

BENI PUBBLICI - PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: T.A.R. Basilicata Potenza, Sezione I, Sentenza 27 marzo 2023, n. 138, in Guida al Diritto n. 17 del 2026, pag. 35.

Beni pubblici - Procedimento amministrativo - Concessioni di beni pubblici – Revoca - Comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 della L. n. 241/1990 – Necessità – Sanatoria ex art. 21-octies, comma 2, L. n. 241/1990 – Inapplicabilità -Limiti.

Nei procedimenti di secondo grado diretti alla revoca di concessioni di beni pubblici, aventi natura favorevole e ampliativa della sfera giuridica del privato, la comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 della L. n. 241/1990 costituisce adempimento indefettibile, in assenza di specifiche e motivate ragioni di urgenza, trattandosi di provvedimenti connotati da ampia discrezionalità e implicanti la necessaria comparazione tra interesse pubblico e posizioni del concessionario. In tali casi non è applicabile la sanatoria di cui all'art. 21-octies, comma 2, L. n. 241/1990, ove il privato avrebbe potuto apportare un contributo partecipativo non meramente formale e l'amministrazione non dimostri in giudizio che il contenuto dell'atto non avrebbe potuto essere diverso.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. L'Associazione V.P.C. (di seguito anche solo "l'Associazione"), con ricorso notificato il 7 aprile 2025 e depositato il successivo 16 di aprile, è insorta avverso la deliberazione di Giunta comunale in epigrafe, di revoca della precedente deliberazione giuntale n. 104 dell'11 settembre 2024, di concessione in locazione a uso gratuito di immobile comunale.

1.1. In fatto emerge quanto segue:

- la deducente ha sede legale e operativa, dal 1993, in immobili di proprietà del Comune di Viggiano, denominati "ex Liceo Classico" ed "ex Laboratorio", siti in Contrada Santa Lucia, concessi in uso gratuito per lo svolgimento di attività di protezione civile e promozione sociale;
- con deliberazione di Giunta comunale n. 104 dell'11 settembre 2024, il Comune di Viggiano ha rinnovato la concessione in uso gratuito dei predetti locali all'Associazione;
- in data 27 gennaio 2025, il responsabile dell'Area tecnica del Comune, unitamente al Sindaco, al Vicesindaco, ad alcuni Consiglieri comunali e al comandante della Polizia locale, ha effettuato un sopralluogo su alcune particelle di terreno di proprietà comunale adiacenti ai locali concessi, constatando la presenza di materiali qualificati come deteriorati, abbandonati o di risulta;
- con nota prot. n. (...) del 29 gennaio 2025, il Comune ha chiesto chiarimenti all'Associazione ricorrente e all'Associazione protezione civile gruppo lucano in merito all'utilizzo improprio delle strutture comunali, sollecitando la bonifica e il ripristino dello stato dei luoghi;
- è seguita la deliberazione di Giunta comunale n. 22/2025 del 4 febbraio 2025 qui avversata, motivata con riguardo all'esito del predetto sopralluogo, le note dell'Associazione protezione civile gruppo lucano del 31 gennaio 2025 e del 3 febbraio 2025 in cui quest'ultima ha rappresentato di non avere più la materiale disponibilità degli immobili in questione, l'impropria destinazione a uso privato delle

strutture e delle utenze annesse, la conflittualità tra le Associazioni e la necessità di ripristinare le condizioni di trasparenza e legalità.

1.2. In diritto, la ricorrente ha dedotto i seguenti motivi:

- I. Violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 107 e 48 del TUEL; violazione e falsa applicazione dei Regolamenti comunali n. 10/2006 e 15/2009; incompetenza; sviamento della funzione e carenza di potere; assenza di un atto tipico di risoluzione del rapporto concessorio. Si è sostenuto che la revoca di una concessione di beni, incidendo direttamente sulla posizione soggettiva del destinatario e sulla concreta gestione di uno specifico bene o servizio pubblico, costituirebbe espressione di gestione amministrativa, non potendo quindi essere adottata dalla Giunta e spettando invece alla dirigenza ai sensi dell'art. 107 del TUEL. Inoltre, ai sensi dell'art. 4 del regolamento comunale n. 10/2006 "l'assegnazione dei locali è disposta dal responsabile del servizio Gestione Beni Demaniali e Patrimoniali con apposita determinazione". Parimenti, l'art. 7 del medesimo regolamento prevede che "la revoca delle assegnazioni è disposta dal responsabile del servizio" in presenza di specifiche ipotesi tassative, nessuna delle quali ricorrerebbe nel caso di specie;
- II. Violazione e falsa applicazione della L. n. 241 del 1990, in particolare degli artt. 3 e 7; violazione di legge per difetto e/o carenza di motivazione; violazione di legge per omesse garanzie partecipative; eccesso di potere per difetto di istruttoria; sviamento di potere; illegittimità derivata; contraddittorietà tra atti amministrativi. La deliberazione di revoca sarebbe stata adottata senza alcuna comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della L. n. 241 del 1990, in violazione delle garanzie partecipative. La comunicazione di avvio del procedimento non potrebbe essere surrogata dalla mera richiesta di chiarimenti del 29 gennaio 2025, in quanto quest'ultima non indicava l'oggetto del procedimento (revoca della concessione), il responsabile del procedimento, il termine per la presentazione di osservazioni. L'omissione della comunicazione di avvio avrebbe impedito all'Associazione di partecipare al procedimento e di far valere le proprie ragioni prima dell'adozione del provvedimento di revoca.
- III. Violazione del principio di proporzionalità; insussistenza dell'interesse pubblico giustificativo della revoca; mancato bilanciamento dell'interesse pubblico con quello privato; errore di fatto; carenza di presupposti; eccesso di potere e sviamento della funzione. Mancherebbe un interesse pubblico concreto e attuale alla revoca della concessione. La motivazione del provvedimento si limiterebbe a richiamare genericamente la "necessità di operare con trasparenza e legalità" e l'asserito "uso improprio dei suddetti locali, ovvero all'uso esclusivamente privato di parte di essi", senza alcuna specificazione. Le contestazioni relative all'accumulo di materiali di risulta sarebbero da ascrivere all'Associazione protezione civile gruppo lucano, non all'Associazione ricorrente. Inoltre, non vi sarebbe stata alcuna ponderazione tra l'interesse pubblico comunale a consentire l'utilizzo della

struttura, onde beneficiare dei servizi reso alla comunità ricorrente (tra l'altro inserita nel piano di emergenza comunale) e un diverso utilizzo. Ancora, sarebbe stato violato il principio di proporzionalità, in quanto la revoca costituirebbe una misura eccessivamente rigorosa rispetto alle contestazioni mosse, così come sarebbe stata omessa la valutazione di soluzioni alternative di minore gravità.

1.3. Dopo la notificazione del ricorso, il Comune ha adottato l'ordinanza n. 23/2025 del 21 maggio 2025, con cui ha disposto lo sgombero dei locali di cui è questione nei successivi quindici giorni.

1.3.1. L'ordinanza è stata impugnata col primo atto di motivi aggiunti, depositato in data 22 luglio 2025.

1.4. È seguita l'emanazione di un "ordine di ottemperanza/diffida" prot. n. (...) del 26 agosto 2025, con cui si è fissata al 15 settembre 2025 la data dello sgombero coattivo con assistenza della forza pubblica.

1.4.1. Tale diffida è stata avversata col secondo atto di motivi aggiunti depositato l'8 settembre 2025.

1.5. Il Comune di Viggiano è comparso in lite eccependo l'inammissibilità in rito e l'infondatezza del ricorso nel merito.

2. All'esito della camera di consiglio svoltasi il 10 settembre 2025, con ordinanza n. 434 del 2025 (riservata ogni valutazione sul secondo atto di motivi aggiunti, onde consentire il pieno dispiegarsi su di esso del pieno contraddittorio processuale) si è ritenuto il ricorso assistito da sufficiente fumus boni iuris, avuto riguardo alla dedotta obliterazione della fase di partecipazione procedimentale relativamente all'avversato provvedimento di revoca, ed è stata accolta l'incidentale istanza cautelare al fine del riesame dell'atto avversato, previa acquisizione del prescritto contributo partecipativo di parte ricorrente, nonché della conseguenziale e presupponente ordinanza di sgombero.

3. Il Comune di Viggiano, con provvedimento prot. n. (...) dell'11 settembre 2025, ha comunicato all'Associazione ricorrente l'avvio del procedimento di riesame della Delib. n. 104 del 2024.

3.1. L'odierna deducente ha presentato in data 4 ottobre 2025 il suo contributo partecipativo.

4. All'esito della camera di consiglio svoltasi l'8 di ottobre, con ordinanza n. 93 del 2025 è stata accolta anche l'incidentale istanza di sospensione degli atti impugnati col secondo atto di motivi aggiunti, rilevandosi "il rapporto di necessaria presupposizione tra gli atti la cui efficacia è stata già sospesa e quello, presupponente, avversato col secondo atto di motivi aggiunti" e ritenendosi che "alcun elemento di novità possa ritrarsi nella questione dall'aver il Comune intimato dato mero avvio al procedimento di riesame degli atti presupposti".

5. In luogo del provvedimento di riesame, il Comune ha adottato in data 21 ottobre 2025 una nuova ordinanza di sgombero coattivo entro quindici giorni dalla notifica, richiamando la comunicazione di

avvio del procedimento dell'11 settembre 2025 e ritenendo in modo del tutto singolare "sanato il possibile vizio procedurale costituito dal mancato avviso di avvio del procedimento".

5.1. L'ordinanza è stata impugnata col terzo atto di motivi aggiunti depositato il 3 novembre 2025,

6. All'esito della camera di consiglio svoltasi il 3 dicembre 2025 l'incidentale istanza cautelare è stata accolta, ancora una volta sulla scorta del "rapporto di necessaria presupposizione tra gli atti la cui efficacia è stata già sospesa e quello, presupponente, avverso col terzo atto di motivi aggiunti qui in rilievo", e nel contempo ribadendosi che "alcun elemento di novità possa ritrarsi nella questione dall'aver il Comune intimato dato mero avvio al procedimento di riesame degli atti presupposti (tramite apposita comunicazione ai sensi della legge generale sul procedimento amministrativo), dovendo necessariamente il relativo iter procedimentale sfociare in nuovi provvedimenti che sostituiscano quelli già sospesi, da adottare previa disamina del contributo partecipativo in tal senso reso da parte ricorrente in data 4 ottobre 2025".

7. Alla pubblica udienza svoltasi l'11 marzo 2026, previo deposito di documenti e scritti difensivi, i procuratori delle parti hanno illustrato le rispettive posizioni e l'affare è transitato in decisione.

8. In rito, non sussiste il difetto di legittimazione a ricorrere prospettato da parte ricorrente. Come emerge dagli atti di causa, infatti, la ricorrente è titolare di un rapporto concessorio (ex Laboratorio, particella (...)), dunque l'atto avverso incide direttamente sulla sua posizione giuridica.

9. Nel merito, il ricorso e i tre atti di motivi aggiunti sono fondati, alla stregua della motivazione che segue.

9.1. Coglie nel segno la dedotta censura di omissione della fase di confronto procedimentale, in violazione dell'art. 7 della L. 7 agosto 1990, n. 241.

9.1.1. La deliberazione avversata costituisce un provvedimento di secondo grado, avente a oggetto la revoca di un precedente provvedimento ampliativo della sfera giuridica del destinatario (la deliberazione n. 104/2024 di concessione in uso gratuito degli immobili comunali). La giurisprudenza è conforme e costante nel ritenere, in riferimento ai provvedimenti di secondo grado, aventi natura discrezionale e i cui effetti ricadono su precedenti provvedimenti ampliativi della sfera soggettiva dei privati, la necessità di comunicare l'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della L. n. 241 del 1990 per garantire l'instaurazione di un opportuno contraddittorio endoprocedimentale e anche al fine di assicurare il diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost. (Cons. Stato, sez. VII, 30 dicembre 2023, n. 11380; CGARS, 8 luglio 2024, n. 517).

In effetti, laddove si tratti - come nel caso di specie - di procedimenti volti all'adozione di provvedimenti di secondo grado di ritiro in autotutela (revoca o annullamento) di precedenti atti amministrativi favorevoli, la giurisprudenza amministrativa è ferma nel riconoscere alla preventiva comunicazione di cui all'art. 7 della L. n. 241 del 1990 il valore di principio generale dell'azione

amministrativa, fatta salva (soltanto) la sussistenza di particolari ragioni di urgenza adeguatamente esplicitate nella motivazione del provvedimento finale (Cons. Stato, sez. II, 7 settembre 2020, n. 5392; T.A.R. Campania, sez. IV, 2 aprile 2024, n. 2152; id., sez. VII, 4 aprile 2022, n. 2293).

Peraltro, in alcuna sua parte la contestata deliberazione n. 22/2025 richiama, esplicitamente o implicitamente, ragioni di urgenza idonee a derogare a tale essenziale obbligo partecipativo.

9.1.2. Alcuna valenza partecipativa va ascritta alla nota del Comune di Viggiano del 29 gennaio 2025 che è indirizzata ad altra associazione, distinto soggetto giuridico, e non a parte ricorrente: tale nota, peraltro, non reca riferimento alcuno all'intendimento di adottare un provvedimento di revoca della concessione, non assegna termine per la presentazione di osservazioni.

A ben vedere, all'opposto, tale nota disvela l'attribuzione da parte del Comune ad altro soggetto (Associazione regionale protezione civile G.L.) della responsabilità per l'utilizzo improprio e per lo stato di degrado delle strutture comunali qui in rilievo.

9.1.3. L'Ente civico intimato non ha dato esecuzione al riesame disposto con ordinanza di questo Tribunale amministrativo n. 434 del 2025.

Invero, in pretesa (ed erronea) esecuzione della cennata ordinanza cautelare, il Comune di Viggiano, con provvedimento prot. n. (...) dell'11 settembre 2025, ha meramente comunicato all'Associazione ricorrente l'avvio del procedimento di riesame della deliberazione n. 104/2024 (ossia del provvedimento oggetto della deliberazione n. 22 del 2025 qui in contestazione); riesame, per giunta, da condurre "ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della L. n. 241 del 1990". L'Associazione ricorrente, in data 4 ottobre 2025, come si è anticipato, ha presentato una propria memoria partecipativa. Tuttavia, il procedimento di riesame non è mai stato concluso.

9.1.3.1. La condotta dell'Ente civico si connota per l'evidente fraintendimento del tenore del provvedimento di questo Tribunale, essendosi in quest'ultimo (peraltro in modo testuale) disposto il riesame della deliberazione giuntale n. 22 del 2025, avversata nel presente ricorso, e non di quella n. 104 del 2024. Inoltre, tale sorprendente fraintendimento è persistito nonostante nelle successive due ordinanze cautelari questo Tribunale abbia ribadito: a) l'oggetto del disposto riesame; b) l'esigenza di valutare il contributo partecipativo dell'Associazione; c) soprattutto la necessità di addivenire, all'esito, all'adozione di un nuovo provvedimento.

9.1.2.2. Fuori asse, è peraltro la dichiarata pretesa di parte resistente di condurre il riesame "ai sensi dell'art. 21-octies della L. n. 241 del 1990". Tale disposizione, infatti, mal si attaglia al caso di specie, riferendosi alla non annullabilità del provvedimento "per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non sarebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato". Dunque: o l'omessa comunicazione di avvio del procedimento non invalida l'atto amministrativo, trovando applicazione l'art. 21-octies,

comma 2, o lo rende illegittimo; *tertium non datur*. La comunicazione di avvio del procedimento effettuata in supposta applicazione di tale norma quindi finisce col configurare una (inammissibile) valutazione a priori di irrilevanza dell'apporto procedimentale della parte privata.

Del pari, non è ammissibile dare avvio a un procedimento di riesame, salvo poi non valutare il contributo partecipativo così acquisito e non concludere il procedimento con un provvedimento espresso..

9.1.2.3. Più in generale, come si è già osservato supra nei provvedimenti di secondo grado aventi natura discrezionale che incidono su precedenti provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei privati è necessaria la comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della L. n. 241 del 1990, al fine di garantire l'instaurazione di un adeguato contraddittorio endoprocedimentale e assicurare il diritto di difesa ex art. 24 Cost., sicché l'art. 21-octies, comma 2, risulta mal evocato.

Del resto, la revoca di una concessione amministrativa costituisce un provvedimento connotato da ampia discrezionalità amministrativa, richiedendo la valutazione dell'esistenza di attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico mediante effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati. Inoltre, il contributo partecipativo dell'Associazione, come emerge dalla memoria presentata all'Ente civico il 4 ottobre 2025, sarebbe stato tutt'altro che formale, toccando i temi dell'attribuzione della responsabilità per le irregolarità riscontrate nel sito comunale, della valenza del ruolo associativo svolto a favore della collettività locale, e dell'affidamento nella conservazione della concessione, alla luce dei rapporti continuativi di carattere pluridecennale coll'Ente locale. Come affermato dalla giurisprudenza, l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento non è sanabile ai sensi dell'art. 21-octies della medesima legge quando il destinatario del provvedimento avrebbe potuto fornire un apporto sostanziale al procedimento, anche solo per valutare la possibilità di adottare iniziative alternative idonee a tutelare la propria posizione (T.A.R. Campania, n. 2057 del 2023).

A fortiori, ritiene il Collegio che il Comune di Viggiano non abbia dimostrato in giudizio che il contenuto del provvedimento di revoca non sarebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, essendosi limitato ad affermare genericamente che le violazioni accertate giustificassero la revoca.

10. Dalle considerazioni che precedono discende l'accoglimento del ricorso introduttivo e degli atti di motivi aggiunti, con assorbimento di ogni ulteriore censura, e, per l'effetto, l'annullamento degli atti con essi avversati, con salvezza di ulteriori provvedimenti da parte del Comune di Viggiano, da emanare all'esito di un effettivo contraddittorio procedimentale.

11. Le spese seguono la soccombenza, con liquidazione come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata, definitivamente pronunciando, così provvede:

- accoglie il ricorso e gli atti di motivi aggiunti, nei sensi di cui in motivazione;
- condanna il Comune di Viggiano alla rifusione delle spese di lite in favore dell'Associazione ricorrente, forfettariamente liquidando le stesse in misura di € 4000,00, oltre accessori di legge, se dovuti, con distrazione in favore dei procuratori costituiti, dichiaratisi antistatari.

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

Conclusione

Così deciso in Potenza, nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2026, coll'intervento dei magistrati:

Stefania Santoleri, Presidente

Pasquale Mastrantuono, Consigliere

Benedetto Nappi, Consigliere, Estensore