

APPALTI: Consiglio di Giustizia Amministrativa Regione Sicilia, Sezioni riunite, parere 3 novembre 2025, n. 253.

1. Appalti – Programma triennale dei lavori pubblici – Natura programmatica – Lesività – Esclusione.

2. Appalti – Project Financing – Programma triennale dei lavori pubblici – Lesività – Esclusione – Ragioni.

1. Il programma triennale dei lavori pubblici è uno strumento avente una precipua connotazione finanziaria e natura programmatica e, per il suo contenuto e le sue finalità, è normalmente inidoneo a incidere direttamente sulla posizione giuridica soggettiva dei singoli, a meno che non contenga specifiche previsioni immediatamente lesive. (1).

In motivazione, il C.g.a. ha ritenuto inammissibile la domanda di annullamento proposta nei confronti del programma triennale di un ente locale, per carenza di lesività del medesimo.

2. La natura programmatica del programma triennale dei lavori pubblici non muta in riferimento alle specifiche procedure di project financing e, nelle fasi successive, qualora intervenga una dichiarazione di pubblico interesse del progetto presentato dal promotore, non sussiste per l'amministrazione alcun obbligo di dar corso alla procedura di gara per l'affidamento della concessione (2).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 7 settembre 2022, n. 7801.

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 11463/252.23.8 in data 29 luglio 2025, con la quale il Presidenza della Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale ha chiesto il parere del Consiglio di giustizia amministrativa sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giuseppe La Greca.

Premesso e considerato

Con atto notificato al Comune di Furci Siculo (Messina) in data 21 novembre 2023, i signori Giorgio Fleres e Giorgio Coglitore hanno impugnato, con richiesta di annullamento, la deliberazione consiliare del predetto Comune n. 43 del 24 luglio 2023, approvativa del programma triennale dei lavori pubblici per il triennio 2023-2025, segnatamente nella parte recante la previsione di una procedura di evidenza pubblica ai sensi dell'art. 193 del d. lgs. n. 36 del 2023, da espletarsi sulla base della proposta di progetto di finanza proposto dalla soc. CAES, relativa all'ampliamento e riqualificazione del cimitero comunale.

Oggetto di impugnazione è anche il «*bando di gara*» del 23 ottobre 2023 con cui la Centrale unica di committenza «*Tirreno Ecosviluppo 2000*» avrebbe avviato detta procedura.

I ricorrenti, dichiaratisi, il primo, «*proprietario di un appezzamento di terreno allocato nel Comune di Furci Ficula*» e, il secondo, «*cittadino residente nel territorio del medesimo Comune*» hanno premesso, in punto di fatto, che:

- il ricorrente Fleres avrebbe proposto al Comune in data 21 agosto 2017 la sottoscrizione di un accordo di partenariato pubblico-privato, volto alla realizzazione, a propria cura e spese, di opere cimiteriali (colombari e sepolture varie);
- il 31 gennaio 2018 il Comune avrebbe manifestato interesse sulla proposta e il successivo 14 maggio 2018 le parti avrebbero valutato di rimettere alla Giunta comunale l'autorizzazione alla sottoscrizione di un accordo procedimentale ai sensi dell'art. 11 della l. n. 241 del 1990, obbligandosi l'impresa a presentare uno studio di fattibilità;
- in data 11 ottobre 2018 il ricorrente Fleres avrebbe sottoposto all'Amministrazione comunale lo studio di massima di fattibilità dell'ampliamento del cimitero di cui trattasi.

Essi hanno, quindi, dedotto l'illegittimità del programma triennale sulla base di doglianze così articolate:

- il programma triennale dei lavori pubblici sarebbe stato adottato, in violazione dell'art. 77, comma 2, d. lgs. n. 267 del 2000, con la presenza e voto favorevole dell'ing. Curcuruto, progettista dell'intervento di *project financing* inserito nel predetto programma triennale, il quale avrebbe dovuto astenersi;
- l'illegittimità di detto programma si riverbererebbe sul bando di gara e sui successivi atti, dei quali andrebbe dichiarata «la nullità e/o l'annullamento».

Hanno, altresì, dedotto, che la condotta del Comune avrebbe dato luogo ad un pregiudizio da responsabilità precontrattuale, poiché asseritamente violativa degli obblighi di buona fede e di correttezza, oltreché lesiva dell'affidamento del privato.

L'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione Siciliana ha, in rito, rilevato:

- la carenza di legittimazione attiva del ricorrente Coglitore;
- l'inammissibilità della domanda di annullamento per genericità;
- l'inammissibilità della domanda di risarcimento del danno poiché irritualmente introdotta in sede straordinaria;
- la complessiva inammissibilità del ricorso in ragione della omessa impugnazione degli atti presupposti a quelli impugnati i quali si sarebbero, peraltro, innestati in una fattispecie a c.d. formazione progressiva quale sarebbe quella che avrebbe connotato il procedimento di finanza di progetto di cui trattasi.

Con rapporto datato 29 dicembre 2023 il Comune di Furci Siculo ha evidenziato che nessuna documentazione utile alla valutazione di una proposta sarebbe stata trasmessa dal ricorrente Fleres.

I ricorrenti, con memoria, hanno ribadito le loro tesi difensive.

Il ricorso, alla stregua di quanto si dirà, è inammissibile.

Il ricorrente Coglitore risulta essere privo di titolarità della posizione sostanziale fatta valere in giudizio.

Ne discende la carenza di legittimazione ad agire e, comunque, la domanda caducatoria da costui proposta si mostra non assistita dal necessario interesse ad agire.

Va ricordato che l'azione innanzi al giudice amministrativo non rappresenta un'azione popolare che può essere esercitata dal *quisque de populo*; essa, al contrario, richiede l'esistenza sia della legittimazione al ricorso (da intendersi come titolarità di una posizione giuridica differenziata rispetto alla collettività indifferenziata), sia di un interesse al ricorso, da intendersi come utilità diretta (e, in casi eccezionali previsti dalla legge, anche «strumentale»: cfr da ultimo, Corte cost., 13 dicembre 2019, n. 271), che possa derivare dal suo accoglimento (in tal senso, Cons. Stato, sez. I, parere n. 1481 del 2021).

Va, pertanto, dichiarato il difetto di legittimazione attiva del ricorrente, signor Giorgio Coglitore, con conseguente inammissibilità della domanda di annullamento proposta.

Il ricorso è inammissibile anche in relazione alle domande proposte dal signor Giorgio Fleres: ciò in ragione della carenza di lesività del programma triennale impugnato. Tale assorbente profilo esonera queste Sezioni riunite, per evidenti ragioni di economia processuale, dall'esame delle ulteriori e diverse questioni volte a revocare in dubbio l'ammissibilità del ricorso, pure sollevate dalla Presidenza della Regione Siciliana e dal Comune di Furci Siculo.

Come si è detto, oggetto della domanda caducatoria sono il programma triennale dei lavori pubblici e gli atti successivi, compreso il bando di indizione della procedura di affidamento dell'intervento a mezzo *project financing*.

Occorre verificare se, effettivamente, il programma triennale qui impugnato sia idoneo a spiegare effetti lesivi nei confronti del ricorrente Fleres.

La risposta non può che essere di segno negativo.

Il programma triennale, anteriormente al 'recepimento' del d. lgs. n. 36 del 2023, ad opera del legislatore regionale siciliano, avvenuto con l.r. 12 ottobre 2023, n. 12, era disciplinato dall'art. 21 del d. lgs. n. 50 del 2016, efficace in Sicilia anche in forza del rinvio dinamico disposto dall'art. 24 l.r. sic. n. 8 del 2016.

Si tratta, nella vecchia come nella nuova disciplina oggi contenuta nel d. lgs. n. 36 del 2023, di uno strumento avente una precipua connotazione finanziaria e natura programmatica, approvato «[...] nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti» (art. 21, comma 1, del d. lgs. n. 50 del 2016; disciplina di analogo tenore è oggi contenuta nell'art. 37 e nell'allegato I.5 del d. lgs. n. 36 del 2023).

Il programma triennale dei lavori pubblici è preordinato ad indicare *«le priorità e le azioni da intraprendere come richiesto dalla legge; la stima dei tempi e la durata degli adempimenti amministrativi di realizzazione delle opere e del collaudo; la stima dei fabbisogni espressi in termini sia di competenza, sia di cassa, al fine del relativo finanziamento in coerenza con i vincoli di finanza pubblica»* (all. n. 4/1 al d. lgs. n. 118 del 2011, *«Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio»*).

La realizzazione degli interventi rientranti nell'obbligo di programmazione triennale, sussistendone i presupposti, postula una previsione nel programma ma tale indicazione non obbliga l'ente locale alla realizzazione dell'opera: *«la programmazione e la previsione delle opere pubbliche è fondata sul programma triennale delle opere pubbliche e sul relativo elenco annuale, che richiedono, tra l'altro, la formulazione del cronoprogramma (previsione dei SAL) relativo agli interventi di investimento programmati, l'eventuale previsione di investimenti non ancora definiti deve essere adeguatamente motivata nella nota integrativa, indicando le cause che non hanno reso ancora possibile porre in essere la programmazione necessaria alla definizione del cronoprogramma della spesa»* (all. n. 4/1 al d. lgs. n. 118 del 2011, *cit.*).

In riferimento alle specifiche procedure di *project financing* non solo il programma triennale non perde la sua natura programmatoria, ma, nelle fasi successive, qualora intervenga una dichiarazione di pubblico interesse del progetto presentato dal promotore, per la pubblica amministrazione non sussiste alcun obbligo di dar corso alla procedura di gara per l'affidamento della concessione e le valutazioni di opportunità di eseguire il progetto, rinviarlo o non eseguirlo risultano, peraltro, sottratte al sindacato giurisdizionale (cfr., in tal senso, Cons. giust. amm. sic., sez. giur., n. 739 del 2024).

Detto programma, si mostra, dunque, per il suo contenuto e le sue finalità, normalmente inidoneo ad incidere direttamente sulla posizione giuridica soggettiva dei singoli a meno che non contenga specifiche previsioni immediatamente lesive che nell'odierna vicenda non è dato, tuttavia, rilevare, in ragione della mera (e, peraltro, reiterata) sola programmazione, in seno al documento triennale, dell'intervento di finanza di progetto.

L'interesse, nel caso di specie, non è radicato neppure dall'asserita intervenuta emanazione del bando di gara la quale, a tacer d'altro, non infirma la natura meramente programmatoria del programma triennale ex art. 21 del d. lgs. n. 50 del 2016.

Va, peraltro, precisato che la ritualità dell'impugnazione del bando di gara è da escludersi nella presente sede in ragione del disposto di cui all'art. 120 c.p.a., in forza del quale *«è preclusa la possibilità di impugnare gli atti delle procedure di affidamento di contratti pubblici con gli strumenti*

della tutela giustiziale (incluso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica)» (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 2518 del 2022).

Da ultimo, la declaratoria di inammissibilità non può che investire anche la domanda di risarcimento del danno, alla luce della natura squisitamente impugnatoria del rimedio straordinario (cfr., tra i precedenti più recenti, Cons. giust. amm. sic., sez. riun., par. n. 85 del 2024).

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana esprime il parere che il ricorso debba essere integralmente dichiarato inammissibile.