

Illegittimo il Regolamento per il godimento in natura dei pascoli comunali che preveda l'esclusione degli equini

T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I 16 febbraio 2026, n. 290 - Mezzacapo, pres.; Andolfi, est. - Pasquale Marotta (avv. Leoni) c. Comune di Monte San Giacomo (avv. Fortunato).

Agricoltura e foreste - Regolamento per il godimento in natura dei pascoli comunali - Esclusione degli equini - Tutela dell'habitat e della biodiversità sarebbe incompatibile con il divieto di pascolo per gli equini - Illegittimità del Regolamento.

(Omissis)

FATTO

Con ricorso numero 1021 del 2023, l'attuale ricorrente aveva impugnato innanzi al T.a.r. di Salerno la delibera consiliare del 26 maggio 2023 numero 10, avente ad oggetto modifiche al regolamento per il godimento in natura dei pascoli del Comune di Monte San Giacomo, nonché il provvedimento numero 896 del 31 maggio 2023, avente ad oggetto il regolamento per il godimento in natura dei pascoli del Comune di Monte San Giacomo, notificato il 1 giugno 2023, nella parte in cui non si prevede l'autorizzazione per gli equini, come da richiesta presentata il 12 maggio 2023.

Con la sentenza numero 2408 del 26 ottobre 2023 il T.a.r. di Salerno aveva dichiarato inammissibile il ricorso, per carenza di interesse, ritenendo che il ricorrente avrebbe dovuto impugnare espressamente il provvedimento del 1 giugno 2023, numero 1981, con cui era stata concessa una licenza di fida pascoli con esclusione degli animali equini, quale provvedimento applicativo del regolamento comunale modificato.

La sentenza è stata impugnata dal ricorrente in appello al Consiglio di Stato, con il ricorso numero di registro generale 3506 del 2024.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza numero 1611 del 25 febbraio 2025, ha accolto l'appello e ha dichiarato la nullità della sentenza appellata, rimettendo la causa al giudice di primo grado. Ciò in quanto il ricorrente aveva ritualmente impugnato, insieme al regolamento, l'atto applicativo dello stesso, il provvedimento comunale numero 1896 del 31 maggio 2023, mediante il quale il Comune gli aveva comunicato l'accoglimento dell'istanza di assegnazione dei terreni per la licenza di fida pascoli limitatamente agli animali bovini e con esclusione degli equini.

Con il ricorso notificato al Comune di Monte San Giacomo il 26 maggio 2025 e depositato il 30 maggio 2025, parte ricorrente riassume il ricorso innanzi al T.a.r. di Salerno, riproponendo i motivi di impugnazione dedotti con il ricorso originario.

Il Comune si costituisce in giudizio per resistere al ricorso il 18 luglio 2025 e, con memoria del 9 gennaio 2026, ne eccepisce l'inammissibilità e l'infondatezza.

La causa è trattata, nel merito, all'udienza pubblica del 11 febbraio 2026, venendo in decisione.

DIRITTO

Con la delibera impugnata del 26 maggio 2023, il consiglio comunale di Monte San Giacomo ha approvato la modificazione del regolamento per il godimento in natura dei pascoli del Comune.

In particolare, sono stati modificati l'articolo 3 e l'articolo 5 del regolamento. Le modifiche hanno determinato l'esclusione dall'assegnazione dei terreni riservati al pascolo delle particelle catastali numero 26, 27, 29, 30, 31 e 32 (articolo 3 del regolamento) e l'esclusione dall'assegnazione dei terreni per il pascolo della specie di bestiame equina (articolo 5 del regolamento).

Il regolamento, così come modificato, dunque, all'articolo 3 dispone che, allo scopo di tutelare e salvaguardare il paesaggio agrario e forestale, di provvedere alla sistemazione e manutenzione del territorio, incrementando le zone da sottoporre al mantenimento di habitat naturali, in particolare alla conservazione delle radure nelle zone situate ad alta quota al di sopra dei 1100 m sul livello del mare, si escludono dall'assegnazione dei terreni riservati al pascolo le particelle mappali del demanio comunale incluse nei fogli catastali numero 26, 27, 29, 30, 31, 32, ubicate al di sopra della quota di 1100 m sul livello del mare.

All'articolo 5 dispone, tra l'altro, che le specie di bestiame di allevamento che possono ottenere la fida pascolo sono quelle bovine e quelle ovine e caprine.

L'attuale ricorrente, avendo chiesto il 12 maggio 2023 la licenza di fida pascoli per bestiame di specie bovina e di specie equina, impugna il regolamento e l'atto applicativo nella parte in cui gli è stata negata l'autorizzazione per il pascolo degli equini.

Prima di entrare nel merito del ricorso, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Comune

resistente.

Con una prima eccezione, il Comune rileva che il ricorso non è stato notificato ad alcun controinteressato, sebbene la modifica al regolamento sia stata determinata da esposti e richieste di risarcimento provenienti da terzi che, tuttavia, non sono stati chiamati in giudizio.

L'eccezione è infondata perché la giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere che non è possibile identificare controinteressati rispetto all'impugnazione di un regolamento (Cons. Stato, Sez. V, 01/10/2018, n. 5619) trattandosi di un atto a contenuto normativo, cioè di un atto che ha destinatari indeterminati e che detta norme in via generale ed astratta.

Con una seconda eccezione, il Comune rileva che non è stato impugnato l'articolo 3, come modificato, del regolamento comunale, che esclude dalla fida pascoli alcune aree, tra cui quella identificata nel foglio catastale numero 26. Non avendo contestato tale esclusione, il ricorrente non avrebbe potuto essere ammesso al pascolo per il foglio catastale numero 26 e ciò determinerebbe l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse. Inoltre, essendo stata autonomamente motivata la modifica all'articolo 3 del regolamento, si sarebbe in presenza di un atto plurimotivato, per cui il ricorso sarebbe inammissibile anche per non essere stata impugnata una delle due modifiche regolamentari.

Anche la seconda eccezione è infondata.

Parte ricorrente ha impugnato il regolamento nella parte in cui, all'articolo 5, nella versione vigente, esclude dal pascolo la specie di bestiame equina, deducendo il proprio interesse a condurre al pascolo i cavalli. Il ricorrente non ha interesse a contestare la legittimità dell'esclusione dal pascolo, per tutte le specie di bestiame, di determinate aree pastorali, essendosi limitato a dedurre la illegittimità dell'esclusione degli equini da qualsiasi area destinata al pascolo. Pertanto, coerentemente, si è limitato ad impugnare la modifica all'articolo 5 del regolamento.

Neppure si può ritenere che il regolamento sia assimilabile ad un provvedimento amministrativo plurimotivato, intendendosi per tale un provvedimento amministrativo che è fondato su una pluralità di ragioni, indipendenti e autonome le une dalle altre. Nel caso di un regolamento, non abbiamo un provvedimento amministrativo sorretto da una o più motivazioni, bensì un atto normativo, in quanto tale non motivato. Infatti, a mente dell'art. 3, comma 2, della L. n. 241 del 1990, la motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale; ne consegue che il regolamento comunale impugnato, essendo atto normativo a contenuto generale, è sottratto all'obbligo di motivazione (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 28/08/2024, n. 7290) e non rientra, a maggior ragione, nella categoria degli atti plurimotivati.

Nel merito, parte ricorrente deduce la illegittimità dell'articolo 5 del regolamento per contrasto con l'articolo 2 del regolamento stesso. Infatti all'articolo 2 è previsto che possono essere concessi in godimento i pascoli indicati nel piano economico dei beni pastorali, ma, qualora il Comune lo riterrà opportuno, al fine di assicurare la conservazione delle risorse foraggiere e il mantenimento degli habitat, il Comune potrà escludere dalla fida determinate aree di pascolo o, eventualmente, porre un limite al numero di capi da condurre a pascolo. Contraddittoriamente, l'articolo 5 escluderebbe la possibilità di pascolo per gli equini, indiscriminatamente, anziché limitare in termini quantitativi il numero di capi di bestiame da ammettere al pascolo. Nella deliberazione del consiglio comunale di approvazione delle modifiche al regolamento si è affermato che sarebbero sorti pregiudizi per la presenza di animali da pascolo liberi, ma in realtà non vi sarebbe alcun pericolo concreto, né per l'ambiente, né per i coltivatori circostanti. L'esclusione della specie equina sarebbe stata disposta senza riscontri oggettivi, senza un'istruttoria tecnica e in contrasto con i principi di diritto europeo, con la normativa regionale e con la normativa territoriale. Nessuna norma potrebbe giustificare l'esclusione della specie equina dal pascolo. Anzi, la scienza agraria dimostrerebbe che i cavalli hanno la necessità, per natura, di pascolare liberamente. La tutela dell'habitat e della biodiversità sarebbe incompatibile con il divieto di pascolo per gli equini. Esso, oltretutto, sarebbe dannoso per l'erario, in quanto per il pascolo degli equini il Comune potrebbe conseguire un'entrata corrispettiva più elevata rispetto alle altre specie di bestiame. La norma impugnata sarebbe quindi in contrasto con la normativa nazionale in tema di tutela degli animali e della biodiversità e con l'articolo 13 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea ai sensi del quale l'Unione e gli Stati membri devono porre attenzione totale alle necessità degli animali. Il regio decreto 3267 del 1923, all'articolo 130, prescrive l'obbligo di gestione dei boschi e dei pascoli pubblici in base a un piano economico. La regione Campania si è dotata di una propria normativa forestale, caratterizzata da varie leggi regionali e infine dal regolamento forestale numero 3 del 2017. Quest'ultimo regolamento persegue, tra le altre, la finalità della conservazione e del miglioramento dei pascoli montani, della tutela della biodiversità e di tutte le funzioni dell'ecosistema delle aree forestali. In attuazione del regolamento regionale sono stati adottati il piano forestale generale, i piani forestali territoriali e i piani di gestione forestale.

A giudizio del Collegio, le censure dedotte sono sostanzialmente fondate.

Seppure, come già chiarito, un regolamento comunale, in quanto atto normativo, non deve essere specificamente motivato, nondimeno, in quanto esercizio del potere di regolamentazione attribuito dalla legge all'amministrazione comunale, non può sottrarsi al vincolo di proporzionalità e di ragionevolezza che deve assistere l'esercizio di qualsiasi potere pubblico e, soprattutto, nel rispetto del principio di legalità, deve consistere nell'esercizio di un potere espressamente attribuito dall'ordinamento.

L'introduzione di un divieto generalizzato di pascolo per gli equini, in base all'articolo 5 del regolamento impugnato, esorbita dal potere di disciplinare l'uso dei pascoli in base al regolamento regionale forestale numero 3 del 2017.

In particolare, l'articolo 129 del regolamento regionale numero 3 del 2017, nello stabilire che il pascolo deve essere

esercitato in conformità ad un regolamento del pascolo, al comma 2 prevede che il regolamento del pascolo debba contenere le norme che disciplinano le modalità di utilizzazione, il carico massimo di bestiame per ettaro e per anno, distinto per specie animale e tipologia di soprasuolo, la durata della fida pascolo e il periodo di utilizzazione, secondo i criteri della gestione sostenibile. Il regolamento del pascolo, quindi, è disciplinato dall'articolo 106 del suddetto regolamento regionale numero 3 del 2017 che, coerentemente con quanto disposto dal richiamato articolo 129, consente al regolamento comunale di determinare il carico massimo di bestiame per singola specie animale, ma non contempla la possibilità di vietare del tutto il pascolo ad alcuna specie di bestiame.

Il divieto introdotto con l'articolo 5 del regolamento comunale del pascolo, impugnato da parte ricorrente, si configura, quindi, come esercizio di un potere non previsto dalla fonte normativa superiore, il richiamato regolamento regionale numero 3 del 2017, che, come si è appena visto, non attribuisce ai Comuni il potere di escludere dai pascoli determinate specie di bestiame.

Si ritiene, dunque, che la disposizione regolamentare impugnata sia illegittima in quanto espressione di un potere non conferito al Comune dall'ordinamento giuridico regionale.

Il ricorso, quindi, deve essere accolto, con l'annullamento degli atti impugnati.

Le spese processuali, tenuto conto della novità e della complessità delle questioni dibattute, devono essere interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Compensa le spese.

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

(Omissis)