

Affidamento diretto, gara sostanziale e principio di rotazione: il Consiglio di Stato chiarisce i limiti dell'autonomia procedimentale della stazione appaltante

di Armando Pellegrino

Data di pubblicazione: 23-6-2026

La sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, n. 4185 del 2026 affronta il delicato rapporto tra affidamento diretto, procedimentalizzazione della scelta del contraente e principio di rotazione negli appalti sotto soglia.

Il Collegio chiarisce che la qualificazione formale impressa dalla stazione appaltante non è decisiva quando l'assetto concreto della procedura riveli l'esistenza di una vera competizione tra operatori economici.

La decisione assume particolare rilievo perché distingue l'affidamento diretto previo interpello dalla gara sostanziale, valorizzando il principio dell'autovincolo amministrativo.

Il principio di rotazione viene ricondotto alla sua funzione propria, ossia evitare rendite di posizione nei casi in cui l'amministrazione selezioni discrezionalmente gli operatori da consultare.

La pronuncia, pur condivisibile nell'esito, solleva questioni critiche sulla crescente ibridazione delle procedure sotto soglia e sulla necessità di maggiore chiarezza nella costruzione degli affidamenti semplificati.

Guida alla lettura

1. Introduzione

La disciplina dei **contratti pubblici sotto soglia** costituisce uno degli ambiti nei quali più intensamente si manifesta la **tensione tra semplificazione amministrativa, concorrenza e garanzie procedimentali**.

Il d.lgs. n. 36 del 2023 ha **rafforzato il ruolo degli affidamenti semplificati**, attribuendo alle **stazioni appaltanti margini più ampi di scelta, in coerenza con il principio del risultato**.

Tale ampliamento, tuttavia, non può tradursi in una deregolazione della fase selettiva, né in una compressione dei principi di trasparenza, imparzialità e parità di trattamento.

La sentenza in esame si colloca proprio su questa linea di confine, interrogandosi sulla natura effettiva di una procedura formalmente qualificata come affidamento diretto, ma concretamente

strutturata mediante avviso pubblico, manifestazioni di interesse, valutazione comparativa e individuazione dell'offerta ritenuta preferibile.

Il caso trae origine dall'affidamento del servizio di supporto tecnico specializzato per le dirette video streaming dei grandi eventi della Federazione Italiana Scherma per la stagione sportiva 2024/2025.

La controversia ruota attorno a tre nuclei problematici: l'interesse a ricorrere del gestore uscente, l'applicabilità del principio di rotazione e il rispetto dei requisiti esperienziali fissati dalla stessa amministrazione.

Il TAR aveva dichiarato inammissibile il ricorso, ritenendo che l'operatore uscente non potesse comunque aspirare all'affidamento per effetto della rotazione.

Il Consiglio di Stato, invece, ribalta tale impostazione, affermando che il giudice non può fondare la decisione su un potere amministrativo non ancora esercitato.

La pronuncia assume così un valore sistematico, perché non si limita a risolvere il caso concreto, ma chiarisce la differenza tra affidamento diretto, interpello del mercato e procedura competitiva.

Essa impone, in definitiva, una riflessione più ampia sul rapporto tra forma e sostanza nell'azione amministrativa contrattuale.

2. La qualificazione sostanziale della procedura tra affidamento diretto, gara informale e autovincolo amministrativo

La questione centrale posta dalla sentenza riguarda la corretta qualificazione giuridica della procedura seguita dalla Federazione Italiana Scherma. L'amministrazione aveva formalmente ricondotto l'affidamento all'art. 50, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 36 del 2023, cioè alla figura dell'affidamento diretto di servizi e forniture sotto soglia, previa consultazione di più operatori economici. Tuttavia, lo sviluppo concreto del procedimento presentava tratti difficilmente compatibili con la struttura tipica dell'affidamento diretto. Erano stati pubblicati un avviso di manifestazione di interesse, requisiti esperienziali specifici, una richiesta di offerta rivolta agli operatori interessati, una fase di valutazione da parte di una Commissione e una successiva decisione del Consiglio Federale fondata sulla comparazione tra le proposte ritenute maggiormente rispondenti alle esigenze dell'ente.

Il primo dato giuridicamente significativo è che **la qualificazione nominale dell'atto non vincola il giudice quando la sequenza procedimentale riveli una natura sostanzialmente diversa**. In altri termini, non è sufficiente denominare una procedura "affidamento diretto" per sottrarla alle regole proprie della competizione, qualora la stazione appaltante abbia scelto di aprire il confronto al mercato, di acquisire offerte e di valutarle secondo parametri preventivamente indicati. Il Consiglio di Stato valorizza così un criterio sostanzialistico, coerente con la tradizione del diritto amministrativo, secondo cui la natura dell'azione amministrativa deve essere ricavata non solo dalla formula utilizzata, ma anche dalla funzione,

dalla struttura e dagli effetti dell'attività posta in essere.

L'affidamento diretto, nella logica del Codice dei contratti pubblici, non costituisce una gara in senso proprio. Esso presuppone una scelta discrezionale dell'amministrazione, **anche quando preceduta da interpello di più operatori o dall'acquisizione di preventivi**. In tale modello, **la consultazione del mercato** serve a rafforzare l'istruttoria e a motivare meglio la scelta del contraente, ma **non determina necessariamente l'instaurazione di una procedura comparativa formalizzata**. Il punto decisivo, tuttavia, è che la stazione appaltante può decidere di autovincolarsi, costruendo un procedimento che, per modalità concrete, assume i tratti di una gara. In questa ipotesi, l'amministrazione non può invocare *ex post* la natura semplificata dell'affidamento per sottrarsi alle regole che essa stessa ha introdotto.

La sentenza appare particolarmente incisiva laddove afferma che, se la stazione appaltante decide di svolgere una gara pur non essendovi obbligata, essa è tenuta a rispettare le regole procedurali che si è data. Tale passaggio rappresenta il cuore della decisione. **L'autovincolo non è un mero limite formale, ma una garanzia sostanziale di imparzialità, affidamento e parità di trattamento**. Quando l'amministrazione definisce requisiti, criteri e fasi valutative, crea un quadro regolatorio interno che orienta le aspettative degli operatori economici e limita la propria discrezionalità successiva. La violazione di tale quadro determina **un vizio dell'azione amministrativa, non perché l'amministrazione fosse originariamente obbligata a seguire una gara, ma perché, avendola costruita, non poteva poi disapplicarla selettivamente**.

Questa impostazione consente di evitare un uso opportunistico delle categorie del Codice. Se si ammettesse che l'amministrazione possa procedimentalizzare intensamente l'affidamento, acquisire offerte, valutarle comparativamente e poi rivendicare la piena libertà dell'affidamento diretto, si produrrebbe una zona grigia incompatibile con i principi generali dell'evidenza pubblica. La **semplificazione non può trasformarsi in arbitrio, né il principio del risultato può essere letto come autorizzazione a sacrificare trasparenza e coerenza procedimentale**. Al contrario, il risultato amministrativo, nel sistema del d.lgs. n. 36 del 2023, deve essere inteso come risultato legittimo, efficiente e coerente con i principi di concorrenza, fiducia e accesso al mercato.

Un secondo profilo di rilievo concerne il **principio di rotazione**. Il TAR aveva dichiarato inammissibile il ricorso dell'operatore uscente, ritenendo che quest'ultimo non potesse comunque ottenere l'affidamento, stante il divieto di affidamento al precedente contraente. Il Consiglio di Stato censura tale impostazione sotto un duplice punto di vista. In primo luogo, il giudice di primo grado avrebbe fondato la declaratoria di inammissibilità su un potere amministrativo non ancora esercitato. La stazione appaltante, infatti, non aveva escluso CT Service per violazione del principio di rotazione, né aveva motivato in tal senso la propria decisione. In secondo luogo, la procedura concretamente seguita non era riconducibile a un affidamento diretto puro, ma a una procedura competitiva aperta agli operatori interessati.

Il richiamo all'art. 34, comma 2, del codice del processo amministrativo è, sotto questo profilo, particolarmente significativo. Il giudice amministrativo non può pronunciarsi su poteri non ancora esercitati, né può sostituirsi all'amministrazione ipotizzando sviluppi futuri del

procedimento. **L'interesse a ricorrere deve essere valutato sulla base dell'assetto provvedimentale effettivamente esistente, non sulla base di una possibile decisione amministrativa futura e meramente eventuale.** In caso contrario, il giudizio amministrativo perderebbe la propria natura di controllo su atti concreti e si trasformerebbe in una verifica preventiva di scenari ipotetici.

La rotazione, secondo il Consiglio di Stato, deve essere ricondotta alla sua funzione propria. Essa nasce per evitare il consolidamento di posizioni privilegiate nei confronti del gestore uscente, soprattutto nei modelli procedurali nei quali la stazione appaltante dispone di un potere selettivo nella scelta degli operatori da invitare. In questa prospettiva, la rotazione opera come contrappeso alla discrezionalità dell'amministrazione nella fase di individuazione dei soggetti da consultare. Quando, però, la procedura è aperta al mercato e tutti gli operatori in possesso dei requisiti possono manifestare interesse ed essere invitati, viene meno la ragione stessa della rotazione, poiché non vi è una selezione discrezionale preliminare idonea a restringere artificialmente la platea dei concorrenti.

La sentenza chiarisce, dunque, che **la rotazione non può essere trasformata in una causa automatica e non codificata di esclusione dalle gare.** Si tratta di un'affermazione di notevole rilievo sistematico. Il principio di rotazione, infatti, non è finalizzato a penalizzare il gestore uscente in quanto tale, ma a impedire che la stazione appaltante, attraverso affidamenti reiterati o inviti selettivi, consolidi un rapporto preferenziale con il medesimo operatore. Se il mercato viene effettivamente aperto, se tutti gli interessati possono partecipare e se la scelta avviene secondo regole comparative trasparenti, l'esclusione automatica del precedente affidatario rischia di porsi in contrasto con la concorrenza, con il *favor participationis* e con lo stesso principio del risultato.

Tale impostazione appare condivisibile anche alla luce dell'evoluzione normativa. L'art. 49 del d.lgs. n. 36 del 2023 ha accentuato la dimensione precettiva della rotazione, concentrandola sul divieto di affidamento o aggiudicazione al contraente uscente in relazione al medesimo settore merceologico, settore di servizi o categoria di lavori. Tuttavia, questa regola deve essere letta in modo funzionale e non meccanico. La sua applicazione ha senso quando l'amministrazione procede mediante affidamento diretto o mediante procedure nelle quali conserva un potere di selezione degli operatori. Diversamente, **quando l'amministrazione costruisce una competizione effettivamente aperta, la rotazione non può essere invocata per neutralizzare l'interesse del gestore uscente a contestare l'aggiudicazione.**

La pronuncia consente, inoltre, di riflettere sul rapporto tra rotazione e principio del risultato. La stazione appaltante non può perseguire il risultato in modo meramente economicistico, scegliendo l'offerta più bassa senza verificare il possesso dei requisiti qualificanti richiesti dalla *lex specialis*. Nel caso esaminato, la Federazione aveva attribuito rilievo a specifiche esperienze nel settore delle competizioni sportive, della regia da remoto e delle dirette video *streaming* di eventi di schermo o assimilabili. Tali requisiti non costituivano elementi ornamentali dell'avviso, ma parametri sostanziali di affidabilità tecnica dell'operatore. La loro previsione rispondeva a un'esigenza funzionale: garantire che il servizio fosse eseguito da un soggetto dotato di esperienza coerente con la natura specialistica della prestazione.

Il Consiglio di Stato ritiene fondato il motivo con cui l'appellante aveva denunciato l'omessa verifica dei requisiti in capo all'affidatario. La delibera impugnata si limitava ad affermare in modo apodittico l'esistenza di esperienze pregresse idonee, senza dare conto di un effettivo scrutinio della documentazione curriculare. Si determina - così - un difetto di istruttoria e di motivazione, tanto più rilevante in quanto la stessa amministrazione aveva attribuito alle esperienze pregresse un ruolo decisivo nella selezione. **L'amministrazione non può introdurre requisiti specialistici e poi trattarli come elementi irrilevanti al momento della decisione finale.**

Il vizio è ancora più evidente ove si consideri che la scelta finale sembra essere stata orientata in misura prevalente, se non esclusiva, dall'offerta economica, nonostante la procedura non fosse stata costruita come una pura selezione al minor prezzo. Se la stazione appaltante intende valorizzare esclusivamente il prezzo, deve dichiararlo in modo chiaro e coerente. Se, invece, prevede una valutazione composita, fondata anche sull'esperienza professionale, è tenuta a motivare il modo in cui tali elementi sono stati ponderati. La motivazione, negli affidamenti sotto soglia procedimentalizzati, assume una funzione essenziale: essa rende verificabile la razionalità della scelta, impedisce decisioni arbitrarie e consente agli operatori di comprendere le ragioni dell'esito procedurale.

L'analisi critica della decisione impone, tuttavia, di evidenziare anche alcuni profili problematici. La sentenza ha il merito di impedire che la categoria dell'affidamento diretto venga utilizzata come schermo per disapplicare regole di gara sostanzialmente introdotte. Tuttavia, essa lascia aperta una questione di confine: **quando l'interpello di più operatori resta una mera attività istruttoria e quando, invece, diventa gara? Il Consiglio di Stato individua alcuni indici significativi, quali l'avviso pubblico, l'apertura a tutti gli operatori interessati, la valutazione di una Commissione, la comparazione delle offerte e la previsione di criteri selettivi.** Resta però il rischio che, nella pratica amministrativa, le stazioni appaltanti si collochino in aree intermedie, adottando modelli ibridi difficili da qualificare.

Da questo punto di vista, la pronuncia dovrebbe essere letta come un monito operativo. Le amministrazioni devono scegliere con chiarezza il modello procedurale da seguire. Se intendono procedere con affidamento diretto, possono acquisire preventivi e svolgere un'istruttoria comparativa minima, ma devono **evitare di costruire una competizione assimilabile a una gara senza poi rispettarne le conseguenze.** Se, invece, **decidono di aprire il mercato mediante avviso pubblico e confronto tra offerte, devono accettare che la procedura venga trattata come gara sostanziale,** con applicazione delle regole di autovincolo, trasparenza e motivazione rafforzata.

Un ulteriore profilo critico riguarda il **rapporto tra *nomen iuris* e tutela giurisdizionale.** La decisione rafforza la tutela degli operatori economici, perché impedisce che l'amministrazione possa sottrarre le proprie scelte al sindacato giurisdizionale mediante una qualificazione formale semplificatoria. Tuttavia, essa accresce anche l'onere delle stazioni appaltanti, chiamate a motivare con precisione la natura della procedura e il percorso logico seguito nella scelta del contraente. Questo onere non deve essere percepito come un appesantimento burocratico, ma come il **presidio minimo di legalità** in un settore, quello degli affidamenti

sotto soglia, caratterizzato da **elevata discrezionalità e da rilevanti rischi di opacità**.

La sentenza appare, in conclusione, coerente con una concezione moderna della contrattualistica pubblica, nella quale semplificazione e concorrenza non sono termini antagonisti. L'affidamento diretto resta uno strumento legittimo e utile, soprattutto per importi contenuti e prestazioni standardizzate o rapidamente acquisibili. Tuttavia, esso non può essere deformato sino a diventare una gara senza garanzie, né una competizione priva di criteri effettivamente applicati. **La semplificazione procedurale non esonera l'amministrazione dal dovere di coerenza, istruttoria e motivazione.**

In definitiva, il principio che emerge dalla pronuncia può essere così sintetizzato: la stazione appaltante è libera di semplificare, ma non è libera di contraddirsi. Può scegliere l'affidamento diretto, ma non può costruire una gara e poi negarne gli effetti. Può valorizzare il risultato, ma non può perseguirlo sacrificando le regole che essa stessa ha posto a presidio della qualità della prestazione. Può applicare la rotazione, ma non può trasformarla in un automatismo espulsivo quando la procedura è stata aperta al mercato. È proprio in questo equilibrio tra libertà amministrativa e vincolo procedimentale che si colloca il contributo più significativo della sentenza.

3. Conclusioni

La sentenza del Consiglio di Stato n. 4185 del 2026 rappresenta un arresto significativo nella definizione dei confini tra affidamento diretto e procedura competitiva.

Il Collegio afferma un principio di particolare chiarezza: **non conta soltanto il nome attribuito alla procedura, ma la sua concreta struttura funzionale.**

Quando l'amministrazione apre il mercato, acquisisce offerte, istituisce una valutazione e individua criteri selettivi, nomina una Commissione, essa assume un autovincolo che non può essere successivamente eluso.

La rotazione, in questa prospettiva, non è una clausola di esclusione automatica del gestore uscente, ma una regola funzionale a impedire il consolidamento di rendite nei procedimenti realmente selettivi e fiduciari.

Il giudice amministrativo, inoltre, non può dichiarare inammissibile il ricorso sulla base di un potere che l'amministrazione non ha ancora esercitato.

La decisione rafforza la **tutela dell'affidamento** degli operatori economici e valorizza la **trasparenza sostanziale** dell'azione amministrativa.

Al tempo stesso, essa richiama le stazioni appaltanti a una maggiore responsabilità nella costruzione delle procedure sotto soglia.

La semplificazione non può essere confusa con l'indeterminatezza delle regole, né con la possibilità di modificare *ex post* il significato della procedura.

Il principio del risultato deve essere coordinato con **legalità, concorrenza, imparzialità e qualità della prestazione.**

La pronuncia conferma, in ultima analisi, che nel nuovo Codice dei contratti pubblici l'efficienza amministrativa è legittima solo quando resta fedele alla coerenza procedimentale e al rispetto delle regole previamente stabilite.

Publicato 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://federscherma.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 ommesso 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 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