

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE DI CIVITAVECCHIA

in persona del giudice unico dott.ssa Silvia Vitelli ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile in primo grado iscritta al n. 2221 del Ruolo Generale degli Affari Contenziosi dell'anno 2017 e vertente

TRA

COMUNE DI CIVITAVECCHIA, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Silvio Sbragaglia giusta procura speciale in atti;

attore

E

A.R.S.I.A.L. (Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione dell'Agricoltura nel Lazio) in persona del Direttore generale p.t., rappresentata e difesa dal Prof. Avv. Claudio Scognamiglio e dagli avv.ti Maria Raffaella Bellantone e Annarita Aracri giusta procura speciale in atti;

convenuta

NONCHÉ CONTRO

CAMPEGGIATORI PINETA LA FRASCA S.R.L., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Cristiani giusta procura speciale in atti;

convenuta

CONCLUSIONI

All'udienza del 26 marzo 2021 le parti si riportavano ai rispettivi scritti difensivi.

Ragioni di fatto e di diritto della decisione

Con atto di citazione regolarmente notificato e iscritto al ruolo in data 13.06.2017, il Comune di Civitavecchia, premesso che tra l'ARSIAL e la Campeggiatori Pineta La Frasca s.r.l. veniva stipulato un atto di compravendita e contestuale cessione di cubatura con costituzione di servitù perpetua di non edificare in data 28.3.2014 del compendio immobiliare meglio descritto facente parte della pineta La Frasca e che in virtù del regolamento della Regione Lazio n. 7 del 20.5.2009 era stabilito all'art. 8 che i beni immobili di pubblico interesse di proprietà dell'ARSIAL tra i quali rientrava la porzione di pineta oggetto di causa potevano essere trasferiti a titolo oneroso ad enti o ad organismi di diritto pubblico e non anche a soggetti privati, chiedeva dichiararsi la nullità del contratto ai sensi dell'art. 1418 c.c. per contrasto con norme imperative.

Il Comune attore deduceva a sostegno della sua domanda che la località denominata La Frasca e ubicata nel Comune di Civitavecchia, tra "Punta Sant'Agostino" a nord, "Torre Valdaliga" a sud, "Macchia della Cerreta" ad est, si estendeva per circa 4 km di lunghezza con una profondità massima tra il mare e l'entroterra di circa 1,10 km e ricomprendeva al suo interno l'area interessata dal Camping Traiano; che in detta località nel 1950 fu impiantato dall'Ente Maremma (al quale era succeduto l'ERSAL e poi l'ARSIAL) una pineta finalizzata alla difesa dai venti marini delle colture agricole poste nelle

aree retrostanti; che l'ERSAL nel 1979 immetteva il Comune nel possesso dei medesimi, concedendo la piena disponibilità anche di un'area di circa 11 Ha coperta di pineta (sita all'interno della località La Frasca); che il Comune in virtù di delibera del CC n. 275 del 16.04.1980 destinava detta area a camping nel periodo estivo e a rimessaggio roulotte e con atto di concessione amministrativa del 6.06.1980 concedeva l'area in questione alla cooperativa Campeggiatori La Pineta La Frasca per un periodo iniziale di 5 anni (area poi estesa a circa 22 ha con addendum del 2.12.1981), poi rinnovato per ulteriori 9 anni (il 22.05.1989); che a seguito di legge della Regione Lazio n. 2/1995 veniva istituita l'ARSIAL e i beni dell'ERSAL venivano acquisiti al patrimonio di detta Agenzia, la quale in data 30.3.2010, preso atto dell'Accordo di Programma approvato e adottato mediante Decreto del Presidente della Regione Lazio n. T0522 del 24.10.2005, concedeva l'area su cui insiste il Campeggio alla Cooperativa Campeggiatori per un periodo di 15 anni ed infine, nell'anno 2014 provvedeva a stipulare il contratto di compravendita per cui è causa. Il Comune evidenziava che la pineta La Frasca già nel 1975 era stata dichiarata bene di notevole interesse pubblico ai sensi della legge 29.06.1939 n. 1497 e sottoposta a tutela con DM 26.3.1975, con DM del 21.09.1984 veniva ulteriormente vincolata. Con legge 8.08.1985 n. 431 veniva stabilito che le Regioni avrebbero sottoposto a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di Piani Paesistici (art. 1bis), per cui con Piano Territoriale Paesistico Ambito Territoriale n. 2 – Litorale Nord, adottato con deliberazione della Giunta della Regione Lazio n. 2268/1987 e approvato con Legge Regione Lazio n. 24 e 25 del 6 luglio 1998 veniva individuato il Sistema n. 3 che comprendeva la costa dei Comuni di

Ladispoli, Cerveteri, S. Marinella e Civitavecchia e al suo interno il sub-ambito n. 4 riguardava il litorale nord della Provincia di Roma e si applicava alle aree dichiarate di notevole interesse pubblico, ribadiva la necessità di nulla osta paesaggistico per le aree sottoposte a vincolo ai sensi della legge n. 1479 del 1939 e stabiliva che erano zone boscate i terreni di superficie non inferiore a 5000 mq coperti da vegetazione forestale arborea e/o arbustiva erano sottoposti a vincolo paesistico, comprendendo anche il compendio per cui è causa. Precisava infine l'attore che nel 2008 l'Assessorato all'Ambiente della Regione Lazio avviava il procedimento per l'istituzione del Monumento naturale in località La Frasca nei Comuni di Civitavecchia e Tarquinia, ai sensi della L.R. 29/97, seguito da parere favorevole della Giunta Comunale con delibera n. 84 del 21.11.2014. In ragione della predetta ricostruzione normativa secondo l'attore la Pineta La Frasca comprensiva anche dell'area oggetto di compravendita sulla quale insisteva il campeggio doveva essere qualificata come bene immobile di pubblico interesse per il suo particolare pregio storico e ambientale, per cui il contratto di compravendita impugnato doveva ritenersi nullo ai sensi dell'art. 1418 c.c. per contrasto con l'art. 8 regolamento Regione Lazio n. 7 del 20.05.2009 e comunque avente causa illecita perché preordinato ad attuare un risultato vietato dalla legge e comunque per mancanza di causa in quanto finalizzato a conseguire un interesse non meritevole di tutela.

Si costituivano in giudizio l'ARSIAL e la società Campeggiatori Pineta La Frasca s.r.l. che chiedevano rigettarsi la domanda attorea in quanto infondata in fatto e in diritto. In particolare le convenute specificavano che il compendio per cui è causa era stato attribuito con delibera ERSAL n. 446 del 24.07.1979 al Comune di Civitavecchia *in consegna e custodia* e che detto Comune con

deliberazione n. 275 del 16.04.1980 concedeva in via amministrativa alla coop. Campeggiatori "Pineta La Frasca" perché fosse destinata a camping (per una superficie iniziale di Ha 11 poi estesa ad Ha 21 con deliberazione n. 338 del 12.06.1981); che con nota 3571 del 15.12.2000 il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali comunicava che l'area denominata La Frasca utilizzata per attività di campeggio era qualificata come *zona archeologica a tutela orientata, ovvero area di interesse archeologico non vincolata ai sensi della L. 1089/1939* rilevando quindi che poteva continuare ad essere utilizzata per il campeggio; che con deliberazione n. 507 del 24.07.2009 l'ARSIAL nel recepire il Regolamento Regionale n. 7/2009 inerente la disciplina dell'alienazione e della gestione dei beni immobili di proprietà Arsiat approvava nell'elenco dei beni da dismettere anche il cespite per cui è causa; che infine in data 20.09.2003 con nota prot. 54331 il Comune di Civitavecchia chiedeva l'acquisizione a titolo non oneroso della pineta La Frasca, fatta eccezione delle aree destinate a campeggio che conseguentemente riceveva in concessione amministrativa non onerosa. Alla luce della predetta ricostruzione le convenute evidenziavano l'insussistenza della nullità del contratto per illiceità della causa e dell'oggetto nonché per violazione di norme imperative.

La causa veniva istruita mediante acquisizioni documentali e CTU tecnica, indi –definitivamente assegnata a questo Giudice - era chiamata, per la precisazione delle conclusioni all'udienza del 26.3.2021, trattata in forma cartolare in ragione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, e trattenuta in decisione previa assegnazione dei termini di cui all'art. 190 c.p.c.

La domanda giudiziale volta alla declaratoria di nullità del contratto ex art. 1418 c.c. è infondata e deve essere rigettata.

La CTU tecnica espletata nel corso del giudizio ha evidenziato che per il compendio oggetto di causa *non si può parlare di bene di notevole interesse pubblico perché nel corso degli anni dispositivi normativi emessi da cosiddette fonti di grado inferiore (Comune e Regione) rispetto al Ministero che aveva emanato a suo tempo il citato decreto, hanno consentito, contrariamente a quanto specificato in tale decreto, un diverso utilizzo del bene, impedendone cioè la fruibilità contemporanea ad un numero potenzialmente indeterminato di soggetti tutti aventi il medesimo diritto.*

Sebbene infatti la zona costiera del Comune di Civitavecchia con Decreto del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali del 26.3.1975 veniva dichiarata zona di notevole interesse pubblico ai sensi della legge 1497/1939, sin dal 26.4.1980 la medesima area è stata destinata *camping nel periodo estivo e rimessaggio roulotte nel periodo restante; dove possa accedere la generalità dei cittadini.*

Con i successivi provvedimenti amministrativi del Comune di Civitavecchia e dell'Arsial è stata rinnovata la concessione, da ultimo con delibera Arsial n. 244 del 2010, per ulteriori 15 anni alla Cooperativa Campeggiatori Pineta La Frasca. In base agli accertamenti svolti dal CTU al predetto campeggio è possibile l'accesso soltanto previo pagamento della tariffa per l'accesso e sino ad esaurimento posti, con ciò escludendo la fruibilità da parte della collettività in contrasto quindi con quanto previsto proprio dall'art. 2 del Regolamento Regionale n. 7/2009 in virtù del quale alla lett. b) sono beni immobili di pubblico interesse *i terreni e le opere di proprietà dell'ARSIAL destinati o destinabili ad uso di pubblico generale interesse o a fini di assistenza, di educazione o di culto, ovvero quelli di particolare pregio storico e/o ambientale.*

La piena fruibilità da parte della collettività, per i beni di notevole interesse pubblico è peraltro sancita espressamente dall'art. 2 del d. lgs. 42/2004 in virtù del quale (al comma 3 e 4) *“Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134 [tra i quali rientrano i beni di notevole interesse pubblico], costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge. I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela”*. Si può quindi affermare, per il patrimonio culturale, che la proprietà pubblica è destinata all'uso della collettività e che, a questo principio non si può derogare, se non in funzione dell'uso istituzionale o a fronte di imprescindibili ragioni di tutela.

Nel caso di specie inoltre l'accesso al bene previo pagamento determina un interesse commerciale per chi lo gestisce e chi lo affida in gestione, caratteristica anch'essa in contrasto con la qualifica pubblicistica del bene. A decorrere dal 2005 inoltre è stata mutata anche urbanisticamente la destinazione del compendio, che sin dal 1980 è stato destinato a campeggi.

Le predette caratteristiche non consentono quindi di ritenere che la porzione di pineta La Frasca oggetto di causa sia un bene di notevole interesse pubblico, in virtù delle valutazioni del CTU sopra riassunte che il Tribunale ritiene di dover condividere in quanto frutto di attenti approfondimenti ed esenti da vizi logico-giuridici.

Con la richiesta di annullamento del contratto di compravendita per cui è causa vantando la natura del bene oggetto della medesima quale bene di notevole interesse pubblico, quindi, il Comune di Civitavecchia agisce in contrasto con

le azioni e le deliberazioni dalla stessa poste in essere a decorrere dal 1980 che hanno determinato il mutamento di destinazione del bene, con ciò ponendosi *contra factum proprium* (per cui la parte che intende far valere un diritto non deve porsi in contraddizione con un comportamento da essa stessa assunto in precedenza cfr. Cass. 13.1.2009, n. 460).

La circostanza che il bene sia di particolare pregio storico-ambientale, inoltre, impone come chiarito dalla nota 3751 del 2000 del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali il necessario intervento del Ministero per eventuali modifiche e riqualificazioni, ma non esclude la possibilità di utilizzare detta area per campeggio e l'alienabilità della medesima da parte dell'ARSIAL.

La successiva consacrazione della Pineta La Frasca a bene monumentale, intervenuta soltanto nel 2017, non può determinare la nullità dell'atto di compravendita oggetto di causa e potrà semmai determinare l'espropriabilità del bene mediante apposita procedura da parte dell'amministrazione comunale.

Peraltro dalla documentazione in atti risulta che l'ARSIAL abbia seguito le indicazioni del Regolamento Regionale 7/2009 avendo stilato l'elenco dei beni commerciabili, ivi includendo il compendio rientrante nella Pineta La Frasca, e abbia provveduto a svolgere la stima del medesimo e a garantire al concessionario (la società convenuta) il diritto di prelazione all'acquisto ai sensi dell'art. 7.

In ragione delle predette valutazioni il contratto oggetto di causa non può ritenersi concluso in contrasto con norme imperative, avente causa illecita (non risultando stipulato al fine di sviare l'art. 8 del RR 7/2009 che non si applica al caso di specie), né tantomeno può ritenersi privo di causa (intesa quest'ultima

come funzione economico-sociale del contratto e normativamente predeterminata dallo stesso codice civile).

La domanda attore deve quindi essere rigettata.

Le spese di CTU devono essere definitivamente poste a carico di parte attrice.

Le spese di lite seguono il principio della soccombenza e sono liquidate in parte dispositiva ai sensi del DM 55/2014.

P. Q. M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando ai sensi dell'art. 281 *sexies* c.p.c. nella causa civile in primo grado iscritta al n. 2221/2017 R.G.A.C., disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, così decide:

-rigetta la domanda attorea;

-pone definitivamente a carico del Comune di Civitavecchia le spese di CTU liquidate nel corso del giudizio;

- condanna il Comune di Civitavecchia al pagamento delle spese di lite in favore delle convenute che liquida in euro 3.000,00 ciascuna per compensi professionali forensi, oltre al rimborso spese generali, I.V.A. e C.P.A. come per legge.

Così deciso in Civitavecchia, 16 giugno 2021.

Il Giudice

Silvia Vitelli