

Publicato il 28/02/2025

N. 00796/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00528/2023 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 Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 528 del 2023, proposto da Chiesa Parrocchiale S.S. Salvatore di Scicli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Molè, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Agenzia del Demanio - Direzione Regionale Sicilia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale di Catania, domiciliataria *ex lege* in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

per l'annullamento

dei seguenti atti:

1) l'avviso prot. 1980/RI/2022 del 15.12.2022, pubblicato dal 15.12.2022 al 15.1.2023, con cui l'Agenzia del Demanio - Direzione Regionale Sicilia - Servizio 2, Area Liberi Consorzi Comunali Ragusa e Siracusa, ha attivato la procedura di cui all'art. 2 del D.P.R. 296/2005, finalizzata alla locazione

di un immobile demaniale sito in Scicli in via Biancospino n. 18, meglio identificato al foglio 56, p.lla 362, sub. 2-3-4;

2) ogni ulteriore provvedimento presupposto, connesso e consequenziale, allo stato non comunicato né conosciuto, ivi incluso ogni eventuale provvedimento di revoca/annullamento della nota n. 5766 del 4.04.2022 e del successivo verbale di immissione in possesso del 5.10.2022, prot. 1376; nonché per la revoca o la dichiarazione di inefficacia o l'annullamento del provvedimento di assegnazione e dell'eventuale contratto locatizio/concessorio sottoscritto con terze parti da parte dell'Agencia del Demanio

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agencia del Demanio - Direzione Regionale Sicilia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2025 il dott. Francesco Fichera 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 istanza del 16.02.2022, l'Ente parrocchiale S.S. Salvatore di Scicli chiedeva all'Agencia del Demanio - Direzione Regionale Sicilia - *“la concessione in uso ovvero la stipula di un contratto di locazione a canone agevolato ex artt. 9 e 27 del DPR 296/2005 relativo all'immobile di proprietà dello Stato sito in Scicli (RG), in via Biancospino n. 18, allibrato al n. RGB0111, identificato al NCEU al f. 56, p.lla 362, sub. 2-3-4”*.

Con nota prot. n. 5766 del 4.04.2022, l'Agencia del Demanio, facendo seguito alla suddetta istanza, manifestava la *“disponibilità a procedere con la stipula di un contratto di locazione al canone che sarà determinato ai sensi del DPR 296/2005”*.

Con successivo verbale del 5.10.2022, registrato al prot. n. 1376, l'Agenzia del Demanio concedeva all'ente parrocchiale il possesso del bene, rinviando la formalizzazione del contratto di locazione.

Il verbale di immissione in possesso specificava altresì che *“nell’attesa della definizione del canone di concessione da parte dell’Agenzia del Demanio, la Parrocchia SS Salvatore si impegna a corrispondere il medesimo canone annuo versato, fino all’attualità, dall’Istituto Figlie del Divino Zelo stabilito nella misura di euro 7.920, salvo conguaglio, nonché eventuali oneri e tributi previsti per legge. Il pagamento del canone dovrà avvenire entro la scadenza indicata nel modello F24 che l’Agenzia del Demanio trasmetterà a mezzo posta elettronica”*.

L'Ente parrocchiale procedeva, pertanto, ad avviare all'interno dei detti locali diversi servizi e progetti di assistenza e, a distanza di qualche mese dalla consegna dei locali, non avendo ricevuto alcuna comunicazione circa il predetto modello di pagamento del canone concordato, chiedeva formalmente *“la trasmissione del predetto modello F24 con l’indicazione della scadenza entro cui effettuare il pagamento delle mensilità da ottobre 2022”*, invitando altresì *“l’Amministrazione a formalizzare il contratto di locazione dei locali già nel possesso formale della scrivente Parrocchia dal 5-10-2022 le cui attività sono in pieno corso d’utilizzo come concesso”*.

L'Ente parrocchiale apprendeva tuttavia che, con bando prot. 1980/RI/2022, posto in pubblicazione dal 15.12.2022 al 15.01.2023, l'Agenzia del Demanio aveva attivato la procedura di cui all'art. 2 del D.P.R. 296/2005, finalizzata alla locazione del suddetto immobile demaniale.

2. Con ricorso notificato in data 16.03.2023 e depositato il 12.04.2023 l'Ente parrocchiale S.S. Salvatore di Scicli ha impugnato, chiedendone l'annullamento, i seguenti atti: 1) l'avviso prot. 1980/RI/2022 del 15.12.2022, pubblicato dal 15.12.2022 al 15.1.2023, con cui l'Agenzia del Demanio - Direzione Regionale Sicilia - Servizio 2, Area Liberi Consorzi

Comunali Ragusa e Siracusa, ha attivato la procedura di cui all'art. 2 del D.P.R. 296/2005, finalizzata alla locazione di un immobile demaniale sito in Scicli in via Biancospino n. 18, meglio identificato al foglio 56, p.lla 362, sub. 2-3-4; 2) ogni ulteriore provvedimento presupposto, connesso e consequenziale, allo stato non comunicato né conosciuto, ivi incluso ogni eventuale provvedimento di revoca/annullamento della nota n. 5766 del 4.04.2022 e del successivo verbale di immissione in possesso del 5.10.2022, prot. 1376.

L'Ente ha altresì agito per la revoca o la dichiarazione di inefficacia o l'annullamento del provvedimento di assegnazione e dell'eventuale contratto locatizio/concessorio sottoscritto con terze parti da parte dell'Agenzia del Demanio.

I provvedimenti sono stati gravati per i seguenti motivi: 1) *Violazione e falsa applicazione degli art. 2, commi 1 e 4, e degli artt. 9 e 11 del DPR 296/2006; mancata applicazione della deroga di cui al primo periodo dell'art. 2, co. 1, con riferimento ai Capi III e IV del DPR 286/2005; eccesso di potere per travisamento del presupposto; 2) Eccesso di potere per eclatante contraddittorietà tra atti della stessa amministrazione; illogicità ed irragionevolezza manifesta.*

2.1. Con il primo motivo di gravame l'Ente ricorrente lamenta che, in presenza di una richiesta di concessione di un bene demaniale da parte di un **Ente ecclesiastico** per finalità di pubblico interesse, opererebbe un'espressa deroga all'esperimento di procedure ad evidenza pubblica mediante pubblico incanto, in coerenza con quanto previsto dalla disciplina di cui al D.P.R. 296/2005.

2.2. Con la seconda doglianza la ricorrente deduce la presunta contraddittorietà in cui sarebbe incorsa l'Agenzia del Demanio, la quale, a distanza di pochi mesi, ha dapprima assegnato l'immobile allo stesso **Ente** parrocchiale (con provvedimento n. 5766 del 4.4.2022), immettendola nel formale possesso (con verbale di immissione in possesso del 5.10.2022,

prot. 1376), e ha in seguito avviato la procedura di cui all'art. 2 del D.P.R. 296/2005, senza comunicare alcuna revoca o annullamento dei precedenti atti.

2.3. Con il ricorso in epigrafe parte ricorrente ha altresì chiesto l'autorizzazione per la notifica per pubblici proclami mediante pubblicazione nel sito istituzionale dell'Agenzia del Demanio a favore dei potenziali controinteressati.

3. L'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio il 18.05.2023 e, con successiva memoria del 9.02.2024, ha presentato istanza di rinvio dell'udienza di merito evidenziando di valutare di rideterminarsi nel senso auspicato dalla parte ricorrente.

4. Con memoria del 10.02.2024 la ricorrente ha insistito per l'accoglimento del proprio gravame e, con memoria di replica del 21.02.2024, ha manifestato la propria volontà di non aderire alla richiesta di rinvio presentata dall'Amministrazione resistente.

5. All'udienza pubblica del 13.03.2024 il Presidente, su richiesta dell'Amministrazione resistente e senza opposizione della parte ricorrente, ha disposto la cancellazione della causa dal ruolo in vista di una possibile cessazione della materia del contendere.

6. Con memoria del 24.01.2025 l'Agenzia del Demanio ha evidenziato che, come da documentazione in atti, a seguito dell'impugnato avviso di gara prot. n. 1980/R1/2022 del 15.12.2022 il Comune di Scicli ha manifestato, con nota assunta al prot. 21235 del 28.12.2022, il proprio interesse ad ottenere in locazione l'immobile demaniale per cui è causa per destinarlo ad asilo infantile. L'Ente resistente ha altresì rilevato di aver interloquuto infruttuosamente con le due parti (parte ricorrente e Comune di Scicli) per addivenire ad un accordo finalizzato a consentire l'uso congiunto dell'immobile.

7. Con memoria del 5.02.2025 l'Ente parrocchiale S.S. Salvatore di Scicli ha insistito per l'accoglimento del ricorso, chiedendo altresì la condanna

alle spese dell'Agazia del Demanio per resistenza temeraria in giudizio.

8. All'udienza pubblica del 26.02.2025, presenti i difensori delle parti come da verbale, la causa è stata posta in decisione.

9. Il ricorso è fondato nei sensi e nei termini di quanto di seguito esposto e considerato.

10. Il primo motivo di gravame è infondato.

10.1. Secondo quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 2, 9 e 11 del D.P.R. 296/2005:

(i) le concessioni e le locazioni dei beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato, per regola generale, conseguono all'esperimento di procedure ad evidenza pubblica mediante pubblico incanto;

(ii) in deroga a tale regola generale, i beni immobili gestiti dall'Agazia del Demanio nonché gli edifici scolastici e gli immobili costituenti strutture sanitarie pubbliche o ospedaliere "*possono*" essere oggetto di concessione a titolo gratuito, ovvero di locazione a canone agevolato, a favore, tra gli altri, di enti ecclesiastici, per finalità di interesse pubblico connesse all'effettiva rilevanza degli scopi sociali perseguiti in funzione e nel rispetto delle esigenze primarie della collettività e in ragione dei principi fondamentali costituzionalmente garantiti, a fronte dell'assunzione dei relativi oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Dalla disciplina sopra richiamata si evince, pertanto, contrariamente a quanto asserito dalla parte ricorrente nell'ambito della prima doglianza, che a fronte di una richiesta di concessione di un bene demaniale presentata da un **ente ecclesiastico** per finalità di pubblico interesse l'Agazia del Demanio non versi in una posizione di "obbligo" di derogare alla regola generale dell'esperimento di procedure ad evidenza pubblica prevista dall'art. 2 del D.P.R. 296/2005.

Gli enti ecclesiastici, infatti, "*possono*" essere beneficiari di una concessione a titolo gratuito o di una locazione a canone agevolato ove l'Amministrazione procedente, nella spendita del proprio potere

discrezionale, si determini in tal senso, in coerenza, in particolare, con il dato normativo degli artt. 9 e 11 del D.P.R. 296/2005.

Da qui l'infondatezza della censura.

11. Il secondo motivo di ricorso è invece fondato nei termini che seguono.

11.1. In applicazione dell'impianto normativo di riferimento sopra esposto, l'Agenzia del Demanio - con riguardo all'immobile individuato al foglio 56, part. 362, sub 4 del Comune di Scicli, denominato "Asilo infantile a due aule e due alloggi Junci" - a seguito di richiesta di locazione presentata dall'**Ente** parrocchiale S.S. Salvatore di Scicli:

(i) con nota prot. 0005766 del 4.04.2022, appurato, in particolare, che il bene sarebbe stato utilizzato per finalità di particolare rilevanza sociale, ha rappresentato la *"propria disponibilità a procedere con la stipula di un contratto di locazione al canone che sarà determinato ai sensi del DPR 296/2005"*;

(ii) con nota prot. 0001376 del 5.10.2022 ha consegnato al suddetto **Ente** parrocchiale il predetto immobile, immettendolo nel possesso dello stesso, precisando che: 1) l'utilizzo del bene sarebbe stato *"...perfezionato con contratto di concessione"*; 2) nell'attesa della definizione del successivo canone di concessione, sarebbe stato corrisposto lo stesso canone versato dal precedente conduttore dell'immobile; 3) il parroco dell'**Ente** sarebbe divenuto, da subito, custode del bene immobile e di tutti i mobili presenti al suo interno.

Senonché, richiamando la procedura di cui all'art. 2 del D.P.R. 296/2005, con nota prot. 0001890 del 15.12.2022 l'Agenzia del Demanio ha pubblicato un avviso di manifestazione di interesse finalizzato alla locazione del medesimo bene, cui ha fatto seguito la nota prot. 21235 del 28.12.2022, con la quale il Comune di Scicli ha manifestato il proprio interesse ad ottenere in locazione il predetto immobile demaniale al fine di destinarlo ad asilo infantile.

Orbene, tale condotta assunta dall'**Ente**, ad avviso del Collegio, risulta avvinta da manifesta illogicità, contraddittorietà e irragionevolezza, da cui deve farsi discendere l'illegittimità dell'atto impugnato.

Sebbene, in coerenza con quanto previsto dall'art. 11 del D.P.R. 296/2005, l'Agenzia del Demanio, come già evidenziato, abbia la "facoltà" e non l'obbligo di dare in concessione o in locazione a canone agevolato i propri beni immobili per le finalità ivi indicate senza ricorrere a una procedura ad evidenza pubblica, nel caso di specie l'Amministrazione che resiste in giudizio ha "scelto", originariamente, di derogare alla regola generale prevista dall'art. 2 del medesimo D.P.R. 296/2005 (ricorso alle procedure ad evidenza pubblica), adottando due atti – la nota prot. 0005766 del 4.04.2022, nella quale ha rappresentato la "*propria disponibilità a procedere con la stipula di un contratto di locazione al canone che sarà determinato ai sensi del DPR 296/2005*" e la nota prot. 0001376 del 5.10.2022 con la quale l'**Ente** parrocchiale è stato immesso nel possesso dell'immobile, previa individuazione del canone dovuto in attesa del perfezionamento del successivo "*contratto di concessione*" – dai quali emerge quale fosse la manifestazione di volontà dell'**Ente** concedente.

Innestando l'avvio di una nuova procedura *ex art. 2* del D.P.R. 296/2005 in presenza di un procedimento non ancora concluso ma da cui fossero già discesi taluni effetti sostanziali (immissione in possesso, custodia dell'immobile, individuazione del canone di locazione), l'Agenzia ha assunto una condotta illogica e contraddittoria, in quanto ha avviato una nuova procedura relativa al medesimo bene senza rimuovere, dapprima, quanto già scaturito dalla propria precedente manifestazione di volontà emersa nella prima sequenza procedimentale (non ancora conclusa).

Per quanto, si badi bene, l'Amministrazione che resiste in giudizio non risultasse obbligata a concludere il procedimento avviato con nota prot. 0005766 del 4.04.2022 con la finale adozione di un provvedimento di concessione o con la stipula del contratto di locazione in favore dell'**Ente**

parrocchiale S.S. Salvatore di Scicli, tale procedimento avrebbe dovuto essere definito, mediante una determinazione espressa e motivata, antecedentemente all'avvio di una nuova procedura che si pone in contrasto con la volontà amministrativa già espressa dall'Agenzia del Demanio con riguardo al medesimo immobile.

La contraddittorietà e l'illogicità di un atto, invero, sussiste ove il suo contenuto contrasti con una precedente manifestazione di volontà amministrativa che emerga da un precedente atto avente natura provvedimento o da un comportamento complessivamente assunto all'interno di un procedimento mediante il quale l'Amministrazione esercita il proprio potere pubblicistico.

Non deve sfuggire, infatti, che secondo quanto previsto nell'art. 1, comma 2-bis, della L. 241/1990 *“I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”*, da cui discende l'obbligo in capo alle amministrazioni di assumere condotte che, in quanto ancorate (anche) al rispetto dei canoni della logicità, della ragionevolezza e della non contraddittorietà, non tradiscano le esigenze di correttezza che i consociati ripongono nell'attività amministrativa.

Il Collegio, in definitiva, ritiene quindi che l'Amministrazione che resiste in giudizio, non concludendo (in senso positivo o negativo) il procedimento da cui è scaturita l'immissione in possesso dell'immobile per cui è causa in favore dell'**Ente** parrocchiale ricorrente, sia incorso nei vizi di eccesso di potere denunciati con il secondo motivo di ricorso, precisandosi che – a fronte della mancata definizione del procedimento originario con un formale provvedimento di concessione o con un contratto di locazione – dal riscontro di tali vizi non debba farsi discendere l'obbligo dell'Amministrazione precedente di intervenire in autotutela rispetto a tale procedura (in assenza di un provvedimento definitivo di “primo grado”, assumendo la nota prot. 0005766 del 4.04.2022 e la nota prot. 0001376 del

5.10.2022 valenza endoprocedimentale), bensì l'obbligo di concludere tale procedimento, facendone venir meno, se del caso, i relativi effetti già prodotti nel rapporto con l'attuale "possessore" dell'immobile, quale passaggio procedimentale senza il quale l'Ente statale non potrà, eventualmente, rideterminarsi nel senso di avviare una nuova procedura *ex art. 2 del D.P.R. 296/2005* finalizzata alla locazione del medesimo bene.

12. Il ricorso, pertanto, deve essere accolto come da motivazione, con conseguente annullamento dell'avviso prot. 1980/RI/2022 del 15.12.2022, pubblicato dal 15.12.2022 al 15.1.2023, con cui l'Agenzia del Demanio - Direzione Regionale Sicilia - Servizio 2, Area Liberi Consorzi Comunali Ragusa e Siracusa, ha attivato la procedura di cui all'art. 2 del D.P.R. 296/2005, finalizzata alla locazione di un immobile demaniale sito in Scicli in via Biancospino n. 18, meglio identificato al foglio 56, p.lla 362, sub. 2-3-4.

13. Tenuto conto del combinato disposto di cui agli articoli 26, comma 1, c. p. a. e 92, comma 2, c.p.c., si ravvisano, nelle peculiarità della controversia e nella condotta processuale assunta dall'Amministrazione resistente, eccezionali ragioni per l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti. Per le stesse ragioni non sussistono i presupposti per la condanna di cui all'art. 26, comma 2, c.p.a. per resistenza temeraria in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla l'avviso prot. 1980/RI/2022 del 15.12.2022 dell'Agenzia del Demanio.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente

Daniele Profili, Primo Referendario

Francesco Fichera, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco Fichera

IL PRESIDENTE
Aurora Lento

IL SEGRETARIO