

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER L'UMBRIA

RICORSO

Nell'interesse del Prof. Alvaro Caponi, nato a Narni (TR) il 6.1.1946, C.F. CPNLVR46A06F844Q, residente in Narni (TR), Strada dello Stabilimento n. 11/A, e della Società Agricola Le Mole S.r.l., con sede in Narni (TR), Strada dello Stabilimento n. 13, C.F./P.IVA 01736510551, in persona del legale rappresentante pro tempore Francesco Bussotti, C.F. BSSFNC99E19F844Z, tutti rappresentati e difesi, anche disgiuntamente, dagli Avv.ti **Antonio De Angelis** (C.F. DNGNTN81C02L117E) e **Daniele Proietti** (C.F. PRTDNL85B26L117I) del Foro di Terni, presso il cui studio in Terni, Via Barbarasa n. 23, eleggono domicilio, giusta procura alle liti allegata al presente atto. Ai fini delle comunicazioni e notificazioni relative al presente giudizio si indicano i seguenti indirizzi PEC: antonio.deangelis@ordineavvocatiterni.it; daniele.proietti@ordineavvocatiterni.it.

CONTRO

Comune di Narni, in persona del Sindaco pro tempore, con sede in Piazza dei Priori n. 1 – Narni (TR);

E, OVE OCCORRA, NEI CONFRONTI DI

tutti gli Enti del Terzo Settore eventualmente ammessi o selezionati nell'ambito della procedura di co-progettazione oggetto di causa, allo stato non conosciuti;

per l'annullamento,

previa sospensione cautelare

1. dell'Avviso pubblico avente ad oggetto "Manifestazione di interesse da parte di Enti del Terzo Settore (ETS) ad aderire alla co-progettazione, ex art. 55, comma 3, del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore), per la definizione di un progetto di valorizzazione partecipata del sistema 'Gole del Nera – Borgo di Stifone – Le Mole'", pubblicato dal Comune di Narni in data 13 luglio 2026, nonché dei relativi allegati (**doc. 1**), quantomeno per la parte in cui riguarda la co-progettazione e gestione dell'area denominata "*Le Mole di Narni*";

2. della Deliberazione della Giunta Comunale n. 150/2026, quale atto presupposto di approvazione e di indirizzo della procedura (**doc. 2**);

3. di ogni altro atto presupposto, connesso, conseguente, attuativo o comunque confermativo, ancorché allo stato non conosciuto, ivi compresi i verbali della commissione, le determinazioni dirigenziali, gli atti istruttori, gli atti di ammissione o esclusione e i provvedimenti di individuazione dei partner.

FATTO

L'Avviso pubblico impugnato e l'inclusione del sito "Sito Le Mole"

Con Deliberazione di Giunta Comunale, il Comune di Narni ha approvato un procedimento di co-progettazione ex art. 55 del D.Lgs. 117/2017 avente ad oggetto il sistema delle Gole del Nera, pubblicando successivamente l'Avviso pubblico in data 13 luglio 2026, corredato da numerosi allegati tecnici, amministrativi ed economici.

L'Avviso, pur richiamando formalmente i principi dell'amministrazione condivisa e della sussidiarietà orizzontale, delinea in realtà una procedura marcatamente competitiva e selettiva: prevede rigidi requisiti di ammissione, una complessa modulistica, criteri di valutazione basati sull'attribuzione di punteggi numerici fino a 100 punti e una soglia minima di sbarramento pari a 60/100 punti per l'accesso al successivo tavolo di co-progettazione. La disciplina prevede altresì: l'obbligo di cofinanziamento minimo pari al 5% a carico degli enti partecipanti; la presentazione di una proposta progettuale già ampiamente definita in ordine a programmi di intervento, masterplan degli investimenti, governance e cronoprogramma economico; la messa a disposizione, da parte del Comune, di beni immobili e aree il cui utilizzo viene valorizzato economicamente sotto la voce "valore d'uso"; l'impiego di schemi contrattuali e modulistica che replicano in via analogica le categorie proprie degli appalti pubblici (cauzioni, protocolli di legalità con clausole di esclusione automatica, sanzioni pecuniarie), sebbene la procedura in esame non preveda alcuna cauzione né sia riconducibile al Codice dei contratti pubblici.

L'intero impianto della procedura comprende espressamente anche il "Sito Le Mole". Tuttavia, la documentazione posta a base della procedura risulta contraddittoria rispetto alla concreta individuazione di tale sito.

La Scheda Tecnica (Allegato A) attribuisce agli ETS la futura gestione di beni, attività, servizi e funzioni insistenti anche nell'area denominata "Le Mole". In particolare, definisce il progetto come riferito *"al Sistema delle Gole del Nera, comprendente il Borgo di Stifone, l'area de Le Mole di Narni, il sistema fluviale, la rete dei percorsi, i beni culturali, paesaggistici, ambientali e comunitari che concorrono a definirne l'identità complessiva"* (cfr. doc. 1A).

La Scheda Valore d'uso (Allegato B), invece, limita l'oggetto della procedura alla sola *"Piattaforma ubicata in località Le Mole, realizzata nell'ambito dei lavori di "Valorizzazione delle aree spondali del Nera e Greenways Gole del Nera"* avente superficie complessiva di mc 590 (cfr. doc. 1B).

Il compendio "Le Mole di Narni" e la posizione dei ricorrenti rispetto all'aerea in questione.

Trattasi di area di straordinario pregio storico, archeologico, ambientale e turistico che coincide con il compendio immobiliare di esclusiva proprietà del Prof. Alvaro Caponi – riscontrabile catastalmente, tra l'altro, al Catasto Terreni del Comune di Narni al foglio 101, particella 398 e particella 429 nonchè al foglio 102, particella 58 – da oltre cinquant'anni oggetto di una continua opera di recupero, restauro, conservazione e valorizzazione. Insistono sul compendio, tra l'altro: l'antico Mulino delle Conce; il complesso dei mulini storici che hanno originato il toponimo "Le Mole"; i resti della Domus romana attribuita a Pompea Celerina; il frigidarium romano restaurato; il museo archeologico; il Parco Le Mole di Narni e numerose ulteriori emergenze storiche e naturalistiche.

Il toponimo "Le Mole" identifica storicamente proprio tale complesso immobiliare, come del resto risulta dalle mappe catastali storiche.

Tale compendio è stato concesso dal Prof. Caponi in affitto agrario alla **Società Agricola Le Mole S.r.l.** - di cui è anche socio - che vi esercita regolarmente attività

agricola, agrituristicamente, turistico-ricreativa e di valorizzazione ambientale sulla base di un valido contratto di affitto agrario, ed è altresì titolare esclusiva del marchio registrato “Le Mole di Narni” (**doc. 3**).

Inoltre, e per quanto d’interesse, con scrittura privata del 04.12.2013, sempre il Prof. Caponi risulta aver concesso al Comune di Narni un’autorizzazione ventennale all’accesso e all’uso di una parte marginale del predetto compendio che, sostanzialmente, coincide con la superficie della cosiddetta “Piattaforma Le Mole” (di cui meglio si dirà a breve) (**doc. 4**). Invero, trattasi di scrittura privata non avente data certa e che al Prof. Caponi non risulta di aver mai sottoscritto.

L’inclusione - illegittima - della “Piattaforma Le Mole” (o, comunque, la sua errata classificazione)

Tra i beni che il Comune dichiara di mettere a disposizione della co-progettazione figura anche la cosiddetta “Piattaforma Le Mole”, manufatto in legno e metallo insistente su terreno di proprietà del Prof. Caponi e sulle sponde del fiume, cui l’Allegato B attribuisce un valore d’uso annuo a regime pari a Euro 104.000,00, concorrente alla determinazione del valore d’uso complessivo dell’apporto pubblico, quantificato in via amministrativa in Euro 390.000,00 annui.

L’Amministrazione precisa che la stima ha carattere “convenzionale e prudenziale” e che la finalità non è la determinazione del valore venale del bene, bensì l’individuazione del valore d’uso della risorsa pubblica conferita nell’ambito del partenariato: tale precisazione, tuttavia, non elimina il dato dirimente per cui l’inserimento del sito “Le Mole” nel perimetro della procedura è avvenuto in totale assenza di previa interlocuzione con i proprietari e i detentori qualificati dell’area, come meglio esposto al punto che segue.

Le criticità tecniche e di sicurezza della Piattaforma Le Mole.

Dalla documentazione tecnica in atti (relazione dell’Arch. Natali e relazione del Geol. Liti, **docc. 5 e 6**) emerge che **la Piattaforma Le Mole è stata progettata e realizzata esclusivamente quale opera funzionale alle attività di controllo, presidio e polizia fluviale, nonché alla manutenzione dell’asta idraulica da parte**

delle autorità competenti. La destinazione funzionale originaria non coincide pertanto con quella di luogo aperto alla libera fruizione pubblica né con quella di struttura turistico-ricreativa. Attività questa, esercitata invece dalla Società Agricola Le Mole S.r.l. nel fondo sostanzialmente attiguo alla predetta piattaforma.

In altri termini, **il provvedimento impugnato considera come struttura turistico recettiva un manufatto che, in realtà, ha una funzione prettamente idraulica.**

Senza contare che le relazioni tecniche di parte depositate in atti evidenziano rilevanti criticità costruttive e difformità rispetto ai progetti autorizzati, tali da rendere necessaria una preventiva verifica della sicurezza statica e della legittimità edilizia dell'opera prima di qualsiasi utilizzo pubblico, verifica che il Comune non risulta aver mai svolto, pur essendo a conoscenza delle difformità e delle criticità emerse nella perizia dell'Arch. Natali, essendogli stata notificata a mezzo Pec in data 23.03.2026 (**doc. 5**).

L'assenza di qualsiasi coinvolgimento dei ricorrenti.

A prescindere dalla effettiva consistenza dell'area oggetto di procedura – corrispondente alla sola piattaforma ovvero ad una porzione più ampia della medesima – è indubbio che questa sia comunque di esclusiva proprietà Prof. Caponi (e da questo data in affitto alla Soc. Agricola Le Mole).

Ciò malgrado, **il Comune di Narni ha omesso qualsivoglia interlocuzione con i ricorrenti:** non ha mai convocato il proprietario; non ha mai instaurato alcun confronto preventivo; non ha mai richiesto il consenso all'inserimento dell'area nella co-progettazione; non ha svolto alcuna istruttoria con la Società Agricola Le Mole S.r.l., attuale conduttrice dell'area e titolare del relativo marchio.

L'intero procedimento risulta pertanto sviluppato senza il coinvolgimento dei principali soggetti direttamente interessati.

*

Tanto premesso, è interesse gli odierni ricorrenti agire in giudizio per l'impugnazione, previa concessione di idonea misura cautelare, degli atti indicati in

epigrafe, nonché per l'accertamento del proprio diritto ad ottenere la rivalutazione del proprio punteggio. Ciò per i seguenti

MOTIVI

I – IN VIA PRELIMINARE: SULL'INTERESSE AD AGIRE

L'iniziativa del Comune di Narni arreca un pregiudizio diretto, concreto e attuale alle posizioni giuridiche soggettive dei ricorrenti:

- il Prof. Alvaro Caponi subisce una palese compressione delle proprie prerogative dominicali, vedendo inserita la propria proprietà privata in una procedura di gestione pubblica senza consenso e senza titolo, nonché senza nemmeno essere stato consultato;
- la Società Agricola Le Mole S.r.l. risente di una grave interferenza nell'esercizio dell'attività d'impresa e nello sfruttamento del marchio registrato, oltre a subire un'illegittima alterazione del godimento del compendio condotto in affitto agrario. Senza contare che l'illegittimo sfruttamento della Piattaforma le Mole a fini turistico recettivi appare potenzialmente idonea a sviare parte del flusso di turisti che si recano in loco.

Di qui il concreto interesse dei ricorrenti ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti impugnati (quantomeno con riferimento all'area "Le Mole"),

II - SEMPRE IM VIA PRELIMINARE: SULLA GIURISDIZIONE E SULLA COMPETENZA

La presente controversia appartiene alla giurisdizione del Giudice Amministrativo, ai sensi degli artt. 7 e 133, comma 1, c.p.a. (D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104), vertendosi in materia di impugnazione di atti di macro-organizzazione e di provvedimenti procedimentali ad evidenza pubblica adottati da un'Amministrazione comunale nell'esercizio di potestà autoritative. La competenza territoriale appartiene inderogabilmente al Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria, ai sensi dell'art. 13 c.p.a., in quanto l'autorità emanante ha sede nella circoscrizione del Tribunale adito e gli effetti diretti dei provvedimenti impugnati sono circoscritti al medesimo territorio regionale.

III - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 7, 8 E 10 DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 55 DEL D.LGS. 3 LUGLIO 2017, N. 117 (CODICE DEL TERZO SETTORE) – VIOLAZIONE DEI PRINCIPI IN MATERIA DI PARTECIPAZIONE E CO-PROGETTAZIONE DI CUI ALLA LEGGE REGIONALE UMBRIA 6 MARZO 2023, N. 2 – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL GIUSTO PROCEDIMENTO E DELL’ART. 97 COST. – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA, MANCATA COMPARAZIONE E PONDERAZIONE DEGLI INTERESSI IN GIOCO, TRAVISAMENTO DEI FATTI E CARENZA DEI PRESUPPOSTI.

Come già esposto in punto di fatto, a prescindere dalla effettiva consistenza dell’area oggetto di procedura – corrispondente alla sola piattaforma ovvero ad una porzione più ampia della medesima (sul punto, si rinvia ai capitoli che seguono) – è indubbio che questa sia comunque di esclusiva proprietà Prof. Caponi (e da questo dati in affitto alla Soc. Agricola Le Mole).

A fronte di ciò, non può non evidenziarsi l’illegittimità dei provvedimenti impugnati stante la totale pretermissione delle garanzie partecipative prescritte dall’ordinamento.

Ed invero, ai sensi dell’art. 7, comma 1, della Legge 7 agosto 1990, n. 241, “ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l’avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall’articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l’amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell’inizio del procedimento”.

La costante giurisprudenza amministrativa ha chiarito che l’obbligo di comunicazione dell’avvio del procedimento si configura quale presidio a valenza

generale, inderogabile e preordinato ad assicurare l'emersione di tutti gli interessi rilevanti. Tale garanzia si impone in modo stringente ogniqualvolta l'azione amministrativa sia suscettibile di incidere in senso modificativo, conformativo o lesivo su diritti soggettivi e interessi legittimi oppositivi appartenenti a soggetti determinati o agevolmente identificabili.

Nel caso di specie, il Prof. Caponi non è un generico terzo estraneo, bensì l'esclusivo proprietario dell'immobile inciso dalla procedura di valorizzazione. L'amministrazione comunale era dunque specificamente tenuta a trasmettergli la rituale comunicazione di avvio dell'iter amministrativo essendo egli il soggetto titolare del diritto reale sul fondo e controparte contrattuale nella convenzione d'uso in corso, la cui sfera giuridica è immediatamente e direttamente condizionata dalle determinazioni pianificatorie e gestorie intraprese.

Vi è più.

L'omissione procedimentale assume un rilievo di ancor più marcata illegittimità ove si consideri il plesso normativo di settore invocato dallo stesso Comune resistente.

L'art. 55, comma 1, del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore) sancisce espressamente che i procedimenti di co-programmazione e co-progettazione con gli Enti del Terzo Settore devono essere posti in essere *“nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241”*.

Parimenti, la L.R. 2/2023 disciplina le modalità di svolgimento della co-progettazione prescrivendo il puntuale *“rispetto della disciplina in materia di trasparenza e procedimento amministrativo”* (art. 12, comma 1, lett. b) e prevedendo che gli esiti convenzionali siano raccordati ai principi generali dell'agire pubblicistico (art. 13, comma 2).

La strutturazione di una procedura volta ad attrarre manifestazioni di interesse di ETS per definire progetti di utilizzo e valorizzazione del fondo non può compiersi all'insaputa del proprietario del suolo. Il Comune, omettendo qualsiasi preventiva o contestuale notifica al Prof. Caponi, ha radicalmente disatteso il quadro normativo

primario e regionale, che impone la trasparenza procedimentale e la previa interlocuzione con le posizioni soggettive incise.

Si noti, infatti, che nel caso di specie, la totale mancanza di interlocuzione ha precluso al ricorrente la facoltà di rappresentare all'Ente elementi di fatto e di diritto essenziali. Nello specifico, il Prof. Caponi è stato privato della possibilità di:

- interloquire sulla compatibilità oggettiva e temporale tra le progettualità da affidare agli ETS e il titolo negoziale privatistico sottoscritto il 4.12.2013 la cui scadenza ventennale non attribuisce al Comune una signoria illimitata sul fondo, ma ne circoscrive facoltà e limiti d'uso;
- far valere la destinazione impressa al bene e sottoporre eventuali condizioni ostative o prescrizioni a tutela dell'integrità, conformazione e valore patrimoniale del fondo;
- evitare l'instaurazione di rapporti convenzionali con soggetti terzi (gli ETS) potenzialmente incompatibili o eccedenti la durata e i limiti della gestione ventennale originariamente concessa.

La condotta del Comune di Narni inficia pertanto l'intera procedura per grave difetto di istruttoria e per carenza di motivazione in ordine alla reale composizione degli interessi coinvolti.

Né, sul punto, possono essere invocate, a giustificazione dell'omessa comunicazione, ragioni di celerità o di urgenza. Ai sensi del richiamato art. 7 L. n. 241/1990, la deroga all'avviso di avvio è ammessa unicamente a fronte di peculiari ed eccezionali esigenze di celerità che devono emergere chiaramente dall'atto e risultare adeguatamente motivate. Nella fattispecie de qua, l'avvio di una manifestazione di interesse per la co-progettazione è procedura programmatoria ordinaria, strutturalmente priva di requisiti di indifferibilità, e il provvedimento impugnato non contiene alcuna motivazione atta a giustificare l'omissione dell'avviso.

Inoltre, il vizio non può in alcun modo ritenersi sanato ex art. 21-*octies*, comma 2, della L. n. 241/1990. L'attività preordinata all'avvio della co-progettazione e alla valorizzazione di un'area appartiene alla sfera dell'attività ampiamente discrezionale

della Pubblica Amministrazione. Trattandosi di determinazioni non vincolate, nelle quali l'apporto collaborativo e le deduzioni del proprietario del terreno risultavano determinanti per definire la fattibilità, l'estensione e i contenuti della progettualità, non è ipotizzabile né dimostrabile che l'esito del procedimento non avrebbe potuto essere differente qualora il Prof. Caponi fosse stato tempestivamente reso edotto e posto in condizione di partecipare.

Di qui l'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

IV - DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA, CARENZA DEI PRESUPPOSTI, TRAVISAMENTO DEI FATTI E DIFETTO DEL TITOLO GIURIDICO SULLE AREE PRIVATE. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1, 3, 7, 8 E 10 DELLA L. 241/1990, DELL'ART. 97 COST., DELL'ART. 42 COST. E DELL'ART. 832 C.C.

Come già esposto in punto di fatto, l'avviso impugnato non indica mai le particelle catastali, i confini e l'estensione delle aree ricomprese nel "Sito Le Mole", con conseguente assoluta indeterminatezza dell'oggetto della procedura.

Ed invero, la Scheda Tecnica (Allegato A) attribuisce agli ETS la futura gestione di beni, attività, servizi e funzioni insistenti anche nell'area denominata "Le Mole". In particolare, definisce il progetto come riferito *"al Sistema delle Gole del Nera, comprendente il Borgo di Stifone, l'area de Le Mole di Narni, il sistema fluviale, la rete dei percorsi, i beni culturali, paesaggistici, ambientali e comunitari che concorrono a definirne l'identità complessiva"*.

In altri termini, la predetta Scheda Tecnica non individua puntualmente la particella catastale interessata dall'opera, facendo riferimento ad un'ampia area che ricomprende porzioni di proprietà privata estranee a qualsivoglia titolo di disponibilità del Comune.

La Scheda Valore d'uso (Allegato B), invece, limita l'oggetto della procedura alla sola *"Piattaforma ubicata in località Le Mole, realizzata nell'ambito dei lavori di "Valorizzazione delle aree spondali del Nera e Greenways Gole del Nera" avente superficie complessiva di mc 590.*

Ora, fermo il fatto che una tale indeterminatezza appare di per sé idonea a comportare l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, preme comunque evidenziare che nell'ipotesi in cui l'area oggetto di procedura riguardasse un'area maggiore rispetto a quella corrispondente alla citata piattaforma, la condotta della PA resistente risulterebbe ancora più erronea.

Per costante giurisprudenza, infatti, il provvedimento amministrativo deve fondarsi su un'adeguata e corretta rappresentazione dei fatti e su un'approfondita istruttoria. Costituisce principio basilare dell'azione amministrativa quello per cui l'ente pubblico non può disporre di beni immobili di proprietà privata, né includerli in programmi di valorizzazione, concessione o gestione a terzi, in assenza di un preventivo titolo giuridico acquisitivo, convenzionale o ablatorio.

Nel caso di specie, la PA resistente, in forza di scrittura privata del 04.12.2013, è stata autorizzata soltanto all'accesso e all'uso ventennale di una porzione marginale della proprietà del Prof. Caponi che, sostanzialmente, coincide con la superficie della cosiddetta "Piattaforma Le Mole".

Per converso, NON vanta alcun diritto e/o titolo su aree diverse dalla predetta porzione (che, ad oggi, sono di proprietà del Prof. Caponi, nonché condotte in affitto agrario dalla Società Agricola Le Mole S.r.l.).

Con la conseguenza che l'operato del Comune di Narni si pone in frontale contrasto con l'art. 42 Cost. e con l'art. 832 c.c., che garantiscono al proprietario il diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo.

Si noti, infatti, che l'inclusione del compendio privato in una procedura pubblica volta ad affidarne la gestione turistico-ricreativa a un ETS partner integra un'intollerabile compressione dello *jus excludendi alios* spettante al proprietario e al detentore qualificato.

Di qui l'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

Sul punto, e solo per completezza, si precisa che il presente motivo è formulato in termini di vizi propri dell'atto amministrativo – difetto del presupposto, carenza di istruttoria, travisamento dei fatti, indeterminatezza dell'oggetto – e non già di

accertamento del diritto di proprietà, che resta pacifico e documentato in atti; la giurisdizione sul relativo vizio proprio appartiene pertanto, in parte qua, al giudice amministrativo.

V. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE E DEI PRINCIPI DI SICUREZZA, BUON ANDAMENTO E CORRETTEZZA DELL'ISTRUTTORIA. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DEI PRESUPPOSTI E TRAVISAMENTO DELLA DESTINAZIONE FUNZIONALE DELLA "PIATTAFORMA LE MOLE".

Fermo quanto precede, anche qualora la procedura per cui è causa riguardasse la fruizione dell'area corrispondente alla sola piattaforma di superficie di 590 mc – in uso al Comune in forza della scrittura privata del 4.12.2023 – nulla cambierebbe in ordine all'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

Ed invero, dalla documentazione tecnica in atti (relazione dell'Arch. Natali e relazione del Geol. Liti, **docc. 5 e 6**) emerge che la Piattaforma Le Mole è stata progettata e realizzata esclusivamente quale opera funzionale alle attività di controllo, presidio e polizia fluviale, nonché alla manutenzione dell'asta idraulica da parte delle autorità competenti.

La destinazione funzionale originaria non coincide pertanto con quella di luogo aperto alla libera fruizione pubblica né con quella di struttura turistico-ricreativa. Attività questa, esercitata invece dalla Società Agricola Le Mole S.r.l. nel fondo sostanzialmente attiguo alla predetta piattaforma.

In altri termini, **il provvedimento impugnato considera come struttura turistico recettiva un manufatto che, in realtà, ha una funzione prettamente idraulica.**

In altri termini, posto che la risulta circostanza pacifica quella secondo cui la predetta piattaforma è stata originariamente progettata e autorizzata per esclusive finalità di presidio idraulico, monitoraggio ambientale e manutenzione dell'asta fluviale (**cfr. doc. 5**), risulta evidente che la sua inclusione in un programma di valorizzazione e gestione aperto al pubblico, diretto a promuovere l'afflusso di visitatori e bagnanti risulti in palese contrasto con tale destinazione e, per l'effetto, illegittima.

Vi è più.

Si noti, infatti, che la destinazione all'uso pubblico e alla fruizione turistico-balneare di un bene immobile da parte della Pubblica Amministrazione impone la previa e rigorosa verifica dell'idoneità statica, della sicurezza e della conformità urbanistico-edilizia del manufatto rispetto all'uso programmato.

Nella fattispecie che ci occupa, invece, l'inclusione della predetta piattaforma nella procedura per cui è causa risulta essere avvenuta senza che il Comune abbia compiuto alcun accertamento in ordine alla sua sicurezza statica, alla presenza di collaudi idonei a sopportare il sovraccarico derivante dall'afflusso antropico, né alla conformità urbanistica dell'opera rispetto alla nuova destinazione d'uso, come confermato dalle relazioni tecniche di parte allegate in atti (**cfr. docc. 5 e 6**).

La violazione dei principi di precauzione e di sicurezza e il travisamento delle caratteristiche funzionali del manufatto integrano un macroscopico eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria che, peraltro, espone i futuri fruitori dell'area a gravi rischi per l'incolumità fisica (di cui è comunque ha conoscenza in ragione dell'avvenuta trasmissione dell'allegata perizia dell'Arch. Natali, **cfr. doc. 5**).

Di qui l'illegittimità dei provvedimenti impugnati sotto ulteriore profilo.

Soltanto per completezza, si evidenzia come la procedura per cui è causa sia altresì illegittima per i vizi che seguono.

1. L'art. 55 CTS impone alle amministrazioni pubbliche di assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione, nel rispetto dei principi della L. 241/1990. Come chiarito dalla fondamentale sentenza della **Corte Costituzionale 26 giugno 2020, n. 131**, l'amministrazione condivisa delinea un canale di collaborazione alternativo a quello del profitto e del mercato, fondato non sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse

pubbliche e private per la programmazione e la progettazione comune di servizi e interventi di interesse generale.

Affinché la co-progettazione sia legittima essa deve tradursi in un effettivo percorso di elaborazione comune. Qualora, al contrario, l'amministrazione predetermini integralmente l'oggetto, le prestazioni, la governance e i piani economici, richiedendo agli enti solo l'adesione a un progetto precostituito nell'ambito di una selezione competitiva, lo strumento collaborativo viene radicalmente snaturato, traducendosi in una gara d'appalto atipica o in una concessione di servizi mascherata. Nel caso di specie, l'Avviso tradisce vistosamente tale paradigma: prevede una rigida griglia di valutazione comparativa a punteggi (fino a 100 punti, con soglia minima di 60) tipica delle selezioni di mercato; richiede una proposta progettuale già definita in ogni dettaglio tecnico ed economico, azzerando l'effettivo apporto creativo che dovrebbe svolgersi nel tavolo paritario; impone un rigido obbligo di cofinanziamento minimo del 5%, introducendo un fattore di competizione finanziaria estraneo alla sussidiarietà orizzontale; mutua dalle gare pubbliche la modulistica (Allegati 1-4), sino a includere, nel Protocollo di legalità (Allegato 4), clausole risalenti a modulistica del 2012 concepita per gli appalti di lavori e forniture, con sanzioni quali l'esclusione dalle gare del Comune per cinque anni e penali pari all'8% del valore del "contratto" – istituti del tutto estranei alla natura non sinallagmatica della co-progettazione.

2. Sempre l'art. 55 CTS impone che l'individuazione degli ETS partner avvenga "nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento". Le Linee guida ministeriali richiedono che l'avviso sia predisposto in modo da consentire la più ampia partecipazione degli ETS potenzialmente interessati, assicurando pubblicità, trasparenza e conoscibilità del procedimento.

Nel caso di specie, l'Avviso risulta pubblicato con formule genericamente riferite ai "canali istituzionali" dell'Ente, senza che risultino comunicati stampa, incontri pubblici, convocazioni degli ETS locali, coinvolgimento del CSV o del Forum del Terzo Settore. Tale pubblicità meramente formale, unita alla clausola di territorialità

prevista nell'avviso impugnato, determina un effetto combinato di compressione della partecipazione, in contrasto con i più basilari principi che regolano la materia.

3. Da ultimo, si evidenzia come l'Avviso impugnato introduca ulteriori requisiti e criteri che comprimono ingiustificatamente la partecipazione e alterano la parità di trattamento: il requisito di esperienza maturata esclusivamente nei dodici mesi precedenti la pubblicazione dell'Avviso appare formulato in modo da favorire soggetti già operanti nel circuito amministrativo locale, in contrasto con la finalità inclusiva dell'art. 55 CTS; il criterio premiale per "l'esperienza nella gestione di beni pubblici o beni comuni" favorisce i soggetti che hanno già avuto rapporti con enti pubblici, a scapito degli ETS nuovi o con esperienza maturata in contesti privati; l'intera procedura appare inoltre modellata, per struttura e contenuti, sull'esperienza del soggetto che ha già gestito le medesime attività, circostanza che avrebbe imposto una motivazione rafforzata circa l'imparzialità della selezione. L'insieme di tali elementi determina una disparità di trattamento e una violazione dei principi di proporzionalità e imparzialità, tanto più gravi in una procedura che avrebbe dovuto essere improntata alla massima apertura partecipativa.

VI - SULL'ISTANZA CAUTELARE EX ARTT. 55 C.P.A.

I ricorrenti chiedono la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati, sussistendo concorrentemente i presupposti del *fumus boni iuris* – per tutte le ragioni che precedono - e del *periculum in mora*.

In particolare, il pregiudizio derivante dall'esecuzione degli atti impugnati è grave, attuale e di difficile riparazione. La prosecuzione della procedura comporterebbe la selezione degli ETS, l'avvio dei tavoli di co-progettazione, la predisposizione del progetto definitivo, la stipula della convenzione e l'affidamento della gestione del sistema territoriale, con avvio di attività gestionali e di trasformazione materiale su un'area di proprietà del Prof. Caponi ed attualmente utilizzata e gestita per l'esercizio della propria attività dalla Società Agricola Le Mole S.r.l.

Una volta conclusa tale fase, l'eventuale annullamento risulterebbe estremamente complesso da rendere effettivo. Per i ricorrenti il danno sarebbe particolarmente

grave, incidendo direttamente sulla proprietà privata del Prof. Caponi, sull'attività imprenditoriale e sull'uso del marchio della Società Agricola Le Mole S.r.l..

Sussiste inoltre un concreto rischio per la pubblica incolumità connesso all'eventuale avvio della fruizione turistica della Piattaforma Le Mole in assenza delle necessarie verifiche di sicurezza e collaudo. I

l pregiudizio economico, organizzativo e reputazionale non sarebbe integralmente risarcibile per equivalente.

Si chiede pertanto di sospendere l'efficacia dell'Avviso impugnato, della Deliberazione di Giunta n. 150/2026, dell'intera procedura di co-progettazione, di ogni successivo atto di selezione degli ETS e della sottoscrizione della convenzione, nonché di adottare ogni altra misura cautelare idonea a preservare l'effettività della tutela giurisdizionale. **Anche limitatamente alla sola area ivi indicata come “Le Mole di Narni”.**

VII – Sull'Istanza di verifica o di consulenza tecnica d'ufficio.

Qualora l'Ill.mo TAR lo ritenga necessario ai fini della decisione, si chiede la nomina di un verificatore ovvero di un Consulente Tecnico d'Ufficio affinché accerti: la reale individuazione catastale delle aree interessate dalla procedura e la corrispondenza tra il “Sito Le Mole” indicato nell'Avviso e le proprietà del Prof. Alvaro Caponi; la natura giuridica della Piattaforma Le Mole e l'effettiva disponibilità giuridica del bene da parte del Comune; la conformità dell'opera ai titoli edilizi rilasciati; la destinazione funzionale originaria della piattaforma e la compatibilità tra tale destinazione e gli utilizzi turistico-ricreativi previsti dalla co-progettazione; lo stato dei luoghi e le effettive condizioni di stabilità e sicurezza dell'opera in relazione all'uso pubblico programmato.

CONCLUSIONI

Voglia l'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria, contrariis reiectis, così statuire:

- **in via cautelare**: accogliere l'istanza e, per l'effetto, sospendere l'efficacia dei provvedimenti impugnati e della procedura ivi disciplinata con riferimento alla co-progettazione e gestione dell'area denominata "*Le Mole di Narni*";
- **in via istruttoria**: ordinare al Comune di Narni il deposito della documentazione richiesta e disporre, ove ritenuto necessario, verifica o consulenza tecnica d'ufficio sui quesiti formulati;
- **nel merito**: accogliere il ricorso e, per l'effetto, annullare i provvedimenti impugnati per l'intero, ovvero per la parte in cui riguardano la co-progettazione e gestione dell'area denominata "*Le Mole di Narni*". Con ogni conseguenza in ordine alle spese.

*

Si richiede la fissazione di udienza come da separata istanza.

Si depositano documenti come da separato indice.

*

Si dichiara che per la proposizione del presente ricorso è dovuto il versamento di un contributo unificato pari ad Euro 650,00.

*

Terni, 28 agosto 2026

Avv. Antonio De Angelis

Avv. Daniele Proietti