

Autorizzazione all'esercizio di attività agrituristica

Cons. Stato, Sez. V 28 marzo 2018, n. 1938 - Caringella, pres.; Franconiero, est. - Podere Celati s.r.l. (avv.ti Romano e Masi) c. Comune di Piacenza (avv.ti Dante e Vezzulli) ed a.

Agricoltura e foreste - Autorizzazione all'esercizio di attività agrituristica - Autorizzazione sanitaria per l'esercizio dell'attività di preparazione e somministrazione al pubblico di alimenti e bevande nei locali situati nella medesima azienda agrituristica.

(*Omissis*)

FATTO

1. La Podere Celati s.r.l. propone appello contro la sentenza del Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma in epigrafe, con cui è stato respinto il suo ricorso per l'annullamento dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività agrituristica presso l'azienda agricola Boschi Celati, sita nell'omonima località del Comune di Piacenza, rilasciata da quest'ultima amministrazione a favore del dott. Corrado Giancani, in qualità di titolare dell'omonima impresa agricola individuale (determinazione in data 8 settembre 2006), e della presupposta autorizzazione sanitaria rilasciata a favore del medesimo controinteressato per l'esercizio dell'attività di preparazione e somministrazione al pubblico di alimenti e bevande nei locali situati nella medesima azienda agrituristica (determinazione in data 7 settembre 2006 n. 262).

2. La società appellante ripropone le censure già respinte dal giudice di primo grado e dirette a sostenere l'illegittimità sotto più profili dei titoli autorizzativi impugnati, ed in particolare perché rilasciati: per un'attività da esercitarsi su un'area cortilizia in comproprietà indivisa con essa appellante senza tuttavia il proprio consenso e, inoltre, senza la doverosa comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241; in assenza dei presupposti di legge per l'esercizio dell'attività agrituristica, a causa dell'assenza del necessario rapporto di connessione o complementarietà con l'esercizio di un'azienda agricola, e con carente istruttoria sul punto.

3. Si sono costituiti in resistenza il Comune di Piacenza e il controinteressato dott. Giancani.

DIRITTO

1. Nei loro scritti conclusionali il Comune di Piacenza e il dott. Giancani hanno eccepito l'improcedibilità dell'appello, venutasi secondo loro a determinare per effetto di titoli autorizzatori in favore di terzi per la medesima attività agrituristica contestata dalla Podere Celati sopravvenuti alla pronuncia di primo grado da quest'ultima impugnata.

A questo riguardo le parti appellate hanno in particolare dedotto che dopo il conferimento da parte del controinteressato dott. Giancani della propria azienda agricola nella Boschi Celati s.r.l. società agricola (in data 21 maggio 2014), e la successiva cessazione dell'attività di imprenditore agricolo, con conseguente cancellazione dello stesso della relativa iscrizione presso la Camera di Commercio di Piacenza, la società conferataria ha presentato due s.c.i.a. per l'esercizio dell'attività agrituristica presso il podere Boschi Celati e per la vendita di prodotti agricoli (rispettivamente in data 20 giugno e 4 agosto 2014), sulla base delle quali la Provincia di Piacenza ha certificato il rapporto di connessione tra l'attività agrituristica e l'attività agricola (certificazione in data 22 luglio 2014, prot. n. 1467). A questi titoli è poi seguito il rilascio di «nuove ed autonome autorizzazioni e certificazioni» in favore della avente causa del dott. Giancani per la medesima attività di impresa (si tratta più precisamente delle s.c.i.a. presentante nei mesi di novembre del 2014 e del 2015 per la realizzazione di opere di ristrutturazione interna e per l'aumento del numero delle camere).

2. Così riassunti i fatti a sostegno dell'eccezione di improcedibilità, sulla base degli stessi se ne impone l'accoglimento. Il rilascio di nuovi titoli per l'esercizio dell'attività agrituristica in favore della società agricola Boschi Celati, subentrata all'impresa precedentemente gestita dal controinteressato dott. Giancani, priva infatti l'originaria ricorrente Podere Celati dell'interesse a coltivare la propria impugnativa. Dall'eventuale accoglimento della stessa la medesima società non ricaverebbe alcuna utilità, poiché l'annullamento di autorizzazioni a suo tempo rilasciate a favore di un soggetto che ormai ha cessato di esercitare l'attività di imprenditore agricolo e l'impresa agrituristica contestata nel presente giudizio non si trasmetterebbe in via derivata alle autorizzazioni sopravvenute.

3. Sul punto non possono invece essere condivise le contrarie deduzioni della Podere Celati secondo cui quelli ora descritti, «non costituiscono affatto atti autorizzativi autonomi, ma discendono dalle autorizzazioni rilasciate in precedenza al soggetto al quale si è subentrati». In particolare, l'appellante deduce in contrario che nella presente fattispecie si è trattato di un subentro nell'attività agrituristica precedentemente assentita di un nuovo soggetto, per giunta facente capo al coniuge del controinteressato, per il quale «non vi è alcuna attività discrezionale di valutazione da parte del Comune ma solo l'accertamento di determinati requisiti di natura oggettiva e soggettiva», come evincibile anche

dalla circostanza che nella s.c.i.a. in data 22 giugno 2014 relativa al subingresso in tale attività la società subentrante ha attestato che tale vicenda avveniva «*senza alcuna modifica a locali e attrezzature autorizzati/registrati in precedenza*».

4. Tuttavia, la circostanza che il subingresso nell'attività di impresa precedentemente assentita avvenga alle medesime condizioni in cui quest'ultima veniva era stata autorizzata in origine non elide il potere-dovere dell'amministrazione competente di rivalutare i presupposti sostanziali alla base delle autorizzazioni in allora rilasciate e segnatamente di verificarne che i presupposti medesimi siano tuttora sussistenti, malgrado la vicenda modificativa sia limitata al piano soggettivo della persona titolare dell'attività assentita.

In altri termini, in occasione del subingresso di un nuovo soggetto nella titolarità di un'attività di impresa non vi è alcun automatismo ai fini del rilascio dei necessari atti di assenso amministrativo, sebbene la verifica sia in questo caso limitata all'accertamento della permanenza delle condizioni soggettive ed oggettive per l'esercizio dell'attività stessa. Opinare il contrario equivale ad affermare che l'amministrazione è vincolata a rilasciare le autorizzazioni necessarie per tutte le vicende modificative che possano interessare un'attività di impresa per il cui esercizio siano richiesti atti amministrativi di assenso. Una simile conclusione non è tuttavia accettabile, perché consentirebbe il subingresso di nuovi soggetti nell'attività autorizzata anche in difetto dei relativi presupposti di legge.

5. Prova di quanto si afferma sul punto si ricava nel caso di specie dal fatto che la Provincia di Piacenza ha emesso nei confronti della società subentrata una nuova certificazione relativa al rapporto di connessione dell'attività agrituristica con quella agricola, ai sensi della legislazione regionale di settore (determinazione n. 1467 del 22 luglio 2014, sopra citata).

6. Deve dunque concludersi nel senso che con il rilascio dei nuovi titoli la lesione originaria per la Podere Celati si è rinnovata, a causa del subentro nell'attività agrituristica fonte di pregiudizio per la sua proprietà di un nuovo soggetto, per il quale sono stati emessi i necessari titoli autorizzativi, l'annullamento dei quali richiede pertanto che sia proposta una nuova impugnazione in sede giurisdizionale.

7. Al rilievo dell'improcedibilità dell'appello che per le considerazioni finora svolte deve essere pronunciata non osta, ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm., la domanda risarcitoria riproposta dalla Podere Celati nel presente grado di giudizio. Ciò in ragione della relativa genericità.

8. L'appellante si è infatti limitata a dedurre di avere subito la perdita di valore commerciale del proprio fondo confinante, a causa della continua occupazione da parte della clientela dell'agriturismo dell'area cortilizia comune, e a riservare la quantificazione dei danni «*in corso di causa*». I danni così prospettati non sono stati in realtà mai specificati, ma ancora più in apice la supposta svalutazione commerciale del proprio fondo è rimasta a livello di mera asserzione.

9. Sul punto deve pertanto essere fatta applicazione del consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa che riconduce la responsabilità civile della pubblica amministrazione per illegittima attività provvedimento al paradigma dell'art. 2043 cod. civ. (da ultimo: Cons. Stato, IV, 22 febbraio 2018, n. 1116, 1 agosto 2017, n. 3841; V, 11 ottobre 2018, n. 114, 24 luglio 2017, n. 3650, 21 giugno 2017 n. 3052). Questo inquadramento reca con sé il corollario per cui spetta al preteso danneggiato dedurre e provare tutti gli elementi costitutivi della fattispecie prevista dalla citata disposizione del codice civile. Per quanto rileva nel presente giudizio tra tali elementi costitutivi soggetti all'onere probatorio a carico del danneggiato - secondo il principio sancito dall'art. 2697, comma 1, cod. civ. e il criterio della c.d. vicinanza della prova - sono compresi il danno e il relativo ammontare (in questi termini cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 12 maggio 2017, n. 2; IV, 5 febbraio 2018, n. 701; V, 11 ottobre 2018, n. 114, 24 luglio 2017, n. 3650, 21 giugno 2017 n. 3052; VI, 17 ottobre 2017, n. 4803). Tutto ciò precisato, come accennato sopra nel caso di specie le deduzioni della Podere Celati sono rimaste a livello di mera affermazione di parte, inidonee pertanto ad assolvere all'onere probatorio così descritto.

10. Ma anche se si volesse prescindere da questo pur assorbente profilo le censure dell'appellante sono infondate nel merito (ragione per la quale si può prescindere dall'eccezione di irricevibilità del ricorso di primo grado riproposta dalle parti appellate).

11. Con il primo motivo d'appello la società originaria ricorrente ripropone gli assunti secondo cui i titoli autorizzatori ottenuti dal dott. Giancani sarebbero stati emessi senza il proprio necessario consenso, benché per l'esercizio dell'attività agrituristica il controinteressato ha dovuto utilizzare la strada di accesso e l'area cortilizia comuni alle due parti del Podere Celati. Secondo l'appellante sarebbe dunque errato il presupposto sulla cui base il Tribunale amministrativo ha respinto la censura e cioè che l'attività in questione è stata assentita per le aree e i locali «*di proprietà esclusiva della società Bosco Celati s.r.l., da questa dati in locazione al signor Giancani*».

12. Il motivo deve essere respinto.

L'attività agrituristica contestata è stata in effetti assentita sulla porzione di proprietà del controinteressato, previo accertamento del necessario rapporto di connessione tra attività agrituristica e attività agricola, ai sensi della legge regionale di settore (legge regionale dell'Emilia Romagna 31 marzo 2009, n. 4; *Disciplina dell'agriturismo e della multifunzionalità delle aziende agricole*), mentre la circostanza che per l'accesso della clientela a tale porzione sia utilizzato un parte di proprietà indivisa con terzi - circostanza incontestata e che non richiede alcun approfondimento istruttorio, pur domandato dall'appellante - costituisce elemento irrilevante ai fini del rilascio del titolo. Come ha infatti correttamente statuito il giudice di primo grado, l'utilizzo delle porzioni comuni del compendio immobiliare oggetto del

presente giudizio attiene «*alla regolazione dei rapporti privatistici tra le parti e non alla legittimità degli atti autorizzatori impugnati*».

13. Deve poi darsi atto che la Podere Celati non contesta quanto ulteriormente affermato dal Tribunale amministrativo con riguardo alla censura qui riproposta, e cioè che l'autorizzazione rilasciata dal dott. Giancani non riguardava «*nessuna delle aree di proprietà esclusiva della società ricorrente*» e che per l'accesso all'azienda agrituristica attraverso le parti comuni «*l'accordo intervenuto tra le parti in sede di divisione prevede che "le aree destinate a strada di accesso ... sono comuni ai due lotti che le potranno utilizzare in relazione alla specifica destinazione d'uso e per i soli bisogni delle rispettive aziende agricole"*», per cui l'utilizzo delle stesse a servizio dell'azienda agrituristica doveva ritenersi «*conforme*» alla relativa destinazione pattizia.

14. Con il secondo motivo d'appello la Podere Celati sostiene che laddove l'autorizzazione all'esercizio dell'agriturismo impugnata non comprendesse anche l'utilizzo dell'area cortilizia comune, come statuito dal giudice di primo grado, la stessa sarebbe priva del necessario presupposto della titolarità di una sottostante azienda agricola, dalla cui conduzione sono ricavati i prodotti da offrire per il consumo ai clienti dell'agriturismo, posto che ai sensi dell'art. 10 della citata legge regionale n. 4 del 2009.

15. Il motivo è manifestamente fondato, dal momento che in occasione del rilascio della contestata autorizzazione la Provincia di Piacenza aveva accertato l'esistenza della connessione e complementarità tra l'attività agricola e quella agrituristica, come peraltro già rilevato dal Tribunale amministrativo, senza che a quest'ultimo riguardo l'odierna appellante svolga censure specifiche.

16. Per le ragioni ora esposte vanno respinti anche il terzo e il quarto motivo d'appello, con cui la Podere Celati assume che l'autorizzazione sarebbe inficiata da istruttoria carente in ordine a questo imprescindibile presupposto e senza avvedersi che in realtà il dott. Giancani non era titolare di alcuna azienda agricola, ma si limitava alla coltivazione di «*pioppi e colture industriali assolutamente inidonee ad essere somministrate in un agriturismo*». I motivi di impugnazione in esame si limitano a mere asserzioni avulse dalle risultanze del procedimento che hanno condotto al rilascio del titolo avversato.

17. Per le ragioni esposte con riguardo al primo motivo d'appello deve essere respinto anche l'ultimo motivo del medesimo mezzo, con cui la Podere Celati reitera la censura di violazione dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, a causa dell'omessa comunicazione a proprio favore dell'avvio del procedimento finalizzato al rilascio dell'altrui autorizzazione all'esercizio dell'attività agrituristica, quale soggetto nei cui confronti «*il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti*» ai sensi della citata disposizione della legge generale sul procedimento amministrativo. Infatti, una volta accertato che l'utilizzo delle aree comuni, conforme alla regolamentazione interprivatistica sul relativo uso, costituiva elemento che il Comune di Piacenza ha legittimamente non considerato ai fini del rilascio dell'autorizzazione a favore del controinteressato, viene meno il presupposto di cui al medesimo art. 7 l. n. 241 del 1990 per la partecipazione al procedimento da parte della società odierna appellante.

18. Inoltre, per effetto dell'accertamento della legittimità sostanziale dell'autorizzazione a favore del dott. Giancani l'omissione dell'adempimento partecipativo in questione degrada in ogni caso ad irregolarità non invalidante del provvedimento finale ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990.

19. L'appello deve quindi essere respinto.

Le spese di causa seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

(*Omissis*)