

L'istituto della variante di cui all'art. 25, L. 11 febbraio 1994, n. 109 è strutturato quale rimedio di cui l'Amministrazione può disporre per sopperire a carenze progettuali che emergano per la prima volta nel corso dei lavori; essa, quindi, non può es

Autore: Lazzini Sonia

In: Diritto civile e commerciale

Il Tar Lazio, Roma, con la sentenza numero 6911 del 31 luglio 2006, in tema di varianti in un appalto di opere pubbliche, ci insegna che:

< Secondo l'impianto concettuale delineato dall'art. 25 L. n. 109/1994, infatti, la disciplina delle varianti non può che essere successiva alla fase della stipula del contratto (ovvero dell'affidamento dei lavori) incidendo sugli aspetti del progetto che vengono in rilievo nel momento del concreto attuarsi dello stesso.

Sotto tale profilo, del resto, la conseguenza della possibile risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui le varianti eccedano il quinto dell'importo dell'originario appalto, conferma che l'istituto trova applicazione in ipotesi di rapporto contrattuale già instaurato (art. 25, comma 4, L. n. 109/1994).

Non risulta precluso, evidentemente, all'Amministrazione di apportare delle modifiche al progetto aggiudicato laddove vengano a manifestarsi delle esigenze correttive suscettibili di essere soddisfatte dall'appaltatore e, tuttavia, tali modifiche non possono condurre ad un totale stravolgimento del progetto originario dovendosi tradurre in variazioni di dettaglio tali da non alterare la configurazione tecnico-economica dell'opera originaria>

Inoltre, in tema di responsabilità civile della pa, merita di essere sottolineato il seguente passaggio:

< caratteristiche della responsabilità della P.A. non possano condurre ad un inquadramento unitario del sistema, dovendosi concretamente distinguere le ipotesi nelle quali la responsabilità della stessa sia riconducibile alla violazione di un rapporto obbligatorio rispetto alle fattispecie nelle quali la regola applicabile rimane quella codificata dall'art. 2043 c.c.>

ed in particolare, in tema di responsabilità civile pre-contrattuale:

< Del resto, assume specifica rilevanza la tematica della responsabilità precontrattuale non tanto quale regola di carattere generale quanto, piuttosto, quale categoria valevole in tutte le ipotesi, quale quella oggetto del presente giudizio, nella quale viene in essere non tanto la lesione derivante dal provvedimento amministrativo, quanto, piuttosto, la violazione della regola di correttezza e buona fede nell'ambito della trattativa - seppure procedimentalizzata - che prelude alla stipulazione del contratto.

In tale prospettiva, la responsabilità della P.A. viene ad assumere connotazioni differenti in relazione alla diversa fattispecie concreta riproducendosi, anche nel rapporto tra privato e P.A., i modelli di responsabilità già noti nel diritto privato>

Relativamente quindi al comportamento tenuto dalla Stazione appaltante, l'adito giudice amministrativo segnala che :

< La rilevata impossibilità di eseguire i lavori con riguardo al progetto inizialmente appaltato, infatti, doveva condurre l'Amministrazione ad una immediata reazione in termini di autotutela - da esercitarsi già in sede di espletamento della gara - e non già ad una attesa tanto lunga (circa cinque anni) quanto inutile. Del resto, le continue richieste della stazione appaltante in merito alla conferma di disponibilità alla esecuzione dei lavori oltre che ad eventuali interventi di modifica del progetto si sono rivelate inutili proprio in considerazione della ammissione, da parte della stessa Amministrazione, della impossibile realizzazione del progetto >

A cura di *****

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Sezione Terza

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1484/2006 proposto dalla Impresa **** S.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti *****, *****, e ***** ed elett.te dom.ta in Roma, via Nomentana n. 303 presso lo studio dell'*****;

CONTRO

- l'ANAS S.p.a., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato;

PER L'ANNULLAMENTO PREVIA SOSPENSIONE

- del provvedimento del Presidente dell'ANAS n. 6918 del 14 dicembre 2005, comunicato in data 20 dicembre 2005, di revoca del dispositivo n. 775 del 1 giugno 1999 con il quale erano stati aggiudicati, in via definitiva, alla ricorrente, i lavori della SSV Licodia Eubea - A/10 "PA-CT" Tronco Regalsemi - Innesto S.S. n. 177 bis, lotto 3, 1° stralcio;

- di ogni altro atto e provvedimento connesso, prodromico e consequenziale;

NONCHE'

- per la condanna della resistente al risarcimento del danno.

Visto il ricorso con i relativi atti.

Visti gli atti tutti di causa.

Vista la costituzione dell'Avvocatura dello Stato.

Designato Relatore il Primo Referendario *****.

Udite le parti alla udienza del 12 luglio 2006, come da verbale di udienza.

FATTO

Con ricorso n. 1484/2006, notificato in data 10 febbraio 2006 e depositato il 17 febbraio 2006, la ricorrente chiedeva l'annullamento degli atti indicati in epigrafe deducendo i seguenti fatti:

Nell'anno 1998, la ricorrente partecipava alla licitazione privata, per l'affidamento dei lavori della SSV Licodia Eubea - A 10 "PA-CT" Tronco Regalsemi - Innesto S.S. n. 177 Bis, lotto 3, 1° stralcio.

Con comunicazione del 1° giugno 1999, l'ANAS trasmetteva alla ricorrente il provvedimento di approvazione dell'aggiudicazione dell'appalto e, in data 28 giugno 1999, invitava la ricorrente a produrre, con urgenza, la documentazione necessaria alla stipula del contratto.

La data della consegna dei lavori, tuttavia, veniva successivamente differita al 7 settembre 1999 con raccomandata del Direttore dei lavori del 12 luglio 1999 e, quindi, ancora differita a data da destinarsi con raccomandata del Direttore dei lavori del 2 settembre 1999.

Nel frattempo, con fax del 1° settembre 1999, l'ANAS richiedeva alla ricorrente la documentazione propedeutica alla stipula del contratto, documentazione che la ricorrente produceva tempestivamente.

Con successiva nota del 3 dicembre 1999, la competente Direzione Territoriale dell'ANAS invitava quindi l'impresa a far pervenire con la massima urgenza l'elenco completo di indirizzo, ragione sociale e categoria di lavoro, dei subappaltatori indicati nell'offerta di gara.

Con nota del 27 luglio 2001, l'ANAS comunicava che il proprio amministratore aveva disposto l'autorizzazione alla consegna dei lavori sotto le riserve di legge e chiedeva alla aggiudicataria una dichiarazione di conferma della disponibilità ad eseguire le opere.

La ricorrente rilasciava, con nota del 14 settembre 2001, la dichiarazione in parola ma l'ANAS non intraprendeva alcuna attività.

Passavano altri due anni e la ricorrente si vedeva costretta a diffidare l'ANAS alla stipula del contratto mediante atto notificato il 7 luglio 2003.

Con lettera del 18 marzo 2004, il responsabile del procedimento trasmetteva alla ricorrente il provvedimento dell'8 marzo 2004 con il quale era stata decisa la revoca dell'aggiudicazione per sopravvenute ragioni di pubblico interesse.

La ricorrente proponeva motivi aggiunti al ricorso già pendente avverso il silenzio della AMministrazione e con sentenza n. 8210 del 14 luglio 2004 il TAR Lazio, Sez. III, accoglieva il ricorso annullando il provvedimento di revoca dell'aggiudicazione definitiva ritenuto viziato per mancanza di comunicazione e per carenza di motivazione.

Con lettera dell'8 novembre 2004, l'ANAS comunicava il riavvio del procedimento di secondo grado avente

ad oggetto l'eventuale revoca dell'aggiudicazione dell'appalto poiché dalla necessaria attività di aggiornamento progettuale era emersa l'esigenza di apportare ai progetti dei singoli lotti modifiche di entità e contenuti tali da alterare la configurazione dei lavori già aggiudicati e da non far ritenere possibile la loro esecuzione da parte dell'originario aggiudicatario delle opere.

Onde consentire il necessario contraddittorio, l'ANAS assegnava all'impresa termine di 20 giorni per eventuali osservazioni e memorie e dichiarava nel contempo visionabili gli atti del procedimento.

L'impresa riscontrava la comunicazione dell'ANAS evidenziando che le ragioni addotte dall'ente a sostegno dell'eventuale annullamento risultavano generiche, imprecise ed in contrasto con precedenti manifestazioni e che l'esame degli atti non forniva alcuna utilità per chiarire le stesse.

Chiedeva quindi all'ANAS di voler precisare le ragioni tecniche, economiche e giuridiche che avevano fatto sorgere l'esigenza delle prospettate e non conosciute modifiche ai singoli lotti, la loro entità, il loro contenuto e, soprattutto, la ragione che, ad avviso dell'ente, non ne permetteva l'esecuzione da parte dell'originario aggiudicatario.

La nota rimaneva priva di riscontro e nessuna ulteriore informazione era fornita all'impresa. La ricorrente, quindi, notificava all'ANAS, in data 1 febbraio 2005, atto di costituzione in mora invitandola a voler assumere ogni provvedimento di competenza in ordine all'appalto.

Con nota del 14 dicembre 2005 l'ANAS comunicava che con provvedimento in pari data era stato revocato il dispositivo 1° giugno 1999, n. 775 .

Deduce la ricorrente la illegittimità del provvedimento impugnato sotto i seguenti profili:

- eccesso di potere per illogicità, irrazionalità e contraddittorietà manifesta; insufficiente e contraddittoria motivazione; violazione delle regole di correttezza e buona amministrazione; violazione dell'art. 1337 c.c.

Si costituiva in giudizio l'Amministrazione resistente.

All'udienza del 12 luglio 2006 il ricorso era assunto in decisione dal Collegio.

DIRITTO

Il ricorso è infondato quanto alla istanza di annullamento dell'atto impugnato mentre deve essere accolto, nei sensi di cui alla motivazione, con riguardo alla domanda di risarcimento del danno.

A seguito della licitazione privata esperita dall'ANAS, l'odierna ricorrente risultava aggiudicataria dell'appalto di lavori relativo al 1° stralcio del 3° lotto della strada statale Licodia-Eubea A/10 PA/CT, tronco Regalselmi, innesto S.S. 117 bis per l'importo di Euro 21.357.562,780.

Con comunicazione del 1° giugno 1999, l'ANAS trasmetteva alla ricorrente il provvedimento di approvazione dell'aggiudicazione dell'appalto e, in data 28 giugno 1999, invitava la ricorrente a produrre, con urgenza, la documentazione necessaria alla stipula del contratto.

La data della consegna dei lavori, tuttavia, veniva successivamente differita al 7 settembre 1999 con raccomandata del Direttore dei lavori del 12 luglio 1999 e, quindi, ancora differita a data da destinarsi con raccomandata del Direttore dei lavori del 2 settembre 1999.

Nel frattempo, con fax del 1° settembre 1999, l'ANAS richiedeva alla ricorrente la documentazione propedeutica alla stipula del contratto, documentazione che la ricorrente produceva tempestivamente.

Con successiva nota del 3 dicembre 1999, la competente Direzione Territoriale dell'ANAS invitava quindi l'impresa a far pervenire con la massima urgenza l'elenco completo di indirizzo, ragione sociale e categoria di lavoro, dei subappaltatori indicati nell'offerta di gara.

Con nota del 27 luglio 2001, l'ANAS comunicava che il proprio amministratore aveva disposto l'autorizzazione alla consegna dei lavori sotto le riserve di legge e chiedeva alla aggiudicataria una dichiarazione di conferma della disponibilità ad eseguire le opere.

La ricorrente rilasciava, con nota del 14 settembre 2001, la dichiarazione in parola ma l'ANAS non intraprendeva alcuna attività.

Passavano altri due anni e la ricorrente si vedeva costretta a diffidare l'ANAS alla stipula del contratto mediante atto notificato il 7 luglio 2003.

Con lettera del 18 marzo 2004, il responsabile del procedimento trasmetteva alla ricorrente il provvedimento dell'8 marzo 2004 con il quale era stata decisa la revoca dell'aggiudicazione per sopravvenute ragioni di pubblico interesse.

Il primo provvedimento di revoca veniva impugnato dalla odierna ricorrente ed il Tribunale Amministrativo annullava la revoca sotto i profili della carenza di motivazione e della mancata comunicazione dell'avvio del procedimento.

A seguito della pronuncia del TAR, l'ANAS, quindi, provvedeva a dare nuovo impulso al procedimento di revoca e, previa comunicazione di avvio del procedimento, provvedeva ad emanare il nuovo provvedimento di revoca in data 14 dicembre 2005.

Con una prima articolata censura la parte ricorrente deduce la illegittimità del provvedimento impugnato che, impropriamente, avrebbe ritenuto impossibile il recepimento nel contratto delle modifiche progettuali per il tramite della perizia di variante; secondo la prospettazione della ricorrente, infatti, si sarebbe trattato di mutamenti non sostanziali che avrebbero potuto formare oggetto di variante ai sensi dell'art. 25 L. n. 109/1994.

La censura è infondata.

Preliminarmente occorre rilevare come dalla lettura degli atti e documenti di causa - ed in particolare della comunicazione di avvio del procedimento - emerge chiaramente quale fosse l'esigenza sottesa alla revoca del provvedimento di aggiudicazione e, conseguentemente, la legittimità del procedimento sotto il profilo della corretta formazione dell'atto di avvio del procedimento e del necessario rispetto del contraddittorio con la ricorrente.

Si legge, infatti, nel provvedimento prot. n. 50759 dell'8 novembre 2004 di comunicazione di avvio del procedimento che "dalla necessaria attività di aggiornamento ed approfondimento progettuale è emersa l'esigenza di apportare ai progetti dei singoli lotti modifiche di entità e contenuti di rilievo tale da alterare la configurazione tecnica ed economica dei lavori già aggiudicati, sì da non farne ritenere possibile l'esecuzione da parte dell'originario aggiudicatario all'interno delle condizioni di gara".

Non v'è dubbio, dunque, che l'odierna ricorrente sia stata correttamente posta in grado di conoscere le motivazioni sottese al provvedimento di revoca e di controdedurre - come effettivamente ha fatto - rispetto alle indicazioni fornite dall'ANAS.

In particolare, dalla comunicazione di avvio del procedimento e dal provvedimento di revoca emerge l'esigenza della stazione appaltante di operare una completa revisione progettuale in relazione alla impossibilità di dare esecuzione al progetto così come appaltato. Dalla nota comparativa tra il progetto aggiudicato e quello da eseguire emerge, infatti, la modifica di rilevanti aspetti (il raggio del cappio bidirezionale dello svincolo di Regalsemi è stato ridotto da 60 a 45 metri per eliminare l'interferenza con due fabbricati civili; la lunghezza del viadotto Regalsemi è stata modificata in aumento, da 425 a 460 metri; la geometria dello stesso viadotto è stata adeguata in relazione alla ridotta pendenza in uscita ed alla nuova posizione delle pile della campata di scavalco della strada provinciale n. 34 di ***** per evitare interferenze con la sede della strada stessa; in corrispondenza dell'attraversamento della strada provinciale n. 72 è stata prevista in aggiunta una galleria artificiale di 130 metri in sostituzione del cavalcavia) che non potevano consentire una mera modifica del progetto approvato quanto, piuttosto, necessitavano di una completa riprogettazione dell'opera posta a base di gara.

Sotto tale profilo, allora, appare infondata la censura con la quale l'odierna ricorrente deduce la illegittimità del provvedimento impugnato che, impropriamente, avrebbe ritenuto impossibile il recepimento nel contratto delle modifiche progettuali per il tramite della perizia di variante; secondo la prospettazione della ricorrente, infatti, si sarebbe trattato di mutamenti non sostanziali che avrebbero potuto formare oggetto di variante ai sensi dell'art. 25 L. n. 109/1994.

Rileva il Collegio come l'istituto della variante di cui all'art. 25, L. 11 febbraio 1994, n. 109 sia strutturato quale rimedio di cui l'Amministrazione può disporre per sopperire a carenze progettuali che emergano per la prima volta nel corso dei lavori; essa, quindi, non può essere utilizzata come strumento di riserva del quale servirsi al fine di correggere errori già emersi nel corso del procedimento di formazione del contratto di un appalto di opera pubblica (procedimento di aggiudicazione ovvero fase preliminare alla conclusione del contratto), risultando contraddittorio col principio di buon andamento e di efficienza che l'Amministrazione proceda all'aggiudicazione della detta gara pur nella consapevolezza che il rapporto contrattuale, che si accinge a stringere con l'aggiudicatario, è inidoneo a consentire la compiuta realizzazione dell'opera progettata (sul punto si veda T.A.R. Puglia, 11 aprile 2000, n. 1528).

Secondo l'impianto concettuale delineato dall'art. 25 L. n. 109/1994, infatti, la disciplina delle varianti non può che essere successiva alla fase della stipula del contratto (ovvero dell'affidamento dei lavori) incidendo sugli aspetti del progetto che vengono in rilievo nel momento del concreto attuarsi dello stesso.

Sotto tale profilo, del resto, la conseguenza della possibile risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui le varianti eccedano il quinto dell'importo dell'originario appalto, conferma che l'istituto trova applicazione in ipotesi di rapporto contrattuale già instaurato (art. 25, comma 4, L. n. 109/1994).

Non risulta precluso, evidentemente, all'Amministrazione di apportare delle modifiche al progetto aggiudicato laddove vengano a manifestarsi delle esigenze correttive suscettibili di essere soddisfatte dall'appaltatore e, tuttavia, tali modifiche non possono condurre ad un totale stravolgimento del progetto originario dovendosi tradurre in variazioni di dettaglio tali da non alterare la configurazione tecnico-economica dell'opera originaria.

Con un secondo motivo di censura la ricorrente si duole della inadeguata valutazione e comparazione dell'interesse pubblico e dell'affidamento ingenerato dalla Amministrazione rispetto alla posizione vantata dalla aggiudicataria.

La censura è infondata.

Rileva il Collegio che la questione involgente il principio del “legittimo affidamento” debba essere distinta in relazione ai differenti profili riguardanti, da un lato, gli effetti dell’applicazione del principio rispetto al concreto atto posto in essere dalla Amministrazione (affidamento in ordine al mantenimento delle conseguenze favorevoli dell’atto) e, dall’altro, il complessivo comportamento tenuto dalla Amministrazione (buona fede e correttezza nelle trattative).

E’ affermazione comune quella secondo cui il “legittimo affidamento” viene a realizzarsi in tutte le ipotesi nelle quali una situazione giuridica favorevole al soggetto viene a creare un determinato grado di stabilità nella sfera giuridica del destinatario.

Il principio di “legittimo affidamento”, rileva in particolare nella giurisprudenza comunitaria quale tutela dell’interesse privato e si traduce nella affermazione secondo cui una situazione di vantaggio - assicurata ad un privato da un atto specifico e concreto dell’autorità amministrativa - non può essere successivamente rimossa, salvo indennizzo della posizione acquisita (da ultimo si veda, in materia di “Aiuto di Stato”, la pronuncia della II Sez. della Corte di Giustizia nelle cause riunite C-182/03 e C-217/03).

Sulla base di tali presupposti, quindi, la certezza del diritto e la stabilità dei rapporti giuridici tendono a prevalere, in determinati casi, sul principio di legalità; atti dell'autorità - seppure illegittimi - possono, cioè, aver prodotto nei destinatari un affidamento circa i vantaggi loro assicurati, affidamento che non può essere sacrificato in ragione di motivi di interesse pubblico.

Precedentemente alla modifica operata dalla l. n. 15/2005 la giurisprudenza aveva individuato alcune particolari ipotesi di lesione dell'affidamento:

a) nei casi in cui l'Amministrazione, concluso un accordo con il privato - si pensi alla materia delle autorizzazioni allo svolgimento di attività bancaria o assicurativa - preliminarmente all'adozione di un provvedimento avesse poi rifiutato il rilascio del provvedimento stesso;

b) alle ipotesi di revoca di provvedimenti concessori richiedenti, per lo svolgimento di servizi pubblici, la

costruzione di impianti di elevato costo ammortizzabili nel corso di più anni;

c) ai casi di lottizzazione convenzionata allorquando l'Amministrazione, nonostante l'approvazione del piano di lottizzazione, avesse apportato varianti o adottato nuovi strumenti urbanistici in contrasto con esso;

d) ad alcune ipotesi di ripetizione dell'indebito da parte della Amministrazione.

Il principio del "legittimo affidamento", che era stato inserito nel progetto di modifica della l. n. 241/1990, è stato poi espunto quale criterio generale. E' rimasto un riferimento a tale principio nel disposto dell'art. 21 nonies L. n. 241/1990 così come introdotto dalla L. n. 15/2005 laddove si afferma che "il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'art. 21 octies può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. E' fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole"; allo stesso modo deve ritenersi con riguardo al disposto dell'art. 21 quinquies della L. n. 214/1990 così come introdotto dalla L. n. 15/2005 che dispone che "per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Se la

revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. Le controversie in materia di determinazione e corresponsione dell'indennizzo sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo".

La previsione specifica in merito alla tutela dell'affidamento dell'interessato (obbligo dell'Amministrazione di indennizzare il pregiudizio subito dal privato) in relazione all'esercizio del potere di revoca da parte della Amministrazione non elimina, tuttavia, la necessità che la stessa Amministrazione - nell'ambito della fase formativa del contratto - operi secondo i canoni di correttezza e buona fede.

In tale ambito, allora, la causa efficiente della tutela della parte contraente non appare essere più tanto la situazione oggettiva rispetto alla quale può assumere rilievo l'erronea percezione del soggetto privato (affidamento legittimo), quanto, piuttosto, la condotta soggettiva della controparte (violazione della buona fede).

Sulla base di tale prospettazione, quindi, il Collegio non può che ritenere infondata la censura dedotta dalla ricorrente e relativa all'inadeguata valutazione del legittimo affidamento rispetto al provvedimento di revoca oggetto di impugnazione.

La valutazione dell'interesse pubblico alla revoca del provvedimento di aggiudicazione, infatti, non può essere incisa dalla situazione oggettiva di affidamento in capo al soggetto privato e, pertanto, non può ritenersi la illegittimità della revoca in relazione alla dedotta supremazia del principio di affidamento.

Con una terza censura la parte ricorrente lamenta che il provvedimento dell'ANAS risulterebbe carente di motivazione ovvero affetto da vizi di illogicità ed irrazionalità.

La censura è infondata.

Dalla lettura degli atti e documenti di causa si evince che le motivazioni poste a base del provvedimento di revoca si fondano su due differenti presupposti:

a) l'eccessiva frammentazione dell'opera;

b) l'erroneità del progetto posto a base di gara.

Quanto al primo presupposti, la documentazione in atti ha dimostrato l'esistenza di rilievi effettuati dall'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici (si veda la nota prot. n. 46524/02/ISP dell'Autorità di Vigilanza nella quale si rileva che "in relazione ai lavori in oggetto, sulla base delle informazioni pervenute con la nota prot. n. 8230 del 29/05/2002, sembra emergere una eccessiva frammentazione del progetto originale in numerosi stralci esecutivi e l'ipotesi di errore progettuale, ai sensi dell'art. 25 comma 5-bis L. 109/94, connesso alla mancata rilevazione dello stato di fatto, in particolare delle reti di sottoservizi, riscontrata solo al momento della consegna dei lavori") che hanno condotto ad un accorpamento, seppure non totale, dei numerosi lavori relativi all'appalto di cui all'odierno ricorso.

Quanto, poi, al secondo presupposto, è sufficiente rilevare che la revoca del provvedimento di aggiudicazione si fonda sulla necessità di operare una radicale revisione del progetto relativo alla gara di appalto al fine di eliminare una serie di errori e carenze dell'originaria progettazione (si legge nel provvedimento impugnato che "l'Ufficio Speciale della Grande Viabilità in Sicilia ha ritenuto di non procedere alla consegna dei lavori sotto le riserve di legge in quanto, così come specificato con relazioni in data 21.9.1999 n. 15061, 29.3.2000 n. 2/int e 12.2.2001 n. 21245, a seguito di un esame della documentazione tecnica amministrativa a corredo del progetto relativo al lotto 3°, stralcio 1°, erano

emerse alcune carenze, tra le quali la mancanza o la scadenza di alcuni pareri e nulla osta degli Enti cui è demandata la tutela del territorio, dell'ambiente e dei beni archeologici, la presenza di varie interferenze, talune difformità rispetto alle prescrizioni di cui ai voti espressi dal Consiglio d'Amministrazione nella seduta del 16.6.1992 e, conseguentemente, problematiche tutte che imponevano il riesame dell'intera progettazione; che da tale riesame, effettuato anche con rilievi topografici di dettaglio ed ulteriori indagini geognostiche, è risultato quanto segue: 1. Per il lotto 3°, 1° stralcio, come peraltro per tutti gli altri contigui, occorre procedere alla redazione di modifiche progettuali in conformità alle prescrizioni degli Enti; 2. Avrebbero dovuto essere rimosse molte interferenze ed avrebbero dovuto essere definite tutte le procedure d'esproprio; che tale revisione progettuale e tali esigenze non avrebbero consentito l'effettivo affidamento dei lavori aggiudicati sulla base di un progetto radicalmente diverso; che inoltre per dette ragioni l'ANAS ha inteso soprassedere alla stipula del contratto ed alla consegna dei lavori").

Sulla base delle considerazioni sopra esplicitate il Collegio ritiene la legittimità dell'operato della Amministrazione relativamente al provvedimento di revoca oggetto di impugnazione in via principale.

La legittimità dell'atto di revoca, tuttavia, non elimina il profilo relativo alla valutazione del comportamento della stessa Amministrazione con riguardo al rispetto del dovere di buona fede e correttezza nell'ambito del procedimento formativo della volontà negoziale (si veda anche T.A.R. Lecce, 8 luglio 2004, n. 4921 "E' configurabile la responsabilità precontrattuale della Pubblica amministrazione che, dopo aver bandito una gara d'appalto e dopo la sua aggiudicazione provvisoria, ne ritiri d'ufficio gli atti con inescusabile ritardo sulla base della loro manifesta non conformità alla legge e ai principi della logica e della buona amministrazione, con ciò evidenziando superficialità e negligenza della condotta. La violazione da parte della Pubblica amministrazione dei doveri di cui agli artt. 1337 e 1338 Cod. civ. danno luogo a responsabilità extracontrattuale, con la conseguenza che il debito relativo al conseguente risarcimento danni deve ritenersi di valore e non di valuta e come tale soggetto a rivalutazione monetaria e ad interessi legali"; T.A.R. Pescara, 6 luglio 2001, n. 609; T.A.R. Milano, 9 marzo 2000, n. 1869).

Come già rilevato, infatti, l'espressa previsione della necessità di indennizzare il privato in ordine ad eventuali pregiudizi subiti in conseguenza della emanazione di provvedimenti di revoca di precedenti atti amministrativi, non elimina la possibile responsabilità per violazione del principio di buona fede nell'ambito delle trattative che conducono alla conclusione del contratto.

Sotto tale profilo, peraltro, appare necessaria la delimitazione della fattispecie di responsabilità della stazione appaltante in relazione alla domanda della parte ricorrente.

E' noto come i modelli di tutela nei riguardi di atti e comportamenti della Pubblica Amministrazione possono ricondursi alle tipologie della responsabilità precontrattuale, contrattuale ed extracontrattuale.

Rileva il Collegio, in particolare, come il modello generale di responsabilità da lesione di interesse legittimo secondo i generali canoni del *neminem laedere* sia stato oggetto di una rimediazione ad opera

della giurisprudenza della Suprema Corte e del Consiglio di Stato secondo un processo volto a superare il collegamento tra la pretesa al bene della vita ed il danno in senso proprio e volto, invece, alla individuazione di una responsabilità della P.A. in conseguenza di violazioni meramente formali secondo il canone della "obbligazione senza prestazione" (Cass. n. 157/2003 "nel dibattito sull'eterno problema del risarcimento da lesione interesse legittimo s'insinua probabilmente oggi, a differenza che in passato, il disagio di misurare il contatto dei pubblici poteri con il cittadino secondo i canoni del principio di autorità, della presunzione di legittimità dell'atto amministrativo, e in definitiva emerge l'inadeguatezza del paradigma della responsabilità aquiliana. La trasformazione in senso aziendalistico dell'apparato burocratico, imposta dalla necessità che nel generalizzato prevalere degli interessi economici l'ordinamento debba diventare efficiente e competitivo, connota un sistema amministrativo che si avvale in misura sempre maggiore di soggetti privati [nella gestione dei pubblici servizi, nella realizzazione dei programmi urbanistici], che utilizza prevalentemente i più agili strumenti del diritto privato, e che nella realizzazione dei principi dell'ordinamento democratico si avvale della partecipazione 'funzionale' del destinatario dell'atto").

Si è, così, osservato (Cass. n. 157/2003) che "con la l. 7 agosto 1990 n. 241 i principi di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa, e insieme di partecipazione del privato al procedimento amministrativo, sono diventati criteri giuridici positivi. La nuova concezione dell'attività amministrativa non può non avere riflessi sull'impostazione del problema della responsabilità della pubblica amministrazione. Il modello della responsabilità aquiliana appare il più congeniale al principio di autorità, laddove la violazione del diritto soggettivo si verifica in presenza di un'attività materiale (comportamento senza potere dell'amministrazione) che abbia leso l'interesse al bene della vita di un qualsiasi soggetto, al di fuori di un rapporto. Ne è corollario l'irrisarcibilità dell'interesse legittimo, nella misura in cui la coincidenza dell'interesse privato con l'interesse pubblico è un mero accidente, che non infirma la preponderanza di questo su quello. Il contatto del cittadino con l'amministrazione è oggi caratterizzato da uno specifico dovere di comportamento nell'ambito di un rapporto che in virtù delle garanzie che assistono l'interlocutore dell'attività procedimentale, diviene specifico e differenziato. Dall'inizio del procedimento l'interessato, non più semplice destinatario passivo dell'azione amministrativa, diviene il beneficiario di obblighi che la stessa sentenza 500/99/SU identifica nelle 'regole di imparzialità, di correttezza e di buona amministrazione alle quali l'esercizio della funzione pubblica deve ispirarsi e che il giudice ordinario può valutare, in quanto si pongono come limiti esterni alla discrezionalità'".

Le necessarie conseguenze del tracciato della Suprema Corte risultano dunque spostare l'ambito di tutela dal modello extracontrattuale a quello contrattuale sulla base dei seguenti presupposti:

a) nel rapporto tra soggetto privato e Pubblica Amministrazione non vi sarebbe quell'aspetto di estraneità caratteristico della responsabilità extracontrattuale;

b) la legge sul procedimento amministrativo e la nuova formulazione dell'art. 328 c.p. valorizzerebbero l'obbligo di concludere il procedimento in relazione all'interesse dalla parte privata, imponendo, così, all'Amministrazione degli specifici doveri di protezione dell'affidamento dell'interessato;

c) l'art. 1173 sarebbe norma aperta rispetto alle fonti della obbligazione che, quindi, nascerebbe anche con la mera violazione degli obblighi di correttezza e buona fede.

La conseguenza della prospettazione indicata è stata quella secondo cui la responsabilità della Amministrazione deriverebbe dal mero “contatto sociale” secondo i canoni della cd. “obbligazione senza prestazione” (Cass. n. 157/2003 “Il fenomeno, tradizionalmente noto come lesione dell'interesse legittimo, costituisce in realtà inadempimento alle regole di svolgimento dell'azione amministrativa, ed integra una responsabilità che è molto più vicina alla responsabilità contrattuale nella misura in cui si rivela insoddisfacente, e inadatto a risolvere con coerenza i problemi applicativi dopo Cass. 500/99/SU, il modello, finora utilizzato, che fa capo all'art. 2043 c.c.: con le relative conseguenze in tema di accertamento della colpa. L'inquadramento degli obblighi procedurali nello schema contrattuale, come vere e proprie prestazioni da adempiere secondo il principio di correttezza e buona fede (artt. 1174 e 1175 c.c.), è proponibile, ove si voglia sperimentare un modello tecnico-giuridico operativo di ricostruzione della responsabilità amministrativa, solo dopo l'entrata in vigore della l. 241/90 (che fra l'altro, all'art. 11, comma 2, rende applicabili agli accordi partecipativi i principi codicistici in materia di obbligazioni e contratti”).

La violazione di obblighi secondari di protezione verrebbe cioè ad integrare una responsabilità di tipo contrattuale, slegata dalla dimostrazione dell'inadempimento di una obbligazione primaria.

Appare di immediata evidenza il precipitato logico-giuridico della impostazione offerta:

a) la prova in merito alla colpa verrebbe ad essere invertita rispetto alla responsabilità extracontrattuale, dovendo essere il debitore a dimostrare l'assenza di colpa;

b) la prescrizione diverrebbe decennale e non già quinquennale;

c) il risarcimento dovrebbe ritenersi limitato al danno che poteva prevedersi al tempo in cui è sorta l'obbligazione;

d) gli interessi verrebbero a decorrere dal momento della domanda e non già dal fatto illecito;

e) vi sarebbe la possibilità di concedere il risarcimento del danno a prescindere dalla spettanza del bene della vita.

La tesi della responsabilità contrattuale, sviluppata anche dal Consiglio di Stato (si veda Cons. Stato, 6 agosto 2001, n. 4239; Cons. Stato, 8 luglio 2002, n. 3796; Cons. Stato, 20 gennaio 2003, n. 204), non è stata pienamente accolta dalla giurisprudenza successiva che ha sottolineato il pericolo, da un lato, di ampliare eccessivamente la tutela anche rispetto a violazioni “meramente formali” e, dall’altro, di impedire l’accertamento dell’intero pregiudizio in ipotesi di lesione del “bene della vita”.

Il percorso tracciato in merito ai diversi modelli di responsabilità amministrativa deve essere completato con la tesi secondo la quale la responsabilità della Amministrazione nei confronti del privato tenderebbe ad assumere, in linea generale, le caratteristiche della responsabilità precontrattuale quale lesione della sfera relativa all’affidamento del privato sul comportamento tenuto dalla Amministrazione. Non si tratterebbe, in particolare, del generale affidamento connesso allo svolgimento della attività provvedimentale quanto, piuttosto, dello specifico affidamento derivante dal precedente comportamento della Amministrazione.

Ritiene il Collegio, in adesione alla più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, che le caratteristiche della responsabilità della P.A. non possano condurre ad un inquadramento unitario del sistema, dovendosi concretamente distinguere le ipotesi nelle quali la responsabilità della stessa sia riconducibile alla violazione di un rapporto obbligatorio rispetto alle fattispecie nelle quali la regola applicabile rimane quella codificata dall’art. 2043 c.c. (si veda, in particolare, Cons. Stato 15 aprile 2003, n. 1945).

Del resto, assume specifica rilevanza la tematica della responsabilità precontrattuale non tanto quale regola di carattere generale quanto, piuttosto, quale categoria valevole in tutte le ipotesi, quale quella oggetto del presente giudizio, nella quale viene in essere non tanto la lesione derivante dal provvedimento amministrativo, quanto, piuttosto, la violazione della regola di correttezza e buona fede nell'ambito della trattativa - seppure procedimentalizzata - che prelude alla stipulazione del contratto.

In tale prospettiva, la responsabilità della P.A. viene ad assumere connotazioni differenti in relazione alla diversa fattispecie concreta riproducendosi, anche nel rapporto tra privato e P.A., i modelli di responsabilità già noti nel diritto privato.

Delimitato l'ambito di cognizione del presente giudizio alla tematica della lesione della libertà contrattuale delle parti ed escluso, conseguentemente, alcun profilo di responsabilità contrattuale (da "contatto sociale qualificato"), occorre affrontare la questione relativa al difetto di giurisdizione così come dedotto dalla Avvocatura dello Stato.

Secondo la prospettazione della Avvocatura, in particolare, nella fattispecie dedotta in giudizio il danno lamentato non deriverebbe tanto da un “provvedimento” quanto, piuttosto da un “comportamento” della Amministrazione rispetto al quale verrebbe meno la giurisdizione del giudice amministrativo (si legge nella memoria della Avvocatura dello Stato che “quanto alla domanda di risarcimento danni, secondo la difesa dell’amministrazione occorre distinguere. Se - come pare assolutamente da escludere, attese le argomentazioni sopra dedotte - si dovesse pervenire all’annullamento della revoca dell’aggiudicazione per ragioni connesse alla legittimità dell’atto, la domanda rientrerebbe certamente nella giurisdizione del giudice amministrativo, che - in tutte le materie appartenenti alla sua cognizione - conosce anche delle domanda di risarcimento danni. E’ noto infatti che la giurisdizione amministrativa sussiste in relazione a tutte le situazioni appartenenti alla fase del procedimento di affidamento, procedimento che si conclude con la aggiudicazione. L’aggiudicazione dunque costituisce il limite finale della giurisdizione del giudice amministrativo, limite che per ovvie ragioni comprende anche gli atti successivi alla aggiudicazione stessa, idonei - sotto il profilo autoritativo - ad incidere su di essa, ossia l’approvazione e la revoca dell’aggiudicazione. Per cui, nello spirito della norma che regola il riparto della giurisdizione, se il giudice amministrativo competente a conoscere dell’atto lo annulla, il suo potere comprende anche la consequenziale domanda di danni. Ma se il sindacato sull’atto si conclude nel senso della sua legittimità, e quindi se la revoca della aggiudicazione non viene rimossa, non sorge neppure la competenza a conoscere dei danni, perché nessun danno deriva dal provvedimento impugnato. Certo, può sussistere responsabilità precontrattuale anche nel caso in cui il potere di revoca sia stato correttamente esercitato, e queste sono le ultime ‘grida’ di una giurisprudenza che crede di essere garantista: ma in questo caso la fonte del danno non sarebbe più il provvedimento [come è noto, è solo eccezionale l’ipotesi di responsabilità da atti legittimi], quanto piuttosto lo sarebbero gli eventuali comportamenti. Senonchè, i comportamenti dell’amministrazione, e soprattutto i comportamenti successivi alla chiusura della fase ad evidenza pubblica non appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo: non rientrano nella fase del procedimento di affidamento e generano situazioni di natura paritetica. Come tali appartengono alla cognizione del giudice ordinario”).

La censura è infondata.

Rileva il Collegio come alcun dubbio sussista in merito sia alla natura di diritto soggettivo della posizione giuridica soggettiva vantata dalla parte ricorrente (lesione della libertà contrattuale), sia alla derivazione della stessa da un comportamento della Amministrazione contrario alle regole della correttezza e buona fede. Sotto tale profilo, infatti, occorre distinguere, come rilevato, il provvedimento di revoca (legittimo) rispetto al comportamento (illegittimo) tenuto dalla Amministrazione.

La natura della posizione giuridica soggettiva, tuttavia, non consente una traslazione della giurisdizione in presenza del disposto dell'art. 6 L. n. 205/2000 che - secondo l'interpretazione offerta dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 6 del 5 settembre 2005 - attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "tutte le controversie tra privato e pubblica amministrazione riguardanti la fase anteriore alla stipula dei contratti di lavori, forniture e servizi".

La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, quindi, deve ritenersi estesa a tutta la fase dell'affidamento rispetto alla quale devono ritenersi rientrare anche i momenti che precedono - pur successivamente alla aggiudicazione - la stipulazione del contratto in senso proprio (si veda anche Cons. Stato 19 marzo 2003, n. 1457).

Superata la questione relativa alla giurisdizione del giudice amministrativo sulla pretesa azionata a titolo di responsabilità precontrattuale, il Collegio deve affrontare i profili riguardanti i presupposti della invocata tutela.

Sotto tale profilo, non v'è dubbio che la sequenza procedimentale che ha condotto all'odierno provvedimento di revoca abbia inequivocabilmente evidenziato la contrarietà a buona fede e correttezza del comportamento della Amministrazione.

La rilevata impossibilità di eseguire i lavori con riguardo al progetto inizialmente appaltato, infatti, doveva condurre l'Amministrazione ad una immediata reazione in termini di autotutela - da esercitarsi già in sede di espletamento della gara - e non già ad una attesa tanto lunga (circa cinque anni) quanto inutile. Del resto, le continue richieste della stazione appaltante in merito alla conferma di disponibilità alla esecuzione dei lavori oltre che ad eventuali interventi di modifica del progetto si sono rivelate inutili proprio in considerazione della ammissione, da parte della stessa Amministrazione, della impossibile realizzazione del progetto.

Né, d'altra parte, può ravvisarsi alcun profilo di colpa in capo alla impresa odierna ricorrente che, una volta intervenuto il provvedimento di aggiudicazione, ha operato con diligenza e correttezza rispetto alle richieste provenienti dall'ANAS, offrendo in ogni momento la propria disponibilità ad eventuali modifiche correttive del progetto posto a base di gara.

Peraltro, occorre anche osservare come secondo il disposto dell'art. 109 D.P.R. n. 554/1999, all'impresa aggiudicataria è riconosciuta una "facoltà" di "recesso" e non già un "onere" proprio in considerazione della possibile scelta dall'appaltatore in ordine al perseguimento dell'interesse all'esecuzione dei lavori pur oltre i termini previsti per la stipulazione del contratto. La mancata previsione dell'indennizzo in caso di mancata presentazione dell'istanza, del resto, lungi dal mutare la natura giuridica del recesso, sembra correlata alla necessità che la stazione appaltante sia preventivamente posta a conoscenza della volontà dell'appaltatore, dovendosi, quindi, ritenere correlata al dovere di comportamento secondo buona fede e correttezza nello svolgimento dei rapporti tra le parti.

In tale prospettiva, allora, la previsione dell'indennizzo in capo all'impresa che si scioglie dal rapporto deve ritenersi connessa ad una forma di tutela che prescinde dalla valutazione di profili di responsabilità della stazione appaltante e che, quindi, non elimina - come già rilevato nel rapporto tra tutela dell'affidamento e violazione degli obblighi di correttezza e buona fede - l'eventuale responsabilità della stessa (stazione appaltante) per la violazione delle regole di buona fede e correttezza.

Quanto, poi, al disposto dell'art. 129, comma 8, D.P.R. n. 554/1999, la disposizione sembra ricalcare la generale previsione di cui all'art. 1373 c.c. e, conseguentemente, fa riferimento non già alla fase delle trattative quanto, piuttosto, ad un momento successivo alla stipulazione del contratto.

Individuato l'ambito applicativo della domanda dell'odierna ricorrente e qualificata in termini di

responsabilità precontrattuale la fattispecie sottoposta all'attenzione del Collegio, occorre individuare le possibili voci di danno oggetto di liquidazione.

Sotto tale profilo, la domanda di risarcimento deve circoscriversi alle spese sostenute per la partecipazione alla gara di appalto oltre che alle cd. occasioni perdute.

In tale prospettiva, evidentemente, non possono costituire oggetto di responsabilità precontrattuale le voci relative al "lucro cessante" se non con riguardo al distinto ambito delle "occasioni mancate" che, tuttavia, concerne l'eventuale lucro ricavabile non già dal rapporto contrattuale fonte della responsabilità quanto, piuttosto, da ulteriori e distinti possibili contratti non stipulati proprio a causa del precedente impegno assunto.

In ordine alle voci di danno relative alla responsabilità precontrattuale così come configurata occorre, preliminarmente, osservare come nell'ambito della fattispecie oggetto del presente ricorso non risulti avvenuta alcuna consegna dei lavori.

Conseguentemente, il risarcimento del danno relativo alle spese sostenute dalla odierna ricorrente non potrà che avere ad oggetto quelle voci afferenti alla partecipazione alla gara di appalto - ed alle eventuali modifiche progettuali richieste dall'ANAS - con esclusione, quindi, di ulteriori e diverse voci indicate dalla ricorrente.

Sotto tale profilo, infatti, non può non osservarsi come le spese sostenute dall'impresa non possano in alcun modo ricomprendere le eventuali voci delle "spese generali" o "di sede" ovvero quelle "di cantiere" e ciò in considerazione del fatto che la intervenuta aggiudicazione in assenza della richiesta di esecuzione anticipata delle opere e della conseguente consegna dei lavori non può avere determinato un tale tipo di danno.

Quanto, poi, alle spese sostenute per la preparazione dell'offerta e per la partecipazione alla procedura di aggiudicazione dell'appalto, rileva il Collegio la assenza di alcuna prova in merito al danno lamentato.

Dalla documentazione depositata in atti, infatti, non emerge in alcun modo la spesa sostenuta dall'impresa con conseguente mancato assolvimento al necessario onere probatorio relativamente alle voci richieste. Sotto tale profilo, infatti, occorre rilevare che la valutazione equitativa del danno (art. 1226 c.c. in combinato disposto con l'art. 2056 c.c.) è consentita soltanto in caso di impossibile prova del danno ovvero di grave difficoltà della stessa (Cass., 19 marzo 1991, n. 2934 "Il giudice adito con azione di risarcimento di danni può e deve, anche di ufficio, procedere alla liquidazione degli stessi in via equitativa nell'ipotesi

in cui sia mancata interamente la prova del loro preciso ammontare per l'impossibilità della parte di fornire congrui e idonei elementi al riguardo, ma anche nell'ipotesi che, pur essendosi svolta un'attività processuale della parte volta a fornire questi elementi, il giudice, per la notevole difficoltà di una precisa quantificazione, non li abbia tuttavia riconosciuti di sicura efficacia"), non potendosi in alcun modo sopperire, per il tramite della valutazione equitativa, all'inerzia probatoria del danneggiato.

Quanto, poi, alla richiesta di pagamento dei maggiori oneri sostenuti dalla ricorrente per la progettazione integrativa, rileva il Collegio che la documentazione depositata riguarda soltanto una serie di fatture (dichiarazioni unilaterali del terzo) che - se possono costituire prova ai fini della concessione di un eventuale decreto ingiuntivo - non risultano idonee ad una piena prova del credito vantato.

Alcun dubbio, al contrario, in merito alla liquidazione delle spese relative alla polizza per cauzione definitiva, documentate, tuttavia, soltanto per il periodo 8 settembre 1999 - 8 giugno 2001 ed ammontanti ad Euro 13.539,94, oltre a quelle relative alla polizza per il periodo 3 dicembre 1998/30 aprile 1999 ed al pagamento della fattura n. 272/1999, documentate e ammontanti ad Euro 838,21.

In merito, infine, al profilo riguardante le occasioni perdute, la domanda deve essere respinta.

La ricorrente, infatti, fa riferimento ad un danno meramente ipotetico e non suffragato alcun riscontro probatorio deducendo esclusivamente l'impossibilità di assumere altre commesse in relazione all'impegno precedentemente assunto.

Conseguentemente e per i motivi esposti il ricorso è infondato quanto alla istanza di annullamento dell'atto impugnato mentre deve essere accolto, nei sensi di cui alla motivazione, con riguardo alla domanda di risarcimento del danno.

Sugli importi dovuti dovrà, inoltre, essere computata la rivalutazione monetaria oltre agli interessi legali secondo i principi valevoli in tema di debiti di valore (cfr. T.A.R. Abruzzo, Pescara, n. 609/2001; T.A.R. Lombardia, Milano, 9 marzo 2000, n. 1869).

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Terza, definitivamente pronunciando, così decide:

a) respinge il ricorso quanto alla domanda di annullamento dell'atto impugnato;

b) accoglie il ricorso quanto alla domanda di risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale e, per l'effetto, condanna l'ANAS al pagamento, nei confronti della ricorrente, della somma di Euro 14.378,15 oltre interessi e rivalutazione;

c) condanna l'ANAS al pagamento, nei confronti della ricorrente, delle spese processuali, liquidate in

complessivi Euro 5.000,00 oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 5 luglio 2006.

<https://www.diritto.it/l-istituto-della-variante-di-cui-all-art-25-l-11-febbraio-1994-n-109-e-strutturato-quale-rimedio-di-cui-l-amministrazione-puo-disporre-per-sopperire-a-carenze-progettuali-che-emergano-per-la-pri/>