

**TAR Lombardia, Sez. I, Sentenza n. 1957 del 27 aprile 2026**

Appalti pubblici – Annullamento aggiudicazione – No caducazione automatica del contratto – Poteri di autotutela SA – Legittimazione al ricorso – Esclusa

Publicato il 27/04/2026

**N. 01957/2026 REG.PROV.COLL.**

**N. 04111/2025 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4111 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentato e difeso dagli avvocati (...), (...), (...), con domicilio eletto presso lo studio (...), (...);

*contro*

(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio eletto presso il suo studio in (...);

*nei confronti*

(...), Autorità Nazionale Anticorruzione - Anac, (...), non costituiti in giudizio;

(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), (...),

(...), con domicilio eletto presso lo studio (...) in (...);

*per l'annullamento* Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della aggiudicazione dell'Accordo Quadro avente ad oggetto l'affidamento delle prestazioni di supporto ai servizi di sicurezza presso gli Aeroporti di Milano Linate e Milano Malpensa (C.I.G. nr. (...)), in favore del (...), comunicata a mezzo pec in data 1.10.2025, con nota prot. 15060 nonché di ogni altro atto precedente, successivo, consequenziale e/o comunque connesso a quelli impugnati, nonché, e per quanto occorrer possa, della risoluzione automatica prevista a far data dall'effettivo subentro da parte di (...) nonché, e per quanto occorrer possa, della risoluzione espressa (ove disposta e comunque non nota) dell'Accordo Quadro n° 5600051490 per l'affidamento delle prestazioni di supporto ai servizi di sicurezza presso gli Aeroporti di Milano Linate e Milano Malpensa (C.I.G. nr. (...))" con (...) in data 23.10.2024 e di ogni altro atto connesso a quello impugnato, della quale ad oggi la ricorrente non ha notizia, nonché per la dichiarazione di inefficacia dell'Accordo Quadro eventualmente stipulato tra la Stazione appaltante ed (...) nelle more della definizione del giudizio, nonché per la condanna della Stazione appaltante ai sensi dell'art. 124 del c.p.a., alla reintegrazione in forma specifica ovvero, in via subordinata, per la condanna al risarcimento per equivalente del danno subito da (...);

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 2\12\2025:

degli atti già impugnati con il ricorso principale e, in particolare:

- della nota (...) del 1.10.2025 (doc. 1)
- del provvedimento di risoluzione espresso (già prudenzialmente impugnato con il ricorso principale, ancorché al tempo non noto nei suoi contenuti) ora comunicato da (...) con nota del 14.11.2025 (doc. 46);

nonché dei seguenti nuovi atti e provvedimenti, comunicati da (...) in data 31/10/2025 in riscontro all'istanza di accesso agli atti presentata da (...) in data 1/10/2025:

- nota del 3/7/2025 di (...) a RTI (...)/ (...), con la quale, tra l'altro, viene indicato il destinatario quale "potenziale aggiudicatario" classificato al secondo posto in esito alla graduatoria e richiesta "relazione giustificativa del ribasso complessivamente offerto sulla base d'asta" (doc. 35)
- Verbale 7 del 29.07.2025 – Verifica di congruità dell'offerta (...) nella parte in cui legittima lo scorrimento della graduatoria e conduce alla richiesta di documentazione ex par. 4.2 della lettera di invito propedeutica alla sottoscrizione dell'Accordo Quadro, quale presupposto formale

dell'aggiudicazione (doc. 36);

- nota del 01.08.2025 di (...) a (...) che comunica al costituendo RTI, tra l'altro, l'esito positivo della verifica del ribasso, il posizionamento al primo posto con punteggio 90,73/100 e avvia la fase di produzione documentale ai fini della sottoscrizione dell'Accordo Quadro (doc. 37);

- nota del 18.09.2025 di (...) a (...) di richiesta, tra l'altro, della riattivazione della cauzione provvisoria (...), altresì confermativa della volontà di procedere con l'aggiudicazione (doc. 38);

- nota del 30.09.2025 di (...) a (...) di "formalizzazione" dell'aggiudicazione definitiva in favore del (...), con indicazione, tra l'altro, dell'avvio del servizio entro il 01.12.2025, previa stipula dell'Accordo Quadro con avvio del servizio entro il 01.12.2025 (doc. 39);

- graduatoria definitiva del 07.10.2025 (doc. 40);

- comunicazioni del 07.10.2025 individuali di esito inviate da (...) ai concorrenti classificati dal 2° al 5° posto: (...) doc. 41; (...) doc. 42, (...) doc 43; (...) doc. 44);

- di ogni altro atto della Stazione appaltante, anche allo stato ignoto, successivo alla dichiarazione integrativa del 08.10.2025 resa da (...) (conosciuta in data 31.10.2025 in seguito all'accesso agli atti del 1/10/2025 di (...), relativa alle cause di esclusione ex artt. 94 e 95 del d.lgs. 36/2023), in quanto confermativo dell'aggiudicazione al (...);

- di tutti gli atti resi noti da (...) a (...) in data 31.10.2025 in riscontro all'istanza di accesso di (...) del 1.10.2025, in quanto confermativi dell'aggiudicazione al (...).

e per il riconoscimento, ai sensi dell'art. 116 cpa del diritto di (...) ad accedere alla documentazione richiesta ed ostesa solo in forma anonima e parziale con riferimento ai dati dei soggetti ex art. 94, comma 3, D. Lgs. 36/2023 e ai relativi esiti dei controlli, anche prodotti in sede endoprocedimentale da parte dell'odierna controinteressata, e per la conseguente condanna della Stazione appaltante all'ostensione completa della detta documentazione.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da (...) il 10/3/2026 :

per l'annullamento con il secondo ricorso per motivi aggiunti di tutti gli atti già impugnati con il ricorso principale e con il primo ricorso per motivi aggiunti, per gli ulteriori motivi alla luce di quanto emerge dagli atti e provvedimenti ostesi nel ricorso di (...) ex art. 116 cpa, n.r.g. 4934/2025, connesso al

presente ricorso.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) e di (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 aprile 2026 il dott. Alberto Di Mario e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO e DIRITTO**

1. La ricorrente, esclusa dalla gara per l'annullamento dell'aggiudicazione disposta a suo favore – da ultimo con la sentenza del Consiglio di Stato n. 5194/2025 - ha impugnato l'aggiudicazione dell'Accordo Quadro avente ad oggetto l'affidamento delle prestazioni di supporto ai servizi di sicurezza presso gli Aeroporti di Milano Linate e Milano Malpensa, a favore del secondo classificato (...), sollevando i seguenti motivi di ricorso.

I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 121, 122 e 124 c.p.a. in combinato disposto con l'art. 122, D.lgs. n. 36/2023, nonché dei principi di legalità, proporzionalità e continuità del servizio pubblico. Eccesso di potere per difetto d'istruttoria, travisamento dei presupposti, sviamento e illogicità manifesta.

La ricorrente lamenta che, benché la sentenza di questo TAR n. 3546/2024, depositata in data 9.12.2024, abbia annullato l'aggiudicazione in epigrafe disposta a essa (...) senza dichiarare l'inefficacia dell'Accordo Quadro stipulato medio tempore e senza statuire in ordine alle sorti del rapporto contrattuale, che rimaneva pienamente efficace ed operativo, con nota del 3.7.2025 (...) le comunicava che, in esecuzione delle pronunce giurisdizionali, (...) sarebbe stata esclusa dalla procedura de quo e avrebbe dovuto garantire la continuità del servizio pubblico “sino e non oltre la data di subentro dell'operatore aggiudicatario della gara”. Sul punto la ricorrente lamenta che anche in appello la controinteressata non ha riproposto le domande di inefficacia del contratto, di subentro e di risarcimento dei danni.

Secondo la tesi attorea nessun effetto demolitorio poteva derivare automaticamente dall'annullamento dell'aggiudicazione, né nessun automatico subentro di (...), posto che l'Accordo quadro sarebbe dovuto rimanere efficace vista l'assenza di una determinazione espressa di risoluzione da parte dell'Autorità giudiziaria nel rispetto degli artt. 121, 122 c.p.a., ovvero previa formale risoluzione contrattuale dopo attenta valutazione dell'interesse pubblico concreto ed attuale alla cessazione del rapporto de quo.

II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 53, comma 16-ter, del D.Lgs. n. 165/2001, nonché dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento di cui all'art. 97 Cost. nonché per violazione degli artt. 3 e 97 Cost, sotto un ulteriore profilo. Eccesso di potere per sviamento, difetto d'istruttoria e ingiustizia manifesta.

Secondo la ricorrente la stazione appaltante, a seguito dell'assunzione da parte di (...) di un ex dirigente della Polaria, avrebbe potuto (e dovuto), in presenza di un fondato sospetto di violazione del divieto di pantouflage, valutare l'esclusione dell'operatore economico o, quantomeno, provvedere alla tempestiva segnalazione all'ANAC per l'adozione degli atti di competenza.

III. Violazione e falsa applicazione degli artt. 101 e 106 del D.lgs. n. 36/2023 e dei principi di parità di trattamento, trasparenza e par condicio, per disforme applicazione dei criteri enunciati dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 5194/2025; eccesso di potere per disparità di trattamento, difetto di istruttoria e contraddittorietà manifesta.

La ricorrente lamenta che la controinteressata sarebbe incorso nella stessa causa di esclusione a lei applicata, cioè un'integrazione della cauzione provvisoria dopo il termine di presentazione delle offerte, ma la stazione appaltante non avrebbe utilizzato lo stesso metro di giudizio.

2. Con il primo ricorso per motivi aggiunti depositato in data 02/12/2025 la ricorrente ha impugnato la nota (...) del 1.10.2025, il provvedimento di risoluzione espresso (già prudenzialmente impugnato con il ricorso principale, ancorché al tempo non noto nei suoi contenuti) ora comunicato da (...) con nota del 14.11.2025, ed il Verbale n. 7 del 29.07.2025 – Verifica di congruità dell'offerta (...), nota del 18.09.2025 di (...) a (...) di richiesta, tra l'altro, della riattivazione della cauzione provvisoria (...), altresì confermativa della volontà di procedere con l'aggiudicazione; nota del 30.09.2025 di (...) a (...) di "formalizzazione" dell'aggiudicazione definitiva in favore della stessa, con indicazione, tra l'altro,

dell'avvio del servizio entro il 01.12.2025, previa stipula dell'Accordo Quadro con avvio del servizio entro il 01.12.2025; graduatoria definitiva del 07.10.2025, sollevando i seguenti motivi di ricorso.

I. Con particolare riferimento alla nota 14.11.2025: Violazione e falsa applicazione degli artt. 121, 122, e 124 c.p.a. in combinato disposto con l'art. 122, D.lgs. n. 36/2023, nonché dei principi di legalità, proporzionalità e continuità del servizio pubblico. Eccesso di potere per difetto d'istruttoria, travisamento dei presupposti, sviamento e illogicità manifesta contraddittorietà manifesta e difetto di motivazione.

La ricorrente lamenta che anche la nota del 14.11.2025 è radicalmente illegittima in quanto fondata sull'erroneo presupposto della sostanziale automatica caducazione del contratto d'appalto a seguito dell'annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione.

II. Con particolare riferimento al provvedimento di aggiudicazione in data 1.10.2025 in relazione alla nota (...) dell'8/10/2025: violazione e falsa applicazione degli artt. 17, 18, nonché 94, 95 e 96, comma 2 e comma 6 del d.lgs. 36/2023. Eccesso di potere per carenza assoluta di istruttoria, difetto di motivazione e sviamento.

3. Con il secondo ricorso per motivi aggiunti depositato in data 10/03/2026 la ricorrente ha impugnato documenti depositati da (...) il 3/2/2026:

- Nota di accompagnamento della ricevuta di pagamento ENAC; Carta identità; Tessera sanitaria; Attestato scuola security; Informazioni professionali; Ricevuta di pagamento ENAC relativi dell'iter amministrativo che ha condotto al rilascio del tesserino di accesso alle aree aeroportuali riservate, in favore dell'ex Primo Dirigente della Polizia di Stato, quale collaboratore di (...); del documento depositato da (...) il 4/2/2026:

- Contratto di conferimento incarico dell'1/10/2025 (nuovamente depositato da (...) in data 4/2/2026 doc. 1 di (...) nel ricorso n.r.g. 4934/25, ma già in atti del presente procedimento, doc. 4 di (...)), Contro i suddetti atti ha sollevato i seguenti motivi di ricorso.

I) Violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001 (divieto di pantouflage) e dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento di cui all'art. 97 cost. nonché per violazione degli artt. 3 e 97 cost., sotto ulteriore profilo di eccesso di potere per sviamento, difetto d'istruttoria e ingiustizia

manifesta.

La difesa della stazione appaltante ha chiesto l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in ragione di quanto statuito da questo TAR con sentenza n. 3546 del 9 dicembre 2024 e poi dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5194 del 13 giugno 2025, che ha definitivamente escluso (...) dalla procedura di gara di cui trattasi e dunque non potrebbe in alcun modo, anche in caso di esclusione di (...), aggiudicarsi la relativa commessa.

Controparte, al fine di affermare invece la sussistenza di un interesse al ricorso, faceva riferimento alla pendenza del giudizio di revocazione dalla stessa proposto nei confronti della succitata sentenza del Consiglio di Stato.

Nelle more, tuttavia, il giudizio in questione è giunto a conclusione ed il ricorso per revocazione proposto da (...) è stato respinto con sentenza n. 1833 del 6 marzo 2026. Ritiene poi inammissibile per difetto di giurisdizione l'impugnazione della risoluzione del contratto. In subordine ne chiede la reiezione.

La difesa della controinteressata chiede l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ad agire evidenziando che il secondo ricorso per motivi aggiunti è stato notificato dopo la reiezione della domanda di revocazione della sentenza del Consiglio di Stato. In subordine ne chiede la reiezione. All'udienza del 15 aprile 2026 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

4. Le eccezioni di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse non sono fondate con riferimento alla pronuncia di caducazione del contratto conseguente all'annullamento degli atti di gara. La ricorrente sostiene, con il primo motivo del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti, che la mancata dichiarazione di inefficacia del contratto comporti il consolidamento del contratto in corso, nonostante l'annullamento dell'aggiudicazione che ne costituisce il presupposto.

Con riferimento a tale profilo non sussiste la presunta carenza di interesse a ricorrere, in quanto il mantenimento del contratto costituisce un interesse concreto ed attuale che radica l'interesse all'impugnazione degli atti che ne determinano l'inefficacia. La posizione di parte contrattuale è infatti diversa da quella di aggiudicatario della procedura di gara, con la conseguenza che gli effetti che la perdita della seconda producono sulla prima costituisce una questione di merito e non di ammissibilità

del ricorso.

Anche l'eccezione di difetto di giurisdizione sulla risoluzione contrattuale a seguito di annullamento dell'aggiudicazione è infondata in quanto, come evidenziato in giurisprudenza *“la circostanza che il contratto sia stato stipulato non determina per ciò solo lo spostamento della giurisdizione se: “ Lo scioglimento del vincolo contrattuale non è conseguito a vizi propri del contratto e, men che meno, al mancato adempimento di prestazioni che sono oggetto delle obbligazioni convenute in contratto a carico delle parti contraenti.” (Cons.Stato Sez. V, Sent., 27.01.2022, n. 590, che ha ritenuto la giurisdizione amministrativa in un caso concernente una risoluzione contrattuale dovuta non a inadempimento nell'esecuzione del contratto ma alla ritenuta assenza dei requisiti di partecipazione alla gara e di aggiudicazione in capo all'affidatario).*

*Nel caso di specie, il provvedimento impugnato ha dichiarato l'inefficacia del contratto in ragione dell'intervenuto annullamento giurisdizionale della aggiudicazione e pertanto facendo riferimento alla illegittimità della fase prodromica alla stipulazione, con ciò radicandosi la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, la quale peraltro, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera e) n. 1 c.p.a. si estende “alla dichiarazione di inefficacia del contratto a seguito di annullamento di aggiudicazione”.*

5. Nel merito i motivi del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti che contestano la risoluzione del contratto, sono infondati.

Dall'esame degli atti risulta che la stazione appaltante, con nota del 14.11.2025, ha inviato la seguente missiva alla ricorrente: *“Con riferimento all'Accordo Quadro in oggetto e alla ns prot. 15060 del 1.10.2025, si comunica quanto segue.*

*A seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 5194, pubblicata in data 13.06.2025 che, in merito alla garanzia provvisoria da Voi presentata in gara, ha ritenuto che siete privi dei requisiti previsti dalla lex specialis e dal Codice dei Contratti Pubblici, è venuto meno il presupposto per la sottoscrizione del contratto (ovvero l'aggiudicazione).*

*Dal momento che l'interesse pubblico è garantito dallo scorrimento della graduatoria, senza necessità di nuova gara e che la prosecuzione del rapporto contrattuale sarebbe contraria all'interesse pubblico, si comunica che l'Accordo Quadro in essere dovrà intendersi risolto, ai sensi e per gli effetti di legge,*

*con decorrenza dal 10.12.2025”.*

Il Collegio, consapevole della complessità delle questioni sollevate (in merito v. da ultimo Cassazione civile sez. I – 18 novembre 2024, n. 29573 secondo la quale “l’annullamento in sede giurisdizionale del bando di gara non comporta la caducazione automatica del contratto conseguentemente stipulato, dovendo il giudice valutare, ai fini della relativa decisione, la tipologia e la gravità della violazione che ha dato luogo all’invalidità”), ritiene di dare seguito all’orientamento espresso dalla giurisprudenza di merito (TAR Campania, Napoli, II, 13.04.2023 n. 2254) secondo la quale “*Venendo all’esame nel merito del ricorso, va subito evidenziato che si registrano diversi orientamenti in relazione alla questione della sorte del contratto in seguito all’annullamento della aggiudicazione da parte del giudice.*”

*La caducazione automatica del contratto viene talvolta affermata in giurisprudenza a seguito della riforma della sentenza di primo grado, da parte del giudice di appello. Secondo questo orientamento, devono ritenersi automaticamente caducati gli atti, amministrativi e negoziali, posti in essere dall’amministrazione in esecuzione della sentenza di primo grado che questa Sezione ha riformato in applicazione “della regola del cd. effetto espansivo esterno della sentenza di appello sancito dall’art. 336 cod. proc. civ., applicabile al processo amministrativo in virtù del rinvio contenuto nell’art. 39, comma 1, cod. proc. amm.” (in tal senso Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2018, n. 4505).*

*Di contro, l’orientamento maggioritario della giurisprudenza sostiene che la caducazione automatica del contratto a seguito dell’annullamento giurisdizionale della aggiudicazione sia, a seguito dell’entrata in vigore degli artt. 121 e 122 c.p.a., venuta meno, occorrendo comunque una pronuncia del giudice di inefficacia.*

*Secondo alcuni, la parte che abbia ottenuto l’annullamento dell’aggiudicazione (ovvero degli atti della procedura di gara) dovrebbe poi proporre domanda al giudice ordinario per ottenere la declaratoria di sopravvenuta inefficacia del contratto (così Cons. Stato, sez. III, 27 dicembre 2017, n. 6115; V, 16 dicembre 2016, n. 5322).*

*Secondo un altro orientamento, si esclude che all’annullamento dell’aggiudicazione, in mancanza di espressa decisione del giudice, possa conseguire la caducazione automatica del contratto (così, sia*

*pure in obiter Cons. Stato, sez. V, 29 ottobre 2018, n. 6131), che, dunque, rimarrebbe in vita, fatte salve le determinazioni assunte dall'amministrazione in conseguenza dell'annullamento degli atti di gara. Da ultimo, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto possibile disporre, in sede di ottemperanza, la caducazione del contratto d'appalto su ricorso proposto dalla parte vincitrice contenente domanda di subentro in ragione dell'inerzia tenuta dall'amministrazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 29 gennaio 2015, n. 407; III, 19 dicembre 2011, n. 6638; Cons. giust. amm. Reg. Siciliana, sez. giuris. 25 febbraio 2013, n. 276).*

*Il Consiglio di Stato, V sezione, nella sentenza n. 5500/2019, nel recepire tale ultimo orientamento, ha affermato che: "È noto che prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo la questione della sorte del contratto in caso di annullamento dell'aggiudicazione da parte del giudice aveva dato luogo ad orientamenti contrastanti, sia in punto di effetti dell'annullamento sul contratto, sia quanto al giudice competente a dichiararli.*

*(..) il legislatore ha inteso superare definitivamente ogni questione attraverso l'apparato normativo costituito dagli artt. 121 e seguenti del codice del processo amministrativo: è stato, così, stabilito che spetta al giudice amministrativo, che abbia annullato l'aggiudicazione, dichiarare l'inefficacia del contratto distinguendo i casi in cui la dichiarazione di inefficacia è necessaria da quelli in cui è solo possibile. Altre disposizioni sono dedicate alle sanzioni alternative (art. 123 del codice) e alla tutela in forma specifica o per equivalente (art. 124 del codice).*

*L'attuale disciplina normativa richiede, dunque, al giudice che abbia annullato l'aggiudicazione, in presenza di espressa domanda di parte, di valutare la sorte del contratto d'appalto che sia stato stipulato.*

*Ne segue una prima conclusione: in mancanza di espressa pronuncia del giudice, che sia il frutto di una ponderata valutazione dell'interesse pubblico, all'annullamento dell'aggiudicazione non segue la caducazione, tanto meno automatica, del contratto." Tale orientamento è stato recentemente ripreso da Cons. Stato Sez. V, Sent., 29.04.2020, n. 2731 e Sent. 14.07.2022, n. 6014 e sez. VI n. 788/2021, tutte rese nel caso in cui il giudice non si fosse pronunciato sulla declaratoria di inefficacia del contratto.*

*Il Collegio ritiene di condividere tale ultimo orientamento, in quanto più conforme alla disciplina*

*normativa.*

*Gli artt. 121 e 122 c.p.a. infatti attribuiscono unicamente al giudice il potere di dichiarare l'inefficacia del contratto e, anche nei casi caratterizzati dalle violazioni più gravi, è sempre rimesso al giudice il potere di effettuare un bilanciamento tra i vari interessi coinvolti.*

*Infatti, il comma 2, dell'art. 121 c.p.a., dispone testualmente che “ (i)l contratto resta efficace, anche in presenza delle violazioni di cui al comma 1 qualora venga accertato che il rispetto di esigenze imperative connesse ad un interesse generale imponga che i suoi effetti siano mantenuti ”. Inoltre, lo stesso comma 1 dell'art. 121 c.p.a. attribuisce al giudice il potere di precisare “in funzione delle deduzioni delle parti e della valutazione della gravità della condotta della stazione appaltante e della situazione di fatto, se la declaratoria di inefficacia è limitata alle prestazioni ancora da eseguire alla data della pubblicazione del dispositivo o opera in via retroattiva”.*

*Per quanto riguarda i casi meno gravi di cui all'art. 122 c.p.a., inoltre, il codice prevede che la scelta di declaratoria di inefficacia del contratto e della sua decorrenza debba avvenire alla stregua di valutazioni discrezionali che tengano conto in particolare: “degli interessi delle parti, dell'effettiva possibilità per il ricorrente di conseguire l'aggiudicazione alla luce dei vizi riscontrati, dello stato di esecuzione del contratto e della possibilità di subentrare nel contratto”.*

*In sostanza, ciò che emerge dalla lettera del codice è che il contratto potrebbe anche rimanere efficace dopo l'annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione e che tale decisione è rimessa all'apprezzamento del giudice, unico deputato a valutare e temperare in una delicata operazione di bilanciamento i vari interessi coinvolti.*

*Ad avviso del Collegio, tali considerazioni escludono in radice che possa configurarsi come effetto dell'annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione una caducazione automatica del contratto, perché una tale conseguenza precluderebbe al giudice le valutazioni e i poteri che la norma espressamente gli attribuisce circa il permanere dell'efficacia del contratto in taluni casi. La giurisprudenza amministrativa, all'indomani dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo ha affermato esattamente questi principi, sottolineando come gli artt. 121 e 122 c.p.a. abbiano modificato l'assetto ordinamentale precedente imperniata sulla caducazione automatica del*

*contratto (v. ad es. Cons. Stato, Sez. III, 19 dicembre 2011, n. 6638, Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2012, n. 6374) e abbiano comportato la natura costitutiva della declaratoria di inefficacia da parte del giudice. Principi che poi sono stati ripresi dalla giurisprudenza più recente sopra riferita.*

*In tale quadro normativo, la giurisprudenza tuttavia sostiene che l'amministrazione, nel caso in cui sia stata giudizialmente annullata l'aggiudicazione e il giudice non si sia pronunciato sulla efficacia del contratto, non può rimanere inerte.*

*Si è infatti condivisibilmente affermato che: "la stazione appaltante (...) è tenuta a valutare se, alla luce delle ragioni che hanno determinato l'annullamento dell'aggiudicazione, permangono o meno le condizioni per la continuazione del rapporto contrattuale in essere con l'operatore economico (illegittimo) aggiudicatario, ovvero se non risponda maggiormente all'interesse pubblico, risolvere il contratto e indire una nuova procedura di gara (in applicazione del potere riconosciuto ora dall'art. 108, comma 1, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50; cfr. Cons. Stato, sez. IV 5 maggio 2016, n. 1798)."* (Consiglio di Stato sez. V, 22/11/2019, n.7976; Cons. Stato Sez. V, Sent., 29.04.2020, n. 2731 e Sent. 14.07.2022, n. 6014).

*Il richiamo all'art. 108 del d.lgs. 50/2016, in questo contesto, da parte della citata giurisprudenza, appare dirimente, in quanto detto articolo, al comma 1, fa appunto riferimento a ipotesi di risoluzione del contratto dovute a vizi della fase dell'evidenza pubblica o alla necessità di una rinnovazione della gara (per superamento delle soglie o modifica sostanziale del contratto), tanto che esso è stato ricondotto dalla giurisprudenza nell'ambito dell'esercizio dell'autotutela decisoria trattandosi di decisione assunta sulla base del migliore perseguimento dell'interesse pubblico, e di conseguenza nella giurisdizione amministrativa, ancorché la "risoluzione" intervenga in corso di esecuzione del contratto.*

*(In termini, si veda Consiglio di Stato n. Cons. Stato Sez. V, Sent., 27.01.2022, n. 590).*

*Ed infatti, se è vero che – come si è detto - non si verifica la caducazione automatica del contratto, l'amministrazione può tuttavia esercitare i poteri attribuiti dal codice dei contratti in materia (ricongiungibili come si è detto nell'ambito generale dell'autotutela) ed incidere così sulla perdurante efficacia del contratto, determinandone eventualmente la "risoluzione", con effetto ex nunc. Va inoltre*

*rilevato che la recente giurisprudenza amministrativa riconosce la possibilità per l'amministrazione di esercitare il potere di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione della gara, anche dopo la stipulazione del contratto, con conseguente inefficacia di quest'ultimo, stante la stessa consequenzialità tra aggiudicazione e stipulazione del contratto. (Consiglio di Stato sez. V, 27/01/2022, n.590; T.A.R. Campania Napoli Sez. I, 22/07/2022, n. 4908). Tale interpretazione rinviene il proprio fondamento normativo dopo le riforme della legge n. 124 del 2015, anche nella previsione dell'art. 21-nonies, comma 1, della l. n. 241 del 1990, laddove esso si riferisce anche ai provvedimenti attributivi di vantaggi economici, che non possono non ritenersi comprensivi anche dell'affidamento di una pubblica commessa. (cfr. in termini, anche Cons. Stato, V, 1 febbraio 2021, n. 938; V, 1 aprile 2019, n. 2123; V, 30 aprile 2018, n. 2601). Si sostiene inoltre che ciò che è precluso a seguito della stipulazione del contratto, secondo l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria del Cons. St. nella sentenza n. 14 del 2014, sarebbe soltanto l'esercizio del potere di revoca, ma non anche di quello di annullamento d'ufficio, che per sua natura presuppone il riscontro di un vizio di legittimità dell'atto oggetto di annullamento.*

*In questo quadro, deve riconoscersi un potere dell'amministrazione, vuoi fondato sui generali principi dell'autotutela amministrativa, vuoi sulla espressa previsione dell'art. 108 del codice dei contratti, di incidere unilateralmente sulla efficacia del contratto per ragioni riconducibili ai vizi della fase della evidenza pubblica.*

*E' per tali motivi che il primo motivo di ricorso, volto a censurare la violazione di legge per violazione degli artt. 121 e 122 c.p.a. – Eccesso di potere per assunzione dell'errato presupposto di diritto che all'annullamento dell'aggiudicazione consegua ipso iure la nullità del contratto, deve essere respinto.*

*Dunque, se è vero che – come sostiene la ricorrente - l'annullamento giurisdizionale della aggiudicazione non comporta di per sé l'inefficacia del contratto per caducazione automatica, ciò non significa tuttavia che l'amministrazione non possa comunque incidere sul contratto già stipulato, qualora si rinvenivano vizi della aggiudicazione.*

*In questo caso, la valutazione sulla sussistenza dell'interesse pubblico al venir meno del vincolo contrattuale è fatta direttamente dalla amministrazione, senza necessità dell'intervento del giudice. In questo senso, si ravvisa una differente posizione tra l'amministrazione e il ricorrente privato a seguito*

*di annullamento giurisdizionale dell'aggiudicazione senza declaratoria di inefficacia del contratto da parte del giudice.*

*Ed infatti, mentre il ricorrente privato non può invocare, a seguito dell'annullamento dell'aggiudicazione, la nullità del contratto ma, nell'inerzia dell'amministrazione, deve comunque agire, mediante il giudizio di ottemperanza, per ottenere una declaratoria di inefficacia del contratto, l'amministrazione conserva intatti i suoi poteri di autotutela e pertanto, dopo l'annullamento giurisdizionale della aggiudicazione, può valutare se sia opportuno o meno mantenere l'efficacia del contratto o svincolarsene.*

*E' questa ciò che afferma la giurisprudenza della V sezione del Consiglio di Stato sopra citata quando fa riferimento alla circostanza che l'amministrazione "non può rimanere inerte" ma è "è tenuta a valutare se, alla luce delle ragioni che hanno determinato l'annullamento dell'aggiudicazione, permangano o meno le condizioni per la continuazione del rapporto contrattuale in essere con l'operatore economico (illegittimo) aggiudicatario, ovvero se non risponda maggiormente all'interesse pubblico, risolvere il contratto e indire una nuova procedura di gara".*

*Ora nel caso di specie l'amministrazione ha esattamente fatto ciò che le era richiesto: non è rimasta inerte e ha ritenuto che le ragioni dell'annullamento dell'aggiudicazione non consentissero il permanere della continuazione del rapporto contrattuale, peraltro stipulato in pendenza di sospensione cautelare dell'aggiudicazione, e ha quindi dichiarato l'inefficacia del contratto".*

Anche nel presente giudizio l'amministrazione ha ritenuto che il contratto stipulato in data 23.10.2024 nelle more del giudizio di primo grado dovesse essere risolto a seguito dell'annullamento dell'aggiudicazione per motivi di interesse pubblico.

La scelta dell'amministrazione deve quindi inquadrarsi nell'ambito dei poteri attribuiti alla stazione appaltante di scegliere se stipulare un nuovo contratto oppure affrontare il rischio di una domanda risarcitoria nei confronti del nuovo aggiudicatario per l'impossibilità di eseguire l'aggiudicazione ottenuta.

In considerazione dell'alternativa giuridica di fronte alla quale l'amministrazione si trova – cioè continuare l'esecuzione del contratto con l'aggiudicataria illegittima e risarcire l'aggiudicataria

pretermessi, oppure far subentrare quest'ultima nell'esecuzione - si deve ritenere che in realtà la scelta naturale dopo l'annullamento dell'aggiudicazione, in conformità al principio di buon andamento ed economicità dell'azione amministrativa, sia quella di provvedere a stipulare un nuovo contratto o di far subentrare il nuovo aggiudicatario, con la conseguenza che sussiste un onere di motivazione solo nel caso contrario.

Per quanto attiene poi alla doglianza relativa alla mancata attivazione di un procedimento pubblicistico di risoluzione deve ritenersi che, al di là del problema della natura del potere in concreto utilizzato dall'amministrazione, nel caso di specie l'amministrazione abbia comunque attivato un procedimento contraddittorio con la ricorrente, in quanto l'amministrazione ha fatto prima conoscere alla stessa la propria intenzione di provvedere alla stipulazione di un nuovo contratto a seguito della nuova aggiudicazione e poi, con l'atto impugnato con motivi aggiunti, ha comunicato la risoluzione del precedente contratto, permettendo quindi alla ricorrente di contraddire in merito.

6. Venendo ora all'esame dei motivi proposti contro la nuova aggiudicazione a seguito di scorrimento della graduatoria, i ricorsi sono inammissibili.

La ricorrente è stata esclusa dalla gara a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 5194, pubblicata in data 13.06.2025 che ha confermato la sentenza del TAR Lombardia, Milano, I, n. 3546 del 9 dicembre 2024. Il ricorso per revocazione proposto da (...) è stato respinto con sentenza n. 1833 del 6 marzo 2026.

Ne consegue che la ricorrente è priva di legittimazione all'impugnazione degli atti di gara. Infatti la legittima esclusione di un concorrente disposta con sentenza passata in giudicato conclude, per lui, definitivamente il procedimento di gara e la sua posizione rispetto al bene della vita su cui verte la procedura non assume altra configurazione che quella di interesse di fatto, del tutto privo di rilevanza e tutela giuridica, atteso che è la partecipazione alla gara che costituisce il fatto legittimante che radica nel concorrente l'interesse ad impugnarne l'esito.

In merito la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha chiarito che *“a un offerente la cui offerta [sia] stata esclusa dall'amministrazione aggiudicatrice da una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico [può sì] essere negato l'accesso a un ricorso avverso la decisione di aggiudicazione [ma nel*

caso in cui] *la decisione di esclusione di tale offerente [sia] stata confermata da una decisione che ha acquisito autorità di cosa giudicata prima che il giudice investito del ricorso avverso la decisione di aggiudicazione dell'appalto statuisse, in modo tale che detto offerente doveva essere considerato definitivamente escluso dalla procedura di aggiudicazione dell'appalto pubblico in questione*" (Corte di Giustizia, 11 maggio 2017, causa C-131/16; cfr. peraltro anche Id., 21 dicembre 2016, causa C-355/15, in cui si afferma che il diritto europeo "assicura l'esercizio di ricorsi efficaci avverso le decisioni irregolari nell'ambito di procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, consentendo ad ogni partecipante escluso di contestare non solo la decisione di esclusione, ma anche, fintantoché detta contestazione è pendente, le successive decisioni che gli arrecherebbero pregiudizio ove la propria esclusione fosse annullata"; cfr. anche, più di recente, Corte di Giustizia, 24 marzo 2021, causa C-771/19; in tal senso Cons Stato, V, 02/05/2022 n. 3440; v. anche TAR Lombardia – Milano, I, n. 1865/2026 e, ivi, richiami giurisprudenziali ulteriori).

Nel caso di specie ogni possibile ricorso è consumato e con essi anche la legittimazione ad agire.

A ciò si aggiunge che la ricorrente non vanta neppure un interesse strumentale alla rinnovazione della gara, in quanto ha sollevato esclusivamente vizi che impedirebbero alla controinteressata l'aggiudicazione della gara ed il cui accoglimento non condurrebbe alla sua rinnovazione, avendo partecipato alla gara sei imprese.

7. In definitiva quindi i ricorsi vanno in parte respinti ed in parte dichiarati inammissibili.

8. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, in parte li respinge ed in parte li dichiara inammissibili.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese processuali alle altre parti costituite ((...) e (...)), che liquida in €. 3000,00 a favore di ciascuna di esse, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Marco Buricelli, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere, Estensore

Federico Giuseppe Russo, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Alberto Di Mario**

**IL PRESIDENTE**

**Marco Buricelli**

**IL SEGRETARIO**