



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 l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 232 del 2020, proposto da
Fabrizio De Meo, Claudio Ludovici, Alfonso Paone, Francesco Romano, Paola Casaretti, Alessia Salvemme, rappresentati e difesi dall'avvocato Fausto Corti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in L'Aquila, via Caserma Angelini N14;

contro

Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria ex lege in L'Aquila, via Buccio Da Ranallo S. Domenico;

Comune dell'Aquila, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico De Nardis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Pizzoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Adriano Calandrella, con domicilio eletto presso il suo studio in L'Aquila, via Dell' Aringo, 58/A;

nei confronti

Amiternum Academy, rappresentato e difeso dall'avvocato Romeo Prosciutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della concessione/contratto stipulata dal Comune di Pizzoli con la Associazione "Amiternum Academy" in data 8 giugno 2020, nonché degli atti ad essa presupposti e conseguenti, e segnatamente:

- i) la Deliberazione del Consiglio comunale di Pizzoli n. 9 del 28 marzo 2019;
- ii) la Deliberazione della Giunta comunale dell'Aquila n. 134 del 2 marzo 2020;
- iii) la Deliberazione della Giunta comunale di Pizzoli n. 24 del 20 aprile 2020 di contenuto non conosciuto;
- iii) la Intesa sottoscritta tra il Comune di Pizzoli e il Comune dell'Aquila finalizzata al mutamento di destinazione d'uso/concessione in favore della Associazione sportiva "Amiternum Academy";
- iv) la Determina della Giunta Regionale n. DPD/162 del 19 maggio 2020.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Abruzzo, di Comune dell'Aquila, di Comune di Pizzoli e di Amiternum Academy;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2021, tenutasi in collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, comma 1 del D.L. 28/10/2020, n. 137, come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 17 del D.L. 31/12/2020, n. 183, il dott. Giovanni Giardino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.§- Con ricorso ritualmente notificato Fabrizio DE MEO, Alfonso PAONE, Francesco ROMANO, Paola CASARETTI ed Alessia SALVEMME impugnavano

la concessione/contratto stipulata dal Comune di Pizzoli con la controinteressata Associazione “Amiternum Academy” in data 8 giugno 2020, nonché gli atti ad essa presupposti e conseguenti e, segnatamente, la Deliberazione del Consiglio comunale di Pizzoli n. 9 del 28 marzo 2019; la Deliberazione della Giunta comunale dell’Aquila n. 134 del 2 marzo 2020; la Deliberazione della Giunta comunale di Pizzoli n. 24 del 20 aprile 2020; l’intesa sottoscritta tra il Comune di Pizzoli e il Comune dell’Aquila finalizzata al mutamento di destinazione d’uso/concessione in favore della Associazione sportiva “Amiternum Academy” nonché la Determina regionale n. DPD/162 del 19 maggio 2020.

In punto di fatto i ricorrenti premettono di essere tutti residenti in San Vittorino, frazione del Comune dell’Aquila, e dichiarano di agire per tutelare i diritti collettivi di uso civico ad essi spettanti ed alla collettività dei *cives* di San Vittorino in conseguenza dell’adozione dei provvedimenti con cui la Regione, il Comune dell’Aquila e il Comune di Pizzoli hanno concesso all’associazione privata “Amiternum Academy”, un’enorme porzione dell’agro civico di San Vittorino, dell’estensione di circa nove ettari, per la realizzazione di un poligono di tiro ubicato a ridosso dell’Anfiteatro di Amiternum, pregiudicando così anche l’eccezionale patrimonio monumentale dell’area.

I ricorrenti producono anche perizia fonometrica che attesterebbe come il rumore prodotto dall’attività di sparo che si svolge nel poligono superi i limiti di tollerabilità previsti dalla normativa in materia, ledendo così anche il loro diritto alla salute e la loro sfera esistenziale.

I ricorrenti affidano le proprie doglianze a quattro motivi in diritto e, intimate dinanzi a questo Tribunale le resistenti amministrazioni e la controinteressata, concludono per l’annullamento dei provvedimenti gravati, previa sospensiva.

Le Amministrazioni intimate e la controinteressata “Amiternum Academy” si sono ritualmente costituite in giudizio per resistere al ricorso opponendone l’inammissibilità e l’improcedibilità e, comunque, l’infondatezza nel merito.

All’udienza del 27 gennaio 2021, tenutasi in collegamento da remoto ai sensi

dell'art. 25, comma 1 del D.L. 28/10/2020, n. 137, come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 17 del D.L. 31/12/2020, n. 183, la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

2.§- Come esposto in narrativa, viene in decisione il gravame avverso i provvedimenti di concessione in favore della controinteressata, per la durata di anni nove, di un terreno demaniale gravato da uso civico (ricadente in Catasto al foglio 56, mappale n. 224, intestato al Comune di Pizzoli) per la realizzazione di un campo da tiro sportivo.

L'impugnativa viene affidata alla denuncia delle seguenti doglianze.

Con il primo ordine di censure, si espongono vizi di violazione dell'art. 41 del R.D. 26 febbraio 1928 e dell'art. 6 della L.R. 3 marzo 1988 n. 25.

I ricorrenti asseriscono che, stante il presupposto per il mutamento della destinazione d'uso delle terre civiche consistente nel "*reale beneficio*" in favore dei *cives*, i gravati provvedimenti (e, segnatamente il presupposto provvedimento di autorizzazione regionale) non indicherebbero sotto il profilo motivazionale quali siano i vantaggi per la popolazione derivanti dal mutamento dei terreni di uso civico concessi alla controinteressata.

Con il secondo motivo si deduce eccesso di potere per irrazionalità manifesta e sviamento dell'interesse pubblico atteso che i provvedimenti gravati avrebbero quale unica finalità quella di consentire a privati la possibilità di svolgere una attività ricreativa in modo sostanzialmente gratuito, visto anche l'irrisorio canone offerto (500,00 euro annui), arrecando così un indebito vantaggio patrimoniale e sacrificando l'interesse pubblico in favore di quello del privato.

Con il terzo motivo si lamenta la violazione dell'art. 42, comma 2, lett. 1) del D.Lgs. 18/08/2000, n. 267 perché la delibera di Giunta comunale dell'Aquila n. 134 del 2 marzo 2020 disporrebbe in un ambito riservato al Consiglio comunale.

Con la quarta ed ultima doglianza si contesta la violazione dell'art. 45 delle Norme

tecniche di attuazione del Piano regolatore di Pizzoli, atteso che il terreno dato in concessione ricade in parte in zona “Cave”, regolata dall’art. 33 delle NTA, e in parte in zona “agricola di montagna”, regolata dall’art. 45 e, pertanto, per la parte da ultimo indicata ai sensi del predetto art. 45 sarebbe vietata qualsiasi attività (quale quella svolta dalla controinteressata) diversa da quelle connesse con l’uso agricolo del territorio.

3.§- In via preliminare va delibata, in punto di rito, l’eccezione di inammissibilità del gravame sollevata dalle amministrazioni resistenti e dalla controinteressata che deducono la carenza di legittimazione in capo ai ricorrenti atteso che il predio oggetto di concessione è, allo stato attuale, di proprietà del Comune di Pizzoli, giusta sentenza del Commissario Regionale degli Usi Civici del 24.2.1988, di talchè i *cives* di Comuni diversi da quello di Pizzoli (quali sono i ricorrenti) non sarebbero legittimati a promuovere azioni a tutela del diritto all’uso collettivo del demanio gravato da uso civico.

L’eccezione è priva di pregio giuridico.

Deve osservarsi al riguardo che i ricorrenti agiscono non solo come *cives* della frazione aquilana di San Vittorino per tutelare il diritto collettivo dei membri della collettività sull’area oggetto di concessione (diritto di cui è attualmente in contestazione la titolarità tra i Comuni di Pizzoli e L’Aquila, essendo pendente il giudizio instaurato dal Commissario per gli usi civici nel 2019), ma sono mossi, altresì, dall’interesse a tutelare il loro diritto alla salute e la loro sfera esistenziale e personale dai pericoli derivanti dal rumore (di cui lamentano l’intollerabilità, come accertato da perizia fonometrica prodotta agli atti), causato dalle attività di tiro in considerazione anche della *vicinitas* tra le abitazioni dei ricorrenti ed il campo da tiro, distanti circa 800 metri.

Ai fini della sussistenza della legittimazione ad agire è sufficiente, infatti, la *vicinitas*, intesa come vicinanza dei soggetti che si ritengono lesi dall’attività contestata, non essendo necessario che la parte ricorrente fornisca la prova dell’effettività del danno *subendo* (T.A.R. Lazio Roma Sez. I ter, 26/06/2012, n.

5826).

Ebbene, attesa la capacità dell'attività di sparo svolta dalla controinteressata sui terreni oggetto di concessione di incidere sulla qualità della vita dei ricorrenti, che risiedono e vivono nelle immediate vicinanze dei predetti terreni, devono ritenersi sussistenti le condizioni processuali legittimanti la proposizione del ricorso.

Alle considerazioni che precedono consegue la reiezione dell'eccezione di inammissibilità del gravame.

4.§- Tutto ciò preliminarmente chiarito in punto di rito, il ricorso, alla stregua di quanto si dirà, va accolto in ragione della fondatezza del primo e del secondo motivo, aventi carattere assorbente.

4.1.§- Ai sensi dell'art. 41 del R.D. 26/02/1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno) è consentito dare una diversa destinazione ai predi gravati da uso civico, *“quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili”*.

Tale principio è stato ulteriormente ribadito nella legislazione regionale abruzzese ove all'art. 6, comma 3 della L.R. 03/03/1988, n. 25 (Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative) si afferma che il mutamento di destinazione dei beni (inizialmente di competenza della Giunta regionale ed ora di competenza degli organi amministrativi ai sensi di apposite delibere giuntali (cfr. DGR n. 47/2009) di trasferimento ai dirigenti delle funzioni in materia di usi civici ai sensi dell'art. 5 della L.R. n. 77/1999) deve essere preceduto da apposita istruttoria da parte del Servizio competente in materia e deve essere espressamente motivato, *“anche in riferimento alla norma di cui all'art. 41 del Regolamento approvato con R.D. 26 febbraio 1928 n. 332”*.

Di poi, ai sensi del comma 8 dell'art. 6 della surrichiamata L.R. n. 25/1988 il mutamento di destinazione può essere autorizzato, *“oltre che nell'ambito delle finalità agroforestali richiamate dall'art. 41 del Regolamento approvato con R.D.*

26 febbraio 1928, n. 332, per finalità pubbliche o di interesse pubblico, tenendo conto anche delle previsioni dei piani paesistici o di assetto del territorio vigenti acquisendo prima della stipula dell'atto negoziale il parere di cui all'art. 1 lett. h) della legge n. 431 del 1985”.

Le previsioni normative in esame si pongono in stringente armonia con quella di cui all'art. 1 della L.R. n. 25/1988 che pone in capo alla Regione Abruzzo l'obiettivo *“di fare delle terre civiche strumento produttivo primario per lo sviluppo delle popolazioni abruzzesi delle zone interne, per l'incremento della forestazione e della zootecnia di montagna e di alta collina, nonché mezzo di salvaguardia e di valorizzazione ambientale delle zone interne”.*

Da quanto si è venuto esponendo emerge, con meridiana evidenza, che la determinazione regionale è l'elemento fondamentale della fattispecie della modifica della natura di uso civico (Cons. Stato Sez. IV, Sent., (ud. 11/06/2020) 09-10-2020, n. 5993). In questo contesto, l'autorità regionale, nel decidere sulle richieste di mutamento di destinazione dei terreni di uso civico e nel valutare se la nuova diversa destinazione rappresenti o meno un beneficio per la generalità, è libera di prendere in considerazione qualunque tipo di interesse collettivo ritenuto più congruo, purché trattasi di beneficio per la generalità degli abitanti (cfr. Cass. civ., Sez. II, n. 1307/2001).

Peraltro, il mutamento di destinazione delle terre sottoposte ad uso civico, che necessariamente comporta una limitazione della pienezza dei diritti di uso civico dei quali è titolare la collettività, deve consistere in un beneficio reale per la generalità degli abitanti, e non in un vantaggio indiretto che può derivare dall'utilizzazione del terreno da parte di soggetti privati (*ibidem* Cons. Stato Sez. IV n. 5993/2020; Cons. Stato, Sez. IV, n. 1698/2013).

4.2.§- Orbene, applicando le suesposte coordinate ermeneutiche sulle specifiche censure di cui al gravame in esame, deve in conseguenza osservarsi che i provvedimenti impugnati e, segnatamente, il provvedimento regionale di autorizzazione al mutamento di destinazione, non indicano il reale beneficio per la

collettività derivante dalla realizzazione di un poligono di tiro sportivo dell'area in favore della controinteressata, non essendo tale destinazione sportiva e ricreativa riconducibile nell'ambito delle finalità agroforestali richiamate dall'art. 41 del Regolamento approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, o di diverse finalità pubbliche o di interesse pubblico, come prescritto dalla normativa richiamata.

Né, tantomeno, può ritenersi che il reale beneficio per i *cives* possa coincidere con il pagamento di un canone concessorio, la cui entità appare peraltro irrisoria, ovvero con la realizzazione dei lavori, a spese della concessionaria, necessari per completare la sistemazione dell'area, trattandosi di opere strumentali all'esercizio dell'attività sportiva i cui costi non possono ricadere sulla collettività, o, infine con l'impegno della controinteressata di effettuare corsi gratuiti di tiro orientato per i residenti del comune di Pizzoli e del personale dell'Ufficio di Polizia Municipale, che, evidentemente, arrecano vantaggio in favore dei soli soggetti potenzialmente interessati a detta pratica sportiva.

4.3.§- Da ultimo, visto che la questione è in parte lambita con il terzo motivo di ricorso, si ritiene opportuno rimarcare il principio consolidato in giurisprudenza, e recentemente ribadito anche da questo Tribunale (cfr. TAR Abruzzo, 9 ottobre 2020, n. 334/2020), inerente alle modalità di assegnazione di terreni civici secondo il quale *“se i diritti appartengono alla collettività e questi sono solo amministrati dal Comune sotto il controllo della Regione, è evidente che le relative dinamiche procedurali di gestione non solo debbano corrispondere al predetto assetto istituzionale, ma soprattutto debbano comunque avvenire nel rispetto dei cardini della pubblicità, imparzialità, trasparenza e non discriminazione in quanto, analogamente alle concessioni di beni demaniali, anche qui il procedimento finisce per costituire un utilizzo privato di beni della collettività che, nel favorire le possibilità di lucro di un determinato imprenditore in danno degli altri, altera le naturali dinamiche del mercato (arg. ex Corte Conti 13 maggio 2005 n. 5).*

La natura comunque “pubblica” dei diritti di uso civico comporta, in linea

generale, l'applicazione dei principi di derivazione comunitaria, di concorrenza, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, e proporzionalità, di cui all'articolo 1 della legge n. 241 del 1990 e s.m.i, i quali non solo si applicano direttamente nel nostro ordinamento, ma debbono informare il comportamento della P.A., anche quando, come nel caso di concessioni di diritti su beni pubblici, non vi è una specifica norma che preveda la procedura dell'evidenza pubblica (cfr. Consiglio di Stato Sezione V, 19 giugno 2009, n. 4035).

In coerenza di tale ultima considerazione e della ricordata natura collettiva “duale” dei diritti reali, l'interpretazione costituzionalmente orientata ai cardini di cui all'art. 97 Cost. impone che le procedure concernenti le richieste di autorizzazione al mutamento di destinazione debbano anche rispettare le regole di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e s.m.i. ed in particolare i principi generali ed i principi di trasparenza ed imparzialità dovendo essere precedute dalla procedura ad evidenza pubblica prescritta dalla normativa europea per ogni concessione di diritti su beni pubblici (*ibidem* Cons. Stato Sez. IV n. 5993/2020).

4.4.§- In una prospettiva *de iure condendo* si auspica, pertanto, un intervento legislativo da parte della Regione Abruzzo che prescriva, espressamente ed in termini generali, nel rispetto dei principi di matrice eurounitaria e dell'art. 12 della L. n. 241/1990, l'obbligo di adottare procedure di evidenza pubblica per la concessione dei beni gravati da uso civico e per i procedimenti di mutamento di destinazione, analogamente a quanto già in parte previsto dal legislatore regionale per l'assegnazione delle terre civiche ad utilizzazione pascoliva ad opera dell'art. 16, comma 3 bis della L.R. n. 25/1998, come introdotto dall'art. 9, comma 1 della L.R. 6 aprile 2020, n. 9.

5.§- In definitiva, sulla base delle superiori complessive considerazioni, il ricorso è dunque fondato e, assorbita ogni altra censura o deduzione, va accolto con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Nella novità delle questioni trattate, il Collegio ravvisa, ai sensi degli artt. 26, comma 1, c.p.a. e 92, secondo comma, c.p.c., i giusti ed eccezionali motivi per

disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto annulla:

1. la concessione/contratto stipulata dal Comune di Pizzoli con l'Associazione "Amiternum Academy" in data 8 giugno 2020;
2. la Deliberazione del Consiglio comunale di Pizzoli n. 9 del 28 marzo 2019;
3. la Deliberazione della Giunta comunale dell'Aquila n. 134 del 2 marzo 2020;
4. la Deliberazione della Giunta comunale di Pizzoli n. 24 del 20 aprile 2020;
5. l'intesa sottoscritta tra il Comune di Pizzoli e il Comune dell'Aquila finalizzata al mutamento di destinazione d'uso/concessione in favore della Associazione sportiva "Amiternum Academy";
6. la Determinazione regionale n. DPD/162 del 19 maggio 2020.

Spese compensate.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2021, in collegamento simultaneo da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Primo Referendario

Giovanni Giardino, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Giardino

IL PRESIDENTE
Umberto Realfonzo

IL SEGRETARIO