



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 229 del 2012, proposto da:

Piergiorgio Razeti, Felice Ravalli, Andreina Peloso e Comitato Cittadini del Centro Est Onlus, rappresentati e difesi dagli avv. Giovanni Gerbi e Carlo Bilanci, con domicilio eletto presso gli stessi nel loro studio in Genova, via Roma, 11/1;

contro

Comune di Genova, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Aurelio Domenico Masuelli e Luca De Paoli, con domicilio eletto presso gli stessi negli uffici dell'Avvocatura comunale in Genova, via Garibaldi, 9;

nei confronti di

Associazione per la promozione degli spazi sociali autogestiti;
don Andrea Gallo;

per l'annullamento

in parte qua della determinazione dirigenziale 5 dicembre 2011 n. 2011-1133.2.0.-186, avente ad oggetto assegnazione di beni di civica proprietà ad uso associativo all'Associazione per la promozione degli spazi sociali autogestiti (Centro giovanile Terra di nessuno), con riferimento a quello sito in via Bartolomeo Bianco n. 4, nonché per l'annullamento dell'atto di concessione 6 dicembre 2011, registrato all'Ufficio del registro in data 21 dicembre 2011 n. 10221, dell'eventuale atto di sua approvazione e di tutti gli atti presupposti, preparatori, conseguenti e connessi, ed in particolare delle deliberazioni di Giunta 8 luglio 2010 n. 246 e 25 novembre 2011 n. 368.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 ottobre 2013 il dott. Richard Goso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con deliberazione di giunta n. 246 del 8 luglio 2010, il Comune di Genova formulava specifiche direttive agli uffici competenti per il rilascio delle concessioni amministrative aventi ad oggetto gli immobili individuati quali sedi idonee ad ospitare le attività promosse dai “centri giovanili autogestiti” cittadini.

Come si evince dalla motivazione, tale provvedimento si inseriva nell’ambito di una più complessiva linea di intervento volta a promuovere “iniziative di coesione sociale a sostegno della sicurezza e ponendo particolare attenzione ai progetti di aggregazione giovanile”, al fine di valorizzare l’operato di quest’ultima fascia di popolazione, “in particolare degli appartenenti ai quattro centri giovanili autogestiti attivi in città”, nonché di garantire che gli stessi potessero fruire di immobili costituenti “un luogo sicuro per gli occupanti”.

In tale prospettiva, la Giunta riconosceva che “le attività poste in essere dai centri giovanili autogestiti, finalizzate a promuovere un equilibrato sviluppo sociale della comunità giovanile, nonché a favorire l’effettiva e consapevole crescita umana e culturale della persona, rientrano nei compiti istituzionali del Comune di Genova”.

Tra gli immobili presi in considerazione dall’atto di indirizzo, figurava la cosiddetta “Area Lagaccio”, nell’omonimo quartiere cittadino, da destinare a sede delle iniziative del centro giovanile “Terra di nessuno”.

Per la concessione di tale immobile (e degli altri da destinare a sede stabile dei centri giovanili), veniva posta la “condizione essenziale” inerente alla costituzione di un “soggetto giuridico non avente carattere commerciale che sarà l’interlocutore della civica Amministrazione”.

Con successiva deliberazione n. 43 del 17 febbraio 2011, la Giunta comunale approvava l’elenco degli immobili da destinare ad uso associativo in favore di soggetti impegnati in attività di interesse collettivo: nell’elenco delle nuove assegnazioni, figurava l’immobile sito in via Bartolomeo Bianco n. 4, nell’area Lagaccio, da destinare al centro giovanile autogestito Terra di nessuno.

In data 1° giugno 2011, era formalmente costituita l’Associazione per la promozione degli spazi sociali autogestiti, definita quale strumento di interlocuzione con il Comune di Genova per l’assegnazione degli spazi ai centri giovanili autogestiti, allo scopo di garantire “un utilizzo pubblico e plurale” (cfr. art. 2 dello statuto).

Con deliberazione di giunta n. 368 del 25 novembre 2011, il Comune riconosceva l’Associazione quale proprio interlocutore e approvava lo schema del relativo protocollo d’intesa.

Quest’ultimo documento veniva sottoscritto in data 2 dicembre 2011.

Con provvedimento dirigenziale del 5 dicembre 2011, era disposta la concessione dell’immobile di via Bartolomeo Bianco n. 4 all’Associazione per la promozione degli spazi sociali autogestiti, con riferimento alle attività del centro giovanile Terra di nessuno.

Si evince dalla convenzione stipulata il 6 dicembre 2011 che la proprietà comunale in questione consta di un manufatto avente superficie di mq 400 circa ed un piazzale di mq 590 circa.

Sono insorti avverso tali decisioni i signori Piergiorgio Razeti, Felice Ravalli e Andreina Peloso, residenti nel quartiere di Lagaccio, nonché il Comitato cittadini del centro est, costituito nel 2009 allo scopo di “preservare il territorio del Municipio centro est da azioni compiute da persone fisiche, enti pubblici o privati, che possano dare origine a situazioni di degrado, pericolo o incidente per la popolazione e al fine di contribuire allo sviluppo armonico della comunità” (cfr. preambolo dell’atto costitutivo).

Con ricorso giurisdizionale notificato il 27 febbraio 2012 e depositato il 9 marzo 2012, essi hanno impugnato il provvedimento dirigenziale di concessione dell’immobile e le antecedenti deliberazioni di giunta, denunciando la violazione dei principi in tema di evidenza pubblica e delle decisioni che avevano impresso una diversa destinazione all’area in questione, nonché la compromissione delle proprie prerogative partecipative e delle

attribuzioni della circoscrizione territorialmente competente.

Nelle premesse dell'atto introduttivo del giudizio, si rende anche conto di analoga iniziativa intrapresa da alcuni degli odierni ricorrenti, con il ricorso r.g.r. n. 193 del 2010, tuttora pendente, nei confronti della deliberazione comunale (cui non hanno fatto seguito ulteriori determinazioni) che aveva avviato le procedure per la realizzazione di una moschea islamica nel quartiere di Lagaccio.

Si è costituito in giudizio l'intimato Comune di Genova, eccependo l'inammissibilità del ricorso, per mancata o tardiva impugnazione degli atti prodromici alla concessione dell'immobile, e, comunque, la sua infondatezza nel merito.

All'udienza camerale del 29 marzo 2012, il difensore intervenuto per la parte ricorrente ha dichiarato di rinunciare all'istanza cautelare incidentalmente proposta con l'atto introduttivo del giudizio.

In prossimità della pubblica udienza, le parti costituite hanno depositato memorie difensive a sostegno delle rispettive posizioni.

Il ricorso, infine, è stato chiamato all'udienza del 30 ottobre 2013 e, previa trattazione orale, è stato ritenuto in decisione.

DIRITTO

1) La difesa comunale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per mancata o tardiva impugnazione degli atti prodromici alla concessione dell'immobile.

Si tratta delle già richiamate deliberazioni della Giunta comunale n. 246 del 8 luglio 2010 e n. 368 del 25 novembre 2011, impuginate solo con il presente ricorso, e della deliberazione della Giunta comunale n. 43 del 17 febbraio 2011, mai impugnata.

Tale omissione non potrebbe essere sanata attraverso l'impugnazione del successivo provvedimento dirigenziale di concessione, siccome puramente attuativo degli atti presupposti che avevano già individuato con precisione l'immobile da affidare a terzi e sarebbero affette dagli stessi vizi (tali nella prospettazione di parte ricorrente) poi riverberatisi sull'atto consequenziale.

L'eccezione non è fondata.

Infatti, i provvedimenti presupposti cui fa riferimento la difesa comunale contengono, in ossequio al principio di separazione tra compiti gestionali e di indirizzo politico-amministrativo, semplici direttive in ordine alla concessione dell'immobile per cui è contestazione, da realizzarsi con successiva determinazione rientrante nella competenza esclusiva dei dirigenti dell'ente locale.

I privati che si ritengono lesi dalla decisione di assegnare l'immobile al centro giovanile (*recte*: all'Associazione che lo rappresenta nei rapporti con il Comune) non erano onerati, pertanto, all'immediata impugnazione di tali provvedimenti.

Ne consegue la tempestività dell'impugnazione proposta entro il termine di decadenza decorrente dalla conoscenza del provvedimento dirigenziale, ossia dell'unico atto che, avendo disposto l'effettiva concessione dell'immobile, risulta direttamente lesivo dei loro interessi.

2) Con il primo motivo di ricorso, gli esponenti sostengono che la contestata decisione di concedere l'immobile all'Associazione per la promozione degli spazi sociali autogestiti sarebbe illegittima perché non preceduta da una procedura di evidenza pubblica.

Il Comune, infatti, si sarebbe avvalso dello schema concessorio per realizzare la "messa a norma" di un edificio privo dei "requisiti minimi per l'uso", innanzitutto quanto a disponibilità di servizi igienici, cosicché il rapporto andrebbe qualificato come appalto di lavori, da affidarsi mediante gara pubblica.

In ogni caso, anche per la semplice concessione dell'immobile, il Comune avrebbe dovuto svolgere una procedura

comparativa “volta a verificare l’eventuale esistenza di soggetti interessati” e “disposti ad offrire all’amministrazione condizioni migliori o di soddisfare maggiormente l’interesse pubblico”.

Tale confronto si sarebbe reso ancor più necessario dal momento che il Comitato ricorrente aveva presentato, in epoca antecedente, una domanda per l’assegnazione dell’immobile in contestazione.

Viene denunciato, infine, il vizio di carenza di motivazione, con riguardo alla mancata esplicitazione delle ragioni sottese alla scelta di procedere ad un “affidamento diretto senza gara”.

2.1) Il primo profilo di censura (ultimo nell’esposizione di parte ricorrente, ma prioritario in ordine logico) è palesemente privo di pregio giuridico.

E’ di tutta evidenza, infatti, che l’assegnazione dell’immobile ad un soggetto terzo non era funzionale all’esecuzione di lavori per la messa a norma dell’edificio, bensì costituiva lo strumento per realizzare l’interesse del concessionario a svolgere, grazie alla disponibilità degli spazi messi a disposizione dall’Ente locale, le proprie attività nel campo socio-culturale.

La causa giuridica del rapporto non è omologabile, quindi, al contratto di appalto, ma identifica un rapporto pubblicistico intercorrente tra l’amministrazione e il concessionario, nell’ambito del quale la condizione inerente al completamento dei servizi igienici (o alla realizzazione di un prefabbricato avente tale destinazione) è irrilevante ai fini della qualificazione del rapporto.

Fermo restando che, nella convenzione accessoria alla concessione, la realizzazione dei lavori suddetti è stata configurata come mera facoltà del concessionario, da realizzarsi eventualmente a scomputo del canone concessorio (cfr. art. 5, comma 3).

In definitiva, non vertendosi nell’ambito dell’appalto di lavori, né configurandosi l’assegnazione dell’immobile quale elemento di un’operazione commerciale, non sussistevano i presupposti che avrebbero richiesto l’espletamento di una gara pubblica per la scelta della migliore offerta.

2.2) Ciò premesso, il Collegio ritiene di dover precisare che, in ossequio alle esigenze di tutela della concorrenza e di parità di trattamento, le concessioni di beni pubblici suscettibili di sfruttamento commerciale (ovvero costituenti il mezzo per affidare a terzi attività suscettibili di sfruttamento) non possono prescindere dall’espletamento di una procedura di evidenza pubblica.

Le concessioni di beni non destinati allo sfruttamento economico rappresentano, invece, una manifestazione del potere dominicale dell’ente proprietario che, pur essendo soggetta al rispetto dei canoni di pubblicità, imparzialità e buona amministrazione, precede logicamente la realizzazione delle aspettative dei soggetti terzi.

Ne deriva che la pubblica amministrazione, pur non potendo individuare in modo arbitrario i soggetti cui affidare la disponibilità dei propri beni, non è tuttavia tenuta all’espletamento di un confronto comparativo fra i potenziali concessionari laddove, nell’esercizio delle proprie attribuzioni discrezionali, ritenga motivatamente che l’attività di particolari soggetti meriti di essere favorita in ragione dell’interesse che presenta per la collettività, soprattutto qualora le finalità del privato coincidano con gli obiettivi prefissati dall’amministrazione.

E’ la situazione verificatasi nel caso in esame, dove il Comune di Genova, fin dalla delibera di indirizzi del 8 luglio 2010, ha apertamente manifestato il proprio interesse per le attività socio-culturali dei centri giovanili autogestiti, addirittura affermando che esse “rientrano nei compiti istituzionali del Comune” medesimo.

Tale giudizio di valore escludeva *ex se* la possibilità di confronto con altre richieste di concessione dello specifico bene, anche se provenienti da soggetti astrattamente meritevoli.

La contraria impostazione comporterebbe, quale logica conseguenza, che la pubblica amministrazione non possa disporre dei propri beni in coerenza con le scelte discrezionali (*lato sensu* politiche) operate a monte, dovendosi invece limitare a scegliere i beneficiari sulla base di criteri riferiti all’ordine cronologico di presentazione delle

domande, ovvero alla maggiore convenienza economica: soluzione che si appalesa assurda soprattutto nell'amministrazione locale, dove i criteri che presiedono all'utilizzo del patrimonio pubblico e le finalità perseguite attraverso i relativi atti di disposizione costituiscono una parte non irrilevante del programma "di governo" dell'Ente.

E' appena il caso di aggiungere come la contestata concessione fosse anche finalizzata al ripristino delle condizioni di sicurezza e di legalità sostanziale che implicavano necessariamente l'identificazione dei beneficiari con gli occupanti attuali dell'immobile.

2.3) Per completezza, va anche precisato che l'istanza formulata dal Comitato ricorrente con nota del 4 settembre 2009 non sarebbe comunque risultata idonea a generare il confronto comparativo invocato dagli esponenti, poiché priva dei caratteri minimi di concretezza e puntualità necessari per qualificarla come vera e propria domanda di concessione dell'immobile in contestazione.

Con tale nota, infatti, il Comitato cittadini del centro est, dopo aver genericamente denunciato la carenza di infrastrutture per i residenti nel quartiere e la condizione di degrado dell'area, aveva chiesto che gli spazi di cui si controverte fossero messi a sua disposizione per realizzarvi un'area verde "presidiata", entro la quale avrebbe dovuto sorgere una "struttura polivalente" comprendente spazi per una pubblica assistenza, un centro polispecialistico ed uno spazio coperto per attività fisio-riabilitativa della popolazione anziana.

Il tutto sarebbe stato "realizzato e gestito in regime di volontariato" dal Comitato proponente.

E' evidente, alla luce di tali contenuti, come la nota in questione non contenesse una specifica richiesta di concessione dell'immobile comunale, ma una semplice segnalazione o proposta circa l'opportunità di programmare alcuni interventi ritenuti di pubblico interesse, ma palesemente eccedenti le capacità realizzative di un comitato di cittadini (che, nel caso in esame, non ha neppure documentato il proprio indice di rappresentatività, né la capacità di attrarre le risorse finanziarie indispensabili per realizzare un così impegnativo programma di interventi).

Contenuti sostanzialmente analoghi presenta la successiva nota del 13 settembre 2011 che, peraltro, è successiva ai provvedimenti di destinazione dell'area e non fa riferimento allo specifico manufatto affidato in concessione.

2.4) I provvedimenti impugnati, infine, sono corredati da un supporto motivazionale articolato, nel quale, come riferito in premessa, l'Amministrazione precedente ha compiutamente esposto le ragioni che giustificano l'interesse manifestato per le attività dei centri giovanili autogestiti, la coincidenza con i fini perseguiti dall'azione amministrativa e l'importanza che, in tale contesto, riveste la concessione dell'immobile da destinare a sede del centro giovanile Terra di nessuno.

Ne consegue l'inconsistenza della censura inerente al difetto di motivazione dei provvedimenti medesimi.

2.5) Il motivo di ricorso, in conclusione, è infondato e deve essere disatteso.

3) La censura dedotta con il secondo motivo di ricorso concerne l'omessa comunicazione, a seguito dell'invio della citata nota 4/9/2009, dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda ivi formulata, come richiesto dall'art. 10 *bis* della legge n. 241 del 1990.

Anche volendo ipotizzare che la nota suddetta fosse idonea a generare uno specifico obbligo di provvedere in capo alla pubblica amministrazione, la doglianza riguarderebbe, però, il diverso procedimento così originato, non quello definito con il provvedimento di concessione qui gravato.

Gli esponenti lamentano, altresì, di non aver ricevuto la comunicazione di avvio di quest'ultimo procedimento, ma nessuno di essi era titolare di una posizione qualificata che ne imponesse il coinvolgimento procedimentale, atteso che la presentazione di una proposta alternativa relativa alla destinazione dell'area poteva generare, a tutto voler concedere, una mera aspettativa di fatto in capo a coloro che l'avevano sottoscritta.

Anche il secondo motivo, pertanto, è infondato e deve essere rigettato.

4) Le censure dedotte con il terzo e il quarto motivo di ricorso investono tematiche affini e possono essere esaminate congiuntamente.

Sostiene parte ricorrente che l'immobile affidato in concessione con il provvedimento impugnato apparterebbe al patrimonio indisponibile del Comune, siccome destinato al pubblico servizio relativo agli impianti sportivi e spazi verdi previsti nell'area del Lagaccio: tale immobile, pertanto, non avrebbe potuto essere sottratto alla sua destinazione, con l'effetto di precludere la realizzazione del servizio pubblico suddetto.

In questa prospettiva, viene anche denunciato (v. quarto motivo) il vizio di contraddittorietà estrinseca rispetto ai precedenti atti con cui il Comune e la Circoscrizione avrebbero impresso una diversa destinazione d'uso all'immobile *de quo*.

Tali doglianze, ancor prima che prive di pregio giuridico, appaiono infondate in fatto.

Rileva la difesa comunale, infatti, che nell'area in questione sono presenti e funzionanti tutti gli impianti sportivi (campo da calcio, campo da hockey e bocciodromo) della cui mancata realizzazione si duole la controparte.

In difetto di contrarie allegazioni dei ricorrenti, tale circostanza deve ritenersi adeguatamente comprovata e dimostra di per sé l'inconsistenza degli argomenti esposti *ex adverso*.

Appare evidente, in ogni caso, che la presenza e le attività di un centro giovanile non sono incompatibili con il funzionamento delle strutture sportive del quartiere, potendo anzi proficuamente integrarsi con esse.

5) Con il quinto e ultimo motivo di ricorso, gli esponenti denunciano la violazione delle prerogative della competente Circoscrizione alla quale, in forza delle vigenti disposizioni statutarie, spetta la gestione del "patrimonio comunale ad uso sociale".

La censura non considera, però, che l'immobile in contestazione, già classificato quale locale "ad uso associativo della Circoscrizione centro est" (con deliberazione di giunta n. 107 del 2007), è stato successivamente classificato (con deliberazione di giunta n. 43 del 2011) quale "bene di interesse cittadino", risultando così sottratto ai poteri gestionali della Circoscrizione.

Nel contesto del motivo di ricorso, viene anche denunciata la mancata acquisizione del parere obbligatorio che, ai sensi dell'art. 59 del regolamento comunale sul decentramento, il consiglio circoscrizionale è chiamato ad esprimere su taluni provvedimenti di interesse generale, quali le modifiche del programma pluriennale dei lavori pubblici ovvero dei programmi comunali nel campo della cultura, dei servizi sociali, dello sport e del tempo libero. I provvedimenti della cui legittimità si controverte, però, hanno una portata limitata allo specifico immobile (*recte*: agli immobili da destinare a sede dei centri giovanili) e non producono effetti sulle menzionate tipologie di atti di programmazione.

Anche quest'ultima censura di legittimità, pertanto, è priva di pregio.

6) In conclusione, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

In considerazione della peculiarità della controversia, le spese di lite vanno integralmente compensate fra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Richard Goso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/01/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)