

N. 00711/2014 REG.PROV.COLL.
N. 01232/2000 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1232 del 2000, proposto da:

Caregnato Gianfranco, Caregnato Livio, Bussolaro Luigi, Bussolaro Lino, Bussolaro Bruno, Doro Mario, Bussolaro Rosa, Fontana Antonietta, Bertizzolo Gino, Meneghini Luciano, Amadei Maria Luigia, Francescato Armida, Francescato Camillo, Francescato Ettore, Francescato Silvano, Francescato Daniela, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Franco Zambelli, con domicilio eletto presso Franco Zambelli in Venezia-Mestre, via Cavallotti, 22;

contro

Comune di Eneo - (Vi), rappresentato e difeso dagli avv. Emma Bergamin, Diego Favero, con domicilio presso la Segreteria di questo Tribunale ai sensi dell'art. 25 del Codice del Processo Amministrativo;
Regione Veneto - (Ve), rappresentata e difesa per legge dagli avv.

Antonella Cusin, Romano Morra, Bianca Peagno, domiciliata in Venezia, Cannaregio, 23;

per l'accertamento,

del diritto dei ricorrenti all'utilizzo dei c.d. "casonetti" ubicati nella "Piano di Marcesina" in virtù di concessione del Comune di Enego e per il conseguente annullamento della delibera di Consiglio Comunale 8/2/2000 n. 1 di approvazione della "relazione generale" sull'"accertamento delle terre di uso civico", nella parte relativa ai suddetti "casonetti".

Con i motivi aggiunti notificati il 15 Gennaio 2003,

per l'annullamento,

della delibera del 30/10/2002 avente ad oggetto "integrazione alla delibera di C. C. n. 1/2000 avente ad oggetto l'accertamento delle terre oggetto ad uso civico. Risposta alle osservazioni pervenute".

Nonché con i motivi aggiunti del 02/11/2004,

per l'annullamento della delibera di Giunta Regionale n. 1884 del 28/06/2004 avente ad oggetto "LR 22 Luglio 1994, n. 31. Comune di Enego (VI). Accertamento e riordino delle terre di uso civico. 1° provvedimento".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Enego - (Vi) e di Regione Veneto - (Ve);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2014 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti affermano di utilizzare da moltissimi anni alcuni manufatti (denominati cassonetti) ed ubicati nella Piana di Marcesina del Comune di Enego, manufatti costruiti agli inizi del secolo dagli abitanti dello stesso Comune per essere utilizzati ai fini dell'esercizio degli usi civici di pascolo e di legnatico gravanti sul territorio in questione.

Con la proposizione del ricorso principale gli attuali ricorrenti impugnano la delibera di Consiglio comunale n. 1 dell'08/02/2000 nella parte in cui ha approvato la relazione generale sull'” *accertamento delle terre di uso civico*” che, a sua volta, configura l'utilizzo dei cassonetti come “*occupazione illegittima senza titolo*”, con l'intento di operare una dismissione dei fabbricati da parte degli utilizzatori attuali e la conseguente “*presa di possesso da parte del Comune*”, nonché l'immediato accatastamento dei fabbricati non ancora censiti come fabbricati rurali.

A seguito dell'emanazione della delibera del Consiglio Comunale n. 33 del 30/10/2002 parte ricorrente ha ritenuto di impugnare anche detto provvedimento in quanto diretto a disporre un'” *integrazione alla delibera del C.C. n. 1/2000 avente ad oggetto accertamento delle terre soggette ad uso civico. Risposta alle osservazioni pervenute*”.

Detta ultima delibera è, infatti, successiva alla presentazione di alcune osservazioni da parte dei ricorrenti a seguito dell'emanazione della

delibera del Consiglio comunale n. 1/2000, in relazione alla quale, era sorta peraltro la necessità di apportare alcune integrazioni e modifiche di carattere catastale all'accertamento delle terre di uso civico.

Con i secondi motivi aggiunti si impugnava la deliberazione della Giunta n. 1884 del 18/06/2004 con cui la Regione Veneto ha definitivamente approvato il *“progetto di accertamento e riordino delle terre di uso civico del Comune di Enego..”*.

Nel giudizio così proposto si costituiva sia il Comune di Enego che la Regione Veneto, chiedendo entrambi una pronuncia di reiezione in considerazione dell'infondatezza del ricorso.

In particolare la Regione Veneto eccepiva preliminarmente il difetto di giurisdizione di questo Tribunale, evidenziando come le questioni relative al presente ricorso rientrassero nell'ambito della giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli Usi Civici, trattandosi di controversia vertente sull'esistenza e comunque sulla estensione del diritto agli usi civici.

All'udienza del 07 Maggio 2014, uditi i procuratori delle parti costituite il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. In primo luogo è necessario esaminare l'eccezione di difetto di giurisdizione proposta dalla Regione Veneto e finalizzata ad individuare la giurisdizione del Commissario Regionale.

1.1 Sul punto va ricordato che la Suprema Corte, in più di una pronuncia (per tutti si veda Cass. Sez. Unite n. 3031 del 01-03-2002), ha rilevato come la giurisdizione del Commissario Regionale degli usi civici deve essere individuata nelle ipotesi in cui la controversia sia diretta ad

accertare l'esistenza di un uso civico e, ciò, in ossequio a quanto previsto dall'art. 29 della Legge 16 giugno 1927, n. 1766.

1.2 Si è, altresì, accertato (Cass. civ. Sez. Unite Ord., del 02-12-2008, n. 28541) che *“in tema di giurisdizione, l'impugnazione del provvedimento con cui la regione abbia respinto l'istanza diretta ad ottenere, secondo la previsione di apposita legge regionale la ricostituzione di una "regola" – alla proprietà collettiva spettante ai discendenti di una comunità familiare di antica data -, non è devoluta alla giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici, poiché non è in contestazione tra le parti che i terreni siano stati riconosciuti come gravati da diritti promiscui di godimento ai sensi della legge 16 giugno 1927 n. 1755 (riordino degli usi civici), tantomeno a quella del Giudice ordinario siccome competente in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato. Essendo, infatti, oggetto del giudizio la ricostituzione della "regola", che la legge prevede e subordina ad un provvedimento autoritativo, discrezionale e costitutivo, a fronte del quale si pone l'interesse legittimo dell'istante, la giurisdizione spetta al Giudice amministrativo”*.

1.3 La fattispecie ora sottoposta al presente Collegio, analoga a quella della pronuncia sopra citata, concerne proprio l'impugnazione di delibere che hanno disposto il riordino e l'introduzione di una nuova disciplina degli usi civici.

1.4 La titolarità da parte dei ricorrenti va ricondotta, allora, all'esistenza (anche se solo presunta) di una concessione amministrativa implicita, diretta a consentire l'utilizzo dei beni demanio civico.

1.5 Non è indubbio, infatti, che esista (quanto meno in astratto) un diritto di uso civico insistente sui manufatti in questione, ma costituisce un dato altrettanto oggettivo che le delibere ora impugnate siano dirette ad introdurre una nuova disciplina degli usi di cui si tratta, disciplina che

inevitabilmente, e seppur incidentalmente, ha l'effetto di incidere sugli utilizzi attualmente posti in essere da parte dei soggetti che all'atto della proposizione del ricorso avevano la disponibilità dei beni di cui si tratta.

1.6 L'emanazione delle delibere impugnate è evidentemente espressione di un potere amministrativo che, in quanto tale, è potenzialmente diretto a ledere tutti coloro che esercitano un possesso o un qualche potere su detti manufatti e, ciò, a prescindere dall'accertamento della circostanza se detto possesso sia (o meno) legittimo e se, ancora, detto diritto sia esistente nei confronti degli attuali ricorrenti.

1.7 Ciò premesso, e pur considerando come gli stessi ricorrenti abbiano richiesto a questo Tribunale una pronuncia diretta ad accertare il diritto all'utilizzo dei beni in questione, va rilevato come detta richiesta di accertamento non è di ostacolo alla valutazione della legittimità degli atti impugnati, circostanza quest'ultima che consente di prescindere dall'accertamento sopra citato in quanto diretto ad incidere sulla Giurisdizione del Commissario agli Usi Civici.

1.8 Si consideri, in ultimo, come a dette conclusioni sia pervenuto anche detto ultimo Commissario Regionale che nel giudizio attivato dal Comune di Enego, e finalizzato ad ottenere la reintegra del possesso dei cassonetti di cui si tratta, ha ritenuto di sospendere il relativo processo nell'attesa delle determinazioni di questo Tribunale in merito ai provvedimenti ora impugnati e, ciò, considerando come i ricorrenti avevano opposto alla pretesa restitutoria del Comune l'esistenza del rapporto concessorio di cui ora si controverte.

2. Ne consegue come sussista la giurisdizione di questo Tribunale applicandosi sul punto quanto previsto dall'art. 133 comma 1 lett. b) del

Codice del processo Amministrativo nella parte in cui devolve a questo stesso Tribunale la competenza a decidere le controversie in materia di concessione di beni del demanio civico.

3. Sussiste la giurisdizione di questo Tribunale anche per quanto attiene la delibera n. 33 del 20/10/2002 (impugnata con i primi motivi aggiunti) con la quale il Comune, oltre a respingere le osservazioni dei ricorrenti, ha ritenuto di non far luogo al procedimento di “legittimazione” ai sensi dell’art. 9 della L.n. 1766/1927, procedimento la cui attivazione era stata richiesta dagli attuali ricorrenti.

3.1 Costituisce, infatti, espressione di un orientamento consolidato quello che consente di individuare la giurisdizione del Giudice Amministrativo laddove si sia in presenza di un diniego di legittimazione, risultando esistente un interesse legittimo del privato all’annullamento degli atti conclusivi del procedimento.

3.2 Come ha precisato un’ulteriore pronuncia (Cass. civ. Sez. Unite, 08-08-1995, n. 8673)..” *nella fase anteriore alla concessione della legittimazione, sia l’occupante abusivo, sia colui che si opponga all’emanazione di tale provvedimento, eccettuando che da esso derivi la lesione di un proprio diritto sul bene, sono titolari soltanto di interessi legittimi, essendo la legittimazione espressione del potere discrezionale dell’Amministrazione pubblica. È con l’approvazione della concessione di legittimazione, che l’occupante acquista su di esso un diritto soggettivo, di natura reale, la cui tutela è devoluta all’autorità giudiziaria ordinaria, mentre il privato, il quale denunzi che l’atto amministrativo di concessione abbia leso la propria situazione soggettiva, resta portatore di un interesse legittimo, azionabile dinanzi al giudice amministrativo* (Cassazione sent. n. 6916 del 1983)”.

3.3 Detto orientamento è, peraltro, confermato da ulteriori pronunce del Giudice Amministrativo (Consiglio di Stato Sez. VI, sent. n. 291 del 05-05-1987) che hanno evidenziato come al procedimento di legittimazione di occupazione di terre gravate da uso civico, previsto dagli artt. 9 e 10 della legge 16 giugno 1927 n. 1766, si deve riconoscere natura amministrativa.

4. Ritenendosi, pertanto, infondata l'eccezione proposta, e sussistente la giurisdizione di questo Tribunale nei termini sopra citati, è possibile esaminare il merito del ricorso, anticipando sin d'ora l'infondatezza delle relative censure.

5. E' in particolare infondata l'impugnazione proposta con il ricorso principale nell'ambito del quale si sostiene che la delibera del Consiglio Comunale di Eneo del 1904 costituirebbe “*una concessione implicita*” che avrebbe attribuito un godimento a titolo individuale agli attuali ricorrenti, godimento che in quanto tale avrebbe richiesto l'emanazione di successivi provvedimenti di revoca del regime concessorio così instauratosi.

5.1 L'esame della delibera del 1904 consente di smentire le argomentazioni così proposte essendo, al contrario, evidente che l'intento del Comune era quello di disciplinare l'utilizzo dei cassonetti e non di instaurare un rapporto concessorio con i privati.

Il contenuto di detta delibera consente di rilevare come l'Amministrazione comunale, con la sua emanazione, intendeva confermare la proprietà del Comune sui cassonetti esistenti, impedendo il rilascio di ulteriori autorizzazioni all'edificazione e, ciò, senza che

potesse evidenziarsi una finalità di attribuire, o di trasferire, l'esercizio di un godimento, caratteristica quest'ultima tipica dell'atto concessorio.

5.2 E', altresì, evidente che la delibera di cui si tratta non avrebbe potuto attribuire un godimento a tempo indeterminato ai possessori dell'epoca esistenti, costituendo attuazione di un principio generale che l'uso dei beni gravati da uso civico deve essere correlato ad un utilizzo temporaneo e precario (Cass. civ. Sez. Unite, 10-03-1995, n. 2806).

5.3 Va, pertanto, rilevato che la circostanza, in base alla quale la delibera del 1904 consentiva il godimento dei cassonetti, era circostanza che andava strettamente correlata ai possessori in quel momento esistenti, senza che per questo risultasse pregiudicata la proprietà dell'Amministrazione comunale da eventuali e successivi trasferimenti del godimento di cui si tratta.

5.4 Si consideri, ancora, come da successivi accertamenti posti in essere dal Comune di Enego è risultato possibile accertare che i manufatti in questione non sono più adibiti all'uso originario, in quanto ora utilizzati per finalità turistico - ricreative.

5.5 Risultando dimostrato come non sussisteva alcun titolo che legittimava l'uso dei ricorrenti ne consegue come non doveva ritenersi necessario alcun provvedimento di revoca della concessione implicita e asseritamente esistente, circostanza quest'ultima che consente di rigettare il ricorso principale.

6. E' infondata anche l'impugnazione proposta con i primi motivi aggiunti (del 13 Gennaio 2003) avverso la delibera n. 33/2002 con la quale si è disposta un'integrazione alla delibera n. 1/2000 e, nel

contempo, si sono rigettate le osservazioni proposte dagli attuali ricorrenti.

6.1 In detta impugnativa si sostiene (in particolare nel secondo motivo) che l'Amministrazione comunale non avrebbe provveduto a riscontrare le osservazioni presentate dai ricorrenti con una comunicazione del 07/08/2002.

6.2 Dette argomentazioni non possono essere condivise risultando inesistente il dedotto difetto di motivazione e, ciò, considerando come i ricorrenti, con il proponimento delle osservazioni di cui si tratta, si erano limitati a riproporre argomentazioni già esaminate in una fase preliminare alla redazione della relazione sullo stato dei beni di uso civico, relazione poi fatta propria della delibera del Consiglio comunale n. 1/2000.

Il motivo è, pertanto, infondato.

7. Analogamente da respingere è il terzo motivo nell'ambito del quale si asserisce che il Comune di Enego avrebbe rigettato le argomentazioni delle parti ricorrenti, in merito alla presunta esistenza dei requisiti per dare corso alla "legittimazione" delle aree di cui all'art. 9 della L. n. 1766/1927, utilizzando una motivazione meramente apodittica, diretta ad evidenziare che nella fattispecie in questione non sussistevano le condizioni di cui all'art. 9 sopra citato.

7.1 Con riferimento a detta censura va ricordato che l'art. 9 sopra citato nel disciplinare l'istituto della legittimazione, ne circoscrive gli effetti alla presenza di specifici presupposti, in particolare riconducibili alla circostanza che l'utilizzatore del bene abbia portato ai terreni "*sostanziali e permanenti migliorie*".

7.2 Sul punto va rilevato come risulti accertato che l'utilizzazione dei beni effettivamente posta in essere doveva considerarsi differente rispetto a quella agricola, in quanto realmente finalizzata a realizzare un uso turistico ricreativo.

7.3 Si consideri, ancora, come non sia stata data alcuna prova che le migliorie realizzate siano correlate all'uso agricolo del bene e, in ciò, contraddicendo un costante orientamento giurisprudenziale (Cons. di stato Sez. VI, sent. n. 1379 del 14-10-1998) nella parte in cui ha sancito che *“le sostanziali e permanenti migliorie previste dall'articolo 9 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 come presupposto necessario alla legittimazione dell'occupazione di terreni gravati da uso civico devono consistere in opere finalizzate alla coltivazione o comunque allo sfruttamento agricolo e zootecnico del suolo e alla soddisfazione dell'interesse agrario della collettività in misura tale da non richiedere il ricorso alla reintegra”*.

7.4 Nemmeno risulta dimostrato il rispetto della seconda condizione proposta dall'art. 9 della L. n. 1766 del 1927 per procedere alla “legittimazione” dei beni di cui si tratta nella parte in cui richiede che *“la zona occupata non interrompa la continuità del demanio civico”* e, ciò, considerando l'utilizzo attuale posto in essere dagli attuali ricorrenti e sopra ricordato.

La censura è, pertanto, da respingere.

8. Deve ritenersi infondata anche l'impugnazione proposta negli ulteriori motivi aggiunti del 02/11/2004, mediante i quali si è impugnata la delibera di Giunta regionale n. 1884 del 18/06/2004 avente ad oggetto l'accertamento e riordino delle terre di uso civico.

8.1 Parte ricorrente, oltre a riproporre argomentazioni e vizi già contenuti nei precedenti ricorsi, ha dedotto la violazione dell'art. 7 della L. Reg. 31/94 nella parte in cui consente al Comune di richiedere alla Giunta Regionale di disporre la "*sclassificazione*" delle terre ad uso civico qualora detta richiesta venga presentata dal Comune interessato e risulti che i terreni abbiano perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi e pascolivi.

8.2 Al fine di respingere quanto asserito dai ricorrenti va rilevato che il potere di disporre la "*sclassificazione*" dei beni costituisce esercizio di una discrezionalità tecnica, nell'ambito del quale il Comune di Enego ha ritenuto inesistenti i presupposti e, ciò, proprio in considerazione dell'effettivo uso posto in essere che, in quanto tale, ha determinato la perdita delle caratteristiche originarie di detti cassonetti non consentendo un recupero degli stessi alle attività agro-silvo-pastorali.

9. L'infondatezza delle censure sopra evidenziata consente di respingere il ricorso nella sua interezza.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge così come precisato in parte motiva.

Condanna le parti soccombenti, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite che liquida in Euro 1.500,00 (millecinquecento//00) per ciascuna parte costituita per un totale di Euro 3.000,00 (tremila//00) oltre iva e cpa.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 7 maggio
2014 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/05/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)