

Pubblicato il 22/07/2026

N. 13380/2026 REG.PROV.COLL.
N. 04533/2026 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il 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”, cosicchè 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, cosicchè 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, cosicchè 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

L'ESTENSORE

Christian Corbi

IL PRESIDENTE

Michelangelo Francavilla

IL SEGRETARIO