

# Decadenza dalla concessione di fida pascolo

Cons. Stato, Sez. III 1° dicembre 2021, n. 8016 - Veltri, pres.; Fedullo, est. - Battilana (avv. Graziani) c. Comune di Barbarano Romano (avv. Berna).

## Usi civici - Fida pascolo - Concessione - Decadenza.

(*Omissis*)

### FATTO e DIRITTO

1. - Con la sentenza (in forma semplificata) appellata, il T.A.R. per il Lazio ha respinto il ricorso proposto dall'odierno appellante, sig. Battilana Francesco, avverso il provvedimento in data 28 agosto 2020, prot. n. 3163, col quale il Sindaco del Comune di Barbarano Romano (VT) lo ha dichiarato decaduto dalla concessione di Fida Pascolo al medesimo rilasciata, con ordine di lasciare con effetto immediato i terreni pascolivi oggetto di concessione.

Il T.A.R., mediante la sentenza appellata, ha respinto i plurimi motivi di ricorso della parte ricorrente.

In particolare, il giudice di primo grado ha evidenziato che il Comune di Barbarano Romano, a fronte di numerose segnalazioni concernenti la presenza dei capi di bestiame del ricorrente vaganti ed incustoditi presso varie località del paese, diverse dai luoghi dedicati al pascolo, ed anche nelle vicinanze della strada provinciale, oltre che di continui attraversamenti da parte degli animali della strada stessa, con conseguente grave pericolo per la circolazione e per l'incolumità pubblica, dopo aver più volte invano ingiunto al ricorrente di mettere in sicurezza il bestiame di sua proprietà, ha adottato il provvedimento impugnato, facendo applicazione degli artt. 7, comma 5, lett. b) ed 8, comma 2, lett. c) del Regolamento di fida pascolo, ai sensi dei quali, rispettivamente, "il concessionario ha obbligo di vigilanza continua degli animali di sua proprietà" ed "è fatto divieto al concessionario di effettuare l'esercizio del pascolo in tutte le circostanze in cui lo stesso risulti pregiudizievole della pubblica incolumità".

Il T.A.R. ha altresì ravvisato nelle citate disposizioni la fonte dell'obbligo del concessionario - proprietario del bestiame di costante vigilanza sullo stesso e di adozione di tutte le misure indispensabili ad impedire la fuoriuscita degli animali dalle aree destinate al pascolo.

La sentenza appellata ha inoltre dato atto della sufficienza motivazionale del provvedimento impugnato, anche perché il rinvio da esso fatto alla precedente ordinanza comunale n. 10 del 21 aprile 2020, la quale, proprio in forza del divieto dell'esercizio del pascolo ove pregiudizievole per l'incolumità pubblica di cui all'art. 8 del citato Regolamento, aveva ingiunto al ricorrente di mettere immediatamente in sicurezza il bestiame di sua proprietà per garantire la sicurezza della circolazione e tutelare l'incolumità fisica della popolazione.

Infine, il T.A.R. ha ritenuto di non condividere le doglianze attoree presupponenti l'esistenza di un obbligo del Comune di Barbarano di ripristinare tutte le recinzioni dei terreni adibiti a pascolo, non essendo lo stesso ravvisabile nella vigente normativa, così come di quelle intese a sostenere la destinazione vincolata a tale scopo dei proventi derivanti dall'attività di pascolo, finalizzati invece, ad avviso del giudice di primo grado, in via prioritaria al diverso e più generale obiettivo della redazione del piano di assestamento e di gestione forestale, consistente nella progettazione delle misure di salvaguardia della destinazione agro-silvo-pastorale delle aree *de quibus*.

2 - Mediante i motivi di appello, l'odierno appellante svolge argomentate osservazioni critiche alla sentenza appellata, in vista della sua riforma e del conseguente accoglimento del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

Si oppone invece all'accoglimento dell'appello l'appellato Comune di Barbarano Romano.

3. - Con l'ordinanza n. 545 del 5 febbraio 2021, questa Sezione, in vista della pronuncia definitiva sulla domanda cautelare della parte appellante, ha disposto incumbenti istruttori, ordinando in particolare al Comune di Barbarano Romano di produrre una documentata relazione con la quale si chiarisse, anche attraverso opportune rappresentazioni grafiche e fotografiche: 1) l'estensione dell'area oggetto di concessione a favore dell'appellante; 2) l'esistenza, a delimitazione della medesima area, di preesistenti recinzioni e lo stato di conservazione/efficienza delle stesse; 3) il carattere parziale o totale, in relazione all'area oggetto di concessione, delle recinzioni eventualmente esistenti nonché, nel primo caso, se le stesse fossero sufficienti a garantire l'esercizio del pascolo vagante da parte dell'appellante in condizioni di completa sicurezza, anche eventualmente riducendo l'area oggetto di concessione in corrispondenza di quella delimitata dalle suddette preesistenti recinzioni.

L'incumbente istruttorio è stato eseguito dall'Amministrazione onerata mediante il deposito, in data 23 marzo 2021, di pertinente documentazione.

Anche la parte appellante ha prodotto una relazione tecnica, a firma del dott. forestale Ludovico Di Biagio, finalizzata a chiarire i termini fattuali e giuridici della controversia.

4. - Con l'ordinanza n. 1721 del 31 marzo 2021, la Sezione ha accolto la domanda cautelare della parte appellante, ritenendo che "nella comparazione dei contrapposti interessi tipica della presente fase cautelare, al fine di salvaguardare

l'interesse della parte appellante alla prosecuzione dell'attività oggetto di concessione senza compromettere quello, perseguito dall'Amministrazione mediante il provvedimento impugnato, alla prevenzione dei pericoli per la incolumità dei cittadini, derivanti dallo sconfinamento degli animali dall'area destinata al pascolo, l'istanza cautelare sia meritevole di accoglimento, fermo restando che l'attività di pascolo deve essere realizzata dall'appellante apprestando ogni misura idonea ad evitare lo sconfinamento degli animali allevati dal perimetro dell'area di pascolo, compresa, ove necessario, la custodia continuativa degli stessi".

5. - Tanto premesso, va ribadito che la controversia ha ad oggetto la legittimità del provvedimento con il quale l'Amministrazione comunale appellata, la quale ha fatto concessione all'odierno appellante, per l'anno 2020, dell'utilizzo di terreni gravati da uso civico al fine di esercitarvi l'attività di pascolo di bovini, dato atto della mancata attuazione da parte del medesimo delle misure atte a prevenire lo sconfinamento degli animali e della correlata ritenuta inosservanza da parte del medesimo delle prescrizioni contenute nel Regolamento comunale di Fida Pascolo approvato con delibera del Consiglio comunale n. 37 del 30 ottobre 2017, nonostante le precedenti diffide all'uopo rivolte, e del pericolo suscettibile di derivare da tale situazione di fatto (anche per la pubblica incolumità, determinando lo sconfinamento da parte dei bovini anche l'attraversamento incontrollato della SP 42 Barbaranese), ha disposto la decadenza del suddetto dalla concessione pascoliva.

Va altresì precisato, ai fini della compiuta illustrazione della vicenda procedimentale, che il provvedimento decadenziale richiama, tra l'altro, l'ordinanza sindacale n. 10 del 21 aprile 2020, con la quale, sulla scorta della segnalazione dell'Unità Forestale dei Carabinieri di Veiano (VT) in data 17 aprile 2020, con la quale si rappresentava che i capi di bestiame di proprietà del sig. Battilana "risultano ancora vaganti, privi di custodia e potenzialmente pericolosi per la pubblica incolumità", richiamati altresì l'art. 8, lett. c) del citato regolamento comunale (laddove prescrive che l'esercizio del pascolo è vietato in tutte le circostanze in cui lo stesso è pregiudizievole per la pubblica incolumità) e l'art. 7, comma 5, lett. b) del medesimo Regolamento (laddove prescrive l'esercizio della vigilanza continua degli animali da parte del proprietario), veniva ordinato all'odierno appellante di "mettere immediatamente in sicurezza il bestiame di sua proprietà per garantire l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana e tutelare l'incolumità fisica dei cittadini dal potenziale pericolo".

6. - Ciò chiarito, le doglianze attoree, riproposte in appello anche in chiave critica della sentenza appellata, ruotano intorno ai seguenti principali punti problematici, la cui soluzione – nei termini proposti – viene ritenuta decisiva dalla parte appellante al fine di orientare l'esito della controversia in direzione ad essa favorevole:

- la mancata indicazione, da parte dell'Amministrazione (senza che la lacuna sia stata esaustivamente colmata dal giudice di primo grado), della condotta (eventualmente omissiva), imputabile alla parte appellante e violativa delle prescrizioni regolamentari richiamate dall'Amministrazione comunale, che sarebbe all'origine della sanzione decadenziale applicata a suo carico mediante il provvedimento impugnato: condotta che non potrebbe ravvisarsi nella omessa vigilanza continua del bestiame, sia perché oggettivamente ed "umanamente" inesigibile, sia perché non contemplata quale modalità di esercizio del "pascolo vagante" – quale sarebbe stato assentito con l'originario provvedimento concessorio - da parte del pertinente Regolamento comunale;

- il mancato assolvimento da parte del Comune concedente, nonostante le reiterate sollecitazioni ad esso rivolte in tal senso dalla parte appellante, dell'obbligo di provvedere al ripristino delle recinzioni/chiudende preesistenti, non potendo imputarsi il relativo onere al soggetto concessionario.

7. - Ebbene, quanto al primo aspetto, deve osservarsi che il provvedimento impugnato indica puntualmente le condotte che l'Amministrazione ha posto a fondamento della sanzione decadenziale, attraverso il richiamo alle disposizioni regolamentari la cui violazione è stata contestata all'appellante: trattasi, in particolare e come già rilevato, dell'art. 7, comma 5, ai sensi del quale "l'esercizio del pascolo sul demanio comunale va esercitato secondo le seguenti modalità: (...) esercitare una vigilanza continua degli animali da parte del proprietario concessionario", e dell'art. 8, comma 2, lett. c), a mente del quale "è espressamente vietato effettuare l'esercizio del pascolo in tutte le circostanze in cui lo stesso è pregiudizievole della pubblica incolumità".

La violazione delle citate disposizioni, dal punto di vista dell'Amministrazione, è risultata integrata dalla mancata attuazione di una vigilanza continua degli animali da parte del concessionario (ovvero dall'apprestamento di misure equivalenti, come la realizzazione di recinzioni temporanee, previo assenso da parte della stessa, o il ricovero dei bovini nelle ore notturne, come rappresentato dal Comune appellato in sede difensiva): ne consegue che l'invito rivolto al concessionario con la pregressa ordinanza n. 10/2020 (oggetto, come si è detto, di *relatio* da parte del provvedimento decadenziale impugnato), di "mettere in sicurezza il bestiame", non può che intendersi rivolto all'adozione delle misure (compresa la assidua vigilanza sui bovini) atte a prevenire il pericolo di sconfinamento.

8. - Assume quindi rilievo decisivo, ai fini della corretta soluzione della controversia, il tema relativo alla effettiva sussumibilità della condotta contestata entro il suindicato paradigma regolamentare, quale presupposto per la legittima applicabilità della aversata sanzione decadenziale.

La prima questione che si pone, a tale riguardo, è quella relativa alla natura – *recte*, alle modalità di svolgimento – del pascolo costituente oggetto del provvedimento concessorio rilasciato al sig. Battilana.

Si fronteggiano, sul punto, la tesi della parte appellante, secondo cui la concessione avrebbe ad oggetto il cd. pascolo brado o vagante, che ad avviso della stessa sarebbe praticabile senza la costante presenza di un custode, con la

conseguenza che l'adozione delle misure atte a prevenire lo sconfinamento degli animali (consistenti, essenzialmente, nel ripristino delle recinzioni asseritamente preesistenti) non potrebbe che fare carico all'Amministrazione, quale soggetto preposto alla cura del demanio forestale, e quella del Comune di Barbarano Romano, ad avviso del quale, invece, il pascolo oggetto del titolo concessorio non potrebbe prescindere dalla vigilanza assidua del proprietario, al fine di assicurare che esso si svolga senza mettere a repentaglio gli interessi concorrenti (come quello dei coltivatori alla salvaguardia delle colture o della collettività alla sicurezza ed incolumità dei suoi componenti).

Deve preliminarmente osservarsi che l'analisi della richiesta di concessione del 29 novembre 2019 e del relativo certificato di Fida Pascolo prot. n. 1815 del 20 maggio 2020 non offre univoci elementi interpretativi in ordine alla tipologia ed al contenuto, sotto il profilo esaminato, dell'attività di pascolo con esso assentita: invero, anche ammesso che, secondo il significato comune, il pascolo cd. vagante, inteso come pascolo che gli animali svolgono liberamente al di fuori di un'area delimitata (quale potrebbe essere un recinto), non richiede la presenza assidua di un custode, nessuna specificazione è in proposito rinvenibile (né quanto alla tipologia di pascolo assentita, né in ordine agli obblighi di protezione del concessionario) nel Regolamento di Fida Pascolo (cui l'atto di concessione rinvia, vincolando il concessionario alla sua integrale quanto scrupolosa osservanza ed il quale anzi, come si è detto, prevede con le disposizioni citate un espresso obbligo di vigilanza continua degli animali da parte del concessionario).

Né la previsione di cui all'art. 110, comma 1, lett. c) Reg. reg. n. 7/2005 ("Regolamento di attuazione dell'articolo 36 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39 - Norme in materia di gestione delle risorse forestali"), invocata dalla parte appellante, ai sensi del quale "il pascolo vagante, cioè senza custode idoneo, può esercitarsi nei terreni liberi per il pascolo appartenenti al proprietario degli animali pascolanti oppure concessi in uso, purché i terreni contermini in cui il pascolo è vietato, siano garantiti dallo sconfinamento degli animali a mezzo di chiudende e recinzioni", può ritenersi idonea a fondare la tesi secondo la quale il pascolo al cui esercizio l'appellante è stato autorizzato apparterebbe alla tipologia contemplata dalla norma regolamentare (quella, cioè, del "pascolo vagante"), né, tantomeno, a legittimare il corollario interpretativo che ne trae la parte appellante, secondo cui il concessionario sarebbe quindi affrancato dal suindicato obbligo di vigilanza continua degli animali.

Deve invero osservarsi, in senso contrario, che proprio la prescrizione regolamentare secondo cui il pascolo cd. vagante (ovvero "senza custode idoneo") è ammesso "purché i terreni contermini in cui il pascolo è vietato, siano garantiti dallo sconfinamento degli animali a mezzo di chiudende e recinzioni" costituisce un insuperabile *argumentum a contrario* per affermare che, laddove non ricorra il suddetto "requisito di sicurezza" (ma su tale aspetto si dirà meglio infra), il pascolo cd. vagante (*recte*, senza la costante vigilanza sugli animali da parte del concessionario) non è ammesso (con la conseguente applicazione delle norme generali, tra le quali quella, ai sensi dell'art. 109 del medesimo Regolamento, secondo cui "la custodia del bestiame deve essere affidata a pastori idonei su terreni di cui abbiano la piena disponibilità e destinati ad uso pascolivo").

Da tale punto di vista, nemmeno può condividersi – ed anzi è di difficile intendimento - la tesi attorea intesa a differenziare la vigilanza continua prevista dal Regolamento dall'obbligo di presenza di un custode fisso, ossia di un soggetto che sorvegli 24 ore su 24 gli animali, che a dire dell'appellante non sarebbe richiesto, essendo evidente che nessun altro significato può logicamente quanto testualmente darsi alla suddetta previsione regolamentare.

Nemmeno, al fine di dimostrare l'incompatibilità tra il pascolo assentito e l'obbligo di controllo assiduo degli animali, potrebbe farsi leva, come fa la parte appellante, sull'assunto che la vigilanza costante degli animali da parte dell'allevatore non sarebbe "umanamente" possibile.

In primo luogo, infatti, la tesi della impossibilità (in qualunque modo la si intenda: economica, pratica ecc.) per l'allevatore di esercitare la vigilanza costante degli animali pascolanti, oltre ad essere contraddetta dalla prescrizione regolamentare citata (art. 7, comma 5), la quale dovrebbe considerarsi altrimenti *inutiliter data*, non è adeguatamente suffragata dal punto di vista probatorio, non essendo dimostrato, anche in relazione al numero di unità pascolanti ed alle modalità di pascolo, che la presenza assidua di un custode non sia possibile né sufficiente, nelle ore diurne, ad evitare che il bestiame sconfini dall'area destinata al pascolo (e che lo stesso, nelle ore notturne, non possa essere ricoverato in un luogo apposito), né tantomeno che essa si riveli eccessivamente onerosa.

Del resto, a tale riguardo, non può non rilevarsi che la stessa parte appellante (come si evince dalla relazione a firma del dott. forestale Di Biagio) precisa che l'allevamento ha ad oggetto animali "gregari", istintivamente portati, quindi, a pascolare in modo raggruppato: caratteristica, questa, che non può non agevolare l'esercizio dei compiti di vigilanza.

Inoltre, la parte appellante non dimostra l'impossibilità di fare ricorso, anche in chiave integrativa o suppletiva (laddove le circostanze spazio-temporali lo consentano) della vigilanza umana, a recinzioni di carattere temporaneo.

In proposito, non potrebbe farsi leva in senso contrario, come fa la parte appellante, sul disposto dell'art. 7, comma 5, lett. e), del Regolamento di Fida Pascolo, laddove consente al concessionario "di realizzare, in seguito ad autorizzazione di cui al punto f), recinzioni temporanee, su piccoli appezzamenti per permettere il foraggiamento durante il periodo invernale...": dalla norma suindicata, invero, non può trarsi alcuna preclusione alla realizzazione delle suddette recinzioni in vista di altra (e più impellente) finalità, come quella di assicurare il contenimento del bestiame al fine di evitare che trascenda dai confini dell'area di pascolo.

Alla stessa conclusione deve poi pervenirsi in relazione al disposto dell'art. 8, comma 2, lett. i), del medesimo

Regolamento, laddove vieta al concessionario “la costruzione o l’allestimento di strutture di opere di qualsiasi tipo sui terreni comunali, ad eccezione di quelle temporanee autorizzate di cui al punto e) dell’art. 7”, che pure la parte appellante invoca al fine di dimostrare l’inesigibilità dell’obbligo di realizzare recinzioni temporanee: ciò in quanto quelle di cui si discute sono, appunto, le recinzioni temporanee la cui realizzazione è espressamente dalla citata norma regolamentare, sebbene (si ribadisce) previo assenso comunale.

In siffatta cornice interpretativa, la natura del pascolo (*recte*, le sue modalità di conduzione, al fine di garantire la contestuale tutela degli interessi esposti a pregiudizio nell’ipotesi di inosservanza delle relative condizioni di esercizio), ed i correlativi obblighi facenti carico al concessionario (ovvero, simmetricamente, all’Amministrazione concedente), devono essere desunti, piuttosto che dall’(astratto e formale) inquadramento nominalistico della concessione (come “pascolo vagante” o altrimenti), dal contesto fattuale concretamente caratterizzante il rilascio del titolo concessorio, al fine di verificare se, con riferimento al suddetto momento, esistessero i presupposti (inerenti essenzialmente alla presenza di idonee recinzioni a perimetrazione dell’area di pascolo) atte a consentire l’esercizio del pascolo senza alcun obbligo di vigilanza assidua (o di altre misure di contenimento del pericolo di sconfinamento): ciò, in primo luogo, in considerazione di un criterio interpretativo (del titolo concessorio) di carattere conservativo, atteso che il rilascio di un atto di assenso legittimante il pascolo senza la presenza assidua di un custode, in carenza delle relative condizioni legittimanti, non potrebbe non ridondare nella sua invalidità.

Nella stessa direzione interpretativa, inoltre, non possono non militare i principi di correttezza e buona fede, i quali permeano il rapporto concessorio dalla sua fase genetica a quella funzionale, non potendo ammettersi, alla luce di quei principi, la imputabilità all’Amministrazione concedente di un obbligo di modificare lo stato dei luoghi, in modo da renderlo confacente all’uso contemplato dalla concessione (sollevando, di riflesso, il concessionario dagli obblighi che gli fanno capo ai sensi del citato Regolamento), laddove il concessionario stesso, con la richiesta (ed il rilascio) della concessione, abbia implicitamente accettato le condizioni anche materiali sulla base delle quali essa sia destinata ad essere esercitata (ciò anche tenuto conto del suo dovere di diligenza di verificare lo stato dei luoghi, prima di instaurare il rapporto concessorio ed al fine di valutarne le condizioni di convenienza, anche economica).

Deve solo precisarsi, prima di proseguire nell’indagine (e dare risposta al quesito, prettamente fattuale, concernente le circostanze caratterizzanti il rilascio della concessione), che può senz’altro convenirsi con la parte appellante, laddove afferma che l’esercizio del pascolo de quo non presuppone la rigida ripartizione delle aree oggetto di concessione a favore dei diversi allevatori interessati, tale che ciascun concessionario debba rigorosamente rispettare i “confini” delle aree medesime, in corrispondenza dei limiti catastali delle particelle assegnate in concessione (ovvero delle porzioni in cui la singola particella sia stata eventualmente ripartita a favore di diversi concessionari).

Invero, sia dall’oggetto del certificato di Fida Pascolo rilasciato alla parte appellante (indicato come “fruizione di terreni pascolivi ad uso collettivo”) sia dalla clausola secondo cui “la localizzazione delle superfici è subordinata alle implicazioni derivanti da un pascolo collettivo nel rispetto degli Usi Civici in essere”, si desume agevolmente che si verte in una fattispecie di pascolo collettivo, coerente con la natura demaniale del terreno interessato, la quale è contraddistinta dalla contestuale partecipazione di più soggetti al godimento del bene pubblico: può quindi condividersi quanto affermato dal tecnico di parte appellante, secondo cui “l’occupazione del suolo è puramente indicativa (e) soltanto finalizzata al rispetto della normativa comunitaria e del Sian (sistema informatico agricolo nazionale) per garantire l’accesso ai contributi comunitari, che non impedisce a tutti i capi immessi di vagare nell’intero comprensorio che si estende per 820 (ha)”.

Precisato tuttavia che siffatta caratterizzazione collettiva del pascolo non può assurgere, come pure ritenuto dalla parte appellante, ad univoco argomento dimostrativo del fatto che quello assentito appartiene alla tipologia del pascolo cd. vagante (nel precipuo significato, qui rilevante, di pascolo esercitabile senza la presenza assidua di un custode), essa, tuttavia, induce ragionevolmente a ritenere che la delimitazione dell’area di pascolo cui avere riguardo, al fine di verificare la sussistenza della condizione legittimante la suddetta tipologia di pascolo ex art. 110, comma 1, lett. c) Reg. reg. n. 7/2005 (rappresentata essenzialmente, come si è visto, dal fatto che “i terreni contermini in cui il pascolo è vietato, siano garantiti dallo sconfinamento degli animali a mezzo di chiudende e recinzioni”), non sia quella della singola area oggetto di concessione, ma l’intera area destinata all’esercizio del suddetto pascolo collettivo (in cui sono comprese, quindi, le aree date in concessione ai singoli allevatori).

Fatta tale premessa, deve altresì osservarsi che non è decisiva, al fine di verificare la sussistenza dell’obbligo di vigilanza continua degli animali da parte dell’allevatore, la presenza (più o meno completa in relazione all’estensione di quell’area: completezza comunque fermamente contestata, anche in sede difensiva, dall’Amministrazione comunale, come, da ultimo, con la memoria del 16 ottobre 2021) di recinzioni e/o chiudende, quanto lo stato di efficienza delle stesse alla data di rilascio della concessione, ovvero la loro idoneità ad assolvere alla funzione di contenimento degli animali pascolanti, al fine di prevenire la possibilità che invadano proprietà private o aree pubbliche non deputate all’esercizio del pascolo (ma, eventualmente, destinate ad altri scopi di pubblica utilità).

Ebbene, a tale riguardo, è la stessa parte appellante a sostenere (corredando le sue allegazioni di documenti fotografici, oltre che della citata relazione del tecnico di parte) che le recinzioni poste a perimetrazione dell’area di pascolo (collettivo) non sono idonee, per lo stato di manutenzione in cui si trovano (deve ritenersi, già alla data di rilascio della concessione),



ad assolvere alla predetta funzione: tale rilievo, alla luce dei richiamati principi interpretativi, validi ai fini della ricognizione del contenuto della concessione e quindi della definizione degli obblighi del concessionario, non consente quindi di affermare che l'appellante non fosse tenuto ad assicurare la vigilanza continua, nel senso illustrato innanzi, degli animali al pascolo.

Del resto, l'imputazione al concessionario di un obbligo di (adeguata) vigilanza discende, oltre che dal titolo concessorio (come innanzi interpretato), dai canoni civilistici che presidiano la materia, a cominciare dal disposto dell'art. 2052 c.c., a mente del quale "il proprietario di un animale o chi se ne serve per il tempo in cui lo ha in uso, è responsabile dei danni cagionati dall'animale, sia che fosse sotto la sua custodia, sia che fosse smarrito o fuggito, salvo che provi il caso fortuito": responsabilità da cui il proprietario non potrebbe considerarsi esentato nell'ipotesi (sulla quale si dirà infra) di inosservanza da parte di altro soggetto, anche pubblico, dei suoi doveri, eventualmente concorrente alla produzione del danno.

Per concludere sul punto, deve solo aggiungersi che non rileva che, come evidenziato dall'appellante, il Comune non abbia contestato in primo grado che il pascolo viene svolto senza custode fisso, come allegava la parte ricorrente, sia perché il comportamento processuale serbato in primo grado da una delle parti non è preclusivo di una diversa impostazione difensiva nel grado di appello (laddove non si siano verificate preclusioni e/o decadenze, ciò che deve escludersi in ragione dell'effetto devolutivo dell'appello), sia, soprattutto, perché non rileva, ai fini della valutazione della legittimità del provvedimento impugnato, il modo col quale l'appellante esercitava "di fatto" l'attività oggetto di concessione, ma le modalità con le quali sarebbe stato tenuto ad esercitarla, al fine di evitare profili di pericolosa interferenza con gli altri interessi pubblici.

9. - Affermata, quindi, l'infondatezza delle censure attoree, intese a sostenere l'insussistenza a suo carico di un obbligo di vigilanza continua degli animali pascolanti, non può incidere sulla legittimità del provvedimento impugnato – in quanto inidonea, per i motivi illustrati, ad esplicitare una efficacia derogatrice del suddetto obbligo - la questione attinente alla sussistenza di un obbligo dell'Amministrazione (comunale o del Parco, per quanto di rispettiva competenza) di provvedere alla manutenzione delle (preesistenti anche se ammalorate e non più efficienti) recinzioni.

Nondimeno, ritiene la Sezione di svolgere le seguenti considerazioni, utili ad orientare correttamente il comportamento delle parti, in aderenza ai principi di buon andamento, imparzialità e ragionevolezza dell'azione amministrativa.

Ebbene, al fine di affermare l'inerenza dell'attività di ripristino (ma ciò vale anche per quella di realizzazione ex novo) alle competenze comunali e/o dell'Amministrazione del Parco, secondo la ripartizione delle competenze tra essi vigente, rilievo non secondario assumono le delibere comunali, richiamate dalla parte appellante con la memoria del 1° febbraio 2021, con le quali il Comune, nell'impartire al Parco Marturanum direttive in ordine alla compartecipazione del Parco alle spese amministrative e di funzionamento che il Comune sostiene in qualità di Ente Gestore, prevede tra le spese da impegnare prioritariamente sui capitoli di spese afferenti alla gestione del Parco quelle inerenti "recinzioni, frontalini, strade, verde centro storico".

Nella stessa direzione militano le ulteriori deduzioni svolte dalla parte appellante, articolate con la medesima memoria del 1° febbraio 2021, laddove evidenzia che il Comune appellato, per determinati scopi (come proteggere le aree interessate da rinnovazione arborea) abbia provveduto a ripristinare le recinzioni o a realizzarne ex novo (di tipo elettrificato) al fine di delimitare i movimenti del bestiame: è infatti evidente che l'esigenza di salvaguardia della sicurezza stradale ha rilievo non inferiore, ai fini della complessiva tutela dell'interesse pubblico, rispetto a quella di protezione dell'ambiente forestale e di riproduzione delle relative essenze arboree.

Significativa, altresì, è la nota del Parco Naturale Regionale Marturanum prot. n. 399 del 25 settembre 2019, laddove, con riferimento alla segnalazione dell'appellante "sullo stato di efficienza delle recinzioni perimetrali", si rinvia "alle determinazioni del Comune di Barbarano Roma", implicitamente affermando l'inerenza di tale attività alle sue competenze (e connessi doveri) istituzionali.

Analogamente, non può trascurarsi la destinazione dei canoni di fida pascolo alla gestione del Parco, inclusiva degli interventi di manutenzione, riparazione e miglioria delle strutture (come, appunto, le recinzioni).

Nemmeno può sottacersi, per di più, che l'Amministrazione può fare appello, al fine di reperire le risorse da destinare allo scopo, all'iniziativa degli stessi concessionari, prevedendo l'art.114, comma 1, lett. d) del Reg. Reg. n. 7/02005 "la modulazione dell'importo della fida pascolo in relazione all'entità delle operazioni di miglioramento del pascolo che l'affidatario si impegna ad eseguire nell'area affidata; l'ente proprietario può anche prevedere l'effettuazione di depositi cauzionali a garanzia per l'esecuzione degli interventi concordati, da svincolarsi al termine del periodo di tempo nel quale viene concordato che le migliorie devono essere utilizzate".

Non apporta invece un decisivo contributo alla posizione attorea la deliberazione del Sindaco del Comune di Barbarano Romano n. 64 dell'8 luglio 2013, prodotta dalla parte appellante in data 8 ottobre 2021, con la quale viene approvato un progetto per la realizzazione di un "rimessino" predisposto dal Parco Marturanum, non emergendo alcuna immediata attinenza tra l'opera suindicata (che appare assumere carattere circoscritto, come dimostra il fatto che la sua realizzazione viene prevista su una ben definita particella) e le recinzioni oggetto di giudizio: essa, nondimeno, dimostra che non esula dalle competenze istituzionali delle predette Amministrazioni la realizzazione di interventi, di diversificata natura, comunque funzionali all'esercizio del pascolo sui terreni demaniali.



In conclusione, le suindicate previsioni e/o documenti, unitariamente considerati, consentono quindi di affermare che la realizzazione delle recinzioni (ed *a fortiori* il mantenimento in condizioni di efficienza di quelle preesistenti) non è estranea ai compiti comunali: ciò anche alla luce della considerazione secondo la quale, anche presupponendo – come innanzi affermato dal Collegio - l'obbligo di adeguata vigilanza sul bestiame in capo al concessionario, è comunque interesse del Comune, quale Ente preposto *principaliter* alla cura dell'interesse pubblico, assicurare con idonee misure la protezione della sicurezza stradale, al fine di evitare il verificarsi (nonostante l'assolvimento diligente dei suoi obblighi da parte del concessionario ovvero a causa di un suo eventuale comportamento negligente) di pregiudizi per l'incolumità degli utenti della strada.

Deve solo precisarsi che l'affermazione della inerenza dell'attività ripristinatoria delle recinzioni alle competenze istituzionali dell'Amministrazione non incide sulla valutazione della legittimità del provvedimento decadenziale impugnato in primo grado, anche in considerazione del fatto che essa chiama in causa le scelte discrezionali dell'Amministrazione, di tipo essenzialmente programmatico, in ordine al *quando* ed al *quomodo* della realizzazione dell'intervento ripristinatorio.

10. – Nemmeno possono invece essere accolte le deduzioni di parte appellante intese a lamentare la mancanza della comunicazione di avvio del procedimento, sia perché è ravvisabile una oggettiva ragione di urgenza atta a giustificare l'omissione partecipativa (attesi i ripetuti sconfinamenti realizzati, con i conseguenti pericoli anche per la pubblica incolumità, essendosi rivelatisi inutili gli interventi dell'appellante per ricondurre gli animali entro i confini della concessione, di talché l'unica misura ipotizzabile ai fini preventivi, in mancanza dell'assolvimento da parte dello stesso del suddetto obbligo di custodia continua, non poteva che essere la decadenza del titolo concessorio), sia perché l'appellante è stato previamente diffidato, come innanzi rilevato, ed ha anzi ampiamente interloquito con le Amministrazioni interessate, inviando plurime diffide a ripristinare le recinzioni.

11. L'appello, in conclusione, deve essere complessivamente respinto, mentre l'originalità dell'oggetto della controversia, anche alla luce dei profili di complessità interpretativa innanzi analizzati, giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

(*Omissis*)

