



**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 l' Abruzzo**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 245 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Icm S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e Abp Nocivelli S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Roberto Colagrande e Giovanni Mangialardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. Roberto Colagrande in L'Aquila, via V. Veneto, n. 11;

***contro***

Regione Abruzzo, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, via Buccio da Ranallo;

Azienda Sanitaria Locale Lanciano -Vasto - Chieti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Riccardo Pagani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'accertamento dell'illegittimità,***

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- dell'inerzia della Regione Abruzzo e dell'ASL Lanciano Vasto Chieti, per quanto di rispettiva competenza, nell'avviare la gara pubblica sulla proposta giudicata di pubblico interesse e fattibile presentata da ICM Spa e ABP Nocivelli Spa per la “nuova costruzione, demolizione e ristrutturazione dell'Ospedale clinicizzato “SS. Annunziata” di Chieti e la gestione di alcuni servizi non sanitari e commerciali” e, comunque, nel concludere il procedimento finalizzato alla realizzazione di tutti quegli adempimenti necessari e funzionali alla indizione della suddetta procedura di gara, come da delibera di G.R. n. 495 del 9.7.2018;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Icm S.p.A. il 29/3/2021:

per l'annullamento,

*previa adozione delle misure cautelari più idonee,*

- della delibera della Giunta Regionale della Regione Abruzzo 33/2021, non notificata alle ricorrenti e depositata nel presente giudizio il 26 gennaio 2021, con la quale la Giunta Regionale ha disposto in particolare:

*“1. di revocare la D.G.R. n. 395 del 23 maggio 2015 e le deliberazioni ad essa conseguenti relative all'affidamento in regime di finanza di progetto della concessione relativa alla progettazione definitiva ed esecutiva, alla esecuzione dei lavori di nuova costruzione, demolizione e ristrutturazione dell'Ospedale Clinicizzato “SS. Annunziata” di Chieti;*

*2. di stabilire che le persistenti e particolari condizioni di precarietà strutturale debbano trovare adeguata soluzione in seno alla vigente programmazione regionale – come indicata - e mediante gli strumenti finanziari fissati dall'art. 20 della L.67/1988 11 marzo 1988, n. 67, nonché dal D.L. n. 34/2020, siccome convertito con L.17 luglio 2020, n. 77;*

*3. di demandare, conseguentemente, alla ASL di Lanciano/Vasto/Chieti, l'attivazione di una nuova procedura volta a rendere il plesso del PO SS. Annunziata di Chieti strutturalmente adeguato agli standard previsti e*

*puntualmente incardinato all'interno della nuova programmazione sanitaria regionale”;*

- degli atti richiamati nella censurata DGR n. 33 del 26 gennaio 2021 ove intesi nel senso di rendere necessaria la revoca delle precedenti delibere riferite alla procedura di project financing avviata su istanza di ABP Nocivelli e ICM, e segnatamente: i) deliberazione regionale n. 41/3 del 21 dicembre 2020 ove si prevede che, con riguardo al *“nosocomio di Chieti, in relazione alla proposta della ICM-ABP Nocivelli, formulata ai sensi dell'art. 183, comma 15 del D.Lgs 50/2016, si ritiene di procedere alla rivalutazione della funzionalità progettuale in ragione degli attuali bisogni assistenziali - anche in relazione all'emergenza pandemica in atto - della rete ospedaliera, nonché della sostenibilità economico-finanziaria relativa”*; ii) nota prot.n.3439U21-CH del 14 gennaio 2021 con cui la ASL di Lanciano Vasto Chieti ha palesato come, *“negli ultimi mesi, anche in ragione delle sopravvenute indicazioni statali e regionali inerenti al rischio pandemico, si siano prodotte, e continuino a prodursi, rapide dinamiche modificatorie degli assetti aziendali sia per aspetti strutturali e logistici che organizzativi”*;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, anche non noto, fra cui per quanto occorrer possa la nota dell'ASL prot. 26519U21 del 23 marzo 2021.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Abruzzo e dell’Azienda Sanitaria Locale Lanciano – Vasto - Chieti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 novembre 2021 la dott.ssa Maria Colagrande;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le ricorrenti ICM S.p.a. e ABP Novelli S.p.a. hanno presentato, in data 4.4.2014, una proposta di *“project financing”*, ai sensi dell’art. 153 comma 19 d.lgs. n. 163/2006, per la *“progettazione definitiva ed esecutiva, alla esecuzione dei lavori di nuova costruzione, demolizione e ristrutturazione dell’Ospedale clinicizzato “SS. Annunziata” di Chieti e alla gestione di alcuni servizi non sanitari e commerciali”*, con spese a carico dei proponenti, da recuperare nei successivi 25 anni mediante:

- il versamento da parte dell’ASL di Chieti di un canone di disponibilità predefinito;
- la concessione alle proponenti della gestione di alcuni servizi nell’ambito del presidio ospedaliero di Chieti nell’arco di 25 o 30 anni, da erogarsi a costi inferiori o equivalenti rispetto a quelli attualmente sostenuti dall’ASL.

In seguito la Regione Abruzzo:

- con d.G.R. n. 395 del 23 maggio 2015, ha disposto di procedimentalizzare la proposta di *“project financing”*, sia in ragione della precarietà strutturale di taluni corpi di fabbrica del compendio ospedaliero teatino, sia per la sua correlazione con le esigenze didattiche della facoltà di medicina di Chieti;
- con d.G.R. n. 133 del 4 marzo 2016, ha poi individuato, *“ai fini della dichiarazione di pubblico interesse, le azioni e le prescrizioni in capo alla ASL ed alla Giunta Regionale”*;
- con d.G.R. n. 170 del 13 aprile 2017, *“preso atto della infruttuosità del procedimento di valutazione della proposta – protrattosi complessivamente per 990 giorni (dal 27 giugno 2014 al 13 marzo 2017) – gestito dalla ASL”*, ha diffidato la stessa ASL a concludere il procedimento di valutazione della proposta;
- con d.G.R. n. 118 del 2 marzo 2018 ha dato atto della *“coerenza della proposta con le finalità di interesse pubblico evidenziate nelle precedenti deliberazioni regionali e ha assegnato al RUP un termine di 15 giorni per superare le criticità tecnico-funzionali ed economico-finanziarie riscontrate nello svolgimento dell’attività istruttoria della proposta”*;
- con d.G.R. n. 325 del 18 maggio 2018 ha confermato *“l’urgenza e la rilevanza*

*strategica di intervento di costruzione del nuovo Presidio Ospedaliero di Chieti*”, per le stesse ragioni evidenziate nella d.G.R. n. 395 del 23 maggio 2015, modificando la durata della concessione e prevedendo la riduzione del contributo di disponibilità e la concessione di un contributo di € 30.000.000,00 finanziato dall’eccedenza rispetto al fabbisogno delle risorse stanziato per la copertura delle perdite del servizio sanitario regionale;

- con d.G.R. n. 495 del 9 luglio 2018, la Regione ha dichiarato la fattibilità della proposta in oggetto ed ha assegnato alla ASL *“il termine di sessanta giorni dalla comunicazione della delibera per l’inserimento dell’opera negli strumenti di programmazione, per la susseguente approvazione progettuale nonché per gli adempimenti connessi all’avvio della procedura di gara e per le funzioni di Stazione Appaltante dell’intervento”*.

Con delibera n. 940 del 3 agosto 2018, l’ASL ha quindi disposto di inserire la proposta delle ricorrenti nella programmazione dei lavori pubblici relativa al triennio 2018-2020, di dare mandato al direttore amministrativo di acquisire servizi di supporto legale, economico, finanziario e tecnico, professionale e di affidare la concessione per la progettazione definitiva ed esecutiva, l’esecuzione dei lavori di costruzione, demolizione e ristrutturazione dell’ospedale clinicizzato “SS. Annunziata” di Chieti e la gestione di alcuni servizi non sanitari e commerciali.

Con lettere del 13 novembre e 6 dicembre 2018, 11 gennaio, 9 ottobre e 18 novembre 2019, ICM S.p.a. e ABP Nocivelli S.p.a. hanno sollecitato l’avvio del procedimento di affidamento della concessione.

Con d.G.R. n. 290 del 25 maggio 2020, la Regione ha evidenziato la necessità di coprire la perdita di esercizio, pari a €13.335.000, del servizio sanitario relativa al quarto trimestre 2019 e ha soppresso, quindi, il finanziamento di €30.000.000,00 a titolo di contributo pubblico per la realizzazione del nuovo presidio ospedaliero di Chieti, prevedendo di utilizzare a tal fine le risorse derivanti dall’art. 20 della legge 67/1988, come stabilito dalla legge 145/2018 (art. 1, comma 555), ovvero tramite

operazioni di mutuo, *“nel limite del 95 per cento della spesa ammissibile risultante dal progetto, con la BEI, con la Cassa depositi e prestiti e con gli istituti e aziende di credito all'uopo abilitati”*.

Dopo la richiesta delle ricorrenti del 20.5.2020, reiterata il 13.6.2020 e il 7.7.2020, rivolta alla Regione Abruzzo e alla ASL di fornire *“dettagliati chiarimenti in merito alle modalità, tempistiche e provvedimenti che intendono assumere per finalizzare la procedura di gara”*, il Presidente della Regione Abruzzo, con nota prot. 205740/20 del 7 luglio 2020, ha comunicato che sono in fase di definizione tutti gli approfondimenti di natura tecnica economica e finanziaria, prodromici alle valutazioni che saranno assunte in merito all'iniziativa progettuale.

Con nota prot. RA/222266/20 del 23 luglio 2020 il Direttore del Dipartimento Sanità della Regione Abruzzo, nel confermare *“la garanzia della copertura del contributo pubblico di cui all'art. 180 comma 6 del d.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. con le risorse derivanti dall'art. 20 L. 67/1998, come stabilito dalla L. 145/2018”*, ha comunicato che *“in riferimento alla progettualità, si resta in attesa di conoscere i fabbisogni assistenziali della Rete COVID e dell'approvazione della Rete Ospedaliera Regionale”*.

Lamentando l'effetto soprassessorio di tali ultime comunicazioni, le ricorrenti con il ricorso introduttivo hanno chiesto al tribunale dichiararsi l'illegittimità dell'inerzia della Regione e della ASL nella conclusione del procedimento finalizzato alla selezione del concessionario per la progettazione e costruzione dell'Ospedale clinicizzato “SS. Annunziata” di Chieti e per la gestione di alcuni servizi non sanitari e commerciali.

Resistono la Regione Abruzzo e la ASL che ha eccepito l'irricevibilità del ricorso per avvenuta decorrenza dei termini di impugnazione.

Con atto di motivi aggiunti del 29.3.2021 le ricorrenti hanno impugnato la delibera della Giunta Regionale della Regione Abruzzo n. 33/2021 che ha revocato la d.G.R. n. 395 del 23 maggio 2015 e le deliberazioni ad essa conseguenti, relative all'affidamento in regime di finanza di progetto della concessione relativa alla

progettazione definitiva ed esecutiva, alla esecuzione dei lavori di nuova costruzione, demolizione e ristrutturazione dell'Ospedale Clinicizzato "SS. Annunziata" di Chieti.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

1) *violazione e falsa applicazione dell'art. 21-quinques della legge n. 241/90 e dei correlati principi in tema di ius poenitendi della P.A. anche in relazione agli articoli 3, 41 e 97, Cost. e agli articoli 3 e 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione degli art. 153 d.lgs. 163/2006 e degli articoli 180 e 183 comma 15, d.lgs 50/2016. Eccesso di potere: contraddittorietà, illogicità, irragionevolezza, erroneità nei presupposti e travisamento dei fatti; sviamento;* la d.G.R. n. 33/2021 che ha revocato le precedenti determinazioni della Giunta muoverebbe dai seguenti errati presupposti:

a) la d.G.R. n. 395/2015 e la d.G.R. n. 133/2016 sarebbero state emanate quando i poteri programmatori implicanti impegni di spesa erano ancora in capo all'organo commissariale statale e non alla Giunta regionale che non avrebbe potuto, pertanto, provvedere sulla proposta di *project financing*; le ricorrenti obiettano che dette deliberazioni non avrebbero alcun contenuto programmatico, limitandosi la prima, a "*procedimentalizzare*" l'istruttoria della proposta di *project financing* e, la seconda, a "*incaricare la ASL di provvedere alle incombenze concernenti la disamina del progetto preliminare e degli allegati alla proposta*", mentre le deliberazioni che hanno inciso sulla programmazione della ASL, dichiarando la proposta di pubblico interesse, sarebbero successive alla cessazione del mandato commissariale (30 settembre 2016) che, peraltro, non avrebbe mai compreso l'esercizio dei poteri di programmazione dell'edilizia sanitaria di competenza della Giunta;

b) la scelta di ricorrere al *project financing* non avrebbe rispettato l'autonomia e la discrezionalità della ASL nella scelta dello strumento da utilizzare per l'intervento sul P.O. di Chieti; le ricorrenti osservano, in contrario, che proprio la ASL (quale

amministrazione aggiudicatrice) ha trasmesso alla Regione, il 4 aprile 2014, la proposta di *project financing* ritenendola di rilevanza tale da coinvolgere i poteri regionali di indirizzo e di programmazione degli interventi di edilizia ospedaliera previsti dal d.lgs. n. 502/1992 e dalla legge n. 67/1988;

c) la scelta di ricorrere al *project financing* non sarebbe idonea a soddisfare l'interesse pubblico, in quanto l'opera deve essere realizzata con capitali privati, la contribuzione pubblica dovrebbe essere limitata ad importi non significativi e non risulterebbe essere stata verificata la convenienza a ricorrere alla finanza di progetto rispetto ad una ordinaria procedura di appalto; le ricorrenti sostengono invece che tale verifica sarebbe stata effettuata dal RUP individuato dal Direttore Generale della Regione che, con relazione del 5 luglio 2018 ha proceduto "*alla disamina delle problematiche tecniche finanziarie e giuridiche relative alla valutazione ed alla eventuale modifica della proposta avuto particolare riguardo ai profili connessi alla economicità e durata della concessione*";

d) il Piano di Riqualificazione del Sistema Sanitario 2016-2018 ("intervento 4.1") ha espressamente indicato nell'Accordo di Programma Stato-Regione lo strumento principale volto al rinnovo del parco strutturale ospedaliero, riservando a progetti come la assistenza domiciliare assistita gli strumenti finanziari alternativi rispetto ai finanziamenti pubblici in conto capitale (PPP); secondo le ricorrenti invece, la Regione, con d.G.R. n. 325/2018, avrebbe espressamente ritenuto la proposta di *project financing* coerente con gli obiettivi e gli strumenti del predetto Piano di Riqualificazione;

e) nelle deliberazioni giuntali non è stata esplicitata incondizionatamente una dichiarazione di pubblico interesse; le ricorrenti obiettano che la d.G.R. n. 118 del 2 marzo 2018, la Regione Abruzzo avrebbe dato atto della "*coerenza della proposta con le finalità di interesse pubblico ...*" garantendo il contributo pubblico con d.G.R. n. 325/2018, d.G.R. n. 403/2018, d.G.R. n. 290/2020 e con la stessa d.G.R. n. 495/2018 che, dopo aver dichiarato la pubblica utilità e la fattibilità della proposta di *project financing*, ha stabilito che la disponibilità finanziaria prevista



dalla d.G.R. n. 403/2018 per il pagamento dei canoni di disponibilità e della gestione dei servizi pari a € 30.000.000,00 annui, *“deve, in ogni caso, essere garantita”*;

f) nella deliberazione della Giunta n. 41/3 del 21 dicembre 2020 è espressamente previsto che, *“in relazione alla proposta della ICM Spa-ABP Novelli Spa, formulata ai sensi dell'art. 183, comma 15 del d.lgs. n. 50/2016”* si debba rivalutare la *“funzionalità progettuale in ragione degli attuali bisogni assistenziali - anche in relazione all'emergenza pandemica in atto - della rete ospedaliera, nonché della sostenibilità economico-finanziaria relativa”*; le ricorrenti sostengono che si tratterebbe di mere clausole di stile perché non viene descritta, alcuna situazione di fatto sopravvenuta che renderebbe non più adeguata la proposta di *project financing* e tale da giustificarne un ripensamento, anzi la pandemia “*covid 19*” richiamata nella deliberazione avrebbe dovuto avvalorare e rendere più urgente la procedimentalizzazione della proposta che prevede il finanziamento con capitali privati anziché rimettere alla ASL, sprovvista delle necessarie competenze e risorse, l'attivazione di una nuova procedura, senza considerare che, ove pure sussista un mutamento della situazione di fatto, la Regione avrebbe potuto, ai sensi dell'art. 183, comma 15, d.lgs. n. 50/2016, valutare l'inserimento di modifiche nel progetto o nello stesso bando di gara per l'affidamento della concessione.

2) *violazione e falsa applicazione degli articoli 3, 6, 7 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241 anche in relazione all'art. 183, comma 15, del d.lgs. 50/2016 e agli articoli 3, 41 e 97, Cost.*; le ricorrenti lamentano l'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento di autotutela che avrebbe consentito loro di esprimersi sulle ragioni del ripensamento della Regione e far valere ogni possibile argomento per orientarne il convincimento verso una contraria conclusione, coerentemente con l'art. 183, comma 15 d.lgs. n. 50/2016.

Resistono le amministrazioni intimete.

All'udienza del 3 novembre 2021 il ricorso e i motivi aggiunti sono passati in

decisione.

## DIRITTO

1. La questione all'esame del collegio verte sulla revoca delle deliberazioni con le quali la Regione Abruzzo aveva dichiarato la fattibilità e il pubblico interesse del progetto di realizzazione del nuovo ospedale "SS. Annunziata" di Chieti e di gestione di alcuni servizi non sanitari e commerciali.

2. Il ricorso introduttivo deve essere dichiarato improcedibile, in quanto l'adozione della d.G.R. n. 33/2021 ha dato al procedimento l'impulso che le ricorrenti ritenevano doveroso, anche se non soddisfacente del loro interesse all'indizione della gara per l'affidamento in concessione dei lavori di realizzazione e gestione dell'opera pubblica.

3. I motivi aggiunti non sono fondati.

3.1. Il collegio ritiene che le deliberazioni con le quali la Regione ha esaminato, dichiarato la fattibilità e la conformità al pubblico interesse e individuato le possibili fonti di finanziamento del progetto proposto dalle ricorrenti, abbiano tutte natura preparatoria della successiva indizione della gara per l'affidamento in concessione della realizzazione e gestione dell'opera, ai sensi dell'art. 183, comma 15, d.lgs. n. 50/2016.

Dette deliberazioni si collocano infatti in una fase preparatoria analoga a quella nella quale le pubbliche amministrazioni, che intendono reperire sul mercato beni e servizi, adottano la deliberazione a contrarre prevista dall'art. 32, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, individuando gli elementi essenziali del contratto; parimenti nella fase di progetto l'amministrazione pondera, ai sensi dell'art. 183, comma 15, del d.lgs. n. 50/2016, la convenienza della proposta d'iniziativa privata mediante l'approvazione dello stato di fattibilità e del suo inserimento nel piano triennale delle opere pubbliche, previa verifica della sostenibilità finanziaria.

Ne consegue che alle deliberazioni regionali aventi detto contenuto, che sono state oggetto della revoca impugnata con i motivi aggiunti, deve riconoscersi, come alla

deliberazione a contrarre, efficacia meramente interna perché non determinano né l'insorgere di vantaggi, né la lesione di altrui situazioni soggettive e non sono quindi autonomamente impugnabili (fra le più recenti, sulla determina a contrarre, si rinvia a Consiglio di Stato sez. V, 15.5.2019, n. 3147).

Con l'ulteriore conseguenza che, se dette deliberazioni (in concreto la d.G.R. n. 495/2018, e la d.G.R. n. 403/2018) non consolidano in capo al promotore situazioni soggettive meritevoli di tutela, ma, secondo la giurisprudenza, solo un'aspettativa di fatto, deve escludersi anche che abbia effetti lesivi - e sia quindi impugnabile - l'atto che ne dispone il ritiro.

Il fatto che anche dalla revoca o dall'annullamento debba trasparire l'interesse pubblico che si sovrappone, in senso contrario, a quello che aveva giustificato l'adozione dell'atto oggetto di ritiro, non è motivo sufficiente per sostenere che emerga, per tale via, un interesse oppositivo qualificato orientato a far prevalere la scelta originaria su quella sopravvenuta.

3.2. Basta osservare che l'azione amministrativa è soggetta alle regole di pubblicità, trasparenza e buon andamento in ogni fase della sua manifestazione, anche se meramente preparatoria e non ancora in grado di attingere interessi di altri soggetti, perché essa persegue *ab origine* la cura dell'interesse pubblico che deve risultare espressamente dagli atti del procedimento.

Infatti dalla valutazione dell'interesse pubblico del progetto, che si giustifica solo se esso risulta fattibile e finanziabile, derivano altri effetti, per così dire collaterali, quali – con riferimento al caso di specie - l'inserimento del progetto dell'opera pubblica nell'elenco annuale delle opere dell'amministrazione aggiudicatrice in coerenza con il bilancio dell'ente, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 50/2016.

È per questa ragione che il ripensamento sull'intendimento, ancora *in pectore*, di realizzare l'opera pubblica deve seguire le stesse regole di trasparenza e pubblicità evidenziando l'interesse pubblico che giustifica l'abbandono dell'iniziativa, affinché possano rimuoversi i vincoli che essa ha prodotto sull'attività programmatoria finanziaria e contabile delle amministrazioni coinvolte.

È allora evidente che l'azione di governo dell'attuale interesse pubblico al riesame della convenienza della realizzazione di un'opera con la finanza di progetto, non interferisce con un interesse strumentale del promotore alla progressione del relativo procedimento che matura solo con l'indizione della gara pubblica, poiché l'amministrazione oblata della proposta, in tale fase, non è tenuta alla ponderazione di interessi diversi da quello pubblico, né a sollecitare il proponente a modificare il progetto, avendone la facoltà, non l'obbligo, ai sensi del comma 15 dell'art. 185 del d.lgs. n. 50/2016.

Ciò conferma, come evidenziato dalla difesa delle resistenti, che le proponenti non sono titolari di una situazione sostanziale se non viene bandita la gara per l'affidamento della concessione e, a maggior ragione, non sono legittimate all'impugnazione della revoca degli atti ad essa prodromici, adottata con la d.G.R. n. 33/2021.

3.3. La Regione non era poi tenuta a dare avviso dell'avvio del procedimento alle ricorrenti perché la revoca, da adottarsi e poi adottata all'esito della rinnovata valutazione del solo interesse pubblico, non era destinata a produrre effetti diretti nei loro confronti, né in senso ampliativo, né in senso limitativo del loro patrimonio giuridico.

3.4. Secondo un'analisi economica della vicenda si è ritenuto (fra le tante si rinvia a Consiglio di Stato sez. V, 18/1/2017, n.207) che grava sul proponente il rischio della mancata indizione della gara per l'affidamento in concessione della realizzazione dell'opera, in quanto, fino a quel momento le amministrazioni restano libere di valutare, secondo le procedure interne, le proposte che ricevono dagli operatori economici, salvo il limite della responsabilità precontrattuale per lesione del ragionevole affidamento nella conclusione dell'affare, affidamento che di norma matura solo quando l'amministrazione, dopo averne valutato la convenienza per l'interesse pubblico, propone, a sua volta, tramite gli organi titolari del potere negoziale, l'esecuzione dell'opera al miglior offerente, avviando la fase

concorsuale.

In tal senso si è espressa condivisibilmente Cassazione civile sez. I, 05/11/2012, n.18932: *“Nel giudizio sulla responsabilità precontrattuale di una p.a. (nella specie, di un Comune), devono essere considerate le regole dell'evidenza pubblica, le quali implicano la rilevanza delle sole trattative riferibili agli organi rappresentativi dell'ente o agli organi cui è istituzionalmente devoluta la formazione della sua volontà o, al più, ai funzionari delegati da questi organi, restando irrilevanti gli atti interni alla p.a. (nella specie, delibere della Giunta municipale), sui quali non può fondarsi un incolpevole affidamento dell'altro contraente”*.

3.5. Si impone pertanto il rigetto dei motivi aggiunti perché prospettano vizi degli atti impugnati sul presupposto, smentito dalle precedenti considerazioni, che l'amministrazione si fosse autovincolata a ponderare l'interesse pubblico con il loro interesse all'indizione della gara per l'affidamento in concessione della realizzazione e gestione dell'opera pubblica.

4. La complessa articolazione e durata del procedimento nel quale sono state coinvolte le ricorrenti giustifica la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti:

- dichiara improcedibile il ricorso introduttivo;
- respinge i motivi aggiunti;
- compensa le spese processuali.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 3 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Maria Colagrande, Primo Referendario, Estensore

Giovanni Giardino, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Maria Colagrande**

**IL PRESIDENTE**  
**Umberto Realfonzo**

**IL SEGRETARIO**