

Attività di valorizzazione delle biodiversità nelle sedi comunitarie ed internazionali e contratti di concessione in uso di beni demaniali (affitto di fondi rustici)

Cons. Stato, Sez. VII 22 aprile 2025, n. 3462 - Contessa, pres.; Zeuli, est. - Società Agricola Bioforest Salamandrina S.r.l.s. (avv.ti Paola e Gaggioli Santini) c. Agenzia Forestale Regionale dell'Umbria (avv. Tallini).

Agricoltura e foreste - Attività di valorizzazione delle biodiversità nelle sedi comunitarie ed internazionali - Contratti di concessione in uso di beni demaniali.

(Omissis)

FATTO

1. La sentenza impugnata ha rigettato il ricorso proposto dalla parte appellante per l'annullamento della determinazione dirigenziale dell'Agenzia Forestale dell'Umbria (Afor), numero 3579 dell'11 settembre del 2023, che ha revocato la Determinazione Dirigenziale n. 2663 del 29 dicembre del 2017 avente ad oggetto: *"L.R. 18/2011 gestione del patrimonio agro-forestale regionale – contratti di concessione in uso di beni demaniali fondo rustico Voc. Carena in Comune di San Venanzo – Concessionario Azienda Agricola Bioforest Salamandrina S.R.L.S"*.

A supporto del gravame, la parte espone le seguenti circostanze:

la società ha per obiettivo di statuto la valorizzazione delle biodiversità nelle sedi comunitarie ed internazionali e persegue obiettivi ricerca, non esercita attività commerciali;

nel settembre del 2015 ricevette in fitto, per concorrere alla realizzazione dell'istituzione della Riserva della Biosfera Unesco del Monte Peglia – poi realizzata il 26 luglio del 2018 – vaste aree demaniali;

il suo apporto alla realizzazione del progetto è stato decisivo, per come riconosciuto dall'Agenzia Forestale regionale che, con atto del 21 agosto del 2017, ha confermato che la stessa, insieme all'Associazione Monte Peglia per l'Unesco, soggetto gestore della riserva MAB Unesco, ha concorso a realizzare il progetto;

nel 2017 la parte appellata emetteva un provvedimento di sospensione per il pagamento dei canoni, nella prospettiva del recupero di un fabbricato sito in tale area a spese dell'appellante;

le previsioni delle concessioni sono state integrate da tutte le pattuizioni successive, e i canoni, per effetto delle attività prestate e delle valorizzazioni realizzate, sono venuti meno per effetto di queste attività continuative, svolte su incarico dell'Agenzia forestale dal 2015 in avanti;

nel settembre del 2023 l'Agenzia forestale revocava la sospensione, contestando l'inadempimento dell'appellante al recupero dell'immobile, in verità ostacolato da Afor che ometteva di realizzare tutti gli interventi straordinari di spettanza, rendendo impossibile la fruizione dell'area, e ciò nonostante i ripetuti inviti a provvedere ed i tentativi di mediazione, nel mentre l'appellante aveva realizzato ingenti progettazioni esecutive, all'epoca efficaci;

la revoca impugnata coinvolge rapporti concessori di beni demaniali per una estesa area, sita all'interno della Biosfera Unesco del Monte Peglia, in comune di San Venanzo;

nel ricorso di primo grado la parte rappresentava che la revoca era illegittima perché i canoni erano inesigibili in ragione delle attività realizzate dalla parte appellante, che erano a loro volta il frutto di un'intesa con Afor che le aveva concesso l'uso dell'area in vista della realizzazione del progetto, cooperando con quest'ultima;

d'altro canto, Afor era stata inadempiente agli obblighi assunti e questo aveva reso impossibile per la parte appellante eseguire gli incombeni previsti dall'accordo.

la sentenza impugnata ha rigettato il ricorso.

Avverso la decisione sono dedotti i seguenti motivi di appello:

a) *Omessa motivazione, violazione del contraddittorio; b) Difetto di motivazione, omesso esame di documenti decisivi e travisamento dei fatti sul ruolo e sulle attività prestate dalla società ricorrente per la progettazione e per l'attuazione del Piano di gestione e degli obiettivi della Riserva della Biosfera Unesco La "specifica destinazione delle aree in concessione alle attività di pubblico interesse della Riserva MAB Unesco" in condivisione con AFOR determina l'inesigibilità dei canoni. Omessa valutazione degli arricchimenti e dei "benefici" determinati dalla società istante, di gran lunga superiori ai canoni. Difetto di motivazione e dei presupposti, travisamento dei fatti ed error in iudicando dal punto 12 primo cpv. al punto 16. della sentenza appellata; c) difetto di motivazione sulla valutazione dell'interesse pubblico prevalente nella revoca della sospensione e dell'accertamento dei canoni. d) Difetto e contraddittorietà della motivazione in ordine all'inadempimento della ricorrente alla effettuazione delle opere che seguono la progettazione e sull'inadempimento grave di AFOR con conseguente inesigibilità dei canoni.*

2. Si è costituita in giudizio l'Agenzia Forestale Regionale dell'Umbria, contestando l'avverso dedotto e chiedendo il

rigetto del gravame.

Alla pubblica udienza del giorno 1° aprile 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

3. I primi tre motivi di appello, che possono essere trattati unitariamente, contestano alla sentenza impugnata di non aver rilevato la stretta interconnessione esistente tra i contratti di affitto di fondi rustici stipulati tra le parti in lite, rispetto ai quali è intervenuta la revoca della sospensione dei pagamenti, e la realizzazione della Riserva della Biosfera Unesco del Monte Peglia. L'omessa valutazione di tale aspetto, renderebbe l'atto carente sotto il profilo motivazionale.

Secondo la parte appellante Afor quanto meno avrebbe dovuto esplicitare le ragioni per le quali l'interesse pubblico - sotteso alla sospensione della debenza dei canoni, che era finalizzata a consentire all'appellante di effettuare interventi utili per la valorizzazione della riserva- sarebbe venuto meno.

Oltre ad aver violato i principi di affidamento e di leale cooperazione nei rapporti tra amministrazione e privato, la disposta revoca, secondo questa prospettazione, contrasterebbe frontalmente con le esigenze connesse alla realizzazione del progetto, nell'ambito della quale la parte appellante svolgeva un ruolo rilevante, che rischia di essere compromesso dal suddetto intervento in autotutela.

Per tali motivi, conclude, era dunque almeno esigibile dall'amministrazione un onere motivazionale rinforzato che desse conto delle valutazioni esperite in merito; al contrario nulla di tutto questo è dato leggersi nell'atto.

3.1. Il motivo è infondato per più di una ragione.

3.1.1. La prima di esse è che, con la disposta revoca, la parte appellata si è limitata a pretendere il pagamento dei canoni di affitto arretrati, in ragione dell'inadempimento della controparte agli obblighi assunti, quale *aliud pro alio* rispetto al prezzo del fitto, aventi ad oggetto la ristrutturazione e/o il recupero funzionale di alcuni immobili.

Dunque non si vede come il semplice esercizio di una pretesa economica possa impattare, a tutto concedere, sulla realizzazione delle finalità perseguite con l'istituzione della riserva UNESCO di cui si parla.

3.1.2. Anche a voler prescindere dal rilievo che precede, non può non rilevarsi che la parte appellante è estranea alla realizzazione di quel progetto e, a maggior ragione lo è il rapporto intrattenuto da lei con la parte appellata.

3.1.3. Seguendo la, corretta, ricostruzione del procedimento di istituzione della riserva effettuata dal primo giudice – avvalorata dalla documentazione prodotta dalla stessa parte appellante- si evidenzia che l'area destinata alla "Biosfera del Monte Peglia", dopo che l'UNESCO, il 26 luglio del 2018, l'aveva riconosciuta, è stata affidata alla gestione dell'Associazione Monte Peglia ente al quale, nonostante condivida con esso il Rappresentante legale, la parte appellante non partecipa.

L'affidamento di tutte le attività relative alla riserva è disciplinato da un protocollo d'intesa, approvato con la DGR n.879 del 15 luglio del 2019, tra la Regione Umbria e la suddetta associazione; a quest'ultima sono stati attribuiti in via esclusiva i poteri di coordinamento ed indirizzo della riserva e tutte le attività finalizzate alla sua valorizzazione.

In relazione alla riserva, la parte appellante si è invece limitata a stipulare con Afor, il 15 luglio del 2019, ossia successivamente alla stipulazione dei contratti di affitto aventi ad oggetto i fondi pubblici concessigli in uso, un accordo di partenariato per la presentazione del progetto PSR 2014-2020 "Sostegno per azioni congiunte", nel quale si legge che è co-ideatrice e realizzatrice del progetto di istituzione della riserva e che intende concorrervi, mettendo a disposizione le superfici boscate in concessione, la cui disponibilità è necessaria per il conseguimento del contributo.

3.1.4. Di conseguenza l'unica attività dell'appellante connessa alla realizzazione della suddetta riserva, anche a voler considerare che è solo occasionalmente collegata ai contratti in controversia, che peraltro sono stati stipulati in data antecedente, è consistita nel mettere a disposizione del progetto le suddette aree boschive, peraltro non in sua proprietà, ma ad appartenenza pubblica.

Questa connessione solo occasionale, smentendo i presupposti su cui si fonda la doglianza in esame, esclude pertanto che la revoca dell'affidamento dei fondi rustici, per mancato pagamento dei canoni, possa avere avuto un'incidenza, anche minima, tale da inficiare la realizzazione del progetto e/o le attività di valorizzazione della riserva, che per di più erano di esclusiva competenza di soggetto diverso dall'appellante.

3.1.5 Aggiungasi che nessuna delle clausole contenute nelle pattuizioni stipulate tra le parti - si tratta dei contratti stipulati il 16 maggio del 2016, il 21 settembre del 2016 ed il 23 aprile del 2018 - prevede che un'eventuale attività di valorizzazione dei luoghi della Riserva da parte della cessionaria, avrebbe comportato corrispondenti oneri patrimoniali in capo ad AFOR, e dunque avrebbe potuto convertirsi in una potenziale pretesa creditoria da opporre in compensazione ai canoni dovuti.

3.1.6. Più in generale si osserva che in nessuna parte della programmazione delle attività avviate per la realizzazione della Riserva Unesco, è previsto un contributo economico a carico dell'Agenzia Forestale che non risulta avere mai assunto, in tutti i protocolli di intesa all'uopo stilati con l'Associazione Monte Peglia e con la Regione Umbria, qualsivoglia tipo di impegno in questo senso.

A fortiori, pertanto, alcun obbligo giuridicamente vincolante poteva sussistere a carico della parte appellata nei confronti dell'appellante, che, come detto, era del tutto estranea ai suddetti accordi.



3.1.7. Del resto, nei suddetti protocolli di intesa i contratti intercorsi tra le parti in lite non sono mai citati, neppure indirettamente, né quale termine (esterno) di riferimento dell'accordo, ad esempio quale promessa del fatto di terzo, ex art.1381 c.c. o come contratto a favore di terzo ex art.1411 c.c., né quale oggetto sul quale le intese possono produrre effetti.

3.2. In definitiva, nel valutare le ragioni per le quali disporre la revoca della sospensione dei canoni, e quindi per reclamarne il relativo pagamento, considerato la morosità della parte appellante, l'amministrazione appellata non aveva alcun onere di motivare in relazione alle finalità perseguite dalla istituzione della Riserva di Monte Peglia, sia perché queste ultime erano del tutto estranee all'autotutela in oggetto, e sia perché quella di reclamare canoni arretrati era divenuta un'attività doverosa, a seguito dell'inadempimento della parte appellante rispetto agli impegni assunti quale prestazione in luogo di adempimento.

L'unica motivazione che doveva essere versata nel provvedimento – e che puntualmente si rinviene in esso – era dunque quella che dava atto del fatto che, non avendo l'affittuaria, come imposto dal contratto, documentato i lavori e le spese sostenute per gli interventi, rappresentava un mutamento sopravvenuto della situazione, che aveva fatto venir meno le ragioni che avevano indotto a concedere la sospensione del pagamento dei canoni.

4. Col quarto motivo, la parte appellante contesta i presupposti posti a fondamento della contestazione di inadempimento, negando di essere stata inadempiente rispetto agli impegni assunti, e comunque rappresentando che questi ultimi, a tutto concedere, sono rimasti ineseguiti per comportamenti imputabili esclusivamente ad AFOR, tutti successivi, non a caso, alla comunicazione di avvio dei lavori.

Tra questi indica la ritardata elettrificazione delle aree su cui dovevano essere eseguiti gli interventi, nonostante un esplicito impegno assunto in tal senso dal locatore, l'esistenza di esposti per comportamenti illeciti addebitabili alla proprietaria in relazione ai ridetti terreni, provenienti da un ex dirigente di Afor e l'omissione dei lavori necessari a consentire l'accesso ai fondi da parte dei veicoli che avrebbero dovuto eseguire gli interventi.

Nella medesima prospettiva la parte appellante contesta altresì ad Afor di aver basato le contestazioni di inadempimento sollevategli sulla base di un verbale di sopralluogo, asseritamente svolto da funzionari di Afor il 30 ottobre del 2022, che sarebbe tuttavia nullo per carenze formali e per non essere stato eseguito in contraddittorio con la stessa parte appellante. Infine la parte segnala che tutte queste circostanze impeditive sarebbero state aggravate dalla sopravvenuta normativa emergenziale legata all'epidemia di Covid 19, che avrebbe reso impossibile, per un lungo periodo, lo svolgimento di qualsivoglia attività materiale, oltre a rendere difficile lo stesso approvvigionamento dei materiali.

4.1. Il motivo è complessivamente infondato.

4.1.1. Va premesso che in tutti i contratti intercorsi tra le parti – stipulati il 16 maggio del 2016, il 21 settembre del 2016 ed il 23 aprile del 2018 – era previsto che l'affittuario dovesse corrispondere dei canoni di affitto all'Agenzia Forestale e che tale debito avrebbe potuto essere compensato, là ove la controparte avesse eseguito lavori finalizzati al miglioramento ed all'innovazione dei suddetti fondi. In tale ultimo caso il locatario avrebbe potuto chiedere lo scomputo del canone concessorio fino ad una certa percentuale (che, ad esempio, l'art.3 del contratto del 28 settembre del 2015 individua nella misura massima dell'80%).

Anche le spese di progettazione degli interventi – a norma dell'articolo 7 del contratto del 16 maggio del 2016 – potevano essere oggetto di compensazione, ma solo nella misura proporzionalmente corrispondente alla quota di lavori effettuati.

La compensazione sarebbe divenuta operativa, previo deposito, da parte dell'affittuaria, della documentazione attestante le spese ed i costi sostenuti, oltre che i lavori eseguiti.

Nessuno di questi adempimenti risulta essere stato provato, né tanto meno eseguito, dalla parte appellante, ad eccezione del progetto riportante gli interventi. Per poter andare in compensazione, tuttavia, il relativo costo di quest'ultimo, il progetto avrebbe dovuto essere seguito dagli interventi da esso previsti, e rimborsato in quota parte, corrispondente a quelli effettivamente eseguiti. E poiché nessuna esecuzione vi fu, ne consegue che correttamente l'amministrazione non ha riconosciuto alcun credito alla parte appellante neanche a questo titolo.

4.1.2. Quanto ai contestati inadempimenti della controparte che avrebbero impedito le prestazioni sostitutive dei canoni da parte dell'appellante, non risulta in atti che il terreno su cui dovevano eseguirsi gli interventi non fosse stato elettrificato. Al contrario, dalla nota spedita da Afor alla parte appellante l'1 luglio del 2022 (all. 20 della produzione di primo grado dell'appellata) risulta esattamente il contrario, ossia che i lavori di elettrificazione, grazie alle iniziative di Afor, risultavano ultimati al 18 novembre del 2020, e che dipendeva dalla sola società Bioforest la scelta in ordine al se, al quando, ed al come attivare la fornitura.

4.1.3. Quanto alla percorribilità della strada di accesso ai fondi, dalla stessa relazione tecnica del dr. Reatelli, depositata dalla parte appellante, risulta che con normali autovetture è raggiungibile il podere Carena. Anche quest'ulteriore deduzione è dunque infondata.

4.1.4. Quanto, alle denunce presentate da un ex dirigente di Afor - anche a voler trascurare che si tratta di un'obiezione generica, rispetto alla quale non viene precisato in qual modo le stesse avrebbero potuto ostacolare l'adempimento degli obblighi assunti dall'appellante – si osserva che era stato comunicato all'appellante l'infondatezza delle stesse, e dunque quel fatto in alcun modo impediva di adempiere alle obbligazioni assunte.

4.1.5. Infine è generico ed indimostrato – oltre ad essere irrilevante anche nel caso la circostanza fosse provata, perché è

pacifico che i lavori non furono mai attivati – che le limitazioni della circolazione dovute all'emergenza Covid abbiano reso impossibile, per causa non imputabile al debitore, l'adempimento delle obbligazioni contrattuali da lui liberamente assunte.

4.2. Venendo all'impugnazione del verbale di sopralluogo del 20 ottobre del 2022 si osserva che la relativa doglianza è irrilevante, prima ancora di essere infondata.

4.2.1. Infatti nella revoca della sospensione dei pagamenti non vi è menzione di detto verbale, ma di altro sopralluogo svolto il 21 dicembre del 2017 finalizzato a verificare la congruità della spesa indicata quale costo dei progetti e degli interventi che la parte si era impegnata a realizzare. Dunque non si è trattato di un atto posto a fondamento del provvedimento impugnato.

4.2.2. Del resto, come già osservato, i motivi della revoca risiedono, al contempo, nel mancato avvio dei lavori, da parte dell'appellante, e nel contemporaneo mancato pagamento dei canoni, dunque non nelle circostanze accertate con detto sopralluogo.

4.2.3. A tutto concedere, il suddetto verbale non è affetto da nullità perché, quanto alla contestata mancanza di data, essa è riferibile al giorno in cui risulta, dal verbale stesso, essere stato effettuato l'accesso; circostanza documentata e verbalizzata che fa fede fino a querela di falso, provenendo da un pubblico ufficiale e che dunque sana quella che, a tutto concedere, sarebbe pur sempre una mera irregolarità.

4.2.4. Tanto meno la circostanza dell'assenza di contraddittorio all'atto di svolgimento dell'incombente può riverberarsi sulla nullità dell'atto. L'amministrazione ha svolto infatti un accertamento *in loco*, della cui effettuazione la parte non aveva diritto di essere avvisata, semmai dei suoi esiti, cosa che è puntualmente avvenuta e che le ha dato modo di replicare in merito.

4.2.5. E comunque, in tesi, l'assenza di contraddittorio al più si sarebbe riverberata sull'utilizzabilità, ma giammai sulla validità dell'atto. Senza considerare: a) che la parte appellante non contesta la circostanza che i lavori non siano stati effettuati; b) che la ragione della revoca della sospensione risiede nella mancata esibizione da parte sua della documentazione attestante i lavori svolti.

Anche in questa ulteriore prospettiva, si rivela dunque l'irrelevanza processuale della doglianza in esame.

5. In definitiva questi motivi inducono al rigetto del gravame. Le ragioni della controversia giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(*Omissis*)