

IL TAR Campania si esprime sulla natura dell'atto di indirizzo adottato dall'organo politico dell'amministrazione

di Giuseppantonio Schiavone

Data di pubblicazione: 17-1-2026

D'altronde, la natura di atto di indirizzo politico di una delibera non può essere ritagliata semplicemente sulla natura e sulle competenze formali dell'organo che la assume, bensì discende dal concreto e specifico contenuto dell'atto medesimo che, se di mero indirizzo politico, non ha contenuti amministrativi direttamente eseguibili e disegna una cornice che deve poi essere sviluppata da singoli provvedimenti gestionali

Di talché, possono vantare natura di indirizzo esclusivamente gli atti che, senza condizionare direttamente la gestione di una concreta vicenda amministrativa, impartiscono agli organi all'uopo competenti le direttive necessarie per orientare l'esercizio delle funzioni ad essi attribuite, in vista del raggiungimento di obiettivi predefiniti.

Al contrario, nel caso di specie, la delibera consiliare adottata, a prescindere dalla formale qualificazione quale atto di indirizzo (di cui al punto n. 7 del dispositivo), si risolve in un atto avente rilevanza provvedimentale, recando un indubbio contenuto dettagliato e specifico, tale da demandare alla giunta mere attività di ordine esecutivo.

Guida alla lettura

La sentenza in esame ha ad oggetto una controversia nata nell'ambito di una **concessione di beni immobili di proprietà comunale**. Accadeva che un gruppo di interessati proponeva ricorso per l'annullamento di diverse deliberazioni comunali con le quali si dichiaravano ***tamquam non esset e quindi inefficaci*** altre precedenti deliberazioni con le quali si fornivano indirizzi agli uffici comunali per la concessione novantanovenale di diversi beni immobili.

I ricorrenti, titolari delle concessioni di detti beni aggiudicati a seguito di procedura ad evidenza pubblica, si vedevano revocare il titolo concessorio in quanto l'Amministrazione con le deliberazioni impugnate manifestavano l'interesse a restituire alla collettività l'utilizzo del compendio immobiliare all'interno del quale insistevano i beni concessi ai ricorrenti.

I Giudici amministrativi campani accoglievano il ricorso ritenendo apprezzabile il motivo di ricorso proposto relativo alla **mancata comunicazione di avvio del procedimento di revoca** in violazione dell'art. 7, legge 7 agosto 1990, n. 241 e quindi **carezza di contraddittorio** tra le parti.

Il Collegio, richiamando l'insegnamento della migliore giurisprudenza in materia, ricorda che **gli atti di autotutela e di ritiro debbano essere preceduti dalla comunicazione di avvio del procedimento**, al fine di instaurare il contraddittorio tra le parti utile ad acquisire tutti gli elementi indispensabili all'esercizio del potere discrezionale finalizzato alla rimozione dell'atto.

Ciò detto il T.A.R. - facendo proprio il consolidato orientamento giurisprudenziale sulla **natura giuridica degli atti di indirizzo politico** - ricorda che ***“la natura di atto di indirizzo politico di una delibera non può essere ritagliata semplicemente sulla natura e sulle competenze formali dell'organo che la assume, bensì discende dal concreto e specifico contenuto dell'atto medesimo che, se di mero indirizzo politico, non ha contenuti amministrativi direttamente eseguibili e disegna una cornice che deve poi essere sviluppata da singoli provvedimenti gestionali”*** (cfr. Cass. pen., Sez. VI, 15 gennaio 2020, n. 1742). Pertanto, ***“possono vantare natura di indirizzo esclusivamente gli atti che, senza condizionare direttamente la gestione di una concreta vicenda amministrativa, impartiscono agli organi all'uopo competenti le direttive necessarie per orientare l'esercizio delle funzioni ad essi attribuite, in vista del raggiungimento di obiettivi predefiniti”*** (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 12 aprile 2005, n. 531).

È cosa nota che nell'ordinamento interno vige il **principio generale di separazione tra le funzioni di indirizzo politico e le funzioni di gestione della cosa pubblica**, le prime poste in capo agli **organi di governo**, come Giunta e Consiglio comunale (nel caso degli enti locali come nel caso di specie trattato), e le seconde a carico dei **responsabili degli uffici**. Da ciò deriva la distinzione degli atti rispettivamente adottati. Se da un lato abbiamo gli atti di indirizzo politico che forniscono direttive ai responsabili degli uffici al fine di raggiungere un determinato obiettivo d'interesse dell'amministrazione, dall'altro abbiamo gli atti gestionali, propri dei dirigenti e dei responsabili, che provvedono adottando tutte le misure necessaria al raggiungimento degli obiettivi. Tanto vero, **un atto di indirizzo politico che travalichi le competenze tipiche dell'organo politico sconfinando nell'ambito gestionale sarebbe illegittimo**.

Venendo alla controversia oggetto della pronuncia in commento, il Collegio, nell'accogliere il ricorso e annullare gli atti impugnati, evidenzia come la deliberazione comunale oggetto della lite, **a prescindere dalla formale qualificazione quale atto di indirizzo, si risolve in un atto avente rilevanza provvedimentale, recando un indubbio contenuto dettagliato e specifico per la giunta comunale** e pertanto sarebbe dovuta essere preceduta da una rituale comunicazione di avvio del procedimento di revoca.

In conclusione, i Giudici campani colgono l'occasione per ribadire l'importanza del **confine tra potere di indirizzo e controllo politico e potere gestionale**, quest'ultimo di stretta competenza dei dirigenti e dei responsabili degli uffici. **Il rischio che corre l'Amministrazione** nell'adottare deliberazioni che indichino nel dettaglio l'*iter* da intraprendere (criteri, decisioni, procedure, ecc...) per il raggiungimento di un interesse o di un obiettivo è **l'illegittimità dell'atto stesso**.

Pubblicato il 22/12/2025

N. 02203/2025 REG.PROV.COLL.

N. 01560/2022 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno
(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1560 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da Marco Catalano, Arturo Catalano, Maria Niola, rappresentati e difesi dagli avvocati Emilio Forrisi, Andrea Di Benedetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Emilio Forrisi in Salerno, via Sichelmanno 8;

contro

Comune di Praiano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Sabato Criscuolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della deliberazione di G.C. n. 79 del 9.5.2022, pubblicata in data 23.5.2022 avente ad oggetto "Immobile denominato Ricovero Pescatori" con la quale l'Ente ha stabilito, tra l'altro, "di ritenere *tamquam non esset* ed inefficace – e comunque revocare - la delibera n. 143 del 28/07/1999, con la quale la G.M., organo incompetente, ha deliberato in merito al rilascio delle concessioni novanta novennali dei nove box all'interno del manufatto denominato "Ricovero dei Pescatori"; di ritenere, di conseguenza, *tamquam non esset* ed inefficace - e comunque revocare – la delibera n. 156 del 09/09/1999, con la quale la G.M. ha deliberato in merito alla modifica dello schema di avviso d'asta afferente il rilascio delle concessioni novantanovennali dei nove box all'interno del manufatto denominato "Ricovero dei Pescatori", di cui alla precedente D.G.M. n.143/1999; di ritenere *tamquam non esset* ed inefficace - e comunque revocare - la delibera n.52 del 26.04.2000 con la quale la G.M., organo incompetente, ha deliberato in merito al rilascio della concessione novantanovenale, in del terrazzo di copertura dell'immobile denominato "Ricovero dei Pescatori"; di demandare ai competenti Responsabili

l'adozione dei conseguenti provvedimenti amministrativi da assumere – sulla base delle opportune analisi e valutazioni dello stato di fatto e di diritto delle singole concessioni -al fine di restituire alla collettività l'utilizzo dell'intero manufatto denominato “Ricovero dei Pescatori” ivi compreso del terrazzo di copertura, quale naturale punto panoramico sopraelevato, permettendo, in conseguenza di ciò, a tutta la collettività indistinta di accedere al sito e godere della indescrivibile bellezza che da lì si scorge...”;

degli atti presupposti, connessi, collegati e consequenziali e, in particolare, ove necessario e per quanto di interesse: 1) della deliberazione di C.C. n. 21 del 22.7.2021 con la quale è stato dichiarato l'interesse pubblico a destinare l'intero manufatto, ivi compresa la terrazza del ricovero dei pescatori, all'utilizzo collettivo pubblico; 2) della deliberazione di C.C. n. 53/2017; 3) dell'atto comunale n. 895/07 del 17.10.2007; 4) della deliberazione di G.M. n. 164 del 20.9.2006; 5) della nota comunale prot. n. 8531 del 15/10/2020.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da CATALANO MARCO il 18/11/2024:

della deliberazione di C.C. n. 21 del 22.7.2021 avente ad oggetto “Dichiarazione di interesse pubblico del manufatto destinato a ricovero dei pescatori sito alla Via Gavitella – progetto Messa in sicurezza, contrasto al fenomeno di erosione marina, ripascimento della spiaggia Gavitella”, non conosciuta prima, depositata in giudizio dalla difesa comunale in data 8.10.2024, già impugnata quale atto presupposto della deliberazione di G.C. n. 79/2022.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Praiano; Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 22 dicembre 2025 il dott. Nicola Durante e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti espongono di essere titolari del contratto di concessione rep. n. 787 del 30.06.2000, in quanto aggiudicatari della gara pubblica indetta e conclusa con le delibere della giunta comunale di Praiano n. 143 del 28.07.1999, n. 156 del 09.09.1999 e n. 52 del 26.04.2000, per l'utilizzazione di nove box all'interno del compendio immobiliare sito in località “Gavitella”, denominato “Ricovero Pescatori”, nonché del terrazzo di copertura, adibito ad attività commerciale di solarium, giusta SCIA prot. n. 3736 del 30.04.2015. Col ricorso introduttivo del giudizio, impugnano la deliberazione della giunta comunale di Praiano n. 79 del 09.05.2022, pubblicata il 23.05.2022, nella parte in cui si è stabilito «- di ritenere *tamquam non esset* ed inefficace – e comunque revocare – la delibera n. 143 del 28.07.1999, con la quale la G.M., organo incompetente, ha deliberato in merito al rilascio delle concessioni novanta novennali dei nove box all'interno del manufatto denominato “Ricovero dei Pescatori”; - di ritenere, di

conseguenza, *tamquam non esset* ed inefficace – e comunque revocare – la delibera n. 156 del 09.09.1999, con la quale la G.M. ha deliberato in merito alla modifica dello schema di avviso d’asta afferente il rilascio delle concessioni novantanovenali dei nove box all’interno del manufatto denominato “Ricovero dei Pescatori”, di cui alla precedente D.G.M. n.143/1999; - di ritenere *tamquam non esset* ed inefficace – e comunque revocare – la delibera n. 52 del 26.04.2000 con la quale la G.M., organo incompetente, ha deliberato in merito al rilascio della concessione novantanovenale, del terrazzo di copertura dell’immobile denominato “Ricovero dei Pescatori”; - di demandare ai competenti responsabili l’adozione dei conseguenti provvedimenti amministrativi da assumere – sulla base delle opportune analisi e valutazioni dello stato di fatto e di diritto delle singole concessioni – al fine di restituire alla collettività l’utilizzo dell’intero manufatto denominato “Ricovero dei Pescatori” ivi compreso del terrazzo di copertura, quale naturale punto panoramico sopraelevato, permettendo, in conseguenza di ciò, a tutta la collettività indistinta di accedere al sito e godere della indescrivibile bellezza che da lì si scorge».

Impugnano, altresì: 1) la deliberazione di C.C. n. 21 del 22.07.2021; 2) la deliberazione di C.C. n. 53/2017; 3) l’atto comunale n. 895 del 17.10.2007; 4) la deliberazione di G.M. n. 164 del 20.09.2006; 5) la nota comunale prot. n. 8531 del 15.10.2020.

Deducco i seguenti vizi: 1) violazione dell’art. 21-*nonies* L. 241/90; 2) violazione dell’art. 21-*quinquies* L. 241/90, non sussistendo alcuna sopravvenuta ragione di interesse pubblico, non rinvenibile nella finalità di restituire l’area all’uso di cittadini e turisti, visto che il terrazzo, adibito a solarium, è pienamente fruibile; 3) difetto di istruttoria e di motivazione, in quanto il preteso “sconfinamento” in area demaniale dell’immobile comunale per circa 104 mq. è frutto di un errore imputabile al Comune di Praiano; 4) violazione dell’art. 21-*bis* L. 241/90, in quanto gli atti non sono mai stati notificati né altrimenti comunicati, di talché sono improduttivi di effetti giuridici; 5) incompetenza e violazione del principio del *contrarius actus*, essendosi l’organo consiliare ingerito, a distanza di oltre venti anni, nell’operato della giunta, fino a considerarne gli atti inesistenti e, in ogni caso, inefficaci; eccesso di potere in quanto l’azione amministrativa “persegue l’unica finalità di sottrarre ai ricorrenti i beni affidati in concessione oltre venti anni fa sulla base di atti e provvedimenti legittimi e pienamente efficaci”; 6) violazione dell’art. 7 L. 241/90.

In data 18.11.2024 i ricorrenti hanno meglio articolato, con motivi aggiunti, le censure già illustrate avverso la deliberazione di C.C. n. 21 del 22.07.2021, avente ad oggetto “dichiarazione di interesse pubblico del manufatto destinato a ricovero dei pescatori sito alla via Gavitella – progetto Messa in sicurezza, contrasto al fenomeno di erosione marina, ripascimento della spiaggia Gavitella”, avendone conosciuto il testo solo a seguito del suo deposito in giudizio in data 08.10.2024, da parte della difesa comunale.

Resiste il Comune di Praiano, eccependo l’inammissibilità ed irricevibilità del ricorso, in quanto non è mai stata tempestivamente e ritualmente gravata la delibera consiliare n. 21/2021, che costituisce il presupposto logico-giuridico dell’intera vicenda e rispetto alla quale a delibera di giunta n. 79/2022 non fa altro che adeguarsi; conclude per il rigetto del gravame.

La causa è passata in decisione all’udienza di smaltimento del 22 dicembre 2025.

Il ricorso introduttivo dev'essere accolto, dovendosi ritenere fondato il motivo, assorbente di tutti gli altri, relativo alla violazione dell'art. 7, legge 7 agosto 1990, n. 241, stante la mancata comunicazione ai ricorrenti dell'atto di avvio del procedimento di annullamento/revoca degli atti di gara, sebbene portatori di un interesse legittimo qualificato alla conservazione giuridica della concessione.

È pacifico che gli atti di autotutela e di ritiro debbano essere preceduti dalla comunicazione di avvio del procedimento, al fine di consentire, attraverso l'instaurazione del contraddittorio con gli interessati, una loro efficace tutela nell'ambito del procedimento amministrativo ed, al contempo, di fornire all'amministrazione, con la rappresentazione di fatti e la proposizione di osservazioni da parte del privato, elementi di conoscenza utili o indispensabili all'esercizio del potere discrezionale, in funzione di una ponderata valutazione dell'interesse pubblico concreto ed attuale alla rimozione dell'atto (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 22 luglio 2019, n. 5168).

Nella fattispecie, la comunicazione iniziale era d'obbligo già con riferimento alla deliberazione di C.C. n. 21 del 22.07.2021, la quale, lungi dal costituire un semplice atto d'indirizzo, si connota per una portata dispositiva e conformativa della successiva attività della giunta.

Tanto, è del resto chiaro allo stesso Comune resistente che, nella memoria del 16.10.2024, così testualmente si esprime: «la delibera di Giunta 79/2022, infatti, non fa altro che ripercorrere pedissequamente, in parte motiva come in parte dispositiva, quanto statuito nella delibera consiliare n. 21/2021: - sia in ordine alla rivalutazione dell'interesse pubblico alla fruizione all'uso collettivo del compendio immobiliare in esame; - sia in ordine al sopravvenuto riconoscimento della demanialità dell'area in cui ricade una parte del cespite; - sia in ordine al contrasto dei titoli concessori con il progetto di riqualificazione e recupero dell'intero manufatto; - sia in ordine all'incompetenza della Giunta comunale nell'approvare il rilascio delle concessioni sul manufatto dichiarando, a tal fine, l'inefficacia delle delibere giuntali 143/1999, 156/1999 e 52/1999. Sotto tale profilo, dunque, la delibera G.C. n. 79/2022 può pacificamente qualificarsi atto meramente confermativo e recettivo di quanto disposto dall'organo consiliare, con delibera 21/2021, ritualmente pubblicata in data 11.08.2021 e così consolidatasi per decorrenza termini un anno prima della proposizione del presente ricorso».

Né poteva essere diversamente, atteso che, il dispositivo della delibera consiliare così prevede: «[...] 2. di prendere atto delle suesposte considerazioni che diventano parte integrante e sostanziale del presente provvedimento con la conseguente dichiarazione di interesse pubblico a destinare l'intero manufatto, ivi compresa la terrazza del ricovero dei pescatori all'utilizzo collettivo pubblico; 3. di ritenere *tamquam non esset* ed inefficace la delibera n. n. 143 del 28/07/1999, con la quale la G.M., organo incompetente, ha deliberato in merito al rilascio delle concessioni novanta novennali dei nove box all'interno del manufatto denominato "Ricovero dei Pescatori"; 4. di ritenere, di conseguenza, *tamquam non esset* ed inefficace la delibera n. 156 del 09/09/1999, con la quale la G.M. ha deliberato in merito alla modifica dello schema di avviso d'asta afferente il rilascio delle concessioni novantanovennali dei nove box all'interno del manufatto denominato "Ricovero dei Pescatori", di cui alla precedente D.G.M. n. 143/1999; 5. di ritenere *tamquam non esset* ed inefficace la delibera n. 52 del 26.04.2000 con la quale la G.M., organo incompetente, ha deliberato in merito al rilascio della concessione novantanovenale, in del terrazzo di copertura dell'immobile denominato

“Ricovero dei Pescatori” (rif. contratto di concessione Rep. 787/2000 del 30/06/2000); 6. di destinare il suddetto terrazzo di copertura del cespite Comunale “Ricovero dei Pescatori” alla Gavitella a belvedere pubblico eliminando ogni impedimento fisico al libero accesso, provvedendo all'apposizione di panchine o sedute, telescopio, pannelli informativi circa i punti visibili dal belvedere, al fine di caratterizzare maggiormente il sito per le predette finalità; 7. di fornire il seguente indirizzo alla Giunta Municipale ed agli uffici competenti a che assumano – sulla base delle opportune analisi e valutazioni dello stato di fatto e di diritto delle singole concessioni – i relativi atti conseguenti al fine di restituire alla collettività l'utilizzo dell'intero manufatto denominato “Ricovero dei Pescatori” ivi compreso del terrazzo di copertura, quale naturale punto panoramico sopraelevato, permettendo, in conseguenza di ciò, a tutta la collettività indistinta di accedere al sito e godere della indescrivibile bellezza che da lì si scorge; 8. di demandare ai responsabili degli uffici l'adozione di tutti gli atti conseguenziali finalizzati all'attuazione del presente deliberato nel rispetto delle indicazioni delle deliberazioni di Giunta Municipale n. 149 del 21.12.2016, n. 129 del 09.12.2019 e n. 131 del 03.12.2020; 9. di demandare agli uffici competenti la notificazione della presente deliberazione – da valere anche quale avvio dei conseguenti procedimenti ai sensi e per gli effetti dell'art. 7, L. 241/90 – ai soggetti all'uopo individuati».

D'altronde, la natura di atto di indirizzo politico di una delibera non può essere ritagliata semplicemente sulla natura e sulle competenze formali dell'organo che la assume, bensì discende dal concreto e specifico contenuto dell'atto medesimo che, se di mero indirizzo politico, non ha contenuti amministrativi direttamente eseguibili e disegna una cornice che deve poi essere sviluppata da singoli provvedimenti gestionali (cfr. Cass. pen., Sez. VI, 15 gennaio 2020, n. 1742).

Di talché, possono vantare natura di indirizzo esclusivamente gli atti che, senza condizionare direttamente la gestione di una concreta vicenda amministrativa, impartiscono agli organi all'uopo competenti le direttive necessarie per orientare l'esercizio delle funzioni ad essi attribuite, in vista del raggiungimento di obiettivi predefiniti (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 12 aprile 2005, n. 531).

Al contrario, nel caso di specie, la delibera consiliare adottata, a prescindere dalla formale qualificazione quale atto di indirizzo (di cui al punto n. 7 del dispositivo), si risolve in un atto avente rilevanza provvedimentale, recando un indubbio contenuto dettagliato e specifico, tale da demandare alla giunta mere attività di ordine esecutivo.

Donde la necessità che essa delibera, e non soltanto quella della giunta (comunque illegittima in via derivata), fosse preceduta da una rituale comunicazione di avvio del relativo procedimento.

Trattandosi, infine, di un atto soggetto a comunicazione individuale, il termine per l'impugnazione decorre dalla conoscenza e non dalla pubblicazione del medesimo.

La natura formale della decisione consente di compensare le spese del processo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla la deliberazione di consiglio comunale n. 21 del 22.07.2021 e la deliberazione di giunta comunale n. 79 del 09.05.2022.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 22 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente, Estensore

Gianmario Palliggiano, Consigliere

Valerio Torano, Primo Referendario