

TAR Lazio, Sezione Seconda Bis, Sentenza n. 18004 del 20 ottobre 2025

Affidamento diretto – Obbligo di motivazione – Principio di rotazione – Presuppone due affidamenti consecutivi allo stesso OE

Pubblicato il 20/10/2025

N. 18004/2025 REG.PROV.COLL.

N. 05581/2025 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 5581 del 2025, proposto da Consorzio (...),
in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e
difeso dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

nei confronti

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

per l'annullamento

- della determinazione dirigenziale n. registro generale 684 del 20/03/2025 – n.

settoriale 38 del 20/03/2025, con cui il Comune di (...) ha affidato la gestione della palestra del quartiere di (...), sita in via (...), al (...), per un periodo di cinque anni, decorrenti dalla data di sottoscrizione della convenzione;

- e di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale comunque lesivo degli interessi del ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2025 la dott.ssa Vincenza Caldarola 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 determinazione dirigenziale n. registro generale 2964 e n. settoriale 134 del 22/10/2024, il Comune di (...) ha indetto una manifestazione di interesse finalizzata all'affidamento in gestione, per la durata di anni 5 (cinque), al canone annuo di euro 3.000,00 (tremila/00) per la complessiva somma di euro 15.000,00 (quindicimila/00), dell'impianto sportivo polifunzionale denominato "Palestra (...)", sito in via (...), nel quartiere (...), privo di rilevanza economica e di interesse transfrontaliero: *"mediante affidamento diretto, ai sensi degli artt. 181 e 50, c. 1, lett. b), del D.lgs. 36/2023, nel rispetto dei principi generali sanciti dagli artt. 1-12 del D.lgs. 36/2023"*, e contestualmente approvato l'Avviso di manifestazione di interesse, l'istanza di partecipazione e l'annessa scheda progettuale.

2. Con p.e.c. del 6/11/2024, protocollata in arrivo con il n. 133609, il Consorzio ricorrente ha trasmesso la propria manifestazione di interesse all'affidamento *de quo*, quindi, con atto di gravame notificato alle controparti in data 22 aprile 2024 e depositato in giudizio il successivo 7 maggio 2025, ha impugnato, chiedendone

l'annullamento previa sospensiva dell'efficacia, la determinazione n. registro generale 684 del 20/03/2025 – n. settoriale 38 del 20/03/2025, con cui il Comune di (...) ha affidato la gestione del predetto impianto sportivo al (...), per un periodo di cinque anni, decorrenti dalla data di sottoscrizione della convenzione, reputando la relativa istanza: *“per l'esperienza pregressa, la progettualità e le proposte migliorative indicate nella relativa scheda, più attinente ai requisiti richiesti dall'avviso pubblico, secondo i criteri individuati nello stesso, nonché rispondente ad un precipuo interesse per l'Ente”*.

3. Il Consorzio ricorrente ha affidato il gravame ai profili di illegittimità di seguito rubricati.

3.1 Violazione e falsa applicazione degli artt. 1-12, 50, 52, 94-100 e 181 del D. Lgs. n. 36/2023; violazione degli artt. 3, 6, 21-septies e 97 della Costituzione; violazione dell'art. 3 della Legge n. 241/1990; eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria e di motivazione; violazione dei principi di concorrenza, parità di trattamento e trasparenza.

3.2 Violazione dell'art. 52 del D. Lgs. n. 36/2023; mancata verifica dei requisiti dell'affidatario.

3.3 Eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, disparità di trattamento e sviamento.

3.4 Violazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza. Necessità di riserva di motivi all'esito dell'accesso agli atti.

3.5 Violazione dell'art. 3 della Legge n. 241/1990 e dell'art. 97 della Costituzione; difetto di motivazione e lesione del buon andamento.

3.6 Violazione del principio di rotazione e di non cumulo di affidamenti (art. 49 del D. Lgs. n. 36/2023).

3.7 Violazione degli artt. 6 e 21-octies della Legge n. 241/1990 – omessa attivazione del soccorso istruttorio.

4. Il 16/5/2025 si è costituito il giudizio il (...), odierno controinteressato, mediante il deposito di una memoria difensiva con cui ha chiesto la reiezione del

ricorso *ex adverso* proposto in quanto inammissibile e, comunque, infondato in fatto e in diritto.

5. Il 17/5/2025 il Comune di (...), già costituitosi in giudizio il 15/5/2025, ha depositato una memoria difensiva con cui ha eccepito l'infondatezza dei singoli motivi di gravame fatti valere con il ricorso all'esame, chiedendone la reiezione.

6. Ad esito della Camera di Consiglio del 21/5/2025, questa Sezione, con ordinanza cautelare n. 2856/2025 del 22/5/2025, ha dato: *“atto dell'intervenuta rinuncia alla misura cautelare richiesta a corredo del gravame introduttivo del presente giudizio,”*, e per l'effetto disposto *“la compensazione delle spese della fase cautelare,”* e fissato, *“per la definizione del giudizio, la pubblica udienza del giorno 8 ottobre 2025, ore di rito”*.

7. In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti costituite hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive posizioni.

8. All'udienza pubblica dell'8 ottobre 2025, all'esito della discussione orale, la causa è stata introitata per la decisione.

9. Il ricorso è infondato nel merito e, pertanto, deve essere respinto alla stregua delle ragioni di seguito indicate.

10. Con il primo mezzo di gravame, il Consorzio lamenta che: *“a) ‘L’Avviso del 22 ottobre 2024 non individua parametri ponderali o qualitativi idonei a guidare il potere discrezionale. La Determina n. 684/2025 si limita ad affermare la «maggior rispondenza» dell’offerta (...), omettendo qualsiasi riferimento a punteggi, griglie o pesature. In tal modo si violano gli artt. 1-12 e 50, co. 1, lett. b) del Codice, secondo cui anche l’affidamento diretto sottosoglia deve essere preceduto da valutazione comparativa e da adeguata motivazione.”*

10.1 Si tratta di motivo infondato, perché nella fattispecie di cui è causa si controverte di un affidamento diretto, cioè senza gara – come si ricava inequivocabilmente dalle clausole di cui al prefato “avviso esplorativo per manifestazione di interesse” - e, quindi, *“senza punteggi, griglie e pesature”*, i quali, invece, sono propri delle procedure competitive, aperte o negoziate che siano.

Infatti, la circostanza – censurata dal Consorzio ricorrente - per la quale: “*l’avviso del 22 ottobre 2024 non individua parametri*” (*rectius*: pesi) “*ponderali o qualitativi idonei a guidare il potere discrezionale*”, cioè la circostanza che l’avviso *de quo* non attribuisca a ciascun dei criteri di valutazione individuati una specifica e diversa incidenza ponderale deriva proprio dalle peculiari modalità (non comparative *stricto sensu*) di scelta del contraente che connotano gli affidamenti diretti, come quello di cui è causa.

10.2 Neppure il testo dell’art. 50, co. 1, lett. b) del D. Lgs. n. 36/2023, che disciplina gli appalti di servizi e forniture sotto soglia di rilevanza europea, dispone quel che il Consorzio ricorrente gli vorrebbe far dire, e cioè che: “*l’affidamento diretto sotto soglia deve essere preceduto da valutazione comparative e da adeguata motivazione*”.

Se è indubbio, infatti, che nelle procedure di affidamento diretto il D. Lgs. n. 36/2023, pur prevedendo che la scelta dell’operatore è “*operata discrezionalmente dalla stazione appaltante*” (art. 3, Allegato I. 1), lascia fermo l’obbligo di motivarne le ragioni (art. 17, comma 2: “*in caso di affidamento diretto, l’atto di cui al comma 1 individua l’oggetto, l’importo e il contraente, unitamente alle ragioni della sua scelta, ai requisiti di carattere generale e, se necessari, a quelli inerenti alla capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale*”), di modo che tale scelta - pur eminentemente discrezionale - non sfugge al sindacato di legittimità del Giudice amministrativo, ove sia manifestamente inficiata da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti, è altrettanto vero che, nel caso di specie, non si ravvisano – come si vedrà meglio in seguito - tali macroscopici profili di illegittimità nella determinazione di affidamento gravata.

10.3 Afferma, ancora, la parte ricorrente che: “*Sul punto è costante l’indirizzo che pretende la fissazione di criteri, seppur semplificati, già nella fase di manifestazione di interesse (Cons. St., Sez. III, 19 febbraio 2024, n. 15911).*”

Osserva, tuttavia, il Collegio che – in disparte la circostanza per cui l’avviso esplorativo comunque fissa una serie cospicua di “*Criteri di valutazione*” - la

pronuncia richiamata è totalmente inconferente, perché si riferisce a una procedura aperta indetta ex art. 50 dell'allora vigente D. Lgs. n. 50/2016, per l'affidamento dei servizi di portierato, guardiania e altri servizi da parte di una ASP, e non già a un affidamento diretto, come quello di cui è causa, e afferma un principio – rappresentato dalla necessità del contraddittorio in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta, per il quale: *“l'esternazione delle ragioni dell'anomalia dell'offerta non può avvenire solo col provvedimento di esclusione, amputando ogni forma di confronto sui profili ritenuti critici, in spregio dei canoni di collaborazione e buona fede che devono informare i rapporti tra stazione appaltante e imprese partecipanti alla gara, specie quando vengono in rilievo profili escludenti inderogabili come la violazione dei minimi salariali inderogabili.”* –, che, evidentemente, non ha alcuna attinenza con la vicenda sottesa al presente ricorso.

10.4 Si duole, quindi, il Consorzio ricorrente che: *“La Determina rinvia ad un “verbale” non allegato né pubblicato e per il quale è stato fatto accesso agli atti il 17/04/2025 e non ancora consentito; non riproduce i contenuti essenziali dell'analisi delle quattro istanze pervenute e non chiarisce perché il progetto del Consorzio – che prevedeva investimenti migliorativi sull'impianto per oltre € 60.000, un piano di inclusione sociale e l'attivazione di corsi gratuiti in favore delle fasce deboli – sia stato reputato inferiore”*.

Cionondimeno, dalla documentazione versata agli atti del giudizio emerge che il mentovato verbale è quello relativo alla riunione del 5/3/2025, prot. n. 28939 del 10/3/2025, e risulta notificato al ricorrente con nota di trasmissione prot. n. 46210/2025 del 17/4/2025, quindi in epoca anteriore alla proposizione del presente ricorso. Il medesimo verbale, inoltre, reca una tabella riassuntiva in cui sono riportati i giudizi sintetici (da ottimo a inadeguato) attribuiti a ciascuno dei tre partecipanti in corrispondenza di ognuno degli 11 (undici) criteri valutativi stabiliti dall'avviso esplorativo per la individuazione del miglior contraente, il che, dando conto del minore o maggiore apprezzamento suscitato da ognuno dei tre progetti esaminati, è sufficiente a rendere esplicite le ragioni della scelta finale compiuta dalla resistente (...).

10.5 Asserisce, poi, il Consorzio ricorrente che: *“La stessa Determina richiama la Delibera ANAC n. 1300/2016, la quale impone, per gli impianti sportivi “privi di rilevanza economica”, la pubblicazione delle valutazioni comparative e delle ragioni dell’affidamento.”*; il ricorrente, quindi, in nota richiama un estratto della medesima delibera che così recita: *“La gestione degli impianti sportivi privi di rilevanza economica, sottratta alla disciplina delle concessioni di servizi, deve essere ricondotta nella categoria degli “appalti di servizi”, da aggiudicare secondo le specifiche previsioni dettate dal Codice per gli appalti di servizi sociali (Titolo VI, Sez. IV). (...) l’art. 90, comma 25, L. 289/2002 mostra un favor per i soggetti sportivi, ma non consente un affidamento diretto: occorre procedere a un confronto concorrenziale tra i soggetti indicati, nel rispetto del Codice.”*

Tuttavia, una lettura integrale delle richiamata delibera ANAC – peraltro adottata nella vigenza del precedente codice dei contratti pubblici – mostra come la stessa non solo non impone per gli impianti sportivi *“privi di rilevanza economica”* la pubblicazione delle valutazioni comparative e delle ragioni dell’affidamento (come vorrebbe il ricorrente), ma, all’opposto, riconduce la gestione dei medesimi impianti nel *genus* degli appalti di servizi (e non anche delle concessioni di servizi) e, in particolare, nella *species* degli *“appalti di servizi sociali”*, suscettivi di essere affidati senza gara ove sotto soglia comunitaria, come si evince agevolmente dai seguenti periodi: *“Resta ferma, inoltre, la disciplina di cui all’art. 36 per gli affidamenti di importo inferiore alle soglie di cui all’art. 35.*

Si ritiene, pertanto, che a seguito dell’entrata in vigore del nuovo Codice, che ha dettato una specifica disciplina per le concessioni di servizi e che ha incluso la “gestione degli impianti sportivi” nell’Allegato IX del Codice, quale appalto di servizi, debba ritenersi superata e non più applicabile la previsione di cui all’art. 90, comma 25 della l. 289/2002, sopra richiamato, dettata in un differente contesto normativo”.

10.6 Quanto, poi, alla deduzione secondo la quale: *“La mancata pubblicazione”* delle valutazioni comparative e delle ragioni dell’affidamento *“integra violazione dei principi di trasparenza (art. 28, co. 4, lett. e, D. Lgs. 36/2023) ed è causa autonoma di illegittimità.”*,

è appena il caso di osservare che la norma invocata - il comma 4, lett. e, dell'art. 28 del D. Lgs. 36/2023 - semplicemente non esiste.

10.7 Si legge ancora nell'ambito del primo mezzo di gravame che: *“Dalle schede progettuali risulta che il Consorzio proponeva un orario di apertura di 80 ore settimanali, mentre l'offerta (...) ne prevede 60; parimenti, il numero di discipline sportive offerte dal Consorzio (12) è superiore a quello dell'aggiudicatario (7). Nonostante ciò, l'Amministrazione ha selezionato quest'ultimo senza dar conto delle ragioni della preferenza, in violazione dell'art. 8, All. I.1, D.Lgs. 36/2023 e dei principi di proporzionalità e buon andamento.”*

Osserva, tuttavia, il Collegio che di quelli citati dal ricorrente, il criterio del maggior numero di ore di apertura settimanali non è niente affatto contemplato tra i quelli oggetto di valutazione, mentre il maggior numero di discipline sportive offerte è solo uno degli 11 (undici) criteri divisati (*“lett. b) progetto di svolgimento nella palestra di una pluralità di discipline sportive”*), il quale, come tale, deve essere coordinato con i rimanenti 10 (dieci) al fine di verificare se davvero, alla luce di una valutazione complessiva, il progetto presentato dalla parte ricorrente sia, sotto ogni profilo, più meritevole rispetto a quello presentato dall'affidataria: prova che non è stata fornita dal ricorrente che, di contro, si è limitato a mettere in luce solo alcuni – peraltro molto parziali – aspetti del proprio progetto, tralasciando tutti gli altri che, invece, sono correttamente entrati nella valutazione della S.A.

10.8 Invece, *“l'art. 8, All. I.1, D. Lgs. 36/2023”* richiamato dal ricorrente non esiste.

10.9 Mentre affatto apodittica è l'affermazione secondo la quale: *“L'atto impugnato persegue un risultato non coerente con l'interesse alla massima fruizione dell'impianto e al miglior rendimento socio-sportivo, obiettivi dichiarati nel Regolamento comunale sugli impianti sportivi (D.C.C. n. 83/2023).”*

11. Con il secondo mezzo di gravame, il ricorrente afferma che: *“L'art. 50 consente l'affidamento diretto solo entro i limiti di € 140.000 per i servizi (lett. b) ed impone, ai commi 1-4, la previa verifica di idonee esperienze, la predeterminazione dei criteri e – soprattutto – l'obbligo di motivare l'esercizio della discrezionalità. Nel caso di specie il Comune non ha dato*

conto – in alcun atto – dei motivi per cui la gestione della Palestra è stata assegnata con mero confronto “esplorativo” anziché con procedura negoziata aperta agli operatori locali; né ha illustrato come la scelta realizzi il miglior bilanciamento fra celerità ed effettiva concorrenza.”

Si tratta di motivo di censura smentito dalle chiare previsioni contenute nella determinazione dirigenziale n. registro generale 684 del 20/03/2025 – n. settoriale 38 del 20/03/2025, la quale ancora la scelta di affidare senza gara la gestione dell'impianto sportivo di cui è causa alla circostanza che si tratta di impianto privo sia di rilevanza economica – quindi non contendibile sul mercato – sia di interesse transfrontaliero (nella predetta determinazione, infatti, si legge che: “*nel caso di specie l'affidamento della gestione dell'impianto sportivo si configura “quale servizio reso per conto dell'Amministrazione e in assenza di rischio operativo” e la “cui gestione non produce lucro”*); mentre ove il Consorzio ricorrente avesse voluto contestare siffatte circostanze avrebbe dovuto tempestivamente e correttamente farle valere in sede di impugnativa – che, tuttavia, non risulta proposta – della predetta determinazione dirigenziale di indizione dell'affidamento diretto di cui è causa.

11.1 Afferma, quindi, il ricorrente che: “*Lo stesso Comune, poi, non ha mai documentato né motivato la sussistenza di tale “documentata esperienza”, limitandosi a un mero richiamo all'autodichiarazione (...), in palese violazione dell'onere di verifica e di motivazione imposto dall'art. 50.”*

L'art. 52 del D. Lgs. n. 36/2023, tuttavia, prevede esplicitamente che: “*1. Nelle procedure di affidamento di cui all'articolo 50, comma 1, lettere a) e b), di importo inferiore a 40.000 euro, gli operatori economici attestano con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà il possesso dei requisiti di partecipazione e di qualificazione richiesti. La stazione appaltante verifica le dichiarazioni, anche previo sorteggio di un campione individuato con modalità predeterminate ogni anno. 2. Quando in conseguenza della verifica non sia confermato il possesso dei requisiti generali o speciali dichiarati, la stazione appaltante procede alla risoluzione del contratto, all'escussione della eventuale garanzia definitiva, alla comunicazione all'ANAC e alla sospensione dell'operatore economico dalla partecipazione alle procedure di affidamento indette*

dalla medesima stazione appaltante per un periodo da uno a dodici mesi decorrenti dall'adozione del provvedimento.”

Tanto premesso, rileva il Collegio che dalla documentazione versata agli atti del giudizio dal Comune resistente risulta che il Comitato affidatario nell'istanza di partecipazione e nell'allegata scheda progettuale del 5/11/2025 ha dichiarato, ai sensi degli artt. 46 e 47 del d.P.R. n. 445/2000, di possedere i requisiti di partecipazione enumerati alle pagine 4-5 dell'avviso esplorativo. E tanto basta ai fini della legittima adozione della gravata determinazione dirigenziale alla stregua del surrichiamato art. 52, posto che l'eventuale successivo accertamento della carenza, in concreto, in capo all'affidatario dei requisiti di partecipazione autodichiarati può rilevare esclusivamente nella fase successiva alla stipula del contratto d'appalto, quale causa di risoluzione dello stesso.

E in (parziale) applicazione della predetta disposizione, il Comune resistente, nell'avviso esplorativo, ha esplicitamente previsto che: *“Il Comune di (...) prima della stipula della Convenzione, verificherà l'effettivo possesso dei requisiti richiesti per la partecipazione alla procedura, oggetto di autocertificazione presentata in sede di ammissione”* (cfr. paragrafo rubricato *“Verifiche preliminari e stipula della Convenzione”* neppure in parte qua impugnato dal Consorzio ricorrente).

Pertanto, la d. d. n. 684/2025 dà esplicitamente atto di avere acquisito, al prot. n. 30388 del 13/03/2025, la seguente documentazione, trasmessa dal Comitato affidatario:

“Modello sottoscritto di accettazione del “Codice Etico dello Sport”, approvato con D.C.C. n.82 del 20/07/2023;

Patto di integrità;

Autodichiarazione di assenza di conflitto di interessi;

Dichiarazione relativa al possesso dei requisiti per l'affidamento dei contratti pubblici ex artt. 94, 95, 96, 97, 98 e 100 del Codice dei Contratti.”

Ne deriva, pertanto, che, a prescindere dalla inesattezza della deduzione di parte

ricorrente, a mente della quale: *“Per gli affidamenti diretti il controllo sul possesso dei requisiti «deve» essere effettuato prima della stipula,”*, in quanto incontrovertibilmente smentita dalla chiara lettera del surrichiamato art. 52 del D. Lgs. n. 36/2023, comunque, nel caso di specie, la S.A. ha proceduto all’acquisizione, già in sede di affidamento, della documentazione comprovante il possesso dei requisiti (che potrebbero definirsi generali) di partecipazione dell’odierno controinteressato.

11.2 Deduce, inoltre, la parte ricorrente che: *“il RUP deve redigere la «Relazione unica» di cui all’art. 28, co. 4, lett. e). Le FAQ ANAC (ott. 2024) richiamano la necessità di acquisire DURC, bilanci e prova dell’esperienza triennale. Nel caso di specie la Determina n. 684/2025 si limita a richiamare una «autodichiarazione (...); non risultano acquisite SOA, bilanci né documenti probatori dell’esperienza gestionale. La mancanza integra violazione diretta dell’art. 52 e dei pareri interpretativi MIT/ANAC. Tale articolo, infatti, ricorda che “il RUP sovrintende l’attività riguardante i controlli sui requisiti dei concorrenti, ossia quelle verifiche che consentono di addivenire all’aggiudicazione definitiva del contratto”.*

Nel caso di specie la Determina n. 684/2025 non descrive alcuna acquisizione di DURC, SOA o bilanci, limitandosi a recepire un’autodichiarazione, violando l’obbligo di verifica preventiva dei requisiti.”

Come visto, tuttavia, l’art. 52 del D. Lgs. n. 36/2023 non dispone in alcun modo quel che vorrebbe fargli dire il Consorzio ricorrente, il quale, in realtà, confonde gli affidamenti diretti, senza gara, con quelli che, invece, postulano un confronto concorrenziale tra i partecipanti, ai quali si applicano le pertinenti norme del (nuovo) codice dei contratti pubblici, mentre l’art. 48 del D. Lgs. n. 36/2023 prevede esplicitamente che: *“1. L’affidamento e l’esecuzione dei contratti aventi per oggetto lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea si svolgono nel rispetto dei principi di cui al Libro I, Parti I e II.”*

Inoltre, il riferimento alle attestazioni SOA è totalmente inconferente perché non si è, evidentemente, al cospetto di un appalto di opere pubbliche sopra soglia.

11.3 Sollevando altra censura, il Consorzio lamenta, altresì, la violazione nella

specie del principio di rotazione degli affidamenti, affermando, in particolare, che: *“Le linee MIT/ANAC (set. 2024) precisano che la stazione appaltante deve verificare il cumulo di affidamenti in capo a soggetti collegati e deve dare conto, in forma analitica, di eventuali deroghe. Ai sensi dell’art. 49 del Codice Appalti, poi, “è vietato l’affidamento... al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, ... salvo i casi motivati ai sensi del comma 4”.*

Il Comune ha ignorato del tutto questa disposizione, affidando la Palestra (...) al medesimo circuito (...) già titolare di altre concessioni comunali, senza fornire alcuna motivazione analitica circa la deroga al principio di rotazione.”

La doglianza è priva di pregio.

Il principio di rotazione, infatti, è attualmente disciplinato all’art. 49 del D. Lgs. n. 36/2023, il cui comma 2 vieta l’affidamento (diretto) o l’aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano ad oggetto una commessa concernente lo stesso settore merceologico, la stessa categoria di opere o lo stesso settore dei servizi, dovendo il contraente *uscente*, ossia il soggetto che ha conseguito la precedente aggiudicazione, di fatto “saltare un turno” (due affidamenti consecutivi) prima di poter legittimamente conseguire un nuovo affidamento da parte della stessa stazione appaltante.

Nella specie, tuttavia, non risulta fornita la prova in giudizio che il (...) debba qualificarsi come gestore uscente, cioè che con la d. d. gravata gli è stata affidata la gestione di un impianto sportivo comunale per una seconda volta in maniera consecutiva, *id est* senza soluzione di continuità rispetto alla gestione dello stesso o di altro analogo impianto sportivo del Comune resistente.

11.4 Il ricorrente, infine, afferma che: *“L’art. 50 impone, dopo l’affidamento, la pubblicazione dell’«avviso sui risultati» con indicazione dei soggetti interpellati e dei motivi della scelta”.*

Rileva, tuttavia, il Collegio che il comma 9 dell’art. 50 del D. Lgs. n. 36/2023 prevede che: *“Con le stesse modalità di cui al comma 8 è pubblicato l’avviso sui risultati delle*

procedure di affidamento di cui al presente articolo. Nei casi di cui alle lettere c), d) ed e) del comma 1, tale avviso contiene anche l'indicazione dei soggetti invitati.”, laddove, invece, nella specie si verte nel caso di cui alla lettera b) del primo comma dell’art. 50 cit., cioè di un affidamento diretto preceduto da un avviso esplorativo, aperto a chiunque - in possesso dei requisiti richiesti - avesse interesse a parteciparvi, e non in una procedura negoziata.

Inoltre, il comma 9 cit. impone la pubblicazione sul sito istituzionale della stazione appaltante dell’avviso sui risultati della procedura sottosoglia, e non anche – com’è peraltro plausibile – *“dei motivi della scelta”*.

In ogni caso, si tratta di censura priva di interesse per il ricorrente, il quale, come anticipato, è stato per tempo notiziato dei risultati dell’avviso esplorativo *de quo*, giusta nota del 17/4/2025, prot. n. 46210/2025.

Del tutto inconferente è, altresì, il richiamo alla relazione unica di cui all’art. 112 del D. Lgs. n. 36/2023, il cui ambito di applicazione è esplicitamente limitato a: *“ogni appalto di importo pari o superiore alle soglie di cui all’art. 14...”*, mentre nella specie l’importo dell’appalto è pari, complessivamente, a 15.000,00 euro, quindi decisamente inferiore alle soglie *de quibus*.

11.5 Ne discende, pertanto, che le norme e le risultanze documentali surrichiamate smentiscono, senz’altro, la deduzione di parte ricorrente secondo la quale: *“La violazione integrale del micro-sistema 48-55 (scelta procedurale non motivata, inosservanza di rotazione, mancato controllo requisiti e difetto di pubblicazione) comporta l’illegittimità autonoma dell’affidamento impugnato”*.

12. Con il terzo fascio di motivi di gravame, il Consorzio ricorrente lamenta che, benchè esso abbia offerto investimenti migliorativi per un valore complessivo di € 60.000,00 (compresa la manutenzione del giardino comunale esterno alla palestra); 12 (dodici) discipline sportive (a fronte delle 7 offerte dall’affidataria); corsi gratuiti per soggetti fragili e convenzione con A.S.L. per attività motoria riabilitativa (asseritamente non contemplati dal progetto presentato del Comitato affidatario),

l'Amministrazione comunale resistente, incorrendo in un chiaro travisamento dei fatti, ha erroneamente considerato *“maggiormente rispondente”* agli interessi affidati alle proprie cure la proposta ricevuta dal predetto Comitato. Con la conseguenza che: *“La Determina richiama l'interesse pubblico alla “massima fruizione sociale” dell'impianto, ma sceglie un operatore che propone minori ore di apertura e nessun investimento iniziale. La motivazione, dunque, si pone in insanabile contrasto con l'obiettivo dichiarato, configurando illogicità manifesta.”*

12.1 Il Consorzio, inoltre, si duole: *“che nell'indicazione delle precedenti esperienze di gestione, (...) indica delle strutture nella provincia di (...) o addirittura in quelle limitrofe, con ciò dimostrando l'assenza del criterio di collegamento con il territorio del Comune di (...), a differenza del Consorzio ricorrente.”*

Osserva, tuttavia, il Collegio che il criterio del collegamento con il territorio del Comune di (...) non risulta specificamente ricompreso tra i criteri di valutazione richiesti dall'avviso esplorativo *de quo* (al pari del numero di ore di apertura dell'impianto sportivo), e che, in ogni caso, come sarà meglio chiarito in seguito, il contestato affidamento è il portato di una valutazione di tutti gli 11 (undici) predetti criteri, per modo che non può essere condivisa l'impostazione della parte ricorrente volta a isolare e valorizzare esclusivamente alcuni di essi (peraltro, non sempre rilevanti), al fine di dimostrare la maggiore meritevolezza *complessiva* della propria proposta.

12.2 Il Consorzio ricorrente deduce, altresì, che il (...) affidatario avrebbe dichiarato un numero sproporzionato di iscritti per la città di (...), allegando che: *“Appare altresì elemento da verificare quello relativo al numero degli iscritti. Questo è stato uno dei punti avanzati anche nell'istanza di autotutela, dal momento che gli iscritti indicati da (...) appaiono sproporzionati per la città di (...), per esempio in riferimento alla ginnastica artistica dove ne sono indicati 500.”*

La censura, tuttavia, non è meritevole di positiva valutazione, in quanto priva di qualsivoglia elemento di prova a sostegno.

Secondo, infatti, consolidata giurisprudenza: *“Nel processo amministrativo, una censura non sostenuta da prove adeguate non può essere accolta e le carenze probatorie non possono essere compensate dall'esercizio dei poteri istruttori del giudice, specialmente quando, per fondare un presunto vizio di legittimità, vengono fornite non informazioni circostanziate, ma elementi di conoscenza scarni se non dubitativi. In tali casi, non è possibile richiedere al giudice di attivare poteri istruttori che ritiene non necessari per colmare le carenze della censura formulata.”* (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, Sezione III, 3/04/2025, n. 2848).

13. Con il quarto mezzo di gravame, il Consorzio ricorrente si duole che: *“Alla data odierna il portale istituzionale del Comune non reca:*

- 1. il verbale di valutazione delle manifestazioni di interesse;*
- 2. l'avviso sui risultati della procedura;*
- 3. lo schema di convenzione sottoscritto con (...).*

È stato pubblicato unicamente l'estratto della Determina n. 684/2025, privo degli allegati tecnici e della graduatoria comparativa.”

Si tratta di motivo di gravame sia inammissibile per mancanza di interesse – posto che, come chiarito, i predetti documenti sono stati inviati tempestivamente al Consorzio ricorrente - sia infondato, in quanto, come anticipato, il comma 9 dell'art. 50 cit. prevede l'obbligo di pubblicazione nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale della S.A. del solo *“avviso sui risultati delle procedure di affidamento”* e non anche degli altri documenti indicati dal ricorrente, fermo restando che, nella specie, trattandosi di affidamento diretto, non può neppure in astratto ipotizzarsi l'esistenza di una *“graduatoria comparativa”*, il riferimento alla quale dimostra ancora una volta come il ricorrente confonda l'affidamento diretto con le altre procedure concorrenziali di scelta del contraente della P.A.

14. Con il quinto fascio di motivi di ricorso, il Consorzio (...) lamenta che la motivazione della determinazione dirigenziale impugnata mancherebbe della necessaria analiticità ed esaustività, impedendo di comprendere le ragioni per le quali l'esperienza, la progettualità e le proposte migliorative indicate nella relativa

scheda progettuale dal (...) controinteressato siano state preferite a quelle vantate dal medesimo Consorzio. Afferma, in particolare, quest'ultimo che: *“Mancano i punti di confronto con il progetto del Consorzio, violando l'onere di confronto logico-giuridico. Di conseguenza, la motivazione è solo formale, integra il vizio di motivazione apparente e contrasta con l'art. 3 L. 241/1990. [...] senza ponderazione comparativa non è possibile affermare che l'affidamento soddisfi l'interesse pubblico alle migliori condizioni economico-sociali.”*

In disparte l'uso improprio – alla stregua di tutte le considerazioni finora svolte – della locuzione *“ponderazione comparativa”*, osserva, comunque, il Collegio che è sufficiente la lettura delle schede progettuali allegate alle manifestazioni di interesse presentate, rispettivamente, dal ricorrente e dal controinteressato, in particolare delle parti relative ai criteri di valutazione dove il primo ha riportato un giudizio inferiore rispetto al secondo, per escludere la sussistenza del lamentato vizio di difetto di motivazione dell'impugnata d. d.

La mera comparazione, in particolare, tra quanto dichiarato dal Consorzio ricorrente in corrispondenza del criterio valutativo contrassegnato dalla lettera e), rubricato *“esperienza nella gestione degli impianti sportivi”*, e quanto dichiarato dal (...) controinteressato con riferimento al medesimo criterio, dà ampiamente ragione del diverso giudizio (adeguato per il Consorzio e distinto per il (...)) espresso dall'Amministrazione comunale resistente.

Mentre, infatti, il primo si è limitato a utilizzare espressioni generiche, prive di riferimenti concreti, il secondo ha specificamente numerato i due impianti sportivi gestiti nel Comune di (...) rispettivamente nel biennio 2012-2014 (...) e nel quadriennio 2014-2018 (...).

Stesse considerazioni valgono per il precedente criterio di cui alla lettera b), rappresentato dalla *“esperienza nel settore, con priorità a progetti realizzati di attività didattico-sportiva per l'educazione e la crescita dei bambini/ragazzi”*, con riferimento al quale, mentre la parte ricorrente ha riportato le attività promozionali svolte dalle associazioni consorziate in soli tre istituti scolastici, la parte controinteressata ha

enumerato una cospicua serie di progetti realizzati sia a livello nazionale sia a livello locale a favore dei minori, riportando un giudizio plausibilmente migliore (ottimo) di quello (distinto) conseguito dalla parte ricorrente.

Parimenti il numero totale dei tesserati dichiarato dal Consorzio ricorrente è pari a 630, laddove quello dichiarato dal (...) controinteressato supera i 1.000, per cui è ragionevole che il primo abbia conseguito un giudizio (distinto) meno lusinghiero di quello ottenuto dal secondo (ottimo).

In definitiva, dunque, non si ravvisano, nella valutazione operata collegialmente dalla S.A., quegli elementi macroscopici di illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza o travisamento dei fatti, che – secondo la consolidata e condivisa giurisprudenza amministrativa - potrebbero giustificare l'invocata pronuncia di annullamento della d.d. avversata.

Ritiene, infatti, il Collegio che vale, *a fortiori*, per gli affidamenti diretti quanto univocamente predicato dalla giurisprudenza con riferimento alle procedure competitive, secondo cui: *“In ogni caso, deve considerarsi che la Commissione di gara svolge un compito valutativo di carattere tecnico-discrezionale, il cui esito è sottratto al sindacato di legittimità del giudice amministrativo salvo che il risultato non sia manifestamente illogico, irrazionale, irragionevole, arbitrario ovvero fondato su un manifesto travisamento dei fatti (ex multis, Cons. Stato, sez. V, 30 aprile 2015, n. 2198; 23 febbraio 2015, n. 882; 26 marzo 2014, n. 1468; sez. III, 13 marzo 2012, n. 1409) ovvero che non vengano in rilievo specifiche censure circa la plausibilità dei criteri valutativi o la loro applicazione (Cons. Stato, sez. III, 24 settembre 2013, n. 4711), non essendo sufficiente che la determinazione assunta sia, sul piano del metodo e del procedimento seguito, meramente opinabile, in quanto il giudice amministrativo - in attuazione del principio costituzionale di separazione dei poteri - non può sostituire le proprie valutazioni a quelle effettuate dall'autorità pubblica, quando si tratti di regole (tecniche) attinenti alle modalità di valutazione delle offerte (cfr. Cons. Stato, sez. V, 26 maggio 2015, n. 2615).”* (cfr., *ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, Sezione III, 2/7/2019, n. 3620).

15. Con il sesto mezzo di gravame il ricorrente deduce che poiché: *“Dai dati pubblici*

emergono altre concessioni comunali in capo ad associazioni affiliate al circuito (...); la nuova concessione della Palestra (...) determina dunque un cumulo di affidamenti a soggetti riconducibili alla stessa rete associativa, in contrasto con il principio di rotazione. La Determina n. 684/2025 non contiene alcuna valutazione in merito alla necessità di derogare al principio”, in violazione dell’art. 49, comma 4, D. Lgs. n. 36/2023, “né documenta la verifica di eventuali gestioni pregresse di (...) su impianti comunali.”

Come già anticipato, anche questo motivo di doglianza è destituito di fondamento. L’art. 49, comma 2, del D. Lgs. n. 36/2023, infatti, stabilisce espressamente 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 ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico oppure nella stessa categoria di beni, oppure nello stesso settore di servizi.”*

Tanto premesso, osserva il Collegio che per costante e condivisa giurisprudenza, il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti ha la finalità di evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore *uscente*, la cui posizione di vantaggio deriva soprattutto dalle asimmetrie informative (Consiglio di Stato, Sezione V, 15 dicembre 2020, n. 8030), che potrebbero consentirgli di formulare un’offerta migliore rispetto ai concorrenti, specie nel contesto di mercati con un non elevato numero di operatori (Consiglio di Stato, Sezione V, 17 marzo 2021, n. 2292).

Lo scopo, dunque, è quello di evitare che il gestore *uscente*, forte della conoscenza della strutturazione del servizio da espletare acquisita nella precedente gestione, possa agevolmente prevalere sugli altri operatori economici.

Se, pertanto, la *ratio* della previsione di cui all’art. 49, comma 2, D. Lgs. n. 36/2023 è quella di impedire che l’operatore *uscente* possa avvantaggiarsi delle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento, è evidente che la disposizione in commento non può essere invocata nella presente fattispecie in cui il (...) non può essere qualificato alla stregua di un operatore *uscente*, non avendo parte ricorrente

fornito la prova che quello disposto con la d. d. impugnata sia il secondo affidamento consecutivo (avente a oggetto lo stesso bene della vita o uno affine) disposto in favore del predetto (...).

15.1 Peraltro, il Collegio non ignora che nella memoria di replica depositata il 17/9/2025, il Consorzio ricorrente allega che: *“1. la società (...), sempre consociata alla (...) nel caso di specie, già gestisce da anni un campo di rugby comunale a poche decine di metri dalla Palestra (...) oggetto del presente giudizio; 2. (...), affiliata sempre nella domanda di partecipazione a (...), ha la gestione dell'intero Palavolley del Comune di (...),”*.

Si tratta, tuttavia, di deduzioni inammissibili, in quanto tardive, e, in ogni caso, non in grado di mutare l'esito del presente giudizio.

Infatti, le stesse – ove adeguatamente provate – avrebbero potuto rilevare esclusivamente ai fini della insussistenza in capo al (...) affidatario del requisito di partecipazione rappresentato: *“dal non aver in corso la gestione di altri impianti sportivi di proprietà e/o nella disponibilità del Comune di (...)”* di cui all'avviso esplorativo e, quindi, della valida conclusione, avvenuta in data 11/6/2025, della convenzione per la gestione dell'impianto sportivo *de quo* (rep. 22 del 13/06/2025), la quale, tuttavia, non risulta gravata dalla parte ricorrente, mentre non rilevano ai fini della legittimità della determinazione di affidamento, per la valida adozione della quale è sufficiente, come chiarito, la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà *ex d.P.R.* n. 445/2000, che attesti il possesso dei requisiti di ordine generale e speciale se richiesti, nella specie sussistente.

16. Con l'ultimo mezzo di gravame, il Consorzio ricorrente afferma che se la S.A. avesse riscontrato l'istanza di autotutela da esso presentata e contestualmente attivato il soccorso istruttorio con essa sollecitato sarebbe emersa l'insufficienza della manifestazione di interesse del (...) controinteressato e, di contro, la maggiore idoneità della propria manifestazione d'interesse. In particolare: *“Se correttamente interpellato, il Consorzio avrebbe potuto:*

a. chiarire l'entità degli investimenti proposti;

- b. integrare documentazione attestante l'esperienza gestionale;*
- c. evidenziare la maggiore ampiezza oraria e disciplinare dell'offerta;*
- d. fornire garanzie bancarie sulle opere di miglioramento.*

L'assenza del contraddittorio ha impedito tali precisazioni e falsato la valutazione comparativa;”.

Il motivo non è suscettibile di favorevole delibazione.

Il Collegio ritiene opportuno premettere una breve ricostruzione, in termini assai generali, dell'istituto del soccorso istruttorio nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica, per evidenziare che, nella specie, ne è stata invocata – anche a volersene ammettere l'astratta ammissibilità - in modo improprio l'applicazione.

Sotto un profilo operativo, infatti, il soccorso procede da una (doverosa da parte della S.A.) assegnazione di un termine entro il quale l'operatore economico può integrare carenze (comma 1, lettera a) dell'art. 101, D. Lgs. n. 36 cit.) o sanare, cioè rimediare omissioni, inesattezze od irregolarità (comma 1, lettera b) dell'art. 101 D. Lgs. n. 36 cit.), della documentazione amministrativa necessaria alla partecipazione alla gara, ovvero a chiarire ed illustrare (comma 3), nei termini (e nei limiti) della specifica richiesta, il tenore della propria offerta, e fermo in ogni caso il divieto (strettamente correlato allo stringente vincolo della *par condicio*) di apportarvi qualunque modifica.

È evidente, dunque, che il soccorso istruttorio è un istituto ammesso dal c.c.p. entro limiti assai stringenti.

Con l'istanza del 15 aprile 2025 – inviata a mezzo p.e.c. del 16/4/2025 - il Consorzio ricorrente, invece, ha sollecitato il Comune di (...): *“previa in ogni caso la sospensione con effetto immediato, ad annullare e comunque revocare la menzionata Determinazione Dirigenziale n. 684/2025 e contestualmente avviare un formale procedimento di soccorso istruttorio finalizzato a verificare e a chiarire quanto segue:*

A. La sussistenza effettiva e adeguatamente comprovata dei requisiti dichiarati dal (...), con particolare riguardo:

- [al]L'effettiva consistenza dei servizi proposti e dell'impegno finanziario ed economico offerto e i

criteri per la sua eccellenza rispetto alle altre offerte rappresentate e in particolare rispetto a quella del Consorzio (...);

-al numero degli iscritti e dei tesserati, nonché agli ambiti di attività effettivamente svolta a livello locale e provinciale, come distinto da eventuali attività di carattere nazionale;

- al possesso di strutture operative, di personale e di risorse finanziarie adeguate alla gestione di un impianto sportivo analogo a quello oggetto del presente affidamento;

B. L'effettiva esperienza gestionale e il curriculum operativo del (...) in relazione a pregresse concessioni o gestioni di impianti sportivi, da valutare in ragione della corrispondenza con i requisiti richiesti nell'Avviso pubblico e degli standard qualitativi indicati nella documentazione presentata;

C. L'eventuale sovrapposizione o cumulo di concessioni di impianti sportivi comunali già detenute da associazioni, enti e società facenti capo al medesimo (...) o comunque a esso riconducibili, verificando così l'assenza di conflitti di interesse, la salvaguardia dei principi di concorrenza, nonché la corretta distribuzione delle risorse e delle opportunità sportive sul territorio comunale, ai sensi dei principi sanciti dal D. Lgs. 36/2023 e dalle normative vigenti in materia;

D. La regolarità e completezza dell'intero iter valutativo relativo alle altre offerte ammesse, compresa quella del Consorzio (...), con la finalità di garantire un effettivo confronto comparativo, ispirato ai criteri di non discriminazione e parità di trattamento, nel pieno rispetto dei principi di trasparenza, buon andamento e proporzionalità.”

È evidente, dunque, che l'istituto attivato con l'istanza di autotutela *de qua* non può essere, neppur in astratto, ricondotto alla nozione di soccorso istruttorio come sopra correttamente individuata, in quanto con la predetta istanza, a ben vedere, il (...) ricorrente ha avanzato alla resistente (...) una richiesta di revisione integrale dell'istruttoria sottesa all'affidamento di che trattasi, sollecitando anche controlli estesi a tutto quanto dichiarato dal (...) affidatario, peraltro senza fornire alcun principio di prova o indizio a sostegno di quanto preteso.

16.1 Osserva, inoltre, il Collegio che anche con riferimento all'esercizio del potere di autotutela da parte del Comune, che il ricorrente assume come doveroso per

ripristinare la legalità della procedura, si rileva che il potere di autotutela è ampiamente discrezionale nell'apprezzamento dell'interesse pubblico che può imporne l'esercizio e, pertanto, non coercibile, al punto che l'Amministrazione non ha neanche l'obbligo di rispondere a eventuali istanze con cui il privato ne solleciti l'esercizio. Non può configurarsi, pertanto, alcun obbligo per l'Amministrazione di pronunciarsi su un'istanza volta a ottenere un provvedimento in via di autotutela, non essendo coercibile dall'esterno l'attivazione del procedimento di riesame della legittimità dell'atto amministrativo, data la natura officiosa e ampiamente discrezionale del potere di autotutela, rimesso alla più ampia valutazione di merito dell'Amministrazione, e, pertanto, sulle eventuali istanze di parte, aventi valore di mere sollecitazioni o segnalazioni prive di valore giuridicamente cogente, non vi è alcun obbligo giuridico di provvedere (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione II, 19/10/2023, n. 9094).

Ne consegue, pertanto, che deve reputarsi destituita di fondamento normativo la deduzione di parte ricorrente secondo la quale il Comune resistente, rimanendo inerte, avrebbe violato l'obbligo di riesame collaborativo *ex art. 21-novies*, comma 1, Legge n. 241/1990.

17. Per le ragioni innanzi illustrate, il ricorso deve essere respinto in quanto infondato nel merito.

18. Le spese del presente giudizio seguono, *ex artt. 91 c.p.c. e 26 c.p.a.*, la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo in favore del Comune di (...) e del (...) controinteressato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Condanna la parte ricorrente al pagamento, in favore del Comune di (...) e del (...), delle spese del presente giudizio, liquidate in € 1.500 (millecinquecento/00) per ognuno di essi, oltre gli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 8 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Vincenza Caldarola, Referendario, Estensore

Christian Corbi, Referendario

L'ESTENSORE

Vincenza Caldarola

IL PRESIDENTE

Michelangelo Francavilla

IL SEGRETARIO