

# Il principio di rotazione negli affidamenti sotto soglia tra formalismo qualificatorio e tutela effettiva della concorrenza: nota a TAR Campania, Napoli, Sez. IX, 25 febbraio 2026, n. 1358

di Armando Pellegrino

Data di pubblicazione: 17-4-2026

*La pronuncia del TAR Campania offre un'importante ricostruzione sistematica del principio di rotazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici. Il Collegio affronta la qualificazione delle procedure svolte tramite R.d.O. sul MePA, chiarendone la natura giuridica. Viene affermato che anche in presenza di confronto competitivo l'affidamento resta diretto se fondato sull'art. 50, comma 1, lett. b), D.Lgs. n. 36/2023. La sentenza ribadisce la **portata cogente e non eludibile del principio di rotazione**, quale presidio della concorrenza. Permangono, tuttavia, profili critici legati al rapporto tra apertura del mercato e rigidità applicativa della regola.*

## Guida alla lettura

### 1. Introduzione

La decisione del TAR Campania si colloca nel quadro delle prime applicazioni giurisprudenziali del D.Lgs. n. 36/2023, affrontando una delle questioni più controverse del nuovo Codice: **l'ambito applicativo del principio di rotazione negli affidamenti sotto soglia**.

Il caso trae origine dall'esclusione del gestore uscente da una procedura di affidamento del servizio di manutenzione del parco automezzi, gestita tramite richiesta di offerta sul MePA, con conseguente aggiudicazione a un diverso operatore economico. La ricorrente contesta tale esclusione, sostenendo, da un lato, che il principio di rotazione opererebbe solo dopo due affidamenti consecutivi e, dall'altro, che la procedura avrebbe natura selettiva e non di affidamento diretto.

Il TAR, nel rigettare il ricorso, sviluppa un'articolata ricostruzione del quadro normativo e dei principi sottesi alla disciplina degli affidamenti sotto soglia, fornendo indicazioni di rilevante impatto operativo.

### 2. La natura dell'affidamento diretto e la funzione del principio di rotazione nel nuovo Codice: una lettura rigorosa e le sue implicazioni sistemiche

La sentenza si segnala, in primo luogo, per la nettezza con cui ricostruisce il principio di rotazione quale architrave degli affidamenti sotto soglia. Il Collegio richiama espressamente il dato normativo, evidenziando che **"gli affidamenti [...] avvengono nel rispetto del principio di rotazione"**, qualificando tale previsione come **regola generale e non derogabile**. In termini

particolarmente incisivi, il TAR afferma che la rotazione costituisce un riferimento normativo **“inviolabile”**, funzionale a **evitare il consolidamento di rendite di posizione e a garantire una distribuzione effettiva delle opportunità tra operatori economici**. Tale affermazione assume un **valore sistematico rilevante**, poiché sottrae il principio a letture meramente procedurali o elastiche, riconducendolo invece a un vero e proprio limite strutturale alla discrezionalità amministrativa.

Il nodo centrale della controversia riguarda, tuttavia, la qualificazione della procedura adottata dalla stazione appaltante. La ricorrente sosteneva che la richiesta di offerta aperta a tutti gli operatori abilitati sul MePA integrasse una procedura selettiva, incompatibile con la logica dell'affidamento diretto. Il TAR respinge tale impostazione, valorizzando il riferimento normativo contenuto nella *lex specialis*. In particolare, evidenzia che **“l'affidamento del servizio sarà effettuato, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del Codice”**, chiarendo che la scelta della stazione appaltante si colloca nell'ambito dell'affidamento diretto. Da ciò il Collegio trae una conseguenza decisiva: **la presenza di una comparazione tra offerte non incide sulla natura dell'affidamento**, che resta diretto anche quando l'amministrazione acquisisca più preventivi e selezioni quello economicamente più conveniente.

La sentenza precisa, infatti, che **la predeterminazione del criterio del prezzo più basso “non muta la tipologia di affidamento, che rimane diretto”, anche in presenza di una pluralità di operatori partecipanti**. Questo passaggio è di particolare rilievo operativo, poiché chiarisce definitivamente che le prassi amministrative volte a “procedimentalizzare” l'affidamento diretto non ne modificano la qualificazione giuridica.

Sotto il profilo applicativo del principio di rotazione, il TAR affronta poi la questione della consecutività degli affidamenti, respingendo la tesi secondo cui il divieto opererebbe solo dopo due affidamenti precedenti.

Il Collegio afferma, con formulazione chiara, che **“la norma è chiara nel prevedere l'impossibilità di affidamento di due contratti consecutivi”**, senza richiedere un terzo affidamento per l'operatività del divieto.

Ne deriva che la mera qualità di contraente uscente è sufficiente a impedire il nuovo affidamento, qualora vi sia identità di settore merceologico o di prestazione.

La decisione si sofferma anche sulle ipotesi derogatorie, richiamando l'orientamento secondo cui la deroga è subordinata alla **“concorrente sussistenza dei requisiti indicati dalla norma”** e a una motivazione adeguata sia sull'assenza di alternative sia sulla qualità dell'esecuzione precedente.

In tal modo, il TAR rafforza l'impostazione restrittiva delle deroghe, rendendo particolarmente onerosa per la stazione appaltante la scelta di riaffidare al contraente uscente.

Sotto il profilo critico, la pronuncia appare coerente sul piano sistematico, ma suscita alcune perplessità sul piano funzionale. In primo luogo, **la rigida qualificazione formale dell'affidamento diretto rischia di non valorizzare adeguatamente le situazioni in cui la**

**procedura, pur formalmente riconducibile all'art. 50, si svolga con modalità sostanzialmente concorrenziali.** In tali ipotesi, l'applicazione automatica del principio di rotazione potrebbe risultare eccessivamente penalizzante, incidendo sul *favor participationis* e, in ultima analisi, sull'interesse pubblico alla selezione dell'offerta migliore.

In secondo luogo, **l'interpretazione estensiva del divieto** – che prescinde dalla reiterazione degli affidamenti – **accentua la rigidità del sistema, con possibili effetti distorsivi nei mercati caratterizzati da un numero limitato di operatori qualificati.**

Infine, la sentenza sembra privilegiare una **logica di prevenzione delle rendite di posizione anche a costo di comprimere l'efficienza amministrativa, senza operare un bilanciamento esplicito tra i diversi interessi in gioco.**

### 3. Conclusioni

La decisione del TAR Campania si caratterizza per un **approccio rigoroso e formalmente coerente** nell'applicazione del principio di rotazione, qualificato come presidio essenziale della concorrenza negli affidamenti sotto soglia.

La sentenza chiarisce che **anche le forme “evolute” di affidamento diretto restano soggette al divieto di riaffidamento al contraente uscente**, indipendentemente dalla presenza di un confronto competitivo.

Ne deriva un significativo impatto sulle prassi amministrative, imponendo alle stazioni appaltanti una rigorosa attenzione alla qualificazione giuridica delle procedure e alla gestione degli affidamenti consecutivi.

Permangono, tuttavia, spazi di riflessione critica, soprattutto in relazione alla necessità di un approccio più sostanziale, capace di valorizzare le effettive dinamiche concorrenziali del mercato.

In tale prospettiva, il tema del bilanciamento tra rotazione, concorrenza ed efficienza amministrativa resta centrale e destinato a ulteriori sviluppi giurisprudenziali.

Pubblicato il 25/02/2026

N. 01358/2026 REG.PROV.COLL.

N. 06418/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Nona)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6418 del 2025, proposto da Future Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B8229A3415, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Ragone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

A.O.R.N. Santobono Pausilipon, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Bruno De Maria, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, piazza della Repubblica 2;

***nei confronti***

E.R.I.C.A. di Scalera Carmine S.r.l., non costituita in giudizio;

***per l'annullamento***

*previa sospensione,*

- della deliberazione di aggiudicazione n. 696 del 13/10/2025 in favore della E.R.I.C.A. Di Scalera Carmine S.r.l. del servizio biennale di manutenzione del parco automezzi aziendale - Importo € 38.000,00 + IVA - CIG: B8229A3415 comunicata il 14/10/2025;

- del riscontro alla richiesta di autotutela n. prot. 22291 del 17/10/2025;

- dell'Art. 3 - CRITERIO DI AFFIDAMENTO - del DISCIPLINARE DELLA PROCEDURA DI GARA laddove nel sancire che “L'affidamento del servizio sarà effettuato, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del Codice, a favore dell'operatore economico che offrirà il prezzo più basso tra quelli della presente richieste di offerta” contraddittoriamente manifesta due criteri di affidamento (affidamento diretto o mediante selezione) tra loro incompatibili, e nella misura in cui la R. d. O. fosse interpretata come mera indagine di mercato;

- della nota Prot. 22008 del 15/10/2025 che rigettava la richiesta di accesso agli atti;

- di ogni altro atto e/o provvedimento annesso, connesso e/o presupposto;

nonché per la declaratoria di inefficacia

- del contratto, ove stipulato con l'illegittimo aggiudicatario, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 121 e 122 c. p. a.,

per la declaratoria

- del diritto del ricorrente al risarcimento del danno in forma specifica e, quindi, mediante il conseguimento dell'aggiudicazione dell'appalto de quo, subentrando all'attuale illegittimo aggiudicatario. Infatti, il “bene della vita” perseguito dalla ricorrente si collega alla realizzazione dell'obiettivo economico di ottenere l'appalto, con il conseguente utile d'impresa, nonché la conseguente qualificazione professionale, che costituisce requisito per future procedure di gara, ovvero per equivalente, nell'eventualità denegata che l'Amministrazione abbia stipulato il contratto con l'illegittimo aggiudicatario e che codesto On. le TAR ritenga di non poter dichiarare l'inefficacia dello stesso, da quantificarsi in via presuntiva e forfettaria nella misura di seguito indicata: il 10% dell'importo a base di gara con riferimento al danno ingiustamente sofferto per il mancato utile di impresa dovuto alla mancata esecuzione della fornitura; un ulteriore 5% dell'importo a base di gara con riferimento al pregiudizio ingiustamente sofferto in ragione della mancata qualificazione professionale subita a causa del mancato affidamento della fornitura. Sotto il profilo dell'elemento soggettivo della

colpa della P.A., si sottolinea che, a fronte dell'agire illegittimo di quest'ultima, esso è da ritenersi in re ipsa (cfr. Corte di Giustizia CE, Sezione III, 30 settembre 2010, in causa C-314; TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 4 novembre 2010 n. 4552);

nonché per l'accertamento

- della fondatezza della pretesa del ricorrente ad estrarre copia dei documenti richiesti e per l'emanazione dell'ordine di esibizione dei documenti ex art. 116, comma 4, c.p.a.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'A.O.R.N. Santobono Pausilipon;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2026 la dott.ssa Alessandra Vallefuoco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe la ricorrente ha impugnato la deliberazione dell'Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale Santobono – Pausilipon n. 696 del 13.10.2025, con cui era stata aggiudicata alla controinteressata il servizio biennale di manutenzione del parco automezzi aziendale.

Esponde in fatto di aver partecipato, assieme alla controinteressata, alla Richiesta di offerta sul Mercato elettronico della P.A. di Consip S.p.A. del servizio biennale di manutenzione del parco automezzi aziendale” per l’affidamento ex art. 50, comma 1, lett. b) D.lgs. 36/2023 - Importo € 38.000,00 +IVA – CIG: B8229A3415 “aperta a tutti gli Operatori economici abilitati a presentare offerta per il bando servizi del M. e. P.A., categoria merceologica “Gestione del parco macchine, servizi di riparazione e di manutenzione” (CPV 50111000-6) ed in possesso dei prescritti requisiti”, con criterio di affidamento del prezzo più basso.

All’esito della valutazione delle istanze di partecipazione, l’Amministrazione ha rilevato che la ricorrente risultava affidataria del precedente contratto d’appalto (stipulato giusta Delibera del Direttore generale n. 169 del 5.3.2024) e, pertanto, non sarebbe stato consentito procedere all’affidamento della medesima commessa rientrante nello stesso settore merceologico al contraente uscente, di talché, in applicazione del divieto imposto dall’art. 49 D.lgs. 36/2023, l’unica offerta ammissibile era quella formulata dalla controinteressata.

La ricorrente, dunque, ha inoltrato istanza di annullamento del provvedimento in autotutela, evidenziando che il divieto di affidamento all’operatore economico uscente fosse limitato all’ipotesi di affidamento diretto e non operasse in una procedura selettiva mediante R.d.O. Tale istanza è stata rigettata.

Avverso l’atto impugnato la ricorrente ha articolato i seguenti motivi di diritto:

*1) Violazione e falsa applicazione dell’art. 49 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 - assenza dei presupposti per la esclusione – applicazione del principio*

L' art. 49 del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 sarebbe stato applicato fuori dai casi per cui sarebbe previsto il principio di rotazione. Il nuovo Codice stabilisce il divieto di reinvito e riaffidamento al contraente uscente nel caso di due affidamenti consecutivi aventi ad oggetto la stessa categoria di opere. Ma la Stazione appaltante avrebbe escluso l'operatore uscente senza provare che avesse avuto già due affidamenti diretti consecutivi. Detto principio, secondo parte ricorrente, non avrebbe dovuto, tuttavia, applicarsi in radice in quanto la procedura in esame non costituirebbe un affidamento diretto ma sarebbe assimilabile a una procedura ordinaria o, comunque, aperta al mercato, alla quale, dunque, non sarebbe applicabile il principio di rotazione.

*2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 10 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 – violazione del principio del favor participationis e dell'interesse pubblico al più ampio confronto concorrenziale – contraddittorietà e corretta interpretazione del bando - assenza dei presupposti per la esclusione –*

*applicazione del principio di selezione e non quello di rotazione*

In via subordinata, la ricorrente censura l'asserita ambiguità della lex specialis nella misura in cui, da un lato, richiamerebbe la disciplina dell'affidamento diretto (art. 50 comma 1 lett. b) e, dall'altro, indirebbe una procedura aperta di selezione in base al criterio del prezzo più basso. La ricorrente, pertanto, impugna l'art. 3 del disciplinare laddove fosse interpretato come mera indagine di mercato preludio di un affidamento diretto.

2. L'Amministrazione, ritualmente costituitasi, ha controdedito alle

censure di parte ricorrente chiedendo, chiedendo, nel merito, il rigetto del ricorso, in quanto infondato, sottolineando che la procedura di selezione in discorso è disciplinata dall'art. 50 comma 1 lett. b) del D.Lgs. n. 36/2023, con applicazione, pertanto, di quanto stabilito dall'art. 49 del D.Lgs. n. 36/2023.

3. Con ordinanza n. 3037/2025 è stata respinta la richiesta cautelare avanzata da parte ricorrente.

4. All'udienza pubblica del 27 gennaio 2026, in vista della quale le parti hanno depositato memorie di replica, la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso è infondato.

2. La ricorrente si duole, in primo luogo, del fatto che l'art. 49 del D.Lgs. n. 36/2023 imporrebbe la rotazione dopo due affidamenti diretti, circostanza che, secondo la prospettazione della ricorrente, non sarebbe stata provata dall'Amministrazione nel caso di specie. In secondo luogo, e in via

subordinata, la ricorrente assume che, nel caso *de quo*, il principio di

rotazione sarebbe inapplicabile, atteso che la procedura svolta non avrebbe

i tratti dell'affidamento diretto, in quanto sarebbe aperta a tutti gli operatori

del settore interessato e, dunque, sarebbe assimilabile a una procedura

ordinaria o comunque aperta al mercato.

Tali censure non possono trovare positiva valutazione.

3. Per quanto riguarda la prima censura, l'art. 49 del D.Lgs. 36/2023 (commi 1 e 2) prevede che:

“1

. *Gli affidamenti di cui alla presente Parte* (i.e. affidamenti sotto

soglia) avvengono nel rispetto del principio di rotazione.

2. In applicazione del principio di rotazione è vietato l'affidamento o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure

*nello stesso settore di servizi”.*

In attuazione del principio di concorrenza la *ratio* che caratterizza

il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti è quella di evitare il

consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore uscente.

La rotazione costituisce un riferimento normativo "inviolabile" del

procedimento amministrativo di affidamento dei contratti sotto soglia, in

quanto volto a favorire la distribuzione temporale delle opportunità di

aggiudicazione tra tutti gli operatori potenzialmente idonei, così da evitare il

consolidarsi, ancor più a livello locale, di posizioni di rendita

anticoncorrenziale da parte di singoli operatori del settore risultati in

precedenza aggiudicatari della fornitura o del servizio (cfr. Cons. Stato,

Sez. V, 17 marzo 2021, n. 2292).

Nel caso di specie l'Amministrazione ha fatto ricorso a una procedura di affidamento diretto disciplinata dall'art. 50 comma 1 lett. b) del D.Lgs. n. 36/2023, così come si evince dal disciplinare della procedura, il cui art. 3

rubricato "criterio di selezione", ha previsto: "*l'affidamento del servizio sarà*

*effettuato, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del Codice, a favore*

*dell'operatore economico che offrirà il prezzo più basso tra quelli della*

*presente richiesta di offerta”.*

Non può escludersi, pertanto, l’applicabilità del principio di rotazione alla

procedura *de qua* e, dunque, è corretta la decisione dell’Amministrazione

di non tenere conto della offerta della ricorrente, gestore uscente del

servizio.

Invero la ricorrente è l'affidatario uscente del medesimo servizio per cui è causa, giusta delibera del Direttore Generale dell'Azienda n. 169 del 5.3.2024, ed è stata selezionata, anche in quel caso, all'esito di una procedura di affidamento diretto ex art. 50 comma 1 lett. b) avente ad oggetto l'affidamento della "Gestione del parco macchine, servizi di riparazione e di manutenzione" dell'Azienda. Non può dubitarsi, dunque, che tra le due commesse vi sia identità di settore merceologico, oppure di categoria di opere, oppure di medesimo settore di servizi, con conseguente doverosità di applicazione del principio di rotazione che impedisce l'affidamento del contratto al gestore uscente (nel caso in discorso, la ricorrente). Nel caso di specie, peraltro, non sono presenti neanche le ipotesi derogatorie di cui ai commi 4 e 5 della disposizione in discorso che consentono una deroga al divieto di affidamenti consecutivi.

In particolare, il comma 4 statuisce che il contraente uscente può essere

reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto sulla base di una

motivazione "*rafforzata*" che tenga conto specificamente della "*struttura del*

*mercato" e della "effettiva assenza di alternative", nonché dell'"accurata*

*esecuzione del precedente contratto". La recente giurisprudenza*

amministrativa, chiamata ad interpretare la disposizione normativa in

argomento, ha affermato che "*Dal tenore letterale della disposizione (e, in*

*particolare, dalla congiunzione "nonché") si evince che la deroga alla regola*

*generale del principio può operare solo a fronte della concorrente*

*sussistenza dei requisiti indicati dalla norma e la relativa determinazione*

*dell'amministrazione deve essere adeguatamente motivata sia in ordine alla*

*concreta insussistenza di alternative sul mercato, sia in ordine alla*

*precedente esecuzione del contratto."* (T.A.R. Catania, sentenza 11 aprile

2024 n. 1370).

Come evidenziato, nel caso di specie è incontestato tra le parti che non sussistono le ragioni derogatorie di cui al predetto comma 4 dell'art. 49 in discorso.

Neppure può aderirsi all'asserita incertezza letterale della norma suggerita dalla ricorrente, che ha prospettato l'ipotesi che il contratto che non possa essere affidato sia solo il terzo, dopo due affidamenti consecutivi. Diversamente, invece, la norma è chiara nel prevedere l'impossibilità di affidamento di due contratti consecutivi rientranti negli ambiti prima evidenziati, senza richiedere che la consecutività debba ritenersi verificatasi solo dopo l'attribuzione del secondo contratto.

Privo di consistenza è, dunque, anche l'asserito difetto di istruttoria e motivazione della delibera impugnata nella parte in cui non avrebbe provato che alla ricorrente fossero stati affidati già due contratti consecutivi, per

l'applicabilità dell'art. 49. L'Amministrazione ha, infatti, evidenziato come la ricorrente è l'affidatario uscente del medesimo servizio per cui è causa e tanto è sufficiente per escludere l'affidamento consecutivo del servizio oggetto della procedura.

4. In via subordinata, parte ricorrente censura l'asserita ambiguità della *lex*

*specialis* nella misura in cui, da un lato, richiamerebbe la disciplina

dell'affidamento diretto (art. 50 comma 1 lett. b) e, dall'altro, indirebbe una

procedura aperta di selezione in base al criterio del prezzo più basso.

Nel caso di specie non è rinvenibile tale ambiguità e, anzi, la disposizione di cui all'art. 4 dell'Avviso è chiara e la previsione del criterio di affidamento non muta la sostanza del tipo di affidamento stesso.

Invero, come evidenziato nella propria memoria, l'Amministrazione ha scelto di utilizzare l'opportunità offerta dall'art. 50 comma 1 lett. b) che le consente di affidare direttamente il servizio, previa acquisizione di offerte da parte di operatori economici, riservandosi di verificare il possesso dei requisiti e di selezionare la proposta che avrebbe ritenuto più vantaggiosa sulla base del prezzo offerto (art. 3 del disciplinare) che, nel caso di specie, l'Amministrazione medesima ha individuato in quello più basso. La predeterminazione del prezzo più vantaggioso in quello più basso offerto dai partecipanti, come evidenziato, non muta la tipologia di affidamento, che rimane diretto, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del Codice, con

applicazione, dunque, alla fattispecie *de qua* del principio di rotazione.

Correttamente, dunque, la delibera impugnata ha dato atto che, in conformità agli obblighi previsti dalla normativa e, in particolare, dall'art. 49 D.lgs. 36/2023, l'unica offerta ammissibile era quella formulata dalla controinteressata, non essendo possibile procedere all'affidamento della

medesima commessa oggetto della procedura *de qua* al contraente

uscente (odierna ricorrente).

5. Per le ragioni sopra esposte il ricorso deve essere respinto.

6. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Nona), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento, in favore dell'amministrazione resistente, delle spese di giudizio che si liquidano in € 3.500, 00. oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2026  
con l'intervento dei magistrati:ù

Guglielmo Passarelli Di Napoli, Presidente

Rosaria Palma, Primo Referendario

Alessandra Vallefucò, Primo Referendario, Estensore

