

La competenza nella dichiarazione di pubblico interesse nel project financing comunale: osservazioni alla luce della sentenza TAR Lombardia, sez. I, Milano, 6 ottobre 2025, n. 3132

Di Riccardo Renzi

La sentenza del TAR Lombardia, sez. I, Milano, n. 3132/2025, si inserisce in un consolidato percorso giurisprudenziale volto a definire con precisione la titolarità delle competenze in materia di partenariato pubblico-privato. In particolare, il Tribunale amministrativo chiarisce che la valutazione preliminare di convenienza e fattibilità della proposta di project financing — ossia la verifica dell'interesse pubblico — spetta alla Giunta comunale quale organo esecutivo titolare di poteri residuali ai sensi dell'art. 48, comma 2, del TUEL. La decisione assume rilievo non solo per i profili strettamente procedimentali, ma anche per il valore sistemico che assume nella riconduzione delle scelte discrezionali di merito in capo all'organo di governo politico, piuttosto che all'apparato burocratico, in un contesto segnato dall'ibridazione tra iniziativa privata e finalità pubbliche tipica del project financing. Il caso esaminato coinvolge il rigetto da parte del RUP di una proposta di finanza di progetto formulata da un gestore sportivo in prossimità della scadenza della concessione in essere: rigetto censurato dal TAR per difetto di competenza, e ritenuto nullo, in quanto espressione di una valutazione riservata all'organo politico. La pronuncia consente una riflessione più ampia sul ruolo della discrezionalità, sull'architettura della governance amministrativa locale e sull'evoluzione normativa del partenariato pubblico-privato alla luce del nuovo Codice dei contratti.

La sentenza del TAR Lombardia, sez. I, n. 3132 del 6 ottobre 2025, si segnala per la sua chiarezza nell'individuazione del soggetto istituzionalmente competente a valutare, in via preliminare, l'interesse pubblico sotteso ad una proposta di project financing avanzata da un soggetto privato. Il giudice amministrativo, partendo da un'analisi sistemica della disciplina normativa, sia generale che settoriale, afferma un principio che, seppur già emerso in precedenti decisioni, trova in questo caso un'applicazione di forte impatto operativo: l'esclusiva competenza della Giunta comunale nella dichiarazione (o negazione) dell'interesse pubblico nella proposta di partenariato pubblico-privato, quale momento fondativo dell'intero procedimento.

Il contesto fattuale è rappresentato da una proposta avanzata da una società sportiva che, da oltre vent'anni e senza gara, gestiva alcuni impianti comunali. In vista della scadenza della concessione, la società aveva presentato una proposta di project financing ai sensi dell'art. 183 del d.lgs. n. 50/2016, riguardante la riqualificazione, progettazione e gestione di un centro sportivo. Dopo un'istruttoria condotta dal RUP e da un gruppo di lavoro interno, l'amministrazione comunale respingeva la proposta in via definitiva, per presunta insussistenza dei requisiti minimi in termini di innovatività e per l'inserimento di una clausola di prelazione, ritenuta idonea a creare un ingiustificato vantaggio concorrenziale.

A fronte di ciò, la società proponeva ricorso, contestando — fra gli altri motivi — l'incompetenza del dirigente ad adottare il provvedimento finale di rigetto. È su questo specifico profilo che si concentra l'analisi del TAR, il quale richiama in via diretta l'art. 48, comma 2, del TUEL, norma che attribuisce alla Giunta comunale tutte le competenze gestionali e decisionali non riservate in modo espresso ad altri organi, in particolare al Consiglio. Si esclude dunque la competenza del Consiglio, poiché l'approvazione della fattibilità e del pubblico interesse di una proposta non rientra fra gli atti fondamentali elencati dall'art. 42, comma 2, del TUEL.

La valutazione di interesse pubblico, secondo il TAR, implica un esercizio di discrezionalità amministrativa che appartiene non all'apparato tecnico-gestionale, bensì all'organo politico, cioè la Giunta, in quanto espressione del governo dell'ente locale e quindi dell'indirizzo politico-amministrativo. Si chiarisce, così, un aspetto fondamentale del diritto amministrativo locale: il principio di legalità sostanziale, quale garanzia di attribuzione delle funzioni secondo la legge, in ossequio all'art. 97 Cost., e la conseguente applicazione della riserva di competenza. Il potere decisionale, in assenza di una norma che lo attribuisca espressamente ad altro organo, deve considerarsi residualmente spettante alla Giunta.

L'errore del RUP è stato dunque quello di travalicare la propria funzione tecnico-istruttoria, assumendo una decisione finale che, per sua natura, non rientrava tra le attribuzioni dirigenziali. L'istruttoria condotta dal RUP doveva concludersi con una proposta, interna e priva di effetti esterni, diretta alla Giunta. Nonostante la struttura procedimentale possa risultare articolata e frazionata in varie fasi (proposta,

valutazione, approvazione, gara), è chiaro che la scelta sull'an dell'iniziativa spetta all'organo di governo, chiamato a valutare l'interesse collettivo e la coerenza del progetto rispetto agli obiettivi programmatori dell'ente. Questo arresto interpretativo ha importanti implicazioni anche sul piano dell'efficacia degli atti adottati: il provvedimento conclusivo adottato da soggetto incompetente risulta affetto da nullità insanabile.

Dal punto di vista teorico, la pronuncia si collega alle riflessioni sulla natura della fase preliminare del project financing, la quale, pur procedimentalizzata, resta espressione di un'elevata discrezionalità pubblicistica. Diversamente dalla gara vera e propria, che si svolge sulla base di parametri predeterminati e valutabili oggettivamente, la dichiarazione di pubblico interesse implica una valutazione politico-amministrativa, il cui contenuto non può essere sindacato nel merito dal giudice amministrativo, salvo che per evidenti vizi logici o procedurali. Anche in presenza di una proposta ben strutturata, il Comune conserva un ampio potere di scelta sull'opportunità di procedere o meno con l'iniziativa.

In questo contesto, la sentenza si inserisce nel più ampio quadro di riflessione sulla natura della partnership pubblico-privata come strumento collaborativo, che, pur prevedendo un apporto sostanziale dell'operatore economico, resta in ogni caso subordinato alla valutazione della pubblica amministrazione, chiamata a verificare la compatibilità della proposta con le proprie strategie e priorità.

Il project financing, nella sua struttura, prevede una fase prodromica nella quale il soggetto privato presenta un progetto corredato da un piano economico-finanziario (PEF), che deve dimostrare la sostenibilità economica dell'iniziativa e l'equilibrio dei flussi di cassa previsti. Questa proposta può dare origine, in caso di esito positivo della valutazione, a una gara ad evidenza pubblica, sulla cui base il promotore potrà poi esercitare il diritto di prelazione. Tuttavia, il passaggio dalla proposta alla gara non è automatico: anche a seguito della dichiarazione di pubblico interesse, l'amministrazione conserva il potere di non procedere ulteriormente, in base alla rinnovata valutazione sull'attualità dell'interesse pubblico.

Con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) e le sue disposizioni correttive (d.lgs. n. 209/2024), il legislatore ha inteso rafforzare i

presidi di trasparenza e pubblicità nella fase iniziale delle proposte di partenariato, distinguendo in modo più marcato tra iniziativa pubblica e privata. Le novità introdotte rispondono anche alle sollecitazioni europee in materia di concorrenza e parità di trattamento, ma non incidono — almeno nella loro ratio originaria — sulla titolarità delle competenze interne agli enti locali, che rimane disciplinata dal TUEL e, quindi, soggetta alla distinzione tra funzione di indirizzo politico e attività gestionale.

In conclusione, la decisione del TAR Lombardia ribadisce un principio che deve guidare ogni attività amministrativa fondata sull'iniziativa privata: la valutazione del pubblico interesse non può mai essere derubricata a questione tecnica, né demandata alla sola struttura burocratica. Essa appartiene all'organo politico per eccellenza, cioè la Giunta comunale, che rappresenta l'anello di congiunzione tra programmazione strategica e attuazione operativa.

22 ottobre 2025, per www.italiaiur.it