

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO

- L'AQUILA -

Ricorso

Per la **ASSOCIAZIONE SISTEMA TURISTICO LOCALE del GRAN SASSO d'ITALIA**, con sede in Assergi (AQ) alla via del Convento c/o sede Ente Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga, Cod. Fis.: 93049790665, in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.*, dott. Antonio De Vico, rappresentata e difesa, per mezzo di procura resa a margine del presente atto, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avv.ti Giulio Cerceo (Cod. Fis.: CRCGLI56D19G482R - fax 0854549377 - e-mail: legale@studiocerceo.com - p.e.c.: avvgiuliocerceo@cnfpec.it) e Stefano Corsi (Cod. Fis.: CRSSFN68H29G482N - fax: 0854549377 - e-mail: legale@studiocerceo.com - p.e.c.: avvstefanocorsi@cnfpec.it) del Foro di Pescara, ed elettivamente domiciliata presso lo studio legale dell'avv. Fabrizio Foglietti (Cod Fis.: FGLFRZ41C19H501O - Fax: 0862028051 - p.e.c.: fabrizio.foglietti@pecordineavvocatilaquila.it) del Foro di L'Aquila, ubicato presso OTEFAL S.p.A., Nucleo Industriale di Bazzano, c.a.p. 67100, L'Aquila (per le comunicazioni si indicano l'indirizzo di posta elettronica certificata avvgiuliocerceo@cnfpec.it e l'utenza telefax n. 0854549377);

- ricorrente

contro la **REGIONE ABRUZZO**, Cod. Fis.: 80003170661, in persona del Presidente della Giunta Regionale *p.t.*;

- resistente

per l'annullamento,

previa sospensiva,

- della deliberazione della Regione Abruzzo, Giunta Regionale, n. 542 del 01.08.2011, con la quale è stato disposto di revocare la precedente deliberazione della Regione Abruzzo, Giunta Regionale, n. 175 del 21.02.2005, avente ad

oggetto: *“Approvazione definitiva delle Linee di indirizzo e procedure per il riconoscimento dei Sistemi Turistici Locali, ai sensi della legge regionale n. 17/2004”*, e si altresì stabilito di rinviare a successivo atto deliberativo l’adozione delle nuove direttive e linee di indirizzo per il riconoscimento dei Sistemi Turistici Locali e delle nuove figure operative ritenute indispensabili per la realizzazione delle attività e dei progetti di sviluppo dell’offerta turistica regionale;

- di ogni altro presupposto, prodromico, consequenziale e/o, comunque, connesso, anche laddove non conosciuto.

FATTO

L’art. 5 della Legge 29.03.2001 n. 135 (concernente la riforma della legislazione nazionale del turismo) ha introdotto un nuovo modello organizzativo dello sviluppo turistico a livello territoriale, i c.d. *“Sistemi turistici locali”*, finalizzati a realizzare l’incontro pubblico-privato in una prospettiva di integrazione e coordinamento delle attività legate allo sviluppo turistico locale.

In particolare, prevede l’art. 5 cit., ai primi due commi, che *“Si definiscono sistemi turistici locali i contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall’offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell’agricoltura e dell’artigianato locale, o dalla presenza di imprese turistiche singole o associate.”* (comma 1); e che *“Gli enti locali o soggetti privati, singoli o associati, promuovono i sistemi turistici locali attraverso forme di concertazione con gli enti funzionali, con le associazioni di categoria che concorrono alla formazione dell’offerta turistica, nonché con i soggetti pubblici e privati interessati.”* (comma 2).

L’art. 5 cit. costituisce principio generale dell’ordinamento statale in una materia, per l’appunto quella del turismo, diventata di competenza regionale per effetto della pressoché contestuale riforma del titolo V della Costituzione (cfr.

Legge Costituzionale n. 3/2001).

La Regione Abruzzo, mediante L.R. Abruzzo 17.05.2004, n. 17, ha recepito l'art. 5 cit. sui sistemi turistici locali nell'ordinamento regionale, rafforzandone il ruolo nell'ambito dell'organizzazione turistica di cui "*costituiscono articolazione fondamentale*" (cfr. art. 1, comma 1, L.R. Abruzzo n. 17/2004). La stessa legge regionale ha poi affidato alla Giunta Regionale il compito di predisporre, entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore, le "*Linee guida di indirizzo e le procedure per il riconoscimento dei sistemi turistici locali*", da approvarsi una volta acquisito il parere della competente commissione consiliare (v. art. 5, commi 1 e 2, della L.R. Abruzzo n. 17/2004).

La Giunta Regionale abruzzese ha quindi proceduto ad elaborare il testo delle suddette "*Linee guida*", che ha sottoposto alla competente commissione e, infine, approvato in via definitiva con deliberazione n. 175 del 21.02.2005.

Ad oggi nessun provvedimento di riconoscimento risulta essere stato ancora adottato dalla Regione Abruzzo.

Orbene, alcuni enti locali dell'area del Gran Sasso (comuni e comunità montane) hanno da qualche anno avviato incontri, confronti e ipotesi di sviluppo del territorio interessato da annosi processi di spopolamento, ancor più accentuati dal drammatico sisma dell'aprile 2009. All'esito di essi il Sistema Turistico Locale è stato individuato come uno strumento e un'opportunità per superare una visione spesso individuale delle singole amministrazioni locali che ha frenato non poco lo sviluppo economico e turistico dell'area, benché beneficiante del valore storicamente rappresentato dal *brand* "*Gran Sasso d'Italia*", al quale, però, non corrisponde ancora il concetto di destinazione turistica. Si è trattato, ovviamente, di un percorso non semplice, che ha portato ad un approccio culturale più maturo e consapevole rispetto al passato, in quanto diretto a rimuovere localismi e visioni frenanti dello sviluppo dell'area, quali ad esempio il superamento dei confini

provinciali (il territorio del Gran Sasso, notoriamente, tocca le province di L'Aquila, Teramo e Pescara).

Seguendo il dettato normativo in data 16.10.2010 più di venti Comuni aderenti al progetto si sono costituiti nell'Associazione Sistema Turistico Locale del Gran Sasso d'Italia, onde perseguire ed attuare le finalità contemplate dalla Legge n. 135/2001 e dalla L.R. Abruzzo n. 17/2004. Al progetto hanno aderito anche numerosi operatori privati (circa 125 tra operatori turistici, imprese artigiane, aziende agricole, ecc.), che consentono di garantire il rispetto dei parametri quantitativi richiesti dalle Linee Guida dettate con la deliberazione di Giunta Regionale n. 175/2005.

L'Associazione Sistema Turistico Locale del Gran Sasso d'Italia, cosituata secondo le suddette Linee Guida, non ha ancora formalizzato la richiesta di riconoscimento nei confronti della Regione Abruzzo.

Peraltro, tutti i passaggi iniziali ed intermedi sono sempre stati comunicati alla Regione Abruzzo, come pure il programma provvisorio dello stesso Sistema Turistico Locale. Inoltre, nel corso dell'attività di impulso del Sistema Turistico Locale del Gran Sasso (ormai in essere da circa un lustro), sono stati promossi convegni ai quali hanno partecipato l'assessore regionale al turismo, dirigenti e funzionari della direzione regionale turismo oltre all'intervento, in alcune occasioni, del Presidente del Consiglio Regionale. Infine, la Regione Abruzzo ha sostenuto le spese affinché nell'ambito di un programma comunitario (Preserve) fosse organizzato un convegno di confronto tra il nascente Sistema Turistico Locale del Gran Sasso d'Italia e alcuni sistemi similari operanti in altre regioni (convegno poi tenutosi a Santo Stefano di Sessanio, nei giorni 05/06.10.2011). Tutto ciò nell'ambito dell'avviato processo di "*radicamento*" del Sistema Turistico Locale Gran Sasso d'Italia, in attuazione del Piano Triennale del Turismo 2010-2012, pubblicato sul B.U.R.A. n. 53 - Speciale – del 15.09.2010, comprendente una

apposita misura, la 2.2., denominata “*Sostegno ai Progetti dei Sistemi Turistici*” col seguente “*obiettivo strategico*”: “*Favorire il radicamento dei Sistemi Turistici co-finanziando la realizzazione di progetti identificati nel loro Piano di sviluppo*”.

Senonchè, e del tutto a sorpresa, la Regione Abruzzo, con deliberazione di Giunta Regionale n. 542 del 01.08.2011, ha ritenuto di revocare la propria precedente deliberazione n. 175/2005 avente ad oggetto la “*Approvazione definitiva delle Linee di indirizzo e procedure per il riconoscimento dei Sistemi Turistici Locali, ai sensi della legge regionale n. 17/2004*”; ed ha, altresì, stabilito di rinviare a successivo atto deliberativo l’adozione delle nuove direttive e linee di indirizzo per il riconoscimento dei Sistemi Turistici Locali e delle nuove figure operative ritenute indispensabili per la realizzazione delle attività e dei progetti di sviluppo dell’offerta turistica regionale. La scelta repentina è stata giustificata con la affermazione della necessità di revocare la precedente deliberazione n. 175 del 21.02.2005, al fine di rendere la disciplina dei sistemi turistici locali coerente con la programmazione regionale, con gli obiettivi e le azioni che l’Assessorato al Turismo persegue e di ottimizzare le risorse disponibili onde rinvenire fondi dedicati ai progetti di sviluppo.

Tale atto impedisce, allo stato, il riconoscimento formale del Sistema Turistico Locale del Gran Sasso d’Italia.

L’Associazione Sistema Turistico Locale del Gran Sasso d’Italia, ritenendo il provvedimento regionale di revoca della precedente deliberazione n. 175/2005 fortemente lesivo dei propri interessi, non ha potuto che determinarsi alla proposizione del ricorso.

***** *****

L’Associazione ricorrente invoca l’annullamento, previa sospensiva, del provvedimento impugnato, il quale si appalesa assolutamente illegittimo. Ciò sulla base delle seguenti motivazioni in

DIRITTO

Motivo primo: Violazione e falsa applicazione di ogni norma e principio in materia di provvedimenti di ritiro, revoca e/o di c.d. “contrarius actus”. Violazione dell’art. 5, comma 2, della L.R. Abruzzo n. 17/2004. Eccesso di potere.

Una prima, evidente, ragione di illegittimità della deliberazione giuntale oggetto di gravame risiede nella violazione e falsa applicazione di ogni norma e principio in materia di provvedimenti di ritiro, revoca e/o di c.d. “*contrarius actus*”.

La deliberazione della Regione Abruzzo, Giunta Regionale, n. 542/2011, viene infatti espressamente a revocare la precedente deliberazione giuntale n. 175/2005, concernente, come detto, la approvazione definitiva delle Linee di indirizzo e delle procedure per il riconoscimento dei Sistemi Turistici Locali, ai sensi della L.R. Abruzzo n. 17/2004.

Trattandosi di atto di revoca, alla sua adozione si sarebbe dovuto pervenire seguendo il medesimo procedimento che ha portato alla emanazione del provvedimento revocato.

Ciò sulla base di quanto costantemente affermato dalla univoca e consolidata giurisprudenza (al riguardo v., ad es., T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 07.06.2006, n. 4367, in *Foro amm. TAR 2006*, 6, 2069, alla stregua della quale, per l’appunto, *il principio del contrarius actus richiede che, in sede di ritiro di un precedente provvedimento, l’Amministrazione è tenuta a rispettare l’iter procedimentale previsto dalla disciplina per l’emanazione del provvedimento ritirato*; nello stesso senso cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Trentino Alto Adige Bolzano, Sez. I, 16.07.2009, n. 271, in *Foro amm. TAR 2009*, 7-8, 1994; T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 31.10.2007, n. 1903, in *Foro amm. TAR 2007*, 10, 3042; T.A.R. Veneto, Sez. II, 04.05.2005, n.1952, in *Riv. giur. Edilizia 2005*, 5, 1724, secondo cui *il provvedimento di annullamento d’ufficio di una concessione edilizia emesso*

senza la previa acquisizione del parere della Commissione edilizia comunale è illegittimo per violazione del principio del “contrarius actus”, in virtù del quale nell’emanazione di un provvedimento di annullamento di una concessione edilizia debbono essere seguite le stesse forme e la medesima procedura adottate per l’atto da annullare).

Nel caso in esame così non è stato.

Vero è che l’art. 5, comma 2, della L.R. Abruzzo n. 17/2004 prevede espressamente che *“Le linee di indirizzo dovranno essere inviate, per il parere, alla competente commissione consiliare.”*

Orbene, mentre la deliberazione n. 175/2005 è regolarmente stata sottoposta al parere consiliare, non altrettanto può dirsi per quella di revoca, la quale non risulta essere stata assoggettata alla medesima fase consultiva obbligatoria.

In altri termini, il *“contrarius actus”*, ovvero la deliberazione della Regione Abruzzo, Giunta Regionale, n. 542/2011 (quella di revoca), non ha seguito il medesimo procedimento della deliberazione revocata (la n. 175/2005).

Ne conseguono indiscutibilmente, pertanto, i vizi indicati nell’epigrafe del presente motivo.

*** **

Motivo secondo: Eccesso di potere dovuto a difetto dei presupposti, insufficienza e/o manifesta contraddittorietà ed illogicità della motivazione. Irragionevolezza ed ingiustizia manifeste. Violazione e falsa applicazione di ogni norma e principio in materia di tutela dell’affidamento. Omessa ponderazione dei contrapposti interessi. Sviamento.

Oltre che per le illegittimità disopra evidenziate il provvedimento di revoca, ad ogni buon conto, appare viziato pure nel “merito”.

Non sembrano, in effetti, minimamente sussistere i presupposti della revoca

adombrati nell'atto, il quale, anzi, dal punto di vista giustificativo, si connota per la evidente manifesta illogicità.

La motivazione posta formalmente a base della disposta revoca si incentra, secondo quanto già visto in premessa, sulla finalità di rendere la disciplina dei sistemi turistici locali coerente con la programmazione regionale e con gli obiettivi e le azioni perseguiti dall'Assessorato al Turismo, nonché su quella dell'ottimizzazione delle risorse disponibili.

Trattasi, in realtà, di giustificazioni assolutamente apparenti e/o insufficienti e, comunque, manifestamente illogiche e contraddittorie.

E' agevole riscontrare, infatti, come i Sistemi Turistici Locali costituissero già obiettivo strategico del Piano Triennale. Il vigente strumento di programmazione (Piano Triennale del Turismo 2010-2012, pubblicato sul B.U.R.A. n. 53 – SPECIALE – del 15.09.2010) individua una apposita misura – la 2.2, denominata “*Sostegno ai Progetti dei Sistemi Turistici*”, per l'appunto col seguente “*obiettivo strategico*”: “*Favorire il radicamento dei Sistemi Turistici co-finanziando la realizzazione di progetti identificati nel loro Piano di sviluppo*”.

Conseguentemente, non si pone alcun concreto problema di coerenza con la programmazione regionale.

D'altro canto, neppure si può effettivamente porre un problema di coerenza con gli obiettivi dell'Assessorato al Turismo, obiettivi che non possono avere alcun rilievo autonomo e che, comunque, non possono essere, a loro volta, che coerenti con quanto previsto dalla programmazione regionale di settore. Altrettanto è da dirsi per quel che concerne l'ottimizzazione delle risorse disponibili, la quale dovrebbe essere già assicurata dalla apposita programmazione regionale e/o, in ogni caso, non potrebbe avvenire incoerentemente rispetto a questa.

Le motivazioni addotte, dunque, sono realmente vacue, contraddittorie ed illogiche.

La eventuale modifica delle parti delle linee guida da aggiornare anche in ragione di sopravvenienze, ad ogni buon conto, ben avrebbe potuto essere sempre contestuale, garantendo la continuità della funzione regolamentare propria delle linee medesime. Come ipotesi estrema avrebbe potuto disporsi la sospensione dell'efficacia delle linee guida, fissando un tempo ragionevolmente breve entro il quale apportare le eventuali modifiche.

Mai e poi mai, invece, si sarebbe dovuto procedere alla soluzione “*abrogativa*” concepita dalla deliberazione di Giunta Regionale odiernamente impugnata. La quale, con un repentino colpo di spugna, cancella quanto fissato in precedenza, privando la L.R. Abruzzo n. 17/2004 del fondamentale strumento attuativo e, per giunta, a tempo indeterminato (di fatto, con ciò, provocando la “*paralisi*” applicativa della legge stessa, e, per questa via, anche, lo sviamento).

L'irragionevolezza è rafforzata dalla assoluta mancanza di esternazione di qualsivoglia effettivo e reale interesse pubblico al brusco *revirement*.

Né si è mostrato di tener minimamente conto dell'affidamento dell'Associazione ricorrente (come di altri eventuali soggetti similari), istituita dopo faticoso percorso, proprio sulla base delle abrogate linee guida e nell'ottica (vale a dire prodromica) di una ormai imminente richiesta di riconoscimento del Sistema Turistico Locale del Gran Sasso d'Italia. Ed ora, invece, assai inopinatamente ed ingiustamente lasciata a brancolare nella più assoluta incertezza normativa.

***** *****

Domanda di sospensiva.

Nella fattispecie vertita sussistono, indiscutibilmente, entrambi i presupposti di legge (*fumus boni juris* e *periculum in mora*) per confidare nell'accoglimento della domanda cautelare.

La sussistenza del prescritto *fumus* discende da quanto dianzi diffusamente

argomentato e dedotto.

In ordine al *periculum*, va detto che, ovviamente, l'Associazione ricorrente, la quale era ormai prossima alla presentazione della formale domanda di riconoscimento del Sistema Turistico Locale Gran Sasso d'Italia alla Regione Abruzzo, e che ha profuso impegno e sostenuto spese (alcune delle quali finanziate dalla stessa Regione) nell'ambito del rispettivo procedimento di crescita, in caso di mancata sospensione dell'efficacia della deliberazione di revoca e/o di suo mancato riesame, rischierebbe di veder ridotto in cenere tutto il lavoro svolto. Con negative ripercussioni, in prospettiva, anche sulla stessa economia turistica dell'intero comprensorio del Gran Sasso.

***** *****

P.q.m. voglia l'Ecc.mo T.A.R. L'Aquila, in accoglimento del presente ricorso, annullare, previa sospensiva, i provvedimenti impugnati, con ogni consequenziale statuizione anche in ordine alle spese di lite.

Ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia si dichiara che il contributo unificato da versare ammonta ad € 600 (seicento).

Si depositano i seguenti atti e documenti:

- 1) copia della deliberazione della Regione Abruzzo, Giunta Regionale, n. 542 del 01.08.2011;
- 2) copia della deliberazione della Regione Abruzzo, Giunta Regionale, n. 175 del 21.02.2005;
- 3) copia della nota a/r del 27.04.2011 a firma del Presidente e dei due Vice-Presidenti dell'Associazione Sistema Turistico Locale del Gran Sasso d'Italia;
- 4) copia del foglio di convocazione (per la data dell'11.04.2011) dell'assemblea dei soci dell'Associazione Sistema Turistico Locale del Gran Sasso d'Italia;
- 5) copia volantino concernente l'assemblea dei soci dell'Associazione Sistema Turistico Locale del Gran Sasso d'Italia, tenutasi l'11.04.2011;

- 6) copia del verbale n. 02 della riunione del Consiglio Direttivo dell'Associazione Sistema Turistico Locale del Gran Sasso d'Italia, tenutasi l'11.04.2011;
- 7) copia di prospetto concernente il percorso istitutivo del Sistema Turistico Locale del Gran Sasso d'Italia;
- 8) copia corrispondenza via mail recente tra Associazione Sistema Turistico Locale del Gran Sasso d'Italia e Regione Abruzzo (mail del 18.05.2011, del 01.06.2011, del 18.07.2011, del 30.09.2011, dell'11.10.2011);
- 9) copia *brochure* relativa al convegno "*I Sistemi Turistici Locali italiani: esperienze a confronto con il progetto Preserve*", svoltosi a Santo Stefano di Sessanio il 05.10.2011;
- 10) copia *home page* del Sistema Turistico Locale Gran Sasso d'Italia (n. 3 fogli);
- 11) copia n. 2 manifesti relativi a convegni concernenti il Sistema Turistico Locale del Gran Sasso d'Italia;
- 12) copia documento di sintesi: Piano di Marketing e Comunicazione Istituzionale;
- 13) copia foglio descrittivo delle caratteristiche dei soci;
- 14) copia foglio recante indicazione dei soci pubblici dell'Associazione Sistema Turistico Locale Gran Sasso d'Italia;
- 15) copia foglio recante cronoprogramma;
- 16) copia estratto rapporto annuale sul turismo in Abruzzo;
- 17) copia dispense "*Sistema Turistico Locale Gran Sasso d'Italia*" – "*Un nuovo modello di governance locale: I SISTEMI TURISTICI LOCALI forma organizzativa innovativa fondata sul coordinamento dei processi decisionali degli enti pubblici e delle imprese*".

Pescara, li 11 novembre 2011

(avv. Giulio Cerceo)

(avv. Stefano Corsi)

RELATA DI NOTIFICA

Io sottoscritto avv. Giulio Cerceo, a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 7 della Legge 21.01.1994 n. 53, con provvedimento del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Pescara del 02.02.2006, ho provveduto a notificare per conto dell'Associazione Sistema Turistico Locale del Gran Sasso d'Italia il sujesteso ricorso giurisdizionale amministrativo:

1) alla **REGIONE ABRUZZO**, in persona del Presidente della Giunta Regionale *p.t.*, domiciliato per la carica presso la sede dell'Ente, in L'Aquila alla via Leonardo Da Vinci n. 6 (c.a.p. 67100), previa iscrizione al n. _____ del mio registro cronologico, consegnandone copia conforme per mezzo del servizio postale con raccomandata a/r n. _____, spedita dall'Ufficio Postale di Pescara 1 sito in via Monti n. 1, in data corrispondente a quella del timbro postale.

(avv. Giulio Cerceo)

2) alla **REGIONE ABRUZZO**, in persona del Presidente della Giunta Regionale *p.t.*, *ex lege* rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato de L'Aquila ed elettivamente domiciliato presso gli uffici della medesima, in L'Aquila alla via Buccio da Ranallo presso il Complesso monumentale di San Domenico (c.a.p. 67100), previa iscrizione al n. _____ del mio registro cronologico, consegnandone copia conforme per mezzo del servizio postale con raccomandata a/r n. _____, spedita dall'Ufficio Postale di Pescara 1 sito in via Monti n. 1, in data corrispondente a quella del timbro postale.

(avv. Giulio Cerceo)