TAR Lazio, Sezione Seconda Bis, Sentenza n. 17388 del 3 novembre 2026

Appalti pubblici – Affidamento diretto previa richiesta di più preventivi – Non costituisce procedura di gara – Ampia discrezionalità della SA

Pubblicato il 03/11/2026

N. 17388/2026 REG.PROV.COLL.

N. 06259/2026 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 6259 del 2026, proposto da "*(...)*" s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di (...), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

"*(...)*" s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della determinazione del Comune di (...) Ufficio - Area III – Lavori Pubblici - n. 145 del 29/04/2026 Reg. gen. n. 521, avente ad oggetto: "*Decisione a contrarre e aggiudicazione dell'appalto concernente il servizio di smalti-mento rifiuti urbani indifferenziati (Codice EER 200301) per il periodo dal 01-05-2026 al 30-04-2027, mediante RDO del MePA con affidamento diretto, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n. 36/2023, alla Soc. (...) S.r.l. CIG: (...) - Assunzione impegno di spesa*",

nonché di ogni atto connesso, presupposto e/o consequenziale, ancorché non cognito,

nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato tra la stazione appaltante e il soggetto individuato come aggiudicatario ai sensi dell'art. 122 c.p.a., per l'accoglimento della domanda di conseguire l'aggiudicazione del servizio e la stipulazione del contratto,

ovvero in via subordinata per l'annullamento della intera procedura di affidamento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di (...) e di "*(...)*" s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2026 il dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso proposto entro i termini di cui agli artt. 119 e 120 c.p.a., la "*(...)*" s.p.a. impugnava la determinazione dirigenziale n. 145 del 29 aprile 2026 del Comune di (...) con cui quell'amministrazione esprimeva la volontà di contrarre e, contestualmente, aggiudicava alla controinteressata "*(...)*" s.r.l. il servizio di smaltimento rifiuti urbani indifferenziati per il periodo dal 1° maggio 2026 al 30 aprile 2027 facendo applicazione dell'affidamento diretto contemplato dall'art. 50,

comma 1, lett. *b*) del d.lgs. n. 36/2023, chiedendone l'annullamento, la declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato nelle more ed il subentro all'aggiudicataria nell'affidamento del servizio.

1.1. In via di fatto, la ricorrente esponeva di operare nel settore dei servizi ambientali e della gestione di rifiuti e di possedere un impianto sito nel territorio del Comune di (...) ubicato, quindi, all'interno dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) di (...)/Città Metropolitana, ossia il medesimo contesto territoriale nel quale si situa il Comune affidatario per il quale, infatti, essa ha esercitato il servizio di trattamento rifiuti urbani indifferenziati, in forza di plurimi affidamenti, dal 1° gennaio 2022 al 30 aprile 2026.

Nondimeno, con l'atto in questa sede avversato, l'amministrazione resistente decideva di affidare il servizio in questione alla controinteressata, applicando a tal fine il criterio del minor prezzo di cui all'art. 50, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023, e tanto ancorché quest'ultima sia titolare di un impianto attivo nel trattamento biologico meccanico (TMB) dei rifiuti urbani indifferenziati ubicato, però, nel Comune di (...), ossia nel diverso ATO della Provincia di (...).

1.2. In diritto, preliminarmente essa svolgeva alcune considerazioni volte a corroborare l'ammissibilità del proprio gravame invocando, da una parte, la propria posizione di soggetto consultato dall'amministrazione comunale con la richiesta di presentazione di un preventivo e, dall'altro, l'insegnamento giurisprudenziale incline a ritenere assoggettato al sindacato di legittimità l'affidamento diretto di un servizio "sottosoglia" in caso di motivazione manifestamente illogica o arbitraria per poi, nel prosieguo, articolare le seguenti censure.

1.2.1. Con la prima, essa lamentava la violazione degli artt. 182-*bis*, 199, comma 3, lett. *g*) e 200 del d.lgs. n. 152/2006, nonché la violazione dei principi di autosufficienza impiantistica e di prossimità e l'eccesso di potere del provvedimento impugnato per errore sui presupposti di fatto e di diritto, illogicità

ed arbitrarietà.

Secondo la ricorrente, la scelta dell'amministrazione resistente di affidare il servizio ad un operatore economico il cui impianto è collocato nel territorio di un ATO diverso da quello della Città Metropolitana di (...) si porrebbe in attrito con il principio di autosufficienza nel trattamento dei rifiuti dettato dal codice dell'ambiente e dagli atti generali regionali adottati in materia, principio in forza del quale lo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti derivanti dal loro trattamento deve avvenire negli impianti di trattamento individuati dal piano regionale per l'ATO in cui è ubicato il comune in cui essi sono prodotti; solo in caso di carenza impiantistica, in attesa dell'autosufficienza di ATO, l'ATO deficitario può utilizzare impianti presenti in altri ATO, fermo restando il rispetto del principio di prossimità.

Pertanto, il Comune resistente avrebbe dovuto, nel rispetto del principio di autosufficienza, accertare la possibilità di conferire i rifiuti presso gli impianti ricadenti nel proprio ATO, verificando la disponibilità degli impianti ivi insistenti e, acclarata l'autosufficienza impiantistica, procedere all'affidamento del servizio nel rispetto dei principi di economicità e di prossimità.

Dal momento che, con nota del 17 marzo 2026, "*(...)*" s.r.l. aveva riscontrato la richiesta del Comune, offrendosi di prestare il servizio tramite il proprio impianto ubicato nell'ATO di riferimento, l'amministrazione avrebbe dovuto procedere ad affidarle il servizio anziché rivolgersi ad un operatore i cui impianti sono collocati presso un altro ATO, il ricorso al criterio del prezzo più basso non potendo ovviare al doveroso rispetto del principio di autosufficienza impiantistica.

Del pari, sempre secondo la ricorrente, l'atto impugnato avrebbe violato anche il principio di prossimità, secondo il quale lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati deve avvenire in uno degli impianti più vicini ai luoghi di produzione, ferme restando le eventuali esigenze di specializzazione nel trattamento di particolari tipi di rifiuti.

1.2.2. Con un secondo motivo, parte ricorrente si doleva della violazione: dell'art. 50, comma 1, lett. *b*) del codice dei contratti; sotto altro profilo, dell'art. 182-*bis*, comma 2, del codice dell'ambiente; dell'eccesso di potere per errata applicazione dei presupposti di fatto e di diritto, per illogicità ed arbitrarietà; in subordine, della violazione dell'art. 76, comma 2, lett. *b*) del d.lgs. n. 36/2023.

Sosteneva la ricorrente che non sussistessero i presupposti normativamente previsti per l'affidamento diretto di un servizio "sottosoglia" col ricorso al criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, a ciò ostandovi la natura del servizio affidato che, dovendosi svolgere nel rispetto dei sopra illustrati principi di autosufficienza e di prossimità, non avrebbe potuto essere affidato ad un operatore economico i cui impianti siano siti al di fuori del territorio dell'ATO di riferimento, la conformità ai ridetti principi (di tipo qualitativo) ponendosi inevitabilmente in contrasto con la scelta di un criterio di aggiudicazione di tipo esclusivamente quantitativo.

In altri termini, secondo la ricorrente, al fine di rispettare i principi di autosufficienza e prossimità nel trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati, sarebbe stato necessario prevedere premialità per gli operatori economici più vicini al luogo di raccolta e/o di produzione dei rifiuti, con conseguente incompatibilità logica tra un criterio qualitativo ed uno quantitativo ed impossibilità di ricorrere al metodo del prezzo più basso e ad una modalità di affidamento (quale quella diretta prescelta dal comune) che aggiri l'obbligo di approntare un confronto concorrenziale tra più operatori del settore.

Piuttosto, proseguiva la ricorrente, la stazione appaltante avrebbe dovuto fare impiego del modulo procedimentale della procedura negoziata non preceduta dalla pubblicazione di un bando prevista dall'art. 76, comma 2, lett. *b*), n. 2 del codice dei contratti.

1.2.3. Con un terzo motivo, parte ricorrente deduceva la violazione del decreto del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione (...)

n. 15/2005, all. A, e delle deliberazioni ARERA sul metodo tariffario nn. 363/2021/R/rif, 7/2024/R/rif e 72/2024/R/rif.e s.m.i. (MTR-2), 397/2025/R/rif (MTR-3), nonché l'eccesso di potere per errore sui presupposti e per travisamento dei fatti, per aver la stazione appaltante errato nel ritenere quello proposto dalla controinteressata come il prezzo minore.

Infatti, posto che il corrispettivo del servizio in oggetto non è liberamente fissato, ma soggetto ad una tariffa determinata da atti pubblicistici, al momento dell'aggiudicazione nessuna delle autorità competenti si sarebbe ancora pronunciata in ordine alla definizione della tariffa per l'anno 2026, di talché l'amministrazione comunale non sarebbe stata in condizioni di valutare l'economicità del servizio offerto né di porre a confronto le condizioni economiche proposte dalle concorrenti.

Inoltre, il prezzo avanzato dalla "*(...)*" si baserebbe sulla tariffa a preventivo per l'anno 2023, mentre quella indicata dalla ricorrente su quella prevista per il 2025.

Tale scarto temporale, a parere della "*(...)*", determinerà inevitabilmente oneri aggiuntivi per l'amministrazione comunale dovuti all'adeguamento della tariffa per l'anno 2026 e, comunque, comporterà un'addizionale di costo del cinque percento per il conferimento fuori ATO, come previsto dalla delibera di Giunta Regionale n. 448/2022.

1.2.4. Si concludeva il gravame con l'istanza volta a far dichiarare inefficace il contratto nel frattempo concluso con la controinteressata e a subentrare nel medesimo, ferme restando le pretese risarcitorie che comunque la ricorrente si riservava di proporre in separato giudizio.

2. Si costituivano in giudizio sia il Comune di (...) che la "*(...)*" s.r.l., entrambe eccependo l'inammissibilità del gravame per carenza di interesse della ricorrente e l'infondatezza, nel merito, delle argomentazioni avversarie.

Replicava, nei termini, la "*(...)*" s.p.a.

3. All'udienza pubblica del 20 ottobre 2026, la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio intende precisare che – pur se l'affidamento diretto di servizi e forniture di importo inferiore a 140.000 euro, disciplinato dall'art. 50, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 36 del 2023, consente comunque alle stazioni appaltanti di operare discrezionalmente la scelta del contraente senza una procedura di gara e senza la necessità di predeterminare i criteri di selezione, la procedimentalizzazione dell'affidamento diretto non trasformando quest'ultimo in una procedura di gara (T.A.R. Puglia-Lecce, sez. II, n. 1243/2025, e che in tale ipotesi, le amministrazioni non sono gravate di un onere motivazionale rinforzato, in ordine alla decisione di procedere in tal senso, sempreché il valore dell'appalto rientri nei limiti stabiliti dalla normativa (cfr. T.A.R. Campania-Napoli, sez. V, n. 6731/2024) - tuttavia, la natura fiduciaria dell'affidamento diretto, *ex* art. 50, comma 1, lettera *b*) del d.lgs. n. 36/2023, non preclude in radice l'esercizio del sindacato giurisdizionale di legittimità dell'operato dell'amministrazione allorquando la scelta operata dalla medesima si palesi manifestamente illogica o irragionevole, financo arbitraria, oppure frutto di un palese travisamento dei fatti (T.A.R. Sardegna, sez. I, n. 793/2025).

Ancora, quanto al principio di rotazione ed al connesso divieto di invito al gestore uscente, previsto dall'art. 49 del d.lgs. cit., la citata norma non stabilisce un divieto assoluto di affidamento al contraente uscente, potendo lo stesso essere reiterato in presenza di una motivazione adeguata che attesti l'effettiva assenza di concrete alternative e la qualità della prestazione precedente, evitando così un'applicazione formalistica del principio che potrebbe risultare contraria al principio del risultato e alla concorrenza (T.A.R. Lazio, Sez. II, n. 16754/2025).

D'altro canto, la corretta applicazione dell'art. 49, comma 4, d.lgs. n. 36/2023, richiede che la deroga al principio di rotazione degli affidamenti sia motivata con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, in aggiunta alla verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto (T.A.R.

Toscana, Sez. IV, n. 1968/2025).

Ciò premesso, quindi:

- la scelta della stazione appaltante di ampliare l'ambito di indagine anche al gestore uscente del servizio non può *ex se* – in assenza di controindicazioni derivanti dall'esito negativo della verifica dell'esecuzione del precedente contratto – risultare illegittima;

- l'affidamento diretto di un contratto di servizi "sotto soglia" – pur se connotato da ampia discrezionalità ed escluso comunque che lo stesso assuma, pur in presenza di una procedimentalizzazione della scelta del contraente, l'andamento di una gara – è pur sempre soggetta al sindacato giurisdizionale *ab extrinseco* sulla motivazione addotta dall'amministrazione, onde escludere manifeste illogicità, arbitrarietà e travisamenti dei fatti.

In ragione di quanto sopra, quindi, sono da respingere, poiché infondate, le eccezioni pregiudiziali in rito mosse tanto dall'amministrazione comunale quanto dalla affidataria controinteressata.

2. Nel merito, tuttavia, il Collegio ritiene che la scelta assunta dall'amministrazione resistente sia immune dalle censure di violazione di legge e di eccesso di potere avanzate col gravame proposto.

2.1. Punto centrale delle critiche rivolte dalla "*(...)*" è costituito dalla pretesa violazione dei principi di prossimità e di autosufficienza nella gestione dei rifiuti stabiliti dall'art. 182-*bis* del d.lgs. n. 152/2006.

Detti principi, però, per quanto impongano di privilegiare, nelle decisioni di affidamento del servizio di conferimento, trattamento, smaltimento e/o recupero dei rifiuti, gli impianti più vicini ai luoghi di produzione o raccolta dei rifiuti per ridurre i movimenti degli stessi, purtuttavia non possono essere intesi in senso assoluto (cfr. il precedente di questa Sezione costituito dalla sent. n. 19840/2024, la quale pure giudicava legittimo l'affidamento del servizio ad un operatore che aveva offerto un prezzo – comprensivo dell'esborso aggiuntivo - inferiore pur se i propri

impianti distassero oltre 100 km dal territorio comunale).

In altri termini, la portata dei suesposti principi non può assumere la valenza di un divieto inderogabile di affidamento ad un operatore economico il cui impianto di smaltimento si collochi al di fuori dell'ambito territoriale di riferimento.

Opinare diversamente significherebbe escludere qualsivoglia discrezionalità dell'amministrazione nella scelta dell'operatore economico laddove invece, come poc'anzi osservato, la selezione dell'affidatario del servizio, quando avvenga nelle forme dell'affidamento diretto "sotto soglia", è scelta rimessa ad un'ampia discrezionalità della stazione appaltante, pur se non esente da sindacato giurisdizionale.

Oltretutto, imporre alle amministrazioni locali, in omaggio ad una lettura rigida dei principi di autosufficienza e prossimità nella gestione dei rifiuti, di rivolgersi esclusivamente ad operatori interni all'ambito territoriale di riferimento contrasterebbe, allo stesso tempo, col principio del risultato di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 36/2023 – precludendo alle stazioni appaltanti di ricercare, con le proprie scelte negoziali, la combinazione che assicuri il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo – e col principio dell'accesso al mercato sancito dall'art. 3 del citato d.lgs., determinando artificiosi frazionamenti del mercato di riferimento comportanti il consolidamento di autentiche "rendite di posizione", esito questo che non può ragionevolmente ascriversi quale obiettivo dell'opera del legislatore del d.lgs. n. 152/2006.

Piuttosto, allora, i principi di prossimità ed autosufficienza di cui al decreto legislativo da ultimo menzionato, devono contemperarsi con i principi del risultato e dell'accesso al mercato nell'ottica della scelta della migliore soluzione negoziale possibile per l'amministrazione, in coerenza, del resto, anche con il principio della fiducia, a mente del quale è favorita "*l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato*" (art. 2, comma 2, cod. contr.).

Naturalmente, ciò non esime l'azione amministrativa dal conformarsi ai consueti canoni di efficienza, efficacia, imparzialità e buon andamento che costituiscono l'obiettivo a cui essa deve tendere ed i parametri normativi alla stregua dei quali giudicare la congruità, logicità e ragionevolezza della scelta discrezionale compiuta dalle amministrazioni.

2.2. Sotto questo profilo, non può sostenersi che la valutazione compiuta dal Comune di (...) sia illogica ed irrazionale.

Innanzitutto, è comprovato in atti come il vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti consenta, in caso di carenza impiantistica ed in attesa del raggiungimento dell'autosufficienza da parte di ciascuno degli ATO in cui risulta suddiviso il territorio nazionale, di rivolgersi agli impianti presenti in un altro ambito territoriale da parte delle amministrazioni ricadenti nel perimetro di un ATO deficitario.

E che l'ambito territoriale della Città metropolitana di (…) sia tale è attestato sia dal Piano anzidetto che dagli atti di programmazione regionali successivamente adottati (cfr. le deliberazioni di Giunta Regionale nn. 31/2025, 402/2025 e 495/2026).

Persino il Piano regionale per il quinquennio 2026-2031 ha preso atto della situazione di cronica deficitarietà dell'ATO provinciale romano superando la distinzione in ambiti provinciali e articolando il territorio regionale in due soli ATO, quello di (…) e quello del resto del (…), di talché deve dirsi definitivamente superata la ripartizione in ambiti coincidenti con i confini provinciali intesi come perimetri chiusi, i rifiuti provenienti da ogni provincia essendo liberi, nel rispetto dei principi di prossimità e di autosufficienza, di essere trattati e smaltiti anche da impianti siti in altri territori provinciali.

Nella fattispecie, pertanto, la scelta compiuta dall'amministrazione comunale di rivolgersi all'impianto di "*(...)*", pur se allocato in un comune della provincia di (...), non può dirsi irragionevole od incongrua tanto più che detto gestore dista poco

più di dieci chilometri dallo stabilimento della ricorrente, e che il maggior costo del trasporto (presumibilmente non eccessivo, attesa l'esigua distanza dei due impianti) e del contributo per il conferimento fuori ATO risultano comunque non aver inciso sul prezzo offerto dall'affidataria, comunque migliore di quello proposto dalla "*(...)*".

2.3. Quanto, poi, all'argomento secondo il quale il sistema tariffario di riferimento dell'affidataria non risulti in linea con le tariffe in essere, anche tale doglianza è smentita *per tabulas*, dal momento che:

- il servizio di trattamento dei rifiuti urbani è soggetto ad un sistema tariffario definito dall'autorità che, pertanto, non consente ribassi;
- ciascun operatore del settore applica la tariffa riconosciutagli dalla competente autorità regionale ed è, quindi, del tutto fisiologico che la tariffa applicata da "*(...)*" – approvata con determinazione regionale del 18 gennaio 2023 – sia diversa da quella di cui beneficia la ricorrente, approvata nel 2025, lo scarto temporale evidenziato da quest'ultima essendo la conseguenza della maggiore o minore durata dei procedimenti di definizione delle tariffe di competenza regionale;
- ciò non comporta, però, che la tariffa proposta da quest'ultima sia più aderente agli effettivi costi del servizio, in quanto l'ammontare stabilito per l'affidataria con la determinazione regionale del 2023 è stato fatto oggetto di aggiornamento annuale mercé l'applicazione degli indici ISTAT previsti dalla determinazione stessa;
- la dedotta "inverosimiglianza", per l'anno 2026, del prezzo offerto dall'affidataria neppure sussiste posto che *i*) per l'anno 2026 le tariffe non sono state neppure adottate, *ii*) solo quando ciò avverrà sarà possibile quantificare l'eventuale conguaglio dovuto dall'amministrazione comunale – di talché ogni valutazione sugli scarti tariffari compiuta dalla ricorrente è, allo stato, meramente ipotetica – e *iii*), ciò che più conta, analoga "incertezza" affliggerebbe anche l'offerta della ricorrente, anch'essa soggetta a conguaglio, a proprio favore, quantificabile solo *ex*

post.

3. In definitiva, quindi, il gravame proposto dev'essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano, in favore di parte resistente e controinteressata, nella misura indicata in dispositivo

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese processuali in favore dell'amministrazione resistente e della controinteressata, che liquida in euro tremila/00 cadauno, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Giuseppe Licheri, Primo Referendario, Estensore

Christian Corbi, Referendario

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Giuseppe Licheri **Michelangelo Francavilla**

IL SEGRETARIO