Pascoli pubblici, concorrenza senza rinvii: il TAR Abruzzo ferma le proroghe in attesa del nuovo regolamento

di Vittorio Ferrari

Data di pubblicazione: 16-11-2026

L'affidamento in uso esclusivo di terreni pascolivi appartenenti al demanio civico, destinati allo sfruttamento economico e concessi dietro pagamento di un canone, deve essere ricondotto ai principi delle concessioni di beni pubblici economicamente contendibili e dei contratti attivi, non alla disciplina dei contratti agrari. La scadenza dell'affidamento impone una nuova procedura selettiva, salve le eccezionali ipotesi di proroga giustificate da ragioni di urgenza o dal tempo strettamente necessario all'espletamento della gara.

La mera intenzione di rivedere il regolamento comunale dei pascoli, motivata con il richiamo all'evoluzione normativa e a non meglio precisate condizioni locali, non giustifica la proroga delle concessioni scadute. In assenza di specifiche esigenze derogatorie, la prosecuzione dell'assegnazione si risolve in un affidamento diretto del bene contendibile, tanto più quando un altro operatore abbia manifestato interesse alla sua utilizzazione.

Guida alla lettura

1. Inquadramento generale

Con la **sentenza n. 689 del 12 ottobre 2026**, il **TAR Abruzzo** ha esaminato il **rapporto tra gestione dei pascoli del demanio civico, apertura concorrenziale e proroga degli affidamenti scaduti**, individuando il nucleo della controversia non già nell'ammissibilità dello sfruttamento economico del bene, bensì nelle **modalità con cui l'amministrazione ne attribuisce l'uso esclusivo, sottraendolo alla fruizione collettiva**.

Precipuamente, il ricorso ha ad oggetto la determinazione dirigenziale del Comune di Rivisondoli che ha disposto il prolungamento, sino al 31 dicembre 2026, di alcuni contratti relativi a lotti pascolivi, in attesa della revisione del regolamento comunale del 1965. A contestare la proroga è stato un imprenditore agricolo che aveva manifestato interesse all'assegnazione dei medesimi comparti.

Il Collegio, superando il dato nominale dell'«*affitto*», ha ricondotto l'operazione alla concessione di beni pubblici economicamente contendibili, nell'ambito di un rapporto che, in ragione della corresponsione di un canone all'amministrazione, si inscrive tra i **contratti attivi** e che, per la **destinazione economica del bene e l'esclusività del suo utilizzo, richiede la selezione degli operatori interessati mediante una procedura ad evidenza pubblica**.

La sentenza, pertanto, ha annullato il provvedimento, atteso che l'annunciata revisione regolamentare non integra una ragione sufficiente per derogare alla gara: l'aggiornamento delle regole non può trasformarsi in una sospensione indefinita della concorrenza, né

assicurare agli assegnatari uscenti una continuità priva di specifica giustificazione.

2. Proroghe in serie e domanda di accesso al mercato: la vicenda di Rivisondoli

La controversia trae origine dal provvedimento con cui il Comune di Rivisondoli, su richiesta degli assegnatari, ha disposto un'ulteriore proroga dei contratti scaduti relativi a comparti pascolivi comunali, inserita in una lunga sequenza di precedenti prolungamenti e motivata con l'esigenza di rivedere il «*Regolamento comunale per l'uso dei pascoli montani, approvato con Delibera consiliare n°35 del 29/07/1965, in considerazione dell'evoluzione normativa e delle condizioni locali*».

Il ricorrente, imprenditore agricolo residente a Rivisondoli e titolare di un allevamento in un comune limitrofo, aveva manifestato il proprio interesse ai comparti con PEC del 7 maggio 2026 e per tale motivo impugnava il provvedimento, deducendo la violazione dei principi dell'evidenza pubblica, l'assenza di istruttoria, il difetto di motivazione e la mancata considerazione della propria disponibilità a concorrere.

Il Comune non si costituiva in giudizio, mentre resistevano i controinteressati e, alla camera di consiglio del 7 ottobre 2026, il Collegio, sentite le parti e verificata la sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 60 c.p.a., definiva la controversia con sentenza in forma semplificata, con la quale accoglieva il ricorso, annullando la determinazione impugnata.

3. Non basta chiamarlo affitto: il bene civico entra nella selezione pubblica

Il percorso argomentativo del Collegio muove dalla qualificazione giuridica del rapporto, rispetto alla quale la denominazione di affitto non assume valore dirimente, dovendosi invece avere riguardo alla **natura civica dei terreni e alla loro destinazione all'utilizzazione economica esclusiva da parte dell'assegnatario**: su tali premesse, il TAR precisa che l'affitto «*non è disciplinato dalla legge 3 maggio 1982, n. 203*», ma «*dai **principi e dalle norme in materia di concessioni di beni pubblici economicamente contendibili***», individuando nella sostanza dell'operazione, anziché nella veste negoziale adottata, il criterio di identificazione della disciplina applicabile.

A questa qualificazione si raccorda la rilevanza del **canone corrisposto all'amministrazione**, che il Collegio considera **idoneo a ricondurre l'affitto dei lotti pascolivi «*nell'ambito dei contratti attivi*»**, facendone **discendere l'assoggettamento dell'assegnazione alle regole della contabilità pubblica e ai principi richiamati dall'articolo 13, commi 2 e 5, D.lgs. 36/2023**. Il rinvio al Codice dei contratti pubblici non si traduce, pertanto, nell'estensione indiscriminata della disciplina degli appalti, ma concorre a fondare l'obbligo di individuare l'assegnatario mediante una procedura ad evidenza pubblica, improntata all'apertura concorrenziale e al rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza e proporzionalità.

Sul fondamento interno così delineato si innesta il **richiamo all'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE**, che la sentenza assume quale parametro per l'assegnazione in uso esclusivo di beni pubblici limitati destinati allo sfruttamento economico, subordinandola a una selezione

degli operatori interessati assistita da **garanzie di imparzialità e trasparenza ed escludendo meccanismi di rinnovo automatico o vantaggi in favore dell'operatore uscente**. In tale quadro, la possibilità di valorizzare motivi imperativi di interesse generale conformi al diritto dell'Unione attiene alla definizione delle regole della procedura selettiva, nella quale devono trovare composizione l'apertura al mercato e gli interessi pubblici connessi all'utilizzazione del bene.

L'operatività del parametro europeo impone, tuttavia, di considerare il presupposto della **scarsità della risorsa**, che il TAR ricostruisce attraverso i **richiami alla sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15**, e alla decisione dell'**Adunanza plenaria n. 17 del 2021**, precisando che la scarsità del bene deve essere interpretata «*non solo in relazione alle sue caratteristiche quantitative e qualitative, ma anche in considerazione della domanda che esso è in grado di generare*».

È alla luce di tali coordinate che il Collegio inquadra l'assegnazione esclusiva dei lotti pascolivi nell'ambito degli affidamenti soggetti a evidenza pubblica, collegando la necessità della selezione alla destinazione economica del bene e alla sua concreta contendibilità.

4. Il regolamento da riscrivere non ferma la gara: il limite alle proroghe

In ragione della qualificazione del rapporto accolta dal TAR, alla scadenza della concessione si impone l'**avvio di una nuova procedura selettiva, con bandi annuali o pluriennali che stabiliscano durata e condizioni dell'assegnazione**. La **proroga rimane eccezionale**: il Collegio afferma il «***generale divieto di disporre la proroga della sua durata***», **salvo che ricorrano «*eccezionali ragioni di urgenza*»** o che essa sia **disposta «*per il tempo strettamente necessario all'espletamento di una nuova procedura di evidenza pubblica*»**.

Nel caso concreto, il proposito di aggiornare il regolamento non descrive né una specifica emergenza né un percorso selettivo del quale occorra assicurare il completamento. Come osserva il TAR, la mera intenzione di rivedere il regolamento alla luce dell'evoluzione normativa e di non meglio precisate condizioni locali «*non è, infatti, idonea ad integrare le ragioni di urgenza che possono giustificare l'eccezionale proroga della concessione d'uso dei terreni demaniali di uso civico pascolivo*». Il riferimento a tali esigenze non spiega, dunque, perché i medesimi assegnatari debbano continuare a utilizzare i beni dopo la scadenza dei contratti.

A indebolire ulteriormente la motivazione della proroga concorreva la circostanza che il Comune, con determinazione n. 68 del 17 giugno 2026, avesse indetto una gara per altri comparti pascolivi, applicando proprio il regolamento del quale prospettava la revisione, e che tale procedura si fosse conclusa con la determinazione di aggiudicazione n. 74 del 29 giugno 2026.

Tale circostanza rende più incisivo il rilievo sull'insufficienza della giustificazione addotta: se il regolamento vigente aveva consentito una nuova assegnazione, la sua futura revisione non poteva essere invocata, senza ulteriori spiegazioni, come ostacolo alla selezione per i lotti

controversi. Più che fondare un'autonoma censura di disparità di trattamento tra comparti, il richiamo all'altra gara evidenzia l'assenza di un impedimento concreto alla selezione e, quindi, l'inadeguatezza della ragione posta a sostegno della proroga.

Per le ragioni che precedono, la proroga successiva alla scadenza, disposta «*in assenza di peculiari e sopravvenute esigenze imperative connesse alla tutela di un interesse generale*», secondo il Collegio «*integra un* ***affidamento diretto di un bene pubblico contendibile***», non consentito dalla normativa interna ed euro-unitaria. Il prolungamento non costituisce un passaggio organizzativo neutro, perché conserva in capo agli uscenti un'utilità economica alla quale un altro imprenditore aveva chiesto di accedere.

5. Dalla gestione provvisoria all'apertura concorrenziale: le indicazioni per l'ente

Dalla motivazione emerge l'esigenza di tenere distinti l'aggiornamento del regolamento e la gestione delle scadenze. Il TAR chiarisce, infatti, che **la «*mera intenzione*» di rivedere la disciplina vigente non è sufficiente a giustificare la prosecuzione degli affidamenti**. La prima attività può essere necessaria, ma **non dimostra automaticamente l'impossibilità di avviare una selezione**. Sul piano operativo, **l'ente deve quindi spiegare quale impedimento concreto renda indispensabile la prosecuzione temporanea e perché esso non sia affrontabile mediante l'ordinaria apertura al confronto**.

La temporaneità, inoltre, non può esaurirsi nell'indicazione di una data finale. Il rilievo della sentenza secondo cui le proroghe controverse erano le «*ultime di una lunga serie*» richiama l'attenzione sull'effetto preclusivo della loro reiterazione, anche quando ciascun provvedimento presenti una durata circoscritta. In questa prospettiva, la possibilità di prorogare il rapporto «*per il tempo strettamente necessario all'espletamento di una nuova procedura di evidenza pubblica*» richiede un collegamento effettivo tra prosecuzione del rapporto e svolgimento della nuova selezione, non un generico rinvio a future determinazioni.

L'apertura concorrenziale non esclude la considerazione della specificità dei pascoli e degli interessi della collettività. Nel richiamare l'articolo 12, comma 3, della direttiva, la sentenza precisa che le regole della procedura selettiva possono tener conto, tra l'altro, di obiettivi di ***«protezione dell'ambiente», di salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto euro-unitario»***. La selezione si configura, pertanto, come la sede nella quale rendere conoscibili e verificabili tali obiettivi, che devono orientare le regole dell'assegnazione, non essere evocati indistintamente per conservare gli affidamenti esistenti.

6. La regola che resta: concorrenza effettiva, eccezioni motivate, tutela del bene collettivo

La pronuncia appare condivisibile, anzitutto, perché impedisce che una scelta organizzativa dell'amministrazione si traduca, senza adeguata giustificazione, in una barriera all'accesso di altri operatori. La necessità di riscrivere le regole non può produrre il paradosso di rendere inoperanti quelle vigenti soltanto quando occorra rimettere in discussione posizioni consolidate.

La forza del ragionamento sta nel raccordo tra qualificazione del bene, vantaggio economico esclusivo e motivazione della deroga. Il TAR non censura la proroga per il solo fatto di essere tale: ne valuta la causa concreta e rileva l'assenza delle condizioni eccezionali idonee a sostenerla. Ne deriva una regola più precisa di un divieto assoluto: la continuità dell'utilizzazione può essere considerata, ma non può diventare un titolo autonomo alla permanenza dell'assegnatario.

La tutela degli interessi locali e delle caratteristiche dei pascoli deve trovare espressione in condizioni di affidamento trasparenti, proporzionate e verificabili; la continuità delle attività esistenti non può, invece, essere assunta come ragione autosufficiente per differire il confronto. Una lettura equilibrata preserva tanto l'apertura agli operatori interessati quanto la possibilità di autentiche soluzioni temporanee, purché sorrette da esigenze concrete e circoscritte.

Il **confine tracciato dal TAR non separa, dunque, la concorrenza dalla cura del territorio**: distingue la gestione motivata dell'interesse pubblico dalla semplice conservazione degli assetti preesistenti.

Pubblicato il 12/10/2026

N. 00689/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00397/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ai sensi dell'articolo 60 del codice del processo amministrativo;
sul ricorso numero di registro generale 397 del 2026, proposto da
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Petrarca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Rivisondoli, in persona del Sindaco in carica, non costituito in giudizio;

nei confronti

-OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico Di Ciommo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della determinazione dell'Area Tecnica del Comune di Rivisondoli n. -OMISSIS-, avente ad oggetto "Concessione pascoliva terreni sul Comune di Rivisondoli per anni uno - Estensione di Contratto", pubblicata nell'Albo Pretorio in data 9 giugno 2026;

- di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto, nella parte in cui dispone le proroghe dei contratti di affitto dei comparti pascolivi denominati "-OMISSIS-.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2026 la dott.ssa Rosanna Perilli;

Uditi per il ricorrente l'avvocato Giovanni Petrarca e per i controinteressati l'avvocato Domenico Di Ciommo;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'articolo 60 del codice del processo amministrativo;

Con determinazione dirigenziale n. -OMISSIS- il Comune di Rivisondoli, su richiesta dei signori -OMISSIS-, ha prorogato fino al 31 dicembre 2026 i contratti di affitto dei lotti pascolivi ad essi concessi in uso. Dette proroghe - ultime di una lunga serie - succedutesi a seguito della scadenza dei contratti originari sono state disposte dal Comune di Rivisondoli "nelle more della revisione del Regolamento Comunale per l'uso dei pascoli montani, approvato con Delibera Consiliare n°35 del 29/07/1965, in considerazione dell'evoluzione normativa e delle condizioni locali".

Il ricorrente - imprenditore agricolo residente nel Comune di Rivisondoli e titolare di un allevamento di bestiame con sede in un comune limitrofo - ha domandato l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento con il quale sono state disposte le proroghe dei contratti di affitto dei comparti pascolivi denominati "-OMISSIS-.

In particolare, il ricorrente deduce l'illegittimità della proroga dei contratti scaduti, disposta in violazione dei principi dell'evidenza pubblica, in assenza di istruttoria e in difetto di motivazione (primo motivo) nonché la mancata considerazione, da parte del Comune di Rivisondoli, della propria manifestazione di interesse all'assegnazione dei comparti pascolivi oggetto di proroga (secondo motivo).

Il Comune di Rivisondoli, al quale il ricorso è stato notificato all'indirizzo PEC risultante dai Pubblici Registri (postacert@pec.comune.rivisondoli.aq.it), non si è costituito in giudizio.

Hanno resistito al ricorso i controinteressati -OMISSIS-.

Alla camera di consiglio del 7 ottobre 2026 il Presidente del Collegio ha avvisato le parti presenti, ai sensi dell'articolo 60 del codice del processo amministrativo, della possibilità di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata; indi, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

Sussistono tutti i presupposti richiesti dall'articolo 60 del codice del processo amministrativo per la definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata, ossia la decorrenza del termine dilatorio di venti giorni dalla notificazione del ricorso, perfezionatasi per il Comune di Rivisondoli e per i controinteressati in data 5 settembre 2026, la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, la mancata dichiarazione dell'intenzione di una delle parti di proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale, regolamento di competenza o regolamento di giurisdizione nonché l'avviso, dato dal Presidente del Collegio alle parti presenti, della possibilità di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata.

Il ricorso è fondato.

L'affitto dei terreni ad uso agricolo appartenenti al demanio civico, da parte di un'amministrazione locale, non è disciplinato dalla legge 3 maggio 1982, n. 203, *Norme sui contratti agrari*, ma dai principi e dalle norme in materia di concessioni di beni pubblici economicamente contendibili.

La corresponsione di un canone all'amministrazione locale è idonea a ricondurre l'affitto dei lotti pascolivi nell'ambito dei contratti attivi, i quali sono assoggettati alle norme ed ai principi della contabilità pubblica (articolo 3 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2240, e articolo 37, comma 1, del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827) e del Codice dei contratti pubblici (articolo 13, commi 2 e 5, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36), per cui il loro affidamento deve avvenire all'esito di una procedura ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del risultato, della fiducia, di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità, di trasparenza e di proporzionalità.

L'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa alla liberalizzazione delle attività economiche del mercato interno, prevede che, ove la concessione d'uso di un bene pubblico - per sua natura limitato - non sia finalizzata al mero godimento ma allo sfruttamento economico dello stesso, la sua assegnazione all'uso esclusivo di un privato deve avvenire mediante una procedura selettiva

degli operatori economici interessati, improntata al rispetto dei principi di imparzialità, di trasparenza e di pubblicità, con esclusione della previsione di procedure di rinnovo automatico e di altri vantaggi per il prestatore uscente o per le persone ad esso collegate (commi 1 e 2).

Le regole della procedura selettiva possono, tuttavia, tener conto della realizzazione di obiettivi di salute pubblica, di politica sociale, di salute e sicurezza dei lavoratori, di protezione dell'ambiente, di salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto euro-unitario (articolo 12, comma 3).

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha affermato l'applicabilità dell'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 alle concessioni di beni pubblici finalizzate all'esercizio di un'attività economica, previo accertamento del presupposto che, a livello comunale, i beni pubblici che possono costituire oggetto di sfruttamento economico siano in numero limitato (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sezione quinta, sentenza 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15).

La scarsità del bene dev'essere interpretata non solo in relazione alle sue caratteristiche quantitative e qualitative, ma anche in considerazione della domanda che esso è in grado di generare (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 9 novembre 2021, n. 17).

L'affidamento in uso esclusivo dei lotti pascolivi demaniali, in quanto sottrae il bene pubblico all'uso collettivo, deve, perciò, avvenire mediante procedure di evidenza pubblica, con indizione di bandi annuali o pluriennali nei quali vengono fissate sia la durata che le condizioni dell'affidamento.

Al termine della durata stabilita nella concessione d'uso dei beni pubblici, è, pertanto, necessario indire una nuova gara per la loro assegnazione, con generale divieto di disporre la proroga della sua durata, a meno che non ricorrano eccezionali ragioni di urgenza o la proroga venga disposta per il tempo strettamente necessario all'espletamento di una nuova procedura di evidenza pubblica.

Le ragioni addotte dal Comune di Rivisondoli per giustificare la proroga delle concessioni pascolive già scadute, relative all'affidamento in uso esclusivo ai controinteressati dei comparti pascolivi denominati "-OMISSIS-, esulano dal novero delle fattispecie derogatorie del divieto di proroga.

La mera intenzione, espressa dal Comune di Rivisondoli, di "rivedere" il vigente Regolamento Comunale per l'uso dei pascoli montani, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 35 del 29 luglio 1965, alla luce dell'evoluzione normativa e di non meglio precisate "condizioni locali", non è, infatti, idonea ad integrare le ragioni di urgenza che possono giustificare l'eccezionale proroga della concessione d'uso dei terreni demaniali di uso civico pascolivo.

Con determinazione dirigenziale n. 68 del 17 giugno 2026 il Comune di Rivisondoli ha, d'altro canto, disposto l'indizione di una gara per la concessione in esclusiva di altri comparti pascolivi, per la stagione pascoliva 2026, proprio in applicazione del vigente Regolamento

Comunale da “rivedere”, definita con determinazione di aggiudicazione n. 74 del 29 giugno 2026.

Pertanto, la proroga dei contratti di affitto stipulati con i controinteressati, disposta successivamente alla scadenza del termine di durata e in assenza di peculiari e sopravvenute esigenze imperative connesse alla tutela di un interesse generale, integra un affidamento diretto di un bene pubblico contendibile (la cui contendibilità è dimostrata dalla manifestazione di interesse inoltrata dal ricorrente al Comune di Rivisondoli con PEC del 7 maggio 2026), non consentito dalla normativa interna ed euro-unitaria.

In conclusione, il ricorso deve essere accolto e, per l’effetto, deve essere annullata la determinazione dirigenziale del Responsabile dell’Area Tecnica del Comune di Rivisondoli n. -OMISSIS-.

Le spese di lite seguono la soccombenza del Comune di Rivisondoli e sono liquidate, in favore della parte ricorrente, nella misura indicata nel dispositivo.

La sostanziale estraneità dei controinteressati all’adozione del provvedimento illegittimo e la circostanza - non trascurabile - che essi non hanno potuto ritrarre alcuna utilità dalla proroga dell’assegnazione dei comparti pascolivi, per cause indipendenti dalla loro volontà, giustifica la compensazione delle spese di lite con la parte ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna il Comune di Rivisondoli a rifondere alla parte ricorrente le spese di lite, che liquida in euro 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori.

Compensa le spese di lite tra la parte ricorrente e i controinteressati.

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

Così deciso in L’Aquila nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2026 con l’intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Rosanna Perilli, Consigliere, Estensore

Massimo Baraldi, Consigliere