

portali.giustizia-amministrativa.it

65-87 minuti

Publicato il 18/04/2024

N. 00192/2024 REG.PROV.COLL.

N. 00309/2023 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 309 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Vero S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabrizio Acronzio, Fabio Francario, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Fabrizio Acronzio in Teramo, via Riccitelli n. 11;

contro

Comune di Teramo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandra Gussago, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Dipartimento per la Mobilità Sostenibile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, via Buccio Da Ranallo S. Domenico;

nei confronti

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, via Buccio Da Ranallo S. Domenico;

S.R.L. Cingoli Nicola e Figlio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Camerini, Anna Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Camerini in L'Aquila, via Garibaldi n. 62;

quanto al ricorso introduttivo:

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

- della nota prot. 67500 del 21 settembre 2023 del Comune di Teramo avente oggetto "*PNRR Missione 5 Componente 2 Investimento 2.1 "RIGENERAZIONE URBANA" – Ristrutturazione e adeguamento Cineteatro Comunale della Città di Teramo - Comunicazione invito al rilascio dell'immobile*" con la quale la ricorrente è stata invitata a rilasciare liberi da persone e cose i locali concessi ad uso commerciale con concessione/contratto del

10 ottobre 2015 entro la data del 15 ottobre 2023;

- di ogni suo atto presupposto connesso o consequenziale con particolare riferimento, per quanto occorrer possa, alle DD.DD. n. 1283 del 15 giugno 2023, n. 1385 del 28 giugno 2023 e n. 358 del 5 settembre 2023 del Comune di Teramo che hanno, rispettivamente, indetto la procedura, approvato il bando di gara e approvato gli atti di gara e aggiudicato l'affidamento dei servizi congiunti di progettazione ed esecuzione dei lavori relativi alla ristrutturazione e adeguamento del Cineteatro comunale in corso San Giorgio n. 8 in Teramo concesso in uso alla ricorrente;

nonché per l'accertamento del diritto della ricorrente a godere dei locali concessi in uso sino al 31 dicembre 2023 giusta proroga della concessione disposta ai sensi della delibera GM 317 del 10 novembre 2021 e sino al 9 ottobre 2027 giusta assenso al rinnovo della concessione espressi con la nota prot. 46851 del 12 luglio 2022

e la conseguente condanna al risarcimento dei danni derivanti dalla cessazione anticipata del rapporto di concessione e/o dal comportamento tenuto in esecuzione della volontà espressa nella nota prot 46851 del 12 luglio 2022 in violazione dei principi di buona fede e affidamento;

quanto ai primi motivi aggiunti, depositati il 22 dicembre 2023:

per l'annullamento:

- della delibera GM n. 215 del 14 giugno 2023 della Città di Teramo avente oggetto "*PNRR M5C212.1 Ristrutturazione e adeguamento cineteatro comunale della Città di Teramo cup D43D21001950001 approvazione studio di fattibilità tecnico economica all'affidamento congiunto dei sia e dei lavori*" e suoi atti

preparatorio presupposti connessi o consequenziali;

quanto ai secondi motivi aggiunti, depositati il 2 gennaio 2024:

per l'annullamento:

- della nota prot. 0091260 del 29 dicembre 2023, avente oggetto *“Ritiro del consenso al rinnovo e comunicazione della cessazione di diritto al 31 dicembre 2023 della concessione in uso all'immobile Cineteatro Comunale Piazza Cellini Corso San Giorgio n. 8”* e dei suoi atti preparatori e/o presupposti impugnati con il ricorso principale e con il primo atto di motivi aggiunti nonché:

- per l'accertamento del diritto della ricorrente a godere dei locali concessi in uso sino al 31 dicembre 2023 giusta proroga della concessione disposta ai sensi della delibera GM 317 del 10 novembre 2021 e sino al 9 ottobre 2027 giusta assenso al rinnovo della concessione espressi con la nota prot. 46851 del 12 luglio 2022;

- per la condanna al risarcimento dei danni derivanti dalla cessazione anticipata del rapporto di concessione e/o dal comportamento tenuto, in esecuzione della volontà espressa nella nota prot 46851 del 12 luglio 2022 o dell'asserita implicita o esplicita volontà di revoca, in violazione dei principi di buona fede e affidamento nella misura indicata in atti o nella maggior misura che verrà accertata in corso di giudizio o che verrà ritenuta di giustizia.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Teramo e del Ministero dell'Interno e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti Dipartimento per la Mobilità Sostenibile e di S.R.L.

Cingoli Nicola e Figlio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2024 il dott. Massimo Baraldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

In esito alla gara appositamente esperita per la concessione in uso dei locali del Cineteatro comunale sito in Teramo, corso San Giorgio, tra il Comune di Teramo e il signor L. T., dante causa dell'attuale ricorrente, il 10 ottobre 2015 veniva sottoscritta concessione / contratto con la quale i suddetti locali venivano concessi in uso per la durata di sei anni.

Oltre a fissare la durata in sei anni, l'art 4 della concessione, nel disciplinare *“Decorrenza e durata della concessione”*, stabiliva che *“Decorso tale termine, il presente atto si intenderà cessato di diritto, senza bisogno di disdetta o diffida. Il concessionario potrà chiedere il rinnovo della concessione mediante domanda in carta semplice da inoltrarsi almeno sei mesi prima della data di scadenza, salvo la facoltà del concedente di accogliere o meno la richiesta. Salvo diversa disposizione scritta del Comune di Teramo, il concessionario alla scadenza naturale della concessione ovvero in caso di sua decadenza o revoca si assume l'onere di riconsegnare l'immobile concesso – senza alcun compenso e nelle stesse condizioni di efficienza in cui gli è stato consegnato – previo verbale, da redigersi in contraddittorio con l'assistenza del Dirigente dell'UTC o di un suo incaricato”*.

A seguito di difficoltà gestionali insorte, il signor L.T. predisponeva un piano di ristrutturazione della situazione debitoria che contemplava la previsione della continuazione indiretta dell'attività d'impresa mediante contratto di affitto d'azienda stipulato con la società Vero Srl, odierna ricorrente, la quale si è pertanto qualificata come "assuntore" del concordato, ex art. 160, comma 1, lett. b, L.F. impegnandosi a soddisfare i crediti concorsuali nella misura proposta e con le tempistiche indicate nel piano.

In data 7 gennaio 2022 Vero Srl chiedeva pertanto al Comune di Teramo il subentro nel rapporto concessorio, subentro che, in un primo momento, veniva negato dall'Amministrazione Comunale a causa della perdurante morosità nel pagamento dei canoni di locazione (quantificati in € 143.706,78). A seguito di incontri interlocutori con l'Amministrazione Comunale, in data 13 giugno 2022, veniva così formalizzata proposta transattiva con la quale Vero Srl si dichiarava disponibile ad un apporto di "finanza esterna", ulteriore rispetto a quanto previsto nel contratto di affitto di azienda, al fine di consentire il pagamento del credito, previo riconoscimento e compensazione dei danni subiti dall'azienda affittata a seguito dell'allagamento verificatosi il 15 novembre 2017, da corrispondere *"in rate mensili costanti a decorrere dal mese di ottenimento dell'autorizzazione, ex art. 182-quinquies, comma 5, L.F., e sino al 31.12.2023"*.

Perfezionatosi l'accordo transattivo (v. mail del 29 6 2022), con nota n. 46851 in data 12 luglio 2022 l'Amministrazione Comunale comunicava:

"- di rilasciare alla ditta VERO SRL nella veste di sub concessionario della ditta L.T....il "Nulla Osta" richiesto dal S.U.A.P. con protocollo 25258 del 14 aprile 2022 ai fini del

subingresso nella struttura di vendita sita in C.so San Giorgio e di provvedere alla trasmissione della presente nota al SUAP;

- la proroga della concessione al 31 dicembre 2023 in base alle disposizioni stabilite dalla giunta comunale con delibera n. 317 del 10/11;

- di acconsentire il rinnovo della concessione successivamente alla scadenza della proroga ai sensi di quanto disposto dall'articolo 4 della convenzione (previa richiesta da inoltrarsi almeno sei mesi prima della scadenza) e fatte salve le successive previsioni di cui all'articolo 7 della medesima convenzione disciplinante le ipotesi di decadenza e revoca.”.

Con decreto del 5 settembre 2022, il Tribunale di Teramo autorizzava per quanto di competenza la transazione e ammetteva la ditta individuale L.T. alla procedura di concordato preventivo in continuità indiretta grazie al contratto di affitto stipulato con la Vero Srl nella veste di assuntore ai sensi dell'art. 160, comma 1, lett. B) L.F.

In data 21 settembre 2023, il Comune di Teramo inviava alla società Vero Srl la nota prot. 67500 di pari data, di cui in epigrafe, con cui il predetto Comune informava la società che con DD n. 358 del 5 settembre 2023 era stata aggiudicata alla ditta Cingoli Nicola & Figlio Srl, odierna controinteressata, la gara bandita nel 2023 per l'affidamento dei servizi congiunti di progettazione ed esecuzione dei lavori relativi alla ristrutturazione e adeguamento del Cineteatro comunale in piazza Cellini/corso San Giorgio n. 8 in Teramo concesso in uso alla ricorrente.

Avverso tale nota, nonché avverso gli atti di gara puntualmente indicati in epigrafe, la società Vero Srl proponeva il ricorso

introduttivo del presente giudizio, depositato in data 9 ottobre 2023, con cui ne chiedeva l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, nonché l'accertamento del proprio diritto a godere dei locali concessi in uso sino al 31 dicembre 2023 giusta proroga della concessione disposta ai sensi della delibera di GM 317 del 10 novembre 2021 e sino al 9 ottobre 2027 giusta assenso al rinnovo della concessione, proroga ed assenso espressi con la nota prot. 46851 del 12 luglio 2022 sopra menzionata, deducendo i seguenti motivi:

- 1) Violazione dei principi di tipicità e nominatività dei provvedimenti amministrativi. Nullità ai sensi dell'art. 21-septies legge n. 241/1990;
- 2) Violazione e falsa applicazione art. 23, comma 10, D.Lgs. n. 50/2016 e art. 15 DPR n. 327/2001;
- 3) Violazione art. 1, comma 2-bis della legge n. 241/1990. Eccesso di potere per contraddittorietà con la concessione già in uso ancora vigente in virtù della proroga e del rinnovo già assentiti in data 12 luglio 2023;
- 4) Violazione e falsa applicazione art. 48, commi 5 e 7 DL 77/2021 e delle Linee Guida del Consiglio superiore dei Lavori Pubblici per la redazione del PFTE da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e PNC;
- 5) (In via subordinata) Violazione e falsa applicazione dell'art. 21-quinquies e sexies della legge n. 241/1990.

Inoltre parte ricorrente formulava richiesta di condanna del Comune di Teramo al risarcimento dei danni derivanti dalla cessazione anticipata del rapporto di concessione e/o dal comportamento tenuto in esecuzione della volontà espressa nella

nota prot 46851 del 12 luglio 2022 in violazione dei principi di buona fede e affidamento.

Si è costituito in giudizio, in data 13 ottobre 2023, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con memoria di stile.

Si è costituito in giudizio, in data 23 ottobre 2023, il Ministero dell'Interno, con memoria di stile.

Si è costituita in giudizio, in data 3 novembre 2023, la società Cingoli Nicola e Figlio Srl,

Si è costituito in giudizio, in data 6 novembre 2023, il Comune di Teramo affermando dapprima che *“L’impugnazione proposta avverso la nota comunale prot. 67500 del 21.9.2023 si rivela affetta da inammissibilità per carenza di interesse a ricorrere, sol che si consideri l’assenza di qualsivoglia natura autoritativa nella nota de qua. Infatti, il rilascio dei locali, che in essa trova menzione, non è stato affatto oggetto di intimazione – di quest’ultima mancando il necessario avvertimento del ricorso all’esecuzione coattiva, nell’eventualità di omesso adempimento volontario - cosicché la nota è e resta un semplice invito, rivolto all’attuale concessionario a titolo meramente collaborativo, come tale inidoneo a ingenerare una lesione diretta, concreta e attuale nella sfera giuridica dell’odierno ricorrente. Ad ogni modo, detta impugnazione è sicuramente colpita da improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, poiché l’invito al rilascio dei locali ha già cessato di produrre i suoi effetti alla scadenza (intervenuta il 15.10 u.s.) del termine ultimo indicato, sicché ad oggi ha perso totalmente efficacia.”*

Inoltre il Comune di Teramo ha dedotto che l’impugnazione svolta da parte ricorrente avverso gli atti di gara *“è affetta da*

inammissibilità per carenza di interesse a ricorrere. Infatti, è evidente che la procedura competitiva alla quale detti provvedimenti afferiscono, ha come presupposto l'approvazione del progetto di fattibilità tecnico-economica, posto a base di gara. Ma la deliberazione di Giunta Comunale del 16.06.2023 n. 215 di approvazione del progetto di fattibilità di cui sopra, pubblicata all'albo pretorio del Comune deducendo anch'essa dal 19.06.2023 al 04.07.2023, non è stata impugnata. Invero, è con essa che si è compiuta la scelta di aderire alla proposta progettuale del raggruppamento temporaneo di professionisti - incaricati di redigere lo studio di fattibilità dell'intervento di ristrutturazione e adeguamento del teatro comunale giusta determina n.1668 del 15.9.2022 – "di radicale valorizzazione dell'intero fabbricato, compresa la volumetria dell'interrato sottostante la piazza, al fine di un recupero funzionale dell'attuale struttura che consenta, oltre all'adeguamento alle norme tecniche di settore (quanto a palcoscenico, sala, qualità visiva e acustica, impianto montacarichi, facile accessibilità alla struttura da parte di disabili e anziani) e al maggior pregio architettonico (realizzazione dell'accesso al teatro da Corso San Giorgio, valorizzando la facciata principale dell'edificio e il rapporto diretto con lo spazio pedonale), flessibilità di utilizzo a seconda delle diverse tipologie di spettacoli e implementazione delle possibilità d'uso della struttura anche per eventi per i quali non risulti adeguato e sostenibile l'utilizzo della sala principale".

Oltre a quanto sopra dedotto, il Comune di Teramo ha depositato agli atti, sempre in data 6 novembre 2023, nota n. 77980 del 3 novembre 2023, recante comunicazione di avvio del procedimento di revoca dell'assenso, espresso con la nota n. 46851 del 12 luglio

2022, al rinnovo della concessione in uso del Cineteatro Comunale nei confronti dell'odierna ricorrente in quanto, secondo quanto affermato dal Comune, con la DGC n. 215 del 16 giugno 2023 era stata approvata la proposta progettuale di *“radicale valorizzazione dell'intero fabbricato, compresa la volumetria dell'interrato sottostante la piazza”*.

All'esito dell'udienza in camera di consiglio del 22 novembre 2023 è stata emessa l'ordinanza n. 228/2023 con cui è stata respinta la proposta domanda cautelare per l'assenza *“del pericolo di un danno grave ed irreparabile per parte ricorrente atteso che la nota del 21 settembre 2023 del Comune di Teramo impugnata, in base a quanto affermato dallo stesso Comune nella propria memoria del 6 novembre 2023, “ha già cessato di produrre i suoi effetti alla scadenza (intervenuta il 15.10 u.s.) del termine ultimo indicato, sicché ad oggi ha perso totalmente efficacia” e ciò è avvenuto senza che la ricorrente abbia liberato i locali entro la data richiesta del 15 ottobre 2023;”*.

Con la sopra menzionata ordinanza è stato richiesto al Comune di Teramo il deposito della delibera n. 215/2023, delibera che il predetto Comune ha depositato in data 13 dicembre 2023.

Avverso tale provvedimento parte ricorrente ha proposto primi motivi aggiunti, depositati in data 22 dicembre 2023, chiedendo l'annullamento della predetta delibera n. 215 del 14 giugno 2023, deducendo i seguenti motivi:

- 1) Violazione e falsa applicazione art. 48, commi 5 e 7, DL 77/2021 e delle Linee Guida del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per la redazione del PFTE da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e PNC;

2) Violazione art. 1, comma 2-bis, legge n. 241/1990. Eccesso di potere per contraddittorietà con la concessione in uso ancora vigente in virtù della proroga e del rinnovo già assentiti in data 12 luglio 2023. Violazione e falsa applicazione art. 21-quinquies e sexies legge n. 241/1990.

In data 30 dicembre 2023 il Comune di Teramo ha depositato agli atti la propria nota n. 91260 del 29 dicembre 2023 con cui, a conclusione del relativo procedimento, ha disposto la revoca del proprio assenso, espresso con la nota n. 46851 del 12 luglio 2022, al rinnovo della concessione con la società Vero Srl per i locali occupati del Cineteatro Comunale ed ha conseguentemente dichiarato inammissibile l'istanza proposta dall'odierna ricorrente in data 16 marzo 2023 di rinnovo della predetta concessione.

Avverso tale provvedimento ha proposto secondo ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 2 gennaio 2024, la società Vero Srl, chiedendone l'annullamento nonché l'accertamento del proprio diritto a godere dei locali concessi in uso sino al 9 ottobre 2027 giusta assenso al rinnovo della concessione espresso con la nota n. 46851 del 12 luglio 2022. Inoltre parte ricorrente ha nuovamente richiesto la condanna del Comune di Teramo al risarcimento dei danni derivanti dalla cessazione anticipata del rapporto di concessione e/o dal comportamento tenuto e, a tal proposito, ha depositato in data 6 marzo 2024 propria perizia del danno subito, quantificando sia il danno emergente che il lucro cessante asseritamente subiti.

Le parti hanno poi depositato memorie finali con cui hanno ribadito le proprie conclusioni; in particolare il Comune di Teramo ha eccepito il difetto di giurisdizione di questo Giudice Amministrativo affermando che *“trattasi di atti inerenti alla gestione di bene*

appartenente al patrimonio disponibile del Comune deducente, mancando sia una manifestazione di volontà comunale circa la destinazione del bene a pubblico servizio, sia il reale ed effettivo utilizzo per scopi di pubblico servizio dei locali commerciali ancora oggi in uso all'odierna ricorrente (che vi esercita il commercio al dettaglio sotto l'insegna "SottoSopra")."

Infine, all'udienza pubblica del 27 marzo 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

0.1. - Preliminarmente il Collegio deve scrutinare l'eccezione di difetto di giurisdizione formulata dal Comune di Teramo nella propria memoria finale (e dalla società controinteressata nella propria memoria del 20 novembre 2023) secondo cui il rapporto di che trattasi (concessione di un bene comunale) riguarderebbe un bene del patrimonio disponibile del predetto Comune e, dunque, *"la relativa concessione in godimento deve ricondursi allo schema della locazione privatistica, dovendo in tal caso trovare necessaria applicazione gli istituti di diritto privato in luogo della concessione-contratto ovvero delle forme proprie della gestione autoritativa (T.A.R. Latina, (Lazio) sez. I, 12/06/2023, n. 421). Ne deriva, riguardo agli atti succitati, la declinatoria del sindacato giurisdizionale da parte di codesto Giudice in favore del Giudice Ordinario."*

0.2. - L'eccezione è infondata.

Il Collegio rileva che sussistono plurimi indici che portano a ritenere sussistente la giurisdizione di questo Giudice Amministrativo in quanto si è in presenza di concessione per un bene di interesse pubblico e pertanto sottoposto al potere

conformativo della Amministrazione Comunale.

In primis, il Collegio rileva che gli spazi del Cineteatro comunale occupati dalla ditta L.T. e poi della società Vero Srl sono stati assegnati alla ditta L.T. in base a contratto di concessione a seguito di gara nella forma di asta pubblica (e non di locazione commerciale) e, dunque, tale circostanza, pur non risultando di per sé dirimente, tuttavia costituisce un primo indizio della predetta natura di bene vincolato alla realizzazione di un interesse pubblico, bene per cui può essere stipulata unicamente una concessione, come è stato fatto dal Comune resistente.

Inoltre, sempre con riferimento a tale questione, il Collegio rileva come il Comune di Teramo aveva espresso, con propria nota n. 46851 del 12 luglio 2022, assenso alla proroga della concessione fino al 31 dicembre 2023 e al rinnovo della predetta concessione successivamente a tale data e tale nota è stata poi oggetto di procedimento amministrativo di revoca conclusosi con la determina n. 91260 del 29 dicembre 2023; ne consegue, dunque, che l'assentito rinnovo è stato oggetto di revoca con procedimento amministrativo ad ulteriore testimonianza della natura pubblicistica della concessione del predetto bene, natura pubblicistica che implica necessariamente l'impossibilità di esercitare, da parte dell'Amministrazione, poteri di natura squisitamente privatistica.

Infine, in via del tutto dirimente, il Collegio osserva che esistono plurimi atti di manifestazione della volontà dell'Ente titolare del diritto reale pubblico da cui risulta la specifica volontà dello stesso di destinare quel determinato bene ad un pubblico servizio, ossia tutti gli atti della procedura di gara di ristrutturazione del Cineteatro comunale.

In tali atti, difatti, viene più volte ribadito che il Teatro sarà destinato all'importante funzione pubblica di diffusione della cultura, espressamente affermando che *“l'Amministrazione Comunale così come ha previsto nelle linee programmatiche 2018-2023 approvate in Consiglio Comunale n.9 del 11/09/2018 e nel DUP 2021-2023 approvato in Consiglio Comunale con atto n. 92 del 30/12/2020 intende perseguire il recupero e la valorizzazione del patrimonio artistico culturale anche mediante la ristrutturazione e l'adeguamento del Teatro Comunale della città di Teramo come strumento di produzione e diffusione della cultura”* (Deliberazione della Giunta Comunale di Teramo n. 137 del 29 maggio 2021).

Tale finalizzazione ad una funzione pubblica del (ristrutturato) Teatro comunale emerge, poi, chiaramente dal fatto che per tale operazione di ristrutturazione è stato richiesto (ed ottenuto) un cospicuo finanziamento pubblico in seguito alla partecipazione al bando per la presentazione di progetti di rigenerazione urbana su base culturale a valere sul fondo stanziato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 gennaio 2021, progetti volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale, e dunque non può certo sostenere oggi il Comune di Teramo che il bene di che trattasi non è stato destinato al soddisfacimento di un interesse pubblico, dopo che lo stesso ha deciso di valorizzarlo con un progetto di ristrutturazione *“...come strumento di produzione e diffusione della cultura”* ed ha, a tal fine, ottenuto un finanziamento pubblico per progetti volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del

tessuto sociale ed ambientale.

In altri termini, il progetto di ristrutturazione del Cineteatro comunale approvato dal Comune di Teramo ha impresso allo stesso una destinazione a pubblica utilità (con conseguente ottenimento di un finanziamento pubblico per tale scopo) che non può essere messa in discussione.

1. - Statuito quanto sopra con riferimento all'eccezione di difetto di giurisdizione, il Collegio può ora passare all'esame del ricorso introduttivo del presente giudizio e dei due ricorsi per motivi aggiunti successivamente proposti.

2. - Col ricorso introduttivo del presente giudizio parte ricorrente ha impugnato la nota del Comune di Teramo n. 67500 del 21 settembre 2023, con cui il predetto Comune ha invitato la società Vero Srl a rilasciare l'immobile occupato entro la data del 15 ottobre 2023 nonché gli atti di gara presupposti a tale nota, ossia la determina dirigenziale n. 1283 del 15 giugno 2023, recante determina a contrarre per il progetto di ristrutturazione ed adeguamento del Teatro Comunale (affidamento congiunto della progettazione definitiva/esecutiva ed esecuzione lavori), la determina dirigenziale n. 1385 del 28 giugno 2023, recante approvazione degli atti di gara, e la determina dirigenziale n. 358 del 5 settembre 2023, recante l'aggiudicazione alla ditta controinteressata Cingoli Nicola e Figlio Srl dei servizi di progettazione e dell'esecuzione dei lavori relativi alla ristrutturazione e adeguamento Cineteatro Comunale.

2.1.1. - In particolare, con i primi tre motivi del ricorso introduttivo parte ricorrente deduce censure avverso la nota del 21 settembre 2023 recante invito al rilascio dell'immobile a far data dal 15

ottobre 2023, affermando, fra l'altro, che *“l'impugnata nota non indichi alcuna previsione contrattuale o norma di legge sulla quale possa ritenersi fondato il potere esercitato e l'inesistenza del potere esercitato esclude che l'intimato rilascio possa mai produrre effetti giuridici sulla base della mera manifestazione di volontà unilaterale dell'Amministrazione.”*.

Inoltre parte ricorrente afferma altresì che *“Sempre con specifico riferimento all'impugnata nota con la quale viene intimato il rilascio, va poi denunciata la palese violazione dell'art. 1 comma 2 bis l. 241/1990 nella misura in cui esso impone che i rapporti tra cittadini (e imprese) e pubblica amministrazione siano improntati ai principi della collaborazione e della buona fede.”*.

2.1.2. - Il Collegio osserva che relativamente alla nota n. 67500 del 21 settembre 2023 va dichiarata la sopravvenuta carenza di interesse all'impugnazione della stessa in quanto, come già affermato in sede cautelare, la predetta nota *“in base a quanto affermato dallo stesso Comune nella propria memoria del 6 novembre 2023, “ha già cessato di produrre i suoi effetti alla scadenza (intervenuta il 15.10 u.s.) del termine ultimo indicato, sicché ad oggi ha perso totalmente efficacia” e ciò è avvenuto senza che la ricorrente abbia liberato i locali entro la data richiesta del 15 ottobre 2023,”*.

Risulta infatti acclarato che parte ricorrente non ha lasciato i locali di che trattasi entro la data del 15 ottobre 2023, rimanendo negli stessi oltre la scadenza dell'anno 2023, e dunque la nota n. 67500 non ha svolto alcun effetto nei confronti della stessa che non ha adempiuto a quanto richiesto dal Comune di Teramo non rilasciando i locali senza che il mancato adempimento a quanto previsto dalla predetta nota abbia prodotto alcune effetto per la

ricorrente.

Su tale punto va poi ricordato che il Comune di Teramo ha affermato nella propria memoria del 6 novembre 2023 che *“la nota comunale prot. 67500 del 21.9.2023, lungi dall’essere affetta da nullità per difetto assoluto di attribuzione (essendo questa P.A. evidentemente titolare del potere di ripresa in consegna dei locali concessi in uso), è altresì insuscettiva di annullamento perché con essa non si è inteso esercitare né si è esercitato potere alcuno, risultando piuttosto finalizzata a rivolgere all’attuale concessionario un mero invito di riconsegna dei locali.”*.

Il Collegio osserva, poi, che, col quinto ed ultimo motivo del ricorso introduttivo, parte ricorrente svolge ulteriori censure avverso la nota comunale del 21 settembre 2023.

In particolare, parte ricorrente afferma dapprima che *“Nella denegata e non creduta ipotesi in cui volesse inammissibilmente ritenersi implicita nell’impugnata nota del 21 9 2023 una revoca della disposta proroga o dell’assenso prestato al rinnovo della concessione alla scadenza si denuncia sin d’ora la palese violazione del disposto dell’art. 21 quinquies della l. 241/1990.”* e poi deduce alcune censure sulla illegittimità di tale atto, qualora inteso come atto di revoca, in quanto *“Si è quindi nell’impossibilità d’invocare l’acquisita disponibilità di fondi PNRR come motivi d’interesse “sopravvenuti” o come “mutamento della situazione di fatto”, in quanto il fatto che l’Amministrazione si fosse determinata ad appaltare i lavori di ristrutturazione del Teatro comunale con fondi PNRR è anteriore all’assenso prestato alla proroga, al rinnovo e al subentro nella concessione dell’uso.”*.

Il sopra menzionato motivo, però, risulta infondato atteso che la

nota del 21 settembre 2023 non costituisce un atto di revoca della proroga della concessione assentita dal Comune di Teramo con nota del 12 luglio 2022, poichè tale nota è stata revocata con il (distinto) provvedimento n. 91260 del 29 dicembre 2023, impugnato col secondo ricorso per motivi aggiunti, ad ulteriore conferma che la nota comunale del 21 settembre 2023 è un semplice invito al rilascio dei locali occupati, peraltro scaduto senza che ciò abbia comportato effetti diretti per la ricorrente.

Per quanto sopra esposto ne deriva, dunque, che il ricorso introduttivo del presente giudizio risulta improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse nella parte in cui impugna la nota n. 67500 del 21 settembre 2023.

2.2.1. - Con il quarto motivo del ricorso introduttivo del presente giudizio, parte ricorrente impugna gli atti di indizione della procedura di gara sopra indicati, affermando che *“L’impugnata nota è inoltre viziata anche in via derivata da vizi che devono ritenersi propri degli atti d’indizione della procedura di gara”* e che i predetti atti di gara risultano illegittimi in quanto presentano un duplice vizio, *“...evidente sia sotto il profilo della mancata approvazione del P.F.T.E., che sotto quello della mancata previa ricognizione della disponibilità del bene.”*

2.2.2. - Il Collegio osserva che le censure svolte da parte ricorrente avverso gli atti di gara impugnati col ricorso introduttivo del presente giudizio (si ricorda, le determine dirigenziali nn. 1283 del 15 giugno 2023, 1385 del 28 giugno 2023 e 358 del 5 settembre 2023) sono inammissibili per difetto di interesse di parte ricorrente in quanto tali determine non sono gli atti di gara lesivi in modo diretto per la stessa atteso che, come rilevato dal Comune di Teramo, *“è evidente che la procedura competitiva alla quale*

detti provvedimenti afferiscono, ha come presupposto l'approvazione del progetto di fattibilità tecnico-economica, posto a base di gara. Ma la deliberazione di Giunta Comunale del 16.06.2023 n. 215 di approvazione del progetto di fattibilità di cui sopra, pubblicata all'albo pretorio del Comune deducendo anch'essa dal 19.06.2023 al 04.07.2023, non è stata impugnata.”.

Il Collegio rileva che risulta accertato che parte ricorrente non ha impugnato anche la deliberazione di Giunta Comunale n. 215 del 14 giugno 2023, recante approvazione dello studio di fattibilità tecnico economica dei lavori di ristrutturazione del Cineteatro comunale, e che tale atto è indubbiamente l'atto lesivo per la stessa ricorrente in quanto è l'atto con cui il Comune di Teramo, preso atto del finanziamento ricevuto (pari ad € 9.769.760,00) ed accettato con atto d'obbligo del 16 maggio 2022, ha approvato il PFTE relativo ai lavori di ristrutturazione in questione dando il via alla successiva procedura di gara svolta dagli Uffici mediante le determine dirigenziali puntualmente impugunate da parte ricorrente.

Relativamente agli atti di gara risulta, dunque, fondata l'eccezione di inammissibilità formulata dal Comune di Teramo nelle proprie memorie rispetto alle determine dirigenziali impugunate in quanto *“l'impugnativa degli atti di gara per l'affidamento dei lavori, promossa dalla ricorrente che non ne è stata affatto partecipe, non avendo concorso alla procedura competitiva di selezione del contraente, deve ritenersi inammissibile per carenza di interesse a ricorrere, ove manchi o risulti tardiva l'impugnativa della delibera di approvazione del progetto messo a gara. Infatti, la procedura di gara per l'affidamento dei lavori (nella specie, congiunto all'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva) presuppone sempre l'esistenza di un progetto validato e approvato*

dalla Pubblica Amministrazione, progetto dal quale, nel caso di specie, si origina la lesione che abilita società controparte ad agire. Nella specie, è di tutta evidenza che per società controparte il primo atto lesivo è costituito dalla delibera giuntale di approvazione del progetto per via della scelta contenutistica ivi compiuta...". (memoria del 30 dicembre 2023).

Stante quanto sopra rilevato, dunque, ne deriva l'inammissibilità del ricorso introduttivo del presente giudizio nella parte in cui lo stesso ha impugnato le determinazioni dirigenziali relative alla gara di che trattasi in quanto si tratta di impugnazione rivolta avverso gli atti applicativi della delibera di Giunta Comunale n. 215 del 14 giugno 2023, che costituisce l'atto lesivo per parte ricorrente, delibera che, però, non è stata impugnata col ricorso principale.

3. - Statuito quanto sopra con riferimento al ricorso principale, il Collegio può passare all'esame dei primi motivi aggiunti, depositati in data 22 dicembre 2023, con cui parte ricorrente ha impugnato la delibera di Giunta Comunale n. 215 del 14 giugno 2023.

3.1. - In particolare, parte ricorrente ha affermato (p. 2 primi motivi aggiunti) che *"al momento della proposizione del ricorso introduttivo non si aveva alcuna conoscenza del contenuto della delibera giuntale 215/2023. L'impugnata nota prot. 67500 del 21 9 2023...ha infatti richiamato come atto presupposto unicamente la D.D. n. 358 del 5 9 2023...di aggiudicazione dell'affidamento dei servizi congiunti di progettazione ed esecuzione dei lavori. Quest'ultima ha poi fatto a sua volta riferimento unicamente alle DD.DD. n. 1283 del 15 6 2023...e n. 1385 del 28 6 2023..., che hanno, rispettivamente, indetto la procedura, approvato il bando di gara e approvato gli atti di gara e relativi alla ristrutturazione e adeguamento del Cineteatro comunale. Il riferimento alla dGM*

215/2023 compare pertanto unicamente nella D.D. 1283 del 15 6 2023, la quale ne dà atto dell'esistenza come atto approvativo dello "studio" di fattibilità tecnico economica precisando comunque essa stessa, espressamente, che l'atto "non (è) materialmente allegato al presente atto".

Dopo aver svolto la sopra menzionata premessa, parte ricorrente ha svolto alcune censure avverso la delibera n. 215 deducendo che *"Il P.T.F.E. messo in gara è pertanto inidoneo a giustificare e supportare l'avvio della procedura di gara sia perché non debitamente approvato in conferenza di servizi, sia perché comunque privo di un contenuto ritenuto essenziale dal combinato disposto del quarto comma 7 quarto periodo dell'art. 48 dl 77/2021 e del par. 3.2.1. punto delle Linee guida."*

3.2. - Il primo ricorso per motivi aggiunti è irricevibile per tardività dello stesso.

Il Collegio osserva che col ricorso introduttivo del presente giudizio, notificato e depositato in data 9 ottobre 2023, parte ricorrente ha impugnato la determina dirigenziale n. 1283 del 15 giugno 2023, ossia la determina a contrarre del Comune di Teramo per i lavori di ristrutturazione di che trattasi, e tale determina menziona espressamente a p. 6 la deliberazione di Giunta Comunale n. 215 del 14 giugno 2023 con cui è stato approvato lo studio di fattibilità per gli interventi di ristrutturazione del Cineteatro comunale di Teramo.

Ne deriva, dunque, che fin da tale data parte ricorrente era a conoscenza del fatto che gli atti di gara traevano origine da un primo atto di approvazione dello studio di fattibilità del progetto, studio di fattibilità che chiaramente era lesivo in quanto già da tale

atto (e fatto salvo quanto si dirà in appresso con riferimento al secondo ricorso per motivi aggiunti) il Comune di Teramo aveva deliberato di ristrutturare il proprio Cineteatro con un progetto che non prevedeva più la possibilità di svolgimento di attività commerciale in tale luogo da parte della società odierna ricorrente.

Pur essendo, dunque, a conoscenza di tale atto fin dal 9 ottobre 2023, data del deposito del ricorso introduttivo del presente giudizio, parte ricorrente non lo ha impugnato se non con ricorso notificato in data 22 dicembre 2023, ossia ben oltre il termine di 60 giorni previsto a pena di decadenza, e dunque tale impugnazione risulta tardiva con conseguente irricevibilità del primo ricorso per motivi aggiunti.

Sul punto risultano, dunque, condivisibili le argomentazioni del Comune di Teramo secondo cui *“nella parte motiva della determina a contrarre n. 1283 del 15.6.2023, una volta dato atto (vd. pag. 6 della determina) che con deliberazione di Giunta Comunale n. 215 del 14.6.2023 è stato approvato lo studio di fattibilità tecnico-economica dell'intervento di PNRR Missione 5 Componente 5 Investimento 2.1 “Rigenerazione Urbana” Ristrutturazione e adeguamento del Cineteatro Comunale della Città di Teramo, in particolare al paragrafo 29 (vd. pag. 17 della determina) relativo all'importo dei servizi da affidare, si trovano descritte le categorie di lavori, di cui all'Allegato al D.M. 17.6.2016 e, quanto all'edilizia, è riportata la categoria E.13 con la seguente identificazione di opere: Biblioteca, Cinema; Teatro, Pinacoteca, Centro culturale, Sede congressuale, Auditorium, Museo, Galleria d'arte, Discoteca, Studio Radiofonico o televisivo o di produzione cinematografica, Opere cimiteriali del tipo monumentale, Monumenti commemorativi, Palasport, Stadio, Chiese. In*

prosieguo, al paragrafo 44 (vd. pag. 26 della stessa determina) relativo a criteri, pesi e punteggi dell'offerta tecnica, riguardo al criterio B concernente le caratteristiche metodologiche e tecniche dell'offerta, e più specificamente al sub-criterio B.2 inerente alla qualità architettonica strutturale impiantistica ed elementi innovativi del linguaggio architettonico-funzionale e teatrale, vi è espresso riferimento alla Risoluzione della problematica di gestione delle diverse attività presenti nell'edificio (teatro, presenza del ridotto che può essere utilizzato come sala polifunzionale, utilizzato anche in maniera indipendente dalle attività del teatro, come luogo di incontro, per conferenze, concerti, piccole mostre, ed eventi culturali in genere). E', dunque, sconfessato finanche per tabulas che società controparte abbia potuto conoscere dell'effettiva portata lesiva della deliberazione di Giunta Comunale n. 215 del 14.6.2023 solo a seguito del deposito effettuato in giudizio dalla P.A. deducente (in data 14.12.2023). Ne consegue che non occorre di certo il deposito in giudizio, a cura del deducente, della Relazione illustrativa del progetto approvato con deliberazione giuntale n. 215/2023 affinché società controparte potesse avere effettiva conoscenza del fatto che le opere, costituenti l'intervento per cui è causa, sono state tutte improntate alla riorganizzazione funzionale dell'attuale teatro, recuperando a tal fine anche le superfici del piano terra e del piano primo dell'immobile, in precedenza destinate all'uso commerciale. Pertanto, solo qualora società controparte avesse impugnato con il ricorso principale, altresì, la deliberazione approvativa del progetto, la data del deposito effettuato in giudizio dal deducente resistente avrebbe potuto costituire valido dies a quo per la proposizione di motivi aggiunti indotti dalla conoscenza completa del contenuto dell'atto deliberativo succitato; invece, nella

contraria ipotesi, che caratterizza il caso di specie, il suddetto deposito non può essere fondatamente invocato per sottrarsi alla perentorietà dello spirato termine di decadenza del gravame del provvedimento dinanzi al G.A., termine, come noto, posto a salvaguardia dell'esercizio e dell'efficacia del potere autoritativo della P.A.".

Per tutto quanto sopra illustrato, dunque, il primo ricorso per motivi aggiunti è irricevibile per tardività.

4. - Precisato quanto sopra, il Collegio può ora passare all'esame del secondo ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 2 gennaio 2024, con cui parte ricorrente ha impugnato il provvedimento n. 91260 del 29 dicembre 2023, con cui il Comune di Teramo ha ritirato il proprio consenso al rinnovo della concessione a favore della ricorrente rilasciato in data 12 luglio 2022, rinnovo che doveva decorrere dal 1° gennaio 2024 per la durata di anni sei.

In particolare, va ricordato che, secondo la prospettazione del Comune di Teramo esplicitata nel predetto provvedimento n. 91260, in seguito all'approvazione del progetto di fattibilità con delibera di Giunta Comunale n. 215 del 14 giugno 2023, sono cambiate le condizioni di fatto e, dunque, *"in ragione della suddetta scelta - sopravvenuta alla comunicazione del 12/7/2022 protocollo n. 46851 (comunicazione di assenso al rinnovo a partire dal 01/01/2024 ai sensi dell'articolo 4 della convenzione) - di conversione dell'intera struttura all'uso per finalità culturali sono, quindi, venuti meno i presupposti che consentono l'uso parziale della struttura per fini commerciali così come stabilito con la succitata deliberazione giuntale n. 215 del 14.6.2023"* e tale modifica di condizioni comporta la revoca del proprio precedente

assenso al rinnovo del rapporto concessorio in essere, assenso espresso in data 12 luglio 2022.

4.1. - Preliminarmente il Collegio rileva che, per quanto già sopra argomentato con riferimento alla natura di bene patrimoniale destinato ad una pubblica funzione dei locali comunali di che trattasi, l'atto di revoca n. 91260 del 29 dicembre 2023 è un atto amministrativo che dispone relativamente ad un bene destinato ad una pubblica funzione e non un atto negoziale come affermato dal Comune di Teramo nella sua memoria dell'11 marzo 2024, in cui il Comune ha sostenuto che *“Si è già osservato come l'atto prot. 46851 del 12.7.2022, con cui questo Comune comunicò il proprio assenso preventivo al rinnovo del contratto di locazione, abbia avuto natura chiaramente negoziale, afferendo alla gestione di un bene del proprio patrimonio disponibile. Ne consegue che anche l'atto di ritiro di detto assenso non può non imputarsi all'esercizio dell'autonomia privata della P.A. deducente, sicché l'atto di ritiro in parola, indipendentemente da modalità e forme, non si sostanzia in un atto provvedimento, bensì in una dichiarazione di volontà negoziale unilaterale.”*.

4.2. - Stabilito quanto sopra, il Collegio rileva che parte ricorrente ha dedotto l'illegittimità del sopra menzionato provvedimento di revoca affermando, fra l'altro, che *“i primi motivi aggiunti hanno già sottolineato come la dGM 215/2023, invocata dall'Amministrazione per giustificare l'autotutela, in realtà fornisca prova inequivocabile dell'illegittimità dell'atto di revoca che si fosse implicitamente voluto in essa ravvisare. Si è già dedotto, infatti, che quanto dichiarato dagli stessi progettisti, a pag. 52 della Relazione Illustrativa allegata alla delibera 215/2023, conferma che in realtà la dGM 215/2023 non opera essa alcuna “nuova”, “diversa” o*

“sopravvenuta” valutazione dell’interesse pubblico, ma si limita a seguire e a dare attuazione a un preesistente indirizzo già assunto dall’Amministrazione comunale. Sono gli stessi progettisti che dichiarano infatti, candidamente, che l’Amministrazione ha avuto in animo fin dall’inizio di far cessare la destinazione commerciale e che per tale motivo scartano l’opzione progettuale di conservare la destinazione parzialmente commerciale dell’immobile. “Le opere previste nel progetto preliminare” – si legge a pag. 52 della Relazione Illustrativa allegata alla dGM 215 – “sono tutte improntate alla riorganizzazione funzionale dell’attuale teatro, recuperando, a tal fine, anche le superfici oggi riservate ad attività commerciale (piano terra e piano interrato): ciò è possibile grazie al fatto che l’amministrazione comunale, proprietaria dell’intero immobile, intende non rinnovare il contratto di locazione per il negozio di abbigliamento oggi in esercizio, in modo da rendere disponibile, in tempi rapidissimi, anche tali locali... Tale opportunità ha decisamente orientato anche la scelta dell’intervento proposto, laddove le alternative ipotizzate prevedevano le seguenti possibilità:... - riorganizzazione dell’attuale struttura mantenendo in essere seppur attraverso una riduzione delle superfici dedicate l’attività commerciale”. E’ vero dunque che i progettisti si sono orientati nel senso di eliminare la considerazione dell’attività commerciale stante una volontà in tal senso già manifestata dall’Amministrazione. E non il contrario; e cioè che l’Amministrazione si è orientata in tal senso perché così indirizzata dalla soluzione progettuale. Intanto si è reso “possibile” riprogettare senza limiti la destinazione dell’intero immobile, in quanto esisteva già una volontà in tal senso dell’Amministrazione che aveva indirizzato i progettisti a procedere in tal senso. E se ciò non fosse vero, è appena il caso di sottolineare, sussisterebbero i

presupposti perché l'Amministrazione eserciti nei confronti dei progettisti l'azione di rivalsa consentita dal combinato degli articoli 5 co. 4 d lgs 36/2023 e 124 co. 1 c.p.a. E' dunque evidente che, contrariamente a quanto formalmente dichiarato dall'Amministrazione nei suoi atti e negli scritti difensivi, non v'è stato alcun fatto nuovo sopravvenuto, rispetto al momento in cui si è prestato l'assenso al rinnovo della concessione, che possa giustificare la revoca di quest'ultimo. La proroga e il rinnovo della concessione in uso vengono assentiti nel luglio 2022, quando il Comune ha accettato già da due mesi (maggio 2022) il finanziamento concesso dal Ministero dell'Interno per il Progetto Teatro comunale lavori di ristrutturazione e adeguamento CUP D43D21001950001. Successivamente viene solo redatto uno Studio di Fattibilità dell'intervento, approvato nel giugno 2023 dalla dGM 215, nel quale i progettisti incaricati dichiarano di non aver preso in considerazione l'ipotesi di una coesistenza della destinazione commerciale e teatrale in quanto "l'amministrazione comunale, proprietaria dell'intero immobile, intende non rinnovare il contratto di locazione per il negozio di abbigliamento oggi in esercizio". Né l'acquisita disponibilità di fondi PNRR, né la progettazione approvata con la dGM 215 possono essere dunque invocate come motivi d'interesse "sopravvenuti" o come "mutamento della situazione di fatto" tali da poter giustificare il provvedimento di revoca."

Inoltre parte ricorrente deduce anche la violazione dell'art. 1, comma 2-bis della legge n. 241/1990 da parte dell'impugnato provvedimento di revoca in quanto lo stesso si pone in contrasto con l'obbligo di gestire i rapporti fra cittadino e P.A. secondo i principi di collaborazione e buona fede.

Secondo parte ricorrente, difatti, *“il Comune, prima di assentire il 12 7 2022 la proroga e il rinnovo della concessione in uso e il subentro nella stessa della VERO srl, si era già determinato il 16 5 2022 ad appaltare i lavori di ristrutturazione del Teatro comunale con fondi PNRR; ma cela tale determinazione alla ricorrente e ai competenti organi del Tribunale fallimentare, i quali mai avrebbero concluso e autorizzato il piano concordatario senza che fosse garantita la disponibilità del bene per l’arco temporale coincidente con il periodo del rinnovo della concessione. Intenzione e decisione di procedere all’appalto dei lavori nell’ambito dell’attuazione del PNRR non vengono dunque portate a conoscenza della ricorrente e degli organi del Tribunale fallimentare, nonostante gli atti che si adottano e gli accordi che si concludono hanno tutti come contenuto e presupposto essenziale la durata del periodo per il quale viene garantita la disponibilità del bene. Solo dopo aver concluso la transazione e comunicato l’assenso alla proroga, al rinnovo e al subentro nella concessione, sempre senza darne comunicazione alcuna al ricorrente, si provvede a dare esecuzione alla decisione di appaltare i lavori indicando la gara...”*.

Dedotto quanto sopra, parte ricorrente chiede che sia annullato il provvedimento di revoca n. 91260 con condanna al risarcimento dei danni derivanti da tale illegittima revoca e del comportamento tenuto *“in violazione dei principi di buona fede e affidamento nella misura indicata in atti o nella maggior misura che verrà accertata in corso di giudizio o che verrà ritenuta di giustizia”*.

4.3. - Il ricorso è fondato.

Il Collegio osserva che il Comune di Teramo ha disposto la revoca del proprio precedente assenso al rinnovo del 12 luglio 2022 solo

in data 29 dicembre 2023 (con comunicazione di avvio del procedimento di revoca adottata in data 3 novembre 2023) sostenendo che le mutate condizioni del progetto di ristrutturazione del Cineteatro, approvate con delibera di Giunta Comunale del 14 giugno 2023, avrebbero reso, da tale data, non più percorribile l'ipotesi di rinnovo della concessione dei locali di che trattasi in quanto i predetti locali sarebbero stati destinati alle attività culturali del Cineteatro a far data dal 14 giugno 2023 in quanto *“la deliberazione giuntale n. 215/2023 fa da cesura tra un prima e un dopo, tra un ante nel quale si collocano l'ammissione al finanziamento con fondi PNRR del 16.5.2022 e la comunicazione del 12.7.2022, e un post al quale si ascrivono gli atti assoggettati al presente gravame. Infatti, sia all'atto dell'ammissione al finanziamento con fondi PNRR sia all'emissione della comunicazione del 12.7.2022 questa P.A. intendeva ancora perseguire la finalità di ristrutturazione e adeguamento del Cineteatro Comunale sulla scorta dello studio di fattibilità, donato al Comune di Teramo dalla Fondazione Tercas, caratterizzato dalla manifesta compatibilità tra la destinazione a teatro e la destinazione a uso commerciale, mantenuta tanto al piano terra per mq. 469, quanto al piano interrato per mq. 442.”*.

Al riguardo, il Collegio osserva che la ricostruzione del Comune di Teramo come successione temporale dei fatti occorsi non risulta fondata in base ai documenti in atti versati, atteso che dagli stessi si evince chiaramente (fatto non contestato) che il Comune di Teramo ha accettato il finanziamento pubblico per i lavori di ristrutturazione del Cineteatro comunale con atto del 16 maggio 2022, finanziamento pari € 9.769.760,00 a valere su un progetto complessivo di € 10.086.960,00, e tale finanziamento ricevuto (ed

accettato) implica necessariamente che fosse stato già presentato ai competenti uffici statali un progetto definito nel suo importo totale (€ 10.086.960,00) e, dunque, delineato e specificato anche nel suo oggetto di intervento (da cui deriva il costo totale del progetto sopra indicato come somma dei lavori previsti) e non certo un progetto ancora da definire in merito agli interventi da svolgere (mantenimento o meno di una parte dell'immobile ad uso commerciale), atteso che tale incertezza non avrebbe consentito di individuare il costo totale del progetto.

Sul punto risultano dunque del tutto persuasive le censure di parte ricorrente sopra riportate e ribadite da ultimo nella memoria dell'11 marzo 2024 secondo cui *“La proroga e il rinnovo della concessione in uso vengono infatti assentiti nel luglio 2022, quando il Comune ha accettato già da due mesi (maggio 2022) il finanziamento concesso dal Ministero dell'Interno per il Progetto Teatro comunale lavori di ristrutturazione e adeguamento CUP D43D21001950001 e, successivamente, viene solo redatto uno Studio di Fattibilità dell'intervento, approvato nel giugno 2023 dalla dGM 215, nel quale i progettisti incaricati dichiarano peraltro espressamente di non aver preso in considerazione l'ipotesi di una coesistenza della destinazione commerciale e teatrale in quanto “l'amministrazione comunale, proprietaria dell'intero immobile, intende non rinnovare il contratto di locazione per il negozio di abbigliamento oggi in esercizio”. A pag. 52 della Relazione Illustrativa allegata alla delibera 215/2023, sono gli stessi progettisti che dichiarano, candidamente, che l'Amministrazione ha avuto in animo fin dall'inizio di far cessare la destinazione commerciale e che per tale motivo scartano l'opzione progettuale di conservare la destinazione parzialmente commerciale*

dell'immobile...".

Le sopra riportate considerazioni risultano del tutto condivisibili, atteso che la relazione illustrativa dei progettisti allegata alla delibera n. 215/2023 è molto chiara nel dare atto della scelta già compiuta dal Comune di Teramo di utilizzare l'intera superficie del Teatro per la ristrutturazione del medesimo e che la stessa era antecedente a tale delibera ed ha indirizzato il lavoro dei progettisti nel senso di redigere un progetto di ristrutturazione dell'intero Teatro comunale, ivi comprese le superfici adibite ad esercizio commerciale, per la sua totale destinazione a luogo di cultura.

Da quanto sopra statuito, pertanto, emerge chiaramente che la decisione del Comune di Teramo di revocare il proprio precedente assenso al rinnovo della concessione, espressa col provvedimento n. 91260 del 29 dicembre 2023, risulta illegittima in quanto non si basa, come affermato dal Comune, su fatti sopravvenuti al proprio assenso al rinnovo della concessione espresso in data 12 luglio 2022 ma su fatti già conosciuti in quel momento, ossia l'esistenza di un progetto già finanziato di ristrutturazione dell'intero Teatro comunale incompatibile con la presenza all'interno di locali commerciali, e si pone, pertanto, in palese violazione del principio di affidamento del privato, affidamento maturato sulla base dell'assenso al rinnovo della concessione espresso dal Comune nel mese di luglio 2022.

Al riguardo, difatti, risultano prive di pregio le considerazioni del Comune di Teramo secondo cui *"non si rintraccia né nella motivazione né nel dispositivo della nota comunale del 29.12.2023 volontà alcuna, neppure implicita, di recesso contrattuale poiché non si può recedere da un contratto nullo, qual è nella più benevola delle ipotesi per controparte, il rinnovo inter partes della*

locazione (a stento individuabile nel tenore della comunicazione comunale del 12.7.2022 e della successiva richiesta presentata da società controparte). Infatti, ai sensi dell'art. 1373 cod. civ. l'esercizio della facoltà di recesso presuppone l'idoneità del contratto a produrre effetti (ovvero l'efficacia nei contratti a esecuzione continuata o periodica), che all'evidenza non sussiste per il contratto affetto da nullità, ab origine (e definitivamente) inefficace." in quanto nella presente fattispecie non si è in presenza di un rinnovo della concessione, mai stipulato, ma di un impegno al predetto rinnovo formalmente assunto dal Comune di Teramo (che poi lo ha revocato) quando lo stesso Comune già sapeva che il predetto rinnovo non poteva essere concesso per l'indisponibilità dei locali cui lo stesso si riferiva in quanto destinati ad una funzione di pubblica utilità relativa alla diffusione della cultura.

5.1. - L'illegittimità del predetto provvedimento di revoca nei termini sopra indicati conduce, altresì, a ritenere fondata la domanda di risarcimento dei danni proposta da parte ricorrente, danni cagionati dalla lesione dell'affidamento maturato da Vero Srl circa la proroga della concessione ed il suo successivo rinnovo, in quanto si è in presenza di tutti i requisiti richiesti per tale statuizione (provvedimento illegittimo annullato che ha cagionato alla ricorrente un danno economico con condotta colposa dell'Amministrazione).

In particolare, con riferimento alla colpa del Comune di Teramo, il Collegio non può che ribadire che lo stesso era già a conoscenza del progetto di ristrutturazione del Cineteatro comunale finanziato con fondi statali due mesi prima dell'assenso alla proroga e al rinnovo della concessione ma ha taciuto a parte ricorrente tale

circostanza che, per le modalità progettuali della ristrutturazione, rendevano incompatibile la permanenza dell'attività commerciale della ricorrente nei locali del Cineteatro comunale.

Né al riguardo risultano fondate le argomentazioni del Comune di Teramo secondo cui *“nella presente causa, osta all'accogliibilità della domanda risarcitoria da illegittimità dell'azione provvedimento amministrativa l'irricevibilità per tardività del ricorso avverso il primo atto lesivo, da individuarsi nella più volte richiamata deliberazione giunta n. 215 del 14.6.2023.”* e ciò in quanto opererebbe il principio della pregiudiziale amministrativa per il mancato annullamento degli atti di gara per irricevibilità ed inammissibilità della relativa impugnazione.

Al riguardo il Collegio rileva che la revoca disposta dal Comune di Teramo al proprio assenso al rinnovo della concessione dei locali risulta illegittima in quanto contraria ai principi di buona fede ed affidamento del privato perché disposta non in base a fatti sopravvenuti al predetto assenso (espresso, si ricorda, a luglio 2022) ma a fatti già noti fin dal momento dell'espressione del medesimo e, dunque, non risulta rilevante ai fini della produzione del danno nei confronti della ricorrente la procedura di gara per la ristrutturazione del Cineteatro comunale ma il fatto che il Comune avesse espresso un assenso al rinnovo poi revocato in base a fatti già conosciuti al momento dell'espressione dell'assenso.

5.2. - Per quanto attiene, poi, alla quantificazione del danno subito, il Collegio osserva, in via preliminare, che parte ricorrente ha prodotto in giudizio propria perizia con cui ha indicato l'ammontare dei danni patiti in complessivi € 1.201.330,69 per quanto attiene al danno emergente e in € 6.803.594,00 per quanto attiene al lucro cessante.

Le sopra menzionate somme sono state indicate, per quanto riguarda il lucro cessante, come derivanti dall'addizione delle seguenti voci di danno: *"...il danno che Vero Srl subirebbe può essere quantificato in complessivi € 6.803.594,00, di cui:*

- € 1.288.899 per gli utili lordi che avrebbe conseguito nel periodo 2024/2027 quali risultano dal business plan allegato alla proposta di concordato...che vengono sintetizzati nel prospetto sottostante:

CONTO ECONOMICO	2024	2025	2026	2027
Risultato prime delle imposte	265.169	311.812	406.239	305.679

Come anticipato, è opportuno ribadire che i risultati conseguiti da Vero Srl nel 2022 e nel 2023 sono perfettamente coerenti con quelli stimati nel business plan allegato alla proposta di concordato.

- € 5.514.695 quale valore che avrebbe l'azienda al termine del piano concordatario (anno 2027) applicando il metodo reddituale, come meglio illustrato di seguito. Il metodo reddituale si fonda sul principio che il valore di un'azienda consiste nei redditi futuri medi che, in base alle attese, risulta in grado di generare."

Per quanto riguarda, invece, il danno emergente, parte ricorrente ha affermato che *"il danno che Vero Srl subirebbe può essere quantificato in complessivi € 1.201.330,69, di cui:*

- € 117.196,00 relativo ai costi sostenuti...per adempiere l'accordo transattivo sottoscritto con il Comune di Teramo (il cui presupposto è stato il rinnovo della concessione);

- € 644.860,08 relativo ai costi che deve sostenere per effettuare l'apporto di finanza esterna (cui la stessa rimarrà obbligata con l'omologa della proposta di concordato preventivo) necessario a garantire il soddisfacimento delle spese di procedura e dei creditori concorsuali; tale impegno, infatti, è stato assunto in

relazione alle prospettive reddituali dell'azienda nelle (ed alle) condizioni in cui è stata presa in affitto;

- € 439.274,61 relativo ai costi che deve sostenere per il trasloco dell'attività in altra localizzazione. La quantificazione è stata operata per quanto attiene le attività che possono essere svolte in economia (inventario, imballaggio merce etc..) facendo riferimento al costo medio dei dipendenti che saranno coinvolti nelle singole lavorazioni e per le altre (smontaggio e rimontaggio mobili, attrezzature ed impianti) sulla base dei preventivi ricevute da ditte specializzate.”.

5.3. - Richiamata dunque la richiesta di danno formulata da parte ricorrente, il Collegio rileva che non sussistono dubbi sul fatto che parte ricorrente ha proceduto alla transazione col Comune di Teramo, pagando i fitti arretrati dei locali condotti dalla ditta L.T., e ad assumere la veste di assuntore del debito della medesima ditta individuale nella procedura di concordato in considerazione del fatto che alla stessa era stata assicurata la proroga della concessione al 31 dicembre 2023 ed il suo successivo rinnovo per la durata di sei anni relativamente ai locali già in uso nel Cineteatro Comunale e, dunque, alla stessa vanno risarciti i danni derivanti dai pagamenti effettuati in esecuzione dell'accordo transattivo col Comune di Teramo e dall'apporto di somme in finanza esterna in qualità di assuntore del concordato.

Né, al riguardo, risulta rilevante quanto affermato dal Comune di Teramo circa il fatto che *“l'azienda de qua risulta dislocata in almeno quattro store, ben tre dei quali ubicati nel centro storico di Teramo sotto le insegne di Sottosopra, Upsidedown, Via Carducci.”*, risultando invece condivisibili le argomentazioni svolte da parte ricorrente secondo cui *“Dal momento che il locale sito in*

Corso San Giorgio n. 8 (insegna Sottosopra) ha un'estensione di circa mq 2.500 circa e che il locale sito in Corso San Giorgio n. 30 (insegna Upsidedown) ha un'estensione di circa mq 240 circa e quello sito in Viale Carducci n. 40 (insegna Via Carducci) ha un'estensione di mq 252 circa, l'Amministrazione starebbe così sostenendo che per il business plan sarebbe indifferente chiudere il principale punto di vendita e rinunciare ai 5/6 dell'area commerciale e concentrarla solo su un sesto di quella attuale oppure prendere in affitto nuovi e diversi locali commerciali.... Si ribadisce pertanto che la decisione di Vero Srl di qualificarsi assuntore del concordato preventivo è la conseguenza di un progetto imprenditoriale che ha individuato quale fattore competitivo e infungibile la possibilità di esercitare l'attività in un unico locale in pieno centro storico in grado di ospitare prodotti destinati a tutte le tipologie di clientela, proponendo marchi dalla forte riconoscibilità.”.

Relativamente alla quantificazione del danno subito, va ricordato che parte ricorrente, come sopra esposto, ha quantificato lo stesso assumendo, quale voci del danno emergente, il pagamento dell'accordo transattivo col Comune di Teramo pari ad € 117.196,00 (somma pagata in 16 rate al Comune di Teramo per fitti arretrati, i cui giustificativi sono agli atti) e la somma per l'apporto di finanza esterna pari ad € 644.860,08, specificando che *“tale impegno...è stato assunto in relazione alle prospettive reddituali dell'azienda nelle (ed alle) condizioni in cui è stata presa in affitto”.*

A giudizio del Collegio, tali voci di danno risultano sussistenti e provate e vanno dunque risarciti i danni relativi in quanto si tratta di somme che parte ricorrente ha investito nella propria

operazione commerciale tesa a rilevare l'attività della ditta individuale L.T., operazione commerciale che la stessa ha intrapreso solo dopo aver avuto contezza, tramite il più volte menzionato provvedimento del Comune di Teramo del 12 luglio 2022, di poter subentrare alla ditta individuale nella struttura di vendita in corso San Giorgio e di poter contare, rispetto a tali locali, su una proroga della concessione in essere fino al 31 dicembre 2023 ed al successivo rinnovo della stessa per un periodo di sei anni.

Premesso quanto sopra, il Collegio deve rilevare altresì che il Comune di Teramo, con la menzionata nota n. 46851 del 12 luglio 2022, aveva concesso alla ricorrente una proroga alla concessione in essere per circa un anno e cinque mesi da tale provvedimento ed un impegno ad un futuro rinnovo per ulteriori sei anni e che l'impegno assunto con tale nota dal Comune risulta rispettato per quanto concerne la proroga della concessione e non adempiuto per quanto attiene il (solo) impegno al rinnovo della concessione.

Tale circostanza induce a ritenere che le somme richieste dalla ricorrente per le sopra menzionate voci di danno vanno decurtate in parte, avendo il Comune di Teramo garantito a parte ricorrente il permanere nei locali di che trattasi per un periodo successivo al 12 luglio 2022 e, comunque, fino al 31 dicembre 2023, consentendo così all'odierna ricorrente lo svolgimento della propria attività commerciale in tali locali per tutto il periodo della proroga della concessione.

Atteso che la proroga consentiva alla ricorrente il permanere, a far data dalla concessione della stessa avvenuta in data 12 luglio 2022, per un periodo pari a circa un anno e cinque mesi ed il

successivo rinnovo era previsto per un periodo di sei anni, il Collegio ritiene che la somma richiesta da parte ricorrente a titolo di danno relativamente alle voci concernenti il pagamento dell'accordo transattivo col Comune ed alla propria posizione di assuntore nel concordato vadano ridotte in via equitativa con una decurtazione del 10%, avendo potuto parte ricorrente svolgere una parte della sua attività nei predetti locali.

Conseguentemente, il Comune di Teramo va condannato al risarcimento dei danni a favore di parte ricorrente per danno emergente per un importo pari ad € 685.850,47, pari al 90% della somma quantificata da parte ricorrente per le voci di danno relative ai costi sostenuti per adempiere l'accordo transattivo sottoscritto con il Comune di Teramo e ai costi che la predetta parte deve sostenere per effettuare l'apporto di finanza esterna (cui la stessa rimarrà obbligata con l'omologa della proposta di concordato preventivo) necessario a garantire il soddisfacimento delle spese di procedura e dei creditori concorsuali.

Non può invece essere riconosciuta la somma richiesta da parte ricorrente per danno emergente a titolo di spese di trasloco, in quanto il predetto trasloco non risulta avvenuto e le somme richieste si riferiscono unicamente a preventivi di trasloco e, pertanto, non riguardano un danno già prodotto per la ricorrente.

Per quanto attiene, poi, alle voci di danno richieste per lucro cessante, il Collegio osserva che le stesse non risultano provate e non possono pertanto essere riconosciute, anche in considerazione del fatto che parte ricorrente deduce una perdita di utili lordi nel periodo 2024-2027 ed una perdita di valore dell'azienda rispetto al valore che, da piano concordatario, la stessa dovrebbe avere nel 2027 ma tali somme risultano non

provate e, inoltre, la volontà di parte ricorrente di cercare un altro punto vendita (manifestata con la richiesta di risarcimento del danno per spese di trasloco) fa presagire la continuazione dell'attività dell'azienda (che, in ogni caso, dispone comunque di altri due punti vendita nel Comune di Teramo), continuazione dell'attività che esclude la sussistenza di danni per lucro cessante al momento.

5.4. - Stante quanto sopra stabilito, la domanda di risarcimento del danno avanzata da parte ricorrente va accolta nei sensi e nei limiti di cui al punto precedente, riconoscendo solo due voci del danno emergente (costi sostenuti per adempiere all'accordo transattivo e per effettuare l'apporto di finanza esterna nel concordato) ridotte al 90% di quanto richiesto, per un totale di € 685.850,47, mentre vanno respinte le richieste di risarcimento per le altre voci di danno indicate in atti in quanto danni non sussistenti.

6. - Le spese seguono la soccombenza, *ex art. 91 c.p.c.*, nei confronti del Comune di Teramo e vengono liquidate come da dispositivo mentre sussistono giustificati motivi, in ragione della sostanziale estraneità alla vicenda di che trattasi, per disporre l'integrale compensazione delle medesime spese nei confronti della società controinteressata e dei Ministeri costituiti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, come in epigrafe proposto:

- con riferimento al ricorso introduttivo del giudizio, dichiara la sopravvenuta carenza di interesse dello stesso limitatamente all'impugnazione della nota n. 67500 del 21 settembre 2023 e

l'inammissibilità dello stesso relativamente all'impugnazione delle DD.DD. n. 1283 del 15 giugno 2023, n. 1385 del 28 giugno 2023 e n. 358 del 5 settembre 2023;

- con riferimento al primo ricorso per motivi aggiunti, dichiara l'irricevibilità dello stesso;

- con riferimento al secondo ricorso per motivi aggiunti, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in parte motiva, disponendo l'annullamento della determina n. 0091260 del 29 dicembre 2023 e la conseguente condanna del Comune di Teramo al risarcimento dei danni quantificati in € 685.850,47.

Condanna il Comune di Teramo al pagamento delle spese del presente giudizio a favore di parte ricorrente, liquidate in € 6.000 (seimila/00) e compensa le spese rispetto alla società controinteressata ed alle altre parti.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Consigliere

Massimo Baraldi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Massimo Baraldi	Germana Panzironi

IL SEGRETARIO