

Nuovo regolamento per la gestione della fida pascolo: annullata la delibera che ammette le nuove domande di concessione solamente da parte degli imprenditori agricoli in possesso del requisito anagrafico da almeno 10 anni

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *bis* 7 aprile 2026, n. 6215 - Francavilla, pres.; Licheri, est. - Alivernini Simone Impresa Agricola Individuale (avv.ti Vergari) c. Comune di Cervara di Roma (RM) (avv. De Propriis) ed a.

Usi civici - Approvazione nuovo regolamento per la gestione della fida pascolo - Comunicazione di non ammissibilità della richiesta di pascoli stagionali - Ammissione di nuove domande solamente da parte degli imprenditori agricoli in possesso del requisito anagrafico da almeno 10 anni - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso ritualmente proposto, il ricorrente avversava la comunicazione di inammissibilità della propria richiesta di assegnazione di pascoli stagionali per l'anno 2024 di cui alla nota dell'8 febbraio 2024, ad egli pervenuta a mezzo di raccomandata a/r il successivo 13 febbraio, con la quale l'amministrazione comunale di Cervara di Roma gli comunicava l'inammissibilità della propria istanza in quanto contrastante con l'art. 5, punto 2 del regolamento per l'assegnazione delle fide pascolo per l'anno 2024 approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 43 del 29 novembre 2023.

In via di fatto, egli esponeva di essere un imprenditore individuale nel settore dell'allevamento di pollame e bovini e di esercire un'azienda agricola avente sede in un territorio a cavallo tra i Comuni di Agosta e Cervara di Roma e che proprio l'area destinata all'allevamento dei bovini insiste sul territorio del comune evocato in giudizio.

Proseguiva egli esponendo di avere ottenuto dal Comune di Cervara di Roma, a partire dal 2020 e sino al 2023, l'autorizzazione a beneficiare di 7,80 ettari di pascolo stagionale indispensabili per la conduzione dell'attività pastorale e di aver anche effettuato investimenti per incrementare la produttività della propria azienda confidando, anche per l'anno 2024, nel rinnovo della concessione.

Tuttavia, con la nota in questa sede impugnata, tale concessione non gli veniva accordata in quanto contrastante con il nuovo regolamento per la gestione della fida pascolo e, in particolare, con il criterio di cui all'art. 5 punto 2 del nuovo atto normativo, secondo cui *"a far data dall'approvazione del presente regolamento, a coloro che richiedono la concessione di fida pascolo per la prima volta come residenti, la stessa sarà concessa solo se residenti nel Comune di Cervara di Roma da almeno 10 anni"*.

Contro il provvedimento di inammissibilità dell'istanza – e contro la presupposta disposizione regolamentare – egli articolava i seguenti motivi di ricorso.

Con il primo, lamentava la *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 26 L. 1766/1927, della L.R. 29/2002 e del Regolamento attuativo 7/2005 - Eccesso di potere per sviamento, illogicità ed incongruenza manifesta, contraddittorietà intrinseca, contraddittorietà estrinseca e/o tra atti, arbitrarietà, perplessità dell'azione amministrativa"*.

A parere del ricorrente, la scelta regolamentare di riservare, a partire dall'anno 2024, la concessione delle fida pascolo esclusivamente agli imprenditori agricoli residenti nel territorio comunale e, per coloro i quali presentano istanza per la prima volta, in possesso altresì del requisito anagrafico da almeno 10 anni sarebbe discriminatoria, illogica ed irragionevole.

Discriminatoria poiché introdurrebbe un'ingiustificata preferenza assoluta per gli imprenditori locali.

Illogica perché i lotti di terreno che, negli anni precedenti, erano stati assegnati in fida pascolo al ricorrente, a seguito dell'entrata in vigore della disposizione regolamentare contestata, per l'anno 2024 non sono stati riassegnati ad alcuno dei soggetti successivamente assegnatari del beneficio in questione.

Irragionevole perché la restrizione all'accesso ai pascoli comunali così introdotta non sarebbe supportata da reali esigenze di economicità o di migliore fruizione degli usi civici, posto che già prima delle modifiche regolamentari i non residenti, a fronte della concessione di spazi più ridotti per il pascolo, erano chiamati a corrispondere tariffe maggiori e che sarebbero rimasti del tutto indimostrati i fenomeni di degrado, di alterazione dell'*habitat* o di retrogradazione a bosco che l'esclusione degli allevatori non locali si porrebbe di ridurre.

Ancora, l'illogicità della disposizione regolamentare condurrebbe all'esclusione completa di ogni possibilità per il ricorrente di ottenere la concessione della fida pascolo poiché l'art. 5 del regolamento avversato, da un lato (punto 3), attribuisce precedenza assoluta agli imprenditori agricoli residenti nel territorio comunale e, dall'altro (punto 2), consente di presentare nuove domande solamente agli imprenditori agricoli in possesso del requisito anagrafico da almeno 10 anni.



Nessuna possibilità residuerebbe, pertanto, per coloro i quali, come il ricorrente, non risiedono nel Comune di Cervara di Roma e non partecipino neppure per la prima volta alla procedura di concessione in questione, di talché sarebbero destinati a rimanere esclusi tutti coloro che richiedano il rinnovo di una concessione già da tempo fruita, a meno che non siano residenti da almeno 10 anni nel Comune.

Esclusione vieppiù illogica e contraddittoria, sosteneva ancora il ricorrente, ove si consideri che l'essere stato precedentemente affidatario di concessioni di pascolo costituisce addirittura un elemento preferenziale nella valutazione delle istanze.

La disposizione regolamentare, proseguiva il ricorrente, oltre che affetta da eccesso di potere sarebbe anche contraria all'art. 26 della legge n. 1766/1927 sul riordinamento degli usi civici, a tenore della quale essi devono essere "*aperti agli usi di tutti i cittadini del Comune e della frazione*", ma senza imporre l'elemento della residenza come condizione escludente.

In altre parole, secondo il ricorrente la disposizione normativa violata garantirebbe la possibilità di godere degli usi civici non solamente ai residenti, ma a tutti coloro che compongono una comunità legata ad un certo ambito territoriale, senza che la categoria, ritenuta più limitata e formalistica, di mera iscrizione nelle liste anagrafiche di un comune possa essere ritenuto l'unico criterio per individuare la platea dei potenziali fruitori di terre di uso civico, giacché anche soggetti quale il ricorrente (che ha nel territorio comunale l'area dedicata all'allevamento dei bovini) possiedono quel significativo rapporto con la comunità ed il suo territorio che legittimerebbe la possibilità di godere della concessione di pascoli ad uso civico.

Con un secondo motivo di ricorso, parte ricorrente lamentava la violazione del principio di legittimo affidamento, dell'art. 1, comma 2-bis della legge n. 241/1990, dell'art. 3 della medesima legge.

In particolare, egli lamentava che la decisione regolamentare del Comune di Cervara di Roma avrebbe leso il proprio affidamento sulla concessione della fida pascolo anche per l'anno 2024 ed avrebbe costretto ad alimentare i propri bovini con foraggi industriali, a detrimento sia della loro qualità di vita che della qualità del prodotto, con conseguente aggravio di costi ed impossibilità di accedere a finanziamenti pubblici, riservandosi di meglio quantificare, in corso di causa, i pregiudizi subiti di cui però, sin da subito, egli chiedeva il ristoro.

Si concludeva il gravame con la domanda di sospensione cautelare dei provvedimenti avversati.

Con atto di intervento ai sensi dell'art. 28 c.p.a., si costituiva in giudizio il sig. Alessio Croce, dichiarandosi anch'egli imprenditore agricolo con allevamento sito nel comune di Cervara di Roma, beneficiario negli anni precedenti di una quota di superficie pascoliva per i propri animali e residente nel Comune in questione da appena un anno, vantando pertanto anch'egli un interesse all'accoglimento del ricorso ed aderendo, di conseguenza, alle ragioni mosse da parte ricorrente.

Il Comune di Cervara di Roma si costituiva in giudizio eccependo l'infondatezza, nel merito, dei motivi di ricorso avversari.

Con ordinanza n. 3511/2024, la domanda cautelare veniva respinta.

In vista della discussione nel merito del ricorso, parte ricorrente depositava documenti e memorie nei termini di cui all'art. 73 c.p.a.

All'udienza pubblica del 10 marzo 2026, il gravame veniva trattenuto in decisione.

Preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento adesivo dipendente mosso dal sig. Croce a sostegno delle ragioni di parte ricorrente.

Egli, infatti, è stato mosso non dall'esigenza di tutelare un proprio interesse mediato e riflesso, in una sola parola dipendente da quello che anima il ricorrente principale.

Al contrario egli, al pari di quest'ultimo, versa in una situazione escludente analoga a quella di cui la parte ricorrente, col presente gravame, contesta la legittimità e, pertanto, nutre un interesse diretto ed immediato alla caducazione degli atti impugnati con il presente ricorso che ne avrebbe legittimato (solamente in via astratta giacché, a quanto risulta dagli atti di causa, egli non pare aver neppure presentato istanza di concessione della fida pascolo per l'anno in questione) non già l'intervento adesivo dipendente, bensì l'impugnazione in via principale del provvedimento in questa sede gravata.

In definitiva, stante la necessità, nell'ambito dell'azione generale di annullamento di atti amministrativi disciplinata dall'art. 29 c.p.a., di evitare la proposizione di interventi autonomi elusivi del termine perentorio per l'impugnazione degli atti amministrativi (cfr., in proposito, Cons. St., sez. V, n. 6578/2018) l'intervento proposto nel presente giudizio dal sig. Croce va dichiarato inammissibile.

Per quanto attiene al gravame proposto, esso è fondato e merita accoglimento.

Dirimente è la considerazione secondo cui, alla luce dell'interpretazione datane in giurisprudenza, l'art. 26 della legge n. 1766/1927 – a mente del quale "*I terreni di uso civico dei Comuni e delle frazioni e quelli delle associazioni, sia che passino ai Comuni od alle frazioni, sia che restino alle associazioni stesse, debbono essere aperti agli usi di tutti i cittadini del Comune o della frazione*" – nel riferirsi alla nozione di cittadini, non può che intendere quest'ultima in un senso comprensivo "*anche delle collettività esorbitanti rispetto alla popolazione anagrafica, che trovano la propria identità giuridica proprio nel possesso dei beni e nella titolarità di diritti di uso civico*" (T.A.R. Piemonte, sez. II, n. 610/2016).

Anche il Giudice amministrativo d'appello, nella pronuncia resa a seguito di impugnazione della citata decisione del

Tribunale Amministrativo subalpino, ha avuto modo di chiarire che “il concetto di “cittadinanza” comunale, nella materia degli usi civici, possa essere esteso fino a ricomprendere anche coloro che versano in un significativo rapporto con la comunità ed il suo territorio (in virtù, ad es. del godimento a vario titolo di terreni ad uso pascolo continuativamente da un certo periodo di tempo), i quali finiscono per costituire la “comunità locale”, condividendone gli interessi, pur non essendo residenti”, pur affermando, nel prosieguo della motivazione, che “l’estensione ai “non residenti” della possibilità di accedere ad usi civici alla stessa stregua di chi è residente non risponda alla lettera e alle finalità delle norme statali e regionali regolatrici della materia” e che, in ogni caso, “L’art. 26 della L. n. 1776 del 1927 (sul riordinamento degli usi civici) stabilisce che i terreni di uso civico dei Comuni e delle frazioni e quelli delle associazioni, sia che passino ai Comuni od alle frazioni, sia che restino alle associazioni stesse, devono essere “aperti agli usi di tutti i cittadini del Comune e della frazione”, senza ulteriori distinzioni all’interno della categoria dei “residenti”, in modo tale, quindi, che all’Ente comunale, sia attribuito il potere di regolamentare “l’utilizzo e la distribuzione del diritto, ma non quello di diversificare discrezionalmente il trattamento riservato ai residenti”.

Il Collegio condivide l’approdo giurisprudenziale sopra raggiunto e, ai più limitati fini di interesse per la decisione del presente gravame, ritiene che il Comune resistente, precludendo del tutto ai soggetti privi di residenza anagrafica ma pur sempre uniti da un legame significativo con il territorio comunale (perché, ad esempio, titolari di aziende agricole insediate sul territorio) la possibilità di competere con i residenti per la concessione dei pascoli ad uso civico – vieppiù allorché, come nel caso del ricorrente, già beneficiari, negli anni pregressi, di concessioni di fida pascolo – non abbia fatto corretta interpretazione ed applicazione dell’art. 26 della l. cit. la quale, come sopra argomentato, non consente di circoscrivere la categoria dei potenziali fruitori dei beni di uso civico in virtù del rigido parametro costituito dalla residenza anagrafica nel territorio comunale, escludendo del tutto altre forme significativamente espressive del collegamento con la collettività territoriale di riferimento, beninteso restando fermo il potere dell’amministrazione locale di prevedere specifiche e motivate condizioni d’accesso ai pascoli di uso civico differenziate per gli allevatori non residenti nel Comune. A tacere, poi, anche del profilo di eccesso di potere per irragionevolezza e carenza di istruttoria pure agitato nel ricorso, il quale anch’esso va rilevato dal momento che l’amministrazione comunale ha ommesso qualsivoglia esplicitazione degli approfondimenti istruttori eventualmente condotti al fine di concludere nel senso che l’esclusione dalla fida pascolo degli allevatori non anagraficamente residenti nel territorio comunale costituisca l’unica misura rispettosa del principio di proporzionalità per salvaguardare l’interesse pubblico alla “preservazione degli habitat da fenomeni di frammentazione, di degrado o [retrogradazione] del bosco” che, all’art. 1 del regolamento impugnato, l’amministrazione dichiara di voler preservare.

Per concludere sul punto, il ricorso va accolto e, conseguentemente, vanno annullati:

- la comunicazione dell’8 febbraio 2024 di “non ammissibilità della richiesta pascoli stagionali anno 2024” indirizzata al ricorrente;
- la deliberazione di Giunta Comunale n. 7 del 2 febbraio 2024, recante “assegnazione fida pascolo terreni gravati da uso civico del Comune di Cervara di Roma per l’anno 2024”;
- la deliberazione consiliare n. 43/2023 – recante “approvazione nuovo regolamento per la gestione della fida pascolo” – e l’allegato regolamento nella parte in cui (art. 5, punti 1), 2) e 3) attribuiscono il diritto di presentare istanza di concessione in fida pascolo ai soli residenti nel Comune di Cervara di Roma o, in caso di prima richiesta, a coloro i quali risiedano nel territorio comunale da almeno 10 anni.

La domanda risarcitoria, invece, va respinta per assenza di prova in ordine al danno patito.

Premesso che, in materia di responsabilità della p.a. per lesione di interessi legittimi provocata da attività provvedimentoale (o da ommesso esercizio di attività doverosa), la stessa ha natura di responsabilità da fatto illecito aquiliano e non ha natura di responsabilità conseguente ad inadempimento contrattuale e, di conseguenza, il risarcimento del danno può essere accordato solo se è accertato che vi sia stata la lesione di un bene della vita, mentre per la quantificazione delle conseguenze risarcibili si applicano, in virtù dell’art. 2056 Cod. civ. - da ritenere espressione di un principio generale dell’ordinamento - i criteri limitativi della consequenzialità immediata e diretta e dell’evitabilità con l’ordinaria diligenza del danneggiato, di cui agli artt. 1223 e 1227 Cod. civ. (cfr. Cons. St., Ad. Plen. n. 7/2021) e che, in virtù del principio generale dell’onere della prova previsto dall’art. 2697 c.c., il danneggiato deve fornire in giudizio la prova di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie risarcitoria, inclusi il nesso causale e la colpa dell’amministrazione, non operando *in subjecta materia* il principio dispositivo temperato dal metodo acquisitivo proprio dell’azione di annullamento (Cons. St., sez. IV, n. 1488/2026), nel caso di specie, parte ricorrente non ha fornito prova dei pregiudizi patrimoniali sofferti in conseguenza dell’azione illegittima della p.a., limitandosi a lamentare la mancata percezione dei contributi regionali PAC e PSR asseritamente spettantigli anche per le superfici di fida pascolo non riconosciutegli per gli anni 2024 e 2025 in applicazione del regolamento illegittimo.

Al fine di quantificare detto pregiudizio, infatti, non risulta sufficiente la mera indicazione fornita con un messaggio di posta elettronica ordinaria da un’associazione di categoria del settore agricolo secondo la quale al ricorrente sarebbero spettati contributi pari (per la PAC) ad Euro 161,98 per ogni ettaro di superficie agricola utilizzabile e (per il PSR) ad Euro 300,00 per ogni ettaro di superficie assegnata, tale indicazione risultando del tutto generica e, soprattutto, promanante non da un soggetto dotato di competenza tecnica al riguardo ma, come detto, da una semplice informazione rilasciata



da un'associazione rappresentativa ad un proprio iscritto.

In difetto, pertanto, di un'allegazione probatoria in tal senso, nessun pregiudizio economicamente ristorabile risulta sussistente.

Sotto questo profilo, quindi, il ricorso va respinto.

La prevalente soccombenza dell'amministrazione comunale giustifica comunque la condanna alle spese di quest'ultima in favore del ricorrente, secondo la somma indicata in dispositivo.

Sussistono, poi, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite nei confronti delle altre parti costituite e non.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara inammissibile l'intervento dispiegato in giudizio;
- accoglie, nei sensi e nei termini di cui in motivazione, la domanda caducatoria;
- respinge la domanda risarcitoria;
- condanna il Comune di Cervara di Roma al pagamento delle spese processuali sostenute dal ricorrente, che liquida in Euro 2.000,00, oltre accessori di legge;
- compensa le spese di lite nei confronti delle altre parti.

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

(Omissis)

