



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1245 del 2017, proposto da:

Italiana Costruzioni S.p.A., Na. Gest. Global Service S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentate e difese dagli avvocati Luca Raffaello Perfetti, Alessandro Rosi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luisa Parisi in Mestre - Venezia, via Cavallotti N. 22;

***contro***

Comune di Verona, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Sala, Giovanni R. Caineri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Antonio Sartori in Venezia, San Polo 2988;

***nei confronti di***

Comitato Arsenale di Verona non costituito in giudizio;

***per l' accertamento dell'inesistenza o, in ogni caso, annullamento***

- della delibera del Consiglio Comunale n. 54 adottata nella seduta del 28 settembre 2017 e comunicata via pec a Italiana Costruzioni S.p.A. e Na Gest. Global Service

S.r.l. il 4 ottobre 2017 avente ad oggetto “*revoca della deliberazione consiliare n. 68 del 30 novembre 2016 avente ad oggetto l'approvazione della proposta di recupero e riqualificazione in regime di project financing del compendio immobiliare dell'Arsenale ai sensi dell'art. 183, comma 15 del decreto legislativo n. 50/2016*”;

- di tutti gli atti ad essa presupposti e connessi ivi inclusi, per quanto occorrer possa: (i) la comunicazione di avvio del procedimento di revoca, ai sensi degli artt. 7 e 8 della Legge n. 241/90 trasmessa via pec a Italiana Costruzioni S.p.A. e Na Gest. Global Service S.r.l. il 9 agosto 2017 nonché l'atto di indirizzo adottato dalla Giunta Comunale nella seduta del 7 agosto 2017 e la Relazione sullo stato della procedura del 26 luglio 2017 della U.O. Amministrativo Lavori Pubblici ad essa presupposti; (ii) la nota prot. n. 277036 del 13.9.2017 con cui è stata disposta, in conseguenza della revoca, decadenza dalla variante urbanistica n. 25 al vigente Piano degli Interventi del Comune ; (iii) la nota prot. n. 279243 del 14.9.2017, con cui si è disposto di non dar seguito alla procedura di gara in conseguenza della revoca; (iv) l'aggiornamento del Programma Triennale dei Lavori Pubblici 2017-2019 e le variazioni di bilancio disposte in conseguenza della revoca;

nonché condanna dell'amministrazione resistente a corrispondere alle ricorrenti, qualora il Collegio si determini per la legittimità del provvedimento di revoca, il risarcimento del danno subito in conseguenza della violazione dei doveri di correttezza e buona fede di cui all'art.1337 c.c. o, comunque, l'indennizzo previsto dall'art. 21 *quinquies* della L. n. 241/90 – fin da ora con riserva di agire per la condanna al risarcimento del danno nei confronti di chi lo ha determinato approvando il provvedimento impugnato, con azione successiva al presente giudizio di legittimità, come previsto dalla legge.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Verona;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2018 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

In data 18 marzo 2016 il costituendo Raggruppamento temporaneo formato dalle società Italiana Costruzioni SpA e Na.Gest. Global service s.r.l. presentava una proposta di finanza di progetto per il recupero e la valorizzazione, ai sensi dell'art. 153 del decreto legislativo n. 163/2006 all'epoca vigente, del compendio dell'Arsenale di Verona.

Tale proposta veniva poi ripresentata nel mese di luglio 2016 sotto il vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50.

La spesa complessiva era prevista in euro 45.347.263,02, di cui euro 44.947.263,02 a carico del concessionario ed euro 400.000,00 a carico del concedente.

Per assicurare l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione, la proposta aveva altresì previsto la corresponsione da parte del Comune di un contributo pubblico di euro 14.850.000,00 oltre che il pagamento di un "corrispettivo di disponibilità" per gli edifici che sarebbero stati utilizzati in via diretta dal Comune.

Il Consiglio comunale con deliberazione n. 68 in data 30 novembre 2016 dichiarava di pubblico interesse la proposta di *project financing* in questione, riconoscendone la fattibilità ai sensi dell'art. 183, comma 15, del decreto legislativo n. 50/2016.

Con la stessa delibera, il Consiglio comunale, poiché il predetto progetto non era conforme allo strumento urbanistico, dava atto che "*l'approvazione dell'opera pubblica ... costituisce variante urbanistica al Piano degli Interventi del Comune di Verona ai sensi*

dell'art. 24, comma 2 della legge regionale n. 27/2003” e che la Direzione Pianificazione Territorio - Autorizzazioni Paesaggistiche avrebbe provveduto all'espletamento dei successivi adempimenti per il perfezionamento della procedura relativa all'approvazione, ai sensi della normativa regionale vigente in materia, della variante al predetto piano.

Con tale delibera si subordinava il prosieguo della procedura di scelta del concessionario alla verifica delle seguenti condizioni: - all'approvazione da parte del consiglio comunale della variante urbanistica di cui sopra; - all'esito delle operazioni di monitoraggio delle acque di falda nelle aree interessate dalla proposta di *project financing* al fine di accertare gli eventuali inquinamenti esistenti; - all'acquisizione dell'autorizzazione della Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Veneto orientale, prevista dall'art. 57/bis del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42; - infine, all'acquisizione del parere favorevole dell'Autorità Nazionale Anticorruzione; prevedendosi espressamente che: *“in caso di esito negativo anche di una sola delle condizioni sopra riportate, che precluda la prosecuzione della procedura, nulla sarà dovuto al proponente”*;

In attuazione della predetta deliberazione n. 68/2016, con deliberazione n. 24 del 31 marzo 2017, il Consiglio Comunale approvava la variante urbanistica n. 25 al vigente Piano degli interventi; quindi, veniva pubblicato il bando di gara sul sito del Comune in data 21 aprile 2017 e sulla GUCE in data 25 aprile 2017 con termine di scadenza per la presentazione delle offerte fissato per il 26 maggio 2017, termine successivamente prorogato prima al 20 giugno 2017 e in seguito al 20 luglio 2017.

In data 9 giugno 2017 veniva depositato al Tar Veneto, con il numero 642/17 R.G., ricorso, proposto dal Comitato Arsenale di Verona, da Legambiente Onlus e da alcuni cittadini, con richiesta di annullamento, previa sospensione, delle deliberazioni del Consiglio Comunale n. 24/2017 di approvazione della variante urbanistica, e n. 68/2016 di adozione della variante della stessa.

A seguito della proposizione del predetto ricorso, con avviso pubblicato in data 30 giugno 2017 sul sito del Comune, veniva data comunicazione che *“la procedura di gara non avrà ulteriore seguito fino alla pronuncia del TAR in merito al ricorso proposto dal Comitato Arsenale di Verona”* e, successivamente, tale comunicazione veniva integrata con la precisazione che *“il termine per la presentazione delle offerte deve intendersi sospeso dalla data dell’avviso stesso (30 giugno 2017) fino al deposito dell’ordinanza del TAR che deciderà sull’istanza cautelare, trattata all’udienza fissata il 13 settembre 2017”*.

Il 20 luglio 2017 il proponente presentava la propria offerta.

Alla Camera di consiglio del 13 settembre 2017, il giudizio pendente presso la seconda sezione, n. 642/17 di R.G., veniva rinviato al merito.

Nel frattempo le elezioni amministrative del Comune di Verona avevano portato all’elezione di un nuovo Sindaco e a nuovi equilibri fra le forze politiche.

La Giunta comunale, nella seduta tenutasi in data 7 agosto 2017, formulava quindi l’indirizzo di attivare il procedimento di verifica dei presupposti per la revoca della deliberazione del Consiglio comunale n. 68 del 2016 e degli atti conseguenti, in quanto, le ragioni che avevano indotto l’Amministrazione comunale a dichiarare di pubblico interesse la proposta di recupero e di riqualificazione del compendio immobiliare dell’Arsenale erano divenute non più attuali, attesa la sopraggiunta incertezza in ordine realizzabilità del progetto determinata dall’impugnazione della variante urbanistica. Le risorse disponibili, ad avviso della Giunta, avrebbero potuto essere destinate ad interventi più urgenti e di maggiore interesse, come la conservazione dell’Anfiteatro Arena e la messa in sicurezza delle strade comunali.

Con la delibera n. 54 del 28 settembre 2017, il Consiglio Comunale facendo proprio l’indirizzo della Giunta, e prendendo posizione sulle singole osservazioni presentate dal proponente, disponeva la revoca della deliberazione consiliare n. 68/2016.

In particolare e fra l'altro, il Consiglio Comunale osservava che: *“alla luce della situazione di incertezza di cui sopra (sull'esito dell'impugnazione della deliberazione di approvazione della variante urbanistica) e considerato che se i fondi, allo scopo impegnati, non trovassero entro il corrente esercizio (e anzi entro il 30 novembre), con una nuova variazione di bilancio, un diverso impegno, i relativi spazi finanziari nell'ambito dei saldi di finanza pubblica (ex patto di stabilità) resterebbero definitivamente inutilizzabili per i vincoli imposti dalla normativa - ritiene necessario dare priorità alla realizzazione degli interventi per la messa in sicurezza dell'Anfiteatro Arena, monumento simbolo della città di Verona nonché prestigioso palcoscenico di eventi lirici, musicali e culturali di livello internazionale che richiamano ogni anno migliaia di turisti e che hanno quindi un'indubbia ricaduta anche di livello economico per la città, nonché per la messa in sicurezza delle strade comunali che necessitano da anni di interventi più consistenti ormai non più ulteriormente procrastinabili, interventi rispetto ai quali, i competenti uffici comunali hanno dato garanzia di poter procedere all'approvazione dei relativi progetti definitivi e al conseguente impegno della spesa entro il corrente anno, assicurando quindi la realizzazione degli interventi; In base a quanto previsto nella proposta di finanza di progetto potrebbero risultare necessarie, per gli eventuali interventi di bonifica ed altresì nel caso in cui non fosse possibile ricorrere a personale dipendente del Comune o di altri enti pubblici per lo svolgimento dell'incarico di direzione dei lavori, risorse aggiuntive di bilancio che limiterebbero ulteriormente la possibilità di spesa di questo Comune; La revoca in oggetto non implica l'intenzione, da parte di questa Amministrazione, di non provvedere al recupero del compendio dell'ex Arsenale. Come sopra evidenziato infatti, è ormai prossimo l'avvio del primo stralcio degli interventi di ripristino delle coperture del compendio stesso, che permetterà di risolvere le urgenze più evidenti, fermo restando l'impegno di questa Amministrazione a proseguire nella realizzazione dei successivi interventi sulla base di successivi approfondimenti”*.

Con il presente ricorso il proponente ha impugnato quest'ultima delibera di revoca, deducendone l'illegittimità per tre ordini di motivi.

In particolare, con il primo motivo la parte ricorrente ha dedotto l'inesistenza/nullità della delibera di revoca per carenza di potere ed inesistenza del procedimento di approvazione, non essendo stato questo preceduto dalla presentazione di una proposta da parte dei soggetti titolari del potere d'iniziativa in base allo Statuto comunale.

Con il secondo motivo di ricorso il proponente ha dedotto l'illegittimità della revoca per violazione e falsa applicazione dell'art. 21 *quinquies* della L. n. 241/1990, per difetto dei presupposti e travisamento nonché per erroneità e contraddittorietà della sua motivazione; ciò in quanto, a sostegno della revoca, il Comune non avrebbe addotto "sopravvenuti motivi di pubblico interesse" ma il mero "ripensamento" dell'originario pubblico interesse (e, dunque, dell'opportunità) di realizzare il progetto. In ogni caso, secondo la parte ricorrente, nessuno degli elementi che l'amministrazione aveva addotto a sostegno della deliberazione di revoca, sarebbe idoneo a dare conto dell'attuale inopportunità di realizzare il progetto.

Con il terzo motivo di ricorso si è invece dedotto il difetto di motivazione della delibera impugnata, nonché il travisamento dei fatti, il difetto d'istruttoria, la manifesta irragionevolezza e l'illogicità. In particolare la parte ricorrente ha evidenziato come il potere riconosciuto all'amministrazione dall'art. 21 *quinquies* di revocare un atto impone alla stessa di assolvere all'obbligo di motivazione in maniera particolarmente approfondita con riguardo, oltre all'interesse pubblico perseguito, agli interessi privati coinvolti ed all'affidamento riposto nella efficacia dei provvedimenti oggetto di revoca, attesa l'ampia latitudine della discrezionalità di cui gode l'amministrazione nell'esercizio di tale potere. Nel caso di specie, risulterebbe del tutto omessa ogni valutazione comparativa con l'interesse e il legittimo affidamento del RTI promotore alla realizzazione del progetto ed anche

ogni considerazione delle deduzioni contenute nella memoria procedimentale depositata dal RTI promotore a seguito dell'avvio del procedimento di revoca.

Con il quarto motivo, la parte ricorrente ha invece lamentato la mancata previsione dell'indennizzo in proprio favore, in violazione a quanto previsto dall'art. 21 *quinquies* della L. n. 241/1990.

Il promotore ha quindi chiesto, oltre all'annullamento della delibera impugnata, anche la condanna dell'Amministrazione al pagamento del suddetto indennizzo e al risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale ex art. 1337 c.c., essendo quest'ultima pervenuta ad adottare il provvedimento impugnato sulla base di un comportamento contrario ai doveri di buona fede e correttezza.

La ricorrente si è invece riservata di agire con separato giudizio al fine di far valere la responsabilità aquiliana, ex art. 2043 c.c., dell'Amministrazione comunale.

Quanto all'ammontare del danno risarcibile in questo giudizio esso andrebbe, secondo quanto specificato dalla ricorrente nella memoria di replica, parametrato alle spese sostenute dal RTI promotore per la presentazione del progetto e la sua messa a gara (danno emergente) ed anche al mancato guadagno conseguente alla mancata prosecuzione della procedura, con perdita della possibilità per lo stesso di aggiudicarsi la gara (lucro cessante).

Si è costituito il Comune di Verona difendendo la correttezza del proprio operato e contestando la fondatezza dei singoli motivi di ricorso, nonché delle connesse domande indennitarie e risarcitorie e concludendo per il rigetto integrale del gravame.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica. In particolare, in ordine al primo motivo di ricorso, la parte ricorrente ha dato atto che le censure ivi formulate in ordine alla inesistenza/nullità della revoca per carenza di potere ed inesistenza del procedimento di approvazione, sono rimaste superate dalla documentazione prodotta in giudizio dal Comune di Verona



da cui si evince che nella seduta del 22 settembre 2017, la Giunta comunale aveva deliberato di sottoporre all'approvazione del Consiglio Comunale il provvedimento avente ad oggetto la "revoca della deliberazione consiliare n. 68 del 30 novembre 2016".

All'udienza del 7 febbraio 2017, prima della discussione, il Collegio ha sottoposto al contraddittorio delle parti la questione del sopravvenuto difetto d'interesse della domanda di annullamento, essendo state destinate, le risorse finanziarie nella disponibilità del Comune, ad altri fini, mediante successive delibere non impugnate. Quindi, all'esito della discussione, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

#### DIRITTO

1. Preliminarmente, la domanda di annullamento della delibera di revoca impugnata deve essere dichiarata, se non inammissibile *ab initio* per carenza d'interesse (non avendo la ricorrente espressamente chiesto la tutela in forma specifica mediante la prosecuzione della gara, né altrimenti manifestato l'attualità del proprio interesse all'affidamento della concessione), comunque improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse, avendo ormai l'Amministrazione comunale destinato i fondi disponibili per l'esercizio 2017 ad altri progetti, con conseguente impossibilità di realizzare il progetto per l'Arsenale. In particolare, è stata prodotta in giudizio la delibera della Giunta del 4 dicembre 2017 di approvazione del progetto definitivo degli interventi per la conservazione, valorizzazione e fruizione dell'Anfiteatro romano "Arena di Verona", progetto, nelle chiare intenzioni dell'Amministrazione, alternativo rispetto a quello di recupero dell'Arsenale.

2. Residuano dunque la domanda risarcitoria ex art. 1337 c.c. e la richiesta di liquidazione dell'indennizzo ex art. 21 *quinquies* L. 241/1990.

Tali domande non possono essere accolte per le ragioni che si passa ad illustrare.

2.1. Quanto alla prima domanda va ricordata l'univoca giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo la quale, in tema di *project financing*, anche una volta dichiarata di pubblico interesse una proposta di realizzazione di lavori pubblici ed individuato quindi il promotore privato, l'Amministrazione non è tenuta a dare corso alla procedura di gara per l'affidamento della relativa concessione, posto che tale scelta costituisce una tipica e prevalente manifestazione di discrezionalità amministrativa nella quale sono implicate ampie valutazioni in ordine all'effettiva esistenza di un interesse pubblico alla realizzazione dell'opera, tali da non potere essere rese coercibili nell'ambito del giudizio di legittimità che si svolge in sede giurisdizionale amministrativa (Cons. Stato, III, 20 marzo 2014, n. 1365; cfr. altresì Cons. Stato, III, 4026, 30 luglio 2013; 24 maggio 2013, n. 2838; V, 6 maggio 2013, n. 2418).

Ne consegue che anche dopo la dichiarazione di pubblico interesse dell'opera, la valutazione amministrativa della perdurante attualità dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera continua a essere immanente. Si tratta infatti di considerare, sino all'affidamento, l'attualità e la convenienza della realizzazione, senza condizionamenti da parte delle aspettative del promotore.

Ne consegue ancora che nella presentazione del progetto da parte del promotore, vi è un'assunzione consapevole di rischio a che quanto proposto non venga poi stimato conforme all'interesse pubblico e dunque davvero da realizzare (cfr. Cons. Stato, III, 20 marzo 2014, n. 1365, cit.).

Con specifico riguardo alla reclamata responsabilità precontrattuale, va rammentato ancora come la giurisprudenza del Consiglio di Stato abbia, in casi analoghi a quello ora all'esame del Collegio, escluso che la P.A. possa incorrere in tale tipo di responsabilità, non sussistendo, di regola, la violazione del dovere di correttezza negoziale da parte dell'Amministrazione che eserciti il proprio potere di revoca dell'approvazione del progetto, né un affidamento tutelabile da parte del

promotore circa il consolidamento della propria posizione, con la conseguenza che l'abbandono del progetto da parte della prima non integra in capo al proponente alcuna pretesa risarcitoria e nemmeno indennitaria (Cons. Stato: V, 18 gennaio 2017 n. 207; V, 26 giugno 2015, n. 3237; III, 20 marzo 2014, n. 1365, cit.).

Ritiene il Collegio di non aver motivo per discostarsi da tali approdi giurisprudenziali nel giudicare la presente controversia, in cui, pur apertasi la fase della gara per la selezione dell'affidatario, questa è stata interrotta prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte, senza che alcun affidamento sul consolidamento della propria posizione possa dirsi maturato in capo alle imprese promotrici odierne ricorrenti.

In effetti, la procedura prevista in materia di finanza di progetto vede concentrarsi l'interesse dell'Amministrazione non su di un possibile contraente, bensì su di una proposta che risponda ad un determinato interesse pubblico, essendo ancora incerta, anche dopo l'approvazione del progetto, la stessa cerchia dei possibili affidatari della concessione che prenderanno parte alla fase competitiva. Né, comunque, tale procedura (per il caso di specie disciplinata dal comma 15 dell'art. 183 d.l.g. 50/2016) contempla atti che possano essere sussunti nel concetto di "trattative" tra proponente e P.A., o nel concetto di "formazione del contratto", bensì una serie di passaggi, strettamente regolati dalla legge e dalla *lex specialis* di gara, in esito ai quali, peraltro, il progetto iniziale può trovare un intestatario diverso dal suo originario autore.

In definitiva, la mancata individuazione dell'aspirante contraente e l'estraneità al momento formativo del contratto quantomeno delle prime fasi in cui si articola il complesso procedimento della finanza di progetto, non consentono di rintracciare nella fattispecie in esame gli elementi costitutivi della responsabilità precontrattuale prevista dall'art. 1337 c.c. .

In aggiunta, osserva il Collegio, che il Comune di Verona non ha dato luogo al benché minimo affidamento sul consolidamento della posizione precontrattuale delle ricorrenti, avendo quest'ultime presentato il progetto di cui si tratta, di propria iniziativa (non essendo il progetto presente negli strumenti di programmazione approvati dal Comune) assumendosi dunque il rischio che esso non venisse giudicato conforme all'interesse pubblico, e dovendosi considerare insito nella posizione del promotore il rischio economico della redazione e mancata realizzazione del progetto presentato.

In ogni caso, mancherebbe pure l'ulteriore elemento costitutivo della responsabilità precontrattuale che dovrebbe esser rappresentato nel caso di specie, nella prospettiva delle ricorrenti, dall'aver l'Amministrazione resistente realizzato un contegno nel suo complesso violativo del generale canone della buona fede, per avere indotto il promotore a confidare nella realizzazione dell'intervento, per poi frustrare tale legittima aspettativa in modo inopinato e sostanzialmente sleale.

Al contrario, già nella delibera approvativa del progetto (n. 68 in data 30 novembre 2016) si subordinava il prosieguo della procedura di scelta del concessionario, fra le altre condizioni, all'approvazione da parte del Consiglio comunale della variante urbanistica di cui sopra si è detto; e si prevedeva espressamente che nel caso di esito negativo anche di una sola delle dette condizioni, alcun tipo di rimborso sarebbe spettato al proponente.

La variante al piano degli interventi è stata sì approvata, ma subito dopo è stata impugnata davanti a questo TAR, generando una obiettiva situazione d'incertezza sulla sopravvivenza di detta condizione che non poteva essere ignorata dall'Amministrazione comunale, essendo chiaro che l'eventuale annullamento della variante avrebbe determinato l'impossibilità di realizzare l'opera, ponendo nel nulla la procedura di *project financing*.

D'altro canto, l'esito del giudizio non sarebbe stato conoscibile entro l'anno 2017 (essendo la richiesta di fissazione dell'udienza di merito entro l'autunno risultata non compatibile col carico del ruolo della II Sezione); con la conseguenza che le risorse impegnate per l'opera nel bilancio 2017, se poi l'intervento non fosse stato realizzato per il mancato avverarsi delle condizioni previste, negli anni successivi non sarebbero state utilizzabili quali risorse aggiuntive per opere diverse, incontrando il limite annuale di spesa cui i Comuni sono assoggettati.

Per cui, del tutto ragionevolmente il Comune di Verona ha ritenuto d'impegnare, nel 2017, i quattordici milioni di euro destinati all'Arsenale, per altre opere (conservazione dell'Anfiteatro Arena, sistemazione strade comunali) rivelatesi più urgenti e di almeno pari interesse pubblico.

Per di più, il piano finanziario del progetto apriva delle incertezze per la necessità del Comune di reperire ulteriori risorse in tema di spesa per la direzione lavori e di spese di bonifica.

Tali ragioni sono state tutte esplicitate in maniera assai esaustiva nella motivazione della delibera impugnata.

In conclusione, deve essere escluso che, in costanza delle suddette sopravvenienze di fatto, il Comune di Verona, facendo un uso ragionevole ed appropriato della propria ampia amplissima discrezionalità insita in tali scelte gestionali delle risorse pubbliche, possa essere incorso in una responsabilità precontrattuale per essersi comportato scorrettamente nei confronti del promotore.

2.2. Quanto invece alla mancata liquidazione dell'indennizzo, il Collegio ritiene di convenire con la consolidata giurisprudenza formatasi sull'argomento, ricordata anche dalla difesa del Comune di Verona, per la quale la disciplina dell'art. 21 *quinquies* della L. 241/1990, posta per gli atti ad efficacia durevole, sia inapplicabile, in generale, agli atti dei procedimenti di gara prima

dell'aggiudicazione definitiva e, in specie, alla finanza di progetto per la quale il codice dei contratti pubblici, già da tempo, ha posto una disciplina speciale.

In particolare, tale giurisprudenza ritiene, del tutto condivisibilmente, che la disciplina generale di cui all'art. 21 *quinquies* sia inapplicabile alla materia del *project financing*, in quanto per tale materia vige una disciplina speciale che (ora ai commi 12 e 15 dell'art. 183 del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50) regola espressamente il diritto al rimborso delle spese per la predisposizione del progetto, riconoscendo tale diritto (peraltro da far valere nei confronti dell'aggiudicatario e non dell'Amministrazione) solo a conclusione della gara, nel caso in cui il promotore non risulti aggiudicatario; ed inoltre, in quanto, come già detto, la dichiarazione di pubblico interesse di un progetto spontaneamente presentato dal promotore non è un atto durevole, ovvero attributivo in maniera definitiva di un vantaggio, ma meramente ed eventualmente prodromico alla indizione di una gara (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II bis, 25 ottobre 2017 n. 10695; T.A.R. Napoli, sez. I, 04 aprile 2017 n. 1803; T.A.R. Palermo, sez. III, 13 ottobre 2016, n. 23639; T.A.R. Latina, 28 febbraio 2013, n. 207).

Le domande di condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni per responsabilità precontrattuale, ovvero al pagamento dell'indennizzo di cui all'art. 21 *quinquies* L. 241/1990 devono pertanto essere respinte.

3. In conclusione, per le ragioni finora esposte, il ricorso deve essere dichiarato in parte improcedibile ed in parte infondato.

4. Considerata tuttavia la peculiarità della controversia e delle vicende ad essa sottostanti, si ritengono sussistere i presupposti per l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte improcedibile e per altra parte lo rigetta nei sensi indicati in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente

Silvia Coppari, Primo Referendario

Nicola Fenicia, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Nicola Fenicia**

**IL PRESIDENTE**  
**Maurizio Nicolosi**

IL SEGRETARIO