

Ric. n. 1965/2000 Sent. n. 1327/04

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima Sezione, con l'intervento dei signori magistrati:

Angelo De Zotti - Presidente f.f.

**Italo Franco** - **Consigliere- relatore**

Marco Buricelli - Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 1965/2000, proposto dal Comitato promotore per la ricostituzione della Regola di Pedescala in persona del presidente designato Antonio Dal Pozzo, rappresentato e difeso dall'avv. Ivone Cacciavillani, con domicilio presso la segreteria di questo TAR, ai sensi dell'art. 35 del R.D. 26.6.24 n. 1054, come da procura a.l. in calce al ricorso

contro

la Regione Veneto, in persona del presidente della G.R. pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege alla sede di Venezia, Piazza S. Marco n. 63

e nei confronti

dei Comuni di Valdastico e Rotzo, in persona dei rispettivi Sindaci pro-tempore, nonché del Consorzio per la gestione del demanio civico ed esercizio degli usi civici di Rotzo, S. Pietro e Pedescala, in persona del suo rappresentante legale in carica, non costituitisi in giudizio

per l'annullamento

1) della delibera della G.R. n. 400 dell'8.2.2000 (atto presupposto);

2) del provvedimento del dirigente dell'unità di progetto affari istituzionali e controllo prot. n. 2303/13300-OP dell'11.5.2000 concernente il non accoglimento, allo stato degli atti, dell'istanza di ricostituzione della Regola di Pedescala;

3) del parere reso dalla direzione regionale foreste ed economia montana in data 21.3.2000;

4) di ogni atto connesso o presupposto intervenuto o rilevante nel procedimento.

Visto il ricorso, notificato il 6.6.2000, e depositato presso la segreteria il 27.6.2000, con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Veneto, depositato il 30.8.2000;

viste le memorie prodotte dalle parti costituite a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

uditi alla pubblica udienza dell'11 marzo 2004, relatore il Consigliere Italo Franco, l'avv. Cacciavillani per la parte ricorrente, e l'avv. dello Stato Gasparini per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto e considerato e in diritto quanto segue.

## **FATTO**

Il Comitato promotore per la ricostituzione della regola di Pedescala (frazione del Comune di Valdastico), costituitosi sulla base della L.R. 18.9.96 n. 26, concernente "Riordino delle Regole", con istanza del 5.11.99 rivolta al Presidente della G.R. del Veneto, chiedeva la ricostituzione della Regola di Pedescala, con contestuale riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, ai sensi dell'art. 2 della menzionata legge, allegando una serie di documenti (deliberazione dell'assemblea; statuto; sentenza "Terracina" resa dal Commissario per la liquidazione degli usi civici di Venezia il 21.3.67 con elencazione dei beni agro- silvo- pastorali; elenco dei fuochi-famiglia proprietari dei beni agro- silvo- pastorali stabilmente stanziati nel territorio della Regola).

Dopo ampia istruttoria, svoltasi anche con la partecipazione dei comuni di Rotzo e Valdastico, l'intervento oppositivo del Comune di Asiago, e l'acquisizione di un parere della Direzione regionale foreste ed economia montana (reso il 21.3.2000), il dirigente responsabile del procedimento comunicava che non poteva accogliersi, allo stato degli atti, l'istanza, con provvedimento prot. 2303/13300 dell'11.5.2000. La motivazione, in sintesi faceva riferimento ai seguenti punti:

a) non risulta comprovata l'esistenza, nel passato, di una Regola di Pedescala retta da apposito laudo e costituita dai fuochi- famiglia dei regolieri, o di una comunità familiare ad essa assimilabile;

b) non risulta dimostrato che l'elenco dei fuochi- famiglia allegato faccia riferimento, per discendenza, agli antichi titolari di un diritto di proprietà privata collettiva su beni inalienabili, indivisibili, inusucapibili, ecc., al contrario inserendosi in detto elenco tutti i

residenti nella frazione di Pedescala, senza alcun collegamento con le antiche ascendenze;

c) non risulta dimostrato che i beni di asserita appartenenza alla regola siano “di antica origine regoliera” appartenenti pro-indiviso, e che ad essi si applichi il regime proprio dei beni di origine regoliera (e non, viceversa, quello inerente agli usi civici).

Seguivano, poi, ulteriori considerazioni a sostegno della decisione, in particolare il richiamo del parere sfavorevole espresso dalla D.R. foreste ed economia montana del 21.3.2000.

Con il ricorso rubricato al n. 1965/2000 gli interessati chiedono l’annullamento di tale determinazione, unitamente alla D.G.R. n. 400 dell’8.2.2000 e al parere sfavorevole retro indicato.

A sostegno del gravame si premette un’ampia ricostruzione in chiave storico- giuridica in ordine all’origine, ai caratteri e ai mutamenti dell’istituto delle proprietà collettive quali quelli delle Regole e di istituti similari [con riferimenti alla Repubblica di Venezia, all’epoca napoleonica e a quella austriaca, fino all’emanazione delle leggi 16.6.27 n. 1766 sull’accertamento e la liquidazione degli usi civici, 31.1.94 n. 97 (legge- quadro sulla montagna), e alle leggi regionali n. 31/94 e n. 26/96 (sul riordino delle Regole), nonché con riferimento alla sentenza del Commissario agli usi civici del 1967 (c.d. sentenza Terracina, dal nome dell’estensore), passata in giudicato] e sull’assunto della distinzione e alternatività tra l’istituto degli usi civici e quello delle regole.

Indi, con il primo motivo, si deduce violazione dell’art. 48 dello statuto e dell’art. 4 della L.R. 16.3.79 n. 15 (inerente alla ripartizione delle attribuzioni fra gli organi regionali), sull’assunto che la competenza afferente al riconoscimento delle Regole spetta, ai sensi dell’art. 2 della L.R. n. 26/96, al Presidente della G.R. (dove l’illegittimità della D.G.R. n. n. 400/2000, che prevede la competenza del dirigente e, in via derivata, del provvedimento dell’11.5.2000).

Con il secondo mezzo si lamenta violazione dei principi statutari sulla preminenza della G.R.; eccesso di potere per irrazionalità manifesta nel riparto delle attribuzioni relative all’applicazione della L.R. n. 26/96, sull’assunto che contrasta con il principio di fondamentale supremazia della G.R. su qualsivoglia organo non legislativo l’attribuzione al dirigente della competenza a provvedere in ordine al riconoscimento delle persone giuridiche private (fra cui debbono intendersi ricomprese le Regole), competenza di tipo “apicale”.

Con il terzo motivo si deduce violazione delle L.R. n. 31/94 e 26/96, degli art. 1 e 4 della L.R. n. 26/96, nonché dell’art. 8 della L. n. 241/90 e dei principi fondamentali in materia di corretto esercizio dell’azione amministrativa. Si sostiene sub a) –posta la netta distinzione, ed anzi alternatività, fra uso civico e regola - che errato è l’assunto motivazionale dove si ritiene ostativo al riconoscimento la mancata dimostrazione di un *quid pluris* rispetto agli usi civici, poiché la loro precedente classificazione quali usi

civici discende dal R.D. n. 1766/27 che così definiva ogni diritto reale collettivo, ignorando che quella regoliera è di tipo allodiale, e non, viceversa, un diritto reale collettivo su beni altrui. Si sostiene sub b) che l'art. 5 della L.R. n. 26/96 non richiede la dimostrazione rigorosa della preesistenza di una regola (organismo scomparso da due secoli), essendo sufficiente l'esistenza di una comunità stanziale individuata sulla base dei fuochi-famiglia, titolare per antica derivazione (presunta se anteriore al decreto vicereale del 1806).

Sub c) si sostiene che l'assunto motivazionale secondo il quale vengono qualificati come regolieri tutti i residenti nella frazione violerebbe l'autonomia statutaria delle costituenti Regole, cui spetta fissare il periodo di residenza minimo per l'appartenenza alla Regola. Sub d) si afferma che sarebbero violati i principi di corretto esercizio della funzione amministrativa, poiché vengono valorizzati nel diniego elementi non emersi nel corso del procedimento, senza possibilità di controdedurre efficacemente.

Con il quarto motivo si deduce eccesso di potere per travisamento del fatto, difetto di istruttoria e di motivazione, violazione di giudicato, sul rilievo che non poteva addursi a motivo del diniego l'inesistenza del laudo (statuto), essendo note le vicende dell'Altipiano nel corso dell'ultimo secolo, che hanno visto la distruzione degli archivi, e che erroneo è il richiamo alla sentenza Terracina la quale, al contrario, ha stabilito i caratteri della proprietà allodiale e collettiva delle aree (non parziaria di uso civico), e che il Consorzio è mandatario dell'amministrazione di quei beni senza averne la titolarità, donde l'indifferenza di quest'ultimo rispetto all'esito della istanza di ricostituzione. Infine, sui beni in discussione non grava alcun diritto di uso civico.

Si è costituita la Regione, la quale, dopo ampia ricostruzione dell'iter procedimentale (sulla scorta della sentenza del commissario per la liquidazione degli usi civici n. 24/2001, su cui infra), dapprima confuta le prime due censure, sostenendo che la competenza spetta al dirigente, ai sensi della D.G.R. n. 400/2000 e dei provvedimenti precedenti, in particolare la L.R. n. 1/97 (di cui la richiamata DGR costituisce applicazione), il cui art. 28 stabilisce che al Presidente e alla G.R. si intende sostituito il dirigente responsabile della struttura competente. Per il resto la Regione eccepisce che dei tre assunti posti alla base della tesi sostenuta dal ricorrente può condividersi solo quello relativo all'asserita alternatività rispetto agli usi civici, laddove non può condividersi la conclusione che se ne fa discendere, nel senso che tutte le forme di proprietà collettive sarebbero riconducibili all'istituto regoliero e che tutti i beni amministrati dai comuni sarebbero divenuti *ope legis* regolieri in base al decreto vicereale n. 225 del 25.11.1806.

Inoltre, per la ricostituzione occorre la dimostrazione della pregressa esistenza di una "regola", di poi interrotta (cfr. art 2 e 5 della L.R. n. 26/96), ciò che non appare comprovato nel caso di specie, poiché tutti i residenti sono stati inclusi nell'elenco dei fuochi-famiglia, senza nessun collegamento con gli antichi ascendenti che si assumono comunisti (o colonnelli, ecc.). Infine non sarebbe invocabile la sentenza Terracina, la quale ha ribadito l'esistenza di forme di proprietà comune ma *sub specie* di un demanio universale con l'esercizio di usi civici, i cui frazionisti non possono diventare, in quanto

tali, regolieri, e che detta sentenza ha solo risolto il lungo contenzioso sorto fra il neo-costituito Comune di Valdastico e quello di Rotzo (e dalla quale non può certo ricavarsi la preesistenza di forme collettive di proprietà privata), mentre i beni amministrati dal consorzio costituito nel 1952 (ora da ritenersi di natura pubblica, quale consorzio conforme alla L. n. 142/90) escludono la ricostituzione della regola.

In corso di giudizio parte ricorrente ha, poi, depositato la sentenza n. 24 del 22.3.2001, resa dal commissario per la liquidazione degli usi civici di Venezia in relazione al medesimo provvedimento qui impugnato in principalità, con la quale si dichiarava il ricorso inammissibile (piuttosto che per difetto di giurisdizione, che pure si dice appartenere al giudice ordinario) per carenza di interesse, valutato il *petitum*, consistente in un accertamento negativo (inesistenza di usi civici) poiché in tale prospettiva nessun vantaggio sarebbe potuto derivare al ricorrente da un eventuale accoglimento. E' stato, altresì depositato un decreto dirigenziale della Regione, con la quale si dichiara ricostituita una Regola di Casotto con riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato e approvazione dello statuto, a conforto delle tesi sostenute con il ricorso.

Sono, infine, seguite, memorie di parte ricorrente, ove si afferma che nella menzionata sentenza n. 24/2001 il Commissario per la liquidazione degli usi civici avrebbe dichiarato l'inammissibilità della domanda per inesistenza del regime di uso civico su terreni rivendicati alla costituenda Regola, ribadendosi con ulteriori argomenti le tesi già svolte.

All'udienza si è svolta la discussione, nel corso della quale il difensore di parte ricorrente ha dichiarato di rinunciare ai primi due motivi di ricorso. Indi entrambi i patroni comparsi hanno ribadito le rispettive conclusioni, dopo di che la causa è stata introitata per la decisione.

## **DIRITTO**

Il ricorso all'esame nasce dalla pretesa di parte ricorrente di ottenere la ricostituzione di un'antica "Regola" sul territorio dell'altopiano di Asiago, dove non constano presenze storiche certe di proprietà collettive private allodiali, a differenza di quanto accade per altre zone della montagna veneta (ad es. il Cadore), sulla scorta di quanto dispone, in ordine alla possibilità di ricostituzione, a determinate condizioni, la L.R. n. 26/96. Lo stesso si inserisce in una vicenda complessa non soltanto dal punto di vista squisitamente giuridico, ma anche sotto il profilo storico tout court e storico-giuridico, dovendosi conoscere, al fine della risoluzione della controversia, di atti (di rango legislativo) succedutisi nel tempo sotto ordinamenti non più esistenti, ma che hanno lasciato un retaggio consistente, come quello della Repubblica di Venezia e, segnatamente, quello della dominazione napoleonica.

La vicenda ha una sua complessità, del resto, anche dal punto di vista procedimentale (il che non è senza rilievo, come si dirà di qui a poco, per la semplice constatazione che il procedimento amministrativo presso la Regione è tuttora in itinere), nonché per il fatto che in essa si inseriscono due sentenze rese dal Commissario per la liquidazione degli si

civici di Venezia (rispettivamente, del 1967 e del 2001) retro richiamate, sentenze che vengono utilizzate e invocate a sostegno delle rispettive tesi (specialmente quelle sostenute dalla parte ricorrente). Detto procedimento amministrativo pare rivestire un carattere aperto, non soltanto per la lata istruttoria svolta, ma anche stando al tenore stesso dei provvedimenti assunti nel corso del medesimo, fin da quello qui impugnato sub 2) dell'epigrafe.

In effetti, dalle espressioni usate nel contesto della diffusa motivazione del diniego (che nemmeno viene apertamente qualificato come tale: si veda, in particolare, l'inizio di pag. 4) di ricostituzione della Regola, si evince non solo che il diniego viene disposto "allo stato degli atti", ma che la determinazione sfavorevole potrà essere riveduta, solo che il richiedente (dalla cui iniziativa il procedimento ha avuto inizio) si induca a offrire quegli ulteriori "documenti di antica origine" preannunciati "a conforto dell'istanza di ricostituzione" e non più presentati (si veda l'ultimo capoverso del provvedimento impugnato, a pag. 6).

Tanto premesso e considerato, occorre ricordare –sulla scorta delle risultanze della fitta produzione documentale- che, successivamente alla proposizione del gravame, il procedimento medesimo è ripreso ed è proseguito, sulla scorta della documentata richiesta di riesame da parte del comitato promotore qui ricorrente, sostenuta anche da un circostanziato scritto di uno studioso dell'argomento. Sono seguiti una nutrita istruttoria, aperta alla partecipazione dei medesimi soggetti che già erano stati coinvolti in quella precedente, e l'adozione di un ulteriore provvedimento conclusivo (prot. 3816/41.03 del 13.6.2002: cfr. documento n. 18/C della seconda produzione documentale di parte ricorrente).

Orbene, in questa nuova determinazione dirigenziale, si dà atto, nella parte iniziale, *in primis* che "dalla documentazione nel tempo trasmessa... potrebbe essere considerata come dimostrata l'esistenza, nel lontano passato, di una comunità di fuochi-famiglia che si erano dati, per fini di sussistenza, regole comuni per il godimento del patrimonio agro-silvo-pastorale interessante l'area attorno a Pedescala". Ivi si prosegue dicendo: "Resta invece ancora aperta la questione riferita alla natura giuridica del titolo vantato nei confronti dei beni che codesto Comitato promotore assume essere stati in comproprietà indivisa, già dal lontano passato, e soggetti ai vincoli e alle regole d'uso di natura regoliera".

Il nuovo provvedimento prosegue illustrando, sulla scorta proprio di quella "sentenza Terracina" del 1967, di cui si è detto, come dalla stessa si evinca che i beni in discussione "sono sempre stati gestiti come beni di uso civico dal "Consorzio per la gestione del demanio civico ed esercizio degli usi civici di Rotzo, San Pietro e Pedescala" costituito nel 1952 (ed avente natura di ente di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 25 della L. n. 142/90 e, ora, dell'art. 31 del D.Lgs. n. 267/2000 tra il Comune di Rotzo e l'amministrazione separata dei beni di uso civico... In conclusione, poiché "L'attuale regime dei beni parrebbe essere, quindi, di tipo pubblicistico", si invita il Comitato promotore a fornire opportune prove documentali atte a dimostrare la natura giuridica privata dei beni in comproprietà collettiva rivendicati come appartenenti al

patrimonio antico della Regola, e la loro riconducibilità a una delle fattispecie delineate dall'art. 5 della L. R. n. 26/96.

Orbene, come appare evidente dal fatto che è stato reiterato il procedimento mediante una nuova istruttoria (sulla base di ulteriori elementi forniti dalla parte interessata), e che viene, in sostanza, ribadito il diniego (tuttavia sulla scorta della rinnovata istruttoria), con un parziale recepimento delle ragioni addotte e con la delineazione chiara della (diversa) questione rimasta aperta, che si pone come unico ostacolo all'accoglimento dell'istanza, il diniego qui impugnato viene superato e assorbito dal nuovo provvedimento sfavorevole (e tuttavia aperto ad ulteriori eventuali apporti da parte del Comitato). Pertanto, se pure si addivenisse all'accoglimento del ricorso, rimarrebbe valido ed efficace il nuovo diniego del 13.6.2002, che si regge su una motivazione diversa e che non è, con tutta evidenza, un atto meramente confermativo di quello qui contestato. Ciò comporta che nessuna utilità potrebbe trarre parte ricorrente dall'accoglimento del ricorso.

Di conseguenza deve ritenersi venuto meno ogni interesse alla decisione. Il ricorso va, dunque, dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per compensare integralmente fra le parti le spese ed onorari di giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione prima, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, respinta ogni contraria domanda ed eccezione, lo dichiara improcedibile.

Compensa integralmente fra le parti costituite le spese e onorari di giudizio.

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

Così deciso in Venezia, in camera di consiglio, addì 11 marzo 2004.

Il Presidente f.f.

l'Estensore

**Il Segretario**

**SENTENZA DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**il.....n.....**

**(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)**

## **Il Direttore della Prima Sezione**

**T.A.R. per il Veneto – I Sezione n.r.g. 1965/00**