

**Nota a TAR Veneto, Sez. II, sentenza 22 maggio 2014 n. 711**

a cura di Anna Roberta Cavazza

**TAR Veneto, Sezione II, Sentenza del 7 maggio 2014 n. 711, dep. il 22 maggio 2014 (O. Settesoldi Pres. - G. Ricchiuto Cons. Est.) - Parti: Caregnato G. e altri (avv. F. Zambelli) c. Comune di Enego (avv. E. Bergamin e D. Favero) e Regione Veneto (avv. A. Cusin, R. Morra, B. Peagno)**

**Sommario: 1. Premessa. - 2. Il quadro normativo di riferimento. - 3. Le motivazioni del rigetto nel merito. - 4. La delimitazione della competenza tra il Commissario istituito dalla L. 1766/1927, il Giudice ordinario e il Giudice amministrativo. - 5. La questione di competenza in relazione al ricorso principale... - 6. ...e con riferimento ai primi motivi aggiunti - 7. Conclusioni.**

**1. Premessa.**

La questione presa in esame nella pronuncia in commento tratta di un aspetto dell'annosa vicenda relativa alla permanenza di diritti di uso civico sull'Altopiano di Asiago<sup>1</sup> ed in particolare riguarda i c.d. "casoni" (o "casonetti") siti nella Piana di Marcesina<sup>2</sup>, in provincia di Enego, oggi al confine tra il Veneto ed il Trentino Alto Adige.

Si tratta di antiche abitazioni in legno e lamiera, un tempo utilizzate dagli abitanti di Enego durante la stagione estiva per l'esercizio dei propri diritti di pascolo e legnatico gravanti sul territorio della Piana, in particolare per riporvi la legna e per usufruire di un punto d'appoggio per il bestiame.

I sedici ricorrenti agivano per sentir dichiarare l'accertamento del loro diritto di utilizzare i "casoni" avverso una delibera del Consiglio Comunale di Enego del 2000, che aveva configurato l'uso di detti manufatti come "occupazione illegittima senza titolo" al fine di poter prenderne possesso ed accatastarli come fabbricati rurali<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La questione della definizione dei confini tra le odierne Regioni ha origini molto risalenti. Una prima regolamentazione si è avuta infatti nel 1605 con la c.d. Sentenza (o "Terminazione") Roveretana del 1605, con la quale - garanti i rappresentanti dell'Arciduca Massimiliano I d'Asburgo ed i rappresentanti del Senato della Serenissima Repubblica Veneta - i baroni Wolkenstein, feudatari del Castello d'Ivano, i signori di Biseno e Caldonazzo, le comunità di Levico e Grigno, la città di Vicenza, i nobili Velo e le comunità di Enego, Rotzo e Arsiero raggiungevano una prima regolamentazione dei confini settentrionali dell'Altopiano di Asiago. I confini furono poi parzialmente modificati nel 1751 da un accordo tra il Doge Pietro Grimani e Maria Teresa d'Austria, noto come Sentenza Tridentina, adottato in esito al Congresso di Rovereto, in adempimento del quale furono installati gli oltre trenta cippi in pietra visibili ancora oggi. Per il testo in volgare della Sentenza Roveretana, si veda PREDELLI R. (a cura di), *I libri commemoriali della Repubblica di Venezia. Regesti*, Vol. VII, Cambridge University Press 2012, 15, pag. 120 segg.

<sup>2</sup> La piana, peraltro, è particolarmente nota anche perché circondata dalle cime interessate dagli eventi della Grande Guerra (l'Ortigara, il Monte Fior, la Cima Caldiera).

<sup>3</sup> I "casonetti" sono del Comune, in *Il Giornale di Vicenza* del 23.6.2014.

Con successivi motivi aggiunti, i ricorrenti impugnavano una seconda delibera comunale del 2002, integrativa della precedente, nonché la Delibera di Giunta Regionale n. 1884 del 28.6.2004 contenente "*Accertamento e riordino delle terre di uso civico*", limitatamente alla parte relativa a detti "*casoni*".

A seguito dell'udienza pubblica del 7.5.2014, la Seconda Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso, lo rigettava.

## **2. Il quadro normativo di riferimento.**

Si ricorda brevemente che il riordino degli usi civici è disciplinato dalla Legge 16.6.1927 n. 1766<sup>4</sup>, la quale ha posto le norme relative all'accertamento ed alla liquidazione "*degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune, e per la sistemazione delle terre provenienti dalla liquidazione suddetta e delle altre possedute da Comuni, università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate, soggette all'esercizio di usi civici*" (cfr. art. 1 L. cit.) e ha istituito la figura del Commissario per la liquidazione degli usi civici, cui ha assegnato il compito di procedere al loro accertamento, valutazione e liquidazione<sup>5</sup>.

Dall'impostazione del citato provvedimento, quindi, emerge l'intenzione dell'ordinamento contemporaneo di non riconoscere diritti civici di nuova costituzione e di disciplinare unicamente quelli esistenti, retaggio di precedenti sistemi giuridici, *in primis* - come nel caso qui esaminato - quelli di giurisdizione feudale.

La sistemazione dei diritti di uso civico viene attuata, nello spirito della Legge del 1927, attraverso specifici istituti, tra i quali, per quanto qui rileva, va menzionata la c.d. *legittimazione*<sup>6</sup>, finalizzata alla regolamentazione delle occupazioni di terre gravate da usi civici con imposizione sul fondo di un canone di natura enfiteutica in favore del Comune.

In seguito al trasferimento delle funzioni amministrative in materia di usi civici in capo alle Regioni<sup>7</sup>, la Regione Veneto, con L.R. 22.7.1994 n. 31, ha introdotto la propria disciplina in materia<sup>8</sup> e con la Delibera di Giunta Regionale n. 6641 del 18.12.1995, ha approvato le relative norme e procedure di attuazione.

---

<sup>4</sup> V. anche il Regolamento per l'esecuzione della L. 1766/1927, adottato con R.D. 26.2.1928 n. 332.

<sup>5</sup> MARINELLI F., *Gli usi civici*, II ed., Giuffrè, Milano 2013, pag. 73 segg.

<sup>6</sup> Artt. 9 e 10 L. 1766/1927 e artt. 25 segg. R.D. 332/1928.

<sup>7</sup> Art. 66 D.P.R. 24.7.1977 n. 616.

<sup>8</sup> Disciplinando "*l'accertamento della consistenza delle terre di uso civico per recuperarle all'uso previsto dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, e per renderle uno strumento primario necessario allo sviluppo delle popolazioni, all'incremento delle attività economiche delle zone rurali, alla tutela e valorizzazione ambientale*" (art. 1 L.R. cit.).

Con l'introduzione della disciplina regionale si è prevista la possibilità per la Regione, su richiesta del Comune, di disporre la c.d. *sclassificazione* dei terreni gravati - che consente la definitiva rimozione del vincolo di destinazione agricolo-pastorale - in caso di mutamento d'uso dei beni qualora questi *"abbiano irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi e pascolivi per effetto di occupazioni abusive o di utilizzazioni improprie ormai consolidate"*<sup>9</sup>.

### **3. Le motivazioni del rigetto nel merito.**

Con la sentenza in esame il TAR Veneto si è pronunciato su una questione, particolarmente sentita in territorio altopianese, che si protraeva da ben quattordici anni<sup>10</sup>, confermando che la proprietà dei *"casoni"* debba spettare al Comune di Enego e ritenendo che il loro attuale utilizzo da parte dei ricorrenti non sia supportato da alcun valido titolo.

I privati si ritenevano legittimati all'uso dei manufatti da una precedente delibera consiliare del 1904, la quale avrebbe implicitamente concesso ai loro danti causa *"un titolo di godimento a titolo individuale"* e di conseguenza ritenevano che il Comune, qualora avesse inteso porre fine a detto utilizzo, avrebbe dovuto provvedere con un espresso provvedimento di revoca.

Operando una diversa interpretazione del contenuto della delibera del 1904, il TAR ha ritenuto, al contrario, che l'Amministrazione Comunale dell'epoca avesse inteso unicamente disciplinare l'utilizzo dei *"casoni"* da parte dei *"possessori in quel momento esistenti"* al fine di impedire l'ulteriore edificazione sul territorio, senza tuttavia costituire un diritto di utilizzo permanente in favore degli occupanti originari e dei loro aventi causa<sup>11</sup>, invocando, a supporto di detta interpretazione, il costante orientamento

---

<sup>9</sup> Cfr. l'art. 7 L.R. cit.

<sup>10</sup> Il ricorso porta il n. R.G. 1232/2000.

<sup>11</sup> La tesi sostenuta dai ricorrenti, peraltro, imporrebbe alcune osservazioni sui limiti di ammissibilità di un provvedimento amministrativo implicito ed in particolare sulla sua compatibilità con i principi di legalità e tipicità dell'azione amministrativa. Ci si limita qui a ricordare che si è in presenza di un atto amministrativo implicito quando la p.A., pur non adottando formalmente un provvedimento, ne determina univocamente il contenuto sostanziale attraverso un comportamento materiale oppure determinandosi in modo da non potersi ricavare altra volontà se non quella equivalente al corrispondente provvedimento. La giurisprudenza è orientata a ritenere che i provvedimenti amministrativi impliciti, seppure nella ricorrenza di particolari condizioni: in merito, v. **Cons. di Stato, Sez. IV, 18.10.2002 n. 5758, in Foro amm. CDS 2002, 2384**, secondo cui *"l'atto amministrativo implicito può configurarsi qualora sussistano: una manifestazione espressa di volontà (comportamento concludente o altro atto amministrativo) proveniente dalla p.a. e a contenuto amministrativo; l'atto o il comportamento devono provenire da un organo competente e nell'esercizio delle sue attribuzioni; l'atto non deve rispettare una forma solenne; dal comportamento deve desumersi in modo non equivoco la volontà provvedimentale, cioè deve esistere un collegamento esclusivo e bilaterale tra atto implicito e atto presupponente, nel senso che l'atto implicito deve essere l'unica conseguenza possibile di quello espresso"*. Cfr. anche **CORDASCO A., Atto amministrativo implicito e compatibilità con la L. 241/90. La peculiare figura dell'Authority**, in *Gazzetta Amministrativa della Repubblica Italiana*, n. 1/2013, pag. 67.

giurisprudenziale secondo cui l'uso dei beni gravati da uso civico deve necessariamente avere natura temporanea e precaria<sup>12</sup>.

La Seconda Sezione, inoltre, ha condiviso l'impostazione del Comune laddove ha statuito che nella fattispecie in esame non sussistono nemmeno i presupposti necessari per addivenire alla *legittimazione*<sup>13</sup>. Si è invero considerato che, nel tempo, l'originaria finalità agricola dei manufatti è venuta meno (poiché oggi i "casoni" utilizzati perlopiù per "finalità turistico-ricreative") e che tale mutamento d'uso non è compatibile con il necessario apporto di "sostanziali migliorie", la cui rilevanza, in vista della legittimazione, è necessariamente subordinata al mantenimento dell'utilizzo del bene per fini agricoli<sup>14</sup>.

#### **4. La delimitazione della competenza tra il Commissario istituito dalla L. 1766/1927, il Giudice ordinario e il Giudice amministrativo.**

Al di là delle questioni di merito, che appaiono significative anche in prospettiva storica, nella sentenza in esame il TAR Veneto - esaminando e rigettando l'eccezione proposta dalla Regione, che riteneva competente a decidere sul ricorso il Commissario per la liquidazione degli usi civici - approfitta per soffermarsi su alcuni principi relativi alla ripartizione della competenza di quest'ultimo organo rispetto al Giudice amministrativo ed al Giudice ordinario.

Si premette che la competenza dei Commissari per la liquidazione degli usi civici<sup>15</sup> è specificamente definita dall'art. 29 della L. 1766/1927, secondo cui questi non soltanto procedono "su istanza degli interessati od anche di ufficio, all'accertamento, alla valutazione, ed alla liquidazione" dei

---

<sup>12</sup> Sul punto, v. la recente TAR Trentino Alto Adige Trento, 12.3.2014 n. 78, in *Foro amm.* 2014, 3, 863 e, in precedenza, v. Cass. Civ. SS.UU., 10.3.1995 n. 2806, in *Giust. Civ. Mass.* 1995, 574; Cass. Civ., Sez. III, 5.5.1993 n. 5187, in *Dir. e giur. agr.* 1994, 419 e Cass. Civ., Sez. II, 24.3.1983 n. 2069, in *Riv. dir. agr.* 1984, 131.

<sup>13</sup> L'art. 9 L. 1766/1927, infatti, prevede che le terre di uso civico abusivamente occupate possano essere legittimate a condizione che ricorrano *congiuntamente* tre requisiti, individuati nella durata ultradecennale dell'occupazione, nell'apporto, da parte dell'occupatore, di "sostanziali e permanenti migliorie" e nel mantenimento della continuità dei terreni.

<sup>14</sup> L'orientamento è costante: cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, 13.5.2002 n. 2557, in *Foro amm. CDS* 2002, 1303; Cons. di Stato, Sez. VI, 14.10.1998 n. 1379, in *Dir. e giur. agr.* 1999, 254; nella giurisprudenza di merito, v. TAR Abruzzo Pescara, 27.6.2005 n. 411, in *Foro amm. TAR* 2005, 6, 2091; TAR Campania Salerno, Sez. II, 23.3.2004 n. 214, in *Foro amm. TAR* 2004, 806 e TAR Napoli, Sez. I, 26.10.1992 n. 367, in *Foro amm.* 1993, 1639.

<sup>15</sup> I Commissari per la liquidazione degli usi civici sono organi speciali di giurisdizione rimasti in funzione ai sensi della VI Disp. Trans. della Costituzione. Secondo l'attuale assetto normativo, essi sono nominati dal CSM tra i magistrati ordinari di grado non inferiore a consigliere di Corte d'Appello e mantengono le funzioni giurisdizionali assegnate loro dalla L. 1766/1927. Le funzioni amministrative strumentali all'esercizio della giurisdizione, in quanto non siano di competenza del C.S.M., spettano invece al Ministero della Giustizia. Si veda, in proposito, *Riesame della posizione dei magistrati addetti ai Commissariati agli usi civici dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 398 del 1989. Risoluzione 9 marzo 1994*, in [http://www.csm.it/circolari/circ3\\_7.pdf](http://www.csm.it/circolari/circ3_7.pdf). Sul punto, si veda anche CARINCI F. - TENORE V., *Il pubblico impiego non privatizzato*, Vol. I, Giuffrè 2007, pag. 54, nota 66 e i richiami ivi citati.

diritti di uso civico, ma sono altresì preposti a conoscere di "tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate", sovrintendendo anche la fase esecutiva. Ai Commissari, in altri termini, spetta la decisione sull'accertamento della qualità dei terreni che si assumono di uso civico (c.d. *qualitas soli*).

Occorre tuttavia verificare se la contestazione sulla demanialità del suolo costituisca o meno l'oggetto principale del giudizio. La competenza dei Commissari, infatti, è ritenuta sussistere unicamente allorché la questione sia destinata ad essere definita con efficacia di giudicato, perché sollevata in via principale dal preteso titolare o utente del diritto civico; qualora invece, la pretesa demanialità del bene sia eccepita allo scopo di negare l'esistenza del diritto soggettivo di cui la controparte ritenga di essere titolare, tale eccezione si risolve nella contestazione di un fatto costitutivo del diritto azionato dalla controparte e come tale non potrà che trovare un accertamento incidentale da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria<sup>16</sup>.

Con riferimento alla delimitazione della competenza tra i Commissari ed il Giudice amministrativo, la giurisprudenza ha avuto occasione di affermare che mentre ai primi è attribuita la cognizione di "un numero chiuso di azioni tipiche" riguardanti le situazioni in cui è direttamente in contestazione la *qualitas soli*<sup>17</sup>, al Giudice amministrativo spetta conoscere le

<sup>16</sup> Sul punto si registrano diverse pronunce della Suprema Corte a Sezioni Unite: si veda in proposito Cass. Civ., SS.UU., 1.3.2002 n. 3031, in *Giust. Civ. Mass.* 2002, 370; Cass. Civ., SS.UU., 19.6.1996 n. 5621, in *Giust. Civ. Mass.* 1996, 881; Cass. Civ., SS.UU., 14.5.1993 n. 5506, in *Dir. e giur. agr.* 1994, 157 e Cass. Civ., SS.UU., 18.11.1989 n. 4944, in *Giust. Civ. Mass.* 1989, 11. V. anche Cass. Civ. SS.UU., ord. 19.2.1990 n. 112, in *Giust. Civ. Mass.* 1990, 2, in cui si specifica che "qualora la controversia investa la demanialità o l'allodialità dell'immobile oggetto della contesa - come avviene allorché un privato agisca per fare riconoscere la sussistenza del proprio diritto di proprietà sullo stesso nei confronti di un comune il quale ne eccipisca la demanialità civica - il contrasto involge inevitabilmente il tema dell'esistenza dei diritti di uso civico adottati; con la conseguenza che, à sensi dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, la causa appartiene alla competenza giurisdizionale del commissario regionale per la liquidazione degli usi civici".

<sup>17</sup> Cfr. in proposito TAR Lazio Roma, 14.12.2012 n. 10408, in *Foro Amm.*, TAR 2012, 12, 3869; secondo cui: "sussiste la giurisdizione dei commissari per la liquidazione degli usi civici in relazione a tutte le controversie relative all'accertamento, alla valutazione ed alla liquidazione dei diritti di uso civico, allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendicazione e ripartizione delle terre e, quindi, in sostanza, con riferimento ad ogni controversia avente ad oggetto l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico e degli altri diritti di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune o di una frazione - comprese quelle nelle quali venga in contestazione la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni - nonché con riferimento a tutte le controversie nelle quali la soluzione di alcuna delle suddette questioni si ponga come antecedente logico giuridico della decisione ... ovvero si pone una questione in ordine allo svolgimento delle operazioni affidate ai commissari stessi ... per contro, va riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo per le ipotesi in cui non sia necessario accertare la "qualitas soli" né in via principale né in via incidentale ... e/o non venga in contestazione l'appartenenza dell'area alla collettività civica... id est in tutte le ipotesi in cui la controversia risulti incentrata sul contestato esercizio del potere di legittimazione e/o sulla violazione delle norme che disciplinano il procedimento di legittimazione sugli usi civici e non direttamente sulla sottesa situazione proprietaria...". Nello stesso senso, v. TAR Campania Salerno, Sez. II, 17.6.2008 n. 1959, in *Foro Amm.*, TAR 2008, 6, 1838 e TAR Abruzzo Pescara, 27.6.2005 n. 411, in *Foro Amm.*, TAR 2005, 6, 2091.

controversie aventi ad oggetto provvedimenti che abbiano disposto il riordino o l'introduzione di una nuova disciplina sugli usi civici in un dato territorio. Ne deriva che, a fronte di un atto autoritativo di siffatta portata, emanato dall'Amministrazione in seguito al relativo procedimento, la posizione del privato non può che qualificarsi come di interesse legittimo<sup>18</sup>.

### **5. La questione di competenza in relazione al ricorso principale...**

La Seconda Sezione del TAR Veneto, con il provvedimento in esame, ha affrontato la questione di competenza sotto due distinti profili, che appare opportuno esaminare separatamente e che corrispondono l'uno al motivo principale di ricorso, l'altro ai primi motivi aggiunti.

Con riferimento al ricorso principale, il TAR ha dimostrato di condividere l'orientamento giurisprudenziale da ultimo citato, e ciò tenendo presente la qualificazione giuridica dei provvedimenti impugnati fornita dai ricorrenti, i quali, come si è detto, volevano sentir accertare la legittimità dell'uso dei "casoni" in base ad una delibera consiliare del 1904 che, attribuendo ai loro danti causa il diritto di utilizzarli, si sarebbe potuta qualificare come un provvedimento implicitamente concessorio.

Detta impostazione, respinta nel merito, è stata tuttavia valorizzata ai fini della determinazione della competenza<sup>19</sup>.

Il TAR ha rilevato, infatti, che le Delibere del Consiglio Comunale oggetto d'impugnativa sono "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"<sup>20</sup> ed "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".

L'esistenza, quindi, di un procedimento amministrativo volto al riordino della disciplina degli usi civici sul territorio in questione,

---

<sup>18</sup> Per restare sull'Altopiano di Asiago, v. Cass. Civ. SS.UU., 2.12.2008 n. 28541, in *Giust. Civ. Mass.* 2008, 12, 1724. In questo caso il Comitato ricorrente aveva impugnato il provvedimento con cui la Regione Veneto aveva respinto l'istanza volta ad ottenere la ricostituzione della c.d. Regola di Gallio; nella pronuncia si legge che "oggetto precipuo del giudizio di cui si tratta è la ricostituzione della regola (...) ricostituzione che la legge subordina a un provvedimento autoritativo, di carattere non meramente ricognitivo ma costitutivo, da adottare all'esito di un procedimento consistente in accertamenti, verifiche, valutazioni e apprezzamenti, comportanti l'esercizio di discrezionalità non puramente tecnica, a fronte della quale la situazione giuridica soggettiva dell'istante risulta come eminentemente di interesse legittimo".

<sup>19</sup> La Seconda Sezione, peraltro, aveva altresì ritenuto incontestato il fatto che sui terreni oggetto del giudizio astrattamente esistesse un diritto di uso civico, circostanza che, secondo quanto sopra riferito, avrebbe probabilmente consentito di per sé sola il rigetto dell'eccezione.

<sup>20</sup> V. il punto 1.5 della sentenza in commento.

potenzialmente lesiva di un diritto d'uso dei manufatti asseritamente derivante dal precedente provvedimento concessorio implicito, ha determinato il TAR a ritenere correttamente radicato il giudizio secondo l'art. 133, 1° comma lett. b) c.p.a., che devolve alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo *"le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi e quelle attribuite ai tribunali delle acque pubbliche e al Tribunale superiore delle acque pubbliche"*. Detta conclusione, a parere della Sezione, non è inficiata dal fatto che i ricorrenti avessero proposto una domanda di accertamento del loro diritto all'utilizzo dei "casoni", non ostacolando ciò la valutazione della legittimità dei provvedimenti oggetto d'impugnativa<sup>21</sup>.

#### **6. ...e con riferimento ai primi motivi aggiunti.**

La competenza del Giudice amministrativo è stata affermata anche sotto un secondo profilo, che contribuisce a specificare ulteriormente le reciproche attribuzioni degli organi giurisdizionali potenzialmente coinvolgibili in materia di usi civici.

Si è detto che la delibera consiliare del 2002 impugnata con i primi motivi aggiunti è stata contestata dai ricorrenti laddove il Comune, oltre a respingere le loro osservazioni, ha ritenuto corretto l'operato dell'Amministrazione che aveva disposto di non procedere alla legittimazione delle occupazioni abusive.

Ad ulteriore dimostrazione della corretta instaurazione del giudizio, il TAR ha ritenuto di aderire a due consolidati indirizzi giurisprudenziali elaborati proprio con riferimento all'istituto della legittimazione.

Il primo di questi riguarda l'analisi della posizione giuridica soggettiva di cui il privato può dirsi portatore, nei confronti dell'Amministrazione, qualora abbia sollecitato l'attivazione del procedimento ex art. 9 L. 1766/1927.

Secondo costante giurisprudenza, infatti, un diritto soggettivo di natura reale, tutelabile innanzi al Giudice ordinario, sorge in capo al privato soltanto dopo l'approvazione della concessione di legittimazione. Nella fase procedimentale anteriore, invece, l'occupante abusivo - e allo stesso modo chi voglia opporsi, in veste di controinteressato - deve ritenersi titolare di un mero interesse legittimo, poiché la valutazione sulla possibilità di addivenire alla legittimazione rientra nella discrezionalità dell'Amministrazione, che procede a vagliare la sussistenza dei presupposti previsti dalla Legge per l'applicazione di detto istituto.

---

<sup>21</sup> L'annullamento delle delibere citate, peraltro, era stato chiesto dai ricorrenti come pronuncia consequenziale all'auspicato accoglimento della domanda di accertamento.

Il secondo orientamento evocato dal TAR, seppure a semplice conferma delle conclusioni già raggiunte in virtù di quanto sopra, concerne la natura del procedimento di legittimazione.

La questione, oggi oramai unanimemente risolta, era sorta, dopo l'entrata in vigore della L. 1766/1927, in considerazione della natura per così dire "bifronte" del Commissario per la liquidazione degli usi civici.

Detto organo, infatti, può limitarsi ad esaminare la domanda di legittimazione in via amministrativa oppure essere coinvolto in via giurisdizionale laddove, all'interno del medesimo procedimento, sorgano contestazioni sull'appartenenza al demanio civico dei fondi o sul carattere abusivo dell'occupazione. Mentre la fase contenziosa così instaurata si conclude con un provvedimento di natura propriamente giurisdizionale, l'esito del procedimento di legittimazione, in assenza di siffatti interventi commissariali, è costantemente individuato in un provvedimento amministrativo di natura concessoria<sup>22</sup>.

Nel caso di specie, quindi, il TAR ha confermato sussistere, in capo ai ricorrenti, un astratto interesse legittimo all'annullamento del diniego di legittimazione, azionabile dinanzi al Giudice amministrativo.

Anche sotto questo profilo, pertanto, la Seconda Sezione si è ritenuta competente a decidere del ricorso.

---

### **7. Conclusioni.**

La decisione in commento - con cui, come si è rilevato, la Seconda Sezione del TAR Veneto ha dimostrato di aderire ad orientamenti giurisprudenziali consolidati - merita segnalazione, più che per i principi affermati, per aver contribuito a porre un altro tassello nel complesso mosaico di riordino delle terre di uso civico nel Veneto, in cui spesso si è presentata, e tuttora si presenta, la necessità di addivenire alla definitiva sistemazione di preesistenti diritti di godimento collettivi facenti capo alle collettività territoriali.

Il caso analizzato si differenzia da due altri scenari che talvolta caratterizzano l'attuale processo di sistemazione degli usi civici.

---

<sup>22</sup> Cfr. Cass. Civ. SS.UU., 8.8.1995 n. 8673, in *Dir. e giur. agr.* 1996, 166, nel testo: "...nella fase anteriore alla concessione della legittimazione, sia l'occupante abusivo, sia colui che si opponga all'emanazione di tale provvedimento, eccedendo 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, e della conseguente trasformazione in allodio del bene gravato dall'uso civico, 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"; cfr. anche Cass. Civ. SS.UU., 21.11.1983 n. 6916, in *Giust. Civ. Mass.* 1983, 10.



Da un lato, infatti, esso si distanzia dalle situazioni in cui sui beni gravati viene proseguita, nel tempo, una gestione coerente con l'originaria destinazione agricolo-pastorale.

Dall'altro lato, la situazione qui considerata presenta una maggiore linearità rispetto a casi - di più complessa trattazione - in cui sui beni gravati sono stati realizzati interventi edificatori, magari seguiti da successivi passaggi di proprietà (perfezionati più o meno ritualmente), con la conseguente necessità, per la giurisprudenza amministrativa e commissariale, di dipanare talvolta dei veri e propri gineprai giuridici.

Non è mancato chi, in dottrina, ha ritenuto che di fronte a queste ultime fattispecie - per le quali il recupero della destinazione originaria dei beni gravati appare, in effetti, grandemente arduo - possa trovare applicazione il sopra richiamato istituto della *sclassificazione*, e ciò primariamente per fruire dell'effetto di rimozione del vincolo di destinazione e con questo della qualifica di *res extra commercium* del bene<sup>23</sup>.

Nel caso analizzato - che pure effettivamente contemplava un utilizzo dei beni gravati difforme da quello originario - il TAR ha preferito valorizzare il ruolo dell'Amministrazione comunale, alla cui discrezionalità tecnica, in ultima istanza, è affidata la verifica circa l'effettiva sussistenza dei presupposti normativi necessari per addivenire alla rimozione del vincolo di destinazione collettivo.

*avv. Anna Roberta Cavazza*

*nata a Vicenza il 20.6.1982*

*residente a Vicenza, Via Lussemburgo n. 29/a*

*iscritta all'Ordine degli Avvocati di Vicenza dal 13.1.2010*

*c/o Studio Legale Cimino Pizzato Trovato Fabbris, Piazza Stazione n. 7, 35131 Padova*

*e-mail: annaroberta.cavazza@associazionelegale.it*

*recapito telefonico: 049/8763749*

---

<sup>23</sup> Cfr. GAZ E., nota a **Commissariato per la liquidazione degli usi civici del Veneto, 25.5.1993 n. 6**, in *Riv. Amm. Reg. Veneto*, 1997, 3, pronunciata in riferimento ai terreni denominati "Prati Manzana" in Comune di Voltago Agordino (BL).