

Publicato il 12/02/2018

N. 00260/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00167/2017 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana
(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 167 del 2017, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Associazione I. , in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa
dagli avvocati Gino Salvatori e Thomas Layne, domiciliata ex art. 25 cpa presso
Segreteria T.A.R. in Firenze, via Ricasoli, n. 40;

contro

Comune di Lucca, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso
dagli avvocati Luca Campinoti e Carmela Di Filippo, con domicilio eletto presso lo
studio dell'avv. Giovanni Genta in Firenze, via della Robbia, n 66;

per l'annullamento

con il ricorso originariamente proposto:

- del provvedimento adottato dal Comune di Lucca con Determinazione n. 1947
del 15 novembre 2016, Settore Dipartimentale 8 - Valorizzazione del Patrimonio e
dell'Immagine della Città, avente per oggetto "Concessione in uso all'Associazione
I. dell'immobile posto in, via denominato

.....", notificata il 23.11.2016 con comunicazione n. 126271 del 16.11.2016 ;

- della comunicazione del 22 dicembre 2016 del Comune di Lucca, Settore Dipartimentale 8 - Valorizzazione del Patrimonio e dell'Immagine della Città a firma del Dirigente Arch. M. T., recante la seguente motivazione “La nota del 17.11.2016 (prot. n. 127550 del 17.11.2016) dell'AIG, nonché la Sua del 28.11.2016 (prot. 132096 del 29.11.2016), pervenute successivamente alla chiusura del procedimento, risultano comunque inconferenti in quanto inidonee a diversamente valutare il dato incontrovertibile della violazione degli obblighi previsti dagli art. 15 e 16 del disciplinare, al cui rispetto la AIG è stata ripetutamente e formalmente richiamata, nei tempi antecedenti all'avvio del procedimento.”;

- di ogni ulteriore atto connesso, richiamato, presupposto o consequenziale, ancorché non conosciuto, per quanto lesivo dell'interesse delle ricorrenti con richiesta risarcimento danni;

con i motivi aggiunti depositati in data 24 febbraio 2017:

- della nota del Comune di Lucca prot. gen. n. 14560 del 6 febbraio 2017, notificata in data 13.02.2017 (doc.13), e della nota del 15 febbraio 2017, notificata in data 22.02.2017 con cui tra l'altro viene comunicato che “la data alla quale procederemo all'acquisizione dell'immobile nei termini e con le modalità di cui alla nota del 6.2 u.s. è spostata al 1 marzo 2017 alle ore 10.00 presso l'Ostello”;

- di ogni ulteriore atto connesso, richiamato, presupposto o consequenziale, ancorché non conosciuto, per quanto lesivo dell'interesse delle ricorrenti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2018 il dott. Riccardo Giani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Con il ricorso introduttivo del giudizio l'Associazione I. impugna gli atti con cui il Comune di Lucca ha disposto la revoca della concessione ed il recupero coattivo dell'immobile situato nel medesimo Comune in Via....., ove la suddetta Associazione ha da anni avviato l'esercizio di una struttura ricettiva alberghiera denominata “.....”.

Giova premettere che l'A.I.G. ha conseguito il diritto d'uso del suddetto immobile in forza della concessione rilasciata dal Direttore Generale del Comune di Lucca in data 25 agosto 2000, la quale prevedeva appunto la destinazione dello stabile ad attività alberghiera e sanciva l'obbligo per il concessionario di versare all'ente locale il canone annuo di € 51.645,69 (soggetto ad aggiornamento annuale) in due rate semestrali a scadenza 31 gennaio e 31 luglio di ogni anno. Prevedeva altresì la facoltà dell'amministrazione di revocare la concessione «nei casi di gravi o reiterate violazioni degli obblighi derivanti dalla convenzione».

Dopo quindici anni di gestione diretta dell'Ostello, l'A.I.G. – pur rimanendo intestataria della concessione – ha subaffittato l'edificio comunale e l'azienda alberghiera ivi esercitata alla società Cooperativa L. a r.l. con contratto di affitto di ramo d'azienda del 24.4.2015.

Dopo tale cessione, l'A.I.G. ha cessato di pagare le rate del canone di concessione al Comune di Lucca, il quale ha provveduto – con le note n. 15694 del 16.2.2015, n. 61664 del 23.6.2015, n. 114437 del 12.11.2015 nonché n. 6717 del 21.1.2016 – a sollecitare il pagamento dei ratei scaduti negli anni 2015 e 2016 (nessuno dei quali è stato versato dalla suddetta Associazione per statuizione incontroversa tra le parti).

Conseguentemente il dirigente del Dipartimento 8 (“Valorizzazione del patrimonio e dell’immagine della città”) del suddetto Comune – previa comunicazione di avvio del procedimento con nota prot. n. 105396 del 30.9.2016 – ha emanato il provvedimento prot. n. 1947 del 15.11.2016 (notificato il 23.11.2016), col quale, dato atto delle gravi inadempienze della concessionaria, ha revocato la concessione a quest’ultima rilasciata nell’agosto 2000 ai sensi degli artt. 15 e 16 della citata concessione.

2 - Avverso tale provvedimento l’A.I.G. è insorta con ricorso notificato in data 22 gennaio 2017 e contenente due articolate censure di diritto:

- con la prima, la ricorrente ha evidenziato l’insussistenza dei presupposti indicati dall’art. 21-*quinquies* della l. 241/1990 per l’esercizio del potere di revoca in autotutela della concessione, rilevando in particolare che il provvedimento impugnato richiama – quali uniche norme fondanti la potestà esercitata dal Comune – gli articoli 15 e 16 della convenzione accessiva all’atto concessorio; ha rilevato altresì che, mancando l’indicazione del presupposto giuridico della revoca, il provvedimento sarebbe anche immotivato, con conseguente violazione dell’art. 3 della l. 241/1990; infine ha posto in evidenza come il Comune di Lucca avrebbe, del tutto illegittimamente, trascurato importanti circostanze fattuali, tra cui, da un lato, il persistente inadempimento della Cooperativa subaffittuaria all’obbligo di pagamento dei canoni di locazione dovuti all’Associazione; d’altro lato, le iniziative giudiziarie tempestivamente poste in essere dall’A.I.G. dinnanzi all’autorità giudiziaria ordinaria per il recupero delle somme ad essa dovute; ed infine, la circostanza che l’Associazione medesima sia stata ammessa al concordato preventivo con decreto del Presidente del Tribunale di Roma del 6.10.2017, n. 66: ciò che, peraltro, avrebbe del tutto impedito all’A.I.G. di effettuare qualsivoglia pagamento in favore del Comune, stante il divieto in tal senso sancito dall’art. 168 della legge fallimentare;

- con la seconda, l'A.I.G. ha dedotto il difetto di competenza dell'organo che ha emanato il provvedimento impugnato; in proposito, l'Associazione rileva che l'art. 21-*quinqüies* della l. 241/1990 impone che la revoca di un provvedimento amministrativo sia disposta o dallo stesso organo che ha emanato il provvedimento stesso oppure da quello cui la legge ha eccezionalmente attribuito tale potere, mentre, nel caso di specie, la revoca della concessione sarebbe stata adottata da un soggetto (il Direttore Generale del Comune di Lucca) diverso da quello che ha poi disposto la revoca del medesimo atto (il Dirigente dell'ottavo Dipartimento comunale), con conseguente incompetenza di quest'ultimo.

3 - Le suddette censure sono state riprodotte nell'atto di motivi aggiunti notificato il 24 febbraio 2017, con cui l'A.I.G. ha impugnato le note prot. n. 14560 del 6 febbraio 2017 (notificata il 13.02.2017) e prot. n. 19027 del 15.02.2017 (notificata il 22.02.2017), a mezzo delle quali il Comune di Lucca prima fissava e poi differiva la data prevista per l'acquisizione coattiva dell'immobile.

4 - Si è costituito in giudizio il Comune di Lucca, il quale ha affermato che – contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente – nel caso di specie sussistono pienamente i presupposti per disporre la revoca della concessione in oggetto ai sensi dell'art. 21-*quinqüies* della l. 241/1990, poiché i ripetuti inadempimenti di A.I.G. avrebbero determinato l'incompatibilità della prosecuzione del rapporto concessorio con l'interesse pubblico alla corretta e proficua gestione degli immobili comunali, così che il provvedimento gravato verrebbe pienamente ricondotto al paradigma di cui all'art. 21-*quinqüies* della l. 241/1990. Ancora, l'ente locale ha evidenziato la sua terzietà rispetto ai rapporti tra l'A.I.G. e la Cooperativa subaffittuaria – con conseguente irrilevanza dei presunti inadempimenti da quest'ultima posti in essere in danno della suddetta Associazione – nonché l'irrilevanza dell'avvenuta ammissione di A.I.G. al concordato preventivo (circostanza asseritamente appresa dopo la conclusione del procedimento di

revoca). Infine, ha ritenuto insussistente il vizio di incompetenza dedotto col secondo motivo.

5 - Con decreto cautelare monocratico n. 107/2017, il Presidente della Sezione ha sospeso il gravato provvedimento di revoca, fissando, per la trattazione della domanda cautelare principale, l'udienza del 28.3.2017. All'esito di quest'ultima, il Collegio con ordinanza n. 160/2017 ha accolto anche la domanda cautelare principale, contestualmente fissando l'udienza pubblica per la discussione del ricorso nel merito in data 16.1.2018.

6 - In vista di tale udienza, le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi.

In particolare, l'A.I.G. – con memoria del 14.12.2017 – ha dedotto vizi propri delle due note impugnate con l'atto di motivi aggiunti. Nello specifico – secondo tale Associazione – le suddette note costituirebbero esercizio di un potere di “autotutela esecutiva” del tutto precluso all'amministrazione comunale nel caso di specie, stante la rientranza del bene conteso nel patrimonio disponibile dell'ente locale.

A sua volta, il Comune di Lucca ha contestato le censure da ultime richiamate rilevando anzitutto la loro tardività (essendo le medesime dedotte con memoria difensiva non notificata). Inoltre, ha chiarito che l'immobile in questione appartiene al “demanio culturale” dell'ente locale, trattandosi di bene vincolato ai sensi della Parte II del d.lgs. n. 42/2004 e comunque destinato allo svolgimento di un servizio pubblico di ricezione turistica a basso costo in forza dell'accordo di programma del 12.12.1997 concluso dal Comune, l'A.I.G., la Soprintendenza ai Beni Artistici, Architettonici Ambientali e Storici e l'Azienda di promozione turistica di Lucca ai sensi dell'art. 27 della legge n. 142/1990.

7 – Chiamata la causa alla pubblica udienza del 16.1.2018 e sentiti i difensori comparsi, come da verbale, la stessa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

8 – Rileva il Collegio, ai fini dell'esame del primo motivo di ricorso, come invero l'atto impugnato, ancorché formalmente denominato come “revoca” ex art. 21-

quinquies della l. 241/1990 della concessione d'uso dell'immobile sito in Via, integri in realtà gli estremi di un provvedimento dichiarativo della decadenza dell'A.I.G. dalla concessione stessa, provvedimento adottato a causa del ripetuto inadempimento di tale Associazione agli obblighi derivanti dalla concessione. L'atto dichiarativo della decadenza da una concessione di bene pubblico è espressione tipica di un potere autoritativo connesso alla gestione del demanio ovvero del patrimonio indisponibile della pubblica amministrazione (ex multis, Cons. Stato, Sez. VI, 30.11.2016, n. 5043; TAR Lazio, Roma, Sez. II, 4.5.2017, n. 5270) e, come già chiarito da questa Sezione, esso “costituisce manifestazione di un potere di autotutela vincolato e ad avvio doveroso, e non richiede specifiche valutazioni in ordine all'interesse pubblico alla sua adozione, rientrando nella generale e tipica categoria della revoca sanzionatoria” (cfr. TAR Toscana, Sezione III, n. 393/2013, confermata da Cons. Stato, Sez. VI, 30.9.2015, n. 4551). In altri termini, la potestà di dichiarare la decadenza del concessionario – a differenza di quella di revocare in autotutela la concessione – ha natura vincolata, dipendendo esclusivamente dall'accertamento dei presupposti che ne giustificano l'emanazione (quale, per l'appunto, il grave inadempimento del concessionario agli obblighi derivanti dalla concessione), con la conseguenza che, nell'esercizio di tale potere, l'amministrazione non può esprimere alcun apprezzamento discrezionale circa l'opportunità o meno del prosieguo del rapporto concessorio.

8.1 – La corretta qualificazione giuridica del provvedimento gravato comporta l'infondatezza delle censure con cui l'A.I.G. contesta il difetto dei presupposti, nonché la carenza motivazionale, dell'atto di revoca (*rectius*: decadenza) del provvedimento concessorio; infatti, da un lato, non trova applicazione al caso di specie l'art. 21-*quinquies* della l. 241/1990 e, pertanto, non colgono nel segno le censure dell'A.I.G. volte ad evidenziare la carenza dei presupposti previsti da tale norma; d'altro lato, il provvedimento dichiarativo della decadenza – avendo, come

detto, natura vincolata – non necessita di particolare motivazione da parte dell'ente concedente, potendo quest'ultimo limitarsi ad indicare le violazioni dei doveri derivanti dal titolo concessorio poste in essere dal concessionario, le quali hanno determinato l'amministrazione ad interrompere il rapporto in corso.

8.2 - Né, d'altra parte, assume rilievo la circostanza – ripetutamente invocata dall'A.I.G. – secondo cui il mancato pagamento dei canoni concessori sarebbe dipeso dalla morosità dell'impresa subaffittuaria. Infatti, come correttamente sostenuto dalla difesa del Comune di Lucca, quest'ultimo è estraneo ai rapporti fra il concessionario ed il subconduttore dell'immobile pubblico, con la conseguenza che le eventuali inadempienze del subconduttore stesso all'obbligo di pagamento del canone di sub-affitto non liberano il concessionario dal rischio della decadenza dal rapporto concessorio.

8.3 - Inoltre, sono infondati gli assunti con cui l'A.I.G. lamenta il difetto di motivazione e l'irragionevolezza del provvedimento impugnato per non avere quest'ultimo considerato che la stessa Associazione ha proposto domanda di ammissione al concordato preventivo ed è stata successivamente ammessa a tale procedura con decreto del Tribunale di Roma del 6.10.2017, n. 66. Circostanza che – secondo l'A.I.G. – non avrebbe consentito alla stessa di sanare le morosità maturate nei confronti del Comune di Lucca, stante il divieto per il debitore che abbia formulato domanda di ammissione al concordato preventivo di pagare i creditori con titolo anteriore alla domanda stessa (divieto imposto dall'art. 168 della l. n. 267/1942).

Anche tale argomentazione non merita condivisione.

Occorre anzitutto premettere che – ai sensi dell'art. 168 del r.d. n. 267/1942 – “dalla data della pubblicazione del ricorso nel registro delle imprese e fino al momento in cui il decreto di omologazione del concordato preventivo diventa definitivo, i creditori per titolo o causa anteriore non possono, sotto pena di nullità, iniziare o proseguire azioni esecutive e cautelari sul patrimonio del debitore”

(comma 1). Da tale norma, la giurisprudenza del giudice ordinario desume l'esistenza, in capo al debitore, di un generale divieto di pagamento dei creditori con titolo anteriore alla suddetta domanda di concordato. Ciò poiché, diversamente opinando, si ammetterebbe che i suddetti creditori – pur non potendo attivare i propri crediti in via esecutiva in pendenza del termine previsto dalla norma – possano comunque conseguire il soddisfacimento delle proprie ragioni per effetto dell'adempimento spontaneo del debitore (con conseguente pretermissione della par condicio fra i creditori inseriti nel piano di concordato): cfr. Cass. civ. Sez. I, 12.1.2007, n. 578; Tribunale Massa, 1.2.2016; Tribunale Padova, sez. I, 9.5.2013. Indubbiamente i suddetti principi normativi – nella misura in cui siano compatibili con la peculiare disciplina dell'azione amministrativa – trovano applicazione anche alle pubbliche amministrazioni, le quali, ove vantino crediti nei confronti di un soggetto ammesso al concordato preventivo, possono ottenerne il soddisfacimento (solo) nel rispetto dell'ordine di prelazione e delle modalità di pagamento che risultano dal piano di concordato.

Tuttavia, da tali assunti non può farsi discendere una generale preclusione all'esercizio dei poteri di autotutela pubblicistica che l'ordinamento riconosce all'amministrazione ai fini della migliore conservazione del patrimonio pubblico. Tali poteri, infatti, sono posti a presidio dell'interesse collettivo alla comune fruizione dei suddetti beni ed al mantenimento della destinazione pubblicistica agli stessi impresa dall'amministrazione. Interesse che, a ben vedere, prevale sulle esigenze economiche individuali del debitore e dei creditori partecipanti al procedimento di liquidazione. In tal senso si è espressa la Corte di Cassazione, la quale – pur avendo chiarito che, in caso di fallimento dell'impresa intestataria di concessioni demaniali marittime, queste ultime si acquisiscono di diritto all'attivo della massa fallimentare (sono cioè assimilate agli altri beni del fallito) – ha altresì precisato che la suddetta assimilazione non comporta il totale sacrificio degli interessi pubblici sottesi alla corretta gestione dei beni del demanio (o del

patrimonio indisponibile) pubblico; al contrario, secondo tale decisione, gli interessi medesimi sono salvaguardati “dal potere dell'amministrazione di disporre la revoca o la decadenza della concessione, ai sensi degli artt. 42 e 47 c.n., e, in caso di vendita o di esecuzione forzata, di dare o non dare il gradimento al subentro nella concessione da parte dell'acquirente o dell'aggiudicatario delle opere o degli impianti costruiti dal concessionario, senza bisogno del consenso di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 46 c.n., comma 2”;

in altri termini, l'amministrazione – oltre alla possibilità di negare il subingresso degli organi della procedura esecutiva nella titolarità delle concessioni – può disporre la decadenza degli organi stessi (che siano già subentrati al debitore), a fronte degli inadempimenti da questi ultimi (o dal debitore stesso) posti in essere in pendenza del rapporto concessorio, ciò in virtù dell'esigenza di funzionalizzazione dei beni pubblici all'interesse generale, che – come detto – prevale sulle istanze dei creditori procedenti (Cass. civ., Sez. I, 28.7.2016, n. 15698; id., Sez. I, 26.5.2009, n. 12140).

Si tratta di conclusioni che non possono non valere anche nel caso in cui il titolare originario della concessione sia stato ammesso al concordato preventivo: invero, in quest'ipotesi non si verifica neppure il subingresso degli organi della procedura esecutiva nella posizione del debitore e, conseguentemente, il rapporto concessorio continua fra quest'ultimo e l'amministrazione concedente, la quale ben può sanzionare gli inadempimenti del debitore stesso col provvedimento di decadenza.

In linea con queste conclusioni, la giurisprudenza amministrativa – ribaditi espressamente i principi sanciti dalla Cassazione nelle citate pronunce – ha, ancor più chiaramente, affermato che “l'Amministrazione pubblica deve ritenersi legittimata ad emanare provvedimenti estintivi del rapporto concessorio anche dopo l'apertura del concordato o la dichiarazione di fallimento nei confronti del concessionario – il quale resta obbligato ad adempiere alle obbligazioni (anche pregresse) gravanti sullo stesso in forza del rapporto concessorio –, in funzione di tutela dell'interesse pubblico a un proficuo uso dei beni demaniali, prevalente sugli

interessi privati del ceto creditorio, a pena di un'inammissibile modificazione surrettizia della destinazione pubblica dei beni demaniali, quale stabilita dalla legge" (Cons. Stato, Sez. VI, 29.11.2017, n. 5582; TAR Liguria, Sez. II, 17.7.2015, n. 686).

Da quanto sopra, emerge che l'ammissione di A.I.G. al concordato preventivo non costituiva impedimento all'esercizio del potere dichiarativo della decadenza da parte del Comune di Lucca, con conseguente infondatezza delle censure sul punto sollevate da parte ricorrente.

8.4 – Neppure meritano condivisione le doglianze contenute nella memoria del 14.12.2017, nella quale l'A.I.G. ha censurato per la prima volta vizi propri delle note n. 14560 e n. 19027 del 2017 – disponenti il recupero coattivo dell'immobile – rilevando che quest'ultimo apparterebbe al patrimonio disponibile dell'ente locale e, conseguentemente, l'ente stesso non avrebbe potuto attivare i poteri di "autotutela esecutiva" che gli articoli 823 e 826 c.c. ammettono rispetto ai soli beni del demanio e del patrimonio indisponibile pubblico. Si tratta di censure che determinano una palese estensione del *thema decidendum*, con l'effetto che esse non potevano essere contenute in un atto processuale (la memoria difensiva) inidoneo all'introduzione di nuove domande e, peraltro, non notificato all'amministrazione comunale. Peraltro tali censure sono comunque infondate. Invero – anche non accedendo alla tesi del Comune, secondo cui l'immobile *de quo* apparterebbe al "demanio culturale" in forza del vincolo archeologico su di esso imposto ai sensi della Parte II del d.lgs. n. 42/2004 (circostanza di cui non v'è prova in atti) – deve comunque rilevarsi che tale immobile risulta destinato stabilmente, in forza di atti comunali vincolanti, allo svolgimento di un'attività di pubblico interesse; ciò che determina l'attrazione del bene stesso al patrimonio indisponibile dell'ente locale.

In proposito, si osserva che – secondo pacifica giurisprudenza – un bene non appartenente al demanio necessario può rientrare nel patrimonio indisponibile dell'ente pubblico in presenza di un doppio requisito: ossia, da un lato, la

manifestazione di volontà dell'ente stesso di destinare il bene ad un pubblico servizio (c.d. elemento soggettivo) e, d'altro lato, l'effettività ed attualità di tale destinazione: c.d. elemento oggettivo (ex multis TAR Lazio, Sez. II, 4.5.2017, n. 5238).

Nel caso di specie, si evidenzia che la destinazione dell'immobile oggetto di causa ad attività di accoglienza turistica è avvenuta nell'ambito di un piano di recupero e restauro dello stesso immobile finanziato dallo Stato ai sensi della legge n. 270 del 1997 ("Piano degli interventi di interesse nazionale relativi a percorsi giubilari e pellegrinaggi in località al di fuori del Lazio"). In particolare, tale legge ha previsto che – nell'ambito del «piano degli interventi di interesse nazionale» finalizzati ad incentivare il pellegrinaggio presso le mete religiose storiche al di fuori del Lazio (art. 1 comma 1) – la Presidenza del Consiglio dei Ministri approvasse singoli progetti concernenti «i settori dell'accoglienza, della ricettività a basso costo o in comunità religiose e dei relativi servizi» (art. 1 comma 3). Sulla base di tale disciplina, il Comune di Lucca, l'A.I.G., la Soprintendenza ai Beni Artistici, Architettonici Ambientali e Storici e l'Azienda di promozione turistica di Lucca hanno concluso, in data 12.12.1997, un accordo di programma (redatto ai sensi dell'art. 27 della legge n. 142 del 1990) avente ad oggetto il "restauro e recupero del complesso edilizio di Via, parte dell'ex ".....", al fine di destinarlo ad ostello dei pellegrini per l'anno 2000 e successivamente ad accoglienza turistica". Il suddetto accordo di programma è stato attuato con una prima delibera del Consiglio comunale di Lucca del 18.12.1997 n. 238 (di approvazione dell'accordo stesso) e con la successiva deliberazione di Giunta comunale del 25.8.2000 n. 260 (richiamata come atto presupposto dalla convenzione depositata in atti dal Comune al doc. 6), la quale ha previsto la formazione di: «1. apposita convenzione per la concessione in uso del complesso edilizio; 2. un disciplinare d'uso; 3. un regolamento esecutivo». Tali atti sono stati successivamente approvati dal Comune di Lucca ed accettati dall'A.I.G., la quale –

in data 25.8.2000 – ha sottoscritto la suddetta convenzione, recante in allegato il disciplinare d'uso e contenente rinvii al regolamento esecutivo (cfr. doc. 6 cit.).

Tali atti, per quanto in questa sede specificamente interessa, prevedono:

– la destinazione dell'immobile oggetto di concessione allo svolgimento del «servizio di pubblica utilità di ricezione turistica diurna e notturna nonché degli altri servizi annessi complementari» (art. 1 convenzione);

– il divieto di destinazione ad usi diversi da quello sopra indicato (art. 11 disciplinare);

– condizioni minime di qualità del servizio alberghiero e dei servizi accessori;

– l'istituzione di un "Comitato Zonale", composto da rappresentanti del Comune e dell'Associazione concessionaria, avente il compito di controllare le modalità di svolgimento del servizio oggetto della concessione, relazionare al Comune circa la gestione del concessionario nonché autorizzare l'eventuale attribuzione della medesima gestione ad un terzo (art. 10 disciplinare);

Ebbene, da quanto sopra, emerge con evidenza che l'immobile oggetto della presente vicenda non può considerarsi alla stregua di un qualunque cespite del patrimonio disponibile comunale. Esso invero risulta stabilmente destinato, almeno per tutta la durata della concessione affidata all'A.I.G. (pari a 18 anni dalla data della stipula e cioè fino al 24.8.2018) allo svolgimento di attività di accoglienza turistica a basso costo, in forza di atti comunali vincolanti che prescrivono anche peculiari forme di gestione e controllo dell'attività svolta nell'immobile.

Tale attività, peraltro, viene espressamente qualificata (nel citato articolo 1 della convenzione) come un servizio di pubblica utilità. Ciò che evidenzia un'apposita scelta del Comune di Lucca nel senso di ricomprendere la promozione turistica fra i servizi che il Comune stesso – in quanto ente a fini generali – sceglie di erogare ai propri cittadini (TAR Umbria, Sez. I, 19.11.2014, n. 549).

Peraltro, nel caso di specie, la realizzazione della struttura alberghiera in questione – con apposizione del relativo vincolo di destinazione all'immobile comunale – è

stata finanziata dallo Stato nell'ambito di un piano di incentivi ad attività turistiche coerenti con le finalità della legge n. 270 del 1997. Ciò che conferma ancor più il particolare status giuridico dell'immobile in questione.

Oltretutto, deve ritenersi che il suddetto vincolo di destinazione fosse ancora attuale al momento in cui il Comune di Lucca ha emanato il provvedimento impugnato. Invero, la gestione dell'Ostello è stata condotta dall'A.I.G. in forza dell'unico rapporto concessorio instaurato col Comune di Lucca in data 25.8.2000, senza che l'immobile in oggetto sia mai stato adibito (neppure dopo il sub-affitto alla Cooperativa L. a r.l.) ad attività differenti od incompatibili rispetto a quelle sancite nella suddetta concessione. Se ne desume che la destinazione del complesso edilizio in questione ad attività di pubblico servizio non si è mai concretamente interrotta.

Alla luce di quanto sopra, risulta evidente la sussistenza di entrambi i presupposti richiesti dalla giurisprudenza per la riconduzione del bene al patrimonio indisponibile dell'amministrazione.

Dal che discende, all'evidenza, l'infondatezza delle censure dell'A.I.G.

Invero – com'è noto – laddove venga consentito a soggetti privati l'uso di beni del demanio o del patrimonio indisponibile pubblico, «il provvedimento integra una concessione c.d. costitutiva, con la permanenza di poteri autoritativi in capo alla p.a.» (Cass. civ., S.U., 24.5.2007, n. 12065; Cons. Stato, Sez. V, 4.5.2017, n. 2034). Con la conseguenza che, in questi casi, l'amministrazione ben può perseguire l'interesse pubblico al recupero dell'immobile mediante attivazione dei poteri di autotutela esecutiva, anziché tramite il ricorso agli ordinari strumenti di tutela civilistici (ex multis Cons. Stato, Sez. II, 10.4.2017, n. 867).

Anche sotto questi profili, dunque, il ricorso appare infondato.

9 - Occorre infine esaminare la censura di incompetenza dedotta dall'A.I.G. avverso il provvedimento impugnato, per essere stato quest'ultimo adottato da un soggetto (il Dirigente del Dipartimento 8 - "Valorizzazione del patrimonio e

dell'immagine della città”) diverso da quello che ha sottoscritto la convenzione regolante l'uso dell'immobile di Via (ossia il Direttore Generale del Comune di).

La tesi della ricorrente, muove dal presupposto che, ai sensi dell'art. 21-*quinquies* della l. n. 241/1990, l'atto di revoca di un provvedimento amministrativo può essere adottato (solo) “dall'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge” (c.d. principio del *contrarius actus*).

Senonché, come detto, il provvedimento impugnato in questa sede deve essere riqualificato come atto dichiarativo della decadenza dalla concessione demaniale a suo tempo disposta dal Comune di Lucca in favore dell'A.I.G. Dal che deriva la non applicabilità del suddetto principio al caso di specie (Cons. Stato, Sez. V, 16.1.2015, n. 76).

Ad ogni modo, si evidenzia che i provvedimenti dichiarativi della decadenza da una concessione amministrativa – in quanto atti di gestione – rientrano pacificamente fra quelli la cui emanazione è riservata ai dirigenti ai sensi dell'art. 107 del d.lgs. n. 267/2000 (Cons. Stato, Sez. V, n. 76/2015 cit.; Cons. Stato, Sez. V, 12.11.2013, n. 5421).

Onde, anche sotto questi profili, l'infondatezza del gravame.

10 – Alla luce dei rilievi che precedono il ricorso e i connessi motivi aggiunti devono essere respinti, sussistendo tuttavia giustificati motivi, stante la complessità della fattispecie, per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, e sui connessi motivi aggiunti, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 16 gennaio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Rosaria Trizzino, Presidente

Riccardo Giani, Consigliere, Estensore

Raffaello Gisondi, Consigliere

L'ESTENSORE

Riccardo Giani

IL PRESIDENTE

Rosaria Trizzino

IL SEGRETARIO