

**T.A.R. Lombardia (Milano), Sez. V, Sentenza n. 1861 del 22 aprile 2026**

Concessione d'uso di beni pubblici – Diritto di prelazione del concessionario uscente –  
Incompatibilità con i principi eurounitari di concorrenza – Qualificazione della procedura di gara

Publicato il 22/04/2026

**N. 01861/2026 REG.PROV.COLL.**  
**N. 03546/2025 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3546 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Milano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati (...), (...) e (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura comunale in (...);

*nei confronti*

(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in (...);

(...), non costituita in giudizio;

(...) in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in (...);

*per l'annullamento A) per quanto riguarda il ricorso introduttivo:*

unitamente agli atti preordinati, consequenziali o comunque connessi, dei seguenti atti e provvedimenti:

a) dell'atto in data 24 luglio 2025, ricevuto a mezzo pec in pari data, con il quale il Comune di \_\_\_\_\_, Direzione Mobilità Area Strategie Innovative per i Trasporti, Unità Parcheggi e Sosta ha riscontrato negativamente l'istanza della ricorrente volta ad esercitare il diritto di prelazione rispetto all'assegnazione in concessione d'uso del parcheggio pubblico a rotazione oraria sito in (...) (doc. 1);

b) della deliberazione di Giunta comunale n. 671 del 5 giugno 2025 di approvazione delle linee di indirizzo per l'avviso pubblico finalizzato alla concessione d'uso del suddetto parcheggio pubblico pubblicata sull'albo pretorio dal 5 al 21 giugno 2025 (doc. 2);

c) dell'avviso pubblico di selezione n. 1/2025 mediante asta pubblica per l'assegnazione in concessione d'uso del predetto parcheggio pubblico pubblicato all'albo pretorio dal 12 giugno al 27 giugno 2025 (doc. 3);

d) della determina dirigenziale n. 4754 in data 12 giugno 2025 avente ad oggetto "approvazione avviso pubblico di selezione n. 1/2025 mediante asta pubblica per l'assegnazione in concessione d'uso del parcheggio pubblico a rotazione oraria sito in (...) " (doc. 4);

e) del verbale della Commissione di Gara in data 9 luglio 2025 e graduatoria provvisoria (doc. 5);

f) della nota in data 10 giugno 2025, ricevuta a mezzo pec in pari data, con la quale la Direzione Mobilità del Comune di \_\_\_\_\_ ha informato la ricorrente dell'avvio della procedura di asta pubblica per l'assegnazione in concessione d'uso del parcheggio (doc. 6);

g) determina dirigenziale n. 5394 in data 2 luglio 2025 di nomina della Commissione di gara (doc. 7);

h) determina, pur allo stato non nota, di approvazione della graduatoria definitiva e degli esiti della procedura.

e per la condanna dell'Amministrazione resistente al risarcimento del danno in forma specifica mediante l'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, ovvero, in subordine, al risarcimento per equivalente monetario dei danni conseguenti all'adozione degli illegittimi provvedimenti gravati incidenti sulla posizione della ricorrente, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 30 e 124 c.p.a..

B) per quanto riguarda i motivi aggiunti:

- della determinazione dirigenziale n. 8628 del 26 settembre 2025 del Comune di \_\_\_\_\_ (doc. n. 24) avente ad oggetto l'approvazione della graduatoria e l'aggiudicazione all'operatore economico (...) della concessione d'uso del parcheggio pubblico a rotazione oraria e in abbonamento sito in (...);

- della comunicazione dell'Unità Parcheggi e Sosta del Comune di \_\_\_\_\_ del 1° ottobre 2025 prot.n. 0500966 (doc. n. 25) ricevuta in pari data a mezzo pec unitamente alla suddetta determinazione dirigenziale con la quale è stato ingiunto alla ricorrente il rilascio del bene entro 30

giorni decorrenti dal 26 settembre u.s.;

- della determinazione dirigenziale n. 7492 del 9 settembre 2025 (doc. n. 26) con la quale è stato approvato lo schema del contratto di concessione per la condanna dell'Amministrazione resistente al risarcimento del danno in forma specifica mediante l'adozione delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, ovvero, in subordine, al risarcimento per equivalente monetario dei danni conseguenti all'adozione degli illegittimi provvedimenti gravati incidenti sulla posizione della ricorrente, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 30 e 124 c.p.a..

e per la declaratoria di inefficacia del contratto di concessione medio tempore stipulato nell'ipotesi in cui siano ritenuti applicabili gli artt. 121 e 122 c.p.a. Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di \_\_\_\_\_, di (...) e di (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2026 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO e DIRITTO**

La società ricorrente (...) (d'ora in poi (...)) è il gestore uscente della concessione trentennale di un parcheggio pubblico di 750 posti auto interrati sito in (...), all'angolo con (...), a Milano, scaduta il 31 dicembre 2024.

Il contratto sottoscritto il 15 aprile 1983 all'art. 4 prevede che alla scadenza della concessione di gestione è riconosciuto il "diritto di prelazione a favore del Concessionario per il successivo periodo", e all'art. 5 che "al termine della concessione il Comune di \_\_\_\_\_ ha la libertà di indire gara per la futura gestione riservando alla (...) il diritto di prelazione".

Con determinazione dirigenziale n. 4745 del 12 giugno 2025, la Direzione Mobilità – Area Strategie Innovative per i Trasporti del Comune di \_\_\_\_\_ ha approvato l'"Avviso pubblico di selezione n. 01/2025 mediante asta pubblica per l'assegnazione in concessione d'uso del parcheggio pubblico a rotazione oraria e in abbonamento sito in (...) in \_\_\_\_\_".

La procedura si è svolta ai sensi del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, con il criterio di aggiudicazione dell'offerta più alta rispetto alla base d'asta fissata in € 760.000, per la concessione d'uso dell'immobile per il periodo 1° luglio 2025 – 31 dicembre 2026 con possibilità di proroga per un ulteriore anno. All'esito della procedura sono risultate prima classificata l'offerta di € 2.577.000,00 presentata da (...) (d'ora in poi (...)) con un rialzo del 239% rispetto alla base d'asta, seconda classificata l'offerta di € 1.234.567,89 presentata da (...) (d'ora in poi (...)) e quinta classificata l'offerta di € 1.012.023,00 presentata dall'odierna ricorrente (...).

La ricorrente, quale gestore uscente, con nota del 17 luglio 2025 ha chiesto di esercitare il diritto di prelazione previsto dagli articoli 4 e 5 del contratto sottoscritto il 15 aprile 1983, invitando

l'Amministrazione ad effettuare la verifica di congruità dell'offerta prima classificata perché palesemente in perdita.

Il Comune, con nota del 24 luglio 2025, ha dato riscontro alla società osservando:

- quanto alla richiesta di verifica della sostenibilità economica delle offerte presentate, che sarebbe stata cura degli uffici accertare che l'offerta risultasse attendibile e affidabile;

- quanto all'esercizio del diritto di prelazione, che lo stesso non può attivarsi in quanto il contratto 15 aprile 1983 è scaduto in data 31 dicembre 2024 e l'avviso pubblico in oggetto non ha riconosciuto al gestore uscente alcuna preferenza rispetto agli altri soggetti, anche al fine di garantire la massima partecipazione all'iniziativa e il miglior confronto tra gli interessati.

(...) con il ricorso introduttivo impugna la nota da ultimo menzionata, unitamente agli atti della procedura di gara, con sei motivi.

Per quanto riguarda l'interesse al ricorso e alla correlata graduazione dei motivi, la ricorrente precisa di avere interesse primariamente all'esclusione dell'offerta della prima classificata (...) per incongruità del canone annuo proposto e al riconoscimento del diritto di prelazione che le consentirebbe di conseguire l'affidamento della concessione alle condizioni contenute nell'offerta di € 1.234.567,89 proposta dalla seconda classificata (...).

Con il primo motivo la ricorrente lamenta la violazione degli articoli 54 e 110 del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, l'irragionevolezza, la violazione dei principi di buon andamento, di efficienza, e di sostenibilità economica dei contratti dell'Amministrazione, deducendo l'illegittima mancata esclusione dell'offerta della prima classificata che è manifestamente in perdita dato che i ricavi effettivi derivanti dalla gestione del parcheggio risultano superati per la somma di € 407.000 annui, a cui devono essere aggiunti i costi di esercizio e manutenzione.

La ricorrente evidenzia che la verifica della congruità dell'offerta, anche se non obbligatoria rispetto alla concessione di beni pubblici, diviene tuttavia doverosa laddove, come nel caso di specie, l'offerta prima classificata risulti chiaramente inaffidabile secondo un criterio di ragionevolezza.

Con il secondo motivo la ricorrente censura il mancato riconoscimento della prelazione in favore del concessionario uscente deducendo la violazione degli articoli 1218 e 1372 cod. civ., per l'inadempimento agli articoli 4 e 5 del contratto del 15 aprile 1983, il difetto di motivazione nonché la violazione del principio del legittimo affidamento.

Secondo la ricorrente l'avviso pubblico con cui è stata indetta la procedura è illegittimo perché avrebbe dovuto contenere la previsione della facoltà di prelazione dal momento che il contratto deve ritenersi ancora efficace perché prorogato fino al 30 settembre 2025, e laddove lo si ritenesse scaduto, va evidenziato che il ritardo con cui la procedura di gara è stata indetta rispetto al termine naturale di durata del contratto (il 31 dicembre 2024), è addebitabile solamente all'Amministrazione.

Con il terzo motivo, formulato in via subordinata, la ricorrente deduce la violazione degli articoli da 176 a 192 del D.lgs 31 marzo 2023, n. 36 e degli articoli 2, 3, 15, 19 e 28 del D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, nonché la violazione dei principi di tutela della concorrenza, di buon andamento, oltre

che la contraddittorietà con precedenti atti della medesima Amministrazione e la violazione delle indicazioni del piano dei Servizi del piano di governo del territorio del Comune di .

Con questo motivo la ricorrente contesta la scelta dell'Amministrazione di qualificare come concessione in uso di un bene pubblico l'oggetto della procedura, che in realtà ha ad oggetto la concessione di un servizio pubblico di interesse economico in cui il rischio operativo dell'attività è interamente traslato sul concessionario.

L'erronea qualificazione, prosegue la ricorrente, ha comportato la mancata osservanza delle regole del codice dei contratti pubblici poste a presidio della tutela della concorrenza e che consentono la selezione del concessionario secondo criteri tecnici, funzionali ed economici che garantiscono la capacità di eseguire la concessione medesima.

Al fine di avvalorare tale conclusione la ricorrente evidenzia che il piano dei servizi del piano di governo del territorio qualifica il parcheggio come "*infrastruttura per la mobilità e il trasporto pubblico*" la cui disciplina è contenuta nell'art. 8.3.4 delle norme di attuazione del piano dei servizi ed è annoverato nel catalogo dei servizi quale "*spazio per la sosta*".

Con il quarto motivo, conseguente alla qualificazione della gestione del parcheggio oggetto della procedura come concessione di servizi, la ricorrente lamenta il vizio di incompetenza della Giunta per la violazione dell'art. 42 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in quanto tale norma demanda al consiglio comunale le decisioni sugli atti fondamentali tra i quali rientrano quelle nella materia della organizzazione e concessione di pubblici servizi.

Con il quinto motivo, formulato in via ulteriormente subordinata, per l'ipotesi in cui dovesse risultare corretta la qualificazione del rapporto come concessione di beni anziché concessione di servizi, la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 76 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, lo sviamento e la violazione dei principi di economicità, efficienza, di trasparenza e *par condicio* tra gli operatori economici per l'omessa indicazione di un limite massimo di rialzo e di meccanismi di verifica dell'anomalia dell'offerta e per la mancata indicazione nella *lex specialis* del volume effettivo dei ricavi, circostanze queste che hanno portato gli operatori partecipanti alla procedura a formulare offerte in perdita, con ad oggetto un canone annuo che supera in maniera significativa il valore complessivo dei ricavi che il parcheggio è in grado di generare.

Con il sesto motivo la ricorrente deduce la violazione degli articoli 94, 95, 99, 100 del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, e dei principi del risultato, di buon andamento, efficienza, proporzionalità e di parità di trattamento, in quanto l'Amministrazione nella *lex specialis* ha omissis di richiedere il possesso dei requisiti di affidabilità morale, professionale ed economica, quali l'iscrizione nel casellario informativo ANAC e i requisiti di cui al comma 1 dell'art. 94, lett. c), d), f), g) del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

Nel ricorso è altresì formulata una domanda di risarcimento, in forma specifica o per equivalente, dei danni subiti.

Successivamente il Comune con determinazione dirigenziale n. 8628 del 26 settembre 2025 ha approvato la graduatoria aggiudicando la gestione del parcheggio alla prima classificata (...).

Tale provvedimento è impugnato da (...) con motivi aggiunti oltre che per illegittimità derivata, con un due motivi con i quali deduce dei vizi propri.

Con il primo motivo dei motivi aggiunti la ricorrente lamenta la mancata esclusione dell'offerta di (...) per anomalia, la violazione degli articoli 54 e 110 del Dlgs. 31 marzo 2023, n. 36, lo sviamento, l'irragionevolezza, la violazione dei principi di buon andamento, di efficienza, di sostenibilità economica dei contratti, nonché il difetto di istruttoria e di motivazione.

La ricorrente sostiene che l'offerta di (...) è irrimediabilmente in perdita, perché prevede un rialzo del 239% rispetto alla base d'asta e il pagamento in favore del Comune di un canone annuo per un importo di € 2.577.000, e ciò comporta il superamento dei ricavi ritraibili dalla gestione di € 407.000 a cui devono essere sommati i costi di esercizio e manutenzione.

Al riguardo la ricorrente evidenzia che il concessionario non ha margini per prevedere un aumento delle entrate, in quanto ha l'obbligo di applicare le medesime tariffe orarie e il medesimo costo degli abbonamenti oggi vigenti.

Con il secondo motivo dei motivi aggiunti la ricorrente lamenta la violazione degli articoli 17, 94, 95, 99, 100 del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, e dei principi del risultato, di buon andamento, di efficienza, di proporzionalità e di parità di trattamento, in quanto l'Amministrazione ha omesso di richiedere all'aggiudicataria il possesso dei requisiti di affidabilità morale, professionale ed economica quali la iscrizione nel casellario informativo ANAC e i requisiti di cui al comma 1 dell'art. 94, lett. c), d), f), g) del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, degli articoli 67, 91 e 92 del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, degli articoli 67 e 68 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, e ciò comporta la sua esclusione automatica dalla procedura di gara. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Milano e le controinteressate (...), aggiudicataria, e (...), seconda classificata.

Le controparti hanno sollevato diverse eccezioni in rito. Secondo il Comune di (...) la censura con la quale la ricorrente sostiene che l'offerta di (...) avrebbe dovuto essere esclusa perché ha presentato un'offerta incongrua, è inammissibile per carenza di interesse, in quanto la ricorrente (...), essendosi qualificata al quinto posto, non potrebbe avvantaggiarsi dell'esclusione.

Secondo il Comune è altresì inammissibile sia il motivo con il quale la ricorrente rivendica la possibilità di esercitare la prelazione, perché anche in caso di fondatezza di questa censura non riuscirebbe comunque a migliorare la propria offerta, sia il motivo con il quale afferma che è errata la qualificazione dell'oggetto della gara come concessione di beni, perché non sarebbe possibile una riedizione della gara dopo che sono state conosciute le offerte.

(...) ha eccepito l'inammissibilità, per carenza di interesse, del primo motivo del ricorso introduttivo, con il quale (...) lamenta che l'offerta dell'aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa in ragione della sua insostenibilità, perché in realtà una valutazione sulla sostenibilità dell'offerta è stata svolta con esito positivo da parte del Comune.

Secondo (...) dall'inammissibilità del primo motivo consegue l'inammissibilità anche del secondo motivo, in quanto la stessa ricorrente ha escluso di voler esercitare la prelazione alle condizioni economiche proposte dall'aggiudicataria e si è dichiarata disponibile solamente ad offrire gli importi indicati dalla seconda classificata.

La seconda classificata (...), pur condividendo nel merito la tesi, proposta dalla ricorrente (...), della necessaria esclusione, per la sua insostenibilità, dell'offerta dell'aggiudicataria (...), ha eccepito l'inammissibilità del primo motivo, che sul piano dell'interesse presuppone la fondatezza della censura con la quale (...), che è il gestore uscente, intende far valere il diritto di prelazione previsto dagli articoli 4 e 5 del contratto. L'infondatezza di questo secondo motivo, nella prospettazione di (...), comporta la carenza di interesse del primo motivo del ricorso introduttivo, e del primo e secondo dei motivi aggiunti con i quali la ricorrente contesta la mancata esclusione dell'offerta dell'aggiudicataria (...).

(...) infine eccepisce la tardività del terzo motivo, perché la ricorrente, al fine di contestare in radice l'erroneità della qualificazione come concessione di beni anziché come concessione di servizi l'oggetto della gara che si è svolta al di fuori delle regole imposte dal Codice dei contratti pubblici, avrebbe dovuto tempestivamente impugnare l'avviso pubblico nel termine di trenta giorni decorrente dalla sua pubblicazione avvenuta il 12 giugno 2026. Con ordinanza n. 1111 del 7 ottobre 2025, è stata respinta la domanda cautelare.

All'udienza pubblica del 13 aprile 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

L'eccezione, sollevata da (...), di inammissibilità del primo motivo del ricorso introduttivo e del primo e secondo dei motivi aggiunti con i quali la ricorrente contesta, sotto diversi profili, la mancata esclusione dell'offerta dell'aggiudicataria (...), è fondata, in ragione dell'infondatezza delle censure proposte con il secondo motivo.

Nel caso in esame la ricorrente, concessionario uscente della gestione di un parcheggio pubblico, invoca a suo favore l'applicazione di una clausola di prelazione prevista dal contratto originariamente stipulato, accordata esclusivamente in virtù di tale sua qualità.

La giurisprudenza unionale e nazionale hanno chiarito che, qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri devono applicare una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.

La giurisprudenza unionale e nazionale hanno altresì chiarito che una norma nazionale che sottragga ai principi della concorrenza, da realizzare attraverso l'indizione di una gara pubblica, la concessione di un bene, contrasta con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, immediatamente applicabile negli ordinamenti nazionali, così come vincolativamente interpretato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (cfr. Corte di Giustizia UE, Sez. III, 20 aprile 2023, resa in causa C-348/22; in precedenza Corte di Giustizia UE, Sez. V, 14 luglio 2016, resa nelle cause riunite C458/14 e C67/15; Consiglio di Stato, Sez. VII, 4 aprile 2023, n. 3486; Consiglio di Stato, Ad. Plen. 9 novembre 2021, n. 17).

Conformemente a tali premesse è stata affermata l'incompatibilità con i principi di libertà di stabilimento e di libera concorrenza di un diritto di prelazione incondizionato previsto da una fonte normativa, nell'ambito di una gara pubblica, che sia idoneo a dissuadere dalla partecipazione altri

concorrenti (cfr. Corte di Giustizia UE, Sez. IV 19 dicembre 2019 resa in causa C-465/18) e, più recentemente, è stata sancita l'incompatibilità con i principi di parità di trattamento e di concorrenza di una norma nazionale che contempra un diritto di prelazione in favore del promotore in una procedura di *project financing* che abbia l'effetto di non garantire, a chi abbia presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'aggiudicazione della gara, perché un tale diritto di prelazione costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento, sancita all'articolo 49 TFUE, in quanto idonea a dissuadere gli operatori economici dal partecipare alla procedura (cfr. Corte di Giustizia UE, Sez. II, 5 febbraio 2026, resa in causa C-810/24).

In tale contesto, in cui è acclarato l'obbligo di disapplicazione degli atti normativi nazionali e di dichiarare illegittimi i provvedimenti amministrativi che prevedano un diritto di prelazione in contrasto con la normativa unionale, il Comune di \_\_\_\_\_ ha agito correttamente nel non dare alcun seguito alle clausole di prelazione previste dagli articoli 4 e 5 del contratto sottoscritto il 15 aprile 1983, da considerarsi nulle perché in contrasto con i principi di ordine pubblico economico di matrice eurounitaria sopra richiamati che postulano la necessaria messa a gara della gestione dei beni in modo conforme ai principi di concorrenza, di parità di trattamento, non discriminazione e di trasparenza (circa la nullità di un atto negoziale che, prevedendo una clausola di prelazione, si ponga in contrasto con i principi di ordine pubblico economico cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 28 settembre 2016, n. 4140; con riguardo ad atti negoziali con effetti anticoncorrenziali cfr. Cass. civ. Sez. Un. 30 dicembre 2021, n. 41994).

Il secondo motivo, con il quale la ricorrente lamenta l'illegittimità della nota del 24 luglio 2025 con la quale il Comune di \_\_\_\_\_ ha respinto la richiesta di consentire l'esercizio della prelazione, è pertanto infondato.

L'infondatezza del secondo motivo comporta l'inammissibilità del primo motivo del ricorso introduttivo, e del primo e secondo dei motivi aggiunti con i quali la ricorrente contesta la mancata esclusione dell'offerta dell'aggiudicataria (...).

Infatti la ricorrente si è classificata al quinto posto e non potrebbe ricavare alcuna utilità da tali motivi il cui accoglimento determinerebbe un eventuale scorrimento in favore della seconda graduata la cui posizione, come quella dei concorrenti che precedono la ricorrente, non è oggetto di censure (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 12 dicembre 2025, n. 8061; Consiglio di Stato, Sez. V, 7 gennaio 2020, n. 83).

Devono invece essere scrutinati nel merito il terzo, il quarto, il quinto ed il sesto motivo del ricorso introduttivo per i quali la ricorrente, che ha partecipato alla procedura di gara, conserva l'interesse strumentale, ove accolti, alla riedizione della procedura.

Il Collegio ritiene di prescindere dall'esame dell'eccezione di tardività sollevata da (...) riguardo al terzo motivo, con il quale la ricorrente sostiene che il rapporto oggetto della gara dovrebbe essere qualificato come concessione di un servizio pubblico e non come concessione di beni, perché la censura è infondata nel merito.

La qualificazione dell'oggetto della gara come concessione di beni o di servizi nei casi in cui l'attività venga svolta avvalendosi di beni pubblici, è demandato all'interprete il quale deve

esaminare quali siano gli obiettivi di fondo perseguiti dall'Amministrazione concedente (cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, 2 gennaio 2025, n. 4; Consiglio di Stato, Sez. V, 16 giugno 2022, n. 4949; T.A.R. Sardegna, Sez. I, 18 giugno 2019, n. 547).

Solo se la “*componente servizi*” travalica il mero utilizzo ordinario del bene è ravvisabile una concessione di servizi.

Nel caso in esame dalla documentazione versata in atti emerge che lo scopo perseguito dall'Amministrazione concedente non travalica il fine di concedere al privato lo sfruttamento economico di un bene, per un periodo limitato, previo pagamento di un corrispettivo.

Infatti:

- la delibera di Giunta n. 671 del 5 giugno 2025, recante le Linee di indirizzo per la procedura ad evidenza pubblica, afferma che si è reso necessario, data l'intervenuta scadenza del contratto, provvedere ad un affidamento per il breve tempo occorrente alla prossima definizione delle strategie future in materia di sosta che riguarderanno anche il (...), al fine di assicurare l'offerta di sosta ad oggi esistente, mantenendo una gestione operativa che non modifichi le condizioni di utilizzo proposte all'utenza, per il periodo dal 1° luglio 2025 al 31 dicembre 2026, con possibilità di proroga per un ulteriore anno nell'ipotesi in cui alla scadenza non si sia giunti all'individuazione del nuovo gestore;

- viene previsto che al gestore aggiudicatario compete la manutenzione ordinaria, mentre la manutenzione straordinaria è a carico del Comune, ed incombe sul gestore l'obbligo di rispettare la destinazione d'uso vincolata a parcheggio con il mantenimento delle tariffe e delle modalità di gestione operativa in corso, senza la possibilità di effettuare investimenti, dato che non sono ammessi miglioramenti e addizioni se non autorizzati.

La qualificazione dell'oggetto della procedura come concessione di beni e non come concessione di servizi trova pertanto rispondenza nella configurazione del rapporto delineato dagli atti di gara, e conseguentemente l'Amministrazione risulta aver correttamente disciplinato la fattispecie, ai fini della procedura, come un contratto attivo escluso dall'applicazione delle norme del codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

Ne consegue l'infondatezza del terzo motivo.

Quanto esposto comporta che anche il quarto motivo del ricorso introduttivo non possa trovare un riscontro favorevole.

Non trattandosi di una concessione di servizi, non sussiste il vizio di incompetenza della Giunta a deliberare sulle modalità di gestione dei servizi pubblici.

Il quinto motivo del ricorso introduttivo, con il quale la ricorrente lamenta la mancata previsione nella *lex specialis* di un limite all'aumento delle offerte da non oltrepassare, previsto dall'art. 76, comma 4, del R.D. 23 maggio 1924, n. 827, e la mancata previsione nella *lex specialis* della verifica di congruità delle offerte, non è fondato.

Infatti la previsione di un limite al rialzo è previsto dalla norma invocata come una facoltà e non come un obbligo per l'Amministrazione, e nelle procedure ad evidenza pubblica finalizzate alla stipula di contratti attivi di concessione d'uso di beni pubblici, l'Amministrazione non ha l'obbligo di attivare il subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, che sussiste come obbligatorio solo per le procedure assoggettate alla disciplina del Codice dei contratti pubblici. La verifica di anomalia in questi casi costituisce una facoltà per l'Amministrazione, e nel caso in esame il Comune di \_\_\_\_\_ l'ha svolta concludendola in senso favorevole alla prima classificata.

Il quinto motivo è pertanto infondato.

Il sesto motivo, con il quale la ricorrente lamenta l'incompletezza dei requisiti morali richiesti nell'avviso, è parimenti infondato perché le norme invocate non trovano diretta applicazione alla procedura avente ad oggetto la concessione d'uso di un bene pubblico e l'art. 8 dell'avviso contiene una formulazione ampia tale da ritenere sostanzialmente richiesti i requisiti che la ricorrente prospetta come mancanti, e l'Amministrazione risulta avere avviato i relativi controlli (cfr. le certificazioni relative all'aggiudicataria di cui ai docc. da 18 a 29 allegati alle difese del Comune).

Il sesto motivo è pertanto infondato.

In definitiva il ricorso deve essere respinto in ragione dell'infondatezza delle censure proposte avverso la nota del 24 luglio 2025 con cui il Comune ha respinto l'istanza di esercizio della prelazione, ed in quanto, rispetto agli atti della procedura di gara, risultano infondate le censure proposte con il terzo, il quarto, il quinto ed il sesto motivo, ed inammissibili, per carenza di interesse, le censure proposte con il primo motivo del ricorso introduttivo, e con il primo ed il secondo dei motivi aggiunti.

La domanda risarcitoria, mancando l'elemento oggettivo dell'ingiustizia del danno derivante dall'illegittimità degli atti impugnati, deve essere respinta.

La peculiarità e la parziale novità di alcune delle questioni trattate giustificano la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso ed i motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Mielli, Presidente, Estensore

Silvana Bini, Consigliere

Andrea Lipari, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE  
**Stefano Mieli**

IL SEGRETARIO