

# Alienazione di terre civiche e determinazione del prezzo secondo il valore venale del bene

Cons. Stato, Sez. VII 6 marzo 2023, n. 2313 - Giovagnoli, pres.; Di Carlo, est. - Simoni ed a. (avv. Di Loreto) c. Regione Abruzzo (n.c.) ed a.

## Usi civici - Alienazione di terre civiche - Prezzo - Determinazione secondo il valore venale del bene

(*Omissis*)

### FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti hanno impugnato, chiedendone l'annullamento parziale, il provvedimento prot. n. DH31/322/USI CIVICI del 7 giugno 2012, con cui l'Ufficio del Demanio della Regione Abruzzo, nell'autorizzare l'alienazione di terre civiche a favore dell'azienda agricola "Simoni Fabio", e precisamente del predio distinto in Catasto del Comune Censuario di Camarda al Foglio 51, particella n. 881, ha fissato il prezzo minimo previsto per la stipula del contratto in € 25,00/mq.

2. A sostegno delle proprie pretese, i ricorrenti hanno articolato plurime violazioni di legge (art. 6, L.R. Abruzzo 3 marzo 1988 n. 25; artt. 1 e 2, L.R. Abruzzo 14 settembre 1999 n. 68; regolamento per la stima, adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 70 del 13 luglio 2009) e svariate figure di eccesso di potere (illogicità manifesta; irragionevolezza; disparità di trattamento, contraddittorietà manifesta).

3. Il TAR Abruzzo, L'Aquila, ha assorbito le eccezioni preliminari sollevate dalle parti intimato, ha respinto tutti i motivi di ricorso e ha condannato parte ricorrente al pagamento delle spese di lite, quantificate in complessivi euro 1.500,00, oltre accessori di legge, da versare in parti uguali alla Regione Abruzzo, al Comune dell'Aquila e all'Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico della Frazione di Aragno del Comune di L'Aquila.

4. Nell'appellare la sentenza, i ricorrenti hanno riproposto tutte le originarie censure, articolandole quali specifici motivi di critica avverso il percorso logico-giuridico seguito dal primo giudice.

5. Le Amministrazioni appellate non si sono costituite in giudizio, malgrado la ritualità delle notificazioni (la sentenza è stata pubblicata in data 9 ottobre 2020 e le notificazioni degli atti di appello sono state effettuate via pec in data 8 aprile 2021).

6. All'udienza pubblica del 17 gennaio 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il Collegio ritiene che l'appello sia fondato.

8. Più in particolare, il Collegio ritiene che siano decisive, nel senso dell'accoglimento del gravame, le seguenti considerazioni.

9. In fatto, è emerso che l'azienda agricola "Simoni Fabio", nell'anno 2012, possedeva sessanta capi di bestiame. Alla data del sisma, il bestiame era collocato all'interno della frazione di Aragno e, nello specifico, in locali siti in Via della Chiesa, Via dell'Aia e Via Assergi.

A causa dell'inagibilità dei fabbricati adibiti a stalla (cat. "E"), veniva domandata la delocalizzazione degli spazi adibiti al ricovero di animali al di fuori del centro abitato, in osservanza dell'ordinanza sindacale n. 840/2010, della legge regionale n. 70/1995, nonché dell'O.P.C.M. n. 3784 del 25 giugno 2009.

Al fine di poter ottenere la suddetta delocalizzazione, veniva inoltre richiesta l'alienazione di un vasto predio facente parte del demanio civico della frazione di Aragno di circa 52 are, con la necessaria specificazione che la medesima veniva inoltrata per la sola finalità di ricollocare l'attività di famiglia, e non per interessi propri.

In data 23 febbraio 2012, con delibera di Consiglio Comunale n. 32, il Comune di L'Aquila esprimeva *"parere favorevole (...) per l'alienazione, a favore della Ditta Simoni Fabio (...) di un terreno distinto in catasto al Fg. 51 di Camarda/L'Aquila, particella 881/parte di mq 4820 (all.to n. 4)"*. Nella stessa delibera consiliare veniva disposto che *"solo dopo il procedimento regionale di sdemanializzazione o di mutamento di destinazione, si procederà alla stipula dell'atto negoziale di alienazione con la ditta richiedente"*.

Nella fase conclusiva dell'iter amministrativo di sdemanializzazione del terreno in oggetto, la Regione Abruzzo ha adottato il provvedimento qui impugnato, imponendo al Comune di L'Aquila ed al Comitato per l'Amministrazione Separata della Frazione di Aragno l'obbligo di imporre all'acquirente *"il pagamento (...) della somma complessiva di € 25,00/mq (determinata dal Comitato per l'Amministrazione Separata con la deliberazione n. 31/2012 citata nelle premesse) (...), che deve ritenersi il minimo garantito al di sotto del quale il Comune ed il Comitato non possono stipulare l'atto di alienazione"*.

10. In diritto, il quadro normativo di riferimento è sufficientemente chiaro, preciso ed adeguato nel prevedere che il prezzo per l'alienazione delle terre civiche deve essere stabilito secondo il valore venale del bene.

Più in particolare:

i) la legge regionale Abruzzo del 3 marzo 1988, n. 25 (Gazzetta Uff. 19 marzo 1988 n. 7), recante *"Norme in materia di*



usi civici e gestione delle terre civiche”, prevede, all’art. 6, comma 5, che “Il prezzo per l’alienazione di terre civiche sarà stabilito secondo il valore venale delle singole porzioni da alienarsi (...)”;

ii) la legge regionale Abruzzo del 14 settembre 1999, n. 68 (Gazzetta Uff. 24 settembre 1999 n. 37), recante “Integrazioni alla L.r. 3.3.1988, n. 25: procedure per la determinazione dei valori dei suoli gravati da diritti di uso civico e per le utilizzazioni particolari delle terre civiche”, prevede, all’art. 1, comma 3, che “La determinazione del valore dei suoli secondo i procedimenti ed i parametri in appresso indicati è effettuata dai competenti Uffici Tecnici comunali o dall’Amministrazione Separata Beni uso Civico ove esistente tenendo conto delle peculiarità che possano motivatamente determinare il valore medesimo in modo tale che esso corrisponda all’effettivo valore del bene. Tale determinazione deve far parte, necessariamente, della documentazione da rimettere alla Regione perché la stessa possa decidere in merito al rilascio dell’autorizzazione di cui all’art. 6 della L.R. 25-88”.

11. Dalla certificazione urbanistica rilasciata in data 16 aprile 2012, si evince che la particella per cui è causa ha una destinazione in parte a "Zona agricola normale", ai sensi dell’art. 63 NTA del PRG, ed in parte a "Zona di rispetto stradale", ai sensi dell’art. 77 NTA del PRG.

Sulla base dei documenti di causa, non emergono ulteriori elementi oggettivi che inducano a classificare il predio con una destinazione di completamento delle frazioni, per la quale è prevista la fissazione del valore base di € 100,00/mq (art. 48 NTA), in quanto area edificabile con un indice di utilizzazione fondiaria pari a 0,35 mq/mq.

La delibera dell’Amministrazione Separata n. 3/2012, e poi la determina dirigenziale che l’ha recepita, hanno fissato il valore di € 25,00/mq.

In particolare, attraverso la lettura delle motivazioni della delibera n. 3/2012, è emerso che è stato fissato un prezzo base di partenza pari ad € 100,00/mq, al quale è stata poi applicata la scontistica prevista dall’art. 2, comma 5, lett. c) ed e) della L.R. Abruzzo 14 settembre 1999, n. 68, legge - quest’ultima – che è stata totalmente recepita dal Regolamento comunale adottato per la stima del valore delle terre civiche per mutamenti di destinazione ed alienazioni”, anch’esso applicato.

La decisione di applicare un valore di riferimento ipotetico, sulla base di un giudizio prognostico sull’eventuale sviluppo futuro della zona di Aragno, si discosta sia dal criterio oggettivo individuato dal legislatore del 1988 (che fa riferimento al valore di mercato), sia da quello indicato nella legge successiva del 1999 (che fa riferimento all’effettivo valore del bene).

Infine, il provvedimento adottato dalla Regione reca una clausola specifica sulla retrocessione delle aree (“*ove in proseguo dovesse essere variato lo strumento urbanistico, con conseguente legittimità di diversa destinazione del suolo e del manufatto che sullo stesso insiste, in alternativa alla retrocessione di cui al precedente punto 4) l’acquirente, o l’avente o aventi causa da esso, dovranno corrispondere al Comitato per l’Amministrazione Separata della Frazione di Aragno ( . . . ), la differenza tra il valore del terreno acquistato con la presente autorizzazione e quello della futura destinazione prevista dallo strumento urbanistico*”) che è contraddittoria rispetto al contenuto dispositivo dell’atto stesso, essendo già stato adottato dall’Amministrazione un valore base di riferimento per area edificabile di completamento delle frazioni, e non agricola.

12. In definitiva, sulla base delle predette considerazioni, l’appello va accolto e, in riforma dell’impugnata sentenza, va accolto il ricorso di primo grado e, di conseguenza, va annullato l’atto impugnato, limitatamente alla parte in cui si è stimato il valore del bene.

L’Amministrazione si rideterminerà sull’istanza esercitando la sua inesauribile discrezionalità, fermi i vincoli conformativi nascenti dal presente giudicato, che si compendiano: i) nel dovere di fare applicazione dei criteri legalmente stabiliti per la determinazione del valore del bene, secondo la classificazione urbanistica vigente e i valori di mercato attuali al momento dell’emanazione dell’atto; ii) nel dovere di motivare specificamente le ragioni dell’eventuale discostamento ai fini di determinare il valore effettivo del bene sulla base di riscontri oggettivi, senza ricorrere a giudizi ipotetici astratti.

All’esito, le parti procederanno a regolare i loro reciproci rapporti di dare/avere, secondo la disciplina generale delle restituzioni per l’indebito oggettivo.

13. Le spese del doppio grado del giudizio possono compensarsi in considerazione della complessità della vicenda.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Settima, definitivamente pronunciando sull’appello n. 4265/2021, come in epigrafe proposto, accoglie l’appello e, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla l’atto impugnato limitatamente alla parte in cui si è fatto riferimento alla stima del valore del bene.

Fermi gli ulteriori provvedimenti, secondo i vincoli conformativi illustrati al punto 12 della motivazione.

Compensa le spese del doppio grado del giudizio.

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

(Omissis)