

Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 4896 del 18 giugno 2026

Appalti pubblici – Poteri del procuratore – Esclusione dalla gara – Soccorso istruttorio

Pubblicato il 18/06/2026

N. 04896/2026REG.PROV.COLL.

N. 02308/2026 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2308 del 2026, proposto da (...), in proprio e quale mandataria di Rti con (...), in proprio e quale mandante, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentate e difese dagli avvocati (...) e (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 3982 del 2026, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2026 il Cons. Elena Quadri;

Si dà atto che gli avvocati (...) e (...) hanno depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

(...), in proprio e quale mandataria di Rti con (...), in proprio e quale mandante, hanno impugnato il provvedimento del Comune di Roma – Dipartimento Organizzazione e Risorse Umane – Direzione Formazione e Tutela del Lavoro – E.Q. Tutela del lavoro e sorveglianza sanitaria – Servizio Tutela del Lavoro e Sorveglianza Sanitaria – Ufficio Sorveglianza Sanitaria e visite preassuntive, a firma della Direttore dott. (...), del 9 gennaio 2026, con cui è stata disposta l'esclusione del Rti (...) dalla procedura aperta per l'affidamento del servizio di accertamenti sanitari ex art. 41 del d.lgs. n. 81 del 2008 – CIG (...), indetta da Roma Capitale, e gli atti connessi, fra cui i verbali e gli atti di gara nella parte in cui disciplinano la presentazione della domanda di partecipazione e dell'offerta nonché della garanzia provvisoria.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha respinto il ricorso con sentenza n. 3982 del 2026, appellata dal Rti (...) per i seguenti motivi di diritto:

I) omessa e/o erronea pronuncia su punto decisivo della controversia – violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato – perplessità della motivazione - violazione e falsa applicazione degli artt. 1362 e ss., 1387, 1388, 1399, 1784 e 2384, comma 2, del codice civile, nonché del principio di proporzionalità e dei principi di tassatività delle cause di esclusione e massima partecipazione di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 36 del 2023;

violazione art. 68, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023 - eccesso di potere per difetto di motivazione ed istruttoria, errore di fatto, irragionevolezza;

II) sotto diverso ed ulteriore profilo: omessa e/o erronea pronuncia su punto decisivo della controversia – violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato – perplessità della motivazione - violazione e falsa applicazione degli artt. 1362 e ss., 1387, 1388, 1399, 1784 e 2384, comma 2, del codice civile nonché del principio di proporzionalità e dei principi di tassatività delle cause di esclusione e massima partecipazione di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 36 del 2023. violazione art. 68, comma 2, d.lgs. n. 36 del 2023 - eccesso di potere per difetto di motivazione ed istruttoria, errore di fatto, irragionevolezza;

III) sotto diverso ed ulteriore profilo: omessa e/o erronea motivazione su punto decisivo della controversia – violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato - violazione e falsa applicazione dell'art. 101 del d.lgs. n. 36 del 2023 in tema di soccorso istruttorio nonché degli artt. 1399, 1784 e 2384, comma 2, del codice civile nonché del principio di proporzionalità e dei principi di tassatività delle cause di esclusione e massima partecipazione di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 36 del 2023; eccesso di potere per difetto di motivazione ed istruttoria, errore di fatto, irragionevolezza.

Si è costituita per resistere all'appello Roma Capitale.

Successivamente le parti hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive conclusioni.

All'udienza pubblica del 9 giugno 2026 l'appello è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Giunge in decisione l'appello proposto da (...), in proprio e quale mandataria di Rti con (...), in proprio e quale mandante, per la riforma della sentenza del Tar Lazio n. 3982 del 2026, che ha respinto il loro ricorso per l'annullamento del provvedimento del Comune di Roma – Dipartimento Organizzazione e Risorse Umane – Direzione Formazione e Tutela del Lavoro – E.Q. Tutela del lavoro e sorveglianza sanitaria – Servizio Tutela del Lavoro e Sorveglianza Sanitaria – Ufficio Sorveglianza Sanitaria e visite preassuntive, a firma del Direttore dott. (...), del 9 gennaio 2026, con cui è stata disposta l'esclusione del Rti (...) dalla procedura aperta per l'affidamento del servizio di accertamenti sanitari ex art. 41 del d.lgs. n. 81 del 2008 – CIG (...), indetta da Roma Capitale, e degli atti connessi, fra cui i verbali e gli atti di gara nella parte in cui disciplinano la presentazione della domanda di partecipazione e dell'offerta nonché della garanzia provvisoria.

L'esclusione risulta motivata sulla base dell'asserita insufficienza dei poteri di rappresentanza del soggetto firmatario dell'offerta presentata nell'ambito della procedura in oggetto per conto della designata mandataria (...), in ragione del limite economico previsto dalla procura conferita al legale rappresentante per la sottoscrizione del contratto stipulato in seguito all'eventuale aggiudicazione e ciò in ragione della previsione di cui al punto 14 della procura, che limita il potere rappresentativo alla conclusione di accordi commerciali pluriennali, di valore annuale non superiore ad euro 570.000,00. Tale ultima previsione della procura è stata ritenuta preclusiva della presentazione dell'offerta da parte del procuratore in quanto il valore annuo della base d'asta previsto dalla procedura di gara, pari ad euro 590.015,75, è superiore al valore annuo degli accordi contrattuali pluriennali che il medesimo potrebbe sottoscrivere in seguito all'aggiudicazione. Inoltre, la stazione appaltante ha motivato l'esclusione anche sull'asserita omessa presentazione di idonea documentazione attestante i poteri di firma del soggetto sottoscrittore della garanzia provvisoria fornita in relazione alla partecipazione alla procedura di gara di specie.

La sentenza impugnata ha ritenuto fondato solo il motivo di illegittimità della seconda ragione di esclusione, respingendo, invece, il ricorso con riferimento alla prima motivazione, che ha reputato legittima.

L'appellante deduce l'erroneità della sentenza appellata per varie ragioni:

innanzitutto, la procura, al punto 23, non disporrebbe alcuna limitazione economica per la sottoscrizione delle offerte richieste per la partecipazione alle gare pubbliche, atteso che la limitazione economica prevista al punto 14 per la sottoscrizione del contratto opererebbe solo nel caso di eventuale aggiudicazione; in ogni caso, la limitazione economica dei poteri di rappresentanza del procuratore generale della designata mandataria (...) di cui al punto 14 della procura (relativa alla stipula dei contratti conseguenti all'eventuale aggiudicazione) non sarebbe preclusiva della partecipazione alla gara, atteso che detta limitazione avrebbe dovuto essere

considerata non in relazione al valore a base d'asta della procedura di gara, ma in relazione al valore dell'importo a base d'asta per come obbligatoriamente ribassato nell'offerta - che è inferiore al limite - ai sensi dell'art. 15 del disciplinare;

peraltro, nel caso di specie la designata mandataria ha specificato, ai sensi dell'art 68, comma 2, d.lgs n. 36 del 2023, che in caso di aggiudicazione avrebbe avuto una quota di partecipazione al Rti (e quindi una quota di esecuzione) pari al 71% dell'importo a base d'asta. Di conseguenza, la stazione appaltante avrebbe dovuto considerare che l'impegno negoziale assunto è per il 71% dell'importo dell'offerta presentata in gara. Rapportando tale percentuale di esecuzione alla base d'asta, la limitazione economica dei poteri del procuratore di cui al punto 14 della procura, erroneamente ritenuta rilevante dalla stazione appaltante, avrebbe dovuto, invece, essere considerata come riferita al 71% della base d'asta e quindi ampiamente nei limiti economici indicati al punto 14 della predetta procura; la stazione appaltante avrebbe formulato la richiesta di chiarimenti in modo criptico, non permettendo la piena esplicazione delle difese dell'appellante in sede procedimentale, e in ogni caso, ove sussistesse l'ipotesi di difetto di rappresentanza indicata nel provvedimento di esclusione, comunque non si sarebbe potuta disporre l'esclusione, atteso che, nel caso di specie, la stazione appaltante non avrebbe potuto esimersi dal ritenere comunque valida l'offerta o, in subordine, dal richiedere mediante soccorso istruttorio, ai sensi dell'art. 101 del d.lgs n. 36 del 2023, la produzione di una ratifica dell'offerta ai sensi dell'art. 1399 del codice civile, in quanto, in tema di società di capitali *ex art. 2384, comma 2, c.c.*, l'eccedenza dell'atto rispetto ai limiti dell'oggetto sociale, ovvero il suo compimento al di fuori dei poteri conferiti, non integra un'ipotesi di nullità dell'atto medesimo, ma, al più, di inefficacia e di inopponibilità nei rapporti con i terzi, eccepibile, peraltro, solo dalla società stessa, che potrebbe scegliere, in via alternativa, di ratificarlo con effetto *ex tunc*. Nel caso di specie sussistevano, dunque, in ogni caso, i presupposti per una ratifica o per un soccorso istruttorio, anche processuale, anche in omaggio al principio del risultato che deve governare ogni procedura ad evidenza pubblica.

Roma Capitale contesta la fondatezza del gravame, sostenendo che la carenza dei poteri del procuratore non costituirebbe una mera irregolarità formale, bensì un vizio sostanziale che inficia la validità stessa dell'impegno negoziale assunto; il limite di valore di cui al punto 14 della procura (di euro 570.000,00) sarebbe chiaro, invalicabile e palesamente inferiore al valore annuale della procedura (di euro 590.015,75), rendendo il procuratore privo del "potere sostanziale di impegnare la società per la specifica gara", ai sensi dell'art. 10 del disciplinare. Trattandosi di una carenza sostanziale, e non meramente formale, essa non sarebbe sanabile tramite soccorso istruttorio, che non può essere utilizzato per consentire la produzione di requisiti sostanziali mancanti ab origine o per sanare *ex post* carenze che avrebbero dovuto essere soddisfatte entro il termine perentorio di presentazione dell'offerta, pena la violazione della par condicio. Inoltre, la stazione appaltante avrebbe formulato la richiesta di chiarimenti in modo chiaro e specifico, evidenziando due precise criticità: la prima, relativa alla domanda di partecipazione, in cui non risultano evidenti i presupposti legittimanti i poteri del Procuratore generale a presentare la domanda stessa; la seconda, relativa alla garanzia provvisoria, che risulta carente della documentazione attestante i poteri di firma, idonei ad impegnare il garante, del sottoscrittore. La richiesta, pertanto, non era affatto generica. A fronte di tale chiara richiesta, la risposta fornita dal Rti sarebbe stata del tutto insufficiente, limitandosi a richiamare i punti 14, 15, 16 e 23 della procura senza risolvere in alcun modo l'evidente antinomia

tra il potere generale di cui al punto 23 e il limite economico specifico di cui al punto 14. Inoltre, tale dichiarazione non proveniva da un soggetto terzo e gerarchicamente sovraordinato, quale il legale rappresentante o l'Amministratore Unico, l'unico legittimato a fornire un'interpretazione autentica o a ratificare l'operato del procuratore, ma era sottoscritta dal medesimo dott. (...), i cui poteri erano oggetto di contestazione, dunque priva di qualunque efficacia sanante.

Neppure sarebbe fondata l'argomentazione principale delle appellanti, secondo cui il limite di potere del procuratore andrebbe rapportato non al valore a base di gara, bensì al valore dell'offerta economica necessariamente ribassata o alla quota di partecipazione al Rti della mandataria, contrapponendosi al principio di segretezza delle offerte economiche il quale imporrebbe una netta separazione tra la fase di verifica dei requisiti di ammissione e quella di valutazione delle offerte. Nella fase di esame della documentazione amministrativa, in cui l'offerta economica deve rimanere segreta, l'unico parametro oggettivo, certo e conoscibile cui la stazione appaltante potrebbe fare riferimento per verificare l'efficacia dei poteri del sottoscrittore sarebbe il valore posto a base di gara. Altrettanto infondata sarebbe la tesi secondo cui l'impegno negoziale dovrebbe essere parametrato alla quota di partecipazione della mandataria (71%), prospettiva che ignorerebbe la natura solidale dell'obbligazione assunta dal Rti; pertanto, la verifica dei poteri dovrebbe avere ad oggetto la capacità di vincolare l'impresa per l'intera prestazione, non per una sua mera frazione. Anche l'invocazione del principio del risultato non potrebbe essere utilizzata per superare vizi sostanziali che inficiano la validità stessa dell'offerta e la certezza dell'impegno negoziale. L'operato della stazione appaltante, lungi dall'essere formalistico, si sarebbe invece posto in piena attuazione del medesimo principio del risultato, che esige affidabilità e certezza dei rapporti giuridici sin dalla fase di ammissione alla gara. L'appello è fondato.

La stazione appaltante ha ritenuto di escludere l'appellante dalla gara in virtù del limite economico previsto dalla procura conferita al legale rappresentante non per la presentazione dell'offerta (consentita, senza limiti economici, dai poteri attribuiti al punto 23 della procura) ma per la sottoscrizione – in caso di aggiudicazione - dell'eventuale successivo contratto e ciò in ragione della previsione di cui al punto 14 della procura stessa, che limita il potere rappresentativo alla conclusione di accordi commerciali pluriennali, di valore annuale non superiore ad euro 570.000,00. Tale ultima previsione della procura è stata ritenuta preclusiva della presentazione dell'offerta da parte del procuratore in quanto il valore annuo della base d'asta previsto dalla procedura di gara, pari ad euro 590.015,75, è superiore al valore annuo degli accordi contrattuali pluriennali che il medesimo potrebbe sottoscrivere in seguito all'eventuale aggiudicazione.

Dall'esame della procura versata in atti risulta, però, che il punto 14 della stessa si riferisce chiaramente al potere negoziale di sottoscrivere contratti e quindi concerne la fase procedurale eventuale successiva all'adozione del provvedimento di aggiudicazione, non la fase di presentazione dell'offerta per la partecipazione alla procedura concorsuale, che è invece disciplinata dal punto 23 della procura, senza alcuna limitazione di carattere economico, essendo attribuito al procuratore generale il potere di *“rappresentare la società in tutte le sue relazioni con gli uffici fiscali, finanziari, amministrativi, giudiziari e previdenziali dello Stato e delle amministrazioni dipendenti, con enti pubblici locali ed enti parastatali, ivi comprese istituzioni delle asl e delle regioni, con facoltà di chiedere autorizzazioni e licenze, presentare istanze e denunce, fare reclami e ricorsi,*

contro qualsiasi provvedimento delle autorità ed uffici di cui sopra e firmare i relativi documenti, ed in genere compiere ogni atto nei confronti degli uffici ed enti predetti”.

Infatti, il disposto letterale del punto 14 della procura riguarda il potere del legale rappresentante di (...) di “sottoscrivere accordi commerciali pluriennali di valore annuale non superiore a Euro 570.000 (cinquecentosettantamila) per singolo contratto ...”.

Dalle suddette chiare previsioni si evince, dunque, che il legale rappresentante del mandatario del Rti avrebbe di certo potuto firmare l’offerta, come in effetti avvenuto, senza limiti di valore, atteso che la *lex specialis* di gara, per come formulata, non glielo impediva.

Ed invero, ai sensi dell’art. 10 del disciplinare di gara, il procuratore doveva essere munito del “*potere sostanziale di impegnare la società per la specifica gara*”, e in effetti la procura, al punto 23, non prevede alcuna limitazione economica per la sottoscrizione delle offerte richieste per la partecipazione alle gare pubbliche, atteso che l’unica limitazione economica, quella prevista al punto 14 per la sottoscrizione del contratto, opererebbe solo nel caso di eventuale aggiudicazione; e nel caso concreto, nell’ipotesi di eventuale aggiudicazione, il procuratore avrebbe potuto firmare anche il contratto, in considerazione del ribasso offerto, per il quale il valore del contratto rientrava nell’ambito dei suoi poteri di rappresentanza generale.

In ogni caso, ove anche fosse esistita l’ipotesi di difetto di rappresentanza indicata nel provvedimento di esclusione, comunque la stazione appaltante non avrebbe potuto disporre l’esclusione qui contestata. Invero, la stazione appaltante non avrebbe potuto esimersi dal richiedere mediante soccorso istruttorio, ai sensi dell’art. 101 del d.lgs n. 36 del 2023, la produzione di una ratifica dell’offerta, ai sensi dell’art. 1399 del codice civile, atteso che, in tema di società di capitali ex art. 2384, comma 2, c.c., l’eccedenza dell’atto rispetto ai limiti dell’oggetto sociale, ovvero il suo compimento al di fuori dei poteri conferiti, non integra un’ipotesi di nullità dell’atto medesimo, ma, al più, di inefficacia e di inopponibilità nei rapporti con i terzi, eccepibile, peraltro, solo dalla società stessa, che potrebbe scegliere, in via alternativa, di ratificarlo con effetto *ex tunc* (cfr. Cons. Stato, III, 5 marzo 2018, n. 1338).

Per consolidato orientamento giurisprudenziale, infatti, “*Il contratto stipulato dall’amministratore di una società eccedendo dai poteri di rappresentanza fissati dall’atto costitutivo e dallo statuto non è affetto da nullità, poiché l’art. 2384, comma 2, c.c., nel testo ratione temporis applicabile, prevede solo l’inopponibilità delle limitazioni di tali poteri ai terzi, salvo che questi abbiano agito intenzionalmente a danno della società, così escludendo implicitamente che la violazione della disposizione possa essere invocata dal terzo contraente*” (Cass. civ., III, ord., 3 marzo 2025, n. 5647).

La proposta negoziale o il contratto concluso dal *falsus procurator* non sono, dunque invalidi, ma solo inefficaci nei confronti del soggetto falsamente rappresentato, salvo ratifica (cfr., fra le tante, Cass. civ., I, 13 marzo 2015, n.5105). Inoltre, “*la ratifica ha effetto retroattivo di tal che il negozio concluso dal “falsus procurator” acquista efficacia fin dall’origine come se fosse stato concluso dal rappresentante legittimato*” (cfr. Cass. civ., III, 16 febbraio 2000, n. 1708).

Sussistevano, dunque, in ogni caso, i presupposti per sanare eventuali assunte invalidità mediante soccorso istruttorio e ratifica.

Alla luce delle suesposte considerazioni l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado.

Sussistono, tuttavia, in considerazione delle peculiarità della presente controversia, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente
Valerio Perotti, Consigliere
Alberto Urso, Consigliere
Sara Raffaella Molinaro, Consigliere
Elena Quadri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Elena Quadri

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO