzione disgiuntiva e l'assenza del contenitore documentale

Il nodo ermeneutico sottoposto all'esame del supremo organo di giustizia amministrativa trae origine da una controversia in cui il giudice di primo grado aveva ritenuto insanabile l'omesso caricamento telematico del DGUE di una società mandante di un **costituendo raggruppamento temporaneo d'imprese**. La questione dei confini del soccorso integrativo a fronte della mancata allegazione dei modelli dichiarativi era già stata sollevata nella prassi applicativa (cfr. l'analisi critica svolta in [Soccorso istruttorio e omessa produzione del DGUE](#)), ma il tribunale territoriale aveva valorizzato un'esegesi strettamente letterale dell'art. 101, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 36/2023, affermando che la norma istituisca un **limite quantitativo inderogabile** all'attività integrativa della stazione appaltante: la sanatoria presupporrebbe indefettibilmente l'avvenuta trasmissione del documento e potrebbe investire unicamente i singoli elementi mancanti della documentazione trasmessa *con* il DGUE, e non già il formulario nella sua interezza. Tale impostazione giungeva a equiparare l'assenza del formulario alla **radicale inesistenza della domanda di partecipazione**, dichiarando illegittimo il soccorso istruttorio attivato dalla stazione appaltante.

La pronuncia n. 1438 del 2026 disarticola integralmente l'impostazione formalistica del tribunale, evidenziando come la stessa formulazione dell'art. 101, comma 1, lett. a), deponga in senso opposto. La disposizione consente infatti di integrare ogni elemento mancante della documentazione trasmessa «con la domanda di partecipazione alla procedura di gara o con il documento di gara unico europeo». La presenza della **congiunzione coordinante «o»** riveste inequivocabile valore disgiuntivo e alternativo: una volta depositata validamente la **domanda congiunta di partecipazione** —

ritualmente sottoscritta con firma digitale sia dalla mandataria sia dalla mandante — ricorrono integralmente i presupposti di legge per sanare ogni omissione documentale correlata. Si afferma così l'innovativo canone sostanziale secondo cui l'assenza del «contenitore» documentale standardizzato (il DGUE), a fronte della certezza del «contenuto» negoziale e dell'assunzione degli impegni associativi, costituisce una **carenza formale facilmente emendabile** che non altera il leale confronto competitivo e impone l'esercizio del **dovere di soccorso istruttorio**.

02. I principi del risultato e della fiducia quali criteri ermeneutici primari

2.1 — Il superamento del brocardo *in claris non fit interpretatio*

L'argomentazione svolta dalla sentenza n. 1438 del 2026 assume un valore di straordinario impatto dogmatico per quanto concerne la metodologia dell'interpretazione giuridica nell'ordinamento amministrativo contemporaneo. La pronuncia sottopone a severo vaglio critico l'approccio del giudice di primo grado, reo di aver ancorato la decisione all'adagio *in claris non fit interpretatio*. Il Collegio osserva come tale brocardo veicoli una **concezione riduttiva e ingenua dell'attività esegetica**, intesa come mera riproduzione *sine glossa* di un enunciato legislativo ritenuto dotato di un significato oggettivo immediatamente accessibile all'intuizione linguistica dell'operatore. Nel diritto amministrativo, e specificamente nel settore dell'evidenza pubblica, l'interpretazione non coincide con la passiva ricezione del testo, bensì costituisce un'attività complessa di **contestualizzazione assiologica e sistematica**, diretta a ricondurre ogni singola regola all'interno della trama dei principi generali dell'ordinamento.

Il rifiuto dell'interpretazione atomistica e formalista si salda con la valorizzazione dei principi codificati nel Titolo I del Libro I del [decreto legislativo n. 36 del 2023](#), i quali non posseggono una valenza meramente programmatica o decorativa, ma esplicano una **funzione interpretativa e integrativa vincolante** per tutte le norme del codice. L'art. 1 del codice, consacrando il **principio del risultato** quale criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, impone di orientare l'azione della stazione appaltante verso la selezione dell'offerta più vantaggiosa e qualitativamente elevata. In questa prospettiva, la preclusione aprioristica dell'integrazione documentale contrasterebbe frontalmente con il risultato, sacrificando

ingiustificatamente la migliore proposta economica a cagione di una **mera omissione materiale estrinseca**, perfettamente rettificabile senza alcun pregiudizio per la trasparenza della procedura.

2.2 — La qualificazione del principio della fiducia come meta-principio sistematico

Accanto al risultato, il Consiglio di Stato attribuisce una portata dirompente al principio della reciproca fiducia sancito dall'art. 2 del nuovo codice dei contratti pubblici. Il Collegio definisce espressamente la fiducia come un **vero e proprio meta-principio sistematico**, ossia una regola di secondo grado che sovrintende al corretto funzionamento della macchina del diritto, ridefinendo i canoni relazionali tra amministrazione e cittadino. La fiducia valorizza l'autonomia decisionale e la responsabilità dei funzionari pubblici, promuovendo un **modello di gestione collaborativo e antiformalista** (in perfetta consonanza con l'art. 1, comma 2-bis, della [legge n. 241 del 1990](#)). Il soccorso istruttorio contemplato dall'art. 101 costituisce la diretta concretizzazione operativa di tale meta-principio, operando quale **rimedio procedimentale obbligatorio** volto a prevenire esiti irragionevoli e ingiustamente punitivi per l'operatore economico che sia incorso in un errore agevolmente emendabile.

La reciproca fiducia presuppone che l'amministrazione riconosca la serietà della candidatura desumibile dall'atto formale di sottoscrizione della domanda, astenendosi da prassi espulsive sproporzionate che disincentivano gli operatori più qualificati dal partecipare alle gare pubbliche. Come rimarcato dal Consiglio di Stato, la tutela della concorrenza non si attua attraverso l'innalzamento di barriere formali insormontabili, ma attraverso la **salvaguardia del merito sostanziale** delle imprese in gara. L'attivazione del **soccorso istruttorio e DGUE** risponde pertanto a una precisa direttiva sistemica: consentire la produzione postuma del formulario standardizzato non altera la *par condicio* tra i concorrenti, qualora sia accertato che il **requisito di partecipazione preesisteva** alla scadenza del bando, limitandosi l'integrazione a certificare in via formale una qualità giuridica già posseduta dalla mandante.

03. I limiti operativi del soccorso: perentorietà dei

termini e invariabilità dell'offerta

3.1 — Termini decadenziali e divieto di soccorso bifasico

L'apertura antiformalistica delineata dalla sentenza n. 1438 del 2026 non si traduce in un indiscriminato salvacondotto procedimentale: l'attivazione del soccorso istruttorio resta subordinata a **stringenti limiti oggettivi e temporali**, posti a presidio della certezza e della parità di trattamento tra i concorrenti. In primo luogo, la giurisprudenza amministrativa del 2026 ha ribadito la rigorosa **natura perentoria del termine assegnato** dalla stazione appaltante per la regolarizzazione documentale. Come statuito dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 6585 del 2026 ^[2], la facoltà dell'amministrazione di concedere un termine compreso tra cinque e dieci giorni (art. 101, comma 1) è assistita da efficacia decadenziale automatica. L'inosservanza del termine — anche ove l'operatore provveda entro il limite massimo teorico di dieci giorni — determina l'**esclusione vincolata del concorrente**, senza che l'eventuale applicazione dell'inversione procedimentale ex art. 107, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023 possa degradare il soccorso a mero chiarimento non perentorio.

In secondo luogo, la regolarizzazione incontra un confine invalicabile nel divieto di modificazione sostanziale dell'offerta e nella preesistenza dei requisiti con data certa. Con specifico riferimento alla garanzia provvisoria, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 5729 del 2026 ^[3], ha chiarito che l'integrazione della cauzione difforme o insufficiente è ammessa esclusivamente se il negozio di garanzia si sia **validamente perfezionato prima della scadenza** del termine di presentazione delle offerte; è altresì illegittimo il **soccorso cosiddetto bifasico o duplicato**, non potendo la stazione appaltante concedere proroghe a catena o richiedere nuovi documenti dopo che il primo tentativo di sanatoria sia risultato infruttuoso. Tale rigore riflette l'esigenza di preservare l'integrità del confronto selettivo, impedendo che il rimedio istruttorio sia surrettiziamente impiegato per colmare l'originaria carenza di un elemento essenziale di affidabilità.

La tutela dell'affidamento si riflette peraltro nella facoltà di rettifica riconosciuta al concorrente dall'art. 101, comma 4, del codice. Nel definire i contorni del soccorso correttivo su istanza di parte, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 2721 del 2026 ^[4], ha precisato che l'operatore può emendare errori materiali manifesti contenuti nell'offerta tecnica o economica fino al giorno fissato per l'apertura della specifica busta. La digitalizzazione integrale delle procedure garantisce la **segretezza delle offerte telematiche** sino al momento della loro disamina, rendendo legittima la **correzione del lapsus calami** che non alteri l'assetto negoziale dell'offerta. Come confermato anche dalla sentenza n. 4268 del 2026 ^[5], le manifestazioni di volontà espresse nelle offerte pubbliche devono essere interpretate secondo i

canoni civilistici di conservazione e buona fede (artt. 1362 e 1367 c.c.), tutelando la serietà della proposta contro letture atomistiche ed esasperatamente formalistiche.

3.2 — Quadro sinottico delle tipologie di soccorso nel codice dei contratti pubblici

Il sistema dell'art. 101 del [d.lgs. n. 36 del 2023](#) delinea un apparato rimediale quadripartito, le cui caratteristiche operative e preclusioni sono riassunte nella tavola seguente:

Tipologia di soccorso	Riferimento normativo	Ambito e presupposti oggettivi	Limiti e decadenze operative
Soccorso integrativo o completivo	Art. 101, comma 1, lett. a)	Integrazione di ogni elemento mancante trasmesso con la domanda o con il DGUE; cauzione provvisoria carente.	Termine perentorio da 5 a 10 giorni; per la garanzia provvisoria è necessaria la data certa anteriore alla scadenza.
Soccorso sanante generale	Art. 101, comma 1, lett. b)	Sanatoria di omissioni, inesattezze o irregolarità della domanda di partecipazione e dei documenti allegati.	Termine perentorio a pena di esclusione; inammissibilità per carenza sostanziale insuperabile del requisito.
Soccorso procedimentale o chiarificatore	Art. 101, comma 3	Richiesta di chiarimenti su contenuti dell'offerta tecnica ed economica per ricercare l'effettiva volontà negoziale.	Divieto assoluto di modifica sostanziale dell'offerta o introduzione di elementi tecnici ed economici nuovi.
Soccorso correttivo su istanza di parte	Art. 101, comma 4	Rettifica di errori materiali manifesti contenuti nell'offerta tecnica od economica ad iniziativa del concorrente.	Esperibile fino al giorno di effettiva apertura della specifica busta tecnica o economica; errore desumibile dall'atto.

In definitiva, la sintesi giurisprudenziale offerta dal Consiglio di Stato riconsegna al sistema degli appalti un'interpretazione armoniosa ed equilibrata. Nel rapporto tra **soccorso istruttorio e DGUE**, la pronuncia n. 1438 del 2026 segna il definitivo trionfo del principio del risultato: la procedura a evidenza pubblica non è una rassegna di cavilli procedurali, ma la sede in cui premiare le proposte economicamente più virtuose, consentendo alla pubblica amministrazione di raggiungere l'interesse della collettività senza sacrificare la lealtà e la trasparenza del mercato concorrenziale.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36](#) , artt. 1, 2, 6, 94, 95, 101, 107, 108 — Principi del risultato e della fiducia; disciplina del soccorso istruttorio e delle procedure di gara.

[Legge 7 agosto 1990, n. 241](#) , artt. 1, 6 — Principi di trasparenza, leale collaborazione e dovere di soccorso istruttorio procedimentale.

[Codice Civile](#) , artt. 1362, 1363, 1367 — Regole legali di ermeneutica contrattuale, conservazione degli atti negoziali e buona fede.

[Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, art. 56](#) — Disciplina comunitaria delle procedure di appalto e chiarimenti documentali.

[Regolamento di esecuzione \(UE\) 2016/7 della Commissione del 5 gennaio 2016](#) — Istituzione del modello di formulario standard per il Documento di Gara Unico Europeo.

Giurisprudenza citata

1. [Consiglio di Stato, sentenza 2026, n. 1438](#) — Riforma la sentenza del TAR Campania e afferma che l'omissione del DGUE della mandante è sanabile ex art. 101 d.lgs. 36/2023 alla luce dei principi del risultato e della fiducia. Esito: accoglie in parte l'appello e riforma Punto: P.Q.M.
2. [Consiglio di Stato, sentenza 2026, n. 6585](#) — Conferma la perentorietà del termine minimo di cinque giorni per il riscontro al soccorso istruttorio anche in caso di inversione procedimentale. Esito: rigetta l'appello Punto: P.Q.M.
3. [Consiglio di Stato, sentenza 2026, n. 5729](#) — Sancisce la necessità della data certa anteriore per la sanabilità della cauzione provvisoria ed esclude l'ammissibilità del soccorso istruttorio bifasico a catena. Esito: rigetta l'appello principale e incidentale Punto: P.Q.M.
4. [Consiglio di Stato, sentenza 2026, n. 2721](#) — Riconosce la piena operatività del soccorso correttivo su istanza di parte ex art. 101 comma 4 per errori materiali nell'offerta fino all'apertura della busta economica. Esito: accoglie in parte gli appelli principali Punto: P.Q.M.

- 5. Consiglio di Stato, sentenza 2026, n. 4268** — Applica i canoni di conservazione negoziale ex art. 1367 c.c. all'interpretazione delle offerte tecniche e chiarisce i presupposti della regressione procedimentale ex art. 108 comma 12. Esito: accoglie in parte gli appelli principali Punto: P.Q.M.



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.