

Principio di rotazione e affidamento diretto: il Consiglio di Stato chiarisce quando opera il divieto di affidamento al contraente uscente

di Giulio Valerio Sciarra

Data di pubblicazione: 30-5-2026

Il Consiglio di Stato ha chiarito che, quando una procedura formalmente qualificata come affidamento diretto sia in concreto strutturata come una gara, mediante avviso aperto al mercato, confronto competitivo, valutazione comparativa e criteri predeterminati, essa deve essere trattata come tale. In questo contesto, il principio di rotazione non può essere utilizzato per escludere automaticamente il gestore uscente, poiché viene meno il rischio che la regola mira a prevenire: la scelta discrezionale e ristretta degli operatori da invitare.

Guida alla lettura

Il Consiglio di Stato, nella pronuncia in esame, ha affrontato il **rapporto tra il principio di rotazione** di cui all'**art. 49 del Codice** e una procedura che, ancorché formalmente qualificata come affidamento diretto, per come sostanzialmente articolata e strutturata dalla stazione appaltante, si configurava come una vera e propria **procedura di gara**.

La pronuncia sembrerebbe porsi nel solco di quell'orientamento — pienamente condivisibile — in virtù del quale, al di là della procedura dichiarata applicabile, **ciò che viene in rilievo, anche ai fini della disciplina giuridicamente applicabile, è la predisposizione o meno di una vera e propria gara**, attraverso, ad esempio, un confronto competitivo tra gli operatori economici. In altri termini, **procedimentalizzare e trattare un affidamento diretto come una procedura competitiva comporta l'operatività delle norme che regolano quest'ultima, secondo un criterio sostanziale e non meramente formalistico**.

Il Collegio sembrerebbe aderire a questa impostazione, specificando cosa si intenda per affidamento diretto, affidamento diretto previo interpello e procedura di gara.

In particolare:

- a. nell'**affidamento diretto** il contratto è affidato **senza una procedura di gara** e, anche nel caso di previo interpello, la scelta è operata **discrezionalmente**;
- b. la **procedimentalizzazione dell'affidamento diretto**, attraverso l'acquisizione di una pluralità di preventivi e l'indicazione dei criteri per la selezione degli operatori, non è sufficiente a trasformare tale affidamento in gara;
- c. si tratta, invece, di una **procedura di gara** laddove sia prevista una vera e propria **fase competitiva**. In particolare, ove siano presenti "una **fase preliminare** volta ad acquisire le manifestazioni di interesse, un **confronto competitivo**, il vaglio di una

*commissione giudicatrice, un **critério di aggiudicazione***, il Collegio ribadisce che **non si è in presenza di un affidamento diretto, bensì di una gara “e, come gara, va trattata”, con conseguente applicazione della relativa disciplina.**

In questo quadro, il Collegio specifica che si tratta di un **affidamento diretto** se:

1. **non vi è una procedura competitiva** e, quindi, non si è in presenza di una gara, neppure intesa in senso informale;
2. **non c'è un criterio di aggiudicazione;**
3. **non c'è una graduatoria;**
4. l'acquisizione di preventivi, **in caso di previo interpello, non qualifica gli stessi come offerte da valutare nell'ambito di una procedura competitiva.**

In sintesi: tutte quelle fasi che comportano una selezione fondata su criteri *ex ante* stabiliti, e che impongono la scelta del contraente non sulla base di una decisione discrezionale dell'Amministrazione, ma su parametri competitivi, comportano la qualificazione della procedura come vera e propria gara competitiva.

Nel caso di specie, infatti, il Collegio ha rilevato come l'Amministrazione avesse pubblicato un avviso di manifestazione di interesse per un affidamento sottosoglia, formalmente qualificato come affidamento diretto, ma poi strutturato in modo più articolato: avviso aperto al mercato, invito agli operatori interessati, valutazione dei curricula e delle offerte economiche da parte di una Commissione.

L'operatore non affidatario, contraente uscente dal precedente appalto, ha impugnato l'affidamento disposto in favore di altro operatore. In questo contesto, il TAR aveva dichiarato il ricorso inammissibile, ritenendo che il ricorrente, in quanto gestore uscente, non potesse comunque ottenere l'affidamento per effetto del principio di rotazione.

In questo quadro, quindi, la V Sezione del Consiglio di Stato ricostruisce il ruolo del principio di rotazione nel nostro ordinamento e il suo ambito applicativo, stigmatizzando e avvertendo che l'uso distorto di tale principio — o meglio, di tale regola o criterio — può giungere persino a introdurre una causa di esclusione non codificata.

Nel caso di specie, il problema si pone, in sostanza, poiché l'art. 49, comma 2, del Codice prevede che *“In applicazione del principio di rotazione è vietato l'affidamento o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi.”* In virtù di tale previsione è precluso l'affidamento diretto al contraente uscente.

Il Collegio coglie l'occasione per ribadire come **la rotazione non costituisce un principio - “oggi regola” - innovativo nel nostro ordinamento**, ma era **già disciplinato nel Codice del 2006**. La *ratio* è chiara: **assicurare un certo avvicendamento delle imprese affidatarie di appalti pubblici.**

Nel panorama degli affidamenti diretti sottosoglia, soprattutto, appare rilevante come sia necessario limitare, anche per consentire al contrario una **maggior tutela del risultato e della par condicio**, la discrezionalità amministrativa nella scelta dell'operatore.

Proprio per questo, quindi, il principio di rotazione ha la funzione di **evitare che la Stazione appaltante consolidi, nel tempo, una posizione di vantaggio in favore del gestore uscente o di operatori già precedentemente invitati**. Tale esigenza si pone **soprattutto nelle procedure negoziate o informali**, nelle quali **non tutti gli operatori economici possono partecipare, ma solo quelli selezionati dalla Stazione appaltante**. In questi casi, la rotazione serve a bilanciare il potere dell'amministrazione nella scelta degli operatori da invitare.

La medesima esigenza non sorge nel caso delle procedure aperte al mercato. Quando la Stazione appaltante pubblica un avviso aperto a tutti gli operatori interessati e invita tutti coloro che hanno manifestato interesse e possiedono i requisiti richiesti, non vi è alcuna selezione discrezionale preventiva. Di conseguenza, **non trova applicazione il principio di rotazione**.

Ciò sarebbe peraltro **confermato proprio dall'art. 49 del D.lgs. n. 36/2023**, il quale al **comma 5** specifica che **nelle procedure negoziate la rotazione non trova applicazione laddove sia preceduta da un'indagine di mercato senza limite al numero di operatori da invitare**.

In questo contesto, quindi, la Stazione appaltante che scelga di svolgere una procedura competitiva che sia effettivamente aperta a tutti gli operatori interessati, non può escludere il gestore uscente per il solo fatto di essere il precedente affidatario, difettando il rischio che la rotazione mira a prevenire: cioè, una scelta discrezionale e ristretta degli operatori da parte dell'Amministrazione.

La pronuncia conferma che la rotazione non può essere utilizzata come causa di esclusione implicita del gestore uscente quando la stazione appaltante abbia scelto di aprire effettivamente il confronto al mercato. In tal caso, l'amministrazione è tenuta a rispettare gli autovincoli della procedura competitiva che essa stessa ha costruito.

Pubblicato il 25/05/2026

N. 04185/2026REG.PROV.COLL.

N. 07587/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 Crescenzo 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. 6 36/2023, 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 curricolare.

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 seleziona 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

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore