

**11ª Riunione Scientifica sul tema: Il governo della proprietà collettiva.  
Trento 17-18 Novembre  
Università degli studi di Trento**

**“Ricorso avanti al Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Venezia promosso dal Ministero della Difesa, Ministero dell’Economia e delle Finanze e dall’Agenzia del Demanio contro la Regione del Veneto e i Comuni di Arsiero (VI), Cison del Grappa (VI) ed Enego (VI) per l’annullamento di provvedimenti di reintegra di beni di uso civico espropriati negli anni ‘60 dal Ministero della Difesa”**

A cura dell’Ufficio usi civici e vincolo idrogeologico – Direzione Foreste ed Economia Montana della Regione del Veneto – Stefano Occhipinti, Erica Zangrando

A seguito dell’applicazione della Legge Regionale 22 luglio 1994 “Norme in materia di usi civici” sono state concluse le operazioni di riordino delle terre di uso civico dei Comuni di Arsiero (VI), Cison del Grappa (VI) ed Enego (VI) ed approvati i progetti di riordino con deliberazioni di Giunta Regionale del Veneto (D.G.R. n. 2727 del 03.08.1999, n. 1884 del 18.06.2004, n. 1187 del 18.03.2005).

Con tali provvedimenti è stata disposta la reintegra, ai sensi dell’art. 4 della LR 31/94, nel demanio civico dei tre Comuni di terreni espropriati negli anni ‘60 dal Ministero della Difesa a favore del Demanio Pubblico dello Stato – Ramo Difesa Aeronautica (Decreti Prefettizi n. 6437 del 15.06.1964, n. 11877 del 20.05.1966 e n. 18015 del 05.07.1965), ciò in quanto:

- i relativi progetti di riordino hanno attestato la recuperabilità dei terreni alla destinazione agro-silvo-pastorale;
- gli atti di esproprio, emanati in assenza della prescritta autorizzazione di cui all’art. 12 della L. 1766/27, sono stati ritenuti nulli.

Limitatamente ai beni dei Comuni di Cison del Grappa ed Enego, poiché i Ministeri interessati avevano già presentato ricorso al Commissario per la liquidazione degli Usi Civici di Venezia contro le deliberazioni di Consiglio comunale che proponevano la reintegra dei terreni, la Giunta Regionale del Veneto ha disposto la reintegra fatta salva la successiva decisione in sede giurisdizionale da parte del Commissario, e fatta salva altresì la possibilità per i Comuni di procedere ad un esperimento di conciliazione secondo quanto previsto dall’art. 29 della L. 1766/27.

Le superfici in questione risultano pari a circa 72 ettari (14,8695 Ha per Arsiero, 25,0142 Ha per Cison del Grappa e 32,3248 Ha per Enego) e sono attualmente costituite da terreni per lo più a prato e pascolo, ed in minima parte da strutture militari costruite in passato dal Ministero della Difesa oggi dismesse e in totale stato di abbandono.

I Ministeri della Difesa, dell’Economia e delle Finanze e l’Agenzia del Demanio, rappresentati e difesi dall’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia, hanno presentato ricorso al Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Venezia nei confronti dei tre Comuni e della Regione del Veneto per l’annullamento dei citati provvedimenti di reintegra, sulla base, in sintesi, delle seguenti argomentazioni:

- i terreni erano stati espropriati negli anni ‘60 per ragioni di pubblica utilità a favore del Demanio dello Stato - Ramo Esercito per esigenze connesse alla difesa nazionale e da allora posseduti dallo Stato per oltre un ventennio;
- i relativi atti ablativi non furono a suo tempo impugnati nel termine di decadenza e non possono essere pertanto più modificati né in sede amministrativa né in sede giurisdizionale;
- appare del tutto irrilevante che in tempi recenti l’area non sia più, in tutto o in parte, utilizzata per gli scopi per cui fu espropriata; il diritto di proprietà non è soggetto a prescrizione;
- l’atto amministrativo può essere dichiarato nullo quando l’autorità che lo ha assunto era priva del relativo potere; nel caso di specie non può contestarsi che l’espropriante difettesse di tale potere;

- il pubblico interesse alla salvaguardia della destinazione civica dei beni può risultare soccombente rispetto ad altro interesse pubblico preminente (difesa nazionale); il bene potrà così essere sottratto alla sua destinazione senza osservare la procedura di cui alla legge 1766/27;

chiedendo quindi che venga accertato il consolidato diritto di proprietà demaniale dello Stato sui terreni medesimi a seguito dell'avvenuto esproprio e conseguente uso ventennale.

La Regione del Veneto, nel ritenere infondate le motivazioni dei ricorrenti, ha formulato le seguenti controdeduzioni.

In primo luogo è stata ribadita la nullità degli atti ablativi in quanto i beni del demanio civico universale sono espropriabili per pubblica utilità solo se preventivamente "sdemanializzati" ai sensi dell'art. 12 della L. 1766/27; ciò in quanto i beni di uso civico sono inalienabili, incommerciabili, non suscettibili di usucapione, di pignoramento e, quindi, di espropriazione forzata tanto su istanza di privati, quanto della stessa pubblica amministrazione, salvo che la loro alienazione non sia autorizzata nei casi e nei modi di legge (Cfr. Commissario agli usi civici del Lazio 4 giugno 1981, in Nuovo dir agr., 1983, p. 370; Commissione usi civici Lazio 18 febbraio 1991).

L'eventuale espropriazione per pubblica utilità dei beni di uso civico, per essere posta in essere, deve essere preceduta da una valutazione comparativa dei due interessi coinvolti a cui è comunque riconosciuto carattere pubblico (nel caso in esame: l'interesse alla difesa nazionale e l'interesse alla conservazione delle terre di uso civico, con particolare riguardo alle funzioni di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio da esse svolte). Il contemperamento degli interessi sottesi all'utilizzo dei beni di uso civico deve avvenire nell'ambito del procedimento di autorizzazione previsto dalla legge n. 1766/1927, attraverso quindi il coinvolgimento delle popolazioni interessate e della Regione (in passato Ministero dell'Agricoltura) quale ente esponenziale della collettività generale.

Tale comparazione, necessaria ed indispensabile, doveva all'epoca essere effettuata da una autorità diversa rispetto a quella espropriante (vedasi in proposito: Consiglio di Stato, IV Sez., 15 dicembre 1978 n. 1224, Sentenza Corte Costituzionale 10 maggio 1995 n. 156 e Sentenza Corte Costituzionale 21 novembre 1997 n. 345).

Nel caso di specie, non essendo stata emessa, dall'allora competente Ministero dell'Agricoltura, la preventiva autorizzazione di cui all'art. 12 della L. 1766/27, gli atti di esproprio sono da considerarsi nulli e l'amministrazione espropriante ha di fatto agito in carenza di potere.

Solo nei casi di esproprio effettuati in passato dal Ministero dell'Agricoltura, medesimo organo deputato al rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 12 della L. 1766/27, ed esclusivamente in relazione a precise previsioni di legge (art. 111 della legge 30 dicembre 1923, n. 3267 e art. 29 della legge 27 ottobre 1966, n. 910), è stato riconosciuto valido il relativo atto di esproprio ed il potere di agire dell'espropriante (Cfr. Sentenza Corte di Cassazione V Sez. 03.12.1960 n. 825, Sentenza Corte di Cassazione a Sezioni Unite 08.10.1960 n. 2622, Consiglio di Stato II Sez. 21.01.1969 n. 1492/68, Corte di Appello Roma 21 aprile 1992).

In secondo luogo, posto che il decreto di esproprio debba dichiararsi nullo, l'occupazione acquisitiva del Ministero, seguita all'uso pacifico ed ininterrotto del bene per venti anni almeno, non può comunque comportare il legittimo trasferimento in proprietà dei beni medesimi al Ministero. Tale fattispecie infatti si configurerebbe come usucapione, ma la dottrina e la giurisprudenza, in particolare della Corte di Cassazione, hanno più volte affermato che i beni di uso civico oltre ad essere caratterizzati da un forte vincolo di inalienabilità (l'alienazione risulta condizionata all'autorizzazione di cui all'art. 12 della L. 1766/27) sono totalmente inusucapibili e i relativi diritti di uso civico risultano imprescrittibili.

Peraltro, ai sensi dell'art. 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 e degli artt. 25 e segg. del R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, qualora sulle terre di uso civico siano avvenute occupazioni le terre dovranno essere restituite al Comune, all'associazione o alla frazione del Comune, a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti. Ciò può non avvenire solo nel caso sia possibile applicare l'istituto della legittimazione, previsto dai medesimi articoli di legge per i terreni oggetto di migliorie agrarie.

Inoltre, il fatto che le aree e le strutture realizzate sulle terre di uso civico non siano più utilizzate per gli scopi per i quali furono espropriate, motiva l'impossibilità di applicare a tali beni l'istituto della sclassificazione previsto dall'art. 7, comma II, della legge regionale n.

31/94, mancando il presupposto che i beni stessi abbiano perduto irreversibilmente la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi e pascolivi.

Nel caso dei Comuni di Enego e Cison del Grappa l'esproprio è avvenuto in assenza del provvedimento di esistenza del demanio civico. Tale circostanza non ha comunque influenza sulla succitata nullità degli atti di esproprio, in quanto l'eventuale provvedimento finale di accertamento delle terre di uso civico non è un atto di natura costitutiva, ma un atto di natura meramente dichiarativa che accerta la "qualitas soli" dei beni. Pertanto la natura giuridica di terreni di uso civico sussisteva, anche antecedentemente all'emanazione di un provvedimento definitivo di dichiarazione di esistenza e consistenza del demanio civico.

Con sentenze n. 26, 27 e 28 del 13 maggio 2005 il Commissario degli usi civici di Venezia ha rigettato le opposizioni proposte dalle Amministrazioni statali.

Nelle motivazioni delle sentenze il Commissario ha individuato quale problema fondamentale della controversia la possibilità di ritenere o meno assoggettabili ad espropriazione i beni gravati da uso civico e nell'individuare le condizioni e i presupposti di legittimità di tale procedura, verificandone l'osservanza nel caso che occupa e le conseguenze dell'eventuale mancato rispetto.

Il Commissario ha ritenuto che l'esproprio sia ammissibile da parte dello Stato-amministrazione, previa valutazione, attraverso l'interlocuzione delle varie articolazioni competenti, circa il bilanciamento degli interessi sottesi all'assoggettamento ed alla conservazione del regime degli usi civici ovvero di esigenze pure immancabilmente di portata generale in ipotesi prevalente sui primi.

Viene posta poi l'attenzione su recenti pronunzie emesse dalla Corte Costituzionale che si sono tradotte nell'affermazione chiara "... della necessità che gli interventi e le determinazioni relative alla destinazione e alle facoltà di godimento dei beni di uso civico, siano precedute dall'assegnazione dei beni coinvolti alla categoria a) contemplata dall'art. 11 della L. 1766/27 ovvero, se già ivi inclusi, che l'alienazione o il mutamento di destinazione degli stessi abbia luogo previo ottenimento dell'autorizzazione ministeriale allora prevista, ex art. 12 della medesima legge (v., in particolare la sentenza n. 345 del 1997). Tale orientamento appariva, del resto, convalidato anche da pronunzie non recenti ma neppure contraddette, della Corte regolatrice (v. sentenza Cass., Sez. Un. 11.06.1973 n. 1671) ed in tempi più vicini riaffermato da pronunzie commissariali rese in fattispecie analoghe a quella che occupa (vedi Commissario Usi Civici per il Lazio 18.02.1991 in Giust. Civ. 1991, 1343 e segg.).".

Ad avviso del Commissario dall'indiscussa carenza dell'autorizzazione menzionata "deve trarsi la conseguenza, contraria all'impostazione delle ricorrenti, che la valutazione comparativa degli interessi coinvolti - demandata, come si è rammentato, a diverse emanazioni dello Stato-amministrazione - sia difettata, non essendo dato neppure rinvenire previsioni legislative differenti, le quali, in termini preventivi e generali abbiano affrontato e risolto il potenziale conflitto tra esigenze meritevoli di tutela ed entrambe riferibili alla collettività (non individuabili, per i beni qui controversi, nelle disposizioni di cui agli artt. 74 e segg della legge 25.06.1865 n. 2359).

La conseguenza che ne deriva non può essere, come sostengono le ricorrenti, quella dell'intangibilità e permanenza di effetti, per i fini che qui occupano, degli atti ablatori non tempestivamente impugnati, bensì l'omissione rilevata si riverbera direttamente ed immediatamente, in termini di carenza, sul potere dell'autorità che ebbe ad adottare i provvedimenti espropriativi, mancanza indotta dall'assenza delle autorizzazioni ricordate, certamente accertabile in questo giudizio, ove si consideri che il rituale esercizio del potere di espropriazione alle epoche rispettive concretato, costituisce presupposto di accoglibilità della pretesa di accertamento negativo che le odierne ricorrenti hanno svolto e che sulla constatazione dell'avvenuta esplicazione dello stesso, contra ius, non incide la conseguente mancata attualità dell'esercizio del diritto collettivo suindicato.

Il corollario che ne discende è che la situazione di fatto determinata dalla materiale apprensione dei terreni disputati e dall'esecuzione, sui medesimi, di opere destinate alla difesa militare, non sorretta dagli indispensabili antecedenti giuridico-fattuali, non può stimarsi idonea a caducare l'uso civico esistente su detti beni: in realtà la prospettazione di un'occupazione acquisitiva così, comunque realizzata, si scontra con la considerazione delle ben note connotazioni di indisponibilità, imprescrittibilità ed inusucapibilità dei beni oggetto di

*uso civico, sacrificabili solo nelle ipotesi ed alle condizioni previste dalla legge, nella fattispecie non ravvisabili ...”.*

Il Commissario ha dunque rigettato l'opposizione correlativamente accertandosi, come richiesto dalle parti resistenti, la ritualità e legittimità dell'avvio del procedimento di reintegra e del provvedimento regionale che ha disposto il riordino e la reintegra nel demanio civico dei rispettivi Comuni dei terreni in contestazione per i quali non figurano documentatamente comprovate immutazioni che ne precludano la recuperabilità all'uso civico.

Successivamente, in data 01.08.2005 il Ministero della Difesa e il Ministero dell'Economia e delle Finanze hanno presentato ricorso avanti la Corte d'Appello di Roma – Sezione Speciale usi civici, contro il Comune di Arsiero e nei confronti della Regione Veneto, avverso la sentenza n. 26 del 13.05.2005 del Commissario per la liquidazione degli usi civici. Per il momento non risulta che siano stati presentati ricorsi avverso le altre sentenze n. 27 e 28 del 13 maggio 2005, riguardanti rispettivamente le reintegre di beni ai demani civici del Comune di Cison del Grappa e del Comune di Enego.

Nel reclamo in appello contro la Sentenza n. 26/2005 del Commissario, i ricorrenti sostengono in primis il difetto di giurisdizione del Commissario agli usi civici in quanto i terreni sarebbero rimasti nella proprietà dell'Amministrazione comunale e per tale aspetto, la competenza-giurisdizione spettava al Giudice ordinario non potendo il Commissario conoscere di diritti soggettivi. Inoltre in relazione alla richiesta di annullamento del provvedimento di reintegra, la competenza riguarda il giudice amministrativo.

I ricorrenti sostengono inoltre che:

- gli atti espropriativi non furono mai impugnati, e potendo ritenere che siano divenuti intangibili dovrebbe quindi essere il Comune a provare l'attualità dell'uso civico, affermando in particolare che su tale punto la decisione del Commissario non è motivata;
- l'Amministrazione statale, pur in mancanza dell'autorizzazione di cui all'art. 12 della L. 1766/27, era allora competente all'esproprio avendo il relativo potere, pertanto l'atto non può dirsi radicalmente nullo e comunque il termine per impugnare l'atto ablativo è da lunghissimo tempo spirato. Qualora l'atto fosse nullo, si è nel frattempo verificata un'occupazione acquisitiva e/o l'usucapione;
- la presenza su questi terreni di strutture serventi la Difesa nazionale, anche se non più in uso, rendono i terreni stessi inutilizzabili ai fini degli usi civici; il mancato uso attuale delle strutture insistenti appare irrilevante, in quanto il diritto di proprietà oramai si era consolidato in capo all'Amministrazione statale già in periodo anteriore.

Ad avviso dell'Amministrazione regionale le tesi sostenute dai ricorrenti non sono fondate e sono controdeducibili come segue.

Per quanto attiene alla contestazione del difetto di giurisdizione del Commissario si premette che ai sensi dell'art. 29 della L. 1766/27 i Commissari decidono su tutte le controversie circa l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti di uso civico, ma anche su tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate. Si evidenzia che "le operazioni loro affidate" corrispondono a tutte le funzioni amministrative che la L. 1766/27 attribuiva originariamente al Commissario e che attualmente risultano trasferite alle Regioni con il D.P.R. 11/72 e il D.P.R. 616/77, comprese quindi le reintegre al demanio civico di che trattasi.

Il Commissario si configura come giudice speciale degli usi civici, competente a dirimere le opposizioni alle operazioni amministrative di riordino delle terre di uso civico (comprese le opposizioni ai provvedimenti di reintegra) e a decidere pertanto anche in merito a diritti soggettivi.

In merito alle altre considerazioni espresse dall'appellante, si osserva in primis che l'intangibilità degli atti ablativi, a seguito della mancata opposizione dei Comuni all'esproprio, può essere ritenuta valida solo per beni di natura patrimoniale, non certo per beni riconosciuti di uso civico. I beni di uso civico, infatti, sono inalienabili, incommerciabili, non suscettibili di usucapione, di pignoramento e, quindi, di espropriazione forzata tanto su istanza di privati, quanto della stessa pubblica amministrazione, salvo che la loro alienazione non sia autorizzata nei casi e nei modi di legge.

Si ribadisce quindi che l'atto di esproprio emanato in assenza della prescritta preventiva autorizzazione di cui all'art. 12 della L. 1766/27 risulta radicalmente nullo.

Posto che il decreto di esproprio deve dichiararsi nullo, l'occupazione acquisitiva da parte del Ministero, seguita all'uso pacifico ed ininterrotto del bene per venti anni almeno, non può comunque comportare il legittimo trasferimento in proprietà dei beni medesimi al Ministero.

I terreni oggetto di procedimento di reintegra ammontano a parecchi ettari e solo modeste porzioni degli stessi sono interessate da fabbricati eretti dal Ministero della Difesa, peraltro dismessi ed in stato di abbandono, mentre la gran parte delle terre conserva ancora una destinazione a pascolo e bosco. I terreni in questione risultano quindi pienamente recuperabili all'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale.

Peraltro l'attualità o meno dell'esercizio degli usi civici non è un elemento giuridicamente determinante nell'applicazione del procedimento di reintegra, e comunque tale esercizio è rimasto sospeso proprio in quanto i terreni erano in possesso del Ministero della Difesa.

L'eventuale impossibilità dell'esercizio dei diritti non può mai portare all'estinzione dell'uso civico che, per il suo carattere di imprescrittibilità ed inalienabilità, si estingue solo attraverso i procedimenti di liquidazione o di alienazione autorizzata previsti dalla L. 1766/27 (vedasi a tale proposito massima della Sentenza Cassazione 10.10.1955 n. 2975).

**Riassunto:** Questa comunicazione pone l'attenzione su un caso recente di ricorso avanti il Commissariato Usi Civici di Venezia promosso dal Ministero della Difesa, Ministero dell'Economia e delle Finanze e dall'Agenzia del Demanio contro la Regione del Veneto e i Comuni di Arsiero (VI), Cismon del Grappa (VI) ed Enego (VI).

A seguito dell'applicazione della Legge Regionale del Veneto 22 luglio 1994, n.31 "Norme in materia di usi civici" si sono concluse le operazioni di riordino delle terre di uso civico dei tre Comuni sopra citati ed approvati i progetti di riordino con deliberazioni della Giunta Regionale del Veneto (D.G.R. n. 2727 del 03.08.1999, n. 1884 del 18.06.2004, n. 1187 del 18.03.2005).

Con tali atti è stata disposta la reintegra, ai sensi dell'art. 4 della L.R. 31/94, nel demanio civico dei tre Comuni di terreni espropriati negli anni '60 dal Ministero della Difesa a favore del Demanio Pubblico dello Stato - Ramo Difesa Aeronautica. Questi terreni, recuperabili alla destinazione agro-silvo-pastorale, sono stati reintegrati in quanto gli atti di esproprio erano stati emanati in assenza della prescritta autorizzazione di cui all'art. 12 della L. 1766/27 e pertanto sono stati ritenuti nulli.

Le superfici complessive oggetto di reintegra risultano pari a circa 72 ha e sono attualmente occupate da terreni per lo più a prato e pascolo, ed in minima parte da strutture militari costruite dal Ministero della Difesa oggi dismesse e in totale stato di abbandono.

I Ministeri della Difesa, dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia del Demanio, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia, hanno presentato ricorso al Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Venezia nei confronti dei tre Comuni e della Regione del Veneto, sostenendo che i terreni erano stati espropriati per ragioni di pubblica utilità a favore del Demanio dello Stato - Ramo Esercito per esigenze connesse alla difesa nazionale e da allora posseduti dallo Stato per oltre un ventennio, che i relativi atti ablativi non furono a suo tempo impugnati nel termine di decadenza e quindi gli stessi non possono più essere modificati in sede amministrativa e in sede giurisdizionale, richiedendo pertanto che venga riconosciuto il consolidato diritto di proprietà demaniale dello Stato a seguito dell'avvenuto esproprio e conseguente uso ventennale.

Con sentenze n. 26, 27 e 28 del 13 maggio 2005 il Commissario degli usi civici di Venezia ha rigettato le opposizioni proposte dalle Amministrazioni statali, ritenuto in particolare che la situazione di fatto determinata dalla materiale apprensione dei terreni in argomento e dall'esecuzione, sui medesimi, di opere destinate alla difesa militare, non sorretta dagli indispensabili antecedenti giuridico fattuali (preventiva autorizzazione di cui all'art. 12 della L. 1766/27), non può stimarsi idonea a caducare l'uso civico esistente su detti beni, per i quali non figurano documentatamente comprovate immutazioni che ne precludano la recuperabilità all'uso collettivo.

In data 01.08.2005 il Ministero della Difesa e il Ministero dell'Economia e delle Finanze hanno presentato ricorso avanti la Corte d'Appello di Roma - Sezione Speciale Usi civici,

contro il Comune di Arsiero e nei confronti della Regione Veneto, avverso la sentenza n. 26 del 13.05.2005 del Commissario per la liquidazione degli usi civici. Per il momento non risulta che siano stati presentati ricorsi avverso le altre sentenze n. 27 e n. 28 del 13 maggio 2005, riguardanti rispettivamente le reintegre di beni ai demani civici del Comune di Cismon del Grappa e del Comune di Enego.