La stazione appaltante che avvia un’indagine di mercato può cambiare, in qualsiasi momento, il proprio atteggiamento

di Marco Natoli

Data di pubblicazione: 21-11-2026

Il codice dei contratti pubblici ha definitivamente stabilito che le parti che presenziano alla selezione pubblica devono comportarsi sempre in buona fede, collaborando tra di loro, al fine del conseguimento del miglior risultato possibile per entrambi.

Indubbiamente l’atteggiamento collaborativo deve essere tenuto non solo nel corso di tutta la selezione pubblica, ma anche nella fase pre-negoziale che vede confrontarsi per la prima volta soggetto pubblico ed operatore economico.

In particolare, nel momento che precede la competizione pubblica la stazione appaltante gode di ampia discrezionalità che non deve essere mai abusata dall’amministrazione, la quale incorrerebbe, inevitabilmente, nella violazione dell’eccesso di potere.

Nel momento della richiamata fase pre-negoziale l’indagine di mercato assolve ad una funzione prettamente ricognitiva che esonera ogni forma dii responsabilità per l’amministrazione, responsabilità che potrà configurarsi solo nel momento in cui il soggetto pubblico formalizzi la volontà di voler procedere alla conclusione di un determinato accordo.

Guida alla lettura

Spesso accade che la stazione appaltante avvia un’indagine di mercato per conoscere gli operatori economici interessati a partecipare a una futura procedura di affidamento.

Affinché un contratto di diritto pubblico sia compiuto nel miglior modo possibile è necessario che, prima del suo perfezionamento, le **parti coinvolte tengano un atteggiamento propenso alla realizzazione del miglior risultato possibile**.

Tutto questo può concretizzarsi soprattutto in tutte quelle situazioni in cui la pubblica amministrazione compia determinate indagini, finalizzate all’individuazione dell’operatore economico che sia in possesso di tutti i requisiti necessari al completamento dell’opera o al compimento dei servizi o dei lavori.

A tal proposito si cita l’intervento del **Consiglio di Stato, Sezione V, 15 settembre 2026, n. 6902** che si è soffermato sulla **natura e sul *modus agendi* dell’avviso esplorativo per manifestazione di interesse**.

In particolare, il Collegio ha ricordato che **tale avviso rappresenta un atto con cui una pubblica amministrazione o un ente appaltante avvia un'indagine di mercato per conoscere gli operatori economici interessati a partecipare a una futura procedura di affidamento**. In quanto tale, il sopra indicato avviso **non garantisce in alcun modo che detta procedura sfoci effettivamente nella conclusione di un accordo vincolante per le parti**. Infatti, **la stessa amministrazione si trova nella situazione di cambiare, in qualsiasi momento, il proprio atteggiamento e di sospendere o abbandonare la fase *in itinere***.

Di conseguenza, il Supremo Consesso di giustizia amministrativa ha stabilito che l'istituto in argomento ha **natura pre-negoziale e strumentale** e il medesimo svolge una **funzione esclusivamente conoscitiva, non vincolando la pubblica amministrazione alla conclusione del procedimento o alla stipula del contratto**.

Quindi, il **medesimo avviso non costituisce, pertanto, offerta al pubblico né implica l'obbligo di proseguire fino all'affidamento o alla compravendita**.

Peraltro, **fino a quando l'amministrazione non esterna formalmente la volontà di concludere uno specifico accordo, non si perfeziona alcun vincolo negoziale né un'aspettativa qualificata tutelabile in buona fede in capo all'operatore che ha manifestato interesse**.

A sua volta l'amministrazione, trovandosi in una situazione non vincolante, può agire concretamente, intervenendo con profonde modifiche sull'avviso fino a giungere, come estrema *ratio*, al totale abbandono dell'iniziativa.

Pubblicato il 15/09/2026

N. 06902/2026REG.PROV.COLL.

N. 01995/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 1995 del 2026, proposto da
L'Aurora s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Vetrò, con domicilio digitale come da PEC Registri di giustizia;

contro

Comune di Vibo Valentia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maristella Paolì, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Francesco Lilli in Roma, via di Val Fiorita, 90;
Regione Calabria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Naimo, con domicilio digitale come da PEC Registri di giustizia;
Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, nonché Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in persona del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, sono elettivamente domiciliati;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria (Sezione Seconda) n. 216/2026, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Vibo Valentia, della Regione Calabria, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2026 il Cons. Valerio Perotti e uditi per le parti gli avvocati Francesco Vetrò e Pietro Algieri, in dichiarata delega di Maristella Paolì; dato atto che l'avvocato Giuseppe Naimo ha depositato istanza di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con Avviso esplorativo del 7 luglio 2023, il Comune di Vibo Valentia avviava una indagine di mercato per l'individuazione di un immobile da destinare a nuova sede del Centro per l'impiego, previa allocazione dei fondi necessari da parte della Regione Calabria.

In data 28 luglio 2023, la società L'Aurora s.r.l. presentava istanza di partecipazione,

proponendo la vendita al prezzo di euro 3.166.800,00 di un immobile in proprietà sito in Vibo Valentia, corso Umberto I n. 127 e via C. Gagliardi nn. 7-9, censito al Catasto al Foglio 33 (particelle 778 sub 1101, 1010 sub 1 e 9).

Successivamente all'avvio della procedura, però, l'amministrazione avrebbe omesso ogni forma di

comunicazione e interlocuzione ufficiale con la società circa i successivi sviluppi, tant'è che solo in modo casuale l'offerente sarebbe venuta a conoscenza del fatto che la commissione valutatrice aveva giudicato l'immobile idoneo a ospitare il Centro per l'impiego; quindi, con determinazione n. 623 del 22 marzo 2024, il Comune recepiva i verbali di gara n. 3, n. 4 e n. 5, formalizzando la decisione di procedere all'acquisizione dell'immobile de L'Aurora s.r.l., in quanto ritenuto "*più consono ai requisiti tecnici, dimensionali, strategici ed economici richiesti dal bando*".

Peraltro, a fronte della perdurante inerzia nel concludere la procedura, con nota del 20 febbraio 2025 la società chiedeva al Comune di Vibo Valentia ed alla Regione Calabria di provvedere alla stipula del contratto di compravendita dell'immobile alle condizioni ed al prezzo indicati dell'offerta originaria; chiedeva inoltre l'annullamento in autotutela, ai sensi dell'art. 21 nonies della l. n. 241 del 1990, della determinazione n. 623 del 22 marzo 2024, nella parte in cui recepiva il verbale n. 5 della commissione valutatrice, presupponendo di aver concordato un oggetto ed un prezzo differenti da quelli proposti dalla società.

In via subordinata, chiedeva di essere convocata per negoziare gli elementi del contratto, valutando eventualmente una riduzione del prezzo a fronte di una rimodulazione della superficie immobiliare di interesse. Contestualmente, la società formulava domanda di accesso, ai sensi degli artt. 7 e 22ss. della l. n. 241 del 1990, richiedendo copia integrale della documentazione relativa alla procedura di selezione dell'immobile.

La documentazione richiesta con domanda di accesso veniva prodotta con nota del 12 marzo 2025.

Con una precedente nota del 7 marzo 2025, l'amministrazione comunale riscontrava invece l'istanza della ricorrente comunicando la propria volontà di non procedere all'acquisto dell'immobile, per "*difformità strutturali e la mancanza di documentazione ufficiale giustificativa*

[che] rendono l'immobile non idoneo ad ospitare il Centro per l'impiego", evidenziando l'assenza di un vincolo giuridico alla stipula del contratto.

Con successiva deliberazione n. 102 del 15 aprile 2025, l'amministrazione comunale formalizzava il diniego all'acquisizione dell'immobile sulla base del "parere negativo" del responsabile unico del progetto *pro tempore*, fondato, a sua volta, sugli esiti di una perizia giurata dell'ingegnere Dattilo, incaricato per svolgere tale compito con determina comunale n. 1597 del 25 luglio 2024, altresì individuando quale soluzione alternativa l'immobile comunale denominato "Ex Terminal Bus", approvandone il progetto di fattibilità.

Con ricorso al Tribunale amministrativo della Calabria, affidato a sette motivi di gravame, la società L'Aurora s.r.l. impugnava la nota dirigenziale del 7 marzo 2025, la deliberazione n. 102 del 15 aprile 2025 e gli ulteriori atti della procedura valutativa, chiedendone l'annullamento.

Costituitosi in giudizio, il Comune di Vibo Valentia eccepiva preliminarmente l'inammissibilità del ricorso introduttivo, sul presupposto che la nota dirigenziale del 7 marzo 2025 non avesse natura provvedimentale e che l'Avviso avesse natura puramente "esplorativa", senza alcun obbligo giuridico per il Comune di Vibo Valentia di concludere la procedura con l'acquisto dell'immobile.

Nel merito concludeva per l'infondatezza del ricorso, chiedendo che fosse respinto.

Con motivi aggiunti depositati in data 10 luglio 2025, parte ricorrente altresì impugnava la nota prot. n. 1922 del 13 gennaio 2025, con la quale il responsabile unico del progetto esprimeva "parere negativo" all'acquisizione dell'immobile di proprietà della ricorrente, individuando quale soluzione alternativa l'immobile comunale denominato "Ex Terminal Bus".

Con ulteriori motivi aggiunti, depositati in data 28 ottobre 2025, la ricorrente impugnava gli atti con i quali l'amministrazione comunale e quella regionale, nelle more nel giudizio, avevano dato seguito al procedimento amministrativo per la realizzazione del nuovo Centro per l'impiego nei locali dell'"Ex Terminale Bus".

Con sentenza 2 febbraio 2026, n. 216, il giudice adito respingeva il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti depositati il 10 luglio 2025, dichiarava l'improcedibilità dei motivi aggiunti depositati in data 28 ottobre 2025 e conseguentemente rigettava la domanda di risarcimento del danno.

Avverso tale decisione la società L'Aurora s.r.l. interponeva appello, deducendo i seguenti motivi di impugnazione:

1) *Error in iudicando: violazione e/o erronea applicazione dell'art. 111 della Costituzione. Violazione e/o erronea applicazione degli artt. 1, 7 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e/o erronea applicazione dell'avviso pubblico del 7 luglio 2023. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti d fatto, difetto istruttorio, illogicità, irragionevolezza, ingiustizia manifesta, contraddittorietà, disparità di trattamento. Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità, di buona fede, di pubblicità e trasparenza, correttezza e leale collaborazione. Omessa pronuncia. Nullità della pronuncia. Difetto d'istruttoria e di motivazione. Contraddittorietà. Violazione del principio di certezza del diritto. Violazione dei principi di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento*.

2) *Error in iudicando: violazione e/o erronea applicazione dell'art. 111 della Costituzione. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto, difetto istruttorio, illogicità, irragionevolezza, ingiustizia manifesta, contraddittorietà, disparità di trattamento. Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità, di buona fede, di pubblicità e trasparenza, correttezza e leale collaborazione. Omessa pronuncia. Nullità della pronuncia. Difetto*

d'istruttoria e di motivazione. Contraddittorietà. Violazione dei principi di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento.

3) *Error in iudicando: violazione e/o erronea applicazione dell'art. 111 della Costituzione. Violazione e/o erronea applicazione degli artt. 1337 e 2043 del c.c. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto, difetto istruttorio, illogicità, irragionevolezza, ingiustizia manifesta, contraddittorietà, disparità di trattamento. Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità, di buona fede, di pubblicità e trasparenza, correttezza e leale collaborazione, del legittimo e ragionevole affidamento. Omessa pronuncia. Nullità della pronuncia. Difetto d'istruttoria e di motivazione. Contraddittorietà. Violazione del principio di certezza del diritto e di ragionevolezza*.

Si costituiva in giudizio il Comune di Vibo Valentia, chiedendo che il gravame fosse respinto.

Anche la Regione Calabria si costituiva, parimenti insistendo sulla reiezione dell'appello.

Successivamente le parti ulteriormente precisavano, con apposite memorie, le rispettive tesi difensive ed all'udienza del 9 luglio 2026 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il primo motivo di appello, la società L'Aurora s.r.l. censura la sentenza impugnata per aver ritenuto legittimo il comportamento tenuto dall'amministrazione appellata, che avrebbe "*interrotto in maniera inaspettata e ingiustificata la procedura e, nello specifico, la trattativa in corso con l'Appellante per la compravendita dell'immobile di proprietà: ciò, nonostante la pregressa individuazione dello stesso quale immobile idoneo ad accogliere il Centro per l'impiego e, soprattutto, nonostante l'adozione della determinazione n. 623/2024, mai oggetto di intervento in autotutela, con cui si disponeva (senza condizioni) per l'acquisto dello stesso immobile*", nonché "*avviato, incalzato e concluso una parallela procedura di selezione di un immobile comunale, ossia l'Ex Terminal Bus, da destinare a Centro per l'Impiego e sul quale, pertanto, veicolare le risorse dedicate del P.N.R.R.*".

Contrariamente all'opinione del primo giudice, per il quale le clausole inserite nell'art. 9 dell'avviso "*definiscono la natura non vincolante dell'Avviso, qualificandolo come una indagine di mercato*", ad avviso dell'appellante il contenuto dello stesso – nonostante la denominazione "Avviso esplorativo" – deporrebbe chiaramente in senso differente, "*indirizzando, cioè, l'Amministrazione comunale a selezionare l'immobile da acquistare e, quindi, da destinare a Centro per l'Impiego*".

La stessa premessa dell'avviso riporta che l'amministrazione "*rende noto di essere interessata «all'individuazione di un immobile da acquistare e da destinare alla nuova sede del Centro per l'Impiego di Vibo Valentia*" ed "*a questo scopo, invita i soggetti interessati a «presentare una proposta immobiliare alle condizioni e con le modalità previste nel presente avviso pubblici*".

Inoltre, l'adozione di alcuni atti, individuati dall'appellane nell'esposizione "in fatto" tra i quali, in particolare, la determinazione n. 623, che sarebbe stata "*chiaramente orientata*

all'acquisto dell'immobile, unitamente all'approssimarsi della scadenza del finanziamento pubblico dedicato non potevano che accrescere il ragionevole e legittimo affidamento della Società nell'acquisizione del proprio immobile". Con la predetta determinazione, pubblicata sull'Albo pretorio municipale, l'amministrazione, dopo aver approvato i verbali nn. 3, 4 e 5 della Commissione (con i quali si prendeva atto della perizia resa da un tecnico all'uopo nominato, che aveva limitato a quattro gli immobili valutabili e a quattro e dei successivi sopralluoghi, a seguito dei quali erano stati ulteriormente ridotti a due gli immobili di interesse), decideva di procedere con l'acquisizione

dell'immobile de L'Aurora s.r.l., poiché ritenuto "*più consono ai requisiti tecnici, dimensionali, strategici ed economici richiesti dal bando*"; a tal fine, trasmetteva gli atti alla Regione Calabria per l'adozione dei provvedimenti di competenza per il trasferimento delle risorse finanziarie necessarie all'acquisto.

Successivamente a tali passaggi, però, il Comune di Vibo Valentia non dava ulteriore seguito al procedimento, omettendo tra l'altro qualsiasi comunicazione in merito. Ne consegue che anche a voler intendere l'Avviso *de quo* come meramente esplorativo (e dunque non vincolante per l'amministrazione), il comportamento tenuto dall'amministrazione non potrebbe andare esente da responsabilità, avendo ad un certo punto interrotto ogni contatto con l'offerente, così impedendole di aver conto della vicenda.

Invero, deduce l'appellante, la procedura finalizzata alla compravendita dell'immobile da destinare a Centro per l'impiego ovvero la trattativa per la stipula del contratto era giunta a un punto di non ritorno, salvo giustificato motivo: l'adozione della determinazione comunale n. 623, nonché della successiva deliberazione di Giunta comunale n. 119 del 24 maggio 2024 non avevano soltanto

rafforzato l'affidamento, ma ragionevolmente convinto la Società che ogni indagine fosse stata espletata e che la stipula del contratto fosse ormai prossima.

Neppure sarebbe corretto l'ulteriore rilievo del TAR, secondo cui la scelta dell'amministrazione di non procedere all'acquisto dell'immobile sarebbe giustificata anche dall'emersione di profili di incertezza sulla regolarità edilizia ed urbanistica dell'immobile, avendo L'Aurora s.r.l. ampiamente documentato in giudizio che l'attuale stato dei luoghi è conforme a quello via via autorizzato, verificato, collaudato.

Il motivo non è fondato.

Si legge inequivocabilmente, all'art. 9 del documento (non casualmente) denominato "*Avviso esplorativo per la manifestazione di interesse per l'individuazione di un immobile da adibire a nuova sede del entro per l'impiego di Vibo Valentia*", che "Il presente avviso pubblico esplorativo non vincola il Comune alla conclusione del procedimento e quindi all'acquisto dell'immobile, né da parte del Comune, né da parte di soggetti terzi": invero, "L'Ente potrà insindacabilmente valutare di non procedere all'acquisizione qualora nessuna delle proposte pervenute sia ritenuta conveniente o idonea e ciò senza che i proponenti possano avanzare alcuna pretesa a titolo di risarcimento, indennizzo o rimborso spese".

Ad abundantiam, la previsione della *lex specialis* precisa poi che "*Il presente avviso comunque non costituisce offerta al pubblico ex art. 1336 cod. civ., né promessa di acquisto e non impegna pertanto il Comune alla conclusione del procedimento stesso*". Quindi, a ribadire l'impossibilità per gli eventuali offerenti di vantare un'aspettativa qualificata al buon esito della procedura, la disposizione si chiude con la precisazione che "*Il Comune di Vibo Valentia si riserva di sospendere, revocare o annullare il presente avviso, senza che i proponenti possano avanzare alcuna pretesa a titolo di risarcimento o rimborso spese*".

L'avviso esplorativo per manifestazione di interesse è un atto con cui una pubblica amministrazione o un ente appaltante avvia un'indagine di mercato per conoscere gli operatori economici interessati a partecipare a una futura procedura di affidamento. In quanto tale, non garantisce in alcun modo che la procedura sfoci effettivamente nella conclusione di un accordo vincolante per le parti (qui una compravendita immobiliare), essendo in ogni caso l'amministrazione libera – come del resto lo stesso Avviso (cfr. *retro*) chiariva espressamente – di mutare in qualunque momento avviso ed in conseguenza sospendere o abbandonare la procedura *in itinere*.

L'avviso esplorativo ha dunque natura pre-negoziale e strumentale, in quanto assolve solamente ad una funzione conoscitiva, essendo finalizzato ad individuare gli eventuali operatori economici da invitare ad una successiva gara; non integra per contro, neppure indirettamente, una manifestazione di volontà dell'amministrazione, diretta a vincolarsi nei confronti di una o più offerte, per il sol fatto che le stesse siano state proposte o che l'amministrazione stessa abbia dichiarato un qualche interesse nei confronti di alcune di esse.

In breve, in assenza di una esplicita manifestazione di volontà esternata (*recte*, formalizzata) all'offerente, non solo non sorge alcun vincolo negoziale tra quest'ultimo e l'amministrazione, ma neppure può parlarsi, in capo allo stesso, del venire in essere di una aspettativa qualificata (ed in buona fede) alla positiva conclusione dell'affare.

In ragione di quanto precede, deve pertanto concludersi – come già evidenziato dal primo giudice – che prima della pubblicizzazione – secondo le regole generali – della volontà di concludere uno specifico accordo, l'amministrazione è libera di mutare anche radicalmente il proprio originario avviso e, dunque, anche di non procedere oltre, a prescindere dagli eventuali intendimenti interni in precedenza (eventualmente) raggiunti.

Nella specie, come chiaramente risulta dalla *lex specialis* della procedura, sovra richiamata, l'avviso pubblicato dall'amministrazione era solo esplorativo e non vincolante; tutto ciò che ne è seguito erano atti interni o, al più, intercorso tra diverse amministrazioni, ma non essendo mai stata formalizzata all'appellante una volontà di procedere (positivamente) nei suoi riguardi, lo stesso non può (né poteva) vantare alcuna aspettativa qualificata in tal senso.

Del resto, a dimostrare l'assenza dei presupposti del formarsi di un affidamento qualificato è la stessa società appellante, che a più riprese lamenta la mancata comunicazione, da parte dell'amministrazione, di notizie o riscontri in ordine allo stato della procedura (ed in particolare sull'apprezzamento riscosso dalla propria offerta), che la stessa avrebbe ottenuto nel corso del tempo – significativamente – in modo puramente casuale o all'esito di accesso agli atti.

In questi termini, non sono determinanti le ulteriori considerazioni di parte appellante circa la regolarità urbanistica dell'immobile offerto in vendita, posto che, non vertendosi in materia di recesso contrattuale (*recte*, di questione viziante posta a fondamento dello stesso), il Comune appellato comunque sarebbe stato libero di non addivenire all'acquisto di quanto offertogli, interrompendo unilateralmente l'*iter* procedimentale presupposto – proprio in quanto mero procedimento interno (e non già attivato su iniziativa di un privato) – o di determinarsi altrimenti anche in caso di conclamata regolarità urbanistica ed edilizia.

Il rigetto del motivo di appello, presupponendo la legittimità dei provvedimenti adottati dall'amministrazione, è logicamente assorbente delle ulteriori censure dedotte dall'appellante, con le quali si deduce, da un lato, che la società aveva un preciso interesse a contestare la scelta comunale di destinare l'ex Terminal Bus a nuovo Centro per l'impiego e, dall'altro, che erroneamente il primo giudice ha respinto (coerentemente alla reiezione degli altri motivi di gravame) la domanda risarcitoria formulata con il ricorso introduttivo ed i successivi (primi e secondi) motivi aggiunti.

In ragione di quanto precede, l'appello dev'essere respinto. Le spese del grado di giudizio possono essere peraltro interamente compensate tra le parti, in ragione della particolarità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere