

Autotutela e contratti pubblici: il TAR Lazio detta i principi essenziali

di Antonino Ripepi

Data di pubblicazione: 6-6-2026

La sentenza in commento afferma alcuni principi chiari: i) *la stazione appaltante è titolare del **potere di annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione e del ritiro degli atti di gara**, compreso il bando;* ii) *tale annullamento è espressione di **attività amministrativa discrezionale**;* iii) *tale discrezionalità può essere sindacata dal giudice amministrativo secondo le **classiche categorie dell'eccesso di potere**;* iv) *trattandosi di provvedimento di secondo grado, l'Amministrazione è tenuta a **motivare le ragioni per le quali l'interesse pubblico all'annullamento dell'atto viziato prevale su quello privato al mantenimento in vita dello stesso**.*

*Inoltre, in caso di annullamento d'ufficio in autotutela dei richiamati atti, è necessaria la **preventiva instaurazione del contraddittorio nei confronti dei soggetti da essi incisi**, in quanto "solamente l'aggiudicazione definitiva attribuisce, in modo stabile, il bene della vita ed è pertanto idonea ad ingenerare un affidamento in capo all'aggiudicatario, sì da imporre l'instaurazione del contraddittorio procedimentale".*

Guida alla lettura

La sentenza del TAR Lazio, Sezione II-bis, 25 maggio 2026, n. 9588, affronta il tema dell'**annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione di una gara pubblica e del ritiro degli atti di gara**, concentrandosi sui **presupposti sostanziali e procedurali del potere di autotutela della stazione appaltante e sulle ricadute sull'affidamento diretto successivo**.

Il contenzioso sorge dal ricorso proposto da una cooperativa sociale, aggiudicataria di una procedura aperta indetta da un Comune per l'affidamento del "Servizio di Segretariato Sociale, Punto Unico di Accesso e Servizio Sociale Professionale per il Distretto 3 Socio-Sanitario RM 6.3", da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. A seguito di istanza della seconda classificata, che lamentava l'anomalia dell'offerta della cooperativa sociale aggiudicataria e la mancata attivazione del relativo procedimento di verifica ex art. 110 d.lgs. 36/2023, nonché la carenza dei requisiti di idoneità professionale ex art. 100 d.lgs. 36/2023, il Comune ha adottato, in autotutela, una **determinazione di annullamento dell'aggiudicazione e di ritiro degli atti di gara** e, il giorno successivo, una **determinazione di affidamento diretto** in favore della controinteressata, ai sensi degli artt. 17, comma 2, e 50 d.lgs. 36/2023 (det. n. 534 del 29.04.2026).

La ricorrente censura in particolare la **mancata comunicazione di avvio del procedimento di secondo grado** e il **difetto di motivazione** del provvedimento di autotutela, lamentando

l'assenza di una effettiva ponderazione tra l'interesse pubblico alla rimozione dell'aggiudicazione e l'interesse privato al suo mantenimento, oltre a contestare nel merito le doglianze poste dalla controinteressata a fondamento dell'istanza di autotutela.

Il TAR accoglie il ricorso, annullando sia la determina di autotutela sia la successiva determina di affidamento diretto. La decisione si distingue per l'accurata ricostruzione del **potere di autotutela della stazione appaltante** in relazione ai procedimenti ad evidenza pubblica. Il Collegio, richiamando in modo puntuale la giurisprudenza del Consiglio di Stato più recente, afferma che **anche nelle procedure di gara la stazione appaltante conserva il potere discrezionale di ritirare in autotutela il bando, i singoli atti della gara e lo stesso provvedimento definitivo di aggiudicazione**, ove riscontri profili di illegittimità ovvero sussistano sopravvenuti motivi di interesse pubblico che rendano inopportuna la prosecuzione della procedura. Si tratta di un potere di natura **discrezionale**, il cui esercizio non è sottratto al sindacato del giudice amministrativo: quest'ultimo può verificare l'assenza di logicità o proporzionalità, la carenza dei presupposti, il travisamento dei fatti o il difetto di motivazione, secondo le tradizionali categorie dell'eccesso di potere.

La sentenza valorizza, con un'impostazione metodologicamente chiara, quattro profili fondamentali. In primo luogo, viene ribadito che **la stazione appaltante è titolare del potere di annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione e di ritiro degli atti di gara, compreso il bando**. In secondo luogo, si qualifica esplicitamente tale annullamento come espressione di **attività discrezionale**, con tutte le conseguenze in termini di sindacabilità giudiziale. In terzo luogo, si chiarisce che il controllo del giudice è ancorato alle **categorie dell'eccesso di potere**, il che consente di verificare la razionalità e proporzionalità della scelta amministrativa. In quarto luogo – punto decisivo nella motivazione – viene affermato che, **trattandosi di provvedimento di secondo grado, l'Amministrazione è tenuta a motivare le ragioni per le quali l'interesse pubblico all'annullamento dell'atto viziato prevale sull'interesse privato al suo mantenimento**, con un esplicito richiamo al dovere di tutela dell'affidamento ingenerato dal provvedimento favorevole, seppur illegittimo.

Da questa impostazione discende il corollario della **necessità del contraddittorio procedimentale** nei confronti dell'aggiudicatario. Il TAR ribadisce che, in caso di annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione definitiva, è necessario instaurare preventivamente un contraddittorio con il soggetto inciso, poiché **solo l'aggiudicazione definitiva attribuisce stabilmente il "bene della vita" e genera un affidamento qualificato in capo all'aggiudicatario**, tale da imporre l'applicazione dell'art. 7 della legge 241/1990.

Questo principio è ulteriormente corroborato dall'affermazione secondo cui **l'illegittimità dell'atto non comporta automaticamente il suo annullamento d'ufficio**: occorre sempre una **valutazione espressa sull'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione del provvedimento**, da porre in rapporto con l'affidamento del privato, secondo quanto affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 6/2018. Dunque, si sottolinea l'esigenza che l'Amministrazione dia conto, con motivazione specifica, della **prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato**, in un'ottica di **equo bilanciamento e di responsabilità nell'esercizio del potere di autotutela**.

Applicando questi principi al caso concreto, il TAR rileva, da un lato, che la **determinazione dirigenziale di annullamento dell'aggiudicazione e di ritiro degli atti di gara è priva di qualsivoglia motivazione sul concreto interesse pubblico, attuale e specifico, alla rimozione degli atti e sulla prevalenza di tale interesse rispetto a quello dell'aggiudicatario al mantenimento dell'aggiudicazione**. Il Comune si limita a richiamare genericamente l'esistenza di "alcuni elementi incoerenti" negli atti di gara, tali da non garantire pienamente il miglior rapporto qualità/prezzo e il rispetto della *par condicio* tra i partecipanti, ma senza precisare quali siano tali elementi, perché essi impongano la caducazione dell'intera procedura e non la sola ripetizione della fase viziata, né in che modo l'interesse pubblico così individuato prevalga sull'affidamento dell'aggiudicatario.

La sentenza, su questo specifico punto, offre un contributo interpretativo di rilievo, esigendo una **motivazione "qualificata" e non stereotipata** nei provvedimenti di autotutela che incidono su posizioni consolidate, anche nell'ambito degli appalti pubblici, e valorizzando l'onere motivazionale come presidio effettivo del principio di buon andamento e imparzialità.

Dall'altro lato, il TAR evidenzia che la stazione appaltante **ha omesso la comunicazione di avvio del procedimento di secondo grado alla ricorrente, in violazione dell'art. 7 l. 241/1990**. Anche su questo punto la sentenza compie un'operazione sistematica interessante, **escludendo che il vizio possa essere sanato attraverso il richiamo all'art. 21-octies, comma 2, della legge 241/1990**. Il Collegio osserva infatti che, in presenza di un potere discrezionale di autotutela, l'Amministrazione deve dimostrare che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso, condizione che nel caso di specie non risulta soddisfatta, e, soprattutto, chiarisce che **il difetto di motivazione non integra un mero vizio procedimentale, ma un vizio sostanziale, estraneo all'ambito di operatività della regola di non annullabilità prevista dall'art. 21-octies**.

In tal modo, la sentenza contribuisce in maniera metodologicamente rigorosa alla precisazione dei limiti applicativi di tale norma, distinguendo tra vizi formali e vizi che incidono sulla sostanza dell'esercizio del potere.

Su queste basi, il Collegio perviene all'**annullamento della determinazione dirigenziale n. 520 del 28.04.2026**, precisando che resta fermo e impregiudicato il riesercizio del potere di autotutela da parte dell'Amministrazione, nel rispetto dell'effetto conformativo derivante dal giudicato.

La decisione affronta poi, con coerenza sistematica, la sorte della successiva determinazione dirigenziale n. 534 del 29.04.2026, di affidamento diretto del servizio alla controinteressata. Il TAR ne dichiara innanzitutto **l'illegittimità per invalidità derivata**, essendo venuto meno il presupposto costituito dal legittimo ritiro degli atti di gara: solo a fronte di un valido ritiro degli atti procedimentali, infatti, la stazione appaltante avrebbe potuto procedere ad un nuovo affidamento, sia pure nella forma dell'affidamento diretto.

In aggiunta, il Collegio rileva che anche questo provvedimento è **viziato in sé per difetto di motivazione**, non indicando le ragioni concrete per cui l'Amministrazione abbia ritenuto di procedere all'affidamento diretto ai sensi degli artt. 17, comma 2, e 50 d.lgs. 36/2023. Tale

rilievo ha un'importante valenza sistematica: l'estensore sottolinea che **l'affidamento diretto, pur previsto e semplificato dal nuovo codice dei contratti pubblici, richiede una motivazione specifica sulle ragioni della scelta**, e non può essere utilizzato come scorciatoia per superare, senza adeguata istruttoria e trasparenza, le criticità emerse in una procedura competitiva.

Nel complesso, la sentenza si inserisce nel solco della **giurisprudenza amministrativa più recente**, richiamata espressamente (Cons. Stato nn. 7091/2025, 9701/2024, 4349/2024, 5991/2022, nonché Ad. Plen. n. 6/2018), ma ne offre al contempo una lettura **sistematica e coerente con il nuovo codice dei contratti pubblici**, valorizzando l'esigenza di **motivazione rafforzata** nei provvedimenti di autotutela che incidono su aggiudicazioni definitive; la **centralità del contraddittorio procedimentale** quale strumento di tutela dell'affidamento e di buona amministrazione; la distinzione rigorosa fra **vizi formali sanabili e vizi sostanziali insuscettibili di applicazione dell'art. 21-octies**; l'obbligo di **motivare puntualmente anche le scelte di affidamento diretto** ai sensi del d.lgs. 36/2023.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 60 e 120, comma 5, c.p.a.;

sul ricorso numero di registro generale 5153 del 2026, proposto da Arca Società cooperativa sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Francesco Scalia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Marino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avvocati Paolo Lanzillotta, Claudia Di Marzio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Cooperativa sociale Benessere a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Filippo Liverini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia:

- della determina dirigenziale n. 520 del 28.04.2026, adottata dal Comune di Marino, avente a oggetto la "*determina di annullamento d'ufficio in autotutela, ex art. 21 nonies, comma 1, l. 241/1990, della procedura per l'affidamento del servizio di segretariato sociale, punto unico di accesso e servizio sociale professionale per il distretto socio-sanitario rm 6.3 cig b9b7890839*",

- della determina dirigenziale n. 534 del 29.04.2026, adottata dal Comune di Marino, avente a oggetto la "*decisione di affidare, ai sensi dell'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023 mediante affidamento diretto ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 36/2023 il servizio di segretariato sociale, punto unico di accesso e servizio sociale professionale per il distretto sociosanitario rm 6.3 cig bb74e24ec4*";

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Marino e di Cooperativa sociale benessere a r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2026 il Dott. Christian Corbi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi degli artt. 60 e 120, comma 5, c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 30.4.2026 e depositato in data 4.5.2026, Arcasocietà cooperativa sociale ha adito l'intestato Tribunale nei confronti del Comune di Marino, quale parte resistente, e della Cooperativa sociale benessere a r.l., quale controinteressata, al fine di sentir annullare, previa sospensione cautelare degli effetti, gli atti meglio emarginati in epigrafe.

2. A sostegno del gravame la ricorrente, al fine di far valere l'illegittimità della determina dirigenziale n. 520 del 28.04.2026 - con cui l'Amministrazione ha, in autotutela, annullato l'aggiudicazione e ritirato gli atti di gara che in questa sede ci occupano - articolato le seguenti doglianze: a) con il primo motivo di ricorso, ha eccepito la violazione dell'art. 7 L. 241/90, non avendo il Comune trasmesso alla ricorrente la comunicazione di avvio del procedimento; b) con la seconda doglianza, ha fatto valere il difetto di motivazione del descritto provvedimento, espressione dell'esercizio del potere di autotutela, per non aver dato l'Amministrazione conto della prevalenza dell'interesse pubblico alla caducazione dell'atto viziato su quello privato al mantenimento dello stesso; c) con il terzo, quarto e quinto motivo di ricorso, ha censurato le doglianze, poste dalla controinteressata alla base dell'istanza del 2.4.2026, che hanno condotto all'adozione del provvedimento (di autotutela) in questa sede impugnato.

Con la sesta doglianza, la ricorrente ha impugnato, per invalidità derivata, la descritta determina dirigenziale n. 534 del 29.04.2026, con cui l'Amministrazione ha disposto direttamente, in favore della controinteressata, l'affidamento del servizio per cui è causa.

3. Sia la parte resistente, sia la parte controinteressata si sono costituite in giudizio, contestando la ricostruzione operata da parte ricorrente nell'atto introduttivo del giudizio e insistendo nel rigetto del ricorso.

4. Alla camera di consiglio del 12 maggio 2026, fissata per l'esame dell'istanza cautelare, il Collegio, dato alle parti l'avviso ex artt. 60 e 120, comma 5, c.p.a., ha trattenuto la causa in decisione.

5. Tanto premesso, il presente giudizio ha a oggetto l'impugnazione del provvedimento di secondo grado con cui il Comune di Marino, in qualità di stazione appaltante, ha annullato l'aggiudicazione disposta in favore della ricorrente, a conclusione della procedura aperta, indetta dall'Amministrazione, ai sensi del D. Lgs. n. 36/2023, per l'affidamento del "*Servizio di Segretariato Sociale, Punto Unico di Accesso e Servizio Sociale Professionale per il Distretto 3 Socio-Sanitario RM 6.3*" (CIG B9B7890839), da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. E ciò in quanto la Cooperativa sociale benessere a r.l., seconda graduata, aveva, con nota del 2.04.2026, presentato istanza volta a ottenere l'annullamento in autotutela dell'aggiudicazione, attesa: i) la presunta anomalia dell'offerta della ricorrente e la mancata attivazione del relativo procedimento di verifica ex art. 110 D. Lgs. n. 36/2023; ii) la presunta carenza del requisito di idoneità professionale in capo alla ricorrente, ai sensi dell'art. 100 D. Lgs. n. 36/2023.

6. Ciò posto, il primo e il secondo motivo di ricorso di cui sopra si è detto, che per ragioni di connessione possono essere esaminati congiuntamente, sono fondati.

Al riguardo, la Giurisprudenza amministrativa (C.d.S., nn. 7091/2025, 9701/2024, 4349/2024, 5991/2022), condivisa dal Collegio, ha chiarito che "*anche in relazione ai procedimenti a evidenza pubblica, l'amministrazione conserva la potestà discrezionale di ritirare in autotutela il bando, i singoli atti della gara e lo stesso provvedimento di aggiudicazione, ancorché definitivo, laddove riscontri la presenza di illegittimità, ovvero a fronte di motivi di interesse pubblico tali da rendere inopportuna, o anche solo da sconsigliare, la prosecuzione della*

procedura [...] L'utilizzo di tale potestà non sfugge al sindacato del giudice amministrativo, che può esercitarlo entro i consueti limiti posti a presidio dell'attività discrezionale (sulla natura discrezionale dei provvedimenti di ritiro, si veda, ex plurimis, Cons Stato, Sez. IV, 23/2/2012, n. 984), i quali gli consentono di apprezzare l'assenza di logicità o di proporzionalità, o, ancora, la carenza di presupposti o il travisamento dei fatti o, infine, il difetto di motivazione" (C.d.S., n. 7091/2025).

Da quanto precede, si ricava che: *i)* la stazione appaltante è titolare del potere di annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione e del ritiro degli atti di gara, compreso il bando; *ii)* tale annullamento è espressione di attività amministrativa discrezionale; *iii)* tale discrezionalità può essere sindacata dal giudice amministrativo secondo le classiche categorie dell'eccesso di potere; *iv)* trattandosi di provvedimento di secondo grado, l'Amministrazione è tenuta a motivare le ragioni per le quali l'interesse pubblico all'annullamento dell'atto viziato prevale su quello privato al mantenimento in vita dello stesso.

Inoltre, in caso di annullamento d'ufficio in autotutela dei richiamati atti, è necessaria la preventiva instaurazione del contraddittorio nei confronti dei soggetti da essi incisi, in quanto *"solamente l'aggiudicazione definitiva attribuisce, in modo stabile, il bene della vita ed è pertanto idonea ad ingenerare un affidamento in capo all'aggiudicatario, si da imporre l'instaurazione del contraddittorio procedimentale"* (C.d.S., n. 8273/2023; in tal senso, anche C.d.S., n. 5689/17, TAR Lazio – Roma, n. 4399/2026). Del resto, l'illegittimità dell'atto non determina automaticamente l'annullamento d'ufficio dello stesso, in quanto a tal fine è necessario valutare, e quindi motivare, se il perseguimento dell'interesse pubblico imponga necessariamente la sua rimozione (C.d.S., A.P., n. 6/18). In altre parole, l'esercizio del potere pubblico di autotutela deve tener conto dell'affidamento che il provvedimento illegittimo, ma favorevole al privato, ha ingenerato in quest'ultimo e occorre quindi dare atto della prevalenza del primo sul secondo, mediante adeguata motivazione.

6.1. Applicando tali principi al caso di specie, si ricava, in primo luogo, come la determina che ha annullato l'aggiudicazione e disposto il ritiro degli atti della procedura di gara sia priva di qualsivoglia motivazione in ordine alla sussistenza dell'interesse pubblico, concreto e attuale, all'annullamento e alla prevalenza dello stesso sull'interesse privato del destinatario (parte ricorrente). Il provvedimento *de quo* si limita, infatti, genericamente a sancire che, *"anche a seguito di una segnalazione fatta dall'operatore economico Benessere Cooperativa Sociale a r.l."*, l'Amministrazione *"ha potuto verificare come negli atti di gara fossero presenti alcuni elementi incoerenti, tali da rendere non del tutto garantito il raggiungimento del migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo (di cui all'art. 1 del D. Lgs. 36/2023) e il rispetto della par condicio tra i partecipanti"*.

Deriva che la motivazione del provvedimento gravato non ha chiarito: *i)* quale siano, in concreto, le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad annullare l'aggiudicazione e a ritirare gli atti di gara; *ii)* perché la stazione appaltante ha inteso "caducare" l'intera gara, anziché procedere alla ripetizione della singola fase della stessa in cui si sarebbe manifestato il vizio eccepito dalla controinteressata; *iii)* quali siano le ragioni di prevalenza dell'interesse pubblico all'annullamento dell'atto illegittimo su quello privato al mantenimento in vita dello stesso.

Né soccorre sul punto l'art. 21 *octies*, comma 2, parte prima, L. 241/90, invocato dal Comune, atteso che, venendo in rilievo la natura discrezionale dell'attività dell'Amministrazione, quest'ultima avrebbe dovuto dimostrare, e così non è stato ai fini che qui interessano, che il contenuto del provvedimento impugnato non avrebbe potuto essere diverso. In ogni caso, l'art. 21 *octies*, comma 2, parte prima, L. 241/90 si applica a vizi procedimentali che però non ricorrono nel caso di specie, in quanto il difetto di motivazione ha certamente natura di vizio sostanziale.

6.2. D'altra parte, la stazione appaltante, nell'adottare il provvedimento di annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione e di ritiro degli atti della procedura di gara, ha omesso di comunicare alla ricorrente l'avvio del procedimento amministrativo di secondo grado.

Né soccorre sul punto l'art. 21 *octies*, comma 2, seconda parte, L. 241/90, richiamato dal Comune, atteso che, come già detto, venendo in rilievo la natura discrezionale dell'attività dell'Amministrazione, quest'ultima avrebbe dovuto dimostrare, il che non è avvenuto, che il contenuto del provvedimento impugnato non avrebbe potuto essere diverso.

6.3. Alla luce di quanto precede, s'impone l'annullamento della determina dirigenziale n. 520 del 28.04.2026, fermo e impregiudicato il riesercizio del potere dell'Amministrazione nel rispetto dell'effetto conformativo derivante dal giudicato.

6.4. Le conclusioni che precedono consentono al Collegio di assorbire gli altri motivi di ricorso, vertendo essi su poteri non ancora esercitati dall'Amministrazione.

7. Deve poi essere annullata, per invalidità derivata, anche la determina dirigenziale n. 534 del 29.04.2026, atteso che l'illegittimità del provvedimento che ha annullato l'aggiudicazione e disposto il ritiro degli atti di gara vizia anche il conseguente e connesso provvedimento di affidamento diretto del servizio per cui è causa, essendone venuto meno il presupposto fattuale. Infatti, solo a fronte di un legittimo provvedimento di ritiro degli atti di gara potrà essere validamente disposto, sotto il profilo dei presupposti, il successivo e connesso provvedimento di affidamento diretto.

In disparte il profilo dell'invalidità derivata appena esaminata, in ogni caso, tale ultimo provvedimento è viziato, *ex se*, per difetto di motivazione, in quanto esso non esplicita, come invece richiesto dagli artt. 17 comma 2 e 50 D. Lgs. n. 36/23, le ragioni per le quali l'Amministrazione abbia deciso di affidare il servizio per cui è causa direttamente in favore della controinteressata.

8. Le spese di lite, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda *Bis*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione, annullando, per l'effetto, tutti gli atti impugnati; fermo e impregiudicato il riesercizio del potere da parte dell'Amministrazione nel rispetto dell'effetto conformativo

derivante dal giudicato.

Condanna parte resistente e la controparte alla rifusione delle spese di lite in favore della ricorrente, che liquida in euro 2.500,00 per ogni parte soccombente, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Vincenza Caldarola, Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore