

Pubblicato il 06/10/2025

N. 03132/2025 REG.PROV.COLL.

N. 02077/2023 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 la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2077 del 2023, proposto dalla società Tennis Sport Master Soc. Coop. Sportiva Dilettantistica A.R.L., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Lezzi e Federica Fischetti, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giorgio Lezzi in Milano, corso di Porta Vittoria 9;

contro

il Comune di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonello Mandarano, Stefania Pagano, Sara Pagliosa, Vincenza Palmieri, Danilo Parvopasso, Paolo Radaelli, Massimo Cali' ed Emilio Pregnotato, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonello Mandarano in Milano, via della Guastalla 6;

nei confronti

la società Tennis Mediolanum Società Sportiva Dilettantistica A R.L., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento adottato dal Comune di Milano - Direzione Tecnica e Arredo Urbano Area Edilizia Socio-Assistenziale PPP e CCV, Prot. 24/07/2023.0397037.U., comunicato a mezzo pec in data 24 luglio 2023, recante "*Proposta di partenariato pubblico-privato ai sensi dell'art. 180 e ss. del d.lgs. 50/2016 e ss.mm.ii. avente ad oggetto la progettazione, riqualificazione, finanziamento e gestione del centro sportivo "sport master" di via Govone 67 di proprietà del Comune di Milano. Comunicazione di conclusione negativa del procedimento*";
- dei verbali del Gruppo di Lavoro del 24 novembre 2022 e del 7 luglio 2023;
- nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale e comunque connesso, ancorché non cognito.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° ottobre 2025 il dott. Federico Giuseppe Russo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società Tennis Sport Master gestisce da oltre 20 anni il Centro Sportivo di proprietà comunale di via Govone n. 67, in forza di Convenzione di concessione stipulata con il Comune di Milano in data 12.3.2002, parzialmente modificata il successivo 20.10.2003.

Nello specifico, il centro sportivo ha un'estensione di mq 8.8000 ed al momento della stipulazione della Convenzione era composto da: - un edificio destinato a ufficio, accoglienza, bar/ristoro, spogliatoi, palestra e locali accessori; - 3 campi da

tennis con manto in terra rossa, dotati di copertura pressostatica; - 4 campi con manto in erba sintetica, dotati di copertura in legno lamellare; - area verde e giardino interno; - area scoperta adibita a parcheggio auto a servizio dell'impianto.

L'impianto è stato in origine concesso senza gara alla suddetta per un periodo di 19 anni a partire dalla stipulazione della Convenzione, quindi fino all'11.3.2021, ma la scadenza è stata successivamente più volte prorogata sino da ultimo al 31.7.2026.

2. In vista della conclusione del rapporto concessorio, in data 15 giugno 2022 la società Tennis Sport Master ha presentato al Comune una proposta di Partenariato Pubblico Privato (PPP), ai sensi dell'art. 183, comma 15, D.lgs. n. 50/2016, n. 50, avente ad oggetto la "*Concessione della progettazione definitiva, esecutiva, il finanziamento, la riqualificazione e la gestione per un periodo di 20 anni del Centro Sportivo Sport Master di via Govone 67*".

Con provvedimento del 3.8.2022 è stato nominato il Responsabile Unico del Procedimento nella persona del Direttore dell'Area Edilizia Socio-Assistenziale PPP e CCV del Comune di Milano che, con mail pec del 20.9.2022, ha informato la proponente della propria nomina, fornendo alcune preliminari informazioni sul procedimento.

La proposta e la relativa documentazione sono state trasmesse ai componenti del Gruppo di Lavoro, appositamente nominato in Comune di Milano per la valutazione di fattibilità delle proposte di partenariato pubblico privato aventi ad oggetto gli impianti sportivi.

A seguito di riorganizzazione interna, con atto del 21.11.2022, il RUP originariamente nominato è stato sostituito con il nuovo direttore della medesima area.

In data 24.11.2022, si è tenuta la prima seduta del Gruppo di Lavoro incaricato di valutare la proposta, nel corso della quale la proposta è stata esposta dal RUP ed esaminata.

3. Richiesti ulteriori chiarimenti e integrazioni in relazione alla proposta progettuale nonché a quella economica, in data 7.7.2023 il Gruppo di Lavoro e il RUP hanno ravvisato l'insussistenza nella proposta dei presupposti per la conclusione positiva del procedimento considerati gli obiettivi dell'Ente.

Sicché con nota prot. n. 24/07/2023.0397037.U del 24.7.2023 il RUP ha comunicato alla società Tennis Sport Master il rigetto della proposta di project financing, indicando a sostegno che:

(a) la proposta presentata non ha offerto “alcuna soluzione innovativa nei termini sopra descritti; al contrario appare quale interesse al mantenimento delle stesse condizioni d'uso senza l'apporto di un sostanziale investimento”;

(b) la proposta non ha contenuti “gli elementi e i presupposti essenziali tipici del PPP che motiverebbero, in esito a una sua valutazione positiva, l'attribuzione del diritto di prelazione all'attuale gestore; in assenza di tali elementi, tale diritto potrebbe configurarsi quale ingiustificato vantaggio competitivo”.

4. Da qui la proposizione del ricorso in epigrafe con il quale Tennis Sport Master chiedeva a questo T.A.R. di disporre l'annullamento del citato provvedimento comunale di rigetto della proposta di project financing, affidandosi a tal fine ai seguenti motivi di diritto:

1. INCOMPETENZA – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 183, COMMA 15 DEL D.LGS. N. 50/2016 – VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 42, 48, 107 DEL D.LGS. N. 267/2000 E DELL'ARTICOLO 71 DELLO STATUTO DEL COMUNE MILANO – ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETA', ILLOGICITA', IRRAGIONEVOLEZZA, SVIAMENTO DI POTERE;

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 183, COMMA 15, DEL D.LGS. N. 50/2016 E, IN OGNI CASO, DEGLI ARTICOLI 175 COMMA 2 E 193 COMMA 9 DEL D.LGS. N. 36/2023 - ECCESSO DI

POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE, PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI IMPARZIALITA', PER CONTRADDITTORIETA'.

5. Resisteva l'Amministrazione comunale intimata, deducendo l'integrale infondatezza del gravame.

6. Giunta, infine, l'udienza pubblica del 1° ottobre 2025, all'esito della discussione tra le parti costituite, la causa è stata trattenuta per la decisione.

7. Ciò posto, per le ragioni che seguono il ricorso è fondato.

8. Con il primo motivo di ricorso Tennis Sport Master sostiene che il provvedimento negativo gravato, non avrebbe dovuto essere assunto dal Direttore dell'Area Edilizia Socio-Assistenziale PPP e CCV del Comune di Milano nella qualità di RUP, bensì dalla Giunta Comunale o ancora dal Consiglio Comunale.

9. Ebbene, la censura è meritevole di condivisione.

10. L'istituto del project financing a iniziativa privata nella disciplina del Codice di cui all'art. 183, comma 15, d.lgs. n. 50/2016, applicabile *ratione temporis*, si declina nelle seguenti due fasi:

- la presentazione spontanea da parte di un privato di una proposta progettuale (costituita dal progetto di fattibilità tecnica ed economica, unitamente a una bozza di convenzione e a un piano economico-finanziario), la quale viene sottoposta a valutazione di fattibilità da parte dell'amministrazione nonché di sussistenza di un pubblico interesse (fase preliminare);

- in caso di dichiarazione di fattibilità e pubblico interesse della proposta, lo svolgimento della gara ad evidenza pubblica sulla base del progetto oggetto della proposta, ad esito della quale il promotore può esercitare il diritto di prelazione ove non dovesse risultare aggiudicatario (cfr. tra le molte, T.A.R. per la Campania - Salerno, sez. I, 18 giugno 2025, n.1156; ma anche T.A.R. per la Lombardia – Milano, sez. I, 23 ottobre 2023, n. 2418).

In ragione di siffatta struttura bifasica la giurisprudenza amministrativa ha precisato che:

(a) *“la fase preliminare di individuazione del promotore, ancorché proceduralizzata, è connotata da amplissima discrezionalità amministrativa, tale da non potere essere resa coercibile nel giudizio amministrativo di legittimità.. essendo intesa non già alla scelta della migliore fra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati, ma alla valutazione di un interesse pubblico che giustifichi, alla stregua della programmazione delle opere pubbliche, l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore”* (cf. ex multis, Cons. Stato, sez. V, 31 gennaio 2023, n. 1065; in termini Cons. Stato, sez. V, 13 dicembre 2023, n. 10758; id., 27 ottobre 2023, n. 9298; id. 26 maggio 2023, n. 5184; id., 10 febbraio 2020, n. 1005; T.A.R. per il Friuli Venezia Giulia, sez. I, 23 ottobre 2024, n. 342; id., 27 maggio 2022, n. 242).

(b) anche una volta individuato il promotore e ritenuto di pubblico interesse il progetto dallo stesso presentato l'Amministrazione *“non è comunque tenuta a dare corso alla procedura di gara, essendo libera di scegliere, attraverso valutazioni attinenti al merito amministrativo e non sindacabili in sede giurisdizionale se, per la tutela dell'interesse pubblico, sia più opportuno affidare il progetto per la sua esecuzione ovvero rinviare la sua realizzazione ovvero non procedere affatto* (ex multis, Cons. Stato, III, 20 marzo 2014, n. 1365; III, 30 luglio 2013, n. 4026; 24 maggio 2013, n. 2838; V, 6 maggio 2013, n. 2418)” (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 4 febbraio 2019, n. 820).

11. In siffatto contesto ordinamentale, ad avviso del Collegio, per le ragioni che saranno di seguito esposte spetta in capo alla sola Giunta Comunale ai sensi dell'art. 48, comma 2 del TUEL la competenza di vagliare l'insussistenza dell'interesse pubblico alla proposta di project financing e, quindi, di rigettarla.

12. Preliminarmente, nel caso di specie deve essere esclusa la competenza del Consiglio Comunale.

E' stato, infatti, chiarito dalla rilevante giurisprudenza amministrativa, cui il Collegio intende prestare adesione, che *“le funzioni attribuite al Consiglio comunale costituiscono delle ipotesi tassative, come si desume dal tenore letterale dell'art. 42 del TUEL, il quale affida all'organo consiliare la competenza ad approvare unicamente gli atti fondamentali elencati dal secondo comma, tra i quali non figura la dichiarazione di fattibilità delle proposte di project financing o di partenariato pubblico privato”*, sicché *“il Consiglio comunale è competente solo ai fini dell'inserimento dell'intervento nella programmazione dell'ente (il che, nel caso di specie, è avvenuto con deliberazione consiliare n. 28 del 20 dicembre 2021), non nella fase di esame e valutazione della fattibilità della proposta”* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2024, n. 2805).

14. Diversamente si profila la posizione della Giunta Comunale, nei confronti della quale nel caso in esame deve essere, invece, riconosciuta la sua esclusiva competenza a rigettare la proposta di project financing in forza dell'art. 48, comma 2 del TUEL e della pertinente giurisprudenza amministrativa.

14.1. In dettaglio, secondo quanto previsto dall'art. 48, comma 2 del TUEL rientrano nel novero delle attribuzioni residuali della Giunta *“tutti gli atti rientranti ai sensi dell'articolo 107, comma 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio”*.

In punto di interpretazione per casi analoghi al presente la consolidata giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto la sussistenza del principio di diritto per cui la decisione della rispondenza della proposta di finanza di progetto all'interesse pubblico spetta all'organo di governo dell'Ente cui la proposta medesima è indirizzata (i.e., la Giunta Comunale) (cfr. ex multis, T.A.R. per il Friuli Venezia Giulia, sez. I, 2 gennaio 2023, n. 1).

E coerentemente a siffatto principio il G.A. ha, altresì, chiarito che la Giunta Comunale risulta *“certamente competente a revocare la delibera di dichiarazione di pubblico interesse della proposta originaria, sia per il principio del contrarius*

actus, avendo adottato la dichiarazione di pubblico interesse medesima, sia per le previsioni dell'art. 48, comma 2, del TUEL sulla competenza residuale, per le quali la giunta compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'articolo 107, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento” (cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2024, n. 1502).

14.2. In piena condivisione con il suddetto principio di diritto e i suoi corollari applicativi, spetta senza alcun dubbio in capo alla sola Giunta Comunale la competenza a decidere l'insussistenza dell'interesse pubblico in relazione alla proposta di project financing presentata da Tennis Sport Master ai sensi dell'art. 183, comma 15 del D.lgs. n. 50/2016.

14.3. E ciò è corroborato *a fortiori* dal contenuto del provvedimento gravato, avendo il RUP respinto la proposta di project financing per mezzo di una valutazione:

(a) ove non fa trasparire in alcun modo quali siano nello specifico gli “elementi” e i “presupposti essenziali” che risultano carenti per la configurazione di una proposta di project financing;

(b) che si sofferma, peraltro, sul profilo della carenza del requisito di “innovatività” il quale, oltre a non essere richiesto dal D.lgs. n. 50/2016, impinge a pieno titolo nella valutazione del pubblico interesse e, quindi, nella discrezionalità amministrativa dell'organo di governo dell'Ente Comunale.

In altri termini, nella fattispecie il RUP, nonostante la propria qualifica dirigenziale, si sarebbe dovuto limitare alla predisposizione dell'attività istruttoria ed eventualmente fornire all'organo governativo una propria proposta definitiva per la conclusione del procedimento (proposta con una mera valenza endoprocedimentale).

Ne consegue che nel caso di specie il provvedimento gravato è illegittimo per evidente sconfinamento del RUP in un ambito di competenza spettante in capo alla Giunta Comunale ai sensi dell'art. 48, comma 2 del TUEL.

15. Il motivo deve essere, pertanto, accolto.

16. Alla luce della natura assorbente del primo motivo di ricorso poc'anzi esaminato, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, annulla il gravato provvedimento di rigetto di cui alla nota del Comune di Milano - Direzione Tecnica e Arredo Urbano Area Edilizia Socio-Assistenziale PPP e CCV - prot. n. 24/07/2023.0397037.U.

17. Ragioni di equità sostanziale giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il gravato provvedimento di rigetto di cui alla nota del Comune di Milano - Direzione Tecnica e Arredo Urbano Area Edilizia Socio-Assistenziale PPP e CCV - prot. n. 24/07/2023.0397037.U.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 1° ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente

Luca Iera, Primo Referendario

Federico Giuseppe Russo, Referendario, Estensore