

# Regolamento per la disciplina e l'esercizio dell'uso civico di pascolo

T.A.R. Piemonte, Sez. III 12 febbraio 2025, n. 341 - Perna, pres.; Lico, est. - Bovero (avv. Barbero) c. Comune di Pontechianale (avv. Martino) ed a.

**Usi civici - Approvazione nuovo regolamento per la disciplina e l'esercizio dell'uso civico di pascolo - Procedura ad evidenza pubblica per attribuzione lotti pascolivi disponibili con il metodo di estinzione di candela vergine.**

(Omissis)

FATTO

Con ricorso ritualmente notificato e regolarmente depositato presso la Segreteria del T.A.R. Piemonte Alessandro Bovero impugnava gli atti indicati in epigrafe, mediante i quali veniva approvato il “nuovo regolamento per la disciplina e l'esercizio dell'uso civico di pascolo sul territorio del Comune di Pontechianale” e veniva indetta una procedura ad evidenza pubblica “per attribuzione lotti pascolivi disponibili con il metodo di estinzione di candela vergine”. Nello specifico, gli atti impugnati prevedevano un procedimento a due fasi per l'attribuzione dei lotti pascolivi. Alla prima fase erano legittimati a partecipare i soggetti titolari di uno specifico requisito, costituito dalla “disponibilità (proprietà e/o affitto) di una consistenza fondiaria pari a Ha 10,00 sul territorio del Comune”. I lotti residui all'esito della prima fase di assegnazione sarebbero stati oggetto di assegnazione nell'ambito della “seconda fase”, alla quale avrebbero potuto partecipare anche i soggetti non titolari del summenzionato requisito.

Gli atti venivano impugnati per i seguenti motivi, così formulati nel ricorso:

1. Illegittimità propria e derivata. Violazione di legge in relazione all'art. 26 della legge 16.6.1927 n. 1766, all'art. 43 del r.d. 26.2.1928 n. 332, agli artt. 2, 3, 9 della legge regionale 2.12.2009 n. 29, agli artt. 1 e 3 della legge 20.11.2017 n. 168 ed ai principi fissati dalle norme in materia di usi civici. Violazione di legge in relazione agli artt. 1, 3, 21-quinquies e 21-septies della legge 7.8.1990 n. 241 e del principio di buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, per erronea valutazione e travisamento dei fatti e dei presupposti, per sviamento del potere, contraddittorietà, illogicità, erroneità ed ingiustizia manifesta.

2. Illegittimità propria e derivata. Violazione di legge in relazione all'art. 22 del “Nuovo regolamento per la disciplina e l'esercizio dell'uso civico di pascolo sul territorio del Comune di Pontechianale”. Violazione di legge in relazione all'art. 10 del d.lgs. 31.3.2023 n. 36 e dei principi di tassatività delle cause di esclusione, di non discriminazione, parità di trattamento e proporzionalità in materia di gare pubbliche. Violazione di legge in relazione agli artt. 1 e 3 della legge 7.8.1990 n. 241 e del principio di buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, per erronea valutazione e travisamento dei fatti e dei presupposti, per contraddittorietà, illogicità, erroneità ed ingiustizia manifesta.

Il ricorrente formulava inoltre domanda di accertamento del proprio diritto a partecipare alla “prima fase” di assegnazione, nonché domanda di risarcimento del danno cagionato dall'attività amministrativa illegittima.

Con decreto presidenziale n. 159 del 2.5.2024 il Tribunale accoglieva la domanda di misure cautelari monocratiche e disponeva l'ammissione con riserva del ricorrente alla “prima fase” della procedura di assegnazione dei lotti pascolivi.

In data 13.5.2024 si costituiva in giudizio il Comune di Pontechianale dichiarando l'intenzione di dare esecuzione al decreto cautelare e riservando ad una successiva memoria ogni più approfondita argomentazione difensiva.

Il giorno 15.5.2024 si teneva l'asta pubblica per la “prima fase” di assegnazione dei pascoli comunali, alla quale il ricorrente era stato ammesso “con riserva”, in ottemperanza al decreto cautelare del 2.5.2024. All'esito della gara, il ricorrente otteneva l'assegnazione in via provvisoria di tre lotti pascolivi: il n. 23 “Tre Chiosis”, il n. 24 “Sustra 2” ed il n. 25 “Losetta”.

In data 18.5.2024 interveniva in giudizio Angelo Chaix il quale, con una successiva memoria del 20.5.2024, si qualificava come controinteressato rispetto all'impugnazione degli atti indicati in epigrafe, dando atto di aver partecipato alla “prima fase” di assegnazione e di essere titolare di un interesse all'assegnazione dei lotti attribuiti (pur in via provvisoria) al ricorrente.

Con ordinanza collegiale n. 195 del 23.5.2024 il Tribunale accoglieva l'istanza cautelare avanzata da parte ricorrente, confermando l'ammissione con riserva alla “prima fase” della procedura già disposta in sede di decreto cautelare monocratico.

Con ricorso per motivi aggiunti ritualmente notificato e regolarmente depositato presso la Segreteria del T.A.R. Piemonte in data 7.6.2024, il ricorrente impugnava gli atti, meglio indicati in epigrafe, mediante i quali il Comune di Pontechianale sollecitava i soggetti precedenti assegnatari dei lotti oggetto della procedura di cui è causa ad esercitare il proprio diritto di prelazione su tali terreni e, in particolare, su quelli attribuiti con riserva al ricorrente.

Gli atti venivano impugnati per i seguenti motivi, così formulati nel ricorso per motivi aggiunti:



1. Violazione di legge in relazione al “Nuovo regolamento per la disciplina e l’esercizio dell’uso civico di pascolo sul territorio del Comune di Pontechianale” e, in particolare, agli artt. 19, 21, 22 del Regolamento stesso. Violazione di legge in relazione alla lex specialis di gara di cui all’“Avviso di asta pubblica per attribuzione lotti pascolivi disponibili con il metodo di estinzione di candela vergine”. Violazione di legge in relazione ai principi di parità di trattamento, concorrenza, trasparenza, non discriminazione, proporzionalità, pubblicità ed imparzialità in materia di gare pubbliche. Violazione di legge in relazione agli artt. 1, 3 e 12 della legge 7.8.1990 n. 241 e del principio di buon andamento della P.A. di cui all’art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, per erronea valutazione e travisamento dei fatti e dei presupposti, per contraddittorietà, illogicità, erroneità ed ingiustizia manifesta, sviamento dall’interesse pubblico e dalla causa tipica.

2. Violazione di legge in relazione all’art. 4-bis della legge 3.5.1982 n.203. Violazione di legge in relazione agli artt. 1 e 3 della legge 7.8.1990 n. 241 e del principio di buon andamento della P.A. di cui all’art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, per erronea valutazione e travisamento dei fatti e dei presupposti, per sviamento del potere, contraddittorietà, illogicità, erroneità ed ingiustizia manifesta.

Nel ricorso per motivi aggiunti veniva altresì formulata istanza di misure cautelari, anche monocratiche.

Con decreto n. 210 del 10.6.2024 veniva accolta la domanda di misure cautelari monocratiche e veniva sospesa l’efficacia degli atti impugnati.

In data 18.6.2024, in assenza di manifestazioni di volontà relative all’esercizio della prelazione, il Comune di Pontechianale procedeva all’aggiudicazione definitiva al ricorrente dei lotti pascolivi n. 23, n. 24, n. 25 (già oggetto di aggiudicazione provvisoria) e programmava la stipula del contratto di concessione agraria dei lotti.

In data 10.7.2024 venivano sottoscritti i contratti di affitto per i lotti pascolivi n. 23, n. 24, n. 25, per la durata di 5 annate agrarie, con scadenza in data 11.11.2028.

Alla camera di consiglio del 10.7.2024, fissata per la decisione collegiale sulla domanda cautelare, il ricorrente rinunciava all’istanza sospensiva per carenza di interesse, alla luce della contestuale stipula dei summenzionati contratti.

In vista dell’udienza pubblica di discussione del ricorso, con memoria del 14.1.2025, il Comune resistente eccepeva l’inesistenza della procura alle liti rilasciata da Edoardo Bovero, sulla base di perizia grafologica della quale, secondo la prospettazione di parte, il Comune era venuto in possesso solo successivamente alla decisione collegiale sull’istanza cautelare avanzata mediante il ricorso principale.

In data 27.1.2025 parte ricorrente depositava in giudizio una nuova procura alle liti mediante la quale Edoardo Bovero confermava e ratificava integralmente le procure ad agire già conferite in data 29.4.2024 (in relazione al ricorso principale) e 6.6.2024 (in relazione al ricorso per motivi aggiunti), conferiva ulteriore procura alle liti all’avvocato Anna Barbero, anche ai sensi e per gli effetti dell’art. 182 c.p.c., nonché confermava e ratificava, con effetto retroattivo, tutta l’attività già svolta dallo scrivente difensore.

All’udienza odierna le parti discutevano la causa ed il Collegio, dato avviso di possibili profili di improcedibilità del ricorso per motivi aggiunti per sopravvenuta carenza di interesse, tratteneva la causa in decisione.

## DIRITTO

Occorre muovere dallo scrutinio circa la fondatezza dei motivi posti a fondamento del ricorso principale.

In via preliminare, va rigettata l’eccezione di inesistenza della procura alle liti sollevata da parte resistente.

Ciò in quanto, anche volendo prescindere dal rilievo per cui la falsità della sottoscrizione deve essere contestata mediante la proposizione della querela di falso (alla luce dell’autentica del difensore, dotata di fede privilegiata), nel caso di specie il vizio prospettato da parte resistente risulterebbe in ogni caso sanato alla luce della previsione di cui all’art. 182 c.p.c.

La disposizione, infatti, consente la sanatoria del vizio di rappresentanza c.d. tecnica anche nei casi di inesistenza della procura e deve ritenersi applicabile al giudizio amministrativo secondo i condivisibili principi espressi dalla giurisprudenza amministrativa, la quale afferma che “*Ai sensi dell’art. 182, comma 2, c.p.c., che si applica al processo amministrativo, in forza del rinvio esterno ex art. 39, comma 1, c.p.a., il vizio di procura può essere sanato in qualunque stato e grado del giudizio, con efficacia retroattiva e con riferimento a tutti gli atti processuali già compiuti*” (Cons. Stato, Sez. IV, 03.09.2024, n. 7370).

Può procedersi, dunque, a valutare la fondatezza, nel merito, del ricorso.

Con un primo motivo di ricorso viene censurata la disparità di trattamento derivante dalla previsione di una diversa disciplina applicabile ai residenti, a seconda della circostanza che gli stessi siano o meno titolari del requisito della disponibilità (proprietà e/o affitto) di una consistenza fondiaria pari a 10,00 Ha sul territorio del Comune.

Secondo il ricorrente, il regolamento impugnato si porrebbe in violazione della disciplina di rango ordinario in tema di usi civici, la quale non consentirebbe la previsione di trattamenti differenziati nell’ambito dell’unitaria categoria dei soggetti qualificabili come “residenti”.

Inoltre, il regolamento dovrebbe ritenersi nullo in quanto adottato in violazione o elusione del giudicato formatosi a seguito della Sentenza del Consiglio di Stato n. 4591 del 2018, la quale ha annullato un precedente regolamento adottato dal Comune di Pontechianale per illegittima discriminazione, nelle modalità di assegnazione degli usi civici di pascolo,



tra soggetti appartenenti all'unitaria categoria dei residenti. In ottemperanza alla pronuncia, il Comune aveva adottato il precedente regolamento del 2018 (nel quale non era prevista alcuna differenziazione tra categorie di residenti), indebitamente sostituito dal regolamento odierno, che reitera un regime di differenziazione "interna" alla categoria dei soggetti residenti, ponendosi così in contrasto con il *dictum* giudiziale.

Il motivo di ricorso è fondato, nei termini che si vanno ad esporre.

Ritiene, in primo luogo, il Tribunale che vadano esclusi profili di nullità degli atti impugnati per violazione o elusione del giudicato di cui alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, 26.7.2018, n. 4591.

A prescindere dalla considerazione per cui il bando che disciplina la procedura di cui è causa viene contestato dal ricorrente in relazione a previsioni di contenuto diverso rispetto a quelle vagliate dalla summenzionata sentenza (ciò che esclude profili di violazione o elusione di giudicato) è dirimente il rilievo per cui il giudicato derivante dall'annullamento di atti amministrativi di tipo generale può essere fatto valere da soggetti estranei al giudizio ove lo stesso si è formato solo in relazione ai propri effetti caducatori (vedi, in motivazione, Cons. Stato, Ad. Plen., 29.10.2024, n. 15), mentre gli ulteriori effetti, tra cui quelli conformativi, possono spiegarsi solo nei confronti di soggetti che sono stati parti del giudizio, in conformità alla regola generale di cui all'art. 2909 c.c.

Ciò posto, va nondimeno affermata l'illegittimità degli atti impugnati in quanto contrastanti con i condivisibili principi enunciati, in prospettiva generale, dal Consiglio di Stato nella sentenza citata, ove si è affermato che "*All'Amministrazione comunale compete di regolare l'esercizio dei diritti di uso civico da parte della comunità locale, determinando il contenuto, i limiti e l'eventuale corrispettivo a carico degli utenti, nonché le modalità di riscossione dei canoni (art. 9), tenendo conto adeguatamente delle finalità della legge e delle definizioni contenute nella stessa.*

*L'Ente comunale, dunque, stante il tenore delle norme regionali, ha il potere di regolamentare l'utilizzo e la distribuzione del diritto, ma non quello di diversificare discrezionalmente il trattamento riservato ai residenti*".

Nel caso oggetto del presente giudizio il Comune (mediante il bando di cui ai documenti 10 e 11 allegati al ricorso) ha indebitamente operato una discriminazione tra soggetti residenti nel proprio territorio, laddove ha previsto che possono partecipare alla "prima fase" dell'assegnazione solo i residenti in possesso di un requisito ulteriore, vale a dire quello della "*disponibilità (proprietà e/o affitto) di una consistenza fondiaria pari a Ha 10,00 sul territorio del Comune*".

Tale previsione, infatti, attribuisce alla sottocategoria dei residenti titolari del summenzionato requisito il vantaggio di poter partecipare alla "prima fase" dell'assegnazione, avente ad oggetto tutti i 53 lotti messi a disposizione dal Comune, mentre i residenti non in possesso del requisito possono partecipare esclusivamente all'assegnazione dei lotti residui nell'ambito della "seconda fase" della procedura, che assume carattere del tutto eventuale.

Non sono meritevoli di condivisione le argomentazioni svolte dal Comune resistente in punto di discrezionalità nella configurazione di una disciplina del procedimento di assegnazione che consenta di valorizzare il dato sostanziale dell'esistenza di un legame effettivo tra gli assegnatari dei lotti ed il territorio (in tesi assicurata dalla previsione del requisito ulteriore ai fini della partecipazione alla "prima fase").

Infatti, alla luce dei principi condivisi dalla giurisprudenza citata, che il Tribunale ribadisce nel caso oggetto di giudizio, deve ritenersi che non sia possibile delineare trattamenti differenziati all'interno dell'unitaria categoria dei "residenti".

In questa prospettiva, ogni considerazione relativa alla corrispondenza tra il dato formale della residenza e quello sostanziale circa l'effettiva titolarità dei presupposti per il radicamento della stessa nell'ambito del Comune resistente esula dal presente giudizio, attenendo più correttamente all'esercizio del potere che la legge attribuisce all'Ente locale in materia di anagrafe.

Alla luce delle argomentazioni sopra esposte il primo motivo di ricorso va accolto e gli atti impugnati vanno caducati nella parte in cui prevedono che possano partecipare alla "prima fase" dell'assegnazione solo i soggetti residenti nel Comune di Pontechianale aventi "*disponibilità (proprietà e/o affitto) di una consistenza fondiaria pari a Ha 10,00 sul territorio del Comune*" e non semplicemente i soggetti residenti, salvi tutti gli altri profili di disciplina non oggetto di esame.

Alla luce di tali considerazioni si impone anche l'accoglimento della domanda di accertamento circa il diritto del ricorrente a partecipare alla "prima fase" della procedura di attribuzione dei lotti pascolivi.

Con un secondo motivo viene censurata l'invalidità, per motivi propri, degli atti mediante i quali veniva indetta la procedura di assegnazione dei lotti, in quanto:

- sarebbe stata prevista, senza specifica motivazione, l'assegnazione dei lotti per una durata pluriennale in violazione dell'art. 22 del regolamento, secondo cui "*L'affidamento pluriennale dei terreni è motivatamente indicato nel bando della relativa gara*";

- l'Amministrazione avrebbe illegittimamente previsto nell'avviso di gara la necessità di allegare un'autocertificazione ex art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000 nella quale si dichiara "*Di non avere procedimenti giudiziari e tributari pendenti o contenziosi con il Comune di Pontechianale e/o altri Enti pubblici*" (vedi doc. 11, punto 4-d), specificando nelle "*avvertenze e cause di esclusione*" che "*La mancata presentazione della documentazione con le modalità richieste ed il mancato rispetto dei requisiti richiesti comporteranno l'esclusione dalla gara*", ciò da cui deriverebbe l'esclusione dalla gara della ricorrente per la sola circostanza di aver instaurato il presente giudizio.

Il motivo di ricorso può essere assorbito in quanto inidoneo a conferire al ricorrente utilità ulteriori rispetto a quelle già

ottenute mediante l'accoglimento del primo motivo, anche tenuto conto che il ricorrente, ammesso con riserva, è risultato aggiudicatario dei lotti richiesti (non avendo pertanto interesse ad impugnare la durata pluriennale dell'attribuzione) e che l'amministrazione, nel corso del procedimento ormai concluso, non ha attivato la clausola di esclusione prevista nel bando.

Peraltro, in relazione a tale ultimo profilo, è solo il caso di evidenziare che il ricorrente non ha interesse a contestare la clausola escludente in quanto la stessa va interpretata (al fine di garantirne la compatibilità con il diritto di difesa in giudizio delle proprie situazioni soggettive) nel senso di fare riferimento a contenziosi preesistenti al bando e diversi da quelli eventualmente riguardanti la procedura di gara in questione, con la conseguenza che la stessa non potrebbe trovare applicazione nel caso di specie in quanto non risulta che il ricorrente abbia in corso contenziosi con il comune resistente (o con altri enti pubblici) diversi rispetto all'odierno giudizio.

Quanto alla domanda di risarcimento del danno avanzata da parte ricorrente, la stessa non può trovare accoglimento in quanto, da un lato, all'esito della procedura risulta integralmente soddisfatto l'interesse ad ottenere il bene della vita costituito dall'assegnazione dei lotti pascolivi e, dall'altro, la tempestiva ammissione con riserva del ricorrente alla procedura mediante decreto cautelare monocratico lo ha posto al riparo da eventuali pregiudizi nelle more del giudizio.

Può, a questo punto, procedersi allo scrutinio circa la fondatezza del ricorso per motivi aggiunti.

Ritiene il Tribunale che il ricorso per motivi aggiunti debba essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, alla luce dell'assegnazione dei lotti al ricorrente, originariamente ammesso con riserva e la cui posizione si è consolidata a seguito dell'accoglimento del ricorso principale.

Alla luce di tutte le argomentazioni che precedono, il ricorso principale va quindi accolto in relazione al primo motivo ed alla domanda di accertamento del diritto del ricorrente a partecipare alla "prima fase" dell'assegnazione mentre il ricorso per motivi aggiunti va dichiarato improcedibile.

Quanto alle spese di lite, liquidate come da dispositivo, le stesse, nei rapporti tra parte ricorrente e parte resistente, vanno poste a carico di parte resistente sulla base del principio di soccombenza. Resta ferma la refusione del contributo unificato, se versato.

Nei rapporti tra il ricorrente e Angelo Chaix sussistono giustificati motivi per la compensazione delle stesse.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e integrato da motivi aggiunti, accoglie il ricorso principale, nei termini di cui in motivazione, e dichiara improcedibili i motivi aggiunti.

Condanna parte resistente al pagamento, in favore di parte ricorrente, delle spese di lite, determinate in euro 3.000,00 per compensi professionali, oltre accessori come per legge.

Spese compensate nei rapporti tra parte ricorrente e parte intervenuta.

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

*(Omissis)*