

Affidamento diretto e concessioni: un obiter dictum del Consiglio di Stato riapre il dibattito

di Christian Longo

Data di pubblicazione: 23-9-2026

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d), dell'Allegato I.1 al D.Lgs. n. 36/2023, l'affidamento diretto si caratterizza per l'assenza di una procedura di gara e per la scelta discrezionale del contraente da parte della stazione appaltante o dell'ente concedente, anche in caso di previo interpello di più operatori economici. **La relativa definizione ricomprende, pertanto, anche l'ambito delle concessioni, ferma restando la necessità di coordinare tale previsione generale con la disciplina speciale dettata dall'art. 187 del Codice per l'affidamento delle concessioni sottosoglia.**

Guida alla lettura

Con riferimento alla sentenza in commento, si ritiene opportuno, in via preliminare, rinviare ad altro contributo, sempre pubblicato sul sito ItaliAppalti.it, nel quale è stato esaminato più diffusamente il percorso normativo e interpretativo sotteso alla pronuncia del Consiglio di Stato, disponibile al seguente link: <https://italiappalti.it/leggiarticolo.php?id=6294>. Nel predetto commento sono state approfondite le principali questioni affrontate dal giudice amministrativo, con particolare riferimento:

- a) ai poteri amministrativi non ancora esercitati;
- b) alla natura dell'affidamento diretto;
- c) alla distinzione tra affidamento diretto previo interpello e procedura di gara;
- d) al principio di rotazione.

Il presente contributo intende, invece, soffermarsi su un passaggio della pronuncia che, pur non costituendo il fulcro della decisione, appare particolarmente significativo sotto il profilo sistematico e potrebbe assumere rilievo nell'evoluzione interpretativa dell'istituto dell'affidamento diretto. In particolare, merita attenzione quanto affermato dal Consiglio di Stato nella parte in cui precisa che, nell'affidamento diretto, «la scelta del contraente è operata discrezionalmente dalla stazione appaltante o dall'ente concedente (la definizione contenuta nell'art. 3 comma 1 lett. d dell'allegato I.1. include, evidentemente, anche le concessioni), nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi previsti dal codice».

L'affermazione, apparentemente incidentale, non sembra tuttavia priva di conseguenze sul piano interpretativo. **Ad una prima lettura, infatti, il passaggio potrebbe essere ricondotto alla disciplina dell'affidamento diretto di cui all'art. 50, comma 1, lettere a) e b), del**

d.lgs. n. 36/2023. Una lettura più attenta della pronuncia, tuttavia, evidenzia come il Consiglio di Stato abbia ritenuto di precisare espressamente che la definizione contenuta nell'art. 3, comma 1, lettera d), dell'Allegato I.1 al Codice comprende anche l'ente concedente e, dunque, il settore delle concessioni. Ed è proprio tale precisazione a meritare particolare attenzione.

Per comprendere la portata del passaggio della sentenza, occorre confrontarsi con la disciplina specificamente dettata dal Codice dei contratti pubblici per le concessioni. **L'art. 187, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, inserito nel Titolo II della Parte II del Libro IV, stabilisce: «Per l'affidamento dei contratti di concessione il cui valore sia inferiore alla soglia di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), l'ente concedente può procedere mediante procedura negoziata, senza pubblicazione di un bando di gara, previa consultazione, ove esistenti, di almeno 10 operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. Resta ferma la facoltà per l'ente concedente di affidare gli stessi contratti di concessione di importo inferiore alla soglia europea mediante le procedure di gara disciplinate dal presente Titolo».**

La disposizione appare, dunque, costruire una disciplina specifica per le concessioni di importo inferiore alla soglia europea, individuando nella procedura negoziata senza pubblicazione del bando, previa consultazione di almeno dieci operatori economici, la modalità di affidamento espressamente contemplata dal legislatore. **La norma, tuttavia, non contiene un espresso richiamo all'affidamento diretto disciplinato dall'art. 50, né prevede una disposizione che stabilisca, in termini testuali, che l'affidamento diretto sia vietato per le concessioni. È proprio tale elemento a rendere interessante il confronto tra l'art. 187 e la definizione generale contenuta nell'Allegato I.1.**

L'art. 3, comma 1, lettera d), dell'Allegato I.1 al Codice definisce l'affidamento diretto come **«l'affidamento del contratto senza una procedura di gara, nel quale, anche nel caso di previo interpello di più operatori economici, la scelta è operata discrezionalmente dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi di cui all'articolo 50, comma 1, lettere a) e b), del codice»**. È proprio questo il dato normativo che il Consiglio di Stato ha inteso valorizzare nella sentenza in commento. **Il legislatore, nella definizione generale dell'istituto, non ha utilizzato esclusivamente l'espressione «stazione appaltante», ma ha affiancato ad essa quella di «ente concedente».** E tale circostanza assume particolare rilievo perché la definizione non si limita ad individuare una modalità di affidamento propria degli appalti, ma **utilizza una formulazione soggettiva che ricomprende espressamente anche il soggetto cui il Codice attribuisce le funzioni proprie delle concessioni.** È precisamente su questo dato che si innesta l'affermazione del Consiglio di Stato secondo cui la definizione contenuta nell'Allegato I.1 **«include, evidentemente, anche le concessioni»**.

La questione assume ulteriore interesse se si considera l'orientamento giurisprudenziale formatosi, successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023, in ordine all'(in)applicabilità dell'affidamento diretto alle concessioni. Il **TAR Emilia-Romagna, Parma, Sez. I, con sentenza 18 giugno 2024, n. 155, ha ritenuto che il Codice abbia disciplinato**

le concessioni in maniera autonoma rispetto agli appalti, anche sotto il profilo procedurale, affermando conseguentemente che, per le concessioni sottosoglia, deve trovare applicazione l'art. 187 e non l'art. 50, con conseguente esclusione della possibilità di ricorrere all'affidamento diretto. Nella medesima direzione si è successivamente collocato il TAR Sicilia, Catania, Sez. II, con sentenza 2 dicembre 2024, n. 3956, nonché altra giurisprudenza amministrativa che ha continuato a ritenere applicabile alle concessioni sottosoglia la disciplina speciale dell'art. 187, escludendo il ricorso all'affidamento diretto.

La tesi restrittiva muove, essenzialmente, dalla considerazione secondo cui il legislatore, nel disciplinare le procedure sotto soglia, avrebbe distinto nettamente gli appalti dalle concessioni: per i primi, l'art. 50 individua espressamente le ipotesi di affidamento diretto; per le seconde, l'art. 187 detta invece una disciplina autonoma, fondata sulla procedura negoziata previa consultazione di almeno dieci operatori economici. Ne consegue, secondo tale impostazione, che non sarebbe possibile estendere alle concessioni una modalità di affidamento che il legislatore avrebbe espressamente previsto, all'interno dell'art. 50, per i soli contratti di lavori, servizi e forniture. Si tratta, evidentemente, di un argomento di particolare consistenza, fondato sulla specialità della disciplina delle concessioni e sulla collocazione sistematica delle disposizioni.

È proprio alla luce di tale precedente orientamento che il passaggio contenuto nella sentenza del Consiglio di Stato n. 4185/2026 assume particolare rilievo. Il Consiglio di Stato, infatti, nell'illustrare la natura dell'affidamento diretto e nel distinguere tale istituto dalla procedura di gara, non si è limitato a richiamare la «stazione appaltante», ma ha fatto espresso riferimento anche all'«ente concedente», precisando che la definizione contenuta nell'Allegato I.1 *«include, evidentemente, anche le concessioni»*.

È opportuno, tuttavia, procedere con cautela nell'interpretazione di tale affermazione. La pronuncia, infatti, non era chiamata a decidere direttamente sulla legittimità dell'utilizzo dell'affidamento diretto per una concessione sottosoglia e, pertanto, il passaggio in esame non può essere considerato quale affermazione decisoria sul punto. Si tratta, piuttosto, di un'affermazione incidentale, riconducibile alla parte motivazionale nella quale il giudice chiarisce la natura dell'affidamento diretto e la sua distinzione rispetto alla procedura di gara. Proprio per questo, sarebbe probabilmente eccessivo sostenere che il Consiglio di Stato abbia già superato l'orientamento formatosi in precedenza. È però altrettanto difficile negare che tale precisazione introduca nel dibattito un elemento nuovo e significativo.

La questione può essere allora ricondotta ad un interrogativo di carattere sistematico: l'art. 187 deve essere interpretato nel senso che la procedura negoziata ivi disciplinata costituisce l'unica modalità di affidamento delle concessioni sottosoglia, con conseguente esclusione dell'affidamento diretto? Oppure la definizione generale contenuta nell'Allegato I.1, nel momento in cui individua quale soggetto titolare della scelta discrezionale non soltanto la stazione appaltante ma anche l'ente concedente, consente di ritenere astrattamente applicabile l'istituto dell'affidamento diretto anche alle concessioni, fermo restando il rispetto dei limiti e dei criteri stabiliti dal Codice?

La prima soluzione trova un solido argomento nella specialità dell'art. 187. La seconda trova, invece, un significativo elemento testuale nella formulazione dell'art. 3, comma 1, lettera d), dell'Allegato I.1, oggi espressamente valorizzata dal Consiglio di Stato. Il problema, pertanto, non sembra potersi risolvere semplicemente osservando che l'art. 187 non richiama espressamente l'art. 50. **Occorre, piuttosto, stabilire quale sia il rapporto sistematico tra la definizione generale dell'affidamento diretto e la disciplina speciale delle concessioni sottosoglia.**

La questione è resa ancora più interessante dalla diversa tecnica normativa utilizzata dal legislatore. **L'art. 50, comma 1, del Codice stabilisce espressamente che le stazioni appaltanti procedono all'affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 14 secondo le modalità indicate nelle successive lettere, tra cui l'affidamento diretto. L'art. 187, invece, stabilisce che, per i contratti di concessione di valore inferiore alla soglia europea, l'ente concedente «può procedere mediante procedura negoziata» previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici.** La differenza testuale è evidente. Tuttavia, proprio perché l'art. 187 non contiene un'espressa previsione di divieto dell'affidamento diretto, la questione non può essere considerata definitivamente risolta sulla base della sola lettera della disposizione.

Il punto, infatti, è comprendere **se la disciplina dell'art. 187 debba essere considerata esaustiva, nel senso di escludere qualsiasi altra modalità di affidamento sottosoglia, oppure se la disposizione individui una specifica procedura negoziata utilizzabile dall'ente concedente, senza per ciò solo escludere l'applicazione della nozione generale di affidamento diretto.**

Ed è precisamente in questo spazio interpretativo che la precisazione contenuta nella sentenza del Consiglio di Stato sembra assumere particolare rilevanza.

A parere di chi scrive, l'affermazione del Consiglio di Stato non può essere considerata una mera digressione priva di rilievo. Pur non integrando la *ratio decidendi* della pronuncia e non potendo, allo stato, essere assunta quale riconoscimento espresso della possibilità di affidare direttamente una concessione sottosoglia, essa assume una particolare rilevanza sul piano interpretativo. Il dato nuovo è rappresentato, infatti, dal fatto che il giudice amministrativo di vertice, nel definire l'istituto dell'affidamento diretto, abbia ritenuto di specificare che la relativa nozione, contenuta nell'Allegato I.1, comprende anche le concessioni.

Si tratta di un'affermazione che, se letta in combinazione con il dato letterale dell'art. 3, comma 1, lettera d), potrebbe costituire un elemento idoneo a riaprire il dibattito sull'ambito oggettivo dell'istituto. Non si tratta, dunque, di affermare che il Consiglio di Stato abbia già espresso un nuovo orientamento. Più correttamente, si può ritenere che la pronuncia abbia introdotto un elemento interpretativo potenzialmente idoneo a mettere in discussione la lettura finora prevalente in sede di giustizia amministrativa di primo grado.

Il quadro normativo e giurisprudenziale appare oggi caratterizzato da una significativa tensione interpretativa. Da un lato, l'art. 187 del d.lgs. n. 36/2023 disciplina specificamente le

concessioni sottosoglia, prevedendo la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici. Tale disciplina è stata interpretata da diversi giudici amministrativi nel senso dell'esclusione dell'affidamento diretto previsto dall'art. 50. Dall'altro lato, l'art. 3, comma 1, lettera d), dell'Allegato I.1 definisce l'affidamento diretto facendo riferimento tanto alla stazione appaltante quanto all'ente concedente e, soprattutto, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 4185/2026, ha precisato espressamente che tale definizione «*include, evidentemente, anche le concessioni*».

Resta da chiarire se **la disciplina dell'art. 187 debba essere interpretata quale regolamentazione speciale ed esclusiva delle modalità di affidamento delle concessioni sottosoglia, ovvero se la nozione generale di affidamento diretto contenuta nell'Allegato I.1 possa trovare un proprio spazio applicativo anche nell'ambito concessorio.**

In questa prospettiva, l'affermazione contenuta nella sentenza in commento, pur non potendo essere elevata a principio decisorio sulla questione, assume un indubbio rilievo. Essa rappresenta, quantomeno, un **significativo elemento di novità in un dibattito giurisprudenziale che sembrava essersi orientato, sino ad oggi, verso l'esclusione dell'affidamento diretto nelle concessioni sottosoglia.**

Sarà, pertanto, particolarmente interessante verificare se tale inciso rimarrà confinato nell'ambito della specifica vicenda decisa dal Consiglio di Stato ovvero se, in successive pronunce, troverà una più compiuta elaborazione, capace di definire il rapporto tra la disciplina generale dell'affidamento diretto e quella speciale dettata dall'art. 187 per le concessioni.

Pubblicato il 25/05/2026

N. 04185/2026REG.PROV.COLL.

N. 07587/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7587 del 2025, proposto da Ct

Service di Corrado Terranova, in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, in relazione alla procedura CIG B613924CCC, rappresentato e

difeso dall'avvocato Alessandra Stalteri, con domicilio digitale come da PEC

da Registri di Giustizia;

contro

Federazione Italiana Scherma, in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Gianmarco Tivolacci, con

domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Crescenzio 62;

nei confronti

Studio Marino di Massimiliano Marino, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 10136/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio della Federazione Italiana Scherma;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2026 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Stalteri e Tivolacci;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Riferisce l'appellante che la Federazione Italiana Scherma, in vista degli eventi agonistici più importanti della stagione 2024/2025, in data 18 febbraio 2025, ha pubblicato l'avviso di manifestazione di interesse per la procedura di affidamento del servizio di supporto tecnico specializzato delle dirette video streaming dei grandi eventi FIS 2024/2025, gestita tramite sistema informatico per le procedure telematiche di acquisto, per un importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria.

2. Hanno partecipato diverse imprese tra le quali CT Service e lo Studio Marino.

3. L'avviso richiedeva agli offerenti requisiti esperienziali specifici, stabilendo che tutti gli operatori economici interessati, in possesso alla data di pubblicazione dell'avviso dei requisiti indicati, potessero partecipare alla procedura, previa iscrizione all'albo fornitori telematico della FIS.

4. L'avviso di manifestazione di interesse prescriveva che gli offerenti avessero:

a) esperienza pluriennale nel settore con particolare riferimento all'attività sportiva e istituzionale delle Federazioni sportive;

b) esperienze di supporto regia da remoto e trasmissione in diretta video streaming nell'ambito degli eventi sportivi da almeno 10 anni;

c) esperienze di supporto per la trasmissione in diretta video streaming di interviste agli atleti in occasione dei campionati europei e campionati del mondo di scherma o eventi assimilabili da almeno 5 anni;

d) esperienza di supporto regia da remoto e trasmissione in diretta video streaming degli eventi agonistici di scherma olimpica e paralimpica o eventi assimilabili da almeno 5 anni.

5. CT Service, in data 19 febbraio 2025, presentava - tramite l'inserimento nella piattaforma telematica <https://federscherna.acquistitelematici.it/> la manifestazione di interesse, nella quale dichiarava di essere in possesso dei requisiti di ordine generale per la partecipazione alla procedura di affidamento e dei requisiti di esperienza professionale.

6. La Federazione, quindi, trasmetteva a CT Service l'invito a formulare l'offerta precisando che l'affidamento diretto sarebbe avvenuto in conformità a quanto disposto dall'art. 50 co. 1 lett. b) del d.lgs. n. 636/2023, previa consultazione di più operatori economici, a seguito della valutazione della documentazione presentata, ivi compresa l'offerta economica, nella piena e libera facoltà della Federazione di individuare l'offerta più rispondente alle proprie esigenze, sulla base della valutazione delle documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione della prestazione contrattuale richiesta e dell'ammontare dell'offerta proposta.

7. Nella seduta del 10 marzo 2025 la Commissione, all'esito della valutazione delle offerte presentate da dieci operatori e dei curricula professionali trasmessi, riteneva quali offerte migliori, maggiormente rispondenti alle esigenze federali, quelle dello Studio Marino e della ricorrente CT Service di Corrado Terranova, trasmettendole, unitamente al verbale della seduta, al Consiglio Federale affinché quest'ultimo valutasse l'assegnazione del servizio.

8. Il Consiglio Federale ha disposto, con delibera del 14 marzo 2025, l'affidamento del servizio in favore dello Studio Marino.

9. CT Service, a seguito di accesso agli atti, proponeva ricorso avverso la citata delibera del Consiglio Federale.

10. Il TAR, con sentenza n. 10136/2025, dichiarava il ricorso inammissibile.

11. Di tale sentenza, CT Service ha chiesto la riforma con rituale e

tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure, così rubricate: “1)

Erroneità della sentenza nell'accertamento dell'interesse a ricorrere:

violazione dei principi in materia di condizione dell'azione e in particolare di

interesse ad agire. Violazione dell'art. 34 co. 2 c.p.a.; violazione e falsa

applicazione del principio di rotazione; 2. Erroneità della sentenza per

omesso esame dei motivi di ricorso: violazione di legge: violazione dell'art.

50 c. 1 lett. b) del d.lgs. n. 36/2023, violazione e falsa applicazione dell'art.

10 e dell'art. 100 del D.Lgs. n. 36/2023. Difetto di istruttoria. Carenza di

motivazione. Contraddittorietà. Violazione del principio dell'auto-vincolo; 3.

Erroneità della sentenza per omesso esame del secondo motivo di ricorso:

violazione di legge: violazione e falsa applicazione dell'art. 50, dell'art. 108

del d.lgs. n. 36/2023. Violazione del criterio di valutazione delle offerte e di

affidamento del servizio. Violazione del principio dell'autovincolo.

Violazione del principio del risultato di cui all'art. 1 del D.lgs. n. 36/2023

Difetto di istruttoria. Carenza di motivazione”.

12. Ha resistito al gravame, chiedendone il rigetto, la Federazione Italiana Scherma.

13. Alla udienza pubblica del 29 gennaio 2026 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

14. Con la sentenza appellata il TAR ha dichiarato inammissibile il ricorso di CT Service sulla base della motivazione che di seguito si sintetizza:

a) dagli atti risulta che la parte ricorrente è l'affidataria uscente del servizio che ha svolto negli anni 2024 e 2023;

b) la ricorrente, in quanto affidataria uscente del medesimo servizio, non

potrebbe giammai conseguire l'affidamento ostandovi il principio di rotazione, applicabile agli affidamenti diretti sottosoglia diretti e procedimentalizzati in virtù del disposto dell'art. 49 d.lgs. n. 36/23;

c) nella fattispecie, per altro, proprio la presenza di una pluralità di soggetti che hanno presentato manifestazioni d'interesse e che sono stati ritenuti dalla stazione appaltante in possesso dei requisiti di partecipazione induce il Collegio a ritenere inapplicabile la deroga al principio di rotazione prevista, in casi eccezionali, dall'art. 49 comma 4 d.lgs. n. 36/23 che, a tal fine, richiede una rigorosa motivazione riferita "alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, previa verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto nonché della qualità della prestazione resa", presupposti la cui esistenza non è nemmeno dedotta dalla ricorrente;

d) né, ai fini della valutazione di fondatezza del gravame, assume significativa rilevanza quanto dalla parte ricorrente prospettato nella memoria depositata il 19/04/25;

e) infatti, la giurisprudenza ivi citata (Cons. Stato n. 3999/21) si riferisce ad una fattispecie ontologicamente diversa rispetto a quella oggetto di causa e, in particolare, ad una procedura negoziata e, quindi, comparativa in cui gli operatori da invitare erano stati selezionati attraverso una preliminare procedura di invito a presentare manifestazioni d'interesse, senza alcuno sbarramento numerico (in coerenza con quanto previsto dall'art. 49 comma 5 d.lgs. n. 36/23 per le sole procedure negoziate);

f) nella fattispecie, invece, viene in rilievo un affidamento diretto ai sensi dell'art. 50 comma 1 lettera b) d. lgs. n. 36/23, come desumibile anche dall'art. 4 dell'avviso di richiesta di offerta economica;

g) venendo in rilievo un affidamento diretto, ad esso deve rigorosamente applicarsi il principio di rotazione che, nell'ipotesi di accoglimento del gravame, impedisce, comunque, l'affidamento in favore della ricorrente, la quale è risultata affidataria delle ultime due annualità del servizio.

15. La ricorrente contesta le conclusioni cui è giunto il primo Giudice, in sintesi, sulla base dei seguenti argomenti:

a) (primo motivo) il TAR, dichiarando il ricorso inammissibile per carenza di interesse, in ragione della presunta impossibilità di CT Service di conseguire l'aggiudicazione, per effetto della futura ed eventuale applicazione del principio di rotazione, è incorso in un duplice errore, essendosi pronunciato su poteri amministrativi non esercitati e avendo travisato l'effettiva natura della procedura espletata che, sebbene sia stata qualificata come "affidamento diretto", era in realtà una gara informale aperta al mercato;

a.1.) il primo errore cui è incorso il TAR nella gravata sentenza è stato quello di porre a fondamento dell'accertamento dell'interesse al ricorso i possibili futuri sviluppi dell'azione amministrativa in una fase successiva al giudizio, ed in particolare la possibile esclusione di CT Service, quale gestore uscente del servizio, anziché la situazione di fatto e di diritto esistente al momento della decisione; si rileva infatti che la futura ed eventuale applicazione del principio di rotazione e la conseguente esclusione di CT Service quale gestore uscente è stata rappresentata dalla Federazione solo negli atti processuali;

a.2.) la Stazione appaltante nel corso della procedura non ha né disposto l'esclusione di CT Service quale gestore uscente, né menzionato negli atti del procedimento e nella delibera di affidamento del servizio l'applicazione del principio di rotazione;

a.3.) la Stazione Appaltante non può, in via di eccezione, addurre l'eventuale e futura esclusione della ricorrente a fondamento della carenza di interesse al ricorso; se alcun provvedimento di esclusione è stato disposto nei confronti della ricorrente non se ne può ipotizzare la futura adozione nell'eventualità di accoglimento del ricorso;

a.4.) il TAR, accogliendo l'eccezione della stazione appaltante, si è così pronunciato su poteri amministrativi non esercitati, in violazione dell'art. 34 comma 2 c.p.a.;

a.5.) la procedura svolta dalla Federazione, pur formalmente definita come affidamento diretto ex art. 50 c. 1 lett. b) del d.lgs. n. 36/2023, era sostanzialmente una gara informale aperta al mercato, espletata attraverso:

a.5.1.) la pubblicazione dell'avviso per manifestazioni di interesse;

a.5.2.) la richiesta di offerta economica formulata a tutte le imprese che nella manifestazione di interesse trasmessa avevano dichiarato il possesso

dei requisiti di ordine speciale prescritti nella *lex specialis*;

a.5.3.) una fase di valutazione delle offerte rimessa ad una Commissione esaminatrice;

a.5.4.) la previsione di un criterio di affidamento basato sull'ammontare

dell'offerta economica e sul possesso dei "*requisiti esperienziali*" del

concorrente;

a.6.) il TAR ha trascurato che, a prescindere dalla qualificazione lessicale attribuita dalla Stazione Appaltante, l'effettivo svolgimento di un confronto competitivo di tutti gli operatori economici che ne abbiano fatto richiesta e l'assenza di limitazioni alla partecipazione degli operatori del settore, rimesse ad una determinazione discrezionale della Stazione appaltante, privano di senso e utilità l'applicazione del principio di rotazione;

b) (secondo motivo) il TAR, dichiarando il ricorso inammissibile per carenza di interesse, non si è pronunciato sui motivi di ricorso articolati dalla ricorrente, la quale aveva censurato la delibera del Consiglio Federale recante l'affidamento del servizio, in ragione della carenza di requisiti di ordine speciale prescritti nell'avviso di manifestazione di interesse da parte dell'affidatario;

b.1.) la Federazione, dopo aver prescritto specifici requisiti ai fini della

partecipazione alla procedura, in termini di pregressa esperienza nei sensi esplicitati nell'avviso di manifestazione di interesse, ha disapplicato gli autovincoli da essa stessa previsti ai fini dell'ammissione degli operatori alla procedura di affidamento e della selezione dell'offerta più idonea;

b.2.) la Stazione Appaltante, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità di cui dispone, ai fini della selezione dell'offerta più adeguata alle proprie esigenze, può richiedere, in aggiunta alle pregresse esperienze idonee, come avvenuto nella procedura per cui è causa, il possesso di requisiti di ordine speciale secondo quanto previsto dall'art. 100 d.lgs. 36/2023;

b.3.) la Federazione Italiana Scherma, nell'avviso di manifestazione di interesse, ha richiesto, in vista dei grandi eventi agonistici della stagione sportiva 2024/2025, e ai fini della valorizzazione e della diffusione al pubblico delle predette competizioni, che l'offerente dovesse avere:

b.3.1.) esperienza pluriennale nel settore delle grandi competizioni sportive, con particolare riferimento all'attività sportiva e istituzionale delle Federazioni sportive;

b.3.2.) esperienze supporto regia da remoto e trasmissione in diretta video streaming nell'ambito degli eventi sportivi da almeno 10 anni;

b.3.3.) esperienze di supporto per la trasmissione in diretta video streaming di interviste agli atleti in occasione dei campionati europei e campionati del mondo di scherma o eventi assimilabili da almeno 5 anni;

b.3.4.) esperienza di supporto regia da remoto e trasmissione in diretta video streaming degli eventi agonistici di scherma olimpica e paralimpica o eventi assimilabili da almeno 5 anni;

b.4.) Federscherma, nonostante la vincolatività delle previsioni contenute nell'avviso di manifestazione di interesse e nell'invito a formulare l'offerta economica, ha omesso qualsiasi verifica rispetto al possesso dei requisiti da parte dello Studio Marino, il quale, come si evince dal curriculum allegato all'offerta, non dispone di esperienza pluriennale nello svolgimento dei servizi di regia e trasmissione dirette streaming nell'ambito di

manifestazioni e competizioni sportive, né tanto meno nell'ambito delle competizioni di scherma;

b.5.) dal curriculum professionale dell'affidatario del servizio emerge un'esperienza limitata ai servizi di realizzazione fotografica e produzione video, per spettacoli teatrali, campagne pubblicitarie, nonché la produzione web, social e la realizzazione cataloghi, quindi ad attività che non sono equipollenti e assimilabili ai servizi di regia e diretta videostreaming di grandi eventi sportivi;

b.6.) lo Studio Marino ha attestato una sola esperienza professionale in ambito sportivo (svolto a gennaio 2022) che non ha neanche riguardato

servizi di *“regia da remoto e trasmissione in diretta video streaming”* delle

competizioni sportive, ma soltanto “*servizi fotografici, video, catalogazione e*

montaggio”;

b.7.) nonostante l'elevata specializzazione richiesta dalla Stazione Appaltante attraverso i requisiti esperienziali prescritti ai concorrenti e l'evidente carenza del requisito di capacità tecnica da parte dello Studio Marino, nella gravata delibera di affidamento del servizio, il Consiglio Federale, con motivazione laconica, generica e distonica rispetto alle evidenze documentali, ha rilevato che l'offerta dello Studio Marino fosse congrua e adeguata alle finalità perseguite dalla FIS e che l'operatore economico fosse in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali;

c) (terzo motivo) la Federazione, oltre a prescrivere ai concorrenti, ai fini dell'ammissione alla procedura, il possesso di specifici requisiti esperienziali, ha previsto un criterio di affidamento del servizio basato sulla convenienza dell'offerta economica, nonché sulla valutazione delle “

documentate esperienze pregresse” idonee all’esecuzione della

prestazione contrattuale richiesta;

c.1.) il criterio di valutazione delle offerte, ai fini dell'affidamento del servizio, era basato, per espressa determinazione della Federazione, non solo sull'ammontare dell'offerta economica, ma anche sulla documentata esperienza pregressa dei concorrenti nei servizi resi in occasione di grandi eventi e competizioni sportive;

c.2.) all'esito della valutazione delle due offerte ritenute congrue dalla Commissione esaminatrice, il Consiglio Federale ha affidato il servizio allo Studio Marino, evidentemente attribuendo rilevanza esclusivamente all'offerta economica di quest'ultimo, più bassa di soli € 1.020,00 rispetto a quella proposta da CT Service, e senza valutare, in funzione premiale, la notevole differenza tra i due concorrenti sotto il profilo curriculare.

16. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate, non prima di aver scrutinato l'eccezione della Federazione

Italiana Scherma secondo cui l'appello sarebbe tardivo. L'eccezione è infondata visto che il quarto comma dell'art. 155 c.p.c. è applicabile anche al processo amministrativo, conseguentemente, se un termine relativo ad atti processuali da compiersi fuori udienza, come la notifica di un ricorso in appello, viene a scadere di sabato o domenica, la scadenza è prorogata di diritto al primo giorno seguente non festivo (Cons. giust. amm. Sicilia, 30 marzo 2022, n. 410). Il ricorso è quindi stato notificato tempestivamente (lunedì 29 settembre 2025).

17. L'articolato atto di appello verte sulle seguenti questioni di fondo:

- a) i poteri amministrativi non ancora esercitati;
- b) la natura dell'affidamento diretto;
- c) la differenza tra affidamento diretto previo interpello e procedura di gara;
- d) il principio di rotazione.

18. Quanto al primo punto (i poteri amministrativi non ancora esercitati)

occorre ricordare che l'art. 34 comma 2 dispone che *"In nessun caso il*

giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora

esercitati. Salvo quanto previsto dal comma 3 e dall'articolo 30, comma 3,

il giudice non può conoscere della legittimità degli atti che il ricorrente

avrebbe dovuto impugnare con l'azione di annullamento di cui

all'articolo 29".

18.1. Il giudice amministrativo deve astenersi dall'esercitare il proprio sindacato giurisdizionale su poteri amministrativi non ancora esercitati (tra le tante, Cons. Stato, Sez. IV, 9 settembre 2025, n. 7261). In assenza di un provvedimento, le censure relative a futuri provvedimenti non possono essere valutate. Il giudice deve limitarsi a valutare la legittimità degli atti già adottati e non può intervenire in via preventiva esercitando un potere che l'Amministrazione non ha ancora concretamente esercitato, poiché un simile intervento si tradurrebbe in una sostituzione dell'autorità giudiziaria nelle valutazioni sull'interesse pubblico da perseguire nel caso concreto.

18.2. Quello che è accaduto nella fattispecie, in cui il primo Giudice ha deciso, senza che l'amministrazione sul punto avesse adottato alcun provvedimento, che nella procedura per cui è causa, applicando il principio di rotazione, la ricorrente non avrebbe potuto essere affidataria dell'appalto.

19. Quanto al secondo punto e al terzo punto (la natura dell'affidamento diretto e la differenza tra affidamento diretto previo interpello e procedura di gara) premono le seguenti considerazioni.

19.1. Nell'affidamento diretto, il contratto è affidato senza una procedura di gara e, anche nel caso di previo interpello di più operatori economici, la scelta del contraente è operata discrezionalmente dalla stazione appaltante o dall'ente concedente (la definizione contenuta nell'art. 3 comma 1 lett. d dell'allegato I.1. include, evidentemente, anche le concessioni), nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi previsti dal codice.

19.2. La procedimentalizzazione dell'affidamento diretto, attraverso l'acquisizione di una pluralità di preventivi e l'indicazione dei criteri per la selezione degli operatori non trasforma l'affidamento diretto in una procedura di gara a meno che non sia la stessa stazione appaltante a optare per quest'ultima soluzione, come è pacificamente avvenuto nel caso qui esaminato.

19.3. Quella che la stazione appaltante svolge è un'istruttoria che si riflette nella motivazione della decisione di affidare che dovrà dar conto delle ragioni della scelta del contraente. Si tratta di un affidamento senza gara, quindi senza un confronto competitivo fra una pluralità di offerte.

19.4. Le caratteristiche dell'affidamento diretto sono le seguenti:

- a) non si tratta di una procedura competitiva e, quindi, non è una gara, neppure intesa in senso informale;
- b) non c'è un criterio di aggiudicazione;
- c) non c'è una graduatoria;
- d) l'acquisizione di preventivi, in caso di previo interpello, non qualifica gli stessi come offerte da valutare in una procedura competitiva.

19.5. La differenza tra affidamento diretto previo interpello e procedura negoziata è piuttosto semplice: la procedura negoziata è una gara mentre

l'interpello con l'acquisizione di preventivi è una delle modalità (non l'unica) di giustificazione della scelta di negoziare con un determinato operatore economico.

19.6. Se è prevista una fase preliminare volta ad acquisire le manifestazioni di interesse, un confronto competitivo, il vaglio di una commissione giudicatrice, un criterio di aggiudicazione, di certo non si è in presenza di un affidamento diretto, bensì di una gara e, come gara, va trattata.

19.7. Se la stazione appaltante decide di fare una gara, pur non essendovi obbligata, non può poi disapplicare le regole che essa stessa si è data giustificando tale disapplicazione dietro lo schermo di un inesistente affidamento diretto.

20. In ordine al quarto punto (il principio di rotazione) premono le seguenti considerazioni.

20.1. Il principio di rotazione, in verità è un criterio, trattandosi di una regola. Tale principio, se inteso in modo distorto (come talora accade e come è accaduto in questo caso) finisce per concretizzare una causa di esclusione dalle gare non codificata.

20.2. Il principio di rotazione non nasce con il Codice dei contratti del 2023 né con quello del 2016.

Già il precedente Codice del 2006 prevedeva all'art. 57, comma 6, dopo aver indicato i casi tassativi nei quali è possibile ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, che:

a) nella fase preliminare di selezione degli operatori economici da consultare, la stazione appaltante “

ove possibile” individua tali soggetti

“sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione

economico finanziaria e tecnico organizzativa desunte dal mercato, nel

rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e selezione

almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti

idonei”;

b) nella fase della partecipazione alla gara, gli operatori economici selezionati sono quindi contemporaneamente invitati a presentare le offerte oggetto della negoziazione, con lettera contenente gli elementi essenziali della prestazione richiesta.

Per le acquisizioni di lavori, servizi e forniture in economia, l'art. 125 del Codice dei contratti del 2006 prevedeva al comma 8 quanto di seguito si riporta:

”

Per lavori di importo pari superiore a 40.000 euro e fino a 200.000 euro,

l'affidamento mediante cottimo fiduciario avviene nel rispetto dei principi di

trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa consultazione di

almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti

idonei, individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi di

operatori economici predisposti dalla stazione appaltante. Per lavori di

importo inferiore a quarantamila euro è consentito l'affidamento diretto da

parte del responsabile del procedimento".

Analoga disposizione si rinveniva per servizi e forniture nel comma 11.

Se si risale ancora indietro nel tempo, l'art. 78 del d.P.R. 554/99 (Regolamento di attuazione della L. 11 febbraio 1994, c.d. Legge "Merloni") così disponeva:

“

Per lavori di importo pari superiore a 40.000 euro e fino a 200.000 euro,

l'affidamento mediante cottimo fiduciario avviene nel rispetto dei principi di

trasparenza, rotazione, parità di trattamento, previa consultazione di

almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti

idonei, individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi di

operatori economici predisposti dalla stazione appaltante. Per lavori di

importo inferiore a quarantamila euro è consentito l'affidamento diretto da

parte del responsabile del procedimento”.

20.3. Nulla di nuovo quindi. Si tratta di un principio (oggi regola) da tempo previsto. La ragione dell'introduzione della regola è semplice. Il criterio della rotazione è funzionale ad assicurare un certo avvicendamento delle imprese affidatarie di appalti pubblici.

20.4. Per come era pacificamente inteso prima del Codice dei contratti del 2016, esso non aveva, per le stazioni appaltanti, una valenza precettiva assoluta, di guisa che la sua episodica mancata applicazione non valeva

ex

se a inficiare gli esiti di una gara già espletata, una volta che questa si fosse

comunque conclusa con l'aggiudicazione in favore di un soggetto già in

precedenza invitato a simili selezioni ovvero già affidatario dell'appalto. Tali

considerazioni valevano laddove fosse provato che la gara si era svolta nel

rispetto del principio di trasparenza e di parità di trattamento e si era

conclusa con l'individuazione dell'offerta più vantaggiosa per la stazione

appaltante, senza che nel giudizio comparativo tra le offerte avesse inciso

la pregressa esperienza specifica maturata dalla impresa aggiudicataria

nella veste di *partner* contrattuale della stazione appaltante.

20.5. Il Consiglio di Stato aveva già chiarito quale fosse la ragione dell'introduzione del principio di rotazione (all'epoca si trattava, in effetti, di un principio). Nel contesto dell'art. 125 del Codice dei contratti pubblici (del 2006) il principio della rotazione, imposto con riferimento alla procedura di cottimo fiduciario, era concepito dal legislatore come una contropartita, o un bilanciamento, del carattere sommario e fiduciario della scelta del contraente (Consiglio di Stato, sez. III, 12 settembre 2014, n. 4661).

20.6. E tutto si comprende se si chiude il cerchio del ragionamento.

Nelle procedure ordinarie il mercato è aperto a tutti i potenziali concorrenti. Non c'è necessità di curarsi della rotazione perché tutti gli operatori economici interessati e in possesso dei requisiti, possono partecipare alla gara.

20.7. Nelle procedure informali la situazione è differente. Non tutti possono partecipare ma solo coloro che sono individuati dalla stazione appaltante. E questo è lo snodo centrale della questione.

Si tratta di bilanciare il potere di scelta delle amministrazioni con l'obbligo di rispettare la rotazione.

20.8. L'esigenza è sempre la medesima, e cioè evitare che la Stazione appaltante consolidi una posizione di vantaggio in capo a un determinato operatore.

20.9. Nell'art. 49 del d.lgs. n. 36 del 2023, eliminato ogni riferimento alla rotazione degli inviti, la disciplina si concentra sul divieto di affidamento o di aggiudicazione del contratto al contraente uscente, quando il nuovo contratto rientri nel medesimo settore merceologico (per i contratti di fornitura) o nello stesso settore di servizi o si tratti di appalti di lavori riconducibili alle medesime categorie di opere di quello precedente.

20.10. La funzione del criterio della rotazione è incompatibile con le procedure aperte al mercato. Se nelle procedure negoziate la rotazione tende a controbilanciare la facoltà attribuita alla stazione appaltante di individuare gli operatori economici con i quali contrattare, questa esigenza non ricorre nelle procedure aperte e in ogni caso in cui l'amministrazione proceda attraverso un avviso pubblico aperto a tutti gli operatori economici. Quando il procedimento di gara è preceduto da un avviso per l'acquisizione di manifestazioni di interesse aperto a tutti gli operatori economici in possesso dei requisiti indicati nell'avviso pubblico, cui abbia fatto seguito l'invio delle lettere di invito a tutti gli operatori che hanno manifestato interesse, la rotazione non si applica, semplicemente perché il meccanismo di apertura alla partecipazione degli operatori economici del settore interessato esclude qualsiasi intervento della stazione appaltante nella fase di selezione o individuazione preliminare degli operatori economici da invitare alla procedura.

20.11. L'art. 49 comma 5 del Codice dei contratti pubblici dispone che “

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". La disposizione, naturalmente, non

estende il proprio ambito di applicazione agli affidamenti diretti (lettere a e

b) dell'art. 50 comma 1, perché gli affidamenti diretti, come ampiamente

esposto, non sono gare. Non essendoci una procedura competitiva, il

divieto di affidamento al gestore uscente non incontra deroghe se non

quelle previste dall'art. 49 comma 4 del Codice.

20.12. Se la stazione appaltante si determina, come nel caso qui esaminato, per una vera e propria procedura competitiva aperta a tutti i soggetti interessati, non può escludere il gestore uscente e men che meno può farlo il Giudice senza che l'amministrazione, sul punto, abbia deciso alcunché.

21. Svolte tutte queste considerazioni e acclarato che l'amministrazione, nel caso di specie ha indetto una vera e propria gara (con una fase di prequalifica gestita da una Commissione di gara, un invito a presentare “

la

migliore offerta” inviato a tutti i soggetti che hanno risposto alla

manifestazione di interesse, un verbale di apertura delle offerte economiche

con fase di ammissione delle offerte, un provvedimento che si sostanzia in

una aggiudicazione al minor prezzo a seguito di una valutazione

comparativa delle offerte delle prime due classificate) a questo punto, essa

doveva rispettare i vincoli che si era data. Tra i vincoli, la Federazione

Italiana Scherma, aveva espressamente previsto che l'offerente dovesse

possedere esperienza pluriennale nel settore delle grandi competizioni

sportive.

22. L'appellante coglie pienamente nel segno laddove afferma che la stazione appaltante ha, in sostanza, omesso qualsiasi verifica rispetto al possesso dei requisiti da parte dello Studio Marino, verifica di cui non è dato rinvenire traccia se non nella apodittica affermazione circa l'esistenza delle esperienze pregresse contenuta nella delibera n. 111 del 12 marzo 2025.

23. La stazione appaltante aveva previsto un vero e proprio criterio di valutazione delle offerte che non è stato in alcun modo rispettato con l'effetto di giungere a una decisione a sorpresa in palese difformità rispetto alle regole della gara.

24. Per tutte le ragioni esposte l'appello deve essere accolto e, in riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 10136/2025, il ricorso di primo grado è accolto.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 10136/2025, accoglie il ricorso di primo grado.

Condanna la Federazione Italiana Scherma alle spese del doppio grado di giudizio che liquida in € 4.000/00 (quattromila) oltre accessori e spese di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Maggio, Presidente FF

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore