

Principio di rotazione e affidamento diretto: forma e sostanza

Il Consiglio di Stato delinea i confini della concorrenza sottosoglia: la gara sostanziale esclude la rotazione ed esige il rispetto dell'autovincolo.

Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo & Contratti Pubblici 8 Ottobre 2026 Lettura 9 min

Stato della questione e quadro normativo aggiornato all'8 Ottobre 2026: Con la sentenza 25 maggio 2026, n. 4185, il Consiglio di Stato definisce l'ambito applicativo del principio di rotazione ex art. 49 del D.Lgs. 36/2023, sancendo che la rotazione non opera nelle procedure aperte al mercato e che la qualificazione formale di affidamento diretto non consente di eludere le regole di gara autoimposte dalla stazione appaltante.

Abstract (Italiano)

Il presente contributo esamina la sentenza del Consiglio di Stato n. 4185 del 25 maggio 2026, focalizzandosi sul rapporto dialettico tra il principio di rotazione degli affidamenti sottosoglia e le procedure selettive aperte al mercato. L'indagine approfondisce il discrimine sostanziale tra l'affidamento diretto puro, anche se preceduto da interpello esplorativo, e la vera e propria procedura concorsuale strutturata mediante avviso pubblico, valutazione collegiale delle offerte e criteri oggettivi di scelta. La disamina illustra come la qualificazione formale dell'atto non possa eludere l'autovincolo procedimentale assunto dalla stazione appaltante, escludendo l'operatività preclusiva della rotazione nei confronti del contraente uscente qualora non sia stato introdotto alcuno sbarramento preliminare all'accesso.

Abstract (English)

This article analyses judgment no. 4185 of 25 May 2026 rendered by the Italian Council of State, addressing the interplay between the rotation principle in below-threshold public contracts and open competitive procurement frameworks. The analysis focuses on the substantive boundary separating genuine direct awards, including those preceded by informal price inquiries, from authentic competitive tenders characterized by public notices of interest, evaluation committees, and objective scoring criteria. The study demonstrates that nominal procedural designations cannot override self-

imposed administrative constraints (autovincolo). Consequently, the rotation principle cannot be applied as an exclusionary bar against the incumbent contractor when the contracting authority opens the selection to the broader market without preliminary restrictive filters.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In tema di contratti pubblici sottosoglia ex D.Lgs. n. 36 del 2023, la qualificazione formale di una procedura come affidamento diretto ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b), non preclude la sua qualificazione sostanziale come gara concorsuale qualora la stazione appaltante pubblichi un avviso di manifestazione d'interesse aperto a tutti gli operatori qualificati, inviti alla formulazione dell'offerta tutti i soggetti aderenti, demandi la valutazione delle proposte a una commissione giudicatrice e prefissi precisi criteri comparativi. In siffatta ipotesi, trovando svolgimento un confronto aperto al mercato, il principio di rotazione di cui all'art. 49 non trova applicazione, venendo meno la funzione di bilanciamento della discrezionalità fiduciaria propria degli affidamenti ristretti. L'amministrazione resta pertanto soggetta al rispetto vincolante delle regole autoimposte e non può escludere il gestore uscente né disapplicare i requisiti speciali di qualificazione richiesti dalla lex specialis.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Prevalenza della sostanza sulla forma:** La presenza di avviso pubblico, invito generalizzato, commissione esaminatrice e criteri di valutazione trasforma l'affidamento diretto in una vera procedura concorsuale di gara.
- **Incompatibilità della rotazione con le procedure aperte:** Quando non vi è limitazione discrezionale del numero di operatori invitati, la rotazione perde la sua ragion d'essere e non può giustificare l'estromissione del gestore uscente.
- **Vincolatività dell'autovincolo procedimentale:** L'ente che decide liberamente di svolgere una procedura comparativa è tenuto a rispettare rigorosamente le regole e i requisiti speciali che si è autoimposto nella lex specialis.
- **Limiti del sindacato giurisdizionale ex art. 34 c.p.a.:** Il giudice amministrativo non può dichiarare inammissibile il ricorso ipotizzando l'esercizio futuro di poteri di esclusione per rotazione mai azionati dalla stazione appaltante.
- **Cumulatività dei requisiti di deroga:** Al di fuori delle gare aperte, la deroga motivata alla rotazione esige la concorrenza inderogabile di mercato ristretto, esecuzione a regola d'arte e

prezzo certificato.

01. La qualificazione sostanziale della procedura: affidamento diretto e confronto competitivo

Nel sistema dei contratti pubblici delineato dal [D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36](#), l'articolazione delle procedure sotto le **soglie di rilevanza europea** continua a generare complesse tensioni applicative tra le **esigenze di celerità operativa** e la tutela della **concorrenza effettiva**. L'interrogativo circa la reale portata del binomio tra **principio di rotazione e affidamento diretto** investe direttamente la natura giuridica della selezione concretamente attuata dalla **stazione appaltante**. Con la sentenza 25 maggio 2026, n. 4185, il **Consiglio di Stato** affronta in modo dirimente la diffusa prassi amministrativa volta a qualificare formalmente una fattispecie come **affidamento diretto** pur strutturandola, nella sostanza, attraverso un **confronto concorrenziale aperto al mercato**^[1].

1.1 — Nomen iuris e natura sostanziale della selezione (Consiglio di Stato n. 4185/2026)

La vicenda decisa dalla decisione n. 4185/2026 trae origine da una selezione indetta da una federazione sportiva nazionale per l'affidamento di **servizi di supporto tecnico e regia streaming** per competizioni agonistiche. La stazione appaltante aveva pubblicato un **avviso di manifestazione d'interesse** aperto a tutti gli operatori economici iscritti alla piattaforma telematica, richiedendo specifici **requisiti di capacità tecnica ed esperienziale** decennali e quinquennali nel settore sportivo. All'esito della fase preliminare, l'amministrazione formulava l'invito a presentare offerta economica a tutti i dieci operatori partecipanti, qualificando formalmente l'operazione come **affidamento diretto ex art. 50, comma 1, lett. b)** del codice dei contratti pubblici previa consultazione di più preventivi. Una **commissione esaminatrice** valutava le offerte tecniche ed economiche, redigendo una **graduatoria comparativa** e attribuendo il servizio al secondo concorrente per un modesto scarto economico.

Il TAR territoriale aveva dichiarato inammissibile l'impugnazione proposta dal **gestore uscente** per carenza di interesse, assumendo che il vincolo della rotazione avrebbe comunque precluso l'affidamento in suo favore. Riformando integralmente tale statuizione, il **Consiglio di Stato** ha evidenziato che la natura dell'affidamento diretto si caratterizza per l'assenza di **confronto**

competitivo strutturato, di **criteri di aggiudicazione vincolanti** e di graduatorie comparative; l'acquisizione di preventivi assolve a una **funzione meramente istruttoria** volta a motivare la scelta discrezionale. Tuttavia, qualora l'amministrazione introduca una fase preliminare aperta, demandi lo scrutinio a una commissione giudicatrice e fissi criteri oggettivi di valutazione, la procedura assume la **natura sostanziale di gara concorsuale**. In tali circostanze, l'amministrazione non può schermarsi dietro il mero **nomen iuris formale** per disapplicare le regole che si è autoimposta.

1.2 — L'inapplicabilità della rotazione nelle procedure aperte al mercato

La qualificazione sostanziale della selezione produce conseguenze decisive sul **regime della partecipazione del contraente uscente**. La **funzione teleologica del principio di rotazione** consiste nel controbilanciare l'ampia discrezionalità riconosciuta alla stazione appaltante nella **scelta fiduciaria** o nell'individuazione ristretta dei soggetti da invitare alla **procedura negoziata sottosoglia**, scongiurando il consolidamento di **indebite rendite di posizione** a vantaggio dell'operatore economico uscente.

Tale esigenza di riequilibrio viene radicalmente meno quando la stazione appaltante rinuncia a ogni **filtro discrezionale preliminare** e consente a tutti gli operatori del **settore merceologico di riferimento** di concorrere all'assegnazione della commessa. La pronuncia n. 4185/2026 chiarisce con nettezza che il criterio della rotazione è ontologicamente **incompatibile con le procedure aperte al mercato**: consentire l'accesso generalizzato ed escludere poi il gestore uscente significherebbe trasformare un criterio di **parità di trattamento concorrenziale** in una **causa automatica di esclusione non codificata**, violando irreparabilmente il principio di **massima partecipazione alle gare pubbliche**.

02. La linea di confine tra affidamento procedimentalizzato e gara informale

La corretta delimitazione tra **principio di rotazione e affidamento diretto** impone di ricostruire con rigore l'architettura normativa dell'art. 49 del [D.Lgs. n. 36 del 2023](#), coordinandola con la prassi delle **consultazioni preliminari di mercato** e con gli indirizzi giurisprudenziali consolidati dell'**evidenza pubblica**.

2.1 — Il perimetro applicativo della deroga ex art. 49 comma 5 D.Lgs. 36/2023 (TAR Campania n. 3671/2025)

Il comma 5 dell'art. 49 stabilisce espressamente che le stazioni appaltanti non applicano il principio di rotazione qualora l'indagine di mercato sia stata condotta senza porre **limiti numerici agli operatori economici** in possesso dei requisiti richiesti da invitare alla successiva procedura negoziata. Il perimetro applicativo di tale disposizione è stato attentamente scrutinato dal **Tribunale Amministrativo Regionale Campania** nella sentenza 14 maggio 2025, n. 3671^[2].

I giudici campani hanno evidenziato che la deroga contemplata dall'art. 49, comma 5, ha **carattere eccezionale e tassativo**, operando esclusivamente per le **procedure negoziate senza bando** di cui all'art. 50, comma 1, lett. c), d) ed e). Essa non può essere estesa in via analogica all'affidamento diretto puro o procedimentalizzato attraverso una semplice **indagine sul mercato elettronico** volta a raccogliere preventivi non vincolanti, qualora l'ente conservi la piena facoltà di scegliere il contraente su base fiduciaria. Inoltre, il medesimo arresto ha ribadito che l'operatività della rotazione non può essere aggirata mediante l'alternanza formale tra l'**amministrazione regionale committente** e la propria **centrale di committenza in house**, sussistendo tra i due soggetti una **sostanziale identità economica e funzionale**.

2.2 — Il regime ordinario della rotazione negli affidamenti ristretti e la continuità nomofilattica (Consiglio di Stato n. 4252/2020)

La pronuncia del 2026 si inserisce in un solco di **rigorosa continuità nomofilattica** con i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa già sotto la vigenza del d.lgs. n. 50 del 2016. Come chiarito dal **Consiglio di Stato** nella sentenza 2 luglio 2020, n. 4252, negli appalti sotto soglia l'applicazione generalizzata della rotazione costituisce un **vincolo ordinario di sistema** che trova il suo unico limite generale nell'espletamento di una **procedura concorsuale aperta** priva di sbarramenti o inviti selettivi^[3].

Nella sentenza n. 4252/2020 il Consiglio di Stato ha statuito che, al di fuori delle selezioni aperte, il divieto di invito del gestore uscente opera indipendentemente dalla **durata temporale dell'incarico pregresso** e dalle modalità con cui esso era stato assegnato, precludendo l'affidamento anche a fronte di **gestioni ponte transitorie** o frazionamenti territoriali. L'**identità oggettiva delle prestazioni**, comprovata dall'utilizzo della medesima **organizzazione aziendale di mezzi e personale**, impone

l'avvicendamento tra operatori, a meno che la stazione appaltante non dia conto di insuperabili peculiarità di mercato in sede di **motivazione formale della deroga**.

03. Presupposti di deroga, divieto di elusione e autovincolo amministrativo

La disciplina che governa il binomio tra **principio di rotazione e affidamento diretto** presuppone il rispetto di canoni rigorosi sia nella formulazione delle **deroghe eccezionali motivate**, sia nel contrasto alle condotte fraudolente volte ad aggirare il divieto mediante **interposizioni fittizie societarie** o disapplicazione dei vincoli procedurali.

3.1 — La rigorosa cumulatività dei presupposti per la deroga motivata (TAR Puglia n. 254/2024)

Nelle selezioni che non rivestono i caratteri della gara aperta, la deroga alla rotazione rappresenta un istituto eccezionale insuscettibile di interpretazioni permissive. Nella sentenza 1 marzo 2024, n. 254, il **Tribunale Amministrativo Regionale Puglia** ha delineato i rigorosi requisiti probatori necessari per ammettere legittimamente il contraente uscente a una procedura negoziata sottosoglia^[4].

Il TAR Puglia ha affermato che la deroga è consentita esclusivamente in presenza della **concorrenza contestuale di tre requisiti cumulativi**: l'**elemento oggettivo** rappresentato dalla peculiare conformazione del mercato e dall'assenza accertata di operatori alternativi; l'**elemento soggettivo qualitativo** legato al grado eccellente di soddisfazione per l'esecuzione a regola d'arte del precedente contratto; l'**ulteriore elemento soggettivo economico** dato dalla certificata competitività del prezzo offerto rispetto ai valori correnti di mercato. Qualora anche uno solo di tali requisiti difetti, l'ammissione del contraente uscente è viziata da **illegittimità per violazione di legge**, risultando inidonea una mera manifestazione d'interesse esplorativa a superare il precetto normativo.

3.2 — Il presidio antielusivo e l'accertamento presuntivo dei collegamenti societari (TAR Sicilia n. 2476/2024)

La natura cogente della rotazione ha imposto al giudice amministrativo l'elaborazione di efficaci strumenti di contrasto contro i tentativi di aggiramento attuati mediante la creazione di **società neocostituite schermo**. La sentenza 8 luglio 2024, n. 2476 del **Tribunale Amministrativo Regionale Sicilia** fornisce coordinate probatorie di fondamentale rilevanza pratica^[5].

Nel giudizio esaminato dal TAR Catania, l'aggiudicataria era un'impresa costituita nell'imminenza della procedura, partecipata e amministrata da congiunti del gestore uscente, la quale si era avvalsa integralmente delle capacità tecniche di quest'ultimo. Il Tribunale ha chiarito che l'**elusione fraudolenta della rotazione** rientra tra le cause di esclusione per **intese anticoncorrenziali ex art. 95, comma 1, lett. d)** del codice appalti, potendo essere dimostrata attraverso **presunzioni gravi, precise e concordanti** senza necessità di accertare un formale controllo societario ex art. 2359 del codice civile. È stato altresì confermato che i presupposti di deroga previsti dall'art. 49, comma 4, operano in modo inderogabilmente **cumulativo e non alternativo**.

3.3 — L'autovincolo sui requisiti speciali e i limiti del sindacato ex art. 34 c.p.a.

Il principio dell'**autovincolo dell'amministrazione aggiudicatrice** e i limiti oggettivi della giurisdizione amministrativa costituiscono i capisaldi della decisione n. 4185/2026 resa dal **Consiglio di Stato**. La stazione appaltante aveva stabilito nell'avviso requisiti di **capacità tecnica e professionale qualificata** per lo svolgimento delle dirette streaming, omettendo tuttavia ogni accertamento effettivo sul curriculum dell'operatore risultato aggiudicatario, il quale disponeva unicamente di generiche esperienze fotografiche e video estranee alle manifestazioni sportive^[1].

Il Consiglio di Stato ha statuito che la preventiva determinazione di requisiti speciali nella **lex specialis di gara** vincola la stazione appaltante alla loro rigorosa verifica, precludendo l'adozione di decisioni a sorpresa o deroghe arbitrarie giustificate con la dicitura dell'affidamento fiduciario. Sul piano del rito, la sentenza ribadisce la portata preclusiva dell'art. 34, comma 2, del [codice del processo amministrativo](#): il giudice non può sostituirsi all'amministrazione pronunciandosi su **poteri discrezionali non ancora esercitati**, risultando illegittima la declaratoria di inammissibilità basata su una presunta e futura esclusione per rotazione mai disposta dalla stazione appaltante nel corso dell'istruttoria.

04. Considerazioni conclusive e ricadute operative per le stazioni appaltanti

La complessa interazione tra **principio di rotazione e affidamento diretto** consegna agli operatori del diritto e ai **responsabili unici del progetto** chiare direttrici operative per la corretta gestione degli **acquisti pubblici sottosoglia**, imponendo il superamento di moduli organizzativi equivoci:

- **Rigore nella scelta procedimentale:** L'affidamento diretto ex art. 50, comma 1, lett. b), deve rimanere un'istruttoria semplificata e non può essere ibridato con istituti tipici delle gare concorsuali;
- **Inapplicabilità della rotazione nel mercato aperto:** La pubblicazione di un avviso pubblico accessibile a chiunque e l'invito generalizzato ai candidati escludono l'operatività del principio di rotazione, legittimando la partecipazione e l'aggiudicazione al contraente uscente;
- **Efficacia cogente dell'autovincolo:** L'introduzione di criteri di scelta o requisiti speciali impegna rigidamente l'amministrazione, determinando l'annullamento dell'atto adottato in carenza di adeguato riscontro documentale;
- **Onere motivazionale stringente per le deroghe:** Nelle selezioni ristrette, l'invito all'uscente presuppone la sussistenza congiunta di mercato ristretto, esecuzione impeccabile e convenienza certificata del prezzo.

La giurisprudenza consolida così una visione evoluta della contrattualistica pubblica, ove la **prevalenza della sostanza sulla forma** salvaguarda la concorrenza effettiva, sconfigge automatismi espulsivi ingiustificati e assicura la **parità di trattamento** tra tutti i partecipanti.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[Art. 49 D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36](#) — Principio di rotazione degli affidamenti sottosoglia, divieto di invito al contraente uscente e condizioni di deroga.

[Art. 50 D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36](#) — Procedure per l'affidamento dei contratti sottosoglia comunitaria, affidamento diretto e procedure negoziate.

[Art. 95 D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36](#) — Cause di esclusione non automatica, accordi anticoncorrenziali e violazione della par condicio competitorum.

[Art. 100 D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36](#) — Requisiti di ordine speciale di idoneità professionale, capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale.

[Art. 34 D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104](#) — Sentenze di merito e divieto per il giudice di pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati.

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, sentenza 25 maggio 2026, n. 4185** — L'apertura della selezione a tutti gli operatori e la presenza di commissione e criteri oggettivi configura una gara sostanziale che rende inapplicabile il principio di rotazione; vincolatività dell'autovincolo sui requisiti speciali e divieto di sindacato su poteri amministrativi non esercitati. Esito: accoglie l'appello e riforma la sentenza di primo grado Punto: 19-21
2. **Tribunale Amministrativo Regionale Campania, sentenza 14 maggio 2025, n. 3671** — La deroga alla rotazione ex art. 49, comma 5, d.lgs. n. 36/2023 si applica esclusivamente alle procedure negoziate senza bando e non all'affidamento diretto procedimentalizzato; sostanziale identità tra ente mandante e società in house. Esito: accoglie il ricorso e annulla gli atti impugnati Punto: 3
3. **Consiglio di Stato, sentenza 2 luglio 2020, n. 4252** — Il principio di rotazione negli affidamenti sottosoglia ha applicazione generale e trova limite solo nella procedura aperta senza inviti; irrilevanza delle modalità e della durata dei pregressi affidamenti. Esito: accoglie l'appello e respinge il ricorso originario Punto: 6
4. **Tribunale Amministrativo Regionale Puglia, sentenza 1 marzo 2024, n. 254** — La deroga al divieto di invito del gestore uscente richiede la concorrenza contestuale di tre requisiti cumulativi: mercato ristretto, eccellente esecuzione pregressa e prezzo certificato; l'indagine di mercato esplorativa non equivale a procedura aperta. Esito: accoglie il ricorso incidentale e conferma l'esclusione del gestore uscente Punto: 3.2
5. **Tribunale Amministrativo Regionale Sicilia, sentenza 8 luglio 2024, n. 2476** — L'elusione del principio di rotazione mediante società schermo e vincoli familiari rientra nelle intese anticoncorrenziali ex art. 95, comma 1, lett. d), e si prova con indizi gravi, precisi e concordanti; cumulatività inderogabile dei presupposti di deroga ex art. 49,

comma 4. Esito: respinge il ricorso e conferma l'esclusione per elusione della rotazione Punto: 4



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.