

CODICE DEI CONTRATTI • APPALTI SOTTO SOGLIA

01

ART. 49 D.LGS. N. 36/2023

Il principio di rotazione negli affidamenti sotto soglia

Come applicarlo davvero senza automatismi. Quadro normativo aggiornato al correttivo, albero decisionale, deroghe motivate, rassegna di giurisprudenza e prassi, con un fac-simile di motivazione e una checklist per il RUP.

COLLANA DI APPROFONDIMENTO TECNICO-NORMATIVO

CHE COS'È QUESTO QUADERNO

I Quaderni di LavoriPubblici.it raccolgono, numero dopo numero, un singolo istituto degli appalti e dell'edilizia e lo restituiscono in forma operativa, pensata per chi deve decidere e non solo per chi deve studiare.

Questo primo numero affronta il principio di rotazione negli affidamenti sotto soglia, uno dei passaggi più delicati nella gestione quotidiana delle stazioni appaltanti. La rotazione non è un divieto automatico, e leggerla come tale genera tanto esclusioni superflue del contraente uscente quanto riaffidamenti reiterati costruiti su motivazioni di comodo.

L'obiettivo è mostrare come applicare la regola in coerenza con il contesto reale, con la struttura del mercato e con l'interesse pubblico perseguito, muovendosi tra il testo dell'art. 49, la sua evoluzione dopo il correttivo e l'orientamento più recente di giudici e amministrazione.

COME È ORGANIZZATO

- Inquadramento dell'art. 49 nella sua struttura a commi, aggiornato al D.Lgs. n. 209/2024
- Quando la rotazione si applica e quando non trova terreno
- Un albero decisionale che porta dal quesito all'esito
- I tre gradi dell'affidamento diretto e la soglia della gara sostanziale
- La deroga motivata con un fac-simile di motivazione
- Una rassegna ragionata di giurisprudenza e prassi, una checklist e le FAQ

AVVERTENZA

Il Quaderno ha finalità informativa e non sostituisce la valutazione del responsabile del procedimento nel singolo caso. I riferimenti di giurisprudenza e prassi sono richiamati per estremi e oggetto, quali strumenti di orientamento e non come massime ufficiali.

SOMMARIO DEL NUMERO

In questo numero

Otto sezioni per passare dalla norma alla decisione. Ogni rubrica torna, con la stessa forma, anche nei numeri successivi della collana.

01 Il quadro normativo

L'art. 49 a struttura d'imbutto e il correttivo del 2024

02 Quando si applica e quando no

I tre meccanismi di uscita, da non confondere

03 L'albero decisionale

Dal quesito all'esito in sei passaggi

04 L'affidamento diretto

Puro, procedimentalizzato debole e forte

05 La deroga motivata

L'onere rafforzato e un fac-simile di motivazione

06 Giurisprudenza e prassi

Trentotto riferimenti ordinati per questione

07 Checklist per il RUP

I controlli da fare prima di decidere

08 Domande frequenti

Le risposte ai dubbi più ricorrenti

NORMA DI RIFERIMENTO

Art. 49 del Codice dei contratti pubblici — D.Lgs. n. 36/2023, come modificato dal D.Lgs. n. 209/2024 (correttivo).

01

IL QUADRO NORMATIVO

Il testo vigente dell'art. 49

La norma è la bussola che guida gli operatori, e conviene tenerne il testo davanti prima di ogni lettura interpretativa. Di seguito l'art. 49 nella versione oggi in vigore, con il comma 4 come riscritto dal correttivo.

D.LGS. N. 36/2023 — ART. 49 · PRINCIPIO DI ROTAZIONE DEGLI AFFIDAMENTI

1. Gli affidamenti di cui alla presente Parte 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.
3. La stazione appaltante può ripartire gli affidamenti in fasce in base al valore economico. In tale caso il divieto di affidamento o di aggiudicazione si applica con riferimento a ciascuna fascia, fatto salvo quanto previsto dai commi 4, 5 e 6.
4. In casi motivati, con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, previa verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto nonché della qualità della prestazione resa, il contraente uscente può essere reinvitato o essere individuato quale affidatario diretto.
5. Per i contratti affidati con le procedure di cui all'articolo 50, comma 1, lettere c), d) ed e), le stazioni appaltanti non applicano il principio di rotazione quando l'indagine di mercato sia stata effettuata senza porre limiti al numero di operatori economici in possesso dei requisiti richiesti da invitare alla successiva procedura negoziata.
6. È comunque consentito derogare all'applicazione del principio di rotazione per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro.

Comma 4 sostituito dall'art. 17, comma 1, del D.Lgs. n. 209/2024.

01 · IL QUADRO NORMATIVO — LA LETTURA

L'art. 49 letto nella sua struttura

La norma ha una logica a imbuto. Parte da un principio, lo trasforma in divieto, poi lo tempera con una gradazione per fasce e con tre vie di uscita di natura diversa tra loro.

1

Ancora la rotazione ai soli **affidamenti sotto soglia**. È il perimetro dell'intero istituto.

2

Fissa il **divieto** di riaffidare al contraente uscente quando due affidamenti consecutivi hanno oggetto omogeneo, ossia stesso settore merceologico, stessa categoria di opere o stesso settore di servizi. Rileva la continuità dell'oggetto, non la mera successione temporale.

3

Consente di ripartire gli affidamenti in **fasce di valore**, con il divieto che opera dentro ciascuna fascia.

4

Deroga motivata. Il contraente uscente può essere reinvitato o riaffidato in via diretta solo in casi motivati, legati alla struttura del mercato, all'assenza di alternative e alla previa verifica dell'esito del precedente contratto.

5

Non applicazione. Per le procedure negoziate dell'art. 50, comma 1, lett. c), d) ed e), la rotazione non opera quando l'indagine di mercato è stata aperta senza limiti al numero di operatori da invitare.

6

Soglia di irrilevanza. È comunque consentito derogare per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro.

LA NOVITÀ DEL CORRETTIVO

Il D.Lgs. n. 209/2024 ha riscritto il comma 4 e ha reso più stringente la deroga a favore dell'uscente, subordinandola alla **previa verifica** non solo dell'accurata esecuzione del precedente contratto ma anche della **qualità della prestazione resa**. L'asticella motivazionale si è quindi alzata.

02

AMBITO DI OPERATIVITÀ

Quando si applica e quando non trova terreno

Il principio opera dove la procedura non garantisce un confronto pieno e la stazione appaltante esercita un potere selettivo. Perde rilevanza quando il confronto è reale, ma le situazioni vanno tenute distinte.

Dove si applica

- Affidamenti diretti, dove manca la competizione
- Procedure negoziate sotto soglia
- Indagini di mercato con limiti al numero di invitati

Dove non trova terreno

- **Procedura aperta**, manca in radice la selezione di una platea ristretta
- **Indagine aperta** senza limiti agli invitati, non applicazione del comma 5
- **Affidamento diretto sotto 5.000 euro**, soglia di irrilevanza del comma 6

IL CRINALE DA NON SBAGLIARE

Il **comma 5** configura una vera e propria **non applicazione**, perché con l'indagine aperta il principio non entra in gioco. Il **comma 6** è invece una **deroga consentita** dalla legge per i micro-affidamenti sotto 5.000 euro, che non chiede una motivazione rafforzata. Entrambi restano distinti dalla **deroga motivata del comma 4**, che presuppone una rotazione pienamente applicabile e superabile solo con un'istruttoria puntuale. Confondere questi piani è l'errore più frequente.

03

LO SCHEMA OPERATIVO

L'albero decisionale

Sei passaggi, dal primo filtro sull'ambito fino alla scelta finale. Ogni esito verde chiude il percorso, l'esito rosso impone il cambio di operatore.

1. L'affidamento è **sotto la soglia europea**?

SÌ
Prosegui al passaggio 2

NO
Fuori ambito. L'art. 49 opera solo sotto soglia



2. È una **procedura aperta** o un'**indagine senza limiti** al numero di invitati?

SÌ
Non si applica. Manca il presupposto selettivo

NO
Prosegui al passaggio 3



3. È un **affidamento diretto inferiore a 5.000 euro**?

SÌ
Deroga consentita dal comma 6

NO
Prosegui al passaggio 4



4. I due affidamenti consecutivi hanno **oggetto omogeneo** verso il **contraente uscente**?

SÌ
Prosegui al passaggio 5

NO
Riaffidamento libero. Manca il presupposto del divieto



5. Ricorrono **struttura del mercato**, **assenza di alternative** ed **esito positivo** del precedente contratto?

SÌ, TUTTI
Reinvito o riaffidamento con motivazione rafforzata (comma 4)

NO, ANCHE UNO SOLO
Si ruota. Si cambia operatore

04 NON TUTTI SONO UGUALI

I tre gradi di procedimentalizzazione

Il modo in cui l'affidamento diretto viene costruito cambia il peso della rotazione. Più il confronto diventa reale, più la funzione del principio tende ad assorbirsi nel meccanismo competitivo.

Diretto puro

Nessun confronto, scelta immediata di un operatore. La rotazione opera **pienamente**, salvo i presupposti di una deroga motivata.

Procedimentalizzato debole

Richieste informali di più preventivi. La semplice raccolta non esclude di per sé la rotazione, che **continua a operare** se la discrezionalità della scelta resta ampia.

Procedimentalizzato forte

Avviso pubblico e raccolta di manifestazioni di interesse. Il confronto si avvicina a una **gara sostanziale** e l'automatismo della rotazione diventa recessivo.

L'INDIRIZZO RECENTE

Lungo il 2025 e il 2026 la giurisprudenza amministrativa ha valorizzato l'apertura reale al mercato come elemento che rende recessiva la rotazione. Dove l'affidamento diretto è stato procedimentalizzato con avviso pubblico e manifestazioni di interesse, il confronto è stato letto come gara sostanziale. Dove l'apertura è rimasta sulla carta, il vincolo è tornato a operare in pieno.

05

COMMA 4 E ONERE DI MOTIVAZIONE

La deroga non attenua l'onere, lo rafforza

La deroga del comma 4 non è una scorciatoia procedimentale né un'opzione di comodo per confermare l'uscente. Consente il reinvio o il riaffidamento solo in casi motivati, che vanno ricostruiti su elementi puntuali, ovvero la struttura del mercato, l'effettiva assenza di alternative e la verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto, anche sotto il profilo della qualità della prestazione resa.

Non bastano formule standard o richiami generici alla continuità del servizio. Serve un'istruttoria reale, capace di dimostrare perché, nella situazione specifica, il ricorso al contraente uscente risponda meglio all'interesse pubblico rispetto all'apertura del confronto ad altri operatori.

I TRE PRESUPPOSTI DA DOCUMENTARE

- La **struttura del mercato**, con l'analisi degli operatori realmente disponibili
- L'**assenza di alternative** praticabili nel caso specifico
- L'**esito del precedente contratto**, tra accurata esecuzione e qualità resa

Nella pagina seguente un fac-simile di motivazione, da adattare al caso reale.

MODELLO OPERATIVO

Fac-simile di motivazione della deroga

MOTIVAZIONE DELLA DEROGA EX ART. 49, COMMA 4, D.LGS. N. 36/2023

«Rilevato che il presente affidamento riguarda [servizio/fornitura/lavoro] riconducibile al medesimo [settore merceologico / categoria di opere / settore di servizi] del precedente affidamento in favore dell'operatore uscente;

considerato che l'indagine sulla struttura del mercato di riferimento ha evidenziato [numero e caratteristiche degli operatori realmente disponibili], con conseguente [effettiva assenza / limitatezza] di alternative idonee a garantire la medesima prestazione nei tempi richiesti;

verificato che il precedente contratto ha avuto accurata esecuzione, come da [attestazioni / verbali / esiti dei controlli], e che la qualità della prestazione resa è risultata [conforme / superiore agli standard] sulla base di [indicatori/riscontri];

ritenuto che, nel caso specifico, il ricorso all'operatore uscente risponde meglio all'interesse pubblico rispetto all'apertura del confronto, in coerenza con il principio del risultato di cui all'art. 1 del Codice;

si dispone il [reinvito / affidamento diretto] al contraente uscente in deroga al principio di rotazione, ai sensi dell'art. 49, comma 4, del D.Lgs. n. 36/2023.»

06

ORIENTAMENTI PER QUESTIONE

Giurisprudenza e prassi

Trentotto tra sentenze, pareri e delibere che tra la fine del 2023 e la metà del 2026 hanno lavorato sull'art. 49. Sono raccolte per questione, con estremi e oggetto, come mappa di orientamento.

I testi integrali sono raccolti e scaricabili nella [scheda dell'art. 49 su LavoriPubblici.it](#).

Deroga motivata e onere di motivazione

Consiglio di Stato 5 giugno 2025, n. 4897

Divieto di riaffidamento al gestore uscente e presupposti della deroga

TAR Sicilia 18 giugno 2025, n. 1826

Ammissibilità della deroga al principio di rotazione

TAR Campania 8 maggio 2025, n. 3671

Deroga nell'affidamento diretto

TAR Abruzzo 7 dicembre 2024, n. 365

Deroghe nelle procedure negoziate

Parere MIT 18 luglio 2024, n. 2661

Deroga al principio di rotazione

Parere MIT 21 giugno 2024, n. 2624

Rotazione e maggiori costi come giustificazione

Fasce di valore

Parere P.A. Trento 16 febbraio 2026, n. 527

Applicazione delle fasce di valore

Parere P.A. Trento 9 gennaio 2025, n. 473

Affidamenti inferiori a 140.000 euro e modalità

Indagine aperta ed elenchi senza limiti

Consiglio di Stato 25 maggio 2026, n. 4185

Gara sostanziale e apertura al mercato nell'affidamento diretto

TAR Lazio 20 gennaio 2026, n. 1087

Indagine di mercato aperta e contratti esclusi ex art. 56

TAR Lazio 23 giugno 2026, n. 11444

Avviso pubblico e manifestazione di interesse

TAR Sicilia 18 giugno 2025, n. 1926

Procedure negoziate ed elenchi aperti

Procedura aperta

Consiglio di Stato 17 gennaio 2025, n. 366

Esclusione del gestore uscente in procedura aperta

Procedimentalizzazione del diretto

TAR Calabria, Catanzaro, 16 gennaio 2026, n. 74

Obbligo di motivazione, indagine di mercato e omesso invito

TAR Campania, Napoli, 25 febbraio 2026, n. 1358

RdO sul MEPA e riaffidamento al gestore uscente

Affidamento diretto e divieto di riaffidamento

Consiglio di Stato 24 luglio 2025, n. 6600

Principio di rotazione ex art. 49

TAR Lazio 20 ottobre 2025, n. 18004

Valutazioni della stazione appaltante nella scelta del contraente

TAR Lazio 29 settembre 2025, n. 16754

Divieto di riaffidamento all'operatore uscente

TAR Lazio 17 luglio 2025, n. 14113

Rotazione degli affidamenti

TAR Lazio 27 maggio 2025, n. 10136

Affidamento diretto sotto soglia

TAR Calabria 29 maggio 2024, n. 848

Affidamento diretto sotto soglia

Parere MIT 11 dicembre 2025, n. 3838

Affidamento diretto e rotazione

Elusione e vicende soggettive

Consiglio di Stato 25 ottobre 2024, n. 7778

Interdittiva antimafia e procedura negoziata

Consiglio di Stato 17 maggio 2024, n. 4432

Obblighi dichiarativi e gravi illeciti professionali

TAR Sicilia 8 luglio 2024, n. 2476

Elusione fraudolenta del principio

Delibera ANAC 6 dicembre 2023, n. 567

Collegamento sostanziale tra imprese

Questioni operative su tempi, oggetto e istituti collegati

Parere MIT 23 giugno 2025, n. 3635

Decisione a contrarre o stipula come momento rilevante

Parere MIT 3 aprile 2025, n. 3342

Indicazioni temporali per un nuovo affidamento diretto

Parere MIT 30 gennaio 2025, n. 3216

Accordo quadro Consip e successivo affidamento diretto

Parere MIT 30 gennaio 2025, n. 3261

Subappalto, rotazione e affidamento diretto

Parere MIT 2 ottobre 2025, n. 3677

Affidamenti diretti e proroga

Parere MIT 5 febbraio 2026, n. 3962

Rotazione nei servizi sotto soglia

TAR Calabria 10 febbraio 2025, n. 287

Gara deserta e successivo affidamento diretto

TAR Lombardia 7 gennaio 2025, n. 28

Affidamenti diretti e procedure negoziate

TAR Puglia 29 gennaio 2025, n. 138

Divieto di riaffidamento al gestore uscente

Parere ANAC 30 luglio 2024, n. 39

Affidamento diretto al medesimo operatore ex art. 50, c. 1, lett. b)

Atto Presidente ANAC 24 maggio 2024, n. 740

Affidamento diretto e rotazione

Atto Presidente ANAC 20 novembre 2024, fasc. n. 3388

Criteri di selezione degli invitati nella negoziata

07

PRIMA DI DECIDERE

La checklist del responsabile del procedimento

- ☐ Ho verificato che l'affidamento sia **sotto soglia**, unico terreno su cui opera l'art. 49
- ☐ Ho stabilito se la procedura scelta apre davvero al mercato o se seleziona una platea ristretta
- ☐ Ho controllato se l'oggetto del nuovo affidamento è **omogeneo** al precedente verso lo stesso operatore
- ☐ Ho distinto il caso di **non applicazione** (commi 5 e 6) da quello di **deroga motivata** (comma 4)
- ☐ Se uso l'indagine di mercato, ho valutato se lasciarla **aperta** senza limiti agli invitati
- ☐ Se ricorro alla deroga, ho documentato la **struttura del mercato** e l'assenza di alternative
- ☐ Ho verificato l'**accurata esecuzione** del precedente contratto e la **qualità** della prestazione
- ☐ Ho evitato le **formule standard** e ho costruito una motivazione ancorata al caso specifico
- ☐ Ho tenuto distinti **reinvito** e **riaffidamento**, che incidono su fasi diverse
- ☐ Ho collocato la valutazione al momento della **decisione a contrarre**, non della stipula

IL FILO DA TENERE

La correttezza non si misura nell'applicazione rigida di formule astratte, ma nella capacità di dimostrare che la rotazione è stata usata come strumento di governo del mercato e non come un adempimento difensivo, in equilibrio con il principio del risultato.

08

I DUBBI PIÙ RICORRENTI

Domande frequenti

Il principio di rotazione si applica sempre negli affidamenti diretti?

No. Negli affidamenti diretti resta la regola generale, ma la sua applicazione dipende dal grado di apertura al mercato e dalle modalità con cui l'affidamento è stato costruito. In presenza di un confronto effettivo o di una deroga adeguatamente motivata, il riaffidamento all'uscente può risultare legittimo.

Il contraente uscente può essere reinvitato?

Sì, ma reinvito e riaffidamento non coincidono. Il reinvito incide sulla fase selettiva e può essere ammesso quando il procedimento consente un confronto reale. Il riaffidamento richiede una verifica più stringente e, nei casi di continuità dell'oggetto, una motivazione rafforzata.

La rotazione si applica anche se vengono richiesti più preventivi?

Dipende. La semplice richiesta di più preventivi non esclude in automatico la rotazione. Occorre valutare se il confronto sia meramente formale o se abbia ridotto in modo significativo la discrezionalità della stazione appaltante nella scelta finale.

Quando il principio di rotazione non trova applicazione?

Quando il confronto è effettivo, come nelle procedure aperte, nelle procedure negoziate precedute da indagini di mercato senza limiti numerici e negli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro.

La deroga al principio di rotazione va sempre motivata?

Sì. La deroga del comma 4 richiede un'istruttoria effettiva e una motivazione puntuale, fondata sulla struttura del mercato, sull'assenza di alternative e sull'esito positivo del precedente rapporto contrattuale, esecuzione e qualità comprese.

La rotazione si valuta alla decisione a contrarre o alla stipula?

Alla decisione a contrarre. Lo ha confermato il MIT con il parere del 23 giugno 2025, n. 3635, che individua in quell'atto il momento rilevante, quale sede in cui l'amministrazione decide di procedere all'affidamento e definisce le modalità di selezione, rotazione degli operatori inclusa.



Vuoi approfondire gli appalti sotto soglia?

CONTINUA SU LAVORIPUBBLICI.IT

Trovi l'articolo di riferimento sul principio di rotazione, la scheda dell'art. 49 con i documenti allegati e la sezione normativa sempre aggiornata. Con Lavori Pubblici Academy puoi seguire i webinar dedicati agli affidamenti sotto soglia, mentre i volumi Grafill offrono la trattazione completa del Codice.

RESTA AGGIORNATO

Con la newsletter del gruppo editoriale Grafill ricevi in anteprima i nuovi numeri della collana e gli aggiornamenti quotidiani di informazione tecnica.

ISCRIVITI ALLA NEWSLETTER

[lavoripubblici.it](https://www.lavoripubblici.it)