

AUTORIZZAZIONI E CONCESSIONI: Contratti di concessione dei terreni agricoli comunali - Revoca disposta con delibera di Consiglio comunale - Manifestazione della potestà di autotutela cd. esecutiva del Comune - Legittimità - Schema della concessione/contratto - Art. 21 *ter* L. n. 241/90 - Art. 823 c.c. quale norma generale di attribuzione della potestà di autotutela esecutiva della p.a.

Tar Puglia - Bari, Sez. III, 7 febbraio 2022, n. 216

1. “[...] Il rapporto intercorso tra il Comune [...] e la ricorrente ricalca la concessione di beni pubblici. Esso si è sviluppato nel tempo secondo la sequenza della concessione-contratto. Ed infatti, all’adozione di una delibera di consiglio comunale, atto idoneo a manifestare la volontà di dare in concessione beni dell’ente locale, ha fatto seguito un contratto volto a disciplinare gli obblighi assunti dalle parti.

[...] le delibere di Consiglio Comunale [...] costituiscono manifestazioni di volontà provvedimentale del Comune, sebbene assunte nella forma dell’atto collegiale adottato dall’organo assembleare dell’ente civico, e non del provvedimento unilaterale [...]. I contratti oggetto di revoca da parte dell’autorità amministrativa non sono pertanto avulsi dalla vicenda pubblicistica e hanno la loro genesi in due delibere del consiglio comunale [...] a monte di un rapporto concessorio culminato nell’adozione degli atti di ritiro controversi [...]”.

2. “[...] Questa ricostruzione consente di ricondurre [...] il rapporto contrattuale [...] alla gestione, affidata alla -OMISSIS- -OMISSIS-, di un compendio di pregio pubblicistico in vista della valorizzazione dell’area, della sua fruizione da parte della collettività, a fronte della possibilità del concessionario di inoltrare domande di aiuto economico rientranti nella PAC. Ma il contratto di concessione in uso dei terreni accede al provvedimento di concessione della P.a., secondo un modo di atteggiarsi tradizionale della concessione di beni pubblici. Il rapporto bilaterale che ne consegue non si svolge affatto su di un piano paritario ma è caratterizzato dall’esercizio, da parte dell’interlocutore pubblico, dei poteri autoritativi suoi propri. Per questa ragione, la revoca del contratto costituisce legittima manifestazione della potestà di autotutela del Comune il quale, per potersi liberare dal vincolo contrattuale, ben poteva e ben può fare ricorso all’atto di secondo grado per ragioni di pubblico interesse o anche per inadempimento del concessionario. Né può meravigliare che sia stato dato mandato al Dirigente di recuperare il bene pubblico nelle forme speciali ammesse dall’ordinamento per i beni demaniali e per quelli del patrimonio indisponibile di un ente pubblico. A tal riguardo, giova rammentare che una delle manifestazioni tipiche della supremazia dell’ente pubblico risiede proprio nell’esercizio della autotutela cd esecutiva, cioè nella facoltà, eccezionalmente concessa dalla legge, di ritornare in possesso di beni senza necessità di rivolgersi all’Autorità Giudiziaria. In questa prospettiva, la censura concernente la illegittimità

della diffida, nella parte in cui l'atto preannuncia un'azione recuperatoria del bene in forma amministrativa non persuade il Collegio [...]".

3. *"[...] l'art. 21 ter della legge 241 del 1990 [...] disciplina la esecutorietà dell'atto amministrativo, cioè la possibilità che l'esecuzione stessa dell'atto sia compiuta in via di autotutela, direttamente e coattivamente dalla P.a., senza dover ricorrere previamente ad un giudice. Questa caratteristica del provvedimento amministrativo, ritenuta espressione di un potere implicito dell'amministrazione è stata ricondotta nell'alveo della legalità dall'art. 21 ter. La norma [...] introduce una sorta di procedimentalizzazione dell'esercizio del potere di esecutorietà [...] E' però noto che i beni pubblici sono tutelati da uno speciale regime che ne consente il recupero sia in via amministrativa, sia facendo ricorso alle ordinarie azioni a difesa della proprietà. La norma attributiva del potere di esercitare l'autotutela esecutiva è l'art. 823 del codice civile [...] Il ricorso all'autotutela esecutiva va esteso ai beni del patrimonio indisponibile dell'ente locale, i quali "non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano" (cfr. art. 828, co. 2). Si tratta di beni che la P.a. è legittimata a recuperare in forma amministrativa in ragione di qualità intrinseche. Si osserva, d'altronde, che se è vero che l'art. 21 ter della legge 241 del 1990 stabilisce che "Nei casi e con i modi stabiliti dalla legge, le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti" è pur vero che l'art. 823 del codice civile è norma generale di attribuzione della potestà di autotutela esecutiva della p.a. [...]*".

FATTO

Con ricorso depositato il 26 aprile 2021, la -OMISSIS-, società a capitale misto pubblico-privato in liquidazione, ha impugnato la nota con la quale il Dirigente del competente settore del comune di Manfredonia ha comunicato la revoca dei contratti di concessione di terreni agricoli comunali, recanti i numeri di repertorio 9617 del 14 maggio 2015 e 9697 del 10 agosto 2015, disposta con deliberazione della Commissione Straordinaria, adottata con i poteri del consiglio comunale n. 11 del 24 marzo 2021. La Commissione straordinaria ha ricostruito le vicende inerenti alla costituzione della società e alla concessione, in favore di questa, di terreni agricoli, immobili e mobili comunali siti nel comprensorio ex Daunia Risi, rinnovata in forza di deliberazione di consiglio comunale n. 17 del 23 aprile 2015, seguita da contratto sottoscritto il 14 maggio 2015, e successivo del 10 agosto 2015. Ha poi ripercorso le tappe del procedimento di revoca della concessione ponendo in evidenza, in primo luogo, l'intervenuto scioglimento volontario della società, ritenuto in *"insanabile contrasto con le anzidette finalità pubblicistiche di valorizzazione dell'area denominata -OMISSIS- -OMISSIS-..."*; gravissime violazioni di legge e irregolarità nella gestione sfociate nella

autoliquidazione del compenso, da parte del liquidatore della società, non preventivamente autorizzato dall'assemblea dei soci; indici significativi di inadeguatezza economica e gestionale a carico della società -OMISSIS-, che hanno reso necessario il provvedimento di revoca. Il Dirigente, quindi, ha adottato l'atto del 2 aprile 2021, prot. n. 14353/2021 diffidando l'-OMISSIS- a rilasciare i beni entro 15 giorni, preavvertendo che, in mancanza, il Comune avrebbe agito per il "recupero coatto". La società ha quindi impugnato la nota articolando le seguenti censure: A) ILLEGITTIMITA' DELLA DIFFIDA 1. VIOLAZIONE DELL'ART. 21 TER L. 7 AGOSTO 1990 N. 241. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI LEGALITÀ E TASSATIVITÀ DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI. 2. ECCESSO DI POTERE PER ASSOLUTA INCONGRUENZA DEL TERMINE FISSATO NELLA DIFFIDA PER L'ESECUZIONE, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E IRRAZIONALITÀ MANIFESTA. 3. ILLEGITTIMITÀ DERIVATA. L'atto del 2 aprile 2021, prot. n. 14353/2021, è, comunque, illegittimo in via derivata per essere invalida la disposta revoca delle concessioni, come si evidenzia nei motivi di seguito esposti. B) ILLEGITTIMITA' DELLA DELIBERA 4. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, TRAVISAMENTO DEI FATTI, INSUSSISTENZA DEI PRESUPPOSTI PER L'ESERCIZIO DELLA REVOCA DIFETTO DI ISTRUTTORIA E VIOLAZIONE DEI PARAMETRI STABILITI NELLA CONCESSIONE PER L'ESERCIZIO DEL POTERE DI REVOCA. VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA CIVILISTICA IN MATERIA SOCIETARIA E DEL TUSP. 5. VIOLAZIONE ARTT. 7 E 10 L. N. 241 DEL 7 AGOSTO 1990 E SS. MM. E II. C) INDENNIZZO PER LA REVOCA DELLA CONCESSIONE 6. VIOLAZIONE DELL'ART. 21 QUINQUIES L. N. 241/1990. Si è costituito in giudizio l'Ente Parco Nazionale del Gargano, il quale ha poi spiegato atto di intervento *ad adiuvandum*. Dopo la concessione della tutela cautelare da parte del Collegio, il dirigente del VI Settore del Comune di Manfredonia ha proposto alla C.S. una relazione, fatta propria dall'organo deliberativo, nella quale si invitava a prendere una ulteriore decisione, sulla base delle note: a) del 12 maggio 2021 del Presidente della Federazione Nazionale Pro Natura (di seguito solo "FNPN") che denunciava l'esistenza di lavori che avevano comportato la messa a coltura di terreni vincolati alla creazione di habitat naturali in esecuzione della conclusione della procedura di infrazione n. 2001/4156 avviata dalla Commissione Europea; b) del 20 maggio 2021 del Ministero della Transizione Ecologica che invitava gli enti interessati alla verifica della denuncia della FNPN e chiedeva ai Carabinieri forestali un sopralluogo coordinato con gli altri enti allo scopo di accertare i fatti denunciati; c) dell'Ufficio Tecnico Comunale che, a seguito del sopralluogo eseguito dai Carabinieri forestali in esecuzione della nota ministeriale del 20 maggio 2021, evidenziava "interventi di coltura e di sfalciatura e pulito da residui di sfalciatura"

e la “trasformazione dei prati-pascolo naturali in coltivazione di foraggio”, il tutto senza rispettare gli obblighi di tutela delle specie faunistiche e in contrasto con le misure di compensazione imposte dalla infrazione comunitaria. Con la delibera di C.S. con i poteri di C.C. n. 27 del 27 maggio 2021, il Comune approvava la relazione che riproduceva quasi integralmente le premesse in fatto e in diritto della precedente delibera n. 11/2021 (con integrazione di presa in esame della nota del 24 dicembre 2020 di deduzioni dell’-OMISSIS- e del ricorso proposto da quest’ultima) ed evidenziava ulteriormente che, a seguito della denuncia della FNPN, era stato eseguito sopralluogo in data 18 maggio 2021 durante il quale si sarebbe riscontrata la messa a coltura di parte dei terreni vincolati, “con piantagioni di trifoglio alessandrino ed erba medica, e aree di terreno sfalciato”. Tale fatto avrebbe imposto una integrazione della precedente delibera n. 11/2021 per evitare un riavvio della procedura di infrazione comunitaria causata dalla trasformazione dei suoli. In conseguenza, la C.S. decideva di revocare la precedente deliberazione n. 11/2021, modificandola ed integrandola con la nuova delibera, mantenendo ferme le presunte precedenti criticità e, quindi, di revocare i contratti dei terreni agricoli comunali rep. n. 9617 del 14 maggio 2015 e rep. n. 9697 del 10 agosto 2015, “atteso

il grave inadempimento della società -OMISSIS- rispetto agli obblighi contrattuali di gestione, così come emerge dalla denuncia del CSN, con nota dell’11 marzo 2021, violazione che ha avuto riflessi negativi sulla gestione del compendio immobiliare oggetto di concessione, nonchè avuto riguardo alla denuncia di verifica dei terreni vincolati alla creazione di habitat naturali da parte del presidente della Federazione Nazionale Pro Natura del 12 maggio 2021 volta ad evitare un riavvio della procedura di infrazione comunitaria e alla nota del Ministero della Transizione Ecologica del 20 maggio 2021”; in presenza di grave inadempimento, per il Comune, non sussistevano i presupposti per l’indennizzo di cui all’art. 21 quinquies L. n. 241/1990. Ancora una volta il Comune, disponeva la revoca dei contratti dei terreni agricoli alla ricorrente e, quindi, con l’atto dirigenziale prot. n. 22797 del 28 maggio 2021, diffidava l’-OMISSIS- a rilasciare “*nel termine inderogabile di 60 giorni*” gli immobili, *preavvertendo che “in caso di inerzia si procederà al recupero coatto*”. La società -OMISSIS- -OMISSIS- ha impugnato con motivi aggiunti di ricorso anche la delibera da ultimo intervenuta alla luce dei seguenti motivi A) NATURA GIURIDICA DEI CONTRATTI DEL 2015.1. NULLITÀ DEGLI ATTI IMPUGNATI (ART. 21 SEPTIES L. N. 241/1990) B) ILLEGITTIMITÀ DELLA DIFFIDA. 2. VIOLAZIONE DELL’ART. 21 TER L. 7 AGOSTO 1990 N. 241. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI LEGALITÀ E TASSATIVITÀ DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI 3. ECCESSO DI POTERE PER ASSOLUTA INCONGRUENZA DEL TERMINE FISSATO NELLA DIFFIDA PER L’ESECUZIONE,

DIFETTO DI ISTRUTTORIA E IRRAZIONALITÀ MANIFESTA. 4. ILLEGITTIMITÀ DERIVATA. L'atto del 28 maggio 2021, prot. n. 22797/2021, è, comunque, illegittimo in via derivata per essere invalida la disposta revoca delle concessioni, come si evidenzia nei motivi di seguito esposti. C) ILLEGITTIMITÀ DELLA DELIBERA N. 27 DEL 27 MAGGIO 2021 5. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, TRAVISAMENTO DEI FATTI, INSUSSISTENZA DEI PRESUPPOSTI PER L'ESERCIZIO DELLA REVOCA DIFETTO DI ISTRUTTORIA E VIOLAZIONE DEI PARAMETRI STABILITI NELLA CONCESSIONE PER L'ESERCIZIO DEL POTERE DI REVOCA. VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA CIVILISTICA IN MATERIA SOCIETARIA E DEL TUSP. 6. VIOLAZIONE DELL'ART. 2 DEL REGOLAMENTO CE N. 1120/2009 DEL 29 OTTOBRE 2009 E DEL PROGETTO LIFE + NATURA & BIODIVERSITÀ N. LIFE12 NAT/IT/001052. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, ERRORE E TRAVISAMENTO DEI FATTI, DIFETTO DI ISTRUTTORIA. INSUSSISTENZA DELL'INADEMPIMENTO. 7. VIOLAZIONE ART. 7 L. N. 241 DEL 7 AGOSTO 1990 E SS. MM. ED II. D) INDENNIZZO PER LA REVOCA DELLA CONCESSIONE 8. VIOLAZIONE DELL'ART. 21 QUINQUIES L. N. 241/1990. Il Comune di Manfredonia si è costituito in giudizio ed ha depositato articolata memoria difensiva. La ricorrente ha depositato memoria di replica. Ha spiegato intervento *ad opponendum* il WWF Italia. Sono state depositate ulteriori memorie. La controversia è stata posta in decisione alla udienza pubblica del 9 dicembre 2021

DIRITTO

Il ricorso principale è improcedibile. La delibera di revoca dei contratti di concessione dei terreni agricoli e dei beni posti all'interno dell'ex compendio Daunia Risi, oggetto di impugnazione principale, è stata superata dall'adozione della ulteriore e autonoma delibera n. 27 del 27 maggio 2021. Con detto atto la Commissione Straordinaria, munita dei poteri del Consiglio Comunale, dopo aver revocato il precedente deliberato del 24 marzo 2021, ha nuovamente disposto la revoca della concessione dei terreni agricoli, sulla base di presupposti in parte diversi da quelli sottostanti l'atto originariamente assunto nei riguardi della società ricorrente. L'interesse a ricorrere della società -OMISSIS- -OMISSIS- si appunta, pertanto, avverso l'ultima decisione assunta dalla Commissione Straordinaria con i poteri del Consiglio comunale di Manfredonia. Nel merito va detto che, con il primo dei motivi aggiunti di ricorso, la società lamenta l'uso illegittimo del potere autoritativo di revoca dei contratti di concessione dei terreni agricoli da parte dell'amministrazione comunale, nonostante la natura privatistica del rapporto avente ad oggetto il compendio concesso in uso alla -OMISSIS- -OMISSIS-. La ricorrente spiega che *“Innanzitutto, va rilevato che il rapporto*

non è sorto a seguito di atto unilaterale e autoritativo del Comune; il richiamo nei due contratti delle delibere comunali che hanno deciso di sottoscrivere il contratto con l’-OMISSIS-, serve ad indicare in quali atti il Comune ha espresso la volontà di concedere i terreni agricoli all’-OMISSIS- ed a legittimare il dirigente a sottoscrivere i contratti. Il Comune non ha adottato nessun atto autoritativo di concessione.” Deve dunque ritenersi, opina la ricorrente che, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato dalle parti, ci si trovi di fronte ad un rapporto contrattuale assimilabile alla concessione in affitto di terreni di proprietà del comune con diritti e obblighi facenti parte di un regolamento di interessi di marca prettamente privatistica. E, d’altra parte, che si tratti di un bene non recuperabile in via di autotutela esecutiva è dimostrato anche dal fatto che oggetto di concessione sono beni del patrimonio cd. disponibile dell’ente assoggettati, com’è noto, a un regime di tutela ordinario.” *Del resto il bene concesso in affitto non appartiene al demanio o al patrimonio indisponibile comunale, ma è un terreno agricolo del patrimonio disponibile del Comune che ha lo stesso regime giuridico dei beni di proprietà privata”*. Ne consegue che la delibera impugnata e la decisione di procedere in via autoritativa, dando mandato al Dirigente comunale di *“avviare la procedura amministrativa utile al recupero del possesso degli immobili”* (capo IV del dispositivo), è atto emanato in carenza di potere, ai sensi dell’art. 21 septies L. n. 241/1990. La censura non è fondata. Il rapporto intercorso tra il Comune di Manfredonia e la ricorrente ricalca la concessione di beni pubblici. Esso si è sviluppato nel tempo secondo la sequenza della concessione-contratto. Ed infatti, all’adozione di una delibera di consiglio comunale, atto idoneo a manifestare la volontà di dare in concessione beni dell’ente locale, ha fatto seguito un contratto volto a disciplinare gli obblighi assunti dalle parti. La tesi della ricorrente, secondo la quale non si rintraccia, nel caso in esame, un provvedimento di carattere concessorio non può condividersi. Ben al contrario, le delibere di Consiglio Comunale, a partire dalla n. 52 del 2001 e 66 del 2004, costituiscono manifestazioni di volontà provvedimentale del Comune, sebbene assunte nella forma dell’atto collegiale adottato dall’organo assembleare dell’ente civico, e non del provvedimento unilaterale. Che si sia riprodotto lo schema della concessione contratto è testimoniato dal fatto che con atto per dott. Francesco Guerra del 24 gennaio 2005, rep. n. 5549, modificato con atto del 3.11.2005, n. 5658 rep., si concedevano in favore dell’“-OMISSIS-”: il terreno agricolo, gli immobili ed i mobili comunali siti nel comprensorio agricolo ex Daunia Risi, con la perentoria previsione che *“la concessione è effettuata per la gestione transitoria dell’-OMISSIS-...esclusivamente allo scopo di dare attuazione alle deliberazioni di C.C. n. 52 del 25.07.2001 e n. 66 del 21.06.2004. Dovrà essere, pertanto, utilizzata secondo gli indirizzi e le direttive contenute nelle citate delibere, che le parti dichiarano di ben conoscere e di accettare”*. I contratti oggetto di revoca da parte dell’autorità

amministrativa non sono pertanto avulsi dalla vicenda pubblicistica e hanno la loro genesi in due delibere del consiglio comunale del 2001 e del 2004, a monte di un rapporto concessorio culminato nell'adozione degli atti di ritiro controversi. Si rammenta, peraltro, che con deliberazione di C.C. n. 17 del 23.04.2015 si approvava lo schema dell'“Accordo ex art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per la disciplina dei rapporti di *governance* della società denominata “-OMISSIS-” stabilendo la cessione, a titolo gratuito, all'Ente Parco Nazionale del Gargano di n. 294.636 azioni ordinarie, pari a 294.636 azioni nominali, della società -OMISSIS- (86% della quota azionaria comunale) “*con vincolo permanente a pubbliche finalità*”. Ma si disponeva, inoltre, di procedere alla concessione e/o rinnovo, di durata almeno trentennale, in favore della società “-OMISSIS-”, degli atti giuridici già in capo ad essa per la gestione dell'area con obbligo perpetuo a pubblica destinazione, al fine di consentirle di ottenere provvidenze e contributi privati o pubblici regionali, nazionali ed europei. Seguivano i due contratti sottoscritti il 14.05.2015, rep. 9617 e il 10.08.2015, n. 9697 di rinnovo della concessione di 478.30.50 ettari di terreno agricolo, per la durata di 30 anni, in favore della ricorrente. Questa ricostruzione consente di ricondurre, come già si è detto, il rapporto contrattuale - che parte ricorrente pretende essere nato in maniera spontanea e del tutto autonomamente – alla gestione, affidata alla -OMISSIS- -OMISSIS-, di un compendio di pregio pubblicistico in vista della valorizzazione dell'area, della sua fruizione da parte della collettività, a fronte della possibilità del concessionario di inoltrare domande di aiuto economico rientranti nella PAC. Ma il contratto di concessione in uso dei terreni accede al provvedimento di concessione della P.a., secondo un modo di atteggiarsi tradizionale della concessione di beni pubblici. Il rapporto bilaterale che ne consegue non si svolge affatto su di un piano paritario ma è caratterizzato dall'esercizio, da parte dell'interlocutore pubblico, dei poteri autoritativi suoi propri. Per questa ragione, la revoca del contratto costituisce legittima manifestazione della potestà di autotutela del Comune il quale, per potersi liberare dal vincolo contrattuale, ben poteva e ben può fare ricorso all'atto di secondo grado per ragioni di pubblico interesse o anche per inadempimento del concessionario. Né può meravigliare che sia stato dato mandato al Dirigente di recuperare il bene pubblico nelle forme speciali ammesse dall'ordinamento per i beni demaniali e per quelli del patrimonio indisponibile di un ente pubblico. A tal riguardo, giova rammentare che una delle manifestazioni tipiche della supremazia dell'ente pubblico risiede proprio nell'esercizio della autotutela cd esecutiva, cioè nella facoltà, eccezionalmente concessa dalla legge, di ritornare in possesso di beni senza necessità di rivolgersi all'Autorità Giudiziaria. In questa prospettiva, la censura concernente la illegittimità della diffida, nella parte in cui l'atto preannuncia un'azione recuperatoria del bene in forma amministrativa non persuade il Collegio. La ricorrente, che si duole

dell'atipicità dell'atto in questione, al fine di corroborare la tesi prescelta assegna particolare rilievo all'art. 21 ter della legge 241 del 1990. La disposizione normativa disciplina la esecutorietà dell'atto amministrativo, cioè la possibilità che l'esecuzione stessa dell'atto sia compiuta in via di autotutela, direttamente e coattivamente dalla P.a., senza dover ricorrere previamente ad un giudice. Questa caratteristica del provvedimento amministrativo, ritenuta espressione di un potere implicito dell'amministrazione è stata ricondotta nell'alveo della legalità dall'art. 21 ter. La norma, a mente della quale *“nei casi e con le modalità stabiliti dalla legge, le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti. Il provvedimento costitutivo di obblighi indica il termine e le modalità dell'esecuzione da parte del soggetto obbligato. Qualora l'interessato non ottemperi, le pubbliche amministrazioni, previa diffida, possono provvedere all'esecuzione coattiva nelle ipotesi e secondo le modalità previste dalla legge”* introduce una sorta di procedimentalizzazione dell'esercizio del potere di esecutorietà. Tutto ciò fa dire alla ricorrente che *“In mancanza di espressa previsione normativa, il Comune non può agire con l'esercizio dei poteri di autotutela esecutoria per i beni di sua proprietà, per cui lo può fare, ad esempio, nell'ipotesi stabilita dalla L. 20 marzo 1865 n. 2248, all. F per il demanio stradale che attribuisce al sindaco il potere di ordinanza o nel caso del demanio marittimo”*. Così come *“..., anche i poteri di polizia legati alla tutela del patrimonio pubblico sono ancorati al principio di legalità e al rispetto di alcune garanzie procedurali comuni a tutte le procedure esecutive.”* E' però noto che i beni pubblici sono tutelati da uno speciale regime che ne consente il recupero sia in via amministrativa, sia facendo ricorso alle ordinarie azioni a difesa della proprietà. La norma attributiva del potere di esercitare l'autotutela esecutiva è l'art. 823 del codice civile. Questa disposizione prevede che *“spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice”*. Il ricorso all'autotutela esecutiva va esteso ai beni del patrimonio indisponibile dell'ente locale, i quali *“non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano”* (cfr. art. 828, co. 2). Si tratta di beni che la P.a. è legittimata a recuperare in forma amministrativa in ragione di qualità intrinseche. Si osserva, d'altronde, che se è vero che l'art. 21 ter della legge 241 del 1990 stabilisce che *“Nei casi e con i modi stabiliti dalla legge, le pubbliche amministrazioni possono imporre coattivamente l'adempimento degli obblighi nei loro confronti”* è pur vero che l'art. 823 del codice civile è norma generale di attribuzione della potestà di autotutela esecutiva della p.a. La ricorrente afferma, quale profilo cruciale relativo al regime giuridico dei beni dati in concessione, che *“Nella specie, si è in presenza di “terreno agricolo sito nel comprensorio*

agricolo ex Daunia Risi”, come identificato dal contratto di terreno agricolo comunale del 14 maggio 2015, rep. n. 9617 e non risulta che vi sia espressa attribuzione del potere di autotutela esecutiva per il terreno agricolo, né il Comune ha indicato la normativa specifica che gli consenta l'imposizione coattiva, come richiede ormai l'art. 21 ter L. n. 241/1990.” Ma che i beni di cui si controverte siano beni del patrimonio indisponibile del comune o, addirittura, beni demaniali è stato dimostrato dalla produzione di un elenco di provenienza comunale che include il terreno dell'-OMISSIS- -OMISSIS- tra i beni indisponibili del comune di Manfredonia. Come se non bastasse, l'area naturale protetta -OMISSIS- -OMISSIS- è tutelata dalla legge 394 del 1991. L'art 6 della legge vieta “*qualsiasi mutamento dell'utilizzazione dei terreni con destinazione diversa da quella agricola e quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta*”, stabilendo altresì che qualsiasi violazione del precetto “*comporta la riduzione in pristino dei luoghi e la eventuale ricostituzione delle specie vegetali ed animali danneggiate a spese dell'inadempiente*” Deriva da tanto che la diffida, della cui legittimità la ricorrente dubita, preannuncia legittimamente il recupero del compendio in via amministrativa proprio attraverso la riduzione in pristino. La contestazione circa l'esiguità del termine concesso per lo sgombero dell'area da tutto quanto vi insiste non è fondata atteso che la ricorrente ha beneficiato di un apprezzabile periodo di tempo per il ripristino dello status quo ante. La ricorrente, poi, per confutare i motivi posti a base della revoca dei contratti di concessione dei terreni opina poi che “*La revoca della concessione può riguardare esclusivamente il bene dato in affitto e la verifica del rispetto di quanto stabilito negli atti che hanno conferito il bene all'-OMISSIS-.*”. La tesi parte dal presunto equivoco in cui sarebbe caduta l'amministrazione comunale, la quale avrebbe illegittimamente valorizzato i profili critici della gestione societaria, così come lo scioglimento della stessa, innalzandoli a ragioni di revoca della concessione. La difesa della ricorrente cerca poi, con il sesto motivo aggiunto di ricorso, di dimostrare l'insussistenza dell'inadempimento degli obblighi di corretto uso dei beni affidati in concessione, fino al punto di affermare che, alla luce degli eventi successivi alla proposizione dei motivi aggiunti di ricorso e, in particolare, in base ai risultati di tavoli di concertazione tra enti coinvolti nella vicenda, sarebbe emersa una comune volontà di consentire alla -OMISSIS- -OMISSIS- di prolungare la gestione. Ciò dimostrerebbe inequivocabilmente la possibilità di pervenire ad una dichiarazione di cessata materia del contendere. Questa impostazione non può essere condivisa, malgrado la sua notevole suggestività. Va detto, in primo luogo, che la decisione della Commissione straordinaria, impugnata con motivi aggiunti di ricorso appartiene al catalogo dei provvedimenti cd plurimotivati, cioè basati su distinte ragioni, ciascuna delle quali

autonomamente idonea a rendere fondata la decisione finale. Per questa ragione, il Collegio ritiene, a tal punto, di poter circoscrivere il sindacato giurisdizionale di legittimità al profilo cruciale della motivazione, che va individuato senz'altro nel dedotto inadempimento, da parte della ricorrente, degli obblighi di corretta gestione dei terreni, di valorizzazione dell'area, conformemente alle delibere di concessione dei beni della -OMISSIS- -OMISSIS-. Che la -OMISSIS- -OMISSIS- abbia contravvenuto ad obblighi specifici assunti nella cura e conservazione della destinazione vincolata dei terreni avuti in concessione emerge dalla lettura di una serie di documenti. Risalta, sotto questo profilo, non solo la nota del 12 maggio 2021, con cui il Presidente della Federazione Nazionale Pro Natura ha denunciato l'esistenza di *“lavori che hanno comportato la messa a coltura di una notevole parte dei terreni vincolati alla creazione di habitat naturali in seguito alla conclusione della procedura di infrazione n. 2001/4156 avviata dalla Commissione Europea, relativa alla non corretta applicazione delle Direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE”*, ma anche, in particolare, la relazione redatta dall'Ufficio Tecnico Comunale a seguito del sopralluogo effettuato in data 25 maggio 2021. La relazione ora citata documenta *“<<la realizzazione di interventi di coltura e di sfalcatura e pulito da residui di sfalcatura; inoltre dalla lettura del verbale di sopralluogo del 18/05/2020 effettuato dalla Stazione dei Carabinieri “Parco” -OMISSIS-, si evince che, la trasformazione dei prati-pascolo naturali in coltivazioni di foraggio ha interessato aree che sono state destinate alla evoluzione naturale dei pascoli naturali (a seguito della già menzionata procedura di infrazione comunitaria). Si segnala inoltre che gran parte delle aree oggetto di sfalcio erano caratterizzate da una fase di evoluzione naturale verso pascoli mediterranei di vario genere ed erano in parte assimilabili, nelle aree più aride, alla tipologia di Habitat prioritario 6220* Percorsi substeppici di graminacee e piante annue dei Thero-Brachypodietea, Habitat di interesse comunitario in allegato I della Direttiva 92/43/CE, nella proprietà del comune di Manfredonia e interne all'-OMISSIS- -OMISSIS- di cui al fg.56 p.lla 92. Pertanto all'interno di un'-OMISSIS- naturalistica inserita in siti della Rete Natura 2000 (ZSC, ZPS, IBA) la società -OMISSIS- non ha assicurato l'ottemperanza degli obblighi di tutela delle specie faunistiche, consentendo pratiche colturali a danno della comunità avifaunistica nel particolare e sensibile periodo della riproduzione. Appare quindi evidente che le compensazioni, che erano destinate alla creazione di aree a pascolo per 280 ha riconducibile all'habitat 6220*, andavano condotte esclusivamente con l'utilizzo di bestiame al pascolo seguendo i dettami relativi al carico di bestiame individuati in un apposito piano di gestione realizzato dalla Regione Puglia. I prati pascolo invece sono aree agricole coltivate e pertanto tale destinazione contrasta con le misure di compensazione. Inoltre, le attività di sfalcio e semina su sodo sono attività colturali e quindi non compatibili con il pascolo. In*

ogni caso per stessa ammissione dell'Ente Parco (prot.3407 del 24/05/2021) i cosiddetti prati-pascolo naturali sono stati convertiti in coltivazioni a foraggio utilizzando, per quanto affermato, il trifoglio alessandrino attraverso la pratica della semina su sodo, trasformando così aree naturali in campi di foraggio>>>. Se si rammenta che gli artt. 6 e 9 del contratto che ha disciplinato la concessione dei beni prevedevano la facoltà per il comune di revocare la concessione in qualunque momento, per comprovati motivi di interesse pubblico, così come l'art. 10 dello stesso contratto prevedeva la revoca anticipata della concessione, può ritenersi integrata la fattispecie dell'inadempimento quale presupposto legittimante della revoca disposta. La documentazione fotografica offre sicuro elemento di prova circa il fatto che i terreni inclusi nel sito di importanza comunitaria -OMISSIS- -OMISSIS- sono stati coltivati in modo tale da compromettere l'habitat naturale di alcune specie faunistiche, ed in violazione ad un preciso obbligo di destinazione degli stessi a pascolo, violando l'impegno assunto nell'ambito di una procedura di infrazione comunitaria – la n. 2001/4156 - di mettere in atto le misure di compensazione concordate in sede europea. I motivi di interesse pubblico posti a base della revoca sono riassumibili nella affermazione per cui “pertanto, all'interno di un'-OMISSIS- naturalistica inserita in siti della rete Natura 2000 (ZCS, ZPS, IBA) la società -OMISSIS- -OMISSIS- non ha assicurato l'ottemperanza degli obblighi di tutela delle specie faunistiche, consentendo pratiche colturali a danno della comunità avifaunistica nel particolare e sensibile periodo della riproduzione. Appare quindi evidente che le compensazioni, che erano destinate alla creazione di aree a pascolo per 280 ha riconducibile all'habitat 6220, andavano condotte esclusivamente con l'utilizzo di bestiame a pascolo seguendo i dettami relativi al carico di bestiame individuati in un apposito piano di gestione realizzato dalla Regione Puglia. I prati pascolo invece sono aree agricole coltivate e pertanto tale destinazione contrasta con le misure di compensazione”. Quanto alla dedotta violazione delle garanzie partecipative osserva il Collegio che la censura non considera l'urgenza di provvedere, posta a base della deliberazione della commissione straordinaria del 27 maggio 2021. La sussistenza di “particolari ragioni di celerità del procedimento” è stata adeguatamente rappresentata, essendo emersa la urgenza di fornire riscontro al Ministero della Transizione Ecologica in merito alle misure adottate per scongiurare la riproposizione di una procedura di infrazione comunitaria. Va poi esclusa la possibilità, per la ricorrente, di vantare un diritto a conseguire l'indennizzo previsto dall'art. 21 quinquies della legge 241 del 1990. La revoca adottata dall'amministrazione ha carattere sanzionatorio essendosi risolta nel ritiro di un provvedimento ampliativo della sfera giuridica del destinatario fondato su condotta addebitabile a quest'ultimo. Non si verte, pertanto, nell'ipotesi contemplata dalla norma di cui all'art. 21 quinquies, con la quale il legislatore ha inteso individuare*

un punto di equilibrio tra l'esigenza di mantenere integra la facoltà di ripensamento della P.a., e la tutela dell'affidamento che il privato ha riposto nell'efficacia durevole di un rapporto pubblicitario. Alla stregua delle argomentazioni su esposte, i motivi aggiunti di ricorso sono respinti. La natura della controversia consente la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara improcedibile il ricorso principale; respinge i motivi aggiunti. Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento della denominazione della società ricorrente.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 9 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere, Estensore

Giacinta Serlenga, Consigliere

L'ESTENSORE

Carlo Dibello

IL PRESIDENTE

Orazio Ciliberti

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.