

La fase programmatica e la scelta del promotore nel partenariato pubblico privato sono contraddistinti da ampia discrezionalità. Sulla nozione di “pubblico interesse condizionato”

di Marco Natoli

Data di pubblicazione: 8-5-2026

Il partenariato pubblico privato rappresenta il principale modello di incontro tra il modus agendi dell'amministrazione, finalizzato al soddisfacimento dell'interesse pubblico primario, ed il contestuale conseguimento del bene della vita a favore dell'operatore economico.

Nella prima fase del PPP, di natura prettamente programmatica, convergono gli interessi dei suddetti soggetti, in un quadro caratterizzato da ampia collaborazione tra quest'ultimi. In tale contesto l'attività discrezionale della p.a. raggiunge il massimo obiettivo, manifestandosi nella proposizione della valutazione, cui segue il secondo momento tipico del giudizio, che termina con la scelta del miglior progetto di fattibilità.

Nel secondo successivo primario passaggio la suddetta attività discrezionale è necessariamente seguita dall'applicazione delle rigorose norme di evidenza pubblica, atte a far sì che il principio di tutela della concorrenza sia pienamente garantito.

Il pubblico interesse è condizionato all'approvazione finale e alle modifiche progettuali della proposta presentata dall'operatore economico, in quanto lo stesso interesse non costituisce in alcun modo un'autorizzazione definitiva per il promotore.

Guida alla lettura

Come è noto il partenariato pubblico privato, disciplinato dall'**articolo 193** (*Procedura di affidamento*) del **decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36**, è una procedura che si articola in una **prima fase**, nella quale tutti gli operatori interessati possono presentare le proprie proposte che l'Amministrazione valuta giungendo all'approvazione del progetto di fattibilità ritenuto d'interesse pubblico, determinando, in tal modo, la veste di “promotore” al proponente. Nella successiva **seconda fase** è indetta una gara alla quale è invitato anche il medesimo promotore, regolata dai principi stabiliti dal già menzionato Codice.

Sulla tematica è intervenuto il Tar Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 7 aprile 2026, n. 639, il quale si è soffermato sulle suddette due fasi.

Nello specifico, i Giudici emiliani hanno richiamato la giurisprudenza che si è pronunciata sulla questione. In particolare, è stato evidenziato **che i succitati momenti del *project financing*, pur essendo connessi sotto il profilo funzionale, sono strutturalmente autonomi tra di**

loro, essendo il primo di selezione del progetto di pubblico interesse, e il secondo di competizione ad evidenza pubblica, sulla base del progetto dichiarato di pubblica utilità.

Peraltro, la **prima fase**, in quanto finalizzata ad individuare il progetto ritenuto di maggior pubblico interesse, **ancorché procedimentalizzata, è connotata da amplissima discrezionalità amministrativa**. Infatti, tale momento **non consiste nella scelta della migliore fra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati**; al contrario, in tale contesto si realizza la **valutazione stessa** (il vero e proprio giudizio, cui segue necessariamente il momento della scelta, tipica manifestazione di esercizio di discrezionalità) **di un interesse pubblico che possa giustificare, alla stregua della programmazione delle opere pubbliche, l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore.**

Quindi, in tale contesto di individuazione di tale promotore di finanza di progetto **non trovano applicazione le norme di evidenza pubblica**; al contrario, si verifica un **particolare momento nel quale l'amministrazione, d'intesa con il privato, individua un obiettivo di interesse pubblico da compiere**. Tale fase interlocutoria di pura dialettica tra parte pubblica e soggetto privato è peraltro contraddistinta dal fatto che **l'amministrazione non è assolutamente obbligata a concludere la selezione**; tutto questo anche se la stessa proposta del privato, precedentemente individuato, è stata dichiarata dalla stazione appaltante di pubblico interesse. Infatti, in tal modo, **non si crea alcun vincolo per il soggetto pubblico e, corrispondentemente, si concretizza una mera aspettativa (non giuridicamente tutelata) in capo al privato; tale attesa è condizionata dalle valutazioni di esclusiva pertinenza dell'amministrazione in ordine alla opportunità di contrattare sulla base della proposta.**

Ne consegue che **è dall'eventuale provvedimento che chiude la prima fase che dipende il riconoscimento, da parte della stessa p.a., della fattibilità e della rispondenza all'interesse pubblico della proposta, consolidandosi solo in tale momento la posizione dell'interessato scelto quale potenziale contraente, in un contesto privilegiato rispetto agli altri concorrenti.**

Peraltro, la Sezione, nel richiamare giurisprudenza consolidata, ha puntualizzato che la valutazione preliminare, finalizzata all'individuazione del promotore nel *project financing*, è connotata, come rammentato, da **ampia discrezionalità** quanto al progetto ritenuto di maggior pubblico interesse. Da ciò si deduce che **la sindacabilità del giudice amministrativo è limitata ai soli casi di palese arbitrarietà, irragionevolezza o errore di fatto, essendo intesa non alla scelta della migliore tra più offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati, bensì alla valutazione di un interesse pubblico**. Detto interesse deve giustificare, alla stregua della programmazione delle opere pubbliche, l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore.

In definitiva la Sezione ha evidenziato il fatto che proprio l'individuazione del promotore di una procedura di finanza di progetto non è soggetta, come sopra detto, alle norme concorrenziali di evidenza pubblica.

Quanto espresso è dimostrato dal fatto che **la stessa amministrazione, dichiarata di pubblico interesse la proposta del privato ed individuato il promotore, non è tenuta a dare corso alla procedura di gara per l'affidamento della concessione.**

In conclusione, il TAR Bologna ha ribadito che la sopra indicata **prima fase** della procedura di PPP, dedicata, come detto, alla valutazione della proposta del promotore, è **di natura programmatica**. L'amministrazione, si ripete, gode di un'amplissima discrezionalità nel decidere se un progetto sia conforme al pubblico interesse.

Ma non solo.

La sentenza ha ulteriormente detto che **l'approvazione di un progetto di fattibilità con richiesta di modifiche non costituisce un'approvazione definitiva, ma un passaggio interlocutorio**; tale momento non garantisce automaticamente al proponente la qualifica di promotore senza il rispetto delle condizioni poste.

Quindi, **il pubblico interesse è condizionato** (all'approvazione finale e alle modifiche progettuali) **e non rappresenta un'autorizzazione definitiva per l'operatore economico**. Tale **pubblico interesse "condizionato" non conferisce un diritto immediato al proponente, poiché la PA mantiene discrezionalità nella fase di programmazione, prima della selezione definitiva**.

La pronuncia merita, peraltro, attenzione in quanto la stessa ha rimarcato l'importanza di passaggi procedurali essenziali.

Infatti, l'intervento del competente TAR ha chiarito che **gli atti della PA devono essere considerati come atti interni, fino alla conclusione della prima fase, delimitando il contenzioso**.

Quindi, nel *project financing*, la **dichiarazione di pubblico interesse di una proposta progettuale**, se subordinata a modifiche e non seguita dall'approvazione del progetto di fattibilità, non è immediatamente impugnabile, poiché rappresenta un **atto endoprocedimentale** e non incide sulle posizioni giuridiche degli operatori economici.

Di conseguenza, soltanto con la conclusione della prima fase, quando il progetto viene approvato in via definitiva, nasce un interesse a ricorrere.

Pubblicato il 07/04/2026

N. 00639/2026 REG.PROV.COLL.

N. 01037/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1037 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da Edison Next Government s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Bruno, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Savoia 31;

contro

Comune di Bologna, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Trentini, Nadia Zanoni, con domicilio eletto presso lo studio Antonella Trentini in Bologna, piazza Maggiore 6;

nei confronti

Consorzio Innova Società Cooperativa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Corrado Curzi, Elisa Valeriani, Nicola Bianchini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Enel Sole S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Lo Pinto, Fabio Cintioli, Luciana Battarino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Enel X Italia S.r.l., Consorzio Integra Società Cooperativa, Dab Sistemi Integrati S.r.l., non costituiti in giudizio;

La Patria S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Gabriele Rosario G. Tricamo, Marco Orlando, Antonietta Favale, Matteo Valente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta comunale di Bologna n. DG/PRO/2025/163 pubblicata in data 16 giugno 2025 (PG n. 439845/2025), con la quale è stata dichiarata di pubblico interesse la proposta presentata dal Consorzio Innova Società Cooperativa con Enel X, con ulteriori determinazioni in relazione alla procedura di PPP, tanto nella parte in cui è stata individuata come di pubblico interesse la ridetta proposta presentata dal Consorzio Innova Società

Cooperativa con Enel X, quanto nella parte in cui viene dato atto "che, come già disposto dal Consiglio Comunale con delibera P.G. 439053/2023, è autorizzata la proroga dei contratti vigenti dei servizi in questione, nelle more dell'espletamento della procedura di cui al punto precedente, tenendo conto che trattasi di servizi che non possono subire interruzioni, fino al 30 settembre 2026 o minor tempo necessario al subentro";

- nonché delle determinate dirigenziali non conosciute di concessione delle proroghe del contratto affidato a Enel Sole S.r.l. e degli altri contratti riferiti ai servizi indicati in esecuzione della deliberazione indicata al punto 1;

- di ogni altro atto connesso e consequenziale comunque lesivo per la posizione del ricorrente;

nonché:

- per la declaratoria di inefficacia dei contratti in relazione alla proroga dei servizi indicati nella deliberazione di cui al punto 1, ove eventualmente intervenute;

- anche ai sensi degli artt. 3, 7, 22 e ss. della Legge n. 241/90 e dell'art. 116 c.p.a., per l'accertamento del diritto della ricorrente all'accesso alla documentazione richiesta con nota in data 19 giugno 2025 inoltrata all'amministrazione comunale di Bologna e non riscontrata.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti:

per l'annullamento già richiesto nel ricorso introduttivo;

per l'accertamento del diritto di accesso alla documentazione richiesta con nota del 19 giugno 2025, non adeguatamente ostesa dal Comune di Bologna con il riscontro del 9 dicembre 2025.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Bologna, del Consorzio Innova Società Cooperativa, della Enel Sole S.r.l. e della La Patria S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2026 la dott.ssa Jessica Bonetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La società Edison Next Government s.r.l. ha agito in giudizio per l'annullamento degli atti indicati in epigrafe e, in particolare, della deliberazione della Giunta comunale di Bologna n. DG/PRO/2025/163 pubblicata in data 16 giugno 2025 (PG n. 439845/2025), con la quale è stata dichiarata di pubblico interesse la proposta presentata dal Consorzio Innova Società Cooperativa con Enel X, con ulteriori determinazioni in relazione alla procedura di PPP, dandosi altresì atto "che, come già disposto dal Consiglio Comunale con delibera P.G. 439053/2023, è autorizzata la proroga dei contratti vigenti dei servizi in questione, nelle more dell'espletamento della procedura di cui al punto precedente, tenendo conto che trattasi di servizi che non possono subire interruzioni, fino al 30 settembre 2026 o minor tempo necessario al subentro".

In fatto la società ha allegato che con deliberazione consiliare P.G. n. 439053/2023 del 26 giugno 2023, il Comune di Bologna, ai sensi dell'art. 193, comma 11, del decreto legislativo n. 36 del 2023, ha approvato gli "indirizzi finalizzati all'avvio delle procedure di partenariato pubblico-privato" per la gestione unificata dei servizi di manutenzione del patrimonio edilizio ed impiantistico comunale, ed ha disposto la pubblicazione di un avviso pubblico esplorativo volto alla sollecitazione di proposte di iniziativa privata.

Con la stessa delibera è stata disposta la proroga dei servizi in questione nelle more dell'espletamento della procedura di partenariato pubblico – privato: contratto sottoscritto nell'ambito della convenzione Consip Enel Sole "Servizio Luce 2" per il servizio di gestione degli impianti di illuminazione pubblica e semaforici e degli impianti tecnologici a servizio del tunnel Ravone, avente la scadenza del 30 giugno 2022, già oggetto di una antecedente proroga sino al 30 giugno 2023; contratti sottoscritti con l'affidataria società La Patria S.p.A., riferiti al Servizio di gestione della centrale allarmi e pronto intervento degli impianti speciali e manutenzione degli impianti speciali installati nei fabbricati comunali, già prorogati fino al 31 luglio 2023, nelle more dell'attivazione di una nuova procedura di gara; contratto di accordo quadro per il servizio pluriennale di gestione degli impianti tecnologici, manutenzione delle strutture edili, climatizzazione ed energia di immobili appartenenti al patrimonio del Comune di Bologna, per il quale era prevista la durata sino al 30 maggio 2024 e in relazione al quale è affidataria la società Integra; contratto riferito alla manutenzione del sistema di videosorveglianza cittadino, in relazione al quale è affidataria la società DAB Sistemi Integrati a r.l.

Inoltre, la stessa delibera ha disposto: la sollecitazione della presentazione delle manifestazioni di interesse da parte dei privati, dando atto che il Servizio Gestione Bene Pubblico avrebbe provveduto all'approvazione dello schema del relativo avviso; che solo dopo l'analisi delle proposte sarebbe stato possibile effettuare le valutazioni di convenienza e fattibilità rispetto all'assetto contrattuale dei diversi servizi, anche al fine di ottemperare a quanto previsto dall'art. 175, comma 2 del d. lgs. n. 36 del 2023; che al termine di valutazione delle proposte pervenute, la Giunta comunale avrebbe potuto procedere alla dichiarazione di pubblico interesse, all'approvazione del progetto di fattibilità e, successivamente, previo adeguamento degli strumenti di programmazione, si sarebbe potuto dare avvio alla procedura di evidenza pubblica.

Con determinazione dirigenziale PG. 760124/2024 del 14 novembre 2023 il Comune di

Bologna ha approvato lo schema di avviso per la presentazione di manifestazioni di interesse e i suoi allegati per la predetta procedura di PPP, con nomina del RUP ai sensi e per gli effetti dell'art. 15 del d. lgs. n. 36 del 2023.

Successivamente alla proroga del termine di presentazione delle proposte, con determina dirigenziale PG n. 243543/2024, sono stati resi noti i nominativi dei quattro soggetti che hanno presentato le relative proposte in finanza di progetto, afferenti alla riqualificazione, manutenzione e gestione unitaria dei servizi inerenti ai seguenti ambiti: energetico, gestione degli impianti a rete, gestione immobiliare.

La Edison Next Government S.r.l., in costituendo raggruppamento temporaneo di imprese con la società Getec Italia S.p.a., è tra i quattro operatori che hanno presentato la propria proposta di finanza di progetto per la realizzazione, in partenariato pubblico – privato della concessione in argomento.

Con deliberazione n. DG/PRO/2025/163 pubblicata in data 16 giugno 2025 e dichiarata immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, comma 4 del d. lgs. n. 267 del 2000, la Giunta comunale di Bologna ha dichiarato di pubblico interesse la proposta presentata dal Consorzio Innova Società Cooperativa con Enel X, adottando ulteriori determinazioni in relazione alla procedura di PPP e dando atto “che, come già disposto dal Consiglio Comunale con delibera P.G. 439053/2023, è autorizzata la proroga dei contratti vigenti dei servizi in questione, nelle more dell'espletamento della procedura di cui al punto precedente, tenendo conto che trattasi di servizi che non possono subire interruzioni, fino al 30 settembre 2026 o minor tempo necessario al subentro”.

Con la stessa deliberazione: a) il promotore individuato è stato invitato ad apportare al progetto le integrazioni e modifiche indicate nel documento denominato “Proposta del Responsabile Unico del Progetto”, costituente parte integrante della delibera, ai fini della sua approvazione; b) si è dato atto che qualora il promotore apporti le modifiche richieste nei termini sopra descritti e meglio precisati dal RUP, con successivo provvedimento la Giunta, recepito e verificato quanto sopra prescritto, provvederà ad approvare il progetto di fattibilità ai fini della successiva gara per individuare il soggetto concessionario; c) si è dato atto che “a seguito dell'approvazione del progetto da parte della Giunta, ai sensi dell'art. 193 comma 2 (comma 7 dopo il Correttivo, nella versione attuale) del D. Lgs. 36/2023 prima dell'avvio della gara di concessione si provvederà all'adeguamento dei citati strumenti di programmazione ed all'impegno di spesa in sede di determina a contrarre anche in relazione all'attualizzazione dei parametri economico finanziari del progetto”.

Ritenendo la deliberazione della Giunta comunale di Bologna n. DG/PRO/2025/163 del 16 giugno 2025 illegittima e pregiudizievole, la ricorrente ha agito in questa sede per ottenerne l'annullamento, in forza dei seguenti motivi di diritto.

I. “Violazione dell'art. 120 del d. lgs. 36 del 2023, dell'art. 106 comma 11, del d.lgs. n. 50 del 2016, dei principi di concorrenza, par condicio, non discriminazione e trasparenza. carenza di motivazione. declaratoria di inefficacia del contratto in relazione alla proroga illegittimamente disposta”.

La deliberazione impugnata sarebbe ad avviso della ricorrente illegittima nella parte in cui dispone l'ulteriore proroga dei contratti riferiti ai servizi che vengono in rilievo, in asserita assenza di adeguata motivazione e violazione dei presupposti previsti dall'art. 120 del d. lgs. 36 del 2023 e, in precedenza, dall'art. 106, comma 11 del d. lgs. n. 50 del 2016.

Quanto all'interesse sotteso alla caducazione della proroga disposta dall'Amministrazione, la ricorrente ha invocato la propria qualifica di impresa operante nel settore, e con specifico riguardo al contratto sottoscritto con la società Enel Sole S.r.l. nell'ambito della convenzione Consip "Servizio Luce 2" per il servizio di gestione degli impianti di illuminazione pubblica e semaforici e degli impianti tecnologici, la propria posizione di società capogruppo mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese con le società Atlantico S.p.A. e CEIE Power S.p.A. che si è aggiudicato la Convenzione Accordo Quadro GEIP del servizio di gestione ed efficientamento energetico degli impianti di illuminazione pubblica lotto n. 26 Regione Emilia – Romagna, Marche, Umbria.

II. "Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 7, 22 ss. l. n. 241 del 1990 in connessione con l'art. 116 e ss. c.p.a. Premesso che "la contestata legittimità delle proroghe dei contratti disposta con la deliberazione impugnata ha imposto l'immediata e tempestiva proposizione del presente giudizio". La ricorrente ha chiesto al Tribunale di ordinare ex art. 116 c.p.a. al Comune di Bologna la consegna degli atti richiesti mediante domanda di accesso del 19 giugno 2025, asseritamente necessari per proporre motivi aggiunti verso la proposta presentata dal RTI Innova e la dichiarazione di pubblico interesse dall'Amministrazione.

III. "Difetto di istruttoria e di motivazione. violazione degli artt. 174 ss. del d. lgs. n. 36 del 2023. violazione dell'art. 193 del d. lgs. n. 36 del 2023. violazione della par condicio e dei principi di non discriminazione e trasparenza".

La ricorrente ha comunque eccepito l'illegittimità della dichiarazione di interesse pubblico della proposta del Consorzio Innova, in quanto a suo dire dalla proposta del Responsabile Unico del Progetto e dal parere espresso dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPESS) ai sensi dell'articolo n. 175, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 sulla proposta di PPP in contestazione, emergerebbero raccomandazioni e prescrizioni che denotano gravi lacune originarie, non suscettibili di essere rimate attraverso successivi "aggiustamenti", in particolare con riferimento al progetto di fattibilità tecnico-economica (PFTE).

In forza di tali doglianze, la ricorrente ha concluso insistendo per l'accesso della documentazione inerente la proposta di Innova, e chiedendo nelle more la sospensione della delibera impugnata.

Il Comune di Bologna, La Patria s.p.a., il Consorzio Innova Società Cooperativa ed Enel Sole s.r.l. si sono costituiti in giudizio eccependo preliminarmente: 1) l'inammissibilità del ricorso, avendo la ricorrente impugnato la delibera di individuazione del progetto del Consorzio Innova come di pubblico interesse, senza tenere conto che l'Ente ha contestualmente richiesto all'operatore di apportarvi modifiche progettuali necessarie per l'eventuale successiva approvazione del progetto di fattibilità, pertanto condizionata, con conseguente valore

endoprocedimentale dell'atto impugnato; 2) l'inammissibilità del ricorso anche per quanto attiene la proroga disposta per i servizi, non avendo la ricorrente impugnato la deliberazione del Consiglio comunale PG 439053/2023 con la quale l'Ente aveva autorizzato e motivato a monte tale proroga nelle more dell'espletamento dell'intera procedura di PPP, della quale la delibera di Giunta in esame e le precedenti proroghe, anch'esse non impugunate da Edison, risultano meramente applicative; 3) l'improcedibilità della domanda di accesso, per avere il Comune risposto nel termine di legge di 30 giorni, esibendo i documenti richiesti, salvo quelli oggetto di divieto da parte del controinteressato.

Nel merito i resistenti hanno contestato la fondatezza delle avverse doglianze, insistendo per il rigetto dell'impugnazione.

Con ordinanza n. 261 del 2025 la domanda di sospensione cautelare della delibera impugnata è stata respinta, *“difettando il periculum in mora, tenuto conto che il progetto contenuto nella proposta presentata dal Consorzio Innova non è ancora stato approvato in via definitiva avendo l'Amministrazione chiesto di apportarvi alcune modifiche, mentre per quanto attiene alla proroga dei contratti vigenti per i servizi indifferibili, nel bilanciamento degli interessi proprio di questa fase risulta senz'altro prevalente l'interesse pubblico alla continuità del servizio, essendo peraltro già stata fissata per la discussione nel merito del ricorso l'udienza pubblica del 2.12.2025”*.

Con memoria del 3 ottobre 2025 parte ricorrente ha insistito nella domanda di accesso contenuta in ricorso, ritenendo a suo dire non soddisfattiva la documentazione esibita dal Comune di Bologna; le altre parti si sono opposte e all'udienza camerale del 23 ottobre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione sul punto.

Con sentenza n. 1264 del 30 ottobre 2025 il Tribunale ha accolto la domanda di accesso, condannando il Comune *“alla consegna alla Edison degli atti esclusi, salvo l'eventuale oscuramento dei profili di know-how o dei dati effettivamente sensibili”*.

Il Comune ha provveduto all'individuazione dei documenti ostensibili, consegnati i quali, la ricorrente ha proposto motivi aggiunti depositati in data 21 gennaio 2026, lamentando innanzitutto che il Comune non avrebbe reso disponibile tutta la documentazione necessaria, operando ingiustificati oscuramenti, con conseguente necessità per la società di articolare al Collegio nuova domanda ex art. 116 c.p.a.

Nel merito la ricorrente, presa visione dei documenti esibiti benché parzialmente oscurati, ha articolato le seguenti nuove censure avverso la delibera impugnata col ricorso introduttivo.

I. *“Violazione degli artt. 189 e 193 del D. Lgs. 36 del 2023, dei principi di concorrenza, par condicio, non discriminazione e trasparenza; violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.)”*.

Ad avviso della società nella bozza di convenzione del Consorzio Innova mancherebbero sia l'indicazione dei presupposti legittimanti le variazioni ammesse dallo schema di convenzione, che l'indicazione dei limiti quantitativi e qualitativi alla possibilità di realizzare interventi

integrativi, con la conseguenza che le relative previsioni sarebbero in grado di legittimare affidamenti diretti a soggetti terzi e modifiche al contenuto del contratto oltre i limiti previsti dal codice e, dunque, senza una nuova procedura di aggiudicazione.

II. “Violazione degli artt. 119 e 193 del D. Lgs. 36 del 2023, dei principi di concorrenza, par condicio, non discriminazione e trasparenza; violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa (art. 97 Cost.)”.

Illegittima sarebbe poi la previsione contenuta all’art. 40 dello schema di convenzione, la quale ammetterebbe la subconcessione in violazione del codice dei contratti pubblici.

Il Comune di Bologna e le resistenti si sono opposti alla domanda di accesso ed hanno ulteriormente argomentato sull’inammissibilità e comunque sull’infondatezza nel merito di tutte le censure articolate dalla Edison, comprese quelle contenute nei motivi aggiunti.

La causa, chiamata per la decisione sia sulla domanda di accesso che nel merito all’udienza del 26 marzo 2026, è stata trattenuta in decisione.

All’esito del giudizio, ad avviso del Collegio, l’impugnazione va dichiarata inammissibile per le ragioni che seguono.

Invero, la ricorrente ha censurato la delibera della Giunta comunale di Bologna n. DG/PRO/2025/163 pubblicata in data 16 giugno 2025 (PG n. 439845/2025), oggetto sia del ricorso che dei motivi aggiunti, sotto un duplice e distinto profilo: da un lato, per la disposta dichiarazione di pubblico interesse della proposta di presentata dal Consorzio Innova Società Cooperativa con Enel X, con ulteriori determinazioni in relazione alla procedura di PPP; dall’altro, per l’autorizzata proroga dei contratti vigenti dei servizi in questione, nelle more dell’espletamento della procedura di cui al punto precedente, trattandosi di servizi che non possono subire interruzioni.

Quanto al primo profilo, va innanzitutto rilevato che il partenariato pubblico privato ex art. 193 del D. Lgs. 36 del 2023 è una procedura che si articola in una prima fase nella quale tutti gli operatori interessati possono presentare le proprie proposte che l’Amministrazione valuta addivenendo, se del caso e preve eventuali richieste di modifica, all’approvazione del progetto di fattibilità ritenuto d’interesse pubblico, così riconoscendo la veste di “promotore” al proponente, e in una seconda fase nella quale viene indetta una gara alla quale è invitato anche il promotore, regolata dai principi stabiliti dal Codice.

La delibera della quale si discute in questa sede si colloca nella prima delle due fasi e, ad avviso del Collegio, come condivisibilmente eccepito dall’Amministrazione e dalle società resistenti, costituisce un atto endoprocedimentale, in quanto la proposta del Consorzio Innova individuata come di pubblico interesse non risulta essere stata definitivamente approvata dal Comune di Bologna ai fini della successiva gara, avendo infatti l’Ente richiesto al proponente di apportarvi una serie di modifiche progettuali, che solo se adottate e ritenute congrue dall’Amministrazione, consentiranno di avvenire alla conclusione della prima fase sopra evidenziata, e cioè alla dichiarazione di fattibilità del progetto, ai fini della successiva indizione

della relativa gara pubblica.

Pertanto, allo stato, non può ritenersi con certezza che la proposta del Consorzio Innova verrà definitivamente approvata dal Comune e, di conseguenza, neppure può escludersi che il diverso progetto della ricorrente non sarà in futuro dichiarato dal Comune di Bologna di pubblico interesse, ben potendo accadere che non si proceda alla dichiarazione di fattibilità del progetto di Innova per mancata effettuazione o accettazione delle richieste modifiche al progetto, e che quindi l'Ente decida di riaprire i termini per l'individuazione della proposta maggiormente rispondente all'interesse pubblico, individuando proprio quella di Edison, allo stato pertanto priva di un interesse concreto ed attuale ad impugnare la delibera in questione, avente sul punto natura endoprocedimentale (vedi Tar Toscana, sentenza n. 328 del 2020).

Peraltro, in ordine alla natura del partenariato pubblico e privato ed alla conseguente ritenuta lesività o meno degli atti facenti parte del procedimento ai fini della loro impugnazione, la giurisprudenza ha evidenziato che le due fasi del project financing, pur essendo connesse sotto il profilo funzionale, sono strutturalmente autonome tra di loro, essendo la prima di selezione del progetto di pubblico interesse, e la seconda di gara ad evidenza pubblica sulla base del progetto dichiarato di pubblica utilità (vedi Consiglio di Stato, sentenza n. 1443 del 2024).

E proprio la prima fase, in quanto volta ad individuare il progetto ritenuto di maggior pubblico interesse, ancorché procedimentalizzata, è connotata da amplissima discrezionalità amministrativa, essendo intesa non già alla scelta della migliore fra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati, ma alla valutazione stessa di un interesse pubblico che giustifichi, alla stregua della programmazione delle opere pubbliche, l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore (vedi Consiglio di Stato, sentenza n. 10758 del 2023, n. 9298/2023, n. 1065/2023).

Quindi, la scelta del promotore di una procedura di finanza di progetto non è un modulo di confronto concorrenziale sottoposto al principio delle procedure di evidenza pubblica, quanto piuttosto uno strumento tramite il quale l'amministrazione definisce di concerto con il privato un obiettivo di interesse pubblico da realizzare; ciò appare tanto più vero ove si consideri che l'amministrazione, anche una volta dichiarata di pubblico interesse la proposta del privato e individuato il promotore, non è tenuta a dare corso alla procedura di gara per l'affidamento della concessione (Consiglio di Stato, V, 23 novembre 2018, n. 6633), non creandosi alcun vincolo per l'amministrazione e, corrispondentemente, enucleandosi una mera aspettativa (non giuridicamente tutelata) in capo al privato, condizionata dalle valutazioni di esclusiva pertinenza dell'amministrazione in ordine alla opportunità di contrattare sulla base della proposta (Consiglio di Stato, V, 4 febbraio 2019, n. 820).

Ne consegue che è dall'eventuale provvedimento che chiude la prima fase, ad oggi ancora non emesso, che dipende il riconoscimento da parte dell'Amministrazione della fattibilità e della rispondenza all'interesse pubblico della proposta, consolidandosi solo in tale momento la posizione dell'operatore scelto quale potenziale contraente posto in una posizione privilegiata rispetto agli altri concorrenti (vedi TAR Lazio, sentenza n. 4338 del 2023).

Quindi, nell'ipotesi in discussione, solo all'esito delle eventuali modifiche apportate al progetto da parte del Consorzio Innova nei termini richiesti dal Comune e dichiarata a quel punto la fattibilità del progetto, l'interesse della ricorrente all'impugnazione potrà dirsi concretamente sussistente.

Né vale in senso contrario la circostanza che la ricorrente abbia eccepito che le richieste di modifica avanzate dal RUP alla proposta del Consorzio denoterebbero gravi carenze originarie, non suscettibili di aggiustamenti, trattandosi di censura avente comunque anch'essa come presupposto, sotto il profilo dell'interesse ad agire, l'effettiva approvazione delle modifiche richieste mediante dichiarazione di fattibilità del progetto a conclusione della prima fase del procedimento, ai fini del successivo avvio della procedura di gara sul progetto definitivamente scelto.

Peraltro, per giurisprudenza consolidata, la valutazione preliminare finalizzata all'individuazione del promotore nel project financing è connotata da ampia discrezionalità quanto al progetto ritenuto di maggior pubblico interesse, sicché la sindacabilità del Giudice Amministrativo è limitata ai soli casi di palese arbitrarietà, irragionevolezza o errore di fatto (vedi Consiglio di Stato, sentenza n. 9926/2024), essendo intesa non alla scelta della migliore tra più offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati, bensì alla valutazione di un interesse pubblico che giustifichi, alla stregua della programmazione delle opere pubbliche, l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore (vedi TAR Friuli-Venezia Giulia, sentenza n. 147 del 2025).

Pertanto, il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti vanno senz'altro dichiarati inammissibili laddove mirano a sindacare la delibera della Giunta comunale di Bologna n. DG/PRO/2025/163 pubblicata in data 16 giugno 2025 (PG n. 439845/2025), nella parte in cui viene dichiarata di pubblico interesse la proposta presentata dal Consorzio Innova Società Cooperativa con Enel X, con ulteriori determinazioni in relazione alla procedura di PPP.

Conseguentemente, risulta inammissibile anche la domanda di accesso reiterata dalla ricorrente all'udienza di discussione, essendo essa finalizzata ad acquisire l'ostensione integrale della proposta del Consorzio Innova, che risulta tuttavia allo stato non ancora definitivamente approvata ai fini della successiva indizione della gara pubblica, e rispetto alla quale quindi il Comune di Bologna, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, ha dapprima differito l'accesso di alcuni documenti "fino all'eventuale approvazione del progetto di fattibilità tecnica economica" e, in seguito alla sentenza n. 1264 del 2025 di questo Tribunale, consegnato anche altri documenti con legittimo oscuramento allo stato dei profili di know-how e dei dati ritenuti sensibili, tenendo anche conto della fase del procedimento ancora in corso.

Per quanto riguarda, invece, la parte della delibera impugnata con la quale il Comune ha autorizzato la proroga dei contratti vigenti dei servizi che non possono subire interruzioni nelle more dell'espletamento della procedura di project financing, va rilevato che tale proroga era stata in realtà prevista nella deliberazione del Consiglio comunale PG 439053/2023, dove il Comune aveva motivato sull'indifferibilità dei servizi autorizzando il Settore competente a prorogare gli attuali servizi nelle more dell'intero periodo di espletamento del PPP, sicché la ricorrente avrebbe dovuto impugnare tempestivamente tale atto, del quale la società era al

corrente almeno dal 16/11/2023 (vedi risposta ad Edison in doc. 31 del Comune, nella quale tale delibera viene espressamente richiamata), con conseguente inammissibilità dell'impugnazione odierna.

Peraltro, sotto il profilo dell'interesse, la ricorrente ha posto alla base dell'impugnazione della proroga, la scelta del Comune di Bologna di non aderire alle convenzioni Consip in essere, attivando invece il procedimento di PPP e disponendo nelle more la proroga dei servizi con gli operatori scelti in precedenza, ma sul punto il Collegio evidenzia che anche in caso di accoglimento del ricorso non potrebbe comunque imporsi al Comune di optare per le convenzioni CONSIP nei termini pretesi dalla ricorrente, a maggior ragione tenuto conto della discrezionalità in materia, specie a fronte dell'esigenza di garantire continuità a servizi che non ammettono interruzioni come quello in esame, sicché anche sotto tale profilo l'impugnazione va dichiarata inammissibile.

Inoltre, con specifico riferimento ai servizi di vigilanza, quale ulteriore motivo di inammissibilità del ricorso in ordine alla disposta proroga, va evidenziato che la ricorrente non potrebbe neppure ambire ad ottenerne l'affidamento, atteso che la convenzione Consip GEIP ha ad oggetto la sola "Gestione ed efficientamento energetico impianti di illuminazione pubblica", e la Edison non ha dimostrato di godere dei requisiti richiesti per concorrere all'aggiudicazione di un'eventuale procedura di gara come operatore del settore.

In ogni caso, *ad abundantiam*, il Collegio rileva nel merito che il Comune di Bologna ha prorogato i contratti solo in via temporanea ed eccezionale, ai fini dell'espletamento della procedura di gara connessa al project financing, senza che siano allo stato ravvisabili preordinati rallentamenti del procedimento finalizzati ad avvantaggiare gli operatori esistenti.

Quindi, conclusivamente, tenuto conto di quanto esposto, l'impugnazione va dichiarata inammissibile, compresa l'ulteriore domanda di accesso.

Le spese di lite possono essere compensate per la novità e complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li dichiara inammissibili con compensazione delle spese di lite.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Paolo Amovilli, Consigliere

Jessica Bonetto, Consigliere, Estensore