

L'affidamento diretto tra semplificazione amministrativa e obbligo di motivazione

di Vincenzo Detomaso

Data di pubblicazione: 7-8-2026

Sebbene l'affidamento diretto sia un modulo di semplificazione amministrativa all'interno della contrattualistica pubblica, in capo alla S.A. sussiste pur sempre l'onere di adeguata motivazione delle scelte compiute sull'altare della discrezionalità amministrativa di cui la stessa gode.

Anche nell'ipotesi di interpello di più operatori economici, la scelta operata discrezionalmente dalla Stazione Appaltante o dall'Ente concedente deve essere compiuta nel rispetto dei criteri qualitativi e quantitativi previsti dal Codice dei Contratti Pubblici; pur non essendo una gara o una procedura negoziata, l'istituto in questione deve porsi in una posizione mediana tra discrezionalità e onere motivazione così da salvaguardare la trasparenza dell'azione amministrativa.

Conseguentemente, la S.A. deve verificare, rispetto alla previa stipula del contratto, la sussistenza dei requisiti di carattere generale e inerenti alla capacità economico-finanziaria e tecnico professionale in capo all'affidatario.

Guida alla lettura

La pronuncia che si annota affronta il tema, già oggetto di diversi precedenti, del **perimetro** entro cui la Stazione Appaltante (S.A. d'ora per l'innanzi) esercita la **discrezionalità amministrativa** di cui gode in materia di **affidamenti diretti**, con particolare riferimento all'**onere di verifica** in capo all'affidatario del **possesso dei requisiti** richiesti dalla legge e dell'avviso pubblico, come sancito dall'art. 17, comma II, D. Lgs. n. 36/2023.

La controversia in esame, dunque, trae origine da una procedura di affidamento diretto del servizio di consulente del lavoro in favore della controinteressata.

L'*iter* argomentativo offerto dal Collegio giudicante si dipana lungo diverse questioni giuridiche che si intersecano tra loro e investono sia il diritto processuale sia il diritto sostanziale in materia di contratti pubblici.

Procedendo con ordine, l'organo giudicante, in omaggio all'art. 76, comma IV, cod. proc. amm., affronta preliminarmente l'eccezione, sollevata da parte resistente, relativa al **difetto di giurisdizione** che parrebbe sussistere rispetto al Giudice adito, in ragione della **natura giuridica** dell'Ente che ha curato l'affidamento diretto, trattandosi di società *in house providing*.

La resistente assume che, avendo forma di **società di capitali**, opererebbe quale mero **soggetto di diritto privato** cosicché, in tale veste, essa non spenderebbe potestà pubblicistiche, censurabili dinanzi al Giudice Amministrativo, bensì privatistiche; ragion per cui, non avrebbe incardinato né una procedura evidenziale né sarebbe soggetta ai dettami del Codice dei contratti pubblici.

L'eccezione è dichiarata priva di pregio in quanto dagli atti di causa emerge *per tabulas* che la parte opposta dinanzi il Giudice Amministrativo di primo grado altro non è che società ***in house providing*** del Comune di Tivoli che ne è unico socio ed esercita il cd. **controllo analogo** sugli organi di quest'ultima.

Sul punto, occorre chiarire come la **società in house**, definita in più occasioni come creazione del diritto pretorio della C.G.U.E., rappresenta un istituto ibrido che si colloca formalmente entro la specie disegnata dal Codice Civile ma parimenti se ne distanzia costruendo la propria struttura di eccezione soprattutto mediante il requisito su cui si impernia, ossia, **l'assoggettamento al controllo analogo** dell'Ente pubblico cui si rapporta così da assumere una concretezza funzionale insita, "interna" all'Ente pubblico, costituendone una effettiva propaggine nonostante il rivestimento privatistico^[1]. Detto in altre parole, tra socio pubblico controllante e società deve sussistere una relazione interorganica e non intersoggettiva^[2].

In relazione al presupposto imprescindibile del **controllo analogo** deve evidenziarsi come esso consiste in una **influenza determinante** sia sugli **obiettivi strategici** che sulle **decisioni significative** della società controllata.

La società *in house*, come in qualche modo già la sua stessa denominazione denuncia, non pare in grado di collocarsi come un'entità **posta al di fuori** dell'Ente pubblico, il quale ne dispone come di una propria articolazione interna; essa non è altro che una **longa manus della Pubblica Amministrazione**^[3]; di talché, l'Ente *in house* non può ritenersi terzo rispetto all'Amministrazione controllante ma deve considerarsi come uno dei **servizi propri** dell'Amministrazione stessa^[4].

Proprio per la sua natura ibrida, la società *in house*, presentandosi come un fenomeno di discostamento tra forma e sostanza, si presenta come oggetto di viva attenzione giurisprudenziale e legislativa; invero, sul piano legislativo interno è stato adottato il D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, rubricato "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", attraverso cui è stata data attuazione alle direttive sui contratti pubblici nn.2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sostituenti la direttiva 2006/123/Ce.

Orbene, l'**art. 16, comma VII, D.Lgs. n. 175/2016** prevede espressamente che «*le società in house sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 [oggi sostituito dal D. Lgs. n. 36/2023]*»; con la naturale conseguenza che, in ragione della disposizione legislativa testè richiamata e delle coordinate ermeneutiche *ut supra*, qualora la società *in house* intenda procacciarsi beni o servizi mediante accesso al mercato e quindi in **regime di outsourcing**, è **tenuta**, in relazione a qualsivoglia procedimento di affidamento, anche diretto se trattasi di contratti sottosoglia, ad **applicare il codice dei contratti pubblici**.

Ciò posto, il Tribunale adito supera l'eccezione sul difetto di giurisdizione confermando la propria *potestas iudicandi*, passando così all'esame della seconda eccezione sollevata da parte resistente avente ad oggetto l'**irricevibilità** del **ricorso introduttivo** del giudizio poiché la sola **pubblicazione** degli "incarichi di consulenza del lavoro" nella sezione *online* "Amministrazione Trasparente" è di per sé inidonea a far **decorrere il termine di impugnazione**.

Al riguardo, occorre chiarire sin da subito che il termine decadenziale dei 30 (trenta) giorni decorre, secondo il combinato disposto degli artt. 50, comma VIII, e 85 D. Lgs. n. 36/2023, dalla pubblicazione della **decisione di contrarre** sulla Banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'ANAC e sul sito istituzionale della S.A. ovvero dell'Ente concedente.

Nel caso di specie, la pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" ha onerato la parte ricorrente di una impegnativa attività di ricerca nel sito istituzionale, **contraria al principio di buona fede** quale pietra angolare dei rapporti di diritto amministrativo, di talché il **dies a quo** del **termine decadenziale di impugnazione** non è mai decorso.

Dopodiché, il Giudice di prime cure affronta l'**unico motivo di gravame** nel merito, contemplato dal ricorso introduttivo, inferente alla violazione **dell'autovincolo** che la società *in house* resistente si sarebbe imposto avendo previsto la **suddivisione dell'affidamento**, in termini cronologici, in **due distinte fasi** consequenziali tra loro: la **prima** di queste due fasi sarebbe consistita nella **manifestazione dell'interesse** da parte degli operatori economici a presentare un'offerta economica, di guisa che avrebbe avuto impulso la **seconda** fase, ossia, quella **negoziale**; il mancato svolgimento della negoziazione con la ricorrente renderebbe, a dire di quest'ultima, illegittimo l'affidamento operato in favore della controinteressata.

Parte ricorrente trascura di considerare che l'avviso di manifestazione di interesse oggetto di gravame qualifica come "*eventuale*" la seconda fase, ossia, quella negoziale, subordinando l'individuazione degli operatori economici con cui avviare la negoziazione ad un duplice presupposto: emergenza della documentazione presentata e rispetto dei criteri fissati dall'avviso di manifestazione di interesse.

Non sussistendo alcuna violazione dell'**autovincolo** da parte della S.A., l'organo giudicante ha provveduto alla reiezione tanto della domanda con cui la ricorrente chiedeva, ex art. 122 cod. proc. amm., la pronuncia di una **declaratoria di inefficacia** del provvedimento di affidamento diretto in favore della controinteressata, quanto la domanda risarcitoria, entrambe spiegate col ricorso introduttivo.

Attesa la **declaratoria di improcedibilità** per **sopravvenuta carenza di interesse** rispetto alla domanda proposta dalla parte impugnante ex art. 116 cod. proc. amm., avendo la S.A., in ottemperanza all'Ordinanza resa ai sensi e per gli effetti dell'art. 63 cod. proc. amm., osteso i documenti che ne erano oggetto, il Collegio giudicante passa allo scrutinio del ricorso per aggiunzione.

In proposito, parte ricorrente si duole **dell'omessa preventiva verifica**, ad opera dell'Amministrazione che ha curato la procedura di affidamento diretto, dell'**effettivo**

possesso da parte della controinteressata affidataria dei **requisiti di ordine generale e professionale** attestati da quest'ultima in sede di partecipazione alla manifestazione d'interesse; l'Amministrazione resistente da par suo eccepisce l'**inammissibilità per carenza di interesse** del ricorso per aggiunzione sulla scorta dell'assunto per cui, qualora il ricorso per motivi aggiunti fosse accolto, la ricorrente non trarrebbe alcun vantaggio residuando in capo all'Amministrazione procedente un'ampia **discrezionalità amministrativa**, idonea a consentirle di stipulare il contratto oggetto di affidamento diretto con un altro operatore economico pur sempre diverso dalla parte che l'ha evocata in giudizio.

L'eccezione di **inammissibilità per carenza di interesse** è dichiarata **infondata** in quanto ognuno degli **operatori economici** invitati a presentare la manifestazione di interesse per l'affidamento del servizio di consulenza del lavoro, sebbene **non sia titolare di un interesse diretto all'ottenimento del bene della vita** poiché il procedimento *de quo non culmina* in una **aggiudicazione** e nella **formazione** di una **graduatoria** ed è comunque governato dall'**ampia discrezionalità** di cui gode l'Amministrazione procedente, rimane pur sempre **titolare di un interesse ad agire strumentale**.

Di talchè, ove l'affidataria controinteressata non sia in possesso dei requisiti contemplati dalla legge, ex art. 17, comma II, D. Lgs. n. 36/2023, e dall'avviso di partecipazione, gli altri concorrenti [*ergo* tra di essi anche lo stesso ricorrente] ben possono anelare o alla riedizione della procedura ovvero aspirare essi stessi all'affidamento in loro favore del servizio.

Prendendo le mosse da un proprio precedente e dalla **definizione di affidamento diretto** recata dall'art. 3, comma I, lett. d) dell'Allegato I.1, D. Lgs. n. 36/2023, il T.A.R. Lazio, Sez. II Bis, enuncia il seguente principio di diritto: **«l'affidamento diretto rappresenta una modalità legittima e autonoma di scelta del contraente, non assimilabile alla gara o alla procedura negoziata. Tale istituto è fondato su un equilibrio fra semplificazione amministrativa e motivazione adeguata, che deve garantire la trasparenza dell'azione amministrativa senza snaturarne la flessibilità e la discrezionalità»**.

Se è vero come è vero che **l'affidamento diretto** non rientra nel novero delle **procedure comparative**, è altrettanto vero che la **discrezionalità** dell'Amministrazione affidante deve pur sempre essere **motivata** esplicitando le **ragioni** dell'individuazione di quel determinato soggetto affidatario; non solo, è tenuta a verificare preventivamente rispetto alla stipula del contratto, ai sensi dell'art. 17, comma II, D. Lgs. 36/2023, la sussistenza in capo allo stesso dei **requisiti** segnatamente di **carattere generale** e inerenti alla **capacità economico-finanziaria e tecnico professionale**.

Da ultimo, appare doveroso precisare che la discrezionalità amministrativa di cui gode l'Amministrazione procedente in sede di affidamento diretto deve coordinarsi anche e soprattutto con un altro principio cardine dell'odierna disciplina recata dal vigente Codice dei contratti pubblici, ossia, il **principio del risultato** per cui non v'è chi non veda come all'interno di tale **corpus normativo** deve presumersi l'**implicita esistenza** di una **preferenza ordinamentale** per le scelte dell'Amministrazione che siano **funzionali al raggiungimento** degli **obiettivi** di cui all'art. 1 del D. Lgs. n. 36 del 2023, dovendosi, invece, predicare un **onere motivazionale rafforzato** nel caso di opzioni che possano frustare tali esigenze.

Conclusivamente, il T.A.R. Lazio, Sez. II Bis, definitivamente pronunciando, in considerazione delle motivazioni testè esaminate, rigetta integralmente il ricorso introduttivo e, accogliendo il ricorso per motivi aggiunti, annulla l'affidamento disposto dall'Amministrazione resistente facendo salvi gli ulteriori provvedimenti di quest'ultima.

Pubblicato il 22/07/2026

N. 13380/2026 REG.PROV.COLL.

N. 04533/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4533 del 2026, integrato da motivi aggiunti, proposto da Sara Colia, rappresentata e difesa dall'Avvocato Germano Scarafiocca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Tivoli Forma S.r.l. Unipersonale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Vittorio Spada, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Maria Nicolai, rappresentata e difesa dagli Avvocati Franco Coccoli, Francesco Coronidi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

A) Con riferimento al RICORSO INTRODUTTIVO DEL GIUDIZIO:

a1) per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia:

- del verbale dell'amministratore unico n. 120 del 9.01.2026 e della determina di aggiudicazione ivi contenuta, pubblicato sul sito internet della società, nella sezione "Amministrazione Trasparente", sottosezione "Consulenza del lavoro", che ha indentificato Maria Nicolai quale soggetto affidatario della procedura preselettiva per *"l'affidamento del servizio di Consulente del Lavoro per la soc. TIVOLI FORMA SRL per n. 2 anni con possibilità di rinnovo di un ulteriore anno"*, indetta con avviso di manifestazione di interesse prot. n. 2025-TV-002379 del 25.11.2025;

a2) per la declaratoria di inefficacia, ex art. 122 c.p.a.,

del contratto, nelle more, eventualmente stipulato con la controinteressata;

a3) per la condanna di parte resistente

al risarcimento del danno patiti dalla ricorrente, nella misura da stabilirsi giudizialmente;

a4) per la condanna della resistente

all'ostensione, ex art. 116 c.p.a., dei documenti oggetto di richiesta di accesso in data 9.3.2026;

B) con riferimento al RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI:

b1) per l'annullamento:

- del descritto verbale dell'amministratore unico n. 120 del 9.01.2026 e della determina di aggiudicazione ivi contenuta, pubblicato sul sito internet della società, nella sezione "Amministrazione Trasparente", sottosezione "Consulenza del lavoro", già impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio;

- della richiesta di offerta (RDO) inoltrata da Tivoli Forma s.r.l. alla Dott.ssa Maria Nicolai per il tramite del portale telematico "acquistinretepa" del 16.01.2026;

- del "documento di stipula" risultante sempre dal medesimo portale da Tivoli Forma s.r.l. e datato 19.01.2026;

b2) per la declaratoria di inefficacia ex art. 122 c.p.a.

del contratto che nelle more eventualmente stipulato con la controinteressata;

b3) per la condanna di parte resistente

al risarcimento del danno patito dalla ricorrente, nella misura da stabilirsi giudizialmente;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Maria Nicolai e di Tivoli Forma S.r.l. Unipersonale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2026 il Dott. Christian Corbi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 3.4.2026 e depositato in data 17.4.2026, Sara Colia ha adito l'intestato Tribunale nei confronti di Tivoli Forma S.r.l., quale parte resistente, e di Maria Nicolai, quale controinteressata, al fine di sentir annullare, previa sospensione degli effetti, il verbale dell'amministratore unico n. 120 del 9.01.2026 e la determina di aggiudicazione ivi contenuta, che ha indentificato Maria Nicolai quale soggetto affidatario della procedura preselettiva per *"l'affidamento del servizio di Consulente del Lavoro per la soc. TIVOLI FORMA SRL per n. 2 anni con possibilità di rinnovo di un ulteriore anno"*, indetta con avviso di manifestazione di interesse prot. n. 2025-TV-002379 del 25.11.2025. Parte ricorrente, inoltre, ha sollecitato il Collegio ad adottare: a) la declaratoria di inefficacia, ex art. 122 c.p.a., del contratto nelle more eventualmente stipulato con la controinteressata; b) la pronuncia di condanna di parte resistente al risarcimento del danno patito dalla ricorrente, nella misura da stabilirsi giudizialmente; c) la pronuncia di condanna della resistente all'ostensione, ex art. 116 c.p.a., dei documenti oggetto della richiesta di accesso in data 9.3.2026.

A sostegno del gravame, la ricorrente ha articolato le censure che verranno di seguito esaminate.

2. In data 23.4.2026, Tivoli Forma S.r.l. si è costituita in giudizio, eccependo l'irricevibilità del ricorso introduttivo del giudizio perché tardivo e, nel merito, l'infondatezza dello stesso.

3. Con memoria del 24.4.2026, Maria Nicolai, già costituitasi in giudizio in data 21.4.2026, ha eccepito, in via pregiudiziale di rito, il difetto di giurisdizione del giudice adito nonché, nel merito, l'infondatezza del gravame.

4. Con ricorso notificato e depositato in data 27.5.2026, Sara Colia ha proposto motivi aggiunti istando per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dei seguenti atti: a) del descritto verbale dell'amministratore unico n. 120 del 9.01.2026, già impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio; b) della richiesta di offerta (RDO) inoltrata da Tivoli Forma s.r.l. a Maria Nicolai per il tramite del portale telematico "acquistinretepa" del 16.01.2026; c) del "documento di stipula" risultante sempre dal medesimo portale da Tivoli Forma s.r.l. e datato 19.01.2026. Parte ricorrente ha poi sollecitato il Collegio a dichiarare l'inefficacia ex art. 122

c.p.a. del contratto nelle more eventualmente stipulato con la controinteressata, nonché a condannare parte resistente al risarcimento del danno patito dalla ricorrente, nella misura da stabilirsi giudizialmente.

Al riguardo, la parte controinteressata ha eccepito il difetto di interesse, in capo alla ricorrente, all'esame del ricorso per aggiunzione, non conducendo lo scrutinio dello stesso, nemmeno in caso di eventuale e supposta fondatezza, all'assegnazione del bene della vita per cui è causa in favore di Sara Colia.

5. Alla camera di consiglio del 28.4.2026, il Collegio, ritenuto di non provvedere, in quel frangente, sull'istanza ex art. 116 c.p.a. - in ragione dell'ordine dallo stesso impartito, ex art. 63, comma 1, c.p.a., a Tivoli Forma S.r.l. di ostendere i documenti oggetto della richiesta di accesso del 9.3.2026 - nonché che le esigenze cautelari della ricorrente potessero essere adeguatamente tutelate mediante la celere fissazione dell'udienza di merito, provvedeva in tal senso, fissando l'udienza pubblica del 7.7.2026.

6. In tale ultima occasione, il Collegio, dopo aver dato alle parti l'avviso ex art. 73 c.p.a. circa la parziale improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse, ha trattenuto la causa in decisione.

7. Tanto premesso, il presente giudizio ha a oggetto l'impugnazione dell'affidamento diretto in favore della controinteressata del servizio di consulente del lavoro.

8. Ciò posto, il Collegio, ai sensi dell'art. 76, comma 4, c.p.a., alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dal C.d.S., A.P., n. 5/2015, intende esaminare, in via prioritaria, l'eccezione relativa al difetto di giurisdizione del giudice adito.

Al riguardo, è stato eccepito che la resistente, avendo forma di società di capitali, opererebbe quale mero soggetto di diritto privato cosicché, in tale veste, essa non spenderebbe potestà pubblicistiche, censurabili dinanzi al giudice amministrativo, bensì privatistiche: infatti, essa non avrebbe incardinato né una procedura evidenziale, né sarebbe soggetta, in riferimento al caso di specie, ai dettami del codice dei contratti pubblici.

L'eccezione appena compendiata è priva di pregio.

Dalla disamina degli atti di causa (in particolare, dello statuto e dell'atto costitutivo della società, che richiamano sul punto la disciplina del D. Lgs. 175/2016 per quanto non diversamente disposto in termini negoziali: cfr. doc. 6 indice di parte ricorrente), emerge, *per tabulas*, ma la circostanza è pacifica tra le parti, che Tivoli Forma s.r.l. operi in veste di società *in house providing* del Comune di Tivoli. Infatti, l'Ente locale è socio unico della predetta società ed esercita il controllo analogo sugli organi di quest'ultima. Inoltre, la società svolge attività di dedizione prevalente in favore dell'ente pubblico di riferimento.

Fermo quanto precede, l'art. 16, ultimo comma, D. Lgs. 175/2016 stabilisce che le società *in house providing* "sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al D. Lgs. n. 50 del 2016 [...]", oggi sostituito dal nuovo codice dei contratti pubblici (D. Lgs.

36/2023).

Consegue che la società *in house*, che intenda procacciarsi beni o servizi mediante accesso al mercato e quindi in regime di *outsourcing*, è tenuta – in relazione a qualsivoglia procedimento di affidamento, anche diretto se trattasi di contratti sottosoglia – ad applicare il codice dei contratti pubblici. Pertanto, gli atti della procedura di affidamento soggiacciono al sindacato del giudice amministrativo (in tal senso, C.d.S., n. 444/2020).

Né, d'altra parte, coglie nel segno la diversa perimetrazione dell'eccezione, operata dalla controinteressata nella memoria ex art. 73 c.p.a., per la quale sarebbe l'affidamento diretto in sé a escludere la giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di procedura connotata da ampia discrezionalità amministrativa.

L'art. 48, comma 1, D. Lgs. 36/2023 richiama, con riferimento a tali contratti sottosoglia, le norme di cui alla parte 1 e 2 del libro primo, ivi compresi i principi generali del codice dei contratti pubblici, cosicché l'affidamento diretto diviene una modalità pubblicistica di affidamento dei richiamati contratti sottosoglia.

Alla luce di quanto precede, deve quindi essere affermata la *potestas iudicandi* in capo all'intestato Tribunale.

9. Sempre in via pregiudiziale di rito, deve poi essere respinta l'eccezione di irricevibilità del ricorso introduttivo del giudizio, atteso che la pubblicazione, da parte di Tivoli Forma S.r.l., “nella sezione Amministrazione Trasparente, alla voce Consulenti e collaboratori/Titolari di incarichi di collaborazione e consulenza/Consulenza del lavoro” è inidonea a far decorrere il termine per l'impugnazione.

Al riguardo, l'art. 50, comma 8, D. Lgs. 36/2023 richiama, per gli affidamenti diretti, l'art. 85, che a sua volta prevede che tali atti siano pubblicati “a livello nazionale sul sito istituzionale della stazione appaltante e sulla Banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'ANAC”.

Nel caso di specie, tale pubblicazione non è avvenuta nella sezione “bandi e avvisi”, ma nella sezione “amministrazione trasparente”, cosicché tale *modus operandi*, imponendo all'interessato di porre in essere una vera e propria attività di ricerca all'interno del sito *web*, lo onera di un'attività speciosa, non prevista dalla legge, contraria al principio di buona fede che innerva (anche) il rapporto di diritto amministrativo, cosicché essa non consente di far decorrere il *dies a quo* dell'impugnazione.

10. Nel merito, parte ricorrente, con un unico motivo di gravame, ha eccepito che l'Amministrazione resistente avrebbe violato l'autovincolo che la stessa si sarebbe imposta in ordine alla suddivisione, in termini cronologici, dell'affidamento per cui è causa in due fasi distinte e tra loro successive.

La prima sarebbe consistita nella presentazione della manifestazione d'interesse da parte dei soggetti interessati a essere selezionati; la seconda, a seguire, avrebbe invece onerato l'Amministrazione di chiedere ai soggetti che avevano presentato la propria manifestazione

d'interesse di presentare un'offerta economica, in modo tale da dare abbrivio alla successiva fase negoziale.

Ebbene, a dire della ricorrente, la circostanza che l'Ente comunale non abbia svolto, con riferimento alla ricorrente, tale seconda fase renderebbe illegittimo l'affidamento in favore della controinteressata.

Il motivo sin qui compendiato è infondato.

L'avviso di manifestazione di interesse prot. n. 2025-TV-002379 del 25.11.2025 che in questa sede ci occupa così recita: *“la manifestazione d'interesse dovrà essere presentata mediante l'allegato A [...] l'individuazione della rosa di candidati, tra cui svolgere la successiva eventuale fase negoziale sarà effettuata secondo quanto rilevabile dalla documentazione presentata e tenendo conto dei seguenti criteri [...]”*.

Pertanto, il bando in parola è chiaro nello stabilire che la (seconda) fase negoziale successiva alla (prima) fase relativa alla manifestazione d'interesse fosse del tutto eventuale, cosicché non si registra alcuna violazione dell'autovincolo da parte dell'Amministrazione.

11. Al rigetto della domanda caducatoria consegue la reiezione, per incompatibilità logica, della domanda ex artt. 122 c.p.a. e della domanda risarcitoria, spiegate dalla ricorrente nel ricorso introduttivo del giudizio.

12. Prima di passare all'esame del ricorso per motivi aggiunti, il Collegio - preso atto del fatto che nelle more della celebrazione dell'udienza pubblica l'Amministrazione, nell'ottemperare all'ordinanza ex art. 63 c.p.a., ha osteso gli atti oggetto della domanda ex art. 116 c.p.a. - ne dichiara l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse (*giusta* avviso ex art. 73 c.p.a. dato all'udienza pubblica).

Del resto, proprio parte ricorrente ha dichiarato di aver ricevuto integralmente gli atti richiesti e, rispetto a essi, ha proposto i motivi aggiunti (propri) che verranno di seguito esaminati.

13. Passando allo scrutinio del ricorso per aggiunzione, parte ricorrente si duole dell'omessa preventiva verifica, da parte della resistente, dei requisiti di ordine generale e professionale attestati dalla controinteressata in sede di manifestazione d'interesse, i quali avrebbero solamente formato oggetto di autocertificazione e sarebbero stati presi in considerazione (ma mai verificati) da Forma Tivoli S.r.l. solamente dopo la stipula del contratto e comunque a seguito dell'introduzione del presente giudizio.

13.1. Al riguardo, deve essere vagliata prioritariamente l'eccezione di inammissibilità degli stessi per carenza di interesse.

A parere della controinteressata, infatti, anche ove il ricorso per motivi aggiunti fosse fondato, la ricorrente non trarrebbe alcun vantaggio dall'accoglimento dello stesso, residuando in capo a parte resistente un'ampia discrezionalità amministrativa, a tal punto da consentirle di stipulare il contratto oggetto dell'affidamento per cui è causa a soggetto diverso dalla

ricorrente.

L'eccezione è infondata.

Il soggetto che sia stato invitato a presentare la manifestazione d'interesse per l'affidamento diretto che in questa sede ci occupa, pur non essendo titolare di un interesse diretto all'ottenimento del bene della vita (non contemplando la procedura *de qua* la predisposizione di una graduatoria e di un'aggiudicazione e ferma l'ampia discrezionalità in capo all'Amministrazione per la selezione del contraente), tuttavia rimane titolare di un interesse ad agire quantomeno indiretto o strumentale. Infatti, ove il soggetto affidatario (controinteressato) non fosse in possesso dei requisiti previsti dalla legge (art. 17, comma 2, D. Lgs. 36/2023) e dall'avviso di partecipazione, gli altri soggetti interessati, tra cui il ricorrente, ben potrebbero anelare o alla riedizione della procedura da parte dell'Amministrazione, ovvero aspirare essi stessi all'affidamento *de quo*.

Del resto, opinando nei termini proposti dalla controinteressata in ordine all'asserita (e infondata) carenza di interesse ad agire in capo alla ricorrente, le omesse, ovvero erronee valutazioni dell'Amministrazione in ordine al possesso dei requisiti in capo alla controinteressata non potrebbero mai formare oggetto di controllo giurisdizionale.

13.2. Nel merito, il ricorso per motivi aggiunti è fondato.

Al riguardo, proprio questa Sezione, con la sent. n. 18004/2025, ha di recente evidenziato che il nuovo codice dei contratti pubblici ha previsto, all'art. 3, comma 1, lett. d) dell'Allegato I.1, la definizione di affidamento diretto, a mente del quale: è *"affidamento diretto, 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 previsti dal codice"*. La menzionata pronuncia ha poi avuto modo di precisare che *"l'affidamento diretto rappresenta una modalità legittima e autonoma di scelta del contraente, non assimilabile alla gara o alla procedura negoziata. Tale istituto è fondato su un equilibrio fra semplificazione amministrativa e motivazione adeguata, che deve garantire la trasparenza dell'azione amministrativa senza snaturarne la flessibilità e la discrezionalità"*.

Consegue che l'affidamento diretto, pur non dando origine a una procedura comparativa, impone all'Amministrazione di motivare le ragioni dell'individuazione di quel determinato soggetto affidatario, nonché di verificare, preventivamente rispetto alla stipula del contratto e ai sensi dell'art. 17, comma 2, D. Lgs. 36/2023, la sussistenza in capo a esso dei requisiti previsti dalla legge e dall'avviso pubblico e segnatamente: i requisiti di carattere generale e quelli inerenti alla capacità economico-finanziaria e tecnico professionale.

Applicando tali principi al caso di specie, si ricava che Tivoli Forma S.r.l. non ha provveduto alla preventiva verifica dei requisiti della destinataria, con conseguente illegittimità dell'affidamento per cui è causa.

13.3. Alla luce di tutto quanto precede, il Collegio, in accoglimento del ricorso per motivi

aggiunti, annulla l'affidamento disposto da Tivoli Forma S.r.l. nei confronti di Maria Nicolai, stante il difetto della preventiva verifica, in capo a quest'ultima, dei requisiti di cui si è detto; fermo e impregiudicato il successivo riesercizio del potere da parte dell'Amministrazione.

14. La regressione del procedimento impone al Collegio di dichiarare inammissibili, ex art. 34, comma 2, c.p.a., la domanda ex art. 122 c.p.a. e la domanda di risarcimento del danno, dovendo l'Amministrazione rideterminarsi in ordine all'affidamento per cui è causa all'esito della preventiva verifica dei requisiti dell'affidataria.

15. La complessità della vicenda esaminata consente al Collegio di compensare integralmente tra le parti le spese di lite del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda *Bis*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, integrato dai motivi aggiunti, così statuisce:

- rigetta integralmente il ricorso introduttivo del giudizio;
- dichiara l'improcedibilità della domanda ex art. 116 c.p.a. per sopravvenuta carenza di interesse;
- in accoglimento della domanda caducatoria formulata con il ricorso per motivi aggiunti, annulla l'affidamento disposto da Tivoli Forma S.r.l. nei confronti di Maria Nicolai, facendo salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione;
- dichiara l'inammissibilità delle domande ex art. 122 c.p.a. e di risarcimento del danno proposte con il ricorso per motivi aggiunti;
- compensa integralmente tra le parti le spese di lite del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Giuseppe Licheri, Primo Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore

[\[1\]](#) Corte Cass., SS.UU., 28 giugno 2022, n. 20632.

[\[2\]](#) Cons. Stato, Sez. IV, 22 ottobre 2021, n. 7093.

[\[3\]](#) Corte Cost., 13 marzo 2013, n. 46.

[\[4\]](#) Cons. Stato, Ad. Plen., 3 marzo 2008, n. 1.