



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 della Campania

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1889 del 2025, proposto da La Rinascita S.r.l.S., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Mauro Di Monaco, Maria Vittoria Mobilia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Giugliano in Campania, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alfonso Capotorto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

1)del "Decreto di revoca Concessione Impianto Sportivo", prot. G. 0036833/2025, del 14.03.2025, notificato a mezzo P.E.C. in pari data, adottato dal Dirigente del Settore Manutentivo Idrico Patrimoniale – Servizi Impianti Sportivi, con il quale, il Comune di Giugliano in Campania, in relazione alla Concessione per la gestione dell'impianto sportivo sito in zona Campopannone/ Epitaffio Viale dei Gemelli, denominato "Centro Sportivo ANTHARES" ha decretato la "Revoca della concessione", la "Rimessa in pristino" e la "Consegna dell'impianto";

- 2) del provvedimento notificato a mezzo P.E.C. in data 10.04.2025, prot. n. 0050791/2025, avente ad oggetto: la revoca in autotutela ai sensi dell'art. 21 quinquies della Legge n. 241/1990 dell'attività di somministrazione alimenti e bevande ed esercizio di vicinato settore alimentare esercitate nei locali ubicati all'interno del Centro Sportivo Anthares, adottato dal S.U.A.P. del Comune di Giugliano in Campania, con divieto alla prosecuzione dell'attività;
- 3) della nota prot. n. 5471/2025, del 14.01.2025, di avvio del procedimento volto alla revoca della concessione della gestione, conduzione e manutenzione ordinaria del Centro Sportivo Anthares;
- 4) dell'atto di diffida alla demolizione e riduzione in pristino del 03.01.2025 ex art. 35 D.P.R. n. 380/2021, adottato dal Servizio Antiabusivismo dell'Ente;
- 5) del verbale dell'11.02.2025, avente ad oggetto: "Verbale di inottemperanza alla diffida di demolizione n. prot. 706/2023", a firma del Responsabile del Procedimento, Geom. Giuseppe Mosca, del Servizio Antiabusivismo del Comune di Giugliano in Campania;
- 6) di ogni atto agli stessi preordinati, coevi e conseguenti, ivi compreso il "Verbale di sopralluogo Centro Sportivo Anthares – criticità riscontrate", redatto in data 09.05.2022.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Giugliano in Campania;

Vista l'ordinanza cautelare 932 del 2025;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2025 la dott.ssa Maria Barbara Cavallo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società la Rinascita S.r.l.S., ha impugnato il "Decreto di revoca Concessione Impianto Sportivo", prot. G. 0036833/2025, del 14.03.2025, notificato a mezzo P.E.C. in pari data, adottato dal Dirigente del Settore Manutentivo Idrico Patrimoniale – Servizi Impianti Sportivi, con il quale il Comune di Giugliano in Campania, in

relazione alla Concessione per la gestione dell'impianto sportivo sito in zona Campopannone/ Epitaffio Viale dei Gemelli, denominato "Centro Sportivo ANTHARES" ha decretato la "Revoca della concessione", la "Rimessa in pristino" e la "Consegna dell'impianto".

Va premesso che tale concessione era stata rilasciata con atto n. 269/2019 del 25.10.2019, registrato all'Agenzia delle Entrate di Napo1. in pari data al n. 13986.

La parte premette:

-che il bene veniva consegnato già in data 15.11.2018 (cfr. verbale di consegna del 15.11.2018), ma in uno stato di totale degrado e inagibilità, sia per quanto attiene le strutture sportive, sia per lo stato di manutenzione e funzionalità degli impianti (elettrico, idraulico, caldaie etc.);

- che l'Ente si faceva carico di "(...) eliminare le eventuali disfunzioni di ordine manutentivo ordinario e/o straordinario che risulteranno sopravvenute dalla consegna dell'impianto sportivo (...)” cosa che tuttavia non avveniva nonostante i numerosi solleciti da parte della società gestore;

- che la Concessionaria investiva circa € 160.000,00 (tutti documentati da apposite fatture) per la realizzazione delle opere di cui trattasi, con conseguente maturazione del diritto di richiedere l'integrale ristoro/ripetizione delle somme anticipate, che (si ribadisce), come da verbale di consegna del 15.11.2018, lo stesso Ente proprietario riconosceva dover essere poste a proprio esclusivo carico;

- che la necessità di provvedere alla realizzazione delle dette opere determinava, oltre all'ingente esborso, anche il differimento - ad oltre un anno dalla consegna dell'impianto - dell'inizio delle attività, con evidenti ricadute sul piano dei profitti della Concessionaria;

- che solo in data 25.10.2019, veniva sottoscritta tra le parti la relativa concessione, alla quale seguiva la sostanziale inibizione allo svolgimento delle attività durante il periodo pandemico;

- che in data 09.05.2022, il Comando di Polizia Municipale eseguiva un sopralluogo presso la struttura sportiva, ravvisando delle criticità sotto il profilo edilizio e gestionale e, dunque, gli intervenuti provvedevano a redigere il verbale di sopralluogo prot. n. 57913 del 24.05.2022;

- che con il descritto verbale, l'Ente contestava a La Rinascita S.r.l.s. la mancata S.C.I.A. edilizia per le seguenti opere: 1) la realizzazione di n. 2 campi PADEL in erbetta sintetica ... recintati con "gabbia" in ferro, in sostituzione di n. 1 campi da tennis; 2) la realizzazione, all'interno del locale adibito a Bar, di un forno a legna in muratura con annessa canna fumaria. In merito alla gestione, l'Ente accertava, altresì, che "... nessuna delle attività svolte all'interno del centro sportivo era presente alcun dipendente della società "La rinascita Srls", né fosse reperibile alcun responsabile di struttura ...", contestando, pertanto, la violazione degli articoli 5, 8 e 17 della Concessione, nonché l'art. 1 del Capitolato Speciale d'Appalto;
- che con riguardo ai contestati abusi edilizi, la Società ricorrente, per il tramite del tecnico di fiducia, Ing. Crescenzo Corcione, in data 12.10.2023, presentava S.C.I.A. in sanatoria ai sensi del D.P.R. n. 380/2001;
- che, dopo lunga interlocuzione e richieste di documenti e chiarimenti, il Comune in data 22.10.2024, comunicava l'archiviazione della pratica edilizia in sanatoria, asserendo la mancata autorizzazione all'esecuzione dell'opera da parte del proprietario del Centro Sportivo, ovvero il Comune di Giugliano in Campania, in quanto, secondo l'Ufficio comunale, si trattava di interventi di manutenzione straordinaria;
- che in data 24.01.2024 (ovvero a distanza di oltre 20 mesi dall'accertamento ispettivo), l'Ente decideva di dare corso all'originario procedimento di revoca della concessione;
- che nel corso di un successivo sopralluogo, eseguito il 02.12.2024, ad opera del tecnico comunale, venivano rilevati interventi (es. forno a legna in muratura; realizzazione di una cucina; realizzazione di un dehors) che, prima della loro realizzazione, dovevano essere preventivamente autorizzati dall'Ente Concedente e pertanto, alla data, rivestivano carattere di abusività come già segnalato per i campi da padel;
- che con nota prot. n. 5471/2025, del 14.01.2025, l'Ente comunicava l'avvio del procedimento volto alla revoca della concessione della gestione, conduzione e manutenzione ordinaria del Centro Sportivo Anthares;
- che nelle more dell'avviato procedimento, la Società ricorrente provvedeva, a proprie spese, all'integrale ripristino dello stato dei luoghi (eliminazione campi padel, abbattimento del forno e del dehors etc.), mantenendo la funzionalità dell'impianto

sportivo, onde poter consentire, senza soluzione di continuità, il prosieguo delle attività dilettantistiche ed agonistiche, proprio al fine di evitare ogni possibile ulteriore contestazione da parte dell'Ente proprietario;

- che in un successivo verbale prot. n. 706/2025, dell'11.02.2025, gli Agenti verbalizzanti del Comando di Polizia Municipale, pur riscontrando, l'ottemperanza alle precedenti prescrizioni, in ogni caso, ritenevano l'adempimento parziale, in quanto "...c'è ancora una diversa distribuzione dei locali interni al bar (bagni - spogliatoi) e presenza della tettoia in legno con copertura in telo in adiacenza al bar - lato nord. Per il resto (campi da padel) è stato ripristinato lo stato dei luoghi con il campo da tennis";

- che nonostante le osservazioni, il Comune ha revocato la concessione con il provvedimento impugnato, prot. n. 0036833/2025, del 14.03.2025 con conseguente ordine di rimessione in pristino delle opere ritenute abusive e consegna dell'opera per il giorno 14.04.2025;

- con provvedimento notificato a mezzo P.E.C. in data 10.04.2025, il S.U.A.P. del Comune di Giugliano in Campania ha anche revocato in autotutela, ai sensi dell'art. 21 quinquies L. 241/1990, l'autorizzazione alla attività di somministrazione alimenti e bevande ed esercizio di vicinato settore alimentare esercitate nei locali ubicati all'interno del Centro Sportivo Anthares, con divieto di prosecuzione dell'attività in quanto per effetto del Decreto di Revoca Dirigenziale n. 240/2025 del 14.03.2025, il locale destinato ad attività di "bar" all'interno della struttura denominata "Centro Sportivo Anthares", non è più nella disponibilità della società "La Rinascita S.r.l.s." (concessionaria nonché cedente l'attività commerciale) e conseguentemente non più nella disponibilità della società "Anthares s.r.l.s." (cessionaria dell'attività commerciale);

- che in data 30.07.2024, il sig. Angelo Laudiero, quale marito dell'Amministratore e legale rappresentante p.t. de La Rinascita S.r.l.s. aveva sporto denuncia nei confronti del Dirigente p.t. dell'Ufficio delle Politiche Sociali, Cultura e Sport del Comune di Giugliano in Campania, sig. Giuseppe Rosa, nonché del sig. Liccardo Paolo, Consigliere Comunale del medesimo Comune, nella quale il denunciante dichiarava di essere stato vittima di un tentativo di concussione da parte di soggetti legati

all'amministrazione comunale del Comune di Giugliano in Campania proprio in riferimento al sopralluogo effettuato nell'anno 2022 presso il centro sportivo "Anthares", la cui Società concessionaria è di proprietà della moglie (che è anche Amministratore) e dei figli del Laudiero;

- che con ordinanza depositata il 22.11.2024 (confermativa del provvedimento del G.I.P. del Tribunale di Napoli Nord di applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari per entrambi) pronunciata sul riesame proposto dai sig.ri Giuseppe De Rosa e Liccardo Paolo (n. 10929/2024 R.G.N.R P.M. Tribunale di Napoli Nord – N. 4040 + 4051/2024 R.I.M.C. Personali), il Tribunale di Napoli – Sezione 10 – Collegio E, ha ricostruito la condotta di concussione contestata ai dirigenti comunali in quanto " è stata richiesta a Laudiero Angelo una tangente per non dare corso e finalmente concludere la procedura di revoca della concessione".

2. Il ricorso è stato affidato ai seguenti motivi:

I) violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità della p.a. di cui all'art. 97 cost. – violazione delle garanzie procedurali di cui alla legge n. 241/1990 ss. mm. e ii. – eccesso di potere per difetto di istruttoria – carente ed insufficiente motivazione.

La parte lamenta l'assenza di istruttoria e la mancata esaustiva risposta alle osservazioni del concessionario in relazione alla revoca.

II) eccesso di potere per violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza dell'azione amministrativa e della sanzione – violazione degli artt. 1175 e 1375 c.c. – eccesso di potere per difetto di istruttoria – difetto di motivazione – violazione dell'art. 33 del capitolato speciale d'oneri e degli artt. 7 e 13 della concessione.

Si contesta la sproporzione tra il provvedimento impugnato e le irregolarità riscontrate e rilevate nei sopralluoghi effettuati dai tecnici del Comune. Inoltre si insiste nell'illegittimità del provvedimento di revoca ritenendo non sussistenti tutte le violazioni dell'originaria Concessione contestate.

III) Con il terzo motivo la società ricorrente contesta il provvedimento di revoca della SCIA per subingresso, fasc. n. 210-2022 del 11.06.2022 prot. n. 65729/2022, inoltrata dalla società "Anthares S.r.l.s." e consequenziale divieto di prosecuzione dell'attività e la decadenza della Scia prot. n. 1444

del 28.06.2019, presentata dalla società “La Rinascita S.r.l.s.”.

Il Comune non avrebbe preceduto l'adozione del provvedimento con un confronto procedimentale e comunque vi sono profili di illegittimità derivata.

3. Si è costituito il Comune di Giugliano confutando le prospettazioni avversarie chiedendo il rigetto del ricorso.

In via preliminare ha eccepito l'irricevibilità del ricorso rispetto al provvedimento prot. 706/25 del 13/01/25 perché con il ricorso introduttivo è stata impugnata anche la diffida ex art. 35 D.P.R. 380/01, prot. 706/05, adottata dal Comune di Giugliano in Campania in data 03/01/25 ed in pari data comunicata a mezzo pec alla società ricorrente. Il ricorso, invece, è stato notificato in data 13/04/24 quando oramai, rispetto al provvedimento prot. 706/25, erano scaduti i termini di cui all'art. 29 c.p.a.

4. La ricorrente ha presentato memorie difensive in vista dell'udienza camerale replicando anche all'eccezione di irricevibilità.

5. Con ordinanza 932 dell'8.5.2025, il Collegio ha accolto l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato “ rilevato che le ragioni poste dal Comune alla base della revoca della concessione della gestione, conduzione e manutenzione ordinaria del Centro Sportivo Anthares denotano carenze motivazionali evidenti, considerato che si tratta di piccole opere non autorizzate di cui quella relativa ai campi di padel già rimossa (e comunque non tale da mutare l'assetto funzionale del bene) e quella relativa alla braceria non tale da supportare la legittimità di un provvedimento di revoca di concessione, per evidente sproporzione e anche perché non determina quella che il Comune prospetta (genericamente) come gestione “privatistica”; ritenuto, altresì, che non vi è prova che la gestione delle attività siano state date a terzi; Considerato che la gravissima vicenda penale parallela, illustrata in atti, denota un quadro di complessivo di cattiva amministrazione che corrobora la percezione di un'attività amministrativa sviata o quanto meno non riconducibile a parametri di normale gestione del rapporto concessorio tra Comune e privato; Ritenuto, infine, alla luce delle spese già sostenute dal concessionario per il recupero del bene, che allo stato la sospensione del provvedimento (e quindi il mantenimento della concessione) è funzionale anche ad evitare ulteriori eventuali danni per l'Amministrazione.”.

6. In vista del merito le parti hanno depositato memorie e repliche.

7. All'udienza del 4.12.2025 la causa è passata in decisione.

8. In primo luogo, va respinta l'eccezione preliminare di irricevibilità del ricorso introduttivo, in riferimento all'impugnazione del provvedimento prot. n. 706 del 03.01.2025, notificato in data 13.01.2025.

Si tratta di un atto endoprocedimentale richiamato nell'istruttoria del decreto di revoca della concessione, che, sebbene impugnato in ricorso, non è immediatamente lesivo, anche in ragione del fatto che la Società ricorrente ha deciso di adeguarsi alle richieste dell'Ente proprietario, ripristinando integralmente lo status quo ante dell'impianto sportivo affidato in gestione.

9. Va accolto il secondo motivo di ricorso, che è la censura relativa all'impugnazione del provvedimento impugnato sub 1), ossia la revoca della Concessione Impianto Sportivo (n. 269/2019 del 25.10.2019- doc. 9 prod. ricorrente), datata 14.3.2025.

Tale revoca va più correttamente qualificata come risoluzione della concessione ai sensi dell'art. 33 del Capitolato d'oneri (Risoluzione del contratto) allegato alla concessione medesima, posto che nel decreto di revoca vi è solamente un richiamo formale all'art. 21 quinquies l. 241/90 ma ne sono completamente assenti i presupposti, ossia l'esistenza dei "sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario".

Non vi è traccia di motivazione che faccia riferimento alle ragioni di pubblico interesse sopravvenute, ma solamente una serie di contestazioni riferite a singole violazioni di alcune clausole della Concessione, rilevanti ex art. 33 del Capitolato, e precisamente

“- quando la ditta affidataria subappalti i servizi oggetto del Capitolato stesso senza l'osservanza delle disposizioni di cui all'art. 30);

- qualsiasi variazione rispetto alle specifiche di gestione definite dal Contratto di Gestione non preventivamente concordata con l'Amministrazione comunale e da questa non autorizzata;

- violazione del divieto di utilizzare, anche parzialmente o temporaneamente, le strutture oggetto dell'affidamento per usi o finalità diverse da quelle convenute;

- il concessionario si renda responsabile di gravi violazioni alle leggi o alle prescrizioni relative all'espletamento dei servizi ovvero di altre rilevanti e ripetute inadempienza agli obblighi contrattuali assunti;

- l'impresa si renda responsabile di gravi violazioni degli obblighi di cui al presente Capitolato o per ogni altra grave inadempienza ai sensi dell'art. 1453 del Codice Civile tale da compromettere la regolarità del servizio.”

Accanto a tale elencazione, vi è la specifica indicazione di singole violazioni degli articoli della Concessione.

10. Il Collegio ritiene che le ragioni di revoca/risoluzione siano carenti sotto il profilo motivazionale e non supportate da adeguata istruttoria.

La prima motivazione è la seguente: “- con riferimento all'art 1) della richiamata Concessione Rep. n. 269_2019 si ravvisa il mancato orientamento da parte della concessionaria a disporre del bene secondo un'ottica di promozione dell'interesse pubblico essendo stato l'impianto utilizzato per fini prettamente privatistici con un'organizzazione dell'offerta complessiva di servizi centrata sostanzialmente sull'attività di Padel e sulla fornitura di generi alimentari preparati in loco successivamente alla costruzione ed all'utilizzo di un forno a legna in muratura e dell'offerta di servizio pizzeria e braceria. Oltre agli abusi edilizi è dirimente precisare che la diffusione della pratica sportiva e la necessità di promuovere l'aggregazione sociale rappresentavano dei vincoli concessori a tutti gli effetti, per cui, un'offerta altra, quale ad esempio l'attività di padel, oltre all'abuso edilizio perpetrato, pur trovando riscontro nella “domanda” di attività sportiva da parte di diversi consumatori, non è stata di fatto concertata con l'Ente Pubblico perché solo l'Ente poteva, per la sua qualità di Ente più vicino ai cittadini, secondo il principio di sussidiarietà verticale, e per la posizione di autorità che gli è propria, stabilire se quella tipologia di offerta potesse essere veramente rispondente all'interesse pubblico, fermo restando i dettami del Capitolato Speciale d'Appalto per la sua natura di Lex Specialis. Altresì il Concessionario, previa introduzione di attività aggiuntive, era ulteriormente obbligato a concordare con l'Amministrazione Comunale qualunque modifica nella proposizione delle stesse in quanto ciò avrebbe comportato anche di fatto una rimodulazione del Piano Economico Finanziario (PEF).”

A parere del Collegio le contestazioni mosse non integrano nessuna delle cause di risoluzione previste all'art. 33 del Capitolato e sono in parte inconferenti rispetto al contenuto dell'art. 1 della Concessione (Oggetto del contratto. Finalità e caratteristiche del servizio), il quale prevede "... il concedente affida in concessione al concessionariola gestione, conduzione e manutenzione ordinaria del centro sportivo Antares del Comune di Giugliano..... secondo quanto previsto nel capitolato speciale di oneri (all. A) e nel progetto tecnico (all. B) presentato in sede di gara, che vengono allegati al presente atto per farne parte integrante e sostanziale. Finalità dell'affidamento è la valorizzazione degli impianti come luoghi di diffusione della pratica sportiva e di aggregazione sociale. Il servizio è da considerarsi a tutti gli effetti come servizio pubblico e quindi per nessuna ragione potrà essere sospeso o abbandonato se non per cause di forza maggiore..”

In primo luogo, è incontestato che il centro sportivo sia stato assunto in gestione quando era sostanzialmente inagibile e che la concessionaria abbia provveduto al suo integrale ripristino spendendo cifre ingenti.

A seguito del sopralluogo del 9.5.2022, il Comando di Polizia Municipale ha redatto il verbale di sopralluogo prot. n. 57913 del 24.05.2022, con il quale è stata contestata la mancata S.C.I.A. edilizia per le seguenti opere:

- 1) la realizzazione di n. 2 campi PADEL in erbetta sintetica ... recintati con “gabbia” in ferro, in sostituzione di n. 1 campi da tennis;*
- 2) la realizzazione, all’interno del locale adibito a Bar, di un forno a legna in muratura con annessa canna fumaria.*

Sorvolando, per ora, sulla questione dei presunti abusi edilizi, tali manufatti non integrano alcuna causa di risoluzione ai sensi della Convenzione.

Ipotizzando che la contestazione sia stata messa in relazione alla “violazione del divieto di utilizzare, anche parzialmente o temporaneamente, le strutture oggetto dell'affidamento per usi o finalità diverse da quelle convenute”, la sostituzione di un campo da tennis con due campi da padel non determina un uso o una finalità diversa da quella convenuta bensì costituisce un miglioramento sotto il profilo dell'affinità, trattandosi di attività analoghe (è noto che tennis e padel siano sport regolati e gestiti dalla medesima federazione sportiva nazionale, appunto la FIT è diventata

FITP) e il padel, sempre notoriamente, è diventato un'attività diffusissima anche tra neofiti della disciplina e alquanto redditizia, senza considerare che l'utenza è pressochè la medesima.

Anche la realizzazione del forno non integra la violazione contestata, in quanto all'interno del circolo l'attività di ristoro era consentita e non sono le modalità – anche in tal caso migliorative – a determinare uno stravolgimento della gestione.

In sostanza, il centro sportivo non ha cambiato la sua destinazione, la qualità dei servizi offerti è stata migliorata e non è diventato un ristorante a discapito della sua vocazione sportiva.

Al netto del fatto che il concessionario ha comunque rimosso le opere non autorizzate prima del provvedimento di revoca - che di tale rimozione non ha tenuto conto - le due attività – contrariamente a quanto affermato dal Comune - rappresentavano un oggettivo sistema di “aggregazione sociale” che, come ha affermato lo stesso Comune – ha trovato “riscontro nella “domanda” di attività sportiva da parte di diversi consumatori”, per il quale non si vede quindi quale sarebbe stato il paventato contributo pubblico quale “Ente più vicino ai cittadini, secondo il principio di sussidiarietà verticale, e per la posizione di autorità che gli è propria”.

Da un lato, infatti, non si vede allora quali poteri residuino al concessionario se, per la gestione del bene dato in concessione, debba continuamente rivolgersi al concedente anche per le attività di ordinaria amministrazione e gestione pertinenti con la destinazione del bene medesimo; senza scomodare la teoria sulla concessioni di beni pubblici, è innegabile che le stesse siano caratterizzate da un elemento accrescitivo che corrisponde all'incremento delle potenzialità di sfruttamento e all'ottimizzazione della cura e della gestione dei beni oggetto di uso particolare concesso al privato, senza che ne venga alterata la destinazione funzionale pubblicistica iniziale.

Nel caso di specie, dal Capitolato, all'art. 1, così come dal contratto di concessione, al concessionario sono affidati la gestione, conduzione e manutenzione ordinaria del bene e, a parere del Collegio, quanto posto in essere dalla ricorrente ha costituito attività di gestione, caratterizzata da una chiara innovatività imprenditoriale che però non ha in alcun modo stravolto o mutato la destinazione iniziale.

Dall'altro, non è chiaro come il Comune possa rendersi depositario della conoscenza sui gusti dei cittadini o delle attività sportive di tendenza, sia in qualità di ente esponenziale che come autorità. Si tratta di affermazioni tra loro contraddittorie e comunque prive di riscontro normativo.

Non è previsto alcun piano economico e finanziario aggiornabile, anche perché, ai sensi dell'art. 21 del Capitolato, gli introiti delle attività sportive e di ristorazione spettano al concessionario.

Le suddette contestazioni, inoltre, non integrano "gravi violazioni alle leggi o alle prescrizioni relative all'espletamento dei servizi ovvero di altre rilevanti e ripetute inadempienza agli obblighi contrattuali assunti", per le ragioni sopra esposte e in quanto non vi è alcuna specificazione al riguardo; neppure può ritenersi che - in mancanza di un preciso riferimento - l'impresa si sia resa "responsabile di gravi violazioni degli obblighi di cui al presente Capitolato o per ogni altra grave inadempienza ai sensi dell'art. 1453 del Codice Civile tale da compromettere la regolarità del servizio", posto che tale clausola è, tra l'altro, collegata a precisi inadempimenti del sinallagma contrattuale o a obblighi che non sono stati specificati.

10.1. A quanto illustrato, va aggiunto che alle medesime conclusioni è pervenuta anche l'Ordinanza depositata il 22.11.2024 dal Tribunale di Napoli - Sezione 10 - Collegio E, pronunciata sul riesame proposto dai sig.ri Giuseppe De Rosa e Liccardo Paolo (n. 10929/2024 R.G.N.R P.M. Tribunale di Napoli Nord - N. 4040 + 4051/2024 R.I.M.C. Personali), confermativa del provvedimento del G.I.P. del Tribunale di Napoli Nord di applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari per entrambi.

Si legge infatti che "Analizzando la sequenza procedimentale, invece, si trattava sempre di rilievi incerti e pretestuosi perché a ben vedere scarsamente rilevanti rispetto alla doverosa valutazione di deficienza o negligenza nella conduzione del servizio o di inadempimento, almeno alla stregua degli accertamenti che il De Rosa aveva effettivamente compiuto senza alcuna interlocuzione e/o coordinamento istruttorio con gli altri settori dell'Amministrazione comunale.

Tali appaiono essere, ad avviso del collegio, i rilievi afferenti la trasformazione dei campi coperti in terra rossa, in luogo di quelli sintetici o la realizzazione di due campi

di padel in luogo di un campo di tennis sempre nella struttura coperta, trattandosi di due campi di padel in luogo di un campo di tennis sempre nella struttura coperta, trattandosi di modifiche prive di concreta incidenza sulla destinazione d'uso e sul profilo urbanistico, sostanziandosi in una più appetibile e diversificata offerta di gioco e di migliorato ammodernamento dell'impianto coperto oggetto di concessione, se solo si considera che si tratta di pratiche sportive assimilate e non a caso ricadenti nell'ambito della medesima federazione sportiva.”.

Il Collegio penale del Tribunale di Napoli ha quindi colto che la reale portata della modifica dei campi sportivi, oltre a non aver avuto alcuna incidenza urbanistica e/o di sostanziale carico e impatto urbanistico, costituisce una variazione priva di rilievo ai fini della revoca della concessione, comunque eliminata prima della revoca/risoluzione della concessione, che quindi, sotto questo profilo, presenta profili di carenza di motivazione e difetto di istruttoria.

10.2. A questo va aggiunto che le modifiche in questione ben potevano essere autorizzate con SCIA, che pure la Rinascita s.r.l.s. aveva presentato dopo il sopralluogo del 2022 e che è stata archiviata senza che l'impresa reagisse mediante ricorso.

Questo dimostra che il Comune era a conoscenza da tempo dell'esistenza di abusi edilizi peraltro minimali, e che ha poi utilizzato quale generica motivazione del provvedimento di revoca della concessione.

Nel mezzo, però, si è concretizzata la vicenda penale di cui si è dato conto, che fa immaginare che la successiva attività amministrativa, oggi all'attenzione del Collegio, sia la conseguenza della mancata sottomissione dei gestori del Circolo alle richieste illecite di esponenti dell'Amministrazione comunale.

La sensazione è quindi quella di un'attività di gestione che ha tentato di risollevare le sorti di una struttura abbandonata a se stessa e che, avendo iniziato a funzionare bene con guadagni per il concessionario superiori alle attese, ha indotto gli originari concedenti (nelle persone dei soggetti indagati dalla Procura delle Repubblica) a pretendere una partecipazione illecita nell'attività, utilizzando la realizzazione dei campi di padel – non autorizzati nonostante la richiesta fatta – quale grimaldello per ottenere indebiti vantaggi.

D'altra parte, la ricorrente non ha impugnato l'archiviazione della SCIA presentata a seguito del sopralluogo e ha continuato a gestire l'attività anche di padel e di ristorazione, salvo poi eliminare campi e forno quando, con il preavviso di revoca, era evidente che il Comune aveva ritenuto di sanzionare l'impresa, il tutto dopo che vi erano state le denunce e il Tribunale del riesame aveva emesso l'ordinanza sopra citata.

11. Come seconda motivazione il decreto impugnato afferma “ con riferimento all'art 5) “Modalità di svolgimento del servizio” si ribadisce la mancata costante interlocuzione con il l'ente concedente. In particolare il richiamato articolo sancisce che il servizio tout court andava svolto con i mezzi tecnici, con il personale, attrezzi, e macchine proprie del concessionario (La Rinascita srls) diversamente da quanto rilevato dal Comando di Polizia Municipale con proprio verbale protocollo Ente n. 57913 del 24.05.2022 e con successivo sopralluogo protocollo Ente n. 15616 del 06.12.2024 da cui emergeva che nessuno dei soggetti presenti era contrattualizzato con la Società Rinascita srls.”

L'art. 5 della Concessione (Modalità di svolgimento del servizio) impone al concessionario l'utilizzo di propri mezzi tecnici e proprio personale.

Nella motivazione sopra riportata, dei mezzi tecnici non si fa menzione, il verbale 57913/22 risale a tre anni prima della revoca e il Collegio ritiene che sia troppo datato per poterlo porre alla base della decisione.

Quanto al secondo verbale (doc. 4 e 4.1. prod. Comune) da esso risulta la presenza di 2/3 maestri federali per la gestione del padel e della palestra, ma nulla viene specificato in ordine al resto del personale e dei macchinari. Non è quindi possibile evincere in alcun modo che la società La Rinascita abbia gestito l'intero circolo mediante terzi e la circostanza appare inverosimile, considerando la quantità di personale necessario anche solo per la semplice manutenzione. Peraltro, nulla vietava alla società di organizzare le attività come ritenuto opportuno e anche avvalendosi di contratti di collaborazione con soggetti esterni qualificati, in quanto questo fa parte delle attribuzioni del soggetto gestore e non denota l'affidamento del circolo a una o più imprese esterne.

12. Con riferimento all'art. 6) "Oneri a carico del Concessionario" il Comune contesta il mancato rispetto delle integrazioni previste dal progetto tecnico allegato alla Concessione Repertorio n. 269_2019, progetto che non contemplava le attività di Padel, di Pizzeria, di Braceria come invece riportato anche nella cartellonistica, tipo insegna, apposta all'ingresso dell'Impianto in oggetto, senza alcuna previa autorizzazione dell'Ente.

Si tratta di una contestazione che non trova riscontro in alcun accertamento e contrasta con l'art. 9 del C.S.O. che alla lett. n) del secondo capoverso, prevede espressamente, la possibilità per il concessionario di attivare "... eventuale attività di bar/ristoro", senza alcuna specificazione della tipologia e senza prevedere limitazioni di sorta circa l'offerta da proporre agli utenti.

Peraltro, se anche i cartelloni vi fossero stati, il Collegio ritiene che essi denotino la capacità del concessionario di attirare avventori per il Circolo e per i servizi offerti, sia in funzione delle finalità ricreative del circolo che della remunerazione del gestore, circostanza - quest'ultima - che deve essere considerata perché dà un senso alle iniziative della ricorrente.

13. Con riferimento all'art. 8) della Concessione ("Divieto di cessione del contratto. Subappalto. Fallimento, successione e cessione della ditta") il Comune ha affermato che "seppur non configurabili quali subappalti trattandosi di personale non contrattualizzato con la Società la Rinascita srls, nessun soggetto presente al momento dei sopralluoghi da parte del Comando dei Vigili risultava in carico alla Società stessa."

Il Comune ritiene, quindi, che sia stata violata la clausola dell'art. 33 del Capitolato che vieta il subappalto e lo stesso art. 8 della Concessione, ma si smentisce da solo nel momento in cui ammette che non vi è alcun subappalto.

La contestazione peraltro appare generica e non si comprende se si riferisca alle attività e/o alla gestione dei servizi, sicchè, sotto questo profilo, è inidonea a giustificare la revoca.

Ai sensi dell'art. 119 del Codice dei contratti, il subappalto è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni oggetto del contratto di appalto, con organizzazione di mezzi e rischi a carico del subappaltatore: ne

discende che per ritenere sussistente il subappalto delle attività di gestione del centro sportivo, l'Ente procedente avrebbe dovuto dimostrare, in maniera puntuale e specifica, l'esistenza di soggetti terzi gestori dei servizi, su cui sarebbero ricaduti i rischi di gestione, oltre all'esistenza di un'organizzazione dei servizi stessi con mezzi propri del subappaltatore.

Sul punto si è pronunciata anche l'ordinanza penale già richiamata: "I rilievi della PM a ben vedere sono più che altro incentrati sulla non prevista conduzione di campi di padel ... e della palestra, sulla scorta di dichiarazioni rese da utenti in loco, ma nulla si dice in merito alla organizzazione dei mezzi e dei rischi da parte dei presunti subappaltatori, limitandosi a constatare lo svolgimento in atto delle rispettive discipline sportive ...".

In ogni caso, l'art. 7 della concessione, rubricato "Attività di somministrazione di alimenti e bevande e di merchandising", così come l'art. 25 del C.S.O., prevede che: "... Il Concessionario può assumere la gestione del servizio di somministrazione alimenti e bevande e realizzare ed attrezzare spazi a questo destinabili... Il gestore potrà nominare un soggetto terzo preposto, al quale affidare la gestione dei servizi di somministrazione di alimenti e bevande ... ", essendo palese che il divieto di subappalto si riferisce esclusivamente (art. 8 della concessione) all'attività di gestione dell'intera struttura e non dei singoli servizi, sia di quelli sportivi, che di quelli relativi alla somministrazione di cibi e bevande.

14. Con riferimento all'art. 13) "Risoluzione del contratto", il Comune afferma di dover far riferimento "alla Sentenza del Consiglio di Stato n. 2696 del 20.03.2024 con la quale il Consiglio ha osservato che il rapporto instaurato tra il Comune ed il gestore dell'impianto anche se preceduto da una procedura ad evidenza pubblica, è un rapporto concessorio di diritto pubblico, nel quale si confrontano un'autorità e una connessa situazione di interesse legittimo e, pertanto, "resta consentita, anche in costanza di rapporto esecutivo, la revoca in quanto espressione del potere autoritativo". Nel caso di revoca di una concessione per la gestione e l'uso di un impianto sportivo la revoca stessa si fonda sulla situazione di fatto evolutasi in senso contrario all'interesse pubblico perseguito, individuabile nella massima fruibilità dell'impianto, nella valorizzazione delle realtà locali e nell'esigenza di qualificare l'impianto sportivo. Il

Consiglio, inoltre, rileva che “nel caso in cui la stipula del contratto dia luogo a un rapporto giuridico paritetico fra parte pubblica e parte privata, titolari quindi di (reciproche) situazioni giuridiche di diritti soggettivi e di obblighi giuridici, successive sopravvenienze debbono essere gestite (fatte salve le specifiche previsioni di legge, che comunque non sono idonee a mutare un rapporto che rimane privatistico) attraverso l’esercizio del potere di recesso, previsto in generale dall’art. 21 sexies della legge n. 241 del 1990, e in termini più specifici dal codice dei contratti pubblici”, tuttavia, ciò non avviene “nel caso in cui la stipulazione del contratto non modifichi la qualificazione del rapporto, che continua, anche dopo il perfezionamento del negozio, la qualificazione di rapporto di diritto pubblico” ovvero “è la natura del contratto a determinare il regime delle cause estintive del rapporto una volta stipulato il contratto”.

Anche in questo caso, il Comune non ha specificato come la decisione lungamente citata si attagli al caso concreto, non avendo indicato circostanze di fatto che siano il fondamento del potere autoritativo di revoca. Si tratta quindi di una affermazione immotivata e di difficile comprensione.

15. Pertanto, il riferimento all’art. 33 del Capitolato non coglie nel segno, posto che nessuna delle clausole ivi indicate (vedi supra) si è concretizzata, è stata specificata e provata.

16. In conclusione, la revoca della concessione deve essere annullata per le ragioni esposte.

17. Va accolto anche il terzo motivo, relativo alla impugnazione del provvedimento prot. n. 0050791/2025 del 10.4.2025 avente ad oggetto la revoca in autotutela ai sensi dell’art. 21 quinquies della Legge n. 241/1990 dell’attività di somministrazione alimenti e bevande ed esercizio di vicinato settore alimentare esercitate nei locali ubicati all’interno del Centro Sportivo Anthares, con divieto alla prosecuzione dell’attività.

La motivazione della revoca, questa volta ex art. 21 quinquies l. 241/90, è ancorata al provvedimento del marzo del 2025, che questo Tribunale ha ritenuto illegittimo anche con riferimento al locale destinato a uso “bar” all’interno del centro sportivo Anthares.

Il locale è stato ritenuto non è più nella disponibilità della società “La Rinascita S.r.l.s.” (concessionaria nonché cedente l’attività commerciale) e conseguentemente non più nella disponibilità della società “Anthares s.r.l.s.” (cessionaria dell’attività commerciale).

L’Amministrazione, quindi, sul presupposto che l’attività deve essere esercitata nel rispetto delle vigenti norme in materia edilizia, urbanistica ed igienico-sanitaria, tenuto conto che la L. 241/90, in particolare l’art. 19 comma 3, statuisce il divieto di prosecuzione dell’attività in mancanza dei requisiti e presupposti di legge per l’esercizio dell’attività di cui trattasi, ha proceduto con la revoca della Comunicazione per subingresso fasc. n. 210-2022 del 11.06.2022, per mutamento della situazione di fatto, ai sensi dell’art. 21 quinquies della legge 241/1990, omettendo la comunicazione di avviso avvio procedimento ai sensi dell’art. 7 L. 241/90 e s.m.i., in quanto “il quadro normativo di riferimento non presenta margini di incertezza apprezzabili, né il contenuto del provvedimento potrebbe essere diverso da quello adottato”.

Parte ricorrente ha espressamente rilevato il profilo di illegittimità derivata: “trovando quest’ultimo provvedimento il suo prodomo procedimentale nell’atto di revoca della concessione, è ovvio che, essendo illegittimo quest’ultimo, travolge irrimediabilmente anche il primo.”

Pertanto, anche la revoca dell’autorizzazione all’attività deve essere annullata.

18. Il ricorso va dunque accolto.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna il Comune di Giugliano in Campania al pagamento delle spese processuali in favore de La Rinascita s.r.l.s, che liquida in euro 3000,00 oltre accessori di legge e contributo unificato.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2025 con l’intervento dei magistrati:

Maria Barbara Cavallo, Presidente FF, Estensore

Daria Valletta, Primo Referendario

Mariagiovanna Amorizzo, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Maria Barbara Cavallo

IL SEGRETARIO