



Comune di
Fontanafredda

UFFICIO DEL SEGRETARIO
COMUNALE

Tel. 0434 567606
segretario@comune.fontanafredda.pn.it

COMUNE DI FONTANAFREDDA
Via Puccini 8
33074 Fontanafredda – PN
Tel +39 0434 567611

comune.fontanafredda@certgov.fvg.it
www.comune.fontanafredda.pn.it

Fontanafredda, 10 settembre 2025

Prot. n.

Ai sigg.ri

Titolari di Posizione organizzativa
Sede

Oggetto: circolare – anticorruzione. Focus giurisprudenza.

Si condividono, in un’ottica collaborativa, alcuni recenti arresti giurisprudenziali¹ in tema di affidamento diretto e principio di rotazione, nonché il parere dell’AGCM che individua nella limitazione temporale degli affidamenti un presidio essenziale per la contendibilità dei mercati pubblici.

Trattasi di contributi funzionali ad assolvere all’obbligo di motivazione degli atti amministrativi.

Λ°Λ°Λ

Sull’affidamento diretto

La giurisprudenza consolidata ha ripetutamente affermato che l’eventuale procedimentalizzazione dell’affidamento diretto, mediante l’acquisizione di una pluralità di preventivi e anche la fissazione di criteri di selezione delle offerte non trasforma l’affidamento diretto in una procedura di gara. *“L’eventuale acquisizione di più offerte non rende l’affidamento diretto una gara in senso proprio, trattandosi comunque di un mero confronto di preventivi che lascia un’ampia discrezionalità di scelta in capo all’ente appaltante, che deve motivare non in una logica di comparazione ma solo in termini di economicità e di rispondenza dell’offerta alle proprie esigenze (tra tutte, Cons. Stato, Sez. V, 15 gennaio 2024, n. 503)”*.

In questa logica altra giurisprudenza ha evidenziato come nell’affidamento diretto prevalgano esigenze di semplificazione e le eventuali offerte pervenute devono qualificarsi come mere proposte contrattuali, rispetto alle quali l’ente appaltante non è obbligato a un confronto comparativo strutturato né a una valutazione quali-quantitativa delle stesse (Tar Lombardia, 11 giugno 2024, n. 1778).

Ne consegue che la scelta del contraente – proprio in quanto connotata da un’amplissima discrezionalità dell’ente appaltante – è soggetta al sindacato del giudice amministrativo entro limiti molto ristretti, e cioè può essere censurata solo nell’ipotesi in cui la stessa evidenzii degli elementi di palese arbitrarietà o irragionevolezza o evidente travisamento dei fatti (tra le altre, Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 novembre 2024, n. 9404).

Affidamento diretto e principio di rotazione

La recente sentenza del Tar Campania, Sez. I, 8 maggio 2025, n. 3671, ha affermato il principio secondo cui nel caso di affidamento diretto, anche

¹ Si rinvia al referto controlli interni prot. n. 15942 del 1/09/2025



Comune di
Fontanafredda

UFFICIO DEL SEGRETARIO
COMUNALE

Tel. 0434 567606
segretario@comune.fontanafredda.pn.it

COMUNE DI FONTANAFREDDA
Via Puccini 8
33074 Fontanafredda – PN
Tel +39 0434 567611

comune.fontanafredda@certgov.fvg.it
www.comune.fontanafredda.pn.it

nell'ipotesi in cui sia preceduto da un avviso pubblico aperto a tutti gli operatori interessati senza limiti numerici, non si applica la deroga al principio di rotazione che consente la partecipazione alla procedura anche del contraente uscente.

Questa affermazione del giudice amministrativo trova la sua ragione in un'interpretazione letterale dell'articolo 49, comma 5 del Dlgs 36, secondo cui il principio di rotazione non si applica per i contratti affidati con le procedure di cui all'articolo 50, comma 1, lettere c), d) ed e), qualora tali procedure si articolino sulla base di un'indagine di mercato che non abbia previsto limiti al numero di operatori economici da invitare alle procedure stesse.

Secondo il giudice amministrativo, **il riferimento testuale alle lettere c), d), ed e) del comma 1 dell'articolo 50 circoscrive la deroga al principio di rotazione esclusivamente alle procedure negoziate, e non anche all'affidamento diretto**, per quanto anch'esso sia preceduto da un'indagine di mercato aperta alla partecipazione di tutti gli operatori potenzialmente interessati.

Questa conclusione trova conferma in alcuni precedenti giurisprudenziali (Tar Puglia, 29 gennaio 2025, n.138; Tar Lombardia, 7 gennaio 2025, n. 28). Si tratta tuttavia di un'interpretazione ancorata in maniera univoca al dato letterale della norma, cioè al riferimento esplicito alle sole procedure negoziate.

Viene invece del tutto trascurata la ratio della disposizione. Se infatti tale ratio è da individuarsi nella non necessità di applicare il principio di rotazione nel caso in cui il mercato sia sollecitato in maniera aperta e senza alcun limite alla partecipazione degli operatori interessati, ciò avviene anche nell'ipotesi di affidamento diretto preceduto da un avviso pubblico che abbia le suddette caratteristiche. Un'indicazione in questo senso si trova in altra pronuncia del giudice amministrativo, che ha appunto ritenuto applicabile la deroga al principio di rotazione anche nell'ipotesi di affidamento diretto preceduto da un'indagine di mercato aperta a tutti i soggetti interessati (Tar Calabria, 29 maggio 2024, n. 848).

L'accesso agli atti nella procedura di gara

In coerenza con l'orientamento consolidato in merito ai caratteri propri dell'affidamento diretto che lo distinguono da una gara anche in presenza di regole procedurali che l'ente appaltante abbia inteso stabilire, è stato ritenuto che un operatore che non sia stato invitato a presentare il relativo preventivo non abbia diritto all'accesso agli atti (Consiglio di Stato, Sez. V, 18 febbraio 2025, n.1353).

Ciò in quanto tale operatore, non essendo qualificabile come concorrente in senso proprio, non ha alcun interesse qualificato e differenziato alla conoscenza degli atti e in particolare dell'offerta tecnica dell'affidatario. Gli operatori di mercato possono contestare la decisione dell'ente appaltante di procedere all'affidamento diretto, ma non gli esiti della procedura informale cui gli stessi non hanno preso parte, né quindi possono rivendicare l'accesso agli atti di tale procedura.

I costi della manodopera



Comune di
Fontanafredda

UFFICIO DEL SEGRETARIO
COMUNALE

Tel. 0434 567606
segretario@comune.fontanafredda.pn.it

COMUNE DI FONTANAFREDDA
Via Puccini 8
33074 Fontanafredda – PN
Tel +39 0434 567611

comune.fontanafredda@certgov.fvg.it
www.comune.fontanafredda.pn.it

Anche nell'affidamento diretto i preventivi/offerte devono contenere l'indicazione dei costi della manodopera, a pena di esclusione (Tar Calabria, 17 giugno 2024, n. 958).

Il principio è stato confermato anche dall'Anac nella Deliberazione 396/2024. Infatti, l'articolo 108, comma 9 del Dlgs 36 prevede l'obbligatoria indicazione dei costi della manodopera e degli oneri di sicurezza aziendali in termini generalizzati per tutte le offerte economiche, quindi qualunque sia la modalità di affidamento prescelta dall'ente appaltante.

Non vi è quindi alcuna ragione per ritenere che tale obbligo non sussista nel caso di affidamento diretto, trattandosi di norme imperative volte a tutelare interessi generali e sovraordinati, quali la salute pubblica e la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Le concessioni (servizio di ripristino della sicurezza stradale)

Il Dlgs 36 ha dettato una disciplina autonoma per le concessioni, del tutto distinta da quella prevista per i contratti di appalto. In questo quadro, le modalità di affidamento delle concessioni di importo inferiore alla soglia comunitaria sono quelle indicate all'articolo 187 e cioè il ricorso alla procedura negoziata senza preventiva pubblicità con l'invito di almeno dieci operatori, se esistenti sul mercato.

Sulla base di questi presupposti, è stata ritenuta illegittima la scelta di un ente locale di ricorrere all'affidamento diretto della concessione per il servizio di ripristino della sicurezza stradale di importo inferiore alla soglia comunitaria, dovendosi utilizzare obbligatoriamente la procedura negoziata (Tar Emilia Romagna, 18 giugno 2024, n. 155).

Λ°Λ°Λ

Affidamenti “sine die” e principio di concorrenza - Parere Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato AS2084 del 2025.

Con questo parere, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato torna a pronunciarsi su un tema ormai centrale nel diritto dei servizi pubblici locali: la durata degli affidamenti e la loro compatibilità con i principi di concorrenza, proporzionalità e temporaneità sanciti dal d.lgs. n. 201/2022.

Oggetto dell'intervento sono due affidamenti particolarmente longevi: il servizio di gestione dei cimiteri, conferito a una società in house per trentotto anni (fino al 2043), e la gestione delle farmacie comunali, affidata a una società mista per ben novantanove anni, con scadenza fissata al 2099.

In entrambi i casi, l'Autorità ha ritenuto che le motivazioni addotte dall'amministrazione risultino generiche, prive di una reale istruttoria tecnica e finanziaria, e in definitiva inidonee a giustificare una deroga così ampia ai limiti temporali previsti dalla normativa.

La censura dell'AGCM si fonda su un dato normativo preciso: l'art. 19 del d.lgs. n. 201/2022 stabilisce che la durata degli affidamenti debba essere correlata agli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio. Solo nella misura in cui sia necessario garantire l'ammortamento di tali investimenti, debitamente comprovati, è ammessa una durata superiore ai cinque anni nei servizi non a rete affidati in house. In



Comune di
Fontanafredda

UFFICIO DEL SEGRETARIO
COMUNALE

Tel. 0434 567606
segretario@comune.fontanafredda.pn.it

COMUNE DI FONTANAFREDDA
Via Puccini 8
33074 Fontanafredda – PN
Tel +39 0434 567611

comune.fontanafredda@certgov.fvg.it
www.comune.fontanafredda.pn.it

assenza di simili elementi, ogni protrazione temporale rischia di trasformarsi in una barriera anticoncorrenziale, lesiva non solo del mercato, ma anche dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Il parere rileva che, nel caso dei servizi cimiteriali, il Comune di XXX si limita a evocare esigenze di equilibrio economico-finanziario e di manutenzione delle strutture, senza tuttavia fornire alcuna indicazione concreta sugli investimenti sottostanti.

Ancora più marcata appare la sproporzione nel caso delle farmacie comunali: a fronte di un piano di rientro delle licenze che si conclude nel 2042, l'affidamento permane inspiegabilmente fino al 2099. L'assenza di una nuova motivazione al momento dell'aggiornamento del piano denota, secondo l'AGCM, una violazione del principio di giustificazione degli atti amministrativi, ancor più grave quando si traduce in effetti escludenti dal mercato.

Merita attenzione anche il richiamo all'art. 34 del medesimo decreto legislativo, che ricomprende espressamente le farmacie comunali nel novero dei servizi pubblici locali e conferma la possibilità di gestione tramite società in house o miste, purché nel rispetto dei criteri concorrenziali. Questo inciso serve all'Autorità per ribadire che la qualificazione del servizio non è di per sé sufficiente a derogare ai vincoli di temporaneità, né può giustificare affidamenti di durata pressoché perpetua.

Il parere si muove, dunque, in continuità con una linea già consolidata nella giurisprudenza e nella prassi dell'AGCM, **che individua nella limitazione temporale un presidio essenziale per la contendibilità dei mercati pubblici. Il rischio segnalato è duplice: da un lato, la cristallizzazione di posizioni dominanti prive di confronto competitivo; dall'altro, l'inerzia amministrativa, che priva gli enti locali dei benefici derivanti da una gestione più dinamica e concorrenziale dei servizi.**

^°^°^

A disposizione.

Il Segretario comunale
Lucia Riotto
(Documento sottoscritto digitalmente
ai sensi degli artt. 20 e 21 del D. Lgs. 82/2005 e s.m.i.)