

Pubblicato il 31/05/2025

N. 00229/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00222/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 222 del 2025, proposto da
Consorzio Stabile Vitruvio S.c. a r.l., in persona del legale rappresentante
pro tempore, in proprio e quale capogruppo mandataria del costituendo
R.T.I. con CONPAT S.c. a r.l. e Consorzio Stabile Energos (mandanti), in
relazione alla procedura CIG B44F625AD7, rappresentato e difeso dagli
avvocati prof. Fabrizio Tigano e Francesco Zaccone, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale – Trieste, in
persona del legale rappresentante *pro tempore*, Presidenza del Consiglio dei
Ministri, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero delle
Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Interno, in persona dei
rispettivi Ministri *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura
Distrettuale dello Stato di Trieste, domiciliataria *ex lege* in Trieste, piazza

Dalmazia, 3;

Invitalia - Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Martinelli e Pietro De Corato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

I.Co.P S.p.A. Società Benefit, Vianini Lavori S.p.A., Icm S.p.A., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione cautelare

- della Determina del 07.04.2025 n. 52, con la quale Invitalia, in qualità di centrale unica di committenza (per conto dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale – Porti di Trieste e Monfalcone), ha disposto la revoca, ai sensi dell'art. 21 *quinquies* L. 241/1990, della Determina di avvio della procedura di gara n. 282/2024 e del Bando del 19.11.2024 relativo alla procedura aperta per l'affidamento della “*Progettazione esecutiva e dei lavori afferenti all'intervento di “estensione delle infrastrutture comuni per lo sviluppo del punto franco nuovo nel porto di Trieste (TS) - progetto AdSP 1951, fascicolo a”* CUP: C94E21000460001 CIG: B44F625AD7”;

- della nota prot. n. 4800 del 06.03.2025, con cui l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale, in qualità di stazione appaltante, ha richiesto ad Invitalia di procedere alla immediata revoca della procedura di gara citata, per asserita sopravvenuta carenza delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dell'opera oggetto dell'appalto;

- della Relazione prot. n. 114102 del 07.04.2025, con cui il RUP di Invitalia ha proposto la revoca della procedura di gara;

- di ogni altro atto prodromico, connesso, successivo e consequenziale a quelli che hanno disposto la revoca della procedura di gara;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità di Sistema Portuale del

Mare Adriatico Orientale – Trieste, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Interno e di Invitalia - Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2025 la dott.ssa Manuela Sinigoi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 7 maggio 2025 e depositato il successivo 12 maggio 2025, il Consorzio Stabile Vitruvio S.c. a r.l., in proprio e quale capogruppo mandataria del costituendo R.T.I. con CONPAT S.c. a r.l. e Consorzio Stabile Energos (mandanti), ha impugnato, invocandone l'annullamento, previa sospensione cautelare, gli atti e provvedimenti in epigrafe compiutamente indicati, tra cui, in primo luogo, la determina in data 7 aprile 2025 n. 52, con la quale Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'Impresa, in qualità di centrale unica di committenza (per conto dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale – Porti di Trieste e Monfalcone), ha disposto la revoca, in autotutela, ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-*quinquies* della l. 241/1990, della determina di avvio della procedura di gara n. 282/2024 del 15 novembre 2024 - prot. n. 046104 di pari data - e del Bando del 19 novembre 2024 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. 2024-OJS225-00705872 del 19 novembre 2024 e sulla Banca dati nazionale dei **contratti pubblici** istituita presso l'ANAC in pari data, con cui è stata indetta la procedura di gara aperta, ai sensi dell'articolo 71 del Codice dei **Contratti**, per l'affidamento congiunto - in un unico lotto e per un importo

contrattuale complessivo, al netto dell’IVA, stimato in € 168.250.971,59, da aggiudicarsi con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo - della *“Progettazione esecutiva e dei lavori afferenti all’intervento di “estensione delle infrastrutture comuni per lo sviluppo del punto franco nuovo nel porto di Trieste (TS) - progetto AdSP 1951, fascicolo a” CUP: C94E21000460001 CIG: B44F625AD7”*.

1.1. Parte ricorrente - che assume di essere prima graduata nella graduatoria provvisoria redatta dalla competente Commissione giudicatrice all’esito della valutazione delle offerte tecniche ed economiche – lamenta l’illegittimità della revoca gravata sulla scorta dei seguenti motivi di diritto:

- 1) *“Violazione e falsa applicazione dell’art. 21-quinquies L. 241/1990; Violazione e falsa applicazione dell’art. 3 L. 241/1990; Violazione e/o falsa applicazione dei principi di buon andamento, efficacia, efficienza, economicità, ragionevolezza, proporzionalità. Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria, erroneità manifesta, travisamento, irragionevolezza ed illogicità”;*
- 2) *“Violazione e/o falsa applicazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e gradualità. Eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità”*.

1.2. Ha, poi, chiesto il risarcimento dei danni asseritamente patiti [a. in forma specifica mediante aggiudicazione della gara; b. per equivalente monetario, *sub specie* di danno da mancata aggiudicazione ed esecuzione dell’appalto, nella misura che sarà provata ed accertata in corso di causa; c. a titolo di responsabilità pre-contrattuale della P.A. (da quantificarsi anch’esso in corso di causa) per violazione delle regole di correttezza e buona fede nelle trattative e nella gestione della procedura, nonché per violazione dei doveri di protezione su di essa gravanti] e/, comunque, l’indennizzo di cui all’art. 21-quinquies l. 241/1990.

2. L’ Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale, costituita con il patrocinio dell’Avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste, ha eccepito, in via preliminare, l’inammissibilità del ricorso per carenza di

interesse concreto ed attuale a ricorrere in capo a parte ricorrente, non potendo la stessa vantare una posizione differenziata in ragione dell'effettivo stato del procedimento e, in ogni caso, l'insussistenza in capo alla medesima di un affidamento tutelabile ai sensi degli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990.

2.1. Ha, poi, comunque controdedotto nel merito alle avverse censure e concluso per la reiezione della domanda caducatoria avanzata da parte ricorrente e della preliminare istanza incidentale di sospensione della revoca opposta. Analogamente, con riguardo alle pretese risarcitorie e/o indennitarie della medesima.

3. Invitalia, del pari costituita, ha analogamente rilevato l'inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse, nonché contestato la sua fondatezza e quella dell'istanza risarcitoria/indennitaria avanzata, rispetto alla quale ultima ha, in ogni caso, eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva.

3.1. Ha, quindi, concluso per il rigetto del ricorso e della preliminare istanza cautelare.

4. L'affare è stato chiamato all'udienza camerale del 21 maggio 2025, fissata per la trattazione dell'istanza da ultimo indicata, nel corso della quale le parti si sono richiamate alle difese già svolte. E' stato, quindi, introitato per essere deciso con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 del c.p.a., come da espressa riserva formulata dal Presidente, sussistendone i relativi presupposti.

5. Il Collegio ritiene che la preliminare eccezione di inammissibilità del ricorso sia priva di pregio.

5.1. Giova, invero, premettere che, secondo la condivisibile giurisprudenza del Consiglio di Stato, l'interesse ad agire costituisce un'indefettibile condizione dell'azione, che, nel processo amministrativo, si collega alla *"lesione della posizione giuridica del soggetto"* e sussiste qualora *"sia individuabile un'utilità della quale esso fruirebbe per effetto della rimozione del provvedimento"*

(Cons. Stato, II, 20 giugno 2019, n. 4233; in termini tra le più recenti Cons. Stato, V, 3 dicembre 2024 n. 9664).

5.2. L'interesse a ricorrere è individuato in particolare nel vantaggio che il ricorrente può conseguire per effetto dell'accoglimento del ricorso, e consiste nella *“concreta possibilità di perseguire un bene della vita, anche di natura morale o residuale, attraverso il processo, in corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell'interesse protetto”* (Cons. Stato, V, 7 gennaio 2020, n. 83; II, 24 giugno 2019, n. 4305; IV, 1 marzo 2017, n. 934; 23 agosto 2016, n. 3672; VI, 21 marzo 2016, n. 1156; IV, 20 agosto 2015, n. 3952).

5.3. Nel caso di specie, a fronte dell'originario interesse di parte ricorrente (che ha partecipato alla procedura di gara prefiggendosi l'obiettivo di ottenere l'affidamento della progettazione e dei lavori di che trattasi), non può escludersi che la stessa vanti un interesse sostanziale al ricorso, atteso che, laddove lo stesso fosse accolto, con conseguente caducazione della revoca disposta, il prosieguo della procedura con il completamento delle verifiche avviate sulla documentazione dimessa ai fini della partecipazione basterebbe, allo stato, a far salvo il suo primigenio interesse al conseguimento al bene della vita anelato, non potendosi escludere a priori che l'esito delle dette verifiche non possa esserle favorevole.

5.4. Senza trascurare, peraltro, di considerare che la parte stessa, contestando, sostanzialmente, l'esercizio del potere di revoca da parte della stazione appaltante, vanta affidamento sul suo legittimo dispiegarsi, sicuramente tutelabile a mente dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023.

5.5. L'eccezione va, dunque, disattesa.

6. Nel merito, la domanda caducatoria è, comunque, infondata.

6.1. Invero, non può assolutamente obliterarsi di considerare, in primo luogo, che la procedura di gara che qui viene in rilievo è stata bandita, ad economia di tempo, in attesa di riscontro sulla formulata richiesta di conferma del finanziamento e di concessione di una proroga temporale

delle scadenze originariamente previste per la realizzazione dell'intervento [atto in data 18/10/2024 (all. 14 fascicolo doc. Autorità di Sistema Portuale), reiterativo di analogo richiesta già avanzata in data 26/4/2024 (all. 7 fascicolo doc. cit.), che recepisce quanto richiesto e riportato dal Comitato Speciale del Consiglio Superiore dei LL.PP. nella Determinazione motivata n. 5/2024 in data 2 agosto 2024, laddove subordina, per l'appunto, imprescindibilmente la conclusione della fase di scelta del contraente alla garanzia di *“integrale copertura finanziaria del costo dell'intervento”* e alla previa *“definizione della concessione della proroga richiesta per il completamento dell'opera”*], in ragione delle *“tempistiche stringenti dettate dalla normativa relativa al PNC – Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari – e previste nell'art. 2, comma 5, del D. M. n. 330 del Ministero dell'Economia e delle Finanze di data 13 agosto 2021, che impone la conclusione delle opere di cui all'intervento in oggetto entro il primo trimestre 2026”* (all. 11 – fascicolo doc. cit.).

6.1.1. Segnatamente, l'Autorità di Sistema Portuale intimata - valutati benefici e controindicazioni rispetto all'indizione o meno della procedura aperta, tenuto conto delle sue tempistiche non brevi e considerato anche che, eventualmente, la stessa avrebbe potuto essere poi *“sospesa e/o arrestata anteriormente o dopo la proposta di aggiudicazione ed in ogni caso anteriormente alla formalizzazione di qualsiasi provvedimento di aggiudicazione”* e riservata, comunque, ogni definitiva decisione una volta ottenuto riscontro alla richiesta di proroga avanzata – si è determinata nel senso di autorizzare, attraverso Invitalia, l'avvio della procedura di gara in questione, giusta deliberazione del Commissario straordinario n. 1196/2024 in data 6/11/2024.

6.1.2. Tale previsione, che già di per sé evidenzia che la gara è stata bandita – come già detto - a mero lucro di tempo, ma che alcuna certezza v'era, sin dall'origine, in ordine alla sua effettiva conclusione mediante formale adozione del provvedimento di aggiudicazione, s'è, poi, inverata, non

avendo l'Autorità di Sistema Portuale ottenuto, in tempo utile, alcuna comunicazione da parte del Ministero competente circa l'invocata proroga, nonostante, a seguito della pubblicazione del bando di gara, si fosse, comunque, premurata di riferire al Ministero stesso che *“Viter autorizzativo dell'opera, di alta complessità tecnico/progettuale, è terminato con la Determinazione motivata n. 5 del Comitato Speciale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ricevuta in data 7 agosto 2024, a valle di un percorso molto articolato per adeguare il progetto alle prescrizioni e raccomandazioni ricevute dagli enti pubblici coinvolti sia in termini progettuali che economici”*, chiedendo *“di dare formale conferma circa il mantenimento dello stanziamento in essere al fine di poter dare seguito al progetto nei tempi più rapidi e, in particolare, poter procedere all'aggiudicazione dell'opera”*, nella consapevolezza che, in difetto di siffatta conferma, avrebbe trovato, senz'altro, applicazione l'articolo 4 del d.m. 330/2021 (nota 24513 del 9 dicembre 2024 – all. 16 fascicolo doc. citato).

6.2. Ne deriva – come opportunamente evidenziato dalla difesa erariale – che, trovando applicazione il cronoprogramma procedurale previsto dall'Allegato 1 al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 15 luglio 2021 (nel quale è incluso, tra gli interventi di tipologia *“Ultimo/ Penultimo miglio ferroviario/stradale”*, anche l'Estensione delle infrastrutture comuni per lo sviluppo del Punto franco nuovo del Porto di Trieste, CUP C94E21000460001, che vede l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale quale soggetto attuatore), come stabilito dall'art. 1 del d.m. 13 agosto 2021, n. 330 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il cui mancato rispetto comporta, ai sensi dell'art. 1, comma 7-bis, del d.l. n. 59 del 2021, la revoca del finanziamento, qualora non risultino assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti (art. 4, comma 1), con conseguente obbligo di restituzione allo Stato delle somme già eventualmente ottenute, entro il termine di 60 (sessanta) giorni (art. 4, comma 4), l'Autorità di Sistema Portuale, non avendo ancora ricevuto il

contributo a valere sui fondi PNC, complementari al PNRR, e la conferma in ordine all'invocata proroga, altro non poteva fare che chiedere ad Invitalia di revocare la gara (nota in data 6/3/2025, prot. 4800 – all. 17 fascicolo doc. cit.), e quest'ultima revocare la gara stessa con il provvedimento qui gravato, sul presupposto che *“dalla circostanza di fatto relativa alla mancata ricezione da parte della Stazione Appaltante dei finanziamenti necessari all'attuazione dell'intervento discende l'impossibilità di proseguire la presente procedura di gara e di addivenire all'aggiudicazione della stessa”*.

6.3. Deve darsi, infatti, per certo - sino a prova contraria (ad oggi non offerta) – che, al momento della disposta revoca, alcun riscontro fosse pervenuto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti alle richieste dell'Autorità di Sistema Portuale intimata in data 26 aprile 2024 e 18 ottobre 2024 e/o alla comunicazione in data 9 dicembre 2024, di cui innanzi si è riferito, circa la conferma del finanziamento a valere sui fondi PNC, complementari al PNRR, con posticipazione della data di scadenza di conclusione delle opere.

6.4. Opera, dunque, inequivocabilmente l'art. 2, c. 5, del d.m. n. 330 del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 13 agosto 2021, che impone la conclusione delle opere di cui all'intervento in oggetto entro il primo trimestre 2026.

6.5. A nulla possono, peraltro, rilevare le considerazioni di parte ricorrente, laddove - nell'ambito del I motivo di impugnazione - minimizza il mancato riscontro alla più volte citata richiesta di proroga, giungendo addirittura ad affermare che *“la mancata percezione ad oggi del contributo, derivante dal fondo PNC, non equivale a definanziamento dell'opera tout court, né risulta alcun esplicito provvedimento del MIMS in tal senso”*.

6.5.1. Ciò che fa fede circa la possibilità di sfiorare i termini stabiliti per il completamento dell'opera (e il mantenimento del finanziamento) è, infatti, unicamente la formale autorizzazione alla proroga da parte del Ministero

competente e la conferma del finanziamento.

Null'altro.

6.6. Analogamente, laddove la ricorrente mette, sostanzialmente, in discussione che si possa trattare di vera e propria sopravvenienza, dovendosi condividere non solo quanto osservato dalla difesa erariale ovvero che *“tale sopravvenienza è insita nel protrarsi dell’attesa di una risposta da parte del Ministero, il cui perdurante silenzio non poteva significare altro che la conferma del quadro normativo esistente (cioè l’art. 4 del DM 330/2021)”*, ma, ancor prima, quanto, opportunamente, riportato nella parte motiva del provvedimento gravato ovvero che *«la carenza originaria o sopravvenuta della copertura finanziaria rappresenti una valida ragione per disporre la revoca dell’affidamento di un appalto pubblico, anche all’indomani della stipula di quest’ultimo e, quindi, a fortiori, allorquando il contratto non sia stato ancora concluso (ex plurimis, Consiglio di Stato, sez. V, 13/9/2024, n. 7571)»* e che *«va perciò ribadita la legittimità della revoca, alla stregua del richiamato paradigma normativo dell’art. 21 quinquies della legge n. 241 del 1990, nonché della giurisprudenza consolidata di questo Consiglio, secondo cui “le sopravvenute difficoltà finanziarie possono legittimamente fondare provvedimenti di ritiro in autotutela di procedure di gara, benché queste siano giunte all’aggiudicazione definitiva (in questo senso, da ultimo, Sez. V, 29 dicembre 2014, n. 6406, in precedenza: Sez. IV, 14 gennaio 2013, n. 156; Sez. V, 2 maggio 2013, n. 2400), e fino a che il contratto non sia stipulato (Ad. Plen. 20 giugno 2014, n. 14). La perdita della copertura finanziaria rappresenta infatti una circostanza che legittimamente può indurre l’amministrazione a rivalutare i motivi di interesse pubblico sottesi all’affidamento di un contratto e dunque riconducibile alla principale ipotesi di revoca di provvedimenti amministrativi” (Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 2015, n. 2013, nonché, tra le altre, 6 Cons. Stato, V, 6 novembre 2017, n. 5901)» (Consiglio di Stato, sez. V, 13.7.2020, n. 4514)»*.

6.7. In senso contrario, non può, infatti, assolutamente deporre la circostanza – su cui ha richiamato l’attenzione parte ricorrente - che i fondi

che qui interessano “sono stati in realtà stanziati con decreto del MIMS n. 369 del 14.11.2021, che ha autorizzato un impegno di spesa a favore della stessa Autorità pari ad € 180.000.000,00” e che “la S.A. ha provveduto ad iscrivere a bilancio i crediti ad essa spettanti nei confronti del Ministero con riferimento alle risorse complementari al fondo PNRR...”.

6.7.1. E', infatti, notorio che ciò rileva è l'effettivo accertamento dell'entrata e – come riportato dalla ricorrente a pag. 9 del ricorso – parrebbero, ad oggi accertate, entrate per soli complessivi € 52.703.996,00 in relazione al contributo di cui al d.m. 330/2021 (I erogazione da parte del MIMS pari ad € 14.695.198,00 es. 2021 + II erogazione pari ad € 38.008.798,00 es. 2022) ed ulteriori € 315.885,06 a titolo di contributo concesso dal Programma CEF (es. 2024) ovvero, con tutta evidenza, risorse decisamente insufficienti a far fronte all'importo contrattuale complessivo, stimato, al netto dell'IVA, in € 168.250.971,59, necessario per l'appalto di che trattasi.

6.8. Le motivazioni addotte a sostegno e giustificazione del provvedimento gravato sono, dunque, tali da offrire convincente evidenza dell'inopportunità o, comunque, dell'inutilità della prosecuzione delle operazioni della gara stessa, dovendosi ritenere documentate ed obiettive le esigenze di interesse pubblico, che hanno portato Invitalia a revocare la gara di che trattasi come da richiesta dell'Autorità di Sistema Portuale, gara che – si rammenta – era stata bandita, a mero lucro di tempo, in attesa di ottenere l'auspicato positivo riscontro alla richiesta di proroga/conferma del finanziamento avanzata, che però non è pervenuta.

6.8.1. Ricorrono, infatti, con tutta evidenza concreti motivi di interesse pubblico, essendo palese che, in assenza di provvista economica, nulla è consentito fare alle PP.AA., pena la responsabilità amministrativa e contabile di chi incautamente assumesse definitive obbligazioni a contrarre con terzi e/o addivenisse alla stipula dei relativi **contratti**.

6.9. Si rammenta, infatti, che “Per pacifica giurisprudenza, (...), la revoca del bando

di gara richiede la sussistenza di concreti motivi di interesse pubblico tali da rendere inopportuna la prosecuzione delle operazioni di gara, secondo una valutazione di opportunità ancorata alle condizioni legittimanti dettagliate all'art. 21-quinquies della L. 241/1990, nessuna esclusa, e rientrante nel potere ampiamente discrezionale dell'amministrazione procedente (cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. III, 17 febbraio 2021, n. 1455)” (TAR Puglia, Bari, sez. II, 26 marzo 2024, n. 378; in termini TAR Veneto n. 2946/2024) e che tali concreti motivi qui pacificamente ricorrono.

6.10. Considerato lo stato del procedimento, le motivazioni che sorreggono la revoca devono ritenersi, inoltre, di per sé esaustive e in grado di superare l'affidamento riposto dai concorrenti sul prosieguo della procedura e sulla sua conclusione, essendo, tra l'altro, evidente che alcun risultato è legittimamente perseguibile dalla P.A. in assenza della necessaria provvista finanziaria.

6.11. Le censure incentrate sul denunciato difetto di presupposto e di motivazione del gravato provvedimento in autotutela si infrangono, in definitiva, contro il costante indirizzo giurisprudenziale, secondo cui la carenza originaria o sopravvenuta della copertura finanziaria rappresenta una valida ragione per disporre la revoca dell'affidamento di un appalto pubblico, anche all'indomani della stipula di quest'ultimo e, quindi, *a fortiori* lo è, allorquando – come, appunto, nella specie – non solo il contratto non è stato ancora concluso, ma addirittura non vi è stata alcuna aggiudicazione e il procedimento, in ragione della prevista facoltà di inversione ex art. 107, comma 3, d.lgs. n. 36/2023 (vedesi art. 19 Disciplinare), si trova nella fase delle verifiche sulla documentazione amministrativa di cui all'art. 14.1 del Disciplinare, acclusa all'offerta (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, n. 4809/2013; sez. V, n. 6406/2014; n. 2013/2015; n. 1599/2016; TAR Lazio, Roma, sez. II ter, 28 giugno 2024, n. 13089; TAR Campania, Napoli, sez. I, n. 5875/2017; sez. VIII, n. 2263/2010).

6.12. A dispetto, dunque, dei (dalla ricorrente) denunciati difetto dei presupposti e travisamento istruttorio, la decisione gravata risulta – come detto - fondata su una adeguata e legittima base motivazionale e, segnatamente, sulla mancata conferma del finanziamento necessario per la progettazione e i lavori oggetto di affidamento e della proroga per la loro realizzazione, suscettibile di giustificare l'applicazione dell'art. 21-*quinquies* della l. n. 241/1990.

6.13. Deve, dunque, essere ribadito il consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, nei **contratti pubblici**, anche dopo l'intervento dell'aggiudicazione definitiva (e viepiù nel caso di specie), non è precluso all'amministrazione appaltante di revocare l'aggiudicazione stessa, in presenza di un interesse pubblico individuato in concreto, che ben può consistere nella mancanza di risorse economiche idonee a sostenere la realizzazione dell'opera (Cons. Stato, sez. III, n. 4116/2012; sez. IV, n. 1457/2003).

7. Analogamente è a dirsi con riguardo alle censure articolate dalla ricorrente nell'ambito del II motivo di impugnazione, con cui contesta, in estrema sintesi, il potere esercitato dalla S.A. sotto il profilo dell'adeguatezza/proporzionalità, suggerendo un percorso alternativo, che, a suo avviso, avrebbe dovuto passare attraverso: a) l'adozione di un provvedimento di sospensione (non revoca) della procedura; b) l'acquisizione dal MIMS del formale riscontro atteso e la definitiva certezza sulle sorti del finanziamento; c) la revoca della procedura di gara solo in caso di riscontro negativo ovvero la sua prosecuzione e naturale conclusione nel caso di conferma del finanziamento.

7.1. Invero, al di là del fatto che parte ricorrente vorrebbe semplicemente sostituirsi all'Amministrazione competente nelle valutazioni e scelte discrezionali che solo a quest'ultima competono e che – s'è già avuto modo di evidenziare – sfuggono ad illogicità, irragionevolezza e/o travisamento

fattuale di sorta, lo stato del procedimento, su cui in precedenza è stata richiamata l'attenzione, era tale per cui non si era ancora consolidato alcuno specifico interesse in capo alla ricorrente, ad eccezione di quello al corretto dispiegarsi della procedura.

7.1.1. Dalla lettura del provvedimento gravato si evince, infatti, che – contrariamente a quanto lasciato intendere dalla ricorrente stessa - la procedura di gara in questione non era, all'atto della disposta revoca, conclusa con l'individuazione dell'operatore economico aggiudicatario, ma che era stato avviato (ed era, dunque, ancora in corso in quel momento) l'esame nei suoi confronti della documentazione amministrativa acclusa all'offerta.

7.1.2. La graduatoria stilata all'esito della valutazione delle offerte tecnica ed economica era, dunque, meramente provvisoria e la ricorrente non aveva ancora superato positivamente il vaglio sui requisiti richiesti.

7.1.3. In tal senso, fa fede, infatti, il verbale n. 5 del 24.2.2025 del RUP di Invitalia (all. 23 – fascicolo doc. cit.), che lascia pacificamente trasparire quanti e quali fossero, in quel momento, i dubbi sulla effettiva rispondenza dei requisiti dell'odierna ricorrente a quelli imprescindibilmente richiesti per la partecipazione alla procedura che qui occupa.

7.2. Non può, dunque, in alcun modo sostenersi che la revoca è intervenuta nella “*fase immediatamente precedente all'adozione dell'aggiudicazione*”, essendo pacifico che il procedimento non era ancora giunto a tale punto, ma si trovava in uno stadio decisamente antecedente.

7.3. Sicché, pur non potendosi negare – come già evidenziato – che la ricorrente possa sicuramente vantare interesse a veder proseguire la gara sino al suo normale epilogo, che - auspica – le possa essere favorevole ovvero riporre affidamento circa il corretto dispiegarsi dell'azione amministrativa, altrettanto non può dirsi con riguardo all'aggiudicazione della gara stessa, rispetto alla quale la medesima non vanta invece, allo stato,

alcuna posizione di concreto ed effettivo affidamento, ma solo una mera aspettativa.

7.4. Senza tralasciare, in ogni caso, di considerare che il mancato inverarsi della condizione cui è stata *ab origine* sottoposta la stessa indizione della gara che qui rileva (ovvero la concessione della proroga richiesta per il completamento dell'opera con contestuale mantenimento dello stanziamento) era circostanza agevolmente rilevabile da parte ricorrente in base alla diligenza professionale richiesta a tutti concorrenti, con la conseguenza che alcun affidamento incolpevole può nemmeno ritenersi riposto dalla medesima sulla conclusione della gara.

7.5. A tale riguardo, si rammenta, peraltro, che *“l'onere motivazionale sotteso alla revoca di tali atti deve essere calibrato in funzione della fase procedimentale in cui la stessa interviene e, in definitiva, dell'affidamento ingenerato nel privato avvantaggiato dal provvedimento: l'esplicitazione delle ragioni circa l'interesse pubblico al suddetto ritiro, in altre parole, varia di intensità a seconda della circostanza che sia intervenuta l'aggiudicazione definitiva (o addirittura la stipula del contratto) ovvero che il procedimento di valutazione comparativa concorrenziale non sia ancora completamente giunto a termine”* (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, del 12.09.2023, n. 8273).

8. Alla luce di tali considerazioni deve ritenersi che l'azione amministrativa passa indenne al vaglio di legittimità, posto che la determinazione contestata risulta adeguatamente motivata dalla stazione appaltante con valutazioni che sfuggono a censure per manifesta irragionevolezza, difetti logici, violazione dell'imparzialità e travisamento istruttorio. Nelle determinazioni di revoca la valutazione dell'interesse pubblico consiste, infatti, in un apprezzamento discrezionale non sindacabile nel merito dal giudice amministrativo, salvo che non risulti viziato sul piano della legittimità per manifesta ingiustizia ed irragionevolezza (TAR Campania, Napoli, sez. VIII, n. 1646/2012; sez. I, n. 1897/2010), circostanze che – come già dianzi evidenziato – non è dato ravvisare nella fattispecie per cui è

causa.

9. E', inoltre, evidente che alcun danno da mancata aggiudicazione può essere derivato alla ricorrente a causa della disposta (legittima) revoca, con la conseguenza che la medesima non può vantare nessun risarcimento né in forma specifica, né per equivalente monetario.

10. Per le ragioni già evidenziate, nemmeno può ritenersi che la S.A. abbia violato nel corso delle trattative le norme di correttezza di cui all'art. 1337 c.c. prescritte dal diritto comune (cd. responsabilità pre-contrattuale) ovvero che alla ricorrente possa essere riconosciuto il risarcimento per la lesione dell'affidamento maturato, atteso che – come già evidenziato – alcun specifico rapporto giuridico può ritenersi sorto tra la S.A. e l'odierna ricorrente in forza dell'attività amministrativa espletata sino al momento della revoca della procedura di gara, fatto salvo quello generico intercorrente indistintamente tra la S.A. stessa e tutti gli operatori economici concorrenti, idoneo a radicare in questi ultimi unicamente l'interesse e, al tempo stesso, l'affidamento al/la solo/a corretto/a prosieguo/conclusione della procedura, tale da esigere, al più, unicamente il bilanciamento dell'interesse pubblico con l'interesse dei partecipanti alla gara al legittimo svolgimento di ogni fase della procedura (circostanza, invero, nemmeno dedotta in questi termini dalla ricorrente), ma nulla di più.

10.1. Sicché, laddove, come nel caso di specie, la revoca della procedura di gara sia stata legittimamente disposta, nulla pare ritenersi dovuto a chi vi ha partecipato, peraltro nella consapevolezza che la conclusione della procedura stessa era, comunque, condizionata alla conferma del finanziamento e della proroga per la realizzazione della progettazione e dei lavori oggetto d'affidamento.

11. In base alle considerazioni sin qui svolte e per le ragioni esplicitate, nemmeno può ritenersi che l'odierna ricorrente soddisfi i presupposti per

ottenere l'indennizzo a mente dell'art. 21-*quinquies*, comma 1, l. n. 241/1990 e s.m.i.. Anzi, la domanda al riguardo avanzata s'appalesa addirittura inammissibile, in quanto – tenuto conto dello stato del procedimento in quel momento in essere - la revoca della procedura di gara non può ritenersi avere comportato alcun pregiudizio in danno di chicchessia, proprio perché non vi era ancora alcun soggetto in possesso di una posizione qualificata e differenziata, che potesse ritenersi direttamente e pregiudizievolemente incisa dalla revoca.

12. In definitiva, il ricorso è in parte infondato e va rigettato e in parte inammissibile e tale va dichiarato per le ragioni dianzi esplicitate.

13. Le spese di lite seguono la soccombenza e, poste a carico della parte ricorrente, vengono liquidate a favore dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale – Porti di Trieste e Monfalcone e di Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'Impresa nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo respinge e in parte lo dichiara inammissibile.

Condanna il Consorzio Stabile Vitruvio S.c. a r.l. al pagamento delle spese di lite a favore dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale – Porti di Trieste e Monfalcone e di Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'Impresa, che liquida in complessivi € 7.000,00 (€ 3.500,00 a favore di ciascuna parte), oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Modica de Mohac di Grisi', Presidente

Manuela Sinigoi, Consigliere, Estensore

Claudia Micelli, Referendario

L'ESTENSORE

Manuela Sinigoi

IL PRESIDENTE

Carlo Modica de Mohac di Grisi'

IL SEGRETARIO