

Pubblicato il 06/03/2026

N. 01135/2026 REG.PROV.COLL.
N. 03720/2025 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 la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3720 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da Alpha General Contractor S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Cino Benelli e Sandro Guerra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Milano, Via Freguglia, 1;

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Struttura di Missione Pnrr, non costituita in giudizio;

Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale di Milano - Aler Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Lezzi e Sabrina Maria Maiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Ministero per gli Affari Europei, il PNRR e le politiche di coesione, Gestore dei Servizi Energetici - Gse S.p.A., A2a Energia S.p.A., C.A.E.C. (Consorzio Artigiano Edile Costruttori), Edison Energia S.p.A., Enerqos Energy Solutions S.r.l., Rifra S.r.l. e Consorzio Stabile Sinergica S.c.a r.l., non costituiti in giudizio;

Albert Engineering & Project S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Nicosia e Annarita Loreface, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Renovit Public Solutions S.p.A. società benefit, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandra Canuti e Gianluca Cavalieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Milano, Via Freguglia, 1;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Edison Next Government S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andreina Degli Esposti, Daniele Vagnozzi, Riccardo Villata e Antonio Agrifoglio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della deliberazione n. MI/194/25 del 24 settembre 2025, a firma del

Presidente dell'Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale Milano (ALER), avente ad oggetto «Individuazione, ai sensi dell'art. 193, comma 5, del D. Lgs. n. 36/2023 e s.m.i., nell'ambito della procedura avviata da ALER Milano mediante avviso pubblico di sollecitazione di mercato ex art. 193, comma 16, del predetto Decreto, di talune proposte affinché siano sottoposte alla procedura di valutazione di cui al comma 6 del menzionato articolo di legge»;

- di ogni altro atto ad essa conseguente e presupposto, ancorché incognito, ivi espressamente compreso l'Avviso Pubblico di sollecitazione di cui all'art. 193, comma 16, D. Lgs. 36/2023 approvato dall'Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale Milano (ALER) con provvedimento PROV/DIGE/25/553 del 2 aprile 2025;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Alpha General Contractor S.r.l. il 7 novembre 2025:

- dei medesimi provvedimenti gravati con il ricorso introduttivo;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Alpha General Contractor S.r.l. il 14 gennaio 2026:

per l'annullamento

e la declaratoria di illegittimità

- della deliberazione presidenziale adottata dall'Azienda Lombarda Edilizia Residenziale (ALER) n. MI/250/2025 l'11 dicembre 2025, avente ad oggetto «Valutazione di fattibilità e di interesse pubblico della proposta di Partenariato Pubblico Privato per l'affidamento in concessione mista, mediante l'istituto della finanza di progetto ai sensi dell'art. 193 D. Lgs. 36/2023, del servizio di prestazione energetica (c.d. *energy performance contract*) volto alla progettazione, costruzione e gestione di interventi di efficientamento energetico su immobili di ALER Milano, presentata da Edison Next Government S.r.l.» (doc. 109);

- della deliberazione dall'Azienda Lombarda Edilizia Residenziale (ALER) n.

PROV/DIGE/25/2053 del 15 dicembre 2025 (doc. 110), unitamente agli atti e provvedimenti ad essa conseguenti;

- della deliberazione dall'Azienda Lombarda Edilizia Residenziale (ALER) n. PROV/DIGE/25/2054 del 15 dicembre 2025 (doc. 111), unitamente agli atti e provvedimenti ad essa conseguenti;

- della deliberazione dall'Azienda Lombarda Edilizia Residenziale (ALER) n. PROV/DIGE/25/2055 del 15 dicembre 2025 (doc. 112), unitamente agli atti e provvedimenti ad essa conseguenti;

- della deliberazione presidenziale adottata dall'Azienda Lombarda Edilizia Residenziale (ALER) n. MI/194/25 del 24 settembre 2025, avente ad oggetto «Individuazione, ai sensi dell'art. 193, comma 5, del D. Lgs. 36/2023 e s.m.i., nell'ambito della procedura avviata da ALER Milano mediante avviso pubblico di sollecitazione di mercato ex art. 193, comma 16, del predetto Decreto, di talune proposte affinché siano sottoposte alla procedura di valutazione di cui al comma 6 del menzionato articolo di legge» (doc. 1);

- ogni altro atto ad essi conseguente e presupposto, ancorché incognito, ivi compresi l'Avviso Pubblico di sollecitazione di cui all'art. 193, comma 16, D. Lgs. 36/2023 (doc. 2) approvato dall'Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale Milano (ALER) con provvedimento PROV/DIGE/25/553 del 2 aprile 2025 (doc. 3).

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Albert Engineering & Project S.r.l., dell'Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale di Milano (ALER), della Renovit Public Solutions S.p.A. Società Benefit, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2026 la dott.ssa Marilena Di Paolo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con provvedimento prot.n. PROV/DIGE/25/553 del 2 aprile 2025, il Direttore Generale dell'Azienda Lombarda Edilizia Residenziale (ALER) approvava l'Avviso Pubblico previsto dall'art. 193, comma 16 del D. Lgs. 36/2023 (codice dei **contratti pubblici**) volto a *“sollecitare i privati a farsi promotori di iniziative volte a realizzare in concessione, mediante finanza di progetto, interventi inclusi negli strumenti di programmazione del partenariato pubblico-privato”*, nell'ambito della Missione 7 – RePowerEU del PNRR, finalizzata a sostenere la ristrutturazione delle abitazioni delle famiglie a basso reddito e vulnerabili.
2. La procedura delineata da ALER prevedeva le seguenti “macro-fasi”: (i) presentazione da parte degli operatori economici, entro il 3 giugno 2025 (termine in seguito prorogato al 15 luglio), delle proposte contenenti il progetto di fattibilità, una bozza di convenzione, il Piano economico – finanziario asseverato, la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione e l'indicazione dei requisiti del promotore; (ii) individuazione, entro i successivi quarantacinque giorni, di una o più proposte da sottoporre a valutazione, come previsto dal comma 5 del richiamato art.193; (iii) conclusione, entro i successivi sessanta giorni, della procedura di valutazione di fattibilità dei progetti esaminati, ai sensi del successivo comma 6; (iv) approvazione del progetto selezionato e indizione della procedura di gara.
3. Nei termini così stabiliti pervenivano all'ALER n. 24 proposte da parte di 15 operatori economici, inclusa la ricorrente Alpha General Contractor (d'ora in poi solo Alpha), la quale presentava istanza per essere individuata quale

promotore di iniziativa per tutti i comparti e tutti i sub-comparti.

4. Valutate tali proposte, con la deliberazione presidenziale n. MI/194/25 del 24 settembre 2025, ALER individuava, ai sensi dell'art. 193, comma 5, del D.lgs. n. 36/2023, le proposte da sottoporre alla “procedura di valutazione” per la selezione di un progetto di efficientamento energetico da realizzare, tramite finanza di progetto, su alcuni immobili di sua proprietà e/o da lei gestiti.

5. Con ricorso notificato e depositato il 6 ottobre 2025, la ricorrente Alpha ha impugnato, chiedendone l'annullamento, previa sospensione, la citata deliberazione presidenziale, con la quale Alpha è stata esclusa dalla procedura di valutazione.

6. Il ricorso introduttivo proposto da Alpha si fonda su un unico motivo, con il quale, sostanzialmente, la ricorrente ha dedotto sotto diversi profili una presunta carenza di motivazione del provvedimento impugnato.

7. Il 16 ottobre 2025 si sono costituite in giudizio l'ALER e la controinteressata Renovit Public Solution s.p.a. (d'ora in poi solo Renovit), quest'ultima depositando memoria.

8. Successivamente, il 27 ottobre 2025, la controinteressata Edison Next Government s.r.l. (in breve ENG) ha depositato atto di intervento *ad opponendum*, sostenendo che il ricorso era stato erroneamente notificato a Edison Energia s.p.a., sicché la ENG è intervenuta quale litisconsorte pretermesso per insistere per il rigetto del ricorso e della connessa domanda cautelare.

9. Con la memoria del 13 novembre 2025, Alpha ha chiarito che il ricorso principale era stato notificato alla società Edison Energia s.p.a., anziché alla società Edison Next Government s.r.l., perché il provvedimento impugnato non riportava gli estremi della controinteressata “Edison”.

10. Il 31 ottobre 2025 si è costituita in giudizio l'altra controinteressata Albert Engineering & Project s.r.l. (d'ora in poi solo Albert) mentre Renovit ha depositato ulteriore memoria.

11. Con atto depositato il 31 ottobre 2025, il Ministero delle Infrastrutture e i Trasporti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero per gli Affari europei, il Pnrr e le politiche di coesione hanno eccepito il difetto di legittimazione passiva, domandando la loro estromissione e di lasciare comunque indenne la Presidenza del Consiglio dei Ministri da qualsivoglia esborso o pregiudizio anche in relazione al profilo delle spese di lite.

12. Infine, il 3 novembre 2025, ALER ha depositato memoria.

13. In particolare, tutte le parti resistenti (ALER e gli operatori controinteressati costituiti in giudizio, le cui proposte sono state ritenute fattibili e i progetti corrispondenti ai fabbisogni dell'Ente concedente) hanno sollevato in via preliminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso di Alpha per le seguenti ragioni:

a) il ricorso sarebbe stato proposto avverso un atto endoprocedimentale adottato ex art. 193, comma 5, del Codice, non immediatamente lesivo, sicché la ricorrente non avrebbe un interesse giuridicamente qualificato al presente giudizio. A dire delle parti ricorrenti, sul punto, il Consiglio di Stato avrebbe osservato che *“nessuna lesione della posizione di CITELUM poteva sussistere atteso che il progetto di ENEL non era stato ancora approvato, al momento del ricorso, e dunque nessuna posizione di vantaggio (prelazione) poteva già essere riconosciuta in capo ad ENEL stessa. Allo stesso tempo nessuna definitiva esclusione del progetto di CITELUM poteva dirsi raggiunta, atteso che l'eventuale mancato recepimento da parte di ENEL delle richieste modifiche avrebbe potuto riaprire i termini per la scelta del progetto maggiormente rispondente al predetto interesse pubblico”* (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 5444/2022

e l'ivi confermata TAR-Friuli-Venezia Giulia, sez. I, n. 235/2021); inoltre, le controinteressate hanno richiamato la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 30 giugno 2022, n. 5444, che afferma che l'interesse a ricorrere rispetto a procedure come è quella in esame può considerarsi integrato solo con l'approvazione del progetto e il conseguente riconoscimento del diritto di prelazione al proponente, ai sensi dell'art. 193, comma 12 del D. Lgs. n. 36 del 2023.

14. Alla camera di consiglio del 5 novembre 2025, la società ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare.

15. Con il ricorso notificato e depositato il 7 novembre 2025, la società ricorrente ha proposto motivi aggiunti, richiamando i vizi di carenza motivazionale, integrati con censure, di carattere formale e sostanziale, sulla relazione istruttoria redatta dal gruppo di valutazione e versata in giudizio da ALER.

16. Il 14 novembre 2025 Edison Next ha depositato memoria con la quale ha insistito sull'inammissibilità e infondatezza del ricorso.

17. Il 17 novembre 2025 Renovit e ALER hanno depositato memorie; in particolare ALER, oltre a ribadire l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso introduttivo, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti, per aver la ricorrente elusivamente frazionato l'impugnazione, mediante un uso che apparirebbe strumentale ed abusivo del ricorso per motivi aggiunti disciplinato dall'art. 43 c.p.a., richiamando l'orientamento giurisprudenziale secondo cui *“ragioni di censura del provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo che si dimostrino conoscibili, ovvero conosciute, all'atto dello stesso, non possono essere dedotte con motivi aggiunti”* (così, da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, 2 febbraio 2015, n. 466; v. anche Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2010, n. 6875: *“è inammissibile il motivo aggiunto che non sia giustificato da una nuova produzione documentale in causa o*

dalla tardiva conoscenza di vizi del provvedimento che non sia stato possibile al ricorrente acquisire con la normale diligenza al momento dell'atto introduttivo... il presupposto necessario per formulare motivi aggiunti, ai fini della deduzione di ulteriori vizi di legittimità dell'atto impugnato, consiste nell'ignoranza dei vizi stessi, non imputabile al deducente, al momento della proposizione del ricorso introduttivo" TAR Lazio- Roma, 08.03.2018. n. 2637".

18. Con ordinanza N. 1304 pubblicata il 21 novembre 2025, all'esito della Camera di Consiglio del 19 novembre 2025, questo Collegio ha respinto la domanda cautelare <<*Ritenuto, innanzitutto, che il ricorrente non ha allegato né dimostrato mutamenti nelle circostanze fattuali rappresentate nel ricorso introduttivo, anche in punto del paventato pregiudizio, sicché la domanda cautelare in analisi risulta inammissibile in quanto:*

- a) integra un'ipotesi di abuso del mezzo processuale avendo prospettato al Collegio un bis in idem;*
- b) non è tale da ravvisare gli estremi per la sua riproposizione ai sensi dell'art. 58 del cod. proc. amm.;*

Ritenuto, peraltro, che, anche a voler prescindere dalle sopra esposte ragioni di inammissibilità, nel bilanciamento degli interessi in evidenza risulta allo stato prevalente, sotto il profilo del periculum in mora, quello delle parti resistenti al mantenimento degli effetti dei gravati provvedimenti, avuto riguardo alla sopra evidenziata rilevanza della procedura in oggetto per il P.N.R.R., in conformità a quanto stabilito dal combinato disposto degli artt. 125, comma 2, cod. proc. amm., e 3, comma 1, del D.L. n. 85/2020, convertito in l. n. 108/2022;

Considerato, pertanto, di confermare per la trattazione nel merito della controversia l'udienza pubblica del 17.12.2025>>.

19. Successivamente, con memoria del 1° dicembre 2025, la società ricorrente ha preso posizione sul contestato abuso del mezzo processuale, affermando

che i motivi aggiunti sarebbero stati proposti, nel rispetto del termine di decadenza di sessanta giorni, immediatamente dopo che la ricorrente avrebbe preso contezza della «Relazione di Sintesi relativa all'Istruttoria di Fattibilità e Rispondenza» depositata in giudizio da ALER.

20. Con memoria depositata il 1° dicembre 2025, Edison Next Government s.r.l. ha riproposto l'eccezione di inammissibilità per abuso dei mezzi processuali, per il frazionamento dell'impugnazione, che sarebbe contrario al principio di consumazione dei mezzi di gravame come interpretato dalla giurisprudenza amministrativa, citando la sentenza del Consiglio di Stato, in particolare, nella parte in cui si legge che *“In subiecta materia deve trovare applicazione il divieto di frazionamento dei mezzi di impugnazione, sotteso al principio di consumazione delle impugnazioni sancito dagli artt. 358 e 387 c.p.c. (alla base di qualsiasi processo governato, come anche quello amministrativo, dal principio della domanda e da quello dispositivo), che impedisce alla parte che abbia proposto un primo gravame di proporre un secondo, pur quando siano ancora pendenti i relativi termini?”* (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, n. 6733/2021). Edison Next ha inoltre eccepito l'irricevibilità del ricorso per motivi aggiunti in quanto sarebbe stato introdotto con un atto notificato oltre il termine di decadenza di cui all'art. 120 c.p.a., che – a suo avviso - la più recente giurisprudenza ritiene applicabile alle procedure di project financing *“a prescindere dalla fase in cui si trova”* (TAR Calabria-Catanzaro, sez. I, n. 311/2025).

21. Con memoria di replica del 4 dicembre 2025, la società ricorrente ha affermato sul punto che il termine di decadenza nella fattispecie sarebbe pari a sessanta giorni, trovando applicazione l'art. 12-bis D.L. n. 68/2022, convertito nella L. n. 108/2022, che, al comma 5, si limiterebbe a rinviare agli artt. 119, comma 2, e 120, comma 9, del codice del processo amministrativo. Tale termine non si identificerebbe, pertanto, con quello di trenta giorni

(asseritamente rispettato nella fattispecie) previsto dall'art. 120, comma 2, dello stesso codice.

22. Il 15 dicembre 2025 ALER è stata autorizzata al deposito tardivo in quanto l'11 dicembre 2025 è stata adottata la delibera presidenziale n. MI/250/2025, pubblicata sul sito di ALER nella sezione dedicata all'Avviso per cui è causa, con cui è stata decretata la fattibilità e la rispondenza al pubblico interesse di tre proposte presentate da Edison Next Government S.r.l., pertanto approvate e che saranno poste a base delle procedure di gara di prossima indizione.

23. Il 15 dicembre 2025 Alpha ha formulato istanza di rinvio per proporre motivi aggiunti.

24. Successivamente, con ricorso notificato il 14 gennaio 2026, Alpha ha proposto il secondo ricorso per motivi aggiunti, con il quale, dopo aver ripercorso i motivi di censura già dedotti con il ricorso introduttivo e con il primo ricorso per motivi aggiunti, ha impugnato per illegittimità derivata i provvedimenti nelle more sopraggiunti.

25. Con memoria *ex art. 73 c.p.a.*, depositata il 9 febbraio 2026, ALER ha rappresentato che, nel frattempo, la ricorrente ha partecipato a due delle procedure di gara contestate (procedure di cui ai repp. nn. 103/2025 e 104/2025), ribadendo le eccezioni di inammissibilità del ricorso introduttivo e dei ricorsi per motivi aggiunti, e comunque la loro infondatezza.

26. Anche Edison, con memoria *ex art. 73 c.p.a.* depositata il 9 febbraio 2026, ha domandato che il ricorso e i motivi aggiunti siano dichiarati inammissibili e, comunque, infondati.

27. Con memoria di replica depositata l'11 febbraio 2026, Alpha – in replica alla memoria della stazione appaltante - ha ribadito il suo interesse a ricorrere; ha inoltre affermato che Alpha avrebbe partecipato alle suddette procedure

evidenziali come concorrente semplice, non come promotore, essendo stata definitivamente esclusa dalla c.d. “Fase 1”, quindi, i secondi motivi aggiunti, corredati di procura speciale alle liti e notificati alle parti resistenti, sia presso i difensori costituiti, che personalmente presso le rispettive sedi reali, presenterebbero i requisiti di forma e di sostanza del ricorso introduttivo e potrebbero, pertanto, *“valere anche quale ricorso autonomo secondo i noti princìpi discendenti dall’art. 32 cod. proc. amm. (cfr., per tutte, T.A.R. Veneto, Sez. II, 15 febbraio 2022, n. 299)”*.

28. Infine, con memoria di replica depositata il 13 febbraio 2026, ALER ha eccepito l’inammissibilità e la tardività delle ultime eccezioni della ricorrente sul fatto che, a suo dire, le contestazioni mosse dalla difesa di ALER circa la mancata considerazione dei vincoli apposti agli edifici, sulla mancata esplicitazione del calcolo del miglioramento energetico presunto e sulle carenze del P.E.F. costituirebbero un’integrazione postuma in giudizio della motivazione dei provvedimenti gravati.

29. In prossimità dell’udienza del 25 febbraio 2026, la società ricorrente ha domandato di essere autorizzata al deposito tardivo della deliberazione n. MI/013/26 datata 22 gennaio 2026 (doc. 116), con la quale l’ALER ha individuato come promotrice la società Albert Engineering & Project s.r.l., dichiarando di non aver interesse a coltivare il presente contenzioso avverso tale deliberazione, fermo restando l’interesse, anche risarcitorio, riferito a tutti gli altri atti e provvedimenti da ultimo impugnati con il secondo ricorso per motivi aggiunti.

30. All’udienza pubblica del 25 febbraio 2026, la causa, dopo la discussione, è passata in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, sull’eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata

dai citati Ministeri con atto depositato il 31 ottobre 2025, si osserva che l'art. 12 bis, del D.L. 16 giugno 2022, n. 68, convertito con Legge 5 agosto 2022, n. 108, al comma 4 stabilisce che *“Sono parti necessarie dei giudizi disciplinati dal presente articolo le amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel PNRR, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera l), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, per le quali si osservano le disposizioni delle leggi speciali che prescrivono la notificazione presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato”* e all'ultimo periodo dispone altresì che *“Si applica l'articolo 49 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104”*, in tal modo chiaramente evocando la necessità di far luogo all'incombente dell'integrazione del contraddittorio, ove non siano intimate in giudizio le amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel PNRR, senza che si possa affermare con certezza che la locuzione *“parti necessarie”* individui nelle amministrazioni centrali la posizione di controinteressati o amministrazioni resistenti. Il Collegio ritiene che il citato comma 4 dell'art. 12-bis del d.l. n. 68/2022, per i soli giudizi riconducibili al rito PNRR, abbia voluto garantire la partecipazione delle amministrazioni centrali al fine di valorizzare l'interesse delle stesse, in qualità di *“titolari degli interventi previsti nel PNRR”*, alla sana e corretta gestione dei fondi PNRR, rimanendo la veste di amministrazione resistente in capo all'Amministrazione che ha adottato il provvedimento impugnato (T.A.R. Milano, sez. I, 2 febbraio 2026 n. 473), che nel caso di specie è l'ALER.

2. Secondo la giurisprudenza, le amministrazioni centrali titolari degli interventi finanziati con i fondi del P.N.R.R. sono «parti necessarie» atipiche — ovvero ulteriori e diverse dalla «pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato» e dai controinteressati di cui all'art. 49 c.p.a.; il legislatore, all'ultimo inciso dell'art. 12-bis, comma 4, in oggetto, ha, dunque, esteso

l'operatività della disposizione di cui all'art. 49 c.p.a., ordinariamente riguardante i cd. «controinteressati», anche alle suddette atipiche «parti necessarie» così da consentirne la partecipazione al giudizio (T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 27 settembre 2023, n. 725), ma senza attribuire alle amministrazioni centrali la veste di controinteressati, atteso che non sussistono i presupposti formali e sostanziali elaborati dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato sez. V, 17 settembre 2018, n.5420).

3. Nella fattispecie, le amministrazioni centrali titolari degli interventi finanziati con i fondi del P.N.R.R., oltre alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono il Ministero per gli Affari europei, il Pnrr e le politiche di coesione di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (doc. 1 Aler – decreto interministeriale 9 aprile 2025); pertanto, vanno estromessi dall'odierno giudizio il Ministero delle Infrastrutture e i Trasporti e il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

4. Per quanto riguarda le spese di lite, queste, in caso di soccombenza, non potranno essere accollate alle citate Amministrazioni, non avendo esse né adottato l'atto impugnato né articolato difese in giudizio.

5. Sempre in via preliminare, va dato atto della regolare costituzione in giudizio della controinteressata Edison Next Government s.r.l., qualificando l'atto *ad opponendum* come atto di costituzione.

6. Con il ricorso introduttivo, la ricorrente Alpha ha censurato provvedimento impugnato per asserita “VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 97 COST. VIOLAZIONE DELL'ART. 41, COMMA 2, CDFUE. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1, 3, 10, 12 E 193 D. LGS. N. 36/2023. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 3 L. N. 241/1990. VIOLAZIONE DELLA C.D. “LEX SPECIALIS”. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA O ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI. ECCESSO DI POTERE PER

TRAVISAMENTO, CONTRADDITTORIETÀ E MANIFESTA ILLOGICITÀ”; in sintesi, la società ricorrente sostiene che il provvedimento avrebbe totalmente abdicato all’obbligo di motivazione e allo stesso “auto-vincolo” che ALER si era dato (cfr., «traguardare il risultato con la massima tempestività nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza»); in altre parole, la ricorrente lamenta la mancata esposizione nella motivazione del provvedimento delle ragioni di fatto e di diritto in forza delle quali l’ALER avrebbe preferito le proposte delle controinteressate ed escluso le proprie.

7. Prima dell’esame delle censure, occorre, in breve, richiamare il quadro normativo e la giurisprudenza formatasi in materia di *project financing*.

7.1. Come noto il *project financing* (o finanza di progetto) è un istituto giuridico previsto dall’art. 193 del D. Lgs. n. 36/2023 (cit. codice dei **contratti pubblici**), destinato a consentire la realizzazione di lavori **pubblici** o servizi sulla base di proposte presentate da operatori economici (denominati "promotori", se hanno presentato le proposte di loro spontanea iniziativa, o "proponenti", se hanno presentato proposte a seguito di una pubblicazione da parte dell'ente concedente) e remunerate mediante l'attribuzione di una concessione a seguito di una procedura svolta in due fasi.

7.2. Il comma 1 di tale articolo stabilisce che l'affidamento in concessione di lavori o servizi mediante finanza di progetto possa avvenire sia su iniziativa privata ("finanza di progetto su iniziativa privata"), anche per proposte non incluse nella programmazione del partenariato pubblico-privato dell'ente concedente, sia – come nel caso di specie - su sollecitazione dell'ente concedente ("finanza di progetto su iniziativa pubblica"), per proposte incluse nella menzionata programmazione.

7.3. La procedura, inizialmente, si differenzia a seconda delle modalità di attivazione, e che si tratti cioè di finanza di progetto ad iniziativa pubblica

(articolo 193, commi 16 e 17) o privata (articolo 193, commi 3 e 4). Invece, il regolamento delle fasi successive della procedura di affidamento, che includono la fase di selezione del progetto da porre a base di gara tra quelle ricevute, e la gara per l'aggiudicazione della concessione (articolo 193, commi da 5 a 15) non varia per le procedure a iniziativa privata e per le procedure a iniziativa pubblica.

7.4. Oggetto dell'odierno contenzioso è la finanza di progetto su iniziativa pubblica, disciplinata dai commi 16 e 17 del citato articolo, i quali stabiliscono nello specifico che l'ente concedente possa, mediante avviso pubblico, sollecitare i privati a farsi promotori di iniziative volte a realizzare in concessione, mediante finanza di progetto, interventi inclusi negli strumenti di programmazione del partenariato pubblico-privato, tramite la presentazione di proposte entro un termine non inferiore a sessanta giorni. Gli operatori economici interessati a rispondere all'avviso possono richiedere all'ente concedente di fornire integrazioni documentali per una migliore formulazione delle proposte. Le eventuali integrazioni documentali predisposte dall'ente concedente sono trasmesse all'operatore economico e sono rese disponibili a tutti gli interessati tramite pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'ente concedente.

7.5. Sia che si tratti di finanza di progetto a iniziativa pubblica che ad iniziativa privata, le proposte presentate devono includere il progetto di fattibilità redatto in coerenza con l'articolo 6-bis dell'allegato I.7 del codice aggiornato, nonché l'indicazione dei requisiti generali e speciali del promotore (articolo 193, comma 3).

7.6. L'articolo 193, comma 5, disciplina la procedura di selezione delle proposte che sono ritenute di interesse pubblico, disponendo un termine di quarantacinque giorni che decorre dalla scadenza di quello per la loro

presentazione. La selezione deve essere preceduta da una valutazione sul rispetto delle linee generali indicate nella programmazione del partenariato pubblico-privato e deve avvenire "sulla base dei principi generali di cui al Libro I, Parte I, Titolo I" in materia di **contratti pubblici**. Si tratterebbe cioè del principio del risultato, del principio della fiducia, del principio dell'accesso al mercato, dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento, del principio di autonomia contrattuale, del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, dei principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione. L'ente concedente individua, "in forma comparativa", una o più proposte, ritenute di interesse pubblico. La selezione, coerentemente con il perseguimento, in ogni caso, del preminente interesse pubblico, è concretamente effettuata tenendo conto della corrispondenza dei progetti e del piano economico finanziario ai fabbisogni effettivi dell'ente concedente.

7.7. Ai sensi dell'articolo 193, comma 6, l'ente concedente comunica poi ai soggetti interessati la proposta o le proposte individuate in base al comma 5, ne dà notizia sul proprio sito istituzionale e invita, se necessario, il promotore e i proponenti ad apportare al progetto di fattibilità, al piano economico-finanziario e allo schema di convenzione le modifiche necessarie per la loro approvazione. Se il promotore o i proponenti non apportano le modifiche e integrazioni richieste per recepire le indicazioni dell'ente concedente entro il termine dallo stesso indicato, le proposte sono respinte con provvedimento motivato. Entro sessanta giorni, differibili fino a novanta giorni per comprovate esigenze istruttorie, l'ente concedente conclude, con provvedimento motivato, la procedura di valutazione, che, in caso di pluralità di proposte ammesse, si svolge in "forma comparativa". Il provvedimento è pubblicato sul sito istituzionale dell'ente ed è comunicato ai soggetti interessati.

7.8. Il progetto di fattibilità selezionato è poi posto a base di gara nei tempi previsti dalla programmazione e così si apre la seconda fase della procedura, i.e. quella dell'aggiudicazione della concessione in senso stretto. Il criterio di aggiudicazione è l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto tra qualità e prezzo. Nel bando l'ente concedente dispone che il promotore ovvero il proponente autore del progetto selezionato possa esercitare il diritto di prelazione (articolo 193, comma 9).

7.9. Secondo la costante giurisprudenza, la procedura di *project financing* enuclea due serie procedimentali strutturalmente autonome ma biunivocamente interdipendenti sotto il profilo funzionale, 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. La seconda serie è distinta nelle subfasi di individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e di eventuale esercizio da parte del promotore del diritto di prelazione (Consiglio di Stato, sez. V, 24 ottobre 2023, n. 9210).

7.10. La fase preliminare di individuazione del promotore, ancorché procedimentalizzata, è connotata da amplissima discrezionalità amministrativa, in quanto intesa non già alla scelta della migliore tra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati, ma alla valutazione di un interesse pubblico che giustifichi l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore (cfr. Cons. Stato, sez. V, 31 gennaio 2023, n. 1065).

7.11. 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).

7.12. Tali fasi procedimentali sono dotate di specifica autonomia (cfr. Consiglio di Stato, Ad. plen. n. 1/2012; Consiglio di Stato, sez. V, n. 1872/2015) essendo ciascuna separata dalla successiva e contraddistinta dall'adozione di un provvedimento che la chiude in modo definitivo (tanto da essere impugnabile in sede giurisdizionale) e che costituisce - a sua volta - il presupposto sul quale si innesta la fase successiva.

8. Passando all'esame delle censure e delle eccezioni sollevate dalle parti resistenti, i canoni processuali elaborati dall'Adunanza plenaria 25 febbraio 2014, n. 9, sulla base del combinato disposto degli artt. 76, comma 4, c.p.a. e 276, comma 2, c.p.c., impongono al Collegio di risolvere le questioni processuali e di merito secondo l'ordine logico loro proprio, assumendo come prioritaria la definizione di quelle di rito rispetto a quelle di merito, e fra le prime la priorità dell'accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali (nell'ordine, giurisdizione, competenza, capacità delle parti, *ius postulandi*, ricevibilità, contraddittorio, estinzione), rispetto alle condizioni dell'azione (interesse ad agire, titolo o legittimazione al ricorso, *legitimatío ad causam*).

8.1. Da ciò pertanto la necessità di disamina preliminare dell'eccezione di irricevibilità per tardività dei ricorsi.

8.2. L'eccezione è infondata.

8.3. Preliminarmente, va precisato che il rito applicabile alla controversia oggetto del ricorso principale e del primo ricorso per motivi aggiunti è quello ordinario, con tutto ciò che ne deriva.

8.4. Nel caso di specie, il provvedimento impugnato riguarda infatti la prima fase della procedura di cui all'art. 193 d.lgs. n. 36/2023, che si è conclusa con l'individuazione dei proponenti, quindi non è, in alcun modo, annoverabile tra le procedure di affidamento (Consiglio di Stato, sez. V, 13 dicembre 2023, n. 10758 e n. 9298/2023 cit.) e, pertanto, non si applica il rito appalti.

8.5. Il Consiglio di Stato ha recentemente affermato che *“Nella procedura di project financing occorre distinguere la fase preliminare della individuazione del promotore e la successiva fase selettiva finalizzata all'affidamento della concessione: la prima fase... essendo intesa non già alla scelta della migliore fra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici predeterminati, ma alla valutazione dell'esistenza stessa di un interesse pubblico che giustifichi, alla stregua della programmazione delle opere pubbliche, l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore. La seconda fase costituisce una vera e propria gara soggetta ai principi comunitari e nazionali in materia di evidenza pubblica. Di conseguenza, qualora si sia nell'ambito della prima di fase della procedura di project financing di individuazione del promotore, alle relative controversie non sono applicabili le regole proprie del rito speciale dei contratti pubblici, ai sensi degli artt. 119 e 120 c.p.a.”* (Consiglio di Stato, sez. V, 5 giugno 2024, n. 5026; Consiglio di Stato, sez. V, 27 ottobre 2023, n. 9298; T.A.R. Friuli Venezia Giulia n. 147 del 2025).

9. Non merita accoglimento neppure l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse.

9.1. Secondo la consolidata giurisprudenza, *“nel procedimento di project financing l'atto con cui la stazione appaltante conclude la c.d. prima fase di selezione di una proposta, da porre a base della successiva gara, [è] immediatamente impugnabile da coloro che*

abbiano presentato proposte concorrenti in relazione alla medesima opera pubblica” (Cons. Stato, Ad. plen., 28 gennaio 2012, n. 1; cfr. anche Id., 2 agosto 2019, n. 5501). Ciò in quanto, da un lato, la selezione del promotore crea, per il soggetto prescelto, una posizione di vantaggio certa e non meramente eventuale, atteso che il suo progetto è posto a base della successiva gara e che, ove anche nella gara vengano selezionati progetti migliori di quello del promotore, quest’ultimo ha un diritto potestativo di rendersi aggiudicatario, adeguando la propria proposta a quella migliore, o in caso contrario di ricevere il rimborso forfetario delle spese sostenute per la presentazione della proposta; dall’altro, sul versante opposto, “per i concorrenti non prescelti, la selezione di un altro promotore determina un definitivo arresto procedimentale, atteso che il loro progetto non sarà posto a base della successiva gara e che non vanteranno né il diritto ad essere aggiudicatari in mancanza di altre proposte, né il diritto di prelazione, né il diritto al rimborso delle spese sostenute” (Consiglio di Stato, Ad. plen., n. 1 del 2012, cit.).

Per tali ragioni, come evidenziato dall’Adunanza plenaria, *“il bene della vita nel procedimento di project financing è il conseguimento della concessione sulla base del progetto presentato nella prima fase, sicché, se tale progetto non viene selezionato come di pubblico interesse, è immediatamente lesa l’interesse a conseguire la concessione sulla base del proprio progetto”* (Consiglio di Stato sez. V, 9 ottobre 2023, n. 8766).

9.2. Dal che consegue la sussistenza in capo alla società ricorrente dell’interesse a ricorrere, dal momento che la delibera impugnata non è un atto endoprocedimentale ma il provvedimento conclusivo della prima fase, lesivo della posizione giuridica di Alpha e, pertanto, immediatamente impugnabile.

10. Si può ora passare all’esame del merito del ricorso introduttivo.

11. Con un unico motivo di ricorso, articolato in più censure, la società ricorrente lamenta la VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 97 COST. VIOLAZIONE DELL’ART. 41, COMMA 2, CDFUE. VIOLAZIONE

DEGLI ARTT. 1, 3, 10, 12 E 193 D. LGS. N. 36/2023. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 3 L. N. 241/1990. VIOLAZIONE DELLA C.D. “LEX SPECIALIS”. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA O ERRONEA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI. ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO, CONTRADDITTORIETÀ E MANIFESTA ILLOGICITÀ. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA. ILLEGITTIMITÀ IN VIA DERIVATA E CONSEQUENZIALE; in sintesi, la società ricorrente sostiene:

a) l’illegittimità dell’Avviso Pubblico in quanto avrebbe previsto l’applicazione “eventuale” del criterio comparativo per la scelta tra le diverse proposte;

b) il difetto di motivazione del provvedimento impugnato;

infine, afferma che le sue proposte, oltre a rispondere pienamente all’interesse pubblico e ai fabbisogni dell’Ente concedente, rispetterebbero i contenuti dell’Avviso Pubblico in relazione a tutti i comparti e sub-comparti d’intervento.

11.1. Le censure sono entrambe infondate.

11.2. Per quanto riguarda la censura relativa all’Avviso Pubblico, contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente, risulta *per tabulas* dalla relazione istruttoria che la fase di valutazione delle proposte è avvenuta indubbiamente in forma comparativa (doc. 8).

11.3. Per quanto riguarda il difetto di motivazione, la censura è infondata per le seguenti ragioni.

11.4. Il provvedimento impugnato è motivato sulla base del “*le risultanze dell’istruttoria tecnica svolta dal gruppo di valutazione composto dall’Arch. Roberta Marchisio, Ing. Andrea Mazzucchi (rispettivamente Responsabili Unici del Progetto comparti n.1 e n. 2) e Ing. Simone Pelucchi (Quadro direttivo del coordinamento tecnico), condivise dal Direttore Tecnico-Sociale, ing. M. Cristina Cocciolo*” (pag. 3 della

Determina n. 194/2025, doc.1); quindi, il provvedimento rinvia chiaramente agli atti dell'istruttoria svolta dal gruppo di valutazione composto dai professionisti ivi indicati.

11.5. Ai sensi dell'art. 3, comma 3, della L. 7 agosto 1990, n. 241, *“se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama”*.

11.6. Per il consolidato e pacifico orientamento della giurisprudenza amministrativa, anche richiamato dalle parti resistenti, *“l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi di cui all'art. 3 della L. n. 241/1990 è pienamente assolto mediante richiamo ad altro provvedimento a fini motivazionali, purché ne siano indicati gli estremi e sia garantita all'interessato la possibilità di prenderne visione, di richiederne e ottenerne copia in base alla normativa sul diritto di accesso ai documenti amministrativi”* (Consiglio di Stato, sez. II, 31 gennaio 2020, n. 817; Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 12 agosto 2019, n. 5672; Consiglio di Stato, sezione IV, 6 marzo 2019, n. 1544).

11.7. È, altresì, pacifico in giurisprudenza *“che il concetto di disponibilità, di cui all'art. 3, l. n. 241 del 1990, comporta, non che l'atto amministrativo menzionato per relationem debba essere unito imprescindibilmente al documento o che il suo contenuto debba essere riportato testualmente nel corpo motivazionale, bensì che esso sia reso disponibile per l'interessato a norma di legge, vale a dire che possa essere acquisito utilizzando il procedimento di accesso ai documenti amministrativi”* cosicché in caso di mancata richiesta dei documenti contenenti la motivazione del provvedimento lesivo, le censure sviluppate perdono *“in radice di consistenza, e lo stesso ricorso in primo grado, in quanto formulato al buio, in maniera ipotetica sulla base di una delibera non acquisita agli atti ma pur sempre nella disponibilità giuridica del ricorrente, presenta profili di intrinseca inammissibilità”* (Consiglio di Stato, sez. III, 20 marzo 2015 n. 1537).

11.8. Risulta, dalla documentazione versata in atti dall'ALER il 3 novembre 2025, che nelle risultanze istruttorie il gruppo di valutazione *“evidenzia preliminarmente che la documentazione trasmessa da Alpha General Contractor S.R.L. non è contraddistinta dall'approfondimento richiesto sui temi fondamentali quali la tipologia degli interventi proposti ed il calcolo del miglioramento energetico così come disposto dal Decreto interministeriale del 09/04/2025, nonché dal CCP e dall'Avviso di Sollecitazione. Il programma funzionale dei progetti di fattibilità dei singoli subcomparti ed i contenuti stessi degli elaborati si ripetono acriticamente per tutti i subcomparti senza differenziare la progettazione in base ai vincoli dettati dalla localizzazione e dalle caratteristiche dei corpi di fabbrica.*

Non si ritiene pertanto che vi siano i presupposti per accogliere positivamente le proposte formulate dall'operatore Alpha General Contractor S.R.L.”, quindi, non emergono carenze motivazionali, avendo il gruppo di lavoro rappresentato sufficientemente le ragioni per le quali la proposta della società ricorrente non è stata individuata e non ammessa alla successiva fase di cui all'art. 193, comma 6, del d. lgs. 36/2023, ragioni alle quali la ricorrente avrebbe potuto accedere formulando una semplice istanza di accesso agli atti, esigibile dalla stessa secondo la diligenza dell'operatore di mercato.

12. Concludendo, il ricorso introduttivo è infondato.

13. Con il ricorso per motivi aggiunti, notificato e depositato il 7 novembre 2025, corredato da domanda cautelare, con cui ha chiesto di essere ammessa con riserva alla procedura, la società ricorrente lamenta che:

a) la relazione istruttoria sarebbe sprovvista di data certa, in quanto sottoscritta con firma autografa dai componenti, e non risulterebbe né allegata alla deliberazione impugnata (o riprodotta dalla medesima) né identificata in alcun modo nei suoi estremi essenziali, quindi tale circostanza avrebbe impedito alla società ricorrente di presentare istanza di accesso agli atti;

- b) le ragioni addotte a sostegno dell'esclusione di Alpha dalla procedura di valutazione risulterebbero palesemente insussistenti;
- c) ALER, prima di procedere all'esclusione della ricorrente dalla procedura di valutazione, avrebbe dovuto instaurare un confronto dialettico con quest'ultima, ponendola in grado di apportare ai contestati progetti «l'approfondimento richiesto» ritenuto necessario in vista della loro successiva approvazione, tenuto conto del “novellato” art. 193, comma 6, D. Lgs. n. 36/2023, secondo cui *«L'ente concedente (...) invita, se necessario, il promotore e i proponenti ad apportare al progetto di fattibilità, al piano economico-finanziario e allo schema di convenzione le modifiche necessarie per la loro approvazione (...) Se il promotore o i proponenti non apportano le modifiche e integrazioni richieste per recepire le indicazioni dell'ente concedente entro il termine dallo stesso indicato, le proposte sono respinte con provvedimento motivato»;*
- d) dalla motivazione non si comprenderebbero le ragioni per le quali le proposte formulate dalla ricorrente si sarebbero discostate dalle specifiche linee guida fissate in sede di Avviso Pubblico.

Infine, Alpha ha prodotto in giudizio, in replica alle risultanze istruttorie del gruppo di valutazione, la relazione tecnica di parte a firma dell'Ing. Guglielmo Malevolti.

13.1. Occorre esaminare in via preliminare le eccezioni di irricevibilità e di inammissibilità del ricorso sollevate dalle parti resistenti.

13.2. L'eccezione di tardività del ricorso per motivi aggiunti è infondata, alla luce di quanto sopra esposto, non trovando applicazione in questa prima fase della finanza di progetto il rito appalti. Occorre poi evidenziare che la sentenza del T.A.R. Calabria-Catanzaro, sez. I, n. 311/2025 citata dalla società Edison Next a sostegno della tesi dell'irricevibilità del ricorso per motivi aggiunti, secondo cui sarebbe applicabile alle procedure di *project financing* il

termine di decadenza di cui all'art. 120 c.p.a. *“a prescindere dalla fase in cui si trova”* è stata annullata dal Consiglio di Stato, sez. IV, 7 ottobre 2025, n. 7834, che ha rimesso la causa al giudice di primo grado.

13.3. È, invece, fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti per abuso del processo.

13.4. Il Collegio rileva che la giurisprudenza amministrativa ha stabilito che sono inammissibili i motivi aggiunti quando *“non abbiano per oggetto atti nuovi né motivi fondati su circostanze che non siano conoscibili in precedenza, ma si risolvano in una mera riproposizione dell'originaria impugnazione, arricchita da ulteriori doglianze”* (TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 28 febbraio 2022 n. 208; TAR Campania, Salerno, sez. II, 25 luglio 2019 n. 1420). Egualmente, sono inammissibili i motivi aggiunti qualora *“non siano giustificati da una nuova produzione documentale in causa o dalla tardiva conoscenza di vizi del provvedimento che non sia stato possibile alla parte ricorrente acquisire con la normale diligenza al momento dell'atto introduttivo, la loro proposizione altrimenti traducendosi in un mezzo per eludere e frustrare la regola del termine decadenziale di impugnazione”* (TAR Campania, Salerno, sez. II, 25 luglio 2019 n. 1420; in termini v. TAR Molise, sez. I, 30 luglio 2024 n. 251; sez. I, 9 luglio 2024 n. 230; TAR Lazio, Roma, sez. V, 25 giugno 2024 n. 12834; TAR Emilia Romagna, Parma, sez. I, 5 febbraio 2024 n. 18; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 28 febbraio 2022 n. 208). Infine, sono sempre inammissibili i motivi aggiunti se *“non siano finalizzati a impugnare i medesimi atti già gravati col mezzo introduttivo per profili emersi solo a seguito della conoscenza di circostanze ab origine ignote per causa non imputabile alla parte ricorrente”* (TAR Salerno, sez. II, 25 luglio 2019 n. 1420; v. anche: TAR Lazio, Roma, sez. V, 25 giugno 2024 n. 12834; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 28 febbraio 2022 n. 208). Tale indirizzo si pone in linea di continuità con il c.d. principio di consumazione dei mezzi di impugnazione, *“che trova il suo presupposto logico nel divieto di frazionamento delle*

impugnazioni e che comporta in sintesi che una volta proposta l'impugnazione non è possibile denunciare altri motivi di censura o riproporre le stesse censure, anche se il relativo termine non è ancora scaduto, attraverso un nuovo atto di impugnazione” che, se proposto, va dichiarato inammissibile (Consiglio di Stato, sez. III, 8 aprile 2025 n. 2986).

13.5. Nella fattispecie le censure dedotte con il primo ricorso per motivi aggiunti, oltre a riprodurre il vizio di carenza motivazionale lamentato con il ricorso principale, introducono profili di illegittimità che la società ricorrente sarebbe stata in grado di esporre con il primo ricorso ove avesse diligentemente acquisito gli atti istruttori della decisione impugnata, in esso indicati e costituiti dalle *“risultanze dell’istruttoria tecnica svolta dal gruppo di valutazione composto dall’Arch. Roberta Marchisio, Ing. Andrea Mazzucchi (rispettivamente Responsabili Unici del Progetto comparti n.1 e n. 2) e Ing. Simone Pelucchi (Quadro direttivo del coordinamento tecnico), condivise dal Direttore Tecnico-Sociale, ing. M. Cristina Cociolo”*. In altre parole, è imputabile solo alla condotta negligente della parte ricorrente la tardiva conoscenza delle circostanze poste alla base delle censure formulate con i motivi aggiunti. È evidente che la ricorrente non fatto ciò che era esigibile dall’operatore economico ex art. 1176 cod. civ.; in particolare, non ha chiesto l’accesso agli atti, né prima né dopo la proposizione del ricorso introduttivo, ma ha scelto di proporre un ricorso “al buio”; mentre la presentazione di un’istanza di accesso, sia pur formulata in modo generico, le avrebbe permesso di formulare il ricorso con censure puntuali, che ha inammissibilmente introdotto con i motivi aggiunti.

13.6. Per quanto esposto, l’eccezione è fondata e il ricorso per motivi aggiunti, pertanto, va dichiarato inammissibile per abuso dei mezzi di impugnazione.

13.7. Fermo restando quanto sopra affermato, i motivi dedotti con il primo ricorso per motivi aggiunti sono anche infondati.

13.8. Innanzitutto, secondo la consolidata giurisprudenza, l'istanza di accesso agli atti non può essere generica (Consiglio di Stato sez. V, 23 settembre 2025, n. 7457); tuttavia, per l'accesso agli atti è sufficiente che il richiedente fornisca nell'istanza indicazioni precise che permettano all'Amministrazione di individuare gli atti richiesti, non potendo esigersi che egli indichi specifici dati del documento se non noti, come ad es., il numero di protocollo e la data (T.A.R. Roma Lazio sez. II, 2 dicembre 2024, n. 21562). Nel caso di specie alla società ricorrente sarebbe bastato richiamare nell'istanza di accesso le risultanze istruttorie del gruppo di valutazione, specificamente indicato nel provvedimento impugnato, cosa che non ha fatto. È invece evidente che l'Amministrazione, avrebbe sicuramente rilasciato copia degli atti istruttori, ove fossero stati richiesti, dal momento che ALER ha versato in giudizio tali atti in forma integrale. Sull'allegazione del documento richiamato si è già detto nel par. 11.7, dove si richiama la giurisprudenza che esclude che il documento debba essere unito al provvedimento.

13.9. Per quanto riguarda il *modus procedendi* che l'Amministrazione deve seguire nello svolgimento di tale fase preliminare, il Consiglio di Stato ha ricordato a più riprese come “*la maggiore rispondenza all'interesse pubblico di una proposta progettuale rispetto ad un'altra, ossia la comparazione tra due proposte alternative, deve essere condotta in termini necessariamente globali e sintetici [...] senza necessariamente soffermarsi, in modo parcellizzato, sui suoi singoli aspetti*” (Cons. Stato, Sez. V, 13 febbraio 2024, n. 1443), cosa che qui ha fatto il gruppo di valutazione, indicando le principali criticità rilevate nelle proposte della società ricorrente.

13.10. Sulla carenza di motivazione si è ampiamente detto.

13.11. Infine, l'ultima censura di parte ricorrente è manifestamente infondata, dal momento che l'art. art. 193, comma 6, D. Lgs. n. 36/2023 riguarda la fase di approvazione del progetto di fattibilità, la quale è estranea al segmento

procedimentale oggetto dell'odierno contenzioso, in cui rileva invece l'esercizio preliminare del potere discrezionale dell'Amministrazione di individuazione dell'interesse pubblico da perseguire mediante la successiva gara (comma 5 del citato art. 193).

14. Con il secondo ricorso per motivi aggiunti, Alpha, dopo aver ripercorso i motivi di censura già dedotti con il ricorso introduttivo e con il primo ricorso per motivi aggiunti, ha impugnato per illegittimità derivata i provvedimenti sopraggiunti, quali: a) la deliberazione di ALER n. MI/250/2025 dell'11 dicembre 2025, avente ad oggetto «Valutazione di fattibilità e di interesse pubblico della proposta di Partenariato Pubblico Privato per l'affidamento in concessione mista, mediante l'istituto della finanza di progetto ai sensi dell'art. 193 D. Lgs. 36/2023, del servizio di prestazione energetica (c.d. energy performance contract) volto alla progettazione, costruzione e gestione di interventi di efficientamento energetico su immobili di ALER Milano, presentata da Edison Next Government S.r.l.", nonché le deliberazioni di indizione delle rispettive procedure di gara (deliberazioni n. PROV/DIGE/25/2053, n. PROV/DIGE/25/2054 e n. PROV/DIGE/25/2055, tutte del 15.12.2025) e gli atti e provvedimenti conseguenti.

14.1. Si può prescindere dall'esame dell'eccezione di parziale improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse del secondo ricorso per motivi aggiunti sollevata (implicitamente), con la memoria depositata il 9 febbraio 2026, dall'ALER, la quale ha rappresentato che la società ricorrente ha partecipato a due delle procedure di gara contestate (procedure di cui ai repp. nn. 103/2025 e 104/2025), atteso che il secondo ricorso per motivi aggiunti è infondato, non avendo il Collegio ravvisato per le ragioni sopra esposte l'illegittimità del provvedimento impugnato con il ricorso principale e con il primo ricorso per motivi aggiunti, sicché manca nella fattispecie il presupposto dell'invalidità

derivata.

15. Concludendo, il ricorso principale e il secondo ricorso per motivi aggiunti sono infondati, mentre è inammissibile il primo ricorso per motivi aggiunti.

16. La spese processuali si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti:

- respinge il ricorso principale e il secondo ricorso per motivi aggiunti;
- dichiara inammissibile il primo ricorso per motivi aggiunti.

Condanna la parte ricorrente alla refusione delle spese di lite, che liquida in € 2.000,00 (duemila/00) a favore dell'Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale di Milano (ALER), e in € 2.000,00 (duemila/00) a favore sia di Edison Next Government s.r.l. sia di Renovit Public Solution s.p.a. oltre accessori, se dovuti.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Marco Buricelli, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere

Marilena Di Paolo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Marilena Di Paolo

IL PRESIDENTE
Marco Buricelli

IL SEGRETARIO