

Sull'illegittimità del rigetto della domanda di rinnovo di concessioni aventi ad oggetto terreni rientranti nel patrimonio indisponibile regionale e della risoluzione dell'autorizzazione di un'Azienda faunistica venatoria

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. II 5 maggio 2021, n. 442 - Mozzarelli, pres.; Bonetto, est. - Azienda Agricola Agrovetur S.r.l. - Società Agricola - Società Unipersonale (avv.ti Argenton, Tesserin) c. Unione di Comuni della Romagna Forlivese (avv. Dacci) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Società agricola con oggetto la conduzione di attività venatorie, agroturistiche, sportive e del tempo libero tra cui, in primis, la gestione di aziende faunistiche venatorie - Rigetto della domanda di rinnovo delle concessioni aventi a oggetto terreni rientranti nel patrimonio indisponibile della Regione - Risoluzione dell'autorizzazione dell'Azienda faunistica venatoria - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

L'Azienda Agricola Agrivetur s.r.l.- Società agricola – Società Unipersonale (d'ora in poi Agrivetur) ha agito in giudizio per l'annullamento: del provvedimento del Responsabile di P.O. Gestione Demanio regionale dell'Unione di Comuni della Romagna Forlivese n. 43541 prot. del 23 dicembre 2019, di rigetto della domanda di rinnovo delle concessioni rep. nn. 27133/2008 e 95/2010, aventi a oggetto terreni rientranti nel patrimonio indisponibile della Regione Emilia Romagna, siti in Comune di Bagno di Romagna, loc. Rio Salso; del provvedimento del Responsabile regionale del Servizio territoriale agricoltura, caccia e pesca di Forlì - Cesena n. 937095 prot. del 31 dicembre 2019, comunicato a mezzo p.e.c. di pari data, di "risoluzione" dell'autorizzazione dell'Azienda faunistica venatoria denominata "Rio Salso"; di qualsiasi altro atto presupposto, connesso o consequenziale, anche non noto alla ricorrente, ivi compresa, per quanto occorrer possa, la Deliberazione di Giunta dell'Unione dei Comuni "Valle del Savio" n. 124 del 18 dicembre 2019.

In fatto ha allegato che:

- la ricorrente è una società agricola unipersonale con oggetto la conduzione di attività venatorie, agroturistiche, sportive e del tempo libero tra cui, in primis, la gestione di aziende faunistiche venatorie e fino allo scorso 31 dicembre 2019 l'attività sociale si è concentrata nella gestione dell'Azienda faunistica venatoria "Rio Salso", giusta determinazione regionale n. 20962 del 29 dicembre 2016 che, in accoglimento dell'istanza presentata il 26 giugno 2016, ha rinnovato fino al 31.12.2023 la validità dell'autorizzazione che le era stata rilasciata in forza della deliberazione di Giunta della Provincia di Forlì-Cesena n. 116448/635/2009 prot. del 22 dicembre 2009;
- l'Azienda faunistica venatoria occupa un'estensione di circa 542 ha. nel Comune di Bagno di Romagna ed è costituita per la maggior parte da terreni che appartengono al patrimonio indisponibile della Regione Emilia Romagna, detenuti in concessione dalla società ricorrente;
- la concessione di una prima parte di questi era disciplinata dalla convenzione rep. n. 27133 sottoscritta con la Provincia di Forlì-Cesena il 31 ottobre 2008 ed aveva efficacia fino al 31 ottobre 2017; altra parte era invece detenuta dalla società Agrovetur in forza di convenzione amministrativa n. 95 rep. sottoscritta con la Regione il 1° febbraio 2010 ed efficace fino al primo novembre 2018; vi erano poi tre fabbricati l'uso dei quali da parte della ricorrente era disciplinato dalla convenzione n. 27481 rep. sottoscritta dalla Provincia il 14 marzo 2014 e valevole fino al 14 marzo 2023;
- pertanto, nel corso del 2016 l'azienda faunistica venatoria veniva gestita in base ad un'autorizzazione che sarebbe scaduta il 31 dicembre dello stesso anno, impiegando terreni e fabbricati la concessione dei quali sarebbe venuta a scadenza in epoca successiva;
- allo scopo di dare ordinata continuità all'attività aziendale, la società ricorrente, oltre a presentare l'istanza del 26 giugno 2016 di rinnovo di autorizzazione dell'azienda che sarebbe scaduta a fine anno, il 15 giugno 2016 presentava anche le domande di rinnovo delle concessioni dei terreni che sarebbero venute a scadere il 31 dicembre 2017 e il 31 ottobre 2018;
- la Regione autorizzava il rinnovo dell'autorizzazione per i 7 anni previsti dall'art. 43 l.r. n. 8/1994, cioè fino al 31 dicembre 2023; l'efficacia fino a tale scadenza del titolo venatorio veniva però subordinata all'ottenimento del rinnovo delle concessioni dei terreni regionali che sarebbero venute a scadere nel corso del settennio;
- con nota n. 3695 prot. del 30 gennaio 2017, l'Unione di Comuni della Romagna Forlivese dava atto di aver ricevuto le domande di rinnovo delle due concessioni dei terreni e comunicava che l'esame delle stesse sarebbe avvenuto compatibilmente con l'esito degli approfondimenti circa eventuali utilizzi alternativi che il Comune di Bagno di Romagna e il Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi erano stati autorizzati e compiere predisponendo a tale scopo un piano di gestione che doveva essere presentato entro il 30 settembre 2017, ma tali approfondimenti non sono stati eseguiti e gli



enti a ciò autorizzati non hanno mai predisposto alcun piano di gestione che prevedesse un utilizzo dei terreni in concessione diverso dall'esercizio di azienda faunistica venatoria in essere;

- giunti alla scadenza fissata dalla delibera di Giunta n. 199/2016, e in riscontro al sollecito di Agrovetur del 28 luglio 2017, con nota del 29 settembre 2017 l'Unione di Comuni della Romagna Forlivese comunicava alla società di aver per intanto disposto la proroga temporanea, fino al 31 ottobre 2018, della concessione disciplinata con convenzione n. 27133 del 31 ottobre 2008, in tal modo uniformandone la durata con la concessione di cui alla convenzione n. 95 rep. dell'1 febbraio 2010;

- il 6 settembre 2019 l'odierna ricorrente reiterava la domanda di rinnovo delle concessioni e chiedeva la conclusione del procedimento ormai pendente da tre anni, ottenendo la risposta del 14 ottobre 2019; in questa l'Unione di Comuni richiedeva "una rapida definizione delle questioni ancora in sospeso al fine di procedere con l'iter istruttorio della Vs. richiesta", riguardanti la cessata concessione dei fabbricati: pendenza del procedimento di escussione del deposito cauzionale; mancata verifica da parte dell'ente circa il pagamento del canone per l'uso trimestrale degli edifici provvisoriamente concesso; omessa presentazione da parte di Agrovetur di taluna documentazione amministrativa; pretesa di pagamento di € 31.500 iva esclusa per interventi manutentivi non eseguiti dall'ex concessionaria;

- trattandosi di contestazioni circa la pretesa esistenza di talune obbligazioni che sarebbero residue in capo alla società Agrovetur dopo la rinuncia alla concessione dei fabbricati e la loro restituzione all'ente, la ricorrente formulava osservazioni con nota del 28 ottobre 2019, ma con atto n. 41217 prot. del 5 dicembre 2019, l'Unione di Comuni della Romagna Forlivese precisava, di non aver affatto inteso vincolare il rinnovo delle concessioni di cui alle convenzioni rep. nn. 27133/2008 e 95/2010 alla definizione delle residue questioni sulla concessione rep. n. 27481/2014 "che anche per noi è da ritenersi conclusa", ma di aver voluto soltanto evidenziare la necessità che a quelle questioni fosse data una qualche definizione;

- con il provvedimento n. 43541 prot. del 23 dicembre 2019, tuttavia, l'Unione di Comuni della Romagna Forlivese rigettava le domande di rinnovo delle concessioni rep. nn. 27133/2008 e 95/2010 facendo riferimento, da un lato, alle contestazioni afferenti la cessata concessione dei fabbricati e, dall'altro lato, ad un atto d'indirizzo adottato dall'Unione dei Comuni "Valle Savio" asseritamente ostativo alla prosecuzione dell'esercizio dell'azienda faunistica venatoria;

- tale atto di indirizzo, non identificato nei suoi estremi né comunicato alla società odierna ricorrente, veniva poi da questa autonomamente rintracciato nella deliberazione della Giunta dell'Unione dei Comuni "Valle Savio" n. 124 del 18 dicembre 2019, anch'essa qui impugnata come atto presupposto gravemente viziato;

- il diniego di rinnovo delle concessioni veniva trasmesso anche alla Regione che, con provvedimento n. 937095 prot. del 31 dicembre 2019 dichiarava la risoluzione "di diritto" dell'autorizzazione dell'Azienda faunistica venatoria "Rio Salso" per sopravvenuta indisponibilità dei terreni compresi nell'ambito e intimava ad Agrovetur di cessare dal giorno successivo ogni attività gestionale.

La ricorrente ha impugnato tali atti lamentando la violazione delle garanzie partecipative riconosciute dalla legge all'istante (per omesso invio della comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10-bis l. n. 241/1990), nonché il difetto di motivazione ed istruttoria alla base della decisione assunta, oltre all'incompetenza degli organi che si sono pronunciati per le Amministrazione coinvolte nel procedimento (per essere stata la Deliberazione n. 124 del 2019 emessa dalla Giunta e non dal Consiglio dell'Unione Valle Savio).

Con successivi motivi aggiunti la Agrivetur ha impugnato altresì la Deliberazione di Giunta dell'Unione di Comuni della Romagna Forlivese n. 21 del 9 marzo 2020, non comunicata alla ricorrente e depositata in giudizio l'1 dicembre 2020 con la quale la Giunta dell'Unione di Comuni della Romagna Forlivese ha deliberato di "dare atto che l'Unione dei Comuni Valle del Savio, in qualità di co-titolare della gestione del patrimonio indisponibile della Regione Emilia Romagna ubicato nel territorio di Forlì-Cesena ha titolo per esprimere linee di indirizzo in merito alla gestione e utilizzo dei terreni appartenenti al patrimonio regionale" e di "prendere atto conseguentemente, visto anche le motivazioni alla base del provvedimento dell'Unione Valle Savio ed il parere di legittimità espresso, relativamente a tale atto, dall'Ufficio Legale dell'Amm.ne Prov.le di Forlì-Cesena della Delibera n. 124 in data 18.12.2019 dell'Unione dei Comuni Valle del Savio [...]", reiterando le stesse doglianze proposte nel ricorso introduttivo, anche in via derivata rispetto a tale atto, negandone altresì la portata "sanante" rispetto al vizio di incompetenza che inficia l'atto di indirizzo l'Unione dei Comuni "Valle del Savio" assunto a presupposto del diniego di rinnovo, non potendo a suo dire "l'accondiscendenza dell'Unione capofila maturata postuma al di fuori del percorso procedimentale delineato dalla convenzione dar vita a un legittimo atto d'indirizzo che possa essere validamente invocato a fondamento del diniego impugnato con il ricorso introduttivo del presente giudizio".

L'Unione di Comuni della Romagna Forlivese si è costituita eccependo l'infondatezza delle avverse doglianze e chiedendo pertanto il rigetto dell'impugnazione.

Anche l'Unione dei Comuni Valle di Savio si è costituita chiedendo dichiararsi inammissibile e comunque infondata l'avversa impugnazione.

All'esito del giudizio, ad avviso del Collegio, l'impugnazione va accolta

Invero, l'azienda faunistica venatoria costituita dalla ricorrente sui terreni avuti in concessione dall'Unione dei Comuni Valle del Savio e Romagna Forlivese è stata da ultimo autorizzata dalla Regione Emilia Romagna con Determinazione n.

20962 del 29/12/2016, valida fino al 31/12/2023, alla seguente condizione (vedi punto 3 del dispositivo della citata deliberazione): “l'autorizzazione ha validità dal 1/1/2017 e fino al 31/12/2023 fatta salva la presentazione, alla fine delle rispettive scadenze, del rinnovo delle Convenzioni e dunque la disponibilità dell'utilizzo dei terreni regionali EX ERSA ed EX ARF ad uso faunistico venatorio, a favore di Agrovetur S.r.L. srl. Resta inteso che in caso di mancato rinnovo della prima Convenzione in scadenza al 31/10/2017, vale a dire la concessione dei terreni EX ARF (Rep. 27133/2008), ovvero del rinnovo del rinnovo della prima e non della seconda in scadenza al 01/11/2018 per i terreni EX ERSA (Rep. n. 95/2010), l'autorizzazione dell'Azienda Faunistica Venatoria Rio Salso deve intendersi risolta di diritto per il venire meno del requisito essenziale di legge prescritto dal Comma 3 dell'art. 43 della L.R. 8/1994 s.m.i. Il titolare, in caso di risoluzione di diritto dell'autorizzazione dell'Azienda Faunistica Venatoria Rio Salso conseguente all'impossibilità dello stesso di presentare il consenso per l'uso faunistico venatorio dei terreni EX ERSA ed EX ARF non potrà vantare indennizzo di sorta da questo Ente, né imputare alcuna responsabilità per le attività gestionali programmate e/o svolte all'interno dell'Azienda Faunistica Venatoria stessa”.

Con nota in data 24/04/2018 Agrovetur S.r.L. ha quindi richiesto il rinnovo di entrambe le Convenzioni relative ai terreni (Rep. n. 27133/2018 e n. 95/2010), ma con il provvedimento del 23.12.2019 l'Unione di Comuni della Romagna forlivese impugnato in via principale ha respinto l'istanza.

La motivazione addotta a tal fine consiste sostanzialmente nel richiamo del precedente parere espresso dall'Unione dei Comuni Valle Savio, co-titolare della gestione del patrimonio silvo pastorale indisponibile della Regione Emilia Romagna, contenuto nella Deliberazione di Giunta dell'Unione dei Comuni “Valle del Savio” n. 124 del 18 dicembre 2019, dove si afferma: “che la gestione dell'area interessata, in considerazione della natura pubblica e del particolare pregio naturalistico, debba essere improntata allo sviluppo delle tematiche ambientali e turistiche compatibili con la finalità della carta europea del turismo sostenibile che è stata riconosciuta al confinante territorio del Parco Nazionale delle Foreste Caentinesi Monte Falterona e Campigna”.

Tuttavia, tale atto, per stessa ammissione dell'Amministrazione interessata costituente mero parere endoprocedimentale, anche per la sua genericità come vedremo in seguito, avrebbe dovuto essere fatto proprio dall'Unione dei Comuni della Romagna Forlivese, attraverso autonoma concreta motivazione, circostanziata in ordine agli specifici motivi ostativi ai rinnovi di concessione richiesti, a maggior ragione tenuto conto dell'affidamento ingenerato nella ricorrente, concessionaria negli anni precedenti e autorizzata dalla Regione all'esercizio della propria attività fino al 2023, a condizione proprio dell'ottenimento dei predetti rinnovi.

Al contrario, l'Unione dei Comuni della Romagna Forlivese si è limitata a riportare il parere dell'Unione Valle Savio che, peraltro, risulta generico e non allega un utilizzo specifico e concreto dell'area incompatibile con quello precedente, limitandosi ad affermare: “che la gestione dell'area interessata, in considerazione della natura pubblica e del particolare pregio naturalistico, debba essere improntata allo sviluppo delle tematiche ambientali e turistiche compatibili con la finalità della carta europea del turismo sostenibile che è stata riconosciuta al confinante territorio del Parco Nazionale delle Foreste Caentinesi Monte Falterona e Campigna puntuale”.

Pertanto, pur essendo indiscutibile l'esistenza di un potere discrezionale in capo all'Amministrazione in ordine alle modalità di utilizzo di aree pubbliche, non potendosi tale potere tradursi in arbitrio, nel caso in esame risultava necessario per l'Unione della Romagna Forlivese motivare più puntualmente l'eventuale diniego, nel rispetto dell'affidamento di controparte, tanto più in considerazione del fatto che la Regione Emilia Romagna aveva rilasciato alla Agrovetur, con Determinazione n. 20962 del 29/12/2016, autorizzazione valida fino al 31/12/2023, alla specifica condizione “del rinnovo delle Convenzioni e dunque la disponibilità dell'utilizzo dei terreni regionali EX ERSA ed EX ARF ad uso faunistico venatorio, a favore di Agrovetur S.r.L. srl.”, con la conseguenza che in caso di mancato rinnovo si sarebbe addivenuti alla risoluzione di diritto dell'autorizzazione dell'Azienda Faunistica Venatoria Rio Salso per l'impossibilità dello stesso di presentare il consenso per l'uso faunistico venatorio dei terreni EX ERSA ed EX ARF.

Peraltro, nel caso di specie, le concessioni in esame hanno ad oggetto beni demaniali non destinati per legge ad uno specifico uso di preminente interesse pubblico, ma ne è espressamente riconosciuta la possibilità di concederli per l'esercizio di attività venatoria, come concretamente avvenuto nell'ultimo decennio, e tale uso faunistico venatorio è stato ritenuto compatibile dalla Regione con il pregio naturalistico ed ambientale (doc. 2 ricorrente).

Inoltre, come allegato dalla ricorrente, l'intenzione di addivenire all'utilizzo dei terreni regionali diverso dall'esercizio di un'azienda faunistica venatoria (vedi incarico al Comune di Bagno di Romagna di predisporre un progetto di gestione in collaborazione con il Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, come da Delibera di Giunta n. 199/2016 - doc. 9), astrattamente prospettata dall'Amministrazione come motivo ostativo ai rinnovi, non ha avuto alcuna concretizzazione dopo oltre tre anni dalla scadenza del 30 settembre 2017 che era stata fissata, non avendo infatti il Comune di Bagno di Romagna approntato alcun progetto di gestione alternativa all'esercizio dell'azienda faunistica venatoria.

Anzi, secondo quanto allegato da Agrivetur, nell'estate 2019 è stato anche pubblicato un bando per la raccolta di manifestazioni d'interesse alla gestione del compendio immobiliare, andato deserto, ulteriore conferma dell'inidoneità della motivazione contenuta nel provvedimento impugnato in via principale a giustificazione del rigetto dell'istanza della ricorrente.

Conclusivamente, quindi, il ricorso e i motivi aggiunti vanno accolti.



Le spese di lite possono essere compensate per la novità delle questioni in esame e il diverso esito della fase cautelare e di merito davanti a questo Tribunale.

(Omissis)

