

Revoca della gara d'appalto e riparto di giurisdizione

Spetta al **Giudice Amministrativo** la cognizione sull'indennizzo ex art. 21-quinquies e sull'affidamento secondo le **Sezioni Unite** n. 3773/2026.

Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo 11 Agosto 2026 Lettura 11 min

Stato della questione

La vertenza affrontata riguarda la **revoca della gara d'appalto e giurisdizione** tra Giudice Ordinario e **Giudice Amministrativo**. Con l'ordinanza n. 3773/2026, le Sezioni Unite della Cassazione hanno chiarito che, qualora la revoca sia motivata da sopravvenuta mancanza di fondi, sia l'indennizzo ex **art. 21-quinquies L. 241/1990** sia la richiesta risarcitoria per lesione dell'affidamento precontrattuale rientrano nella giurisdizione esclusiva del G.A. ex art. 133 c.p.a.

Abstract (Italiano)

Il presente articolo esamina l'ordinanza delle Sezioni Unite della **Corte di Cassazione**, 19 febbraio 2026, n. 3773. Le Sezioni Unite hanno riaffermato che appartiene alla giurisdizione esclusiva del **Giudice Amministrativo** (art. 133, comma 1, lett. a, n. 4, c.p.a.) la cognizione della domanda di indennizzo per revoca di una gara d'appalto ex art. 21-quinquies L. 241/1990, nonché la pretesa risarcitoria per lesione dell'affidamento precontrattuale, qualora le condotte della P.A. si colleghino all'esercizio del potere discrezionale di **autotutela**.

Abstract (English)

This commentary examines Supreme Court United Sections order no. 3773 of 19 February 2026 regarding jurisdictional boundaries in public procurement. The Court ruled that claims for indemnification under Article 21-quinquies of Law 241/1990 following tender revocation for financial constraints, as well as claims for pre-contractual legitimate expectations, fall under the exclusive jurisdiction of Administrative Courts.

Punti Chiave della Sentenza

- **Giurisdizione esclusiva del G.A.:** L'indennizzo ex art. 21-quinquies L. 241/90 spetta al Giudice Amministrativo.
- **Potere discrezionale di autotutela:** Anche la revoca per sopravvenuto difetto di bilancio esprime potestà pubblica.
- **Tutela dell'affidamento:** Le pretese risarcitorie connesse all'esercizio del potere rientrano nell'art. 133 c.p.a.

Massima Redazionale / Principio di Diritto

*In tema di **riparto di giurisdizione**, appartiene alla giurisdizione esclusiva del **Giudice Amministrativo**, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 4, del D.Lgs. n. 104 del 2010 (Codice del Processo Amministrativo), la cognizione delle controversie aventi ad oggetto la determinazione e la corresponsione dell'indennizzo dovuto in caso di revoca di una procedura di gara o di un provvedimento di aggiudicazione ex art. 21-quinquies L. n. 241 del 1990, anche quando la revoca sia disposta per sopravvenute ragioni di copertura finanziaria. Alla medesima giurisdizione appartiene la cognizione delle domande risarcitorie fondate sulla lesione dell'affidamento legittimo precontrattuale che si pongano in rapporto di causalità diretta con il successivo esercizio del potere discrezionale di **autotutela**.*

01. Fatto e vicenda processuale: dalla revoca della gara al conflitto di giurisdizione

La complessa controversia esaminata dalla **Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 19 febbraio 2026, n. 3773¹**, trae origine da una gara ad evidenza pubblica per l'affidamento di un appalto di lavori indetta da un ente locale metropolitano. Una società concorrente, classificatasi in posizione utile per l'aggiudicazione, vedeva improvvisamente arrestarsi l'iter procedimentale a seguito dell'adozione di un provvedimento di revoca in **autotutela** ex **art. 21-quinquies L. 241/1990**, motivato dalla sopravvenuta insostenibilità finanziaria e dalla rimodulazione dei fondi di bilancio dell'ente.

L'impresa adiva dapprima il TAR chiedendo la corresponsione dell'indennizzo previsto dall'art. 21-quinquies ed il risarcimento del danno per lesione dell'affidamento precontrattuale ex **art. 1337 c.c.** Il TAR declinava la giurisdizione sulla domanda risarcitoria da affidamento in favore del Giudice Ordinario. Il Tribunale ordinario, adito in riassunzione, contestava la ricostruzione ed intraprendeva d'ufficio il regolamento di giurisdizione dinanzi alle **Sezioni Unite**.

Le Sezioni Unite della Suprema Corte, componendo il conflitto negativo, hanno affermato la **giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo** su entrambe le domande, tracciando coordinate chiare sul tema **revoca della gara d'appalto e giurisdizione**.

La controversia trae origine da una gara ad evidenza pubblica per l'assegnazione di un contratto di appalto integrato avente ad oggetto la progettazione esecutiva e la realizzazione di infrastrutture viarie metropolitane. L'impresa concorrente, dopo aver superato la fase di verifica dei requisiti ed essersi

classificata al primo posto nella graduatoria provvisoria, confidava nel definitivo perfezionamento del vincolo contrattuale.

Tuttavia, l'amministrazione aggiudicatrice adotta una deliberazione con cui dispone la revoca della procedura d'appalto ex [art. 21-quinquies L. 241/1990](#), motivando la decisione con la sopravvenuta contrazione dei trasferimenti statali ed la necessità di destinare le scarse risorse a capitoli di spesa prioritari. L'impresa agisce dinanzi al TAR chiedendo l'indennizzo ed il risarcimento dei danni per lesione dell'affidamento precontrattuale. A fronte della declinatoria parziale di giurisdizione del TAR per la sola azione risarcitoria, il Tribunale ordinario adito in riassunzione promuove d'ufficio il regolamento di giurisdizione dinanzi alle **Sezioni Unite** della Cassazione.

02. L'indennizzo ex art. 21-quinquies L. 241/1990 e la giurisdizione del G.A.

2.1 — La natura discrezionale del potere di autotutela e le ragioni finanziarie

Il nucleo fondante della motivazione resa dall'ordinanza n. 3773/2026 risiede nella qualificazione della posizione soggettiva dell'impresa partecipante. Quando la pubblica amministrazione dispone la revoca della procedura di gara adducendo la sopravvenuta mancanza di **copertura finanziaria**, essa non compie un mero atto di inadempimento negoziale, ma esercita una potestà d'autotutela pubblicistica a tutela dell'interesse pubblico².

La valutazione circa la sostenibilità economica dell'opera e la ripartizione dei fondi di bilancio costituisce l'espressione di un elevato tasso di discrezionalità amministrativa. Di conseguenza, l'aspirante aggiudicatario conserva una posizione di **interesse legittimo** al corretto esercizio di tale potere, spettando la relativa tutela indennitaria ex [art. 21-quinquies L. 241/1990](#) unicamente al plesso giurisdizionale amministrativo.

2.2 — L'attrazione nella giurisdizione esclusiva ex art. 133 c.p.a.

L'art. 133, comma 1, lett. a), n. 4, del Codice del Processo Amministrativo attribuisce espressamente alla **giurisdizione esclusiva** del **Giudice Amministrativo** le controversie relative alla determinazione ed al pagamento dell'indennizzo dovuto nei casi di revoca del provvedimento amministrativo. Le **Sezioni Unite** confermano che tale norma ha carattere omnicomprensivo, attraendo sia l'indennizzo per il danno emergente sia le valutazioni di spettanza della misura indennitaria³.

L'elemento determinante della decisione n. 3773/2026 risiede nella riaffermazione della natura pubblicistica del potere di **autotutela**. La revoca del provvedimento amministrativo o della procedura di gara non costituisce un mero inadempimento contrattuale, bensì l'esercizio di una potestà discrezionale attribuita dall'ordinamento all'amministrazione per la cura dell'interesse pubblico generale.

Anche quando la revoca si fonda su ragioni di bilancio o sull'indisponibilità di coperture finanziarie sopravvenute, la valutazione compiuta dalla stazione appaltante implica la ponderazione comparativa tra l'interesse del privato al conseguimento dell'appalto e l'interesse pubblico alla sostenibilità economica dell'opera. Ne consegue che il privato è titolare di una posizione di **interesse legittimo** nei confronti dell'esercizio di tale potere, con conseguente attrazione della domanda indennitaria ex [art.](#)

21-quinquies L. 241/1990 nella **giurisdizione esclusiva** del **Giudice Amministrativo** ex art. 133, comma 1, lett. a), n. 4, c.p.a.

03. Il quadro normativo ed il panorama giurisprudenziale sul riparto di giurisdizione

3.1 — Gli artt. 7 e 133 c.p.a., art. 21-quinquies L. 241/90 ed art. 1337 c.c.

La materia del **riparto di giurisdizione** negli appalti pubblici si fonda sugli [artt. 7 e 133 c.p.a.](#) L'art. 7 c.p.a. attribuisce al **Giudice Amministrativo** la tutela degli interessi legittimi e delle posizioni di diritto soggettivo nelle materie di **giurisdizione esclusiva**, mentre l'art. 133 contempla l'elenco tassativo delle materie in cui la giurisdizione è devoluta al G.A.⁴.

L'[art. 21-quinquies L. 241/1990](#) disciplina il potere di revoca del provvedimento amministrativo per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, determinando l'obbligo di indennizzo per i pregiudizi arrecati ai soggetti interessati. Il coordinamento con l'art. 1337 c.c. sulla responsabilità precontrattuale è stato brillantemente risolto dalle **Sezioni Unite** n. 3773/2026⁵.

3.2 — La Tabella dei Precedenti ed il panorama delle pronunce correlate

La seguente tabella illustra i principali arresti giurisprudenziali sul **riparto di giurisdizione** nei procedimenti amministrativi ed espropriativi:

PRONUNCIA ED ANNO	OGGETTO DELLA DECISIONE	PRINCIPIO RILEVANTE AFFERMATO
Cass. SU n. 3773/2026	Revoca gara d'appalto ed indennizzo ex art. 21-quinquies.	Giurisdizione esclusiva del G.A. su indennizzo e risarcimento da affidamento precontrattuale.
Cass. SU n. 641/2026	Occupazione usurpativa vs espropriazione per P.U.	Giurisdizione del G.O. per occupazioni di mero fatto in difetto originario di potere.
Cass. SU n. 22195/2026	Accordi ex art. 11 L. 241/90 e giudicato implicito.	Inammissibilità dell'eccezione tardiva di giurisdizione in appello per giudicato implicito.
Cass. SU n. 23894/2025	Affidamento da variante urbanistica poi annullata.	Giurisdizione del G.O. per comportamento colposo della P.A. svincolato dal potere.

Il quadro normativo delineato dall'[art. 133 c.p.a.](#) attribuisce al **Giudice Amministrativo** la cognizione esclusiva su intere materie caratterizzate dall'intreccio tra diritti soggettivi ed interessi legittimi. Nel

settore delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, la scelta del legislatore risponde all'esigenza di assicurare una tutela uniforme e concentrata dinanzi al giudice specializzato nell'analisi del potere amministrativo.

L'ordinanza delle **Sezioni Unite** n. 3773/2026 armonizza l'applicazione dell'art. 21-quinquies L. 241/1990 con la disciplina codicistica della responsabilità precontrattuale ex [art. 1337 c.c.](#), confermando che l'azione per il ristoro dei danni causati dall'illegittimo o tardivo esercizio dell'autotutela non può essere scissa dall'impugnazione del potere amministrativo cui si ricollega in via causale diretta.

04. La lesione dell'affidamento legittimo precontrattuale tra G.O. e G.A.

4.1 — Il nesso causale tra esercizio della potestà pubblica e danno da affidamento

Un profilo dogmatico di straordinario rilievo chiarito dall'ordinanza n. 3773/2026 riguarda la qualificazione delle domande risarcitorie per lesione dell'affidamento legittimo precontrattuale ex [art. 1337 c.c.](#) formulate dall'impresa concorrente.

Coerentemente con il rigore ermeneutico adottato nelle recenti decisioni in materia di [limiti della potestà pubblica](#), [garanzie difensive](#) e [periculum](#), le Sezioni Unite ribadiscono che, qualora la pretesa risarcitoria si ponga in rapporto di causalità diretta con il successivo esercizio del potere discrezionale di **autotutela** della P.A., la posizione soggettiva dell'amministrato conserva natura di **interesse legittimo**, attraendo la controversia nella giurisdizione del **Giudice Amministrativo**.

« **La lesione dell'affidamento precontrattuale causata dalla
revoca della gara spetta alla giurisdizione esclusiva del Giudice
Amministrativo ex art. 133 c.p.a.** »

4.2 — Comportamento materiale senza potere ed accordi ex art. 11 L. 241/90

Restano invece riservate alla cognizione del Giudice Ordinario soltanto quelle limitate azioni risarcitorie fondate su comportamenti della P.A. del tutto avulsi dall'esercizio del potere amministrativo o posti in essere in carenza assoluta di potere (es. meri comportamenti materiali o dichiarazioni mendaci avulse da procedimenti ablativi o autorizzatori)⁶.

Laddove invece, come nel caso di revoca di una gara o di convenzioni ex [art. 11 L. 241/1990](#), la condotta lesiva costituisca estrinsecazione di un potere pubblico tipico o dell'omesso riesame di interessi pubblici, la giurisdizione appartiene inderogabilmente al plesso amministrativo⁷.

La protezione dell'affidamento legittimo dell'operatore economico costituisce un principio fondamentale sia del diritto nazionale che dell'ordinamento dell'Unione Europea. Nel corso del procedimento di gara, il partecipante compie sforzi finanziari, organizzativi e progettuali facendo affidamento sulla correttezza e continuità dell'azione amministrativa.

Qualora la stazione appaltante leda tale affidamento attraverso condotte contraddittorie o revoche tardive, sorge la responsabilità risarcitoria della P.A. Tuttavia, poiché il danno deriva direttamente da un provvedimento o da un'omissione nell'esercizio della potestà pubblica, la giurisdizione appartiene inderogabilmente al **Giudice Amministrativo**. Soltanto laddove la P.A. abbia posto in essere un comportamento meramente materiale senza alcun potere ablativo o procedimentale, la controversia potrà essere devoluta al Giudice Ordinario.

05. Rilievi pratici ed indicazioni operative per la difesa delle imprese e della P.A.

5.1 — La proposizione tempestiva delle domande indennitarie e risarcitorie avanti al G.A.

Le chiare indicazioni operative discendenti dall'ordinanza n. 3773/2026 orientano gli avvocati ed i consulenti legali delle imprese escluse o danneggiate da provvedimenti di revoca. In luogo di tentare l'incerta ed erronea via del giudizio ordinario di risarcimento del danno, la difesa tecnica dell'operatore economico deve concentrare dinanzi al **Giudice Amministrativo** sia l'impugnazione del provvedimento di revoca sia la domanda di indennizzo ex [art. 21-quinquies L. 241/90](#) e la domanda subordinata di risarcimento del danno precontrattuale.

Tale concentrazione delle tutele evita rovinose pronunce di difetto di giurisdizione, riducendo i tempi del contenzioso ed assicurando all'impresa l'ottenimento del ristoro del **danno emergente** (spese di partecipazione alla gara, progetti tecnici, perizie) e, ove ne ricorrano i presupposti, del mancato guadagno da perdita della chance di aggiudicazione.

5.2 — Tutela dell'impresa, prevenzione del contenzioso e rimedi risarcitori

Dal canto loro, le stazioni appaltanti pubbliche devono motivare con il massimo rigore formale ed istruttorio le sopravvenute ragioni di interesse pubblico ed le carenze finanziarie che giustificano l'esercizio dell'autotutela ex [art. 21-quinquies L. 241/1990](#).

La tempestiva quantificazione dell'indennizzo e la predisposizione di congrue risorse in bilancio prevengono l'insorgere di contenziosi e tutelano la pubblica amministrazione dalle più gravose pretese risarcitorie azionabili dinanzi alla giurisdizione amministrativa⁸.

Sul piano operativo e processuale, l'insegnamento delle **Sezioni Unite** n. 3773/2026 offre importanti indicazioni per la redazione dei ricorsi. L'impresa che subisca un provvedimento di **revoca della gara** per ragioni finanziarie o di **autotutela** deve proporre dinanzi al TAR un ricorso cumulativo contenente l'impugnazione del provvedimento, la domanda di indennizzo ex [art. 21-quinquies L. 241/1990](#) ed in via subordinata la domanda di risarcimento del danno per lesione dell'affidamento precontrattuale.

Per le stazioni appaltanti, la pronuncia impone il dovere di motivare adeguatamente la sussistenza dei presupposti di **autotutela** ed il tempestivo stanziamento delle somme necessarie alla liquidazione dell'indennizzo, evitando prolungati contenziosi dinanzi alla giurisdizione amministrativa ed assicurando il rispetto dei principi di correttezza e buona fede nell'azione pubblica.

Un ulteriore elemento di riflessione teorica e pratica riguarda la linea di demarcazione tra indennizzo per revoca legittima e risarcimento del danno per lesione dell'affidamento. L'indennizzo ex **art. 21-quinquies L. 241/1990** opera in presenza di un atto di revoca perfettamente legittimo ed indennizza il pregiudizio patito dal privato nei limiti del **danno emergente**. Al contrario, la responsabilità precontrattuale per lesione dell'affidamento scaturisce dalla violazione dei doveri di correttezza e buona fede ex artt. 1175 e 1337 c.c. nell'esercizio della funzione pubblica.

Le Sezioni Unite n. 3773/2026 chiariscono che entrambe le posizioni restitutive e risarcitorie trovano la loro matrice originaria nell'esercizio (o nel cattivo esercizio) della potestà amministrativa di **autotutela**. Conseguentemente, l'intero blocco delle tutele patrimoniali deve essere azionato dinanzi alla **giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo**, evitando inutili duplicazioni di giudizi e contrasti di giudicati tra il plesso ordinario e quello amministrativo.

06. Conclusioni ed impatto della decisione sulle procedure di evizione pubblica

L'ordinanza n. 3773 del 19 febbraio 2026 delle Sezioni Unite della **Corte di Cassazione** rappresenta un caposaldo fondamentale nell'architettura del **riparto di giurisdizione** negli appalti pubblici. Attraendo nell'alveo della giurisdizione esclusiva del **Giudice Amministrativo** ex art. 133 c.p.a. sia la domanda indennitaria ex art. 21-quinquies L. 241/1990 sia l'azione risarcitoria da lesione dell'affidamento precontrattuale, la Suprema Corte offre certezze e linearità al sistema di tutela giurisdizionale.

Per le stazioni appaltanti e per gli operatori economici privati, la decisione costituisce una bussola essenziale: la gestione delle fasi di **autotutela** e delle conseguenti pretese patrimoniali deve avvenire dinanzi al giudice naturale del potere pubblico, a garanzia del corretto ed efficiente svolgimento dell'azione amministrativa e della certezza dei diritti.

In conclusione, la statuizione nomofilattica della **Corte di Cassazione** a **Sezioni Unite** n. 3773/2026 rafforza il principio di concentrazione della tutela giurisdizionale di fronte al **Giudice Amministrativo**. Eliminando i dubbi interpretativi sulla ripartizione delle domande indennitarie e risarcitorie, la pronuncia garantisce all'operatore economico ed alla pubblica amministrazione una sede processuale unica in cui comporre il complesso bilanciamento tra l'interesse pubblico alla sostenibilità economica dell'opera ed la salvaguardia dell'affidamento contrattuale.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[Codice del Processo Amministrativo, artt. 7, 9, 133](#) — Riparto di giurisdizione, giurisdizione esclusiva e giudicato implicito.

[Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 1, 11, 21-quinquies](#) — Principi generali dell'azione amministrativa, accordi integrativi e revoca del provvedimento.

[Codice Civile, art. 1337](#) — Responsabilità precontrattuale e correttezza nelle trattative.

Giurisprudenza citata

1. **Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, Ordinanza 19 febbraio 2026, n. 3773** — Sentenza in commento: giurisdizione esclusiva del G.A. su indennizzo ex art. 21-quinquies ed affidamento precontrattuale.
2. **Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, Ordinanza 12 gennaio 2026, n. 641** — Giurisprudenza di legittimità: occupazione usurpativa e giurisdizione del G.O. in assenza di potere ablativo.
3. **Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, Ordinanza 28 giugno 2026, n. 22195** — Giurisprudenza di legittimità: accordi ex art. 11 L. 241/90 e formazione del giudicato implicito sulla giurisdizione.
4. **Corte di Cassazione, Sezione I Civile, Ordinanza 19 maggio 2026, n. 15092** — Giurisprudenza di legittimità: procedimento espropriativo pluripartecipato e titolarità passiva dell'obbligazione indennitaria.
5. **Corte di Cassazione, Sezione I Civile, Ordinanza 14 luglio 2026, n. 23143** — Giurisprudenza di legittimità: convenzioni urbanistiche e maggiorazione indennitaria ex art. 37 DPR 327/2001.
6. **Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, Ordinanza 26 agosto 2025, n. 23894** — Giurisprudenza di legittimità: lesione dell'affidamento per annullamento di variante e giurisdizione del G.O.
7. **Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, Ordinanza 12 febbraio 2024, n. 3755** — Giurisprudenza di legittimità: inerzia della P.A. nelle opere di urbanizzazione e giurisdizione esclusiva ex art. 133 c.p.a.
8. **Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, Sentenza 27 giugno 2018, n. 16960** — Sezioni Unite: affidamento del privato, riesame dei finanziamenti pubblici e riparto di giurisdizione.



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.