

Pubblicato il 23/01/2023

**N. 00030/2023 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00070/2019 REG.RIC.**  
**N. 00437/2022 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 70 del 2019, proposto da:

Società di Sant'Anna Onlus, rappresentata e difesa dagli avvocati Mario Fois e Maria Giovanna Murgia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Cagliari, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesca Frau, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 437 del 2022, proposto da

Società di Sant'Anna Onlus, rappresentata e difesa dall'avvocato Mario Fois, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Cagliari, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesca Frau, con domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso n. 70 del 2019:

- della Determinazione del Dirigente Servizio Tributi e Patrimonio del Comune di Cagliari, n. 7322 del 16 novembre 2018, comunicata in data 26 novembre 2018, con la quale è stata revocata la “concessione in uso precario alla Società di Sant'Anna Onlus del compendio di proprietà comunale sito in via Cammino nuovo Cagliari”.

- di ogni altro atto ad esso presupposto e /o consequenziale ed in particolare: della nota del Dirigente Servizio Tributi e Patrimonio del Comune di Cagliari, prot. n. 0264472 del 16 ottobre 2018, con la quale si comunica l'avvio del provvedimento di revoca della concessione ut supra.

quanto al ricorso n. 437 del 2022:

per l'annullamento

dell'ordine n. 6 del 5 aprile 2022 di rilascio dei locali e relative pertinenze dell'immobile sito in via Cammino Nuovo in Cagliari.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cagliari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 gennaio 2023 il dott. Tito Aru e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Ricorso n. 70/2019

1. Con deliberazione della Giunta Municipale del Comune di Cagliari n. 952 del 16 giugno 1956 alla Società di Sant'Anna venne assegnato, in comodato grazioso e precario, in considerazione dell'attività svolta a beneficio della cittadinanza, il compendio immobiliare di Santa Chiara.

2. Da quella data l'attività della ricorrente è proseguita con intensità ed utilità per la collettività nel rispetto del provvedimento concessorio (le iniziative, le manifestazioni e l'impegno in generale a favore della collettività svolte dalla società nel campo sportivo, sociale e culturale sono meglio descritte nell'atto introduttivo del giudizio).

3. Sennonché, nonostante la pluridecennale collaborazione con il Comune di Cagliari e i servizi di pubblica utilità garantiti a titolo gratuito alla collettività, con il provvedimento impugnato, previo avviso di avvio del procedimento di secondo grado, la concessione di cui sopra è stata revocata dall'amministrazione comunale.

4. Nell'assunto della ricorrente tale provvedimento sarebbe tuttavia illegittimo per i seguenti motivi:

1) Incompetenza - Violazione degli articoli 42-48 e 107 del D.Lgs n. 267/2000 T.U. EE.LL. - Violazione dell'art. 21 quinquies della Legge 241/90: in quanto poiché la concessione del bene in questione alla Società ricorrente era stata deliberata dalla Giunta comunale sarebbe dovuto essere il medesimo organo ad emanare l'atto di revoca. Al più, sempre secondo l'esposizione della ricorrente, la revoca poteva essere disposta dal Consiglio comunale previa rivalutazione dell'utilità per il Comune della concessione del bene in relazione ai servizi forniti a titolo gratuito dalla Società, ma sicuramente tale competenza non potrebbe ritenersi intestata al dirigente che ha adottato l'atto in contestazione.

2) Violazione dell'art. 3 della Legge 241/90 - Motivazione insufficiente - Motivazione contraddittoria - Difetto di istruttoria - Illogicità ed irragionevolezza - Violazione del principio di correttezza e buon andamento - Violazione dell'art. 21-quinquies della Legge 241/90 - Violazione del principio di affidamento.: in quanto al di là del generico riferimento alla necessità di affidare il compendio con *“procedure concorrenziali come imposto dal vigente quadro normativo e dal consolidato orientamento*

*giurisprudenziale in materia di beni pubblici*”, il provvedimento di revoca sarebbe totalmente carente di motivazione.

In ogni caso detto riferimento non sarebbe pertinente in quanto nel nostro ordinamento non esisterebbe alcuna norma volta a porre uno specifico divieto di concessione in uso gratuito di beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile dell’Ente.

Inoltre il provvedimento impugnato ometterebbe qualsivoglia richiamo ai benefici per il Comune derivanti dalle attività gratuite fornite dalla Società ricorrente ed alle conseguenze negative che deriverebbero dal loro venir meno per lo stesso ente comunale.

Infine mancherebbe ogni argomento in ordine alla rivisitazione dell’interesse pubblico rispetto al provvedimento revocato malgrado il rispetto, da parte della Società, dei motivi e delle finalità che erano state poste a fondamento della concessione del 1956.

Da ultimo vi sarebbe anche la violazione del principio di affidamento in relazione al venir meno, senza la proposta di alcuna alternativa, della sede di svolgimento dell’attività della società.

5. Concludeva quindi la ricorrente chiedendo, previa sospensione, l’annullamento del provvedimento impugnato, con vittoria delle spese.

6. Per resistere al ricorso si è costituito il Comune di Cagliari che, con difese scritte, ne ha chiesto il rigetto, vinte le spese.

7. Alla camera di consiglio del 22 gennaio 2020 l’esame dell’istanza cautelare è stato abbinato al merito.

8. In vista dell’udienza di trattazione le parti hanno depositato memorie con le quali hanno insistito nelle rispettive conclusioni.

Ricorso n. 437/2022

9. In data 20 aprile 2022 il Comune di Cagliari ha notificato alla ricorrente l’impugnato ordine di rilascio del compendio per cui è causa deducendo, preliminarmente, l’illegittimità in via derivata di tale provvedimento per gli

stessi vizi già posti a fondamento del ricorso principale, e poi l'illegittimità dell'ordine di rilascio per i seguenti vizi propri:

3) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 823 comma 2, 826 e 828 cc. - Violazione e/o falsa applicazione dell'art.21-ter della l. 241/90 - Erroneità nei presupposti di fatto - Carenza di potere – Sviamento - Violazione del principio di ragionevolezza, proporzionalità e precauzione: in quanto il bene pubblico ricompreso nel patrimonio disponibile dell'ente non sarebbe recuperabile autoritativamente ma unicamente mediante l'esercizio della tutela privatistica, a mezzo delle azioni possessorie o della *rei vindicatio* civilistica.

10. Con ordinanza n. 200 del 3 agosto 2022 il Tribunale, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, accoglieva l'istanza cautelare di sospensione del provvedimento di sgombero impugnato al fine di addivenire *re adhuc integra* alla definizione del merito della causa evidenziando la connessione col ricorso n. 70/2019 per il quale risultava già fissata la pubblica udienza dell'11 gennaio 2023 e l'opportunità di deciderli contestualmente.

11. Anche in questo giudizio si è costituito il Comune di Cagliari chiedendo la reiezione dell'impugnazione, con vittoria delle spese.

12. Alla pubblica udienza dell'11 gennaio 2023, dopo la discussione, entrambi i ricorsi sono stati posti in decisione.

## DIRITTO

Ragioni di connessione oggettiva e soggettiva inducono il Collegio a disporre la riunione dei ricorsi n. 70/2019 e n. 437/2022 al fine di deciderli con un'unica sentenza.

Per ragioni di ordine sistematico, inoltre, il Collegio ritiene di esaminare prima il ricorso n. 70/2019 col quale la società ricorrente ha impugnato la revoca della concessione del compendio di Santa Chiara che le era stato assegnato in comodato grazioso e precario con deliberazione della Giunta Municipale del Comune di Cagliari n. 952 del 16 giugno 1956.

1. Sostiene in primo luogo la società di Sant'Anna che il provvedimento di revoca della concessione sarebbe illegittimo in quanto adottato dal dirigente

del Servizio tributi e patrimonio anziché dalla Giunta comunale (in quanto organo che aveva adottato l'atto di concessione) o, al più, dal Consiglio comunale (previa rivalutazione dell'utilità per il Comune della concessione del bene in relazione ai servizi forniti a titolo gratuito dalla Società).

2. Il motivo non merita accoglimento.

3. Il provvedimento con il quale si dispone la revoca di una concessione di beni e servizi, incidendo direttamente sulla posizione soggettiva del destinatario e, allo stesso tempo, sulla concreta gestione di uno specifico bene o servizio pubblico, costituisce inequivocabile espressione di una funzione amministrativa e non può in alcun modo essere ascritto alla sfera dell'attività politica dell'ente.

4. A norma dell'art. 107 del TUEL, infatti, la competenza all'adozione dei provvedimenti che attengono all'attività di gestione e che impegnano l'ente verso l'esterno è intestata al Dirigente.

5. La Giunta, invero, ai sensi dell'art. 48 del TUEL, ha una competenza residuale in quanto pone in essere tutti gli atti non riservati dalla legge al Consiglio comunale o non ricadenti nell'ambito delle competenze previste dalla legge o dallo statuto in capo al Sindaco, al Segretario o ai dirigenti.

6. In particolare la Giunta è un organo di governo dell'ente locale e pertanto svolge una funzione di attuazione politica delle scelte fondamentali operate dal Consiglio, mentre spetta ai dirigenti l'attività di gestione tecnica-finanziaria-contabile e l'assunzione dei provvedimenti amministrativi necessari a conseguire gli obiettivi stabiliti dagli organi di indirizzo.

7. Né tanto meno può profilarsi, come adombrato dal ricorrente, una competenza all'adozione del contestato atto di revoca del Consiglio comunale.

8. Come detto la competenza dell'organo consiliare deve intendersi circoscritta agli atti fondamentali dell'Ente, di natura programmatica o aventi un elevato contenuto di indirizzo politico, tra i quali non rientra affatto – evidentemente - la revoca della concessione di un bene pubblico.

9. Di qui, affermata la competenza dirigenziale all'adozione dell'atto impugnato, il rigetto del primo motivo.

10. Con la seconda censura la società ricorrente lamenta sotto diversi profili il difetto di motivazione del provvedimento impugnato.

11. In relazione a tale argomento il Collegio osserva quanto segue.

Il provvedimento di revoca in contestazione reca la seguente motivazione:

*“Ravvisata la necessità che il compendio venga restituito all'Amministrazione comunale per i necessari interventi sull'immobile e perché possa essere adibito agli usi connessi alle proprie finalità istituzionali anche mediante affidamento con procedura concorrenziale come imposto dal vigente quadro normativo e dal consolidato orientamento giurisprudenziale in materia di beni pubblici”.*

12. E' quindi accaduto che, dopo un lunghissimo periodo di tempo (si è detto che l'assegnazione del bene alla ricorrente risaliva al 1956), il Comune di Cagliari ha ritenuto di riacquisire la disponibilità del compendio al fine di realizzarvi interventi manutentivi per poi destinarlo nuovamente, se del caso con procedura concorrenziale, a finalità di pubblico interesse.

13. In relazione a quanto sopra il primo argomento sviluppato dalla ricorrente, e cioè che la decisione comunale sarebbe illegittima perché non esiste alcuna norma che ponga uno specifico divieto di concessione in uso gratuito di beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile dell'Ente, non è decisivo.

14. Invero la questione prospettata dalla ricorrente non è neppure sollevata dal Comune, essendo stato chiarito dalla giurisprudenza contabile - che in materia ha dato un'interpretazione estensiva del principio di redditività dei beni pubblici - che gli enti locali non possano avere come unico obiettivo e criterio discrezionale quello dell'interesse economico in senso stretto.

15. In particolare si è detto che *“la concessione in comodato di beni di proprietà dell'ente locale è da*

*ritenersi ammissibile nei casi in cui sia perseguito un effettivo interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello meramente economico ovvero nei casi in cui non sia rinvenibile alcun scopo di lucro nell'attività concretamente svolta dal soggetto utilizzatore di tali beni"* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 172/2014/PAR).

16. E infatti con delibera del Consiglio comunale n. 30/2015 il Comune di Cagliari ha approvato un *"Regolamento sulla concessione in comodato d'uso gratuito di locali comunali ad associazioni senza scopo di lucro"* ad associazioni che svolgono attività a favore della collettività.

17. In realtà, a ben vedere, i motivi della revoca sono diversi e attengono al fatto che dopo tanti anni il Comune ha ritenuto di riacquistare la disponibilità dell'immobile al fine di valutare, dopo l'esecuzione di necessari lavori manutentivi, una nuova utilizzazione dello stesso attraverso l'eventuale assegnazione con procedura concorrenziale.

18. L'obiettivo perseguito dall'amministrazione, cioè, è quello di utilizzare il suo patrimonio immobiliare al fine di assicurarne la migliore fruibilità ai cittadini riconducendo eventualmente l'assegnazione ad una procedura concorrenziale anche perché, come noto, anche avuto riguardo al diritto comunitario, nel nostro ordinamento l'evidenza pubblica rimane il criterio principe cui l'Amministrazione deve rifarsi nel contrattare con i privati restando residuale ed eccezionale l'assegnazione diretta.

19. La motivazione del provvedimento di revoca è dunque costituita da una nuova valutazione dell'interesse pubblico al fine di procedere ad una assegnazione con procedura concorrenziale o comunque selettiva, non necessariamente gratuita, del compendio immobiliare in questione.

20. Non si pone, quindi, un problema di adempimento/inadempimento della ricorrente ai suoi impegni nell'utilizzo del bene, né un profilo di disconoscimento della pubblica utilità e dell'apprezzabilità sociale delle attività da essa svolte nel corso della sua ultradecennale attività, rilevando piuttosto la



volontà dell'amministrazione, connotata da amplissima discrezionalità in queste valutazioni, di porre fine ad un utilizzo gratuito di un suo bene per valutare, in una futura procedura assegnazione, un diverso utilizzo del compendio più adeguato all'attuale interesse pubblico affidato alle sue cure.

22. Non era pertanto neppure necessario, come sostenuto dalla ricorrente, dedicare una puntuale e specifica motivazione sulle ragioni della rivisitazione dell'interesse pubblico che aveva portato nel 1956 alla concessione ora revocata, anche nel rilievo che nei quasi 70 anni trascorsi da tale atto l'evoluzione normativa in punto di competenze comunali, profondamente rinnovate, giustifica ex se l'adozione di provvedimenti maggiormente aderenti alle attuali attribuzioni dell'ente.

21. Le aspettative e i progetti della ricorrente potranno, peraltro, essere introdotte, con apposita istanza di partecipazione, nell'ambito delle procedure di selezione che il Comune di Cagliari dovesse avviare in conformità alla disciplina legislativa e regolamentare vigente in materia di utilizzo di beni pubblici.

22. Da ultimo la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 21 *quinquies* della legge n. 241/1990 ove afferma (1° comma, ultimo alinea) che “*Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo*”.

23. L'argomento non è tuttavia decisivo in quanto, per la prevalente giurisprudenza amministrativa, la revoca senza indennizzo non è illegittima poiché la mancata previsione dell'indennizzo di cui all'art. 21 *quinquies* della legge n. 241 del 1990 in un provvedimento di revoca non ha efficacia viziante o invalidante di quest'ultima ma semplicemente legittima il privato ad azionare la pretesa patrimoniale innanzi al giudice amministrativo che potrà scrutarne i presupposti (cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 1554 del 17 marzo 2010).

24. Il ricorso n. 70/2019 si rivela dunque infondato e va respinto.

25. Può quindi passarsi all'esame del ricorso 437/2022 che, peraltro, attesa l'infondatezza del ricorso n. 70/2019, va senz'altro respinto per la parte in cui

lamenta l'illegittimità in via derivata dell'ordine di sgombero.

26. L'unico motivo di impugnazione rivolto in via diretta avverso il provvedimento comunale di sgombero è quello che, muovendo dal presupposto che il bene in questione appartenga al patrimonio disponibile del comune, assume che lo stesso non sarebbe "recuperabile" autoritativamente ma unicamente mediante l'esercizio della tutela privatistica a mezzo delle azioni possessorie o della *rei vindicatio* civilistica.

27. Detta affermazione è contraddetta dal Comune resistente che nell'ordinanza impugnata afferma che *"l'immobile è pacificamente appartenente al patrimonio indisponibile e pertanto soggiace alla disciplina di cui all'art. 826 e ss. e in particolare alle prescrizioni di cui all'art. 828 del Codice Civile, con conseguente applicabilità della disciplina di cui all'art. 823 comma 2"*.

28. Osserva il Collegio - in via generale - che sono beni pubblici quelli che appartengono allo Stato o ad un altro ente pubblico (c.d. criterio soggettivo).

29. Tali beni, in ragione della loro funzione d'interesse pubblico, sono assoggettati ad un regime particolare, diverso da quello che regola i beni privati.

30. In particolare beni immobili pubblici, secondo le previsioni degli articoli 822 e seguenti del Codice Civile, sono classificati in:

- beni demaniali;
- beni patrimoniali indisponibili, ovvero, gli immobili di uso pubblico per destinazione, quindi, edifici destinati a sedi di uffici pubblici, beni genericamente destinati al pubblico servizio, teatri, edifici scolastici, alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- beni patrimoniali disponibili che sono invece gli immobili non attualmente strumentali ad un interesse pubblico.

31. Orbene, affinché i beni non appartenenti al demanio possano rivestire il carattere proprio dei beni patrimoniali indisponibili deve sussistere un doppio requisito: in primo luogo, l'imposizione del vincolo, da parte dell'ente

proprietario, alla destinazione ad un servizio pubblico; in secondo luogo, l'effettiva ed attuale destinazione del bene al predetto pubblico servizio.

32. Ma a ben vedere nel caso di specie è la stessa ricorrente che nella sua esposizione conferma la sussistenza di entrambi i predetti requisiti, dilungandosi sia sul titolo di disponibilità (concessione) e sulle finalità pubbliche da esso perseguite, sia sul costante e ininterrotto utilizzo del bene ai fini di pubblico interesse per il quale le era stato assegnato, dovendosi conseguente concludere che il compendio in questione rientri senz'altro tra i beni del patrimonio indisponibile del Comune di Cagliari restando quindi assoggettato alla disciplina in punto di revoca oggi correttamente applicata dall'ente comunale, con conseguente reiezione anche di questo motivo.

33. In conclusione i ricorsi in esame si rivelano entrambi infondati e vanno respinti.

34. Avuto riguardo alla particolare natura della causa si ritengono sussistenti le eccezionali ragioni che consentono la compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti n. 70/2019 e n. 437/2022, come in epigrafe proposti, li respinge entrambi.

Compensa le spese dei giudizi.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Marco Buricelli, Presidente

Tito Aru, Consigliere, Estensore

Oscar Marongiu, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Tito Aru**

**IL PRESIDENTE**  
**Marco Buricelli**

## IL SEGRETARIO