

Pubblicato il 22/06/2021

N. 00837/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 01347/2020 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 Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1347 del 2020, proposto da Innocente Cella De Dan, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Auronzo di Cadore, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Gianni Zgagliardich, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

- della delibera della Giunta Municipale n. 69 del 5 ottobre 2020 del Comune di Auronzo di Cadore, pubblicata il 9 ottobre 2020, avente per oggetto “*Avvio della procedura di concessione dell’edificio comunale denominato ‘Malga Misurina’ e dei pascoli annessi*”, mediante la quale si disponeva di dare indirizzo di procedere alla concessione dell’edificio comunale denominato “*Malga Misurina*”, insistente su terreno censito al NCT del Comune di Auronzo di Cadore, foglio 16 mappali 77 e 78 e dei terreni da pascolo afferenti distinti al foglio 13

- mappali 13 AA e 14 AA – foglio 16 – mappali 129 AA, 77, 78, 112 – foglio 17 – mappali 5 AB, 5 AC, 6 AA, 7 AA, 12AA;
- della Determina n. 221 (n. R.G. 477) del 9 novembre 2020 del Responsabile del Settore Tecnico del Comune di Auronzo di Cadore, avente ad oggetto “*Concessione dell’immobile comunale denominata Malga Misurina e dei pascoli afferenti - determinazione di indizione asta pubblica*”, con la quale si stabiliva, in particolare, di procedere all’asta pubblica per la concessione della malga pascoliva comunale Misurina per il periodo di anni 9 a decorrere dall’1 gennaio 2021, per un canone annuale a base d’asta di € 32.300,00;
- dell’avviso di asta pubblica prot. n. 0012620 del 9 novembre 2020 del Comune di Auronzo di Cadore, avente per oggetto la “*Concessione dell’immobile comunale denominato ‘Malga Misurina’ e dei pascoli afferenti*”;
- di ogni altro atto, anche non noto, connesso o consequenziale, antecedente o conseguente, potenzialmente lesivo degli interessi del ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Auronzo di Cadore;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 10 marzo 2021, tenutasi da remoto, il dott. Filippo Dallari e uditi per le parti i difensori, in modalità videoconferenza, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Il ricorrente (in seguito, Cella De Dan), imprenditore agricolo che esercita prevalentemente l’attività di allevamento e pascolo di bovini e sfruttamento del turismo agroalimentare, gestiva la malga c.d. “*Misurina*” dal 1997 in forza di plurimi contratti di affitto sottoscritti con il Comune di Auronzo di Cadore. In particolare in base al contratto da ultimo stipulato in data 5 ottobre 2009, il Comune di Auronzo di Cadore (in seguito, il Comune) ha concesso a titolo di affitto e gestione la malga pascoliva ed i pascoli adiacenti (in seguito, la Malga)

alla stessa alla ditta Malga Misurina di Cella De Dan Innocente per un periodo di dodici annualità, dall'1 novembre 2008 al 31 ottobre 2020, ad un canone annuo fissato in Euro 22.000,00.

1.1. Con deliberazione n. 69 del 5 ottobre 2020 – in prossimità della scadenza contrattuale - la Giunta Municipale del Comune di Auronzo di Cadore deliberava di procedere “*alla concessione dell'edificio comunale denominato 'Malga Misurina' insistente su terreno censito al NCT del Comune di Auronzo di Cadore, foglio 16, mappali 77 e 78 e dei terreni da pascolo afferenti*”.

1.2. Con bando del 9 novembre 2020 veniva quindi indetta l’*“asta pubblica per la concessione della malga pascoliva comunale Misurina per periodo di anni 9 a decorrere dal 01.01.2021, per un canone annuale a base d'asta di € 32.300,00 ... mediante procedura aperta con ricorso a portale telematico ... ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016, da esperire con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ...”*.

1.3. Avverso tale bando con pec del 19 novembre 2020 il ricorrente presentava le proprie osservazioni in cui evidenziava che il contratto di affitto del 5 ottobre 2009 era stato stipulato senza l'assistenza delle associazioni di categoria delle rispettive parti contrattuali e che pertanto in base all'art. 5 della legge n. 203 del 1982 non poteva ritenersi scaduto.

Tali osservazioni venivano respinte dal Comune con pec dell'1 dicembre 2020 in cui si rilevava che il compendio immobiliare in questione era oggetto di uso civico e pertanto era sottratto alla disciplina di cui alla legge n. 203 del 1982.

2. Con ricorso notificato in data 9 dicembre 2020 e depositato in data 23 dicembre 2020, il ricorrente impugnava gli atti di indizione della procedura di affidamento in concessione della Malga sulla base dei seguenti motivi.

I - *Violazione e/o falsa applicazione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, con particolare riferimento all'art. 12 nonché all'art. 8 della legge regionale Veneto del 22 luglio 1994, n. 31.*

Il compendio immobiliare di Malga Misurina non sarebbe oggetto di uso civico, ma rientrerebbe nel patrimonio disponibile dell'ente. Il contratto di

affitto sottoscritto in data 5 ottobre 2009 sarebbe quindi sottoposto alla legge n. 203 del 1982 che all'art. 5 prevede una durata di 15 anni salvo che il contratto non sia stipulato con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale ai sensi dell'art. 45 della medesima legge.

Nel caso di specie il contratto sarebbe stato stipulato senza l'assistenza di tali associazioni pertanto il rapporto negoziale scadrebbe solo in data 30 novembre 2023.

Qualora si ritenesse che il compendio immobiliare sia effettivamente oggetto di uso civico – sostiene il ricorrente - i provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi in quanto avrebbero realizzato un mutamento di destinazione del bene senza porre in essere il procedimento imposto dall'art. 12 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 e dall'art. 8 della legge regionale n. 31 del 1994.

In particolare non sarebbe stata richiesta la preventiva autorizzazione del Ministero per l'economia nazionale (poi ministero dell'agricoltura, oggi Regione) richiesto dalle predette disposizioni.

II - *Violazione e/o falsa applicazione art. 10 della legge regionale n. 31 del 22 luglio 1994.*

In base all'art. 10 della legge regionale del Veneto n. 31 del 22 luglio 1994, i terreni di uso civico convenientemente utilizzabili come pascolo permanente dovrebbero essere gestiti, alternativamente, dal Comune, dalle frazioni, dalle amministrazioni separate dei beni di uso civico, oppure mediante concessione di tali beni che costituiscano una sufficiente unità colturale, in relazione ai fini produttivi nel settore boschivo e pascolivo, al quale i beni stessi sono destinati per legge, *“a favore di coltivatori diretti, imprenditori agricoli e imprenditori agricoli professionali, con priorità a quelli residenti nel comune intestatario delle terre stesse”*.

In violazione di tale disposizione nei provvedimenti impugnati non verrebbe prevista alcuna forma di priorità in favore degli imprenditori agricoli – come il ricorrente - residenti nel territorio comunale.

III - *Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione. Eccesso di potere per sviamento della causa tipica dell'atto.*

I provvedimenti impugnati sarebbero immotivatamente diretti al fine illegittimo di sottrarre i beni in questione al legittimo detentore.

3. Il Comune di Auronzo si costituiva in giudizio e in via preliminare eccepiva:

- la carenza di giurisdizione del giudice adito e la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario in quanto il ricorrente agirebbe per la tutela di un diritto soggettivo inerente la fase esecutiva del rapporto contrattuale;
- l'inammissibilità del ricorso per tardività. La lesione subita dal ricorrente deriverebbe dalla deliberazione della Giunta comunale pubblicata in data 9 ottobre 2020; pertanto dovendosi applicare il rito appalti di cui agli artt. 120 e ss. cod. proc. amm., il ricorso notificato in data 9 dicembre 2020 sarebbe tardivo.

Nel merito il Comune rimarcava in particolare:

- che il compendio immobiliare in questione era oggetto di uso civico e pertanto era sottratto alla disciplina di cui alla legge n. 203 del 1982;
- che in ogni caso la durata minima di 15 anni per gli affitti di fondi agricoli sarebbe stata garantita nella fattispecie in esame in quanto il ricorrente deteneva il bene dal 1997;
- che i provvedimenti impugnati non avrebbero determinato alcun *“mutamento di destinazione di quelle terre rispetto all'uso collettivo originario tipico e proprio degli usi civici”*;
- che la normativa statale e comunitaria in materia di appalti pubblici vieterebbe di attribuire una priorità ai residenti nel Comune intestatario delle terre.

4. Con ordinanza n. 26 del 15 gennaio 2021 questa Sezione disponeva l'acquisizione dal Comune di *“una documentata relazione sulla natura dei beni oggetto della procedura impugnata, con particolare riferimento all'affermato ‘uso civico’ e alla sostenuta proprietà regoliera”*, sospendendo nelle more gli atti impugnati.

In adempimento di tale ordinanza in data 13 febbraio 2021 il Comune depositava una documentata relazione in cui veniva dato atto che *“l'accertamento formale delle terre d'uso civico, tuttavia, non è allo stato attuale approvata e il suo iter procedurale risulta ancora in corso”*, ma che i terreni ove sorge la Malga Misurina sono stati dichiarati gravati da uso civico con sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici nella Venezia Giulia Comm. Aldo Antonini del 20 luglio 1943 e che tale vincolo giuridico risulta altresì dalle visure catastali.

5. Le parti depositavano memorie e repliche e all'udienza del 10 marzo 2021 la causa veniva trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Infondate sono le eccezioni preliminari di difetto di giurisdizione e di tardività del ricorso.

Oggetto del presente giudizio è infatti l'impugnazione degli atti della procedura di affidamento della concessione del compendio immobiliare Malga Misurina - bene collettivo intestato al Comune di Auronzo - che in base a quanto emerso nel corso dell'istruttoria, ai sensi dell'art. 8 cod. proc. amm., risulta essere gravato da uso civico e come tale essenzialmente sottoposto al regime giuridico dei beni demaniali.

E in base all'art. 133, comma 1, lett. b), cod. proc. amm. rientrano nella 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”*.

Va pertanto riconosciuta la giurisdizione del Giudice adito.

1.1. Inoltre, trattandosi dell'affidamento di una concessione di beni pubblici – di un contratto attivo della pubblica amministrazione – la controversia non rientra nell'ambito di applicazione del cd. rito appalti di cui agli artt. 120 e ss. cod. proc. amm..

Pertanto il termine di impugnazione è quello ordinario di sessanta giorni di cui all'art. 29 cod. proc. amm., non quello di trenta giorni di cui all'art. 120, comma 5, cod. proc. amm..

Ne consegue che, anche considerando come *dies a quo* per la proposizione dell'impugnazione la data di pubblicazione della delibera della Giunta Municipale di avvio della procedura del 9 ottobre 2020, il ricorso in esame – notificato in data 9 dicembre 2020 – sarebbe in ogni caso tempestivo.

2. Venendo al merito deve ritenersi infondato il primo profilo di censura dedotto con il primo motivo di ricorso.

2.1. La disciplina speciale in ordine alla durata dei contratti agrari di cui alla legge n. 203 del 1982 non è applicabile ai contratti di affitto e di concessione dei beni collettivi.

Per costante giurisprudenza infatti: *“La possibilità di consentire in favore dei privati, con atto di concessione o con contratto di affitto, il godimento individuale di un terreno demaniale di uso civico, temporaneamente non utilizzato dalla comunità, può avere solo carattere precario e temporaneo. Ne consegue che il rapporto resta sottratto alle norme speciali in materia agraria relative alla durata poiché altrimenti resterebbe preclusa alla P.A. la possibilità di condizionarne la continuazione e la rinnovazione alla compatibilità, in concreto, con la destinazione ad uso civico del terreno”* (Cass. Sez. III, 12 giugno 2020, n. 11276; Cass. Sez. III, 10 ottobre 2017, n. 23648).

3. Fondato è invece il secondo profilo di censura del primo motivo di ricorso con cui il ricorrente lamenta la violazione della legge 16 giugno 1927 n. 1766 e della legge regionale n. 31 del 22 luglio 1994, in quanto l'Amministrazione resistente avrebbe realizzato un mutamento di destinazione del bene senza porre in essere il procedimento previsto da tali disposizioni, mutamento che richiederebbe la preventiva autorizzazione da parte del Ministero per l'Economia Nazionale (poi Ministero dell'Agricoltura, oggi della Regione).

3.1. Gli usi civici sono diritti reali millenari di natura collettiva, volti ad assicurare un'utilità o comunque un beneficio ai singoli appartenenti ad una collettività.

Essi sono disciplinati a livello statale: dalla legge n. 168 del 20 novembre 2017 e dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (artt. 1-34 e 36-43) nonché dal relativo regolamento di esecuzione di cui al r.d. n. 332 del 1928. A livello regionale gli usi civici sono disciplinati dalla legge n. 31 del 22 luglio 1994.

In base all'art. 1 della legge n. 168 del 2017, *“Gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria”*; essi amministrano *“i beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico”* e sono dotati di capacità di autonormazione e di gestione *“del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale”*.

In mancanza di un ente esponenziale, tali beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata (art. 2). I beni infatti devono ritenersi appartenenti non all'amministrazione-apparato, intesa come persona giuridica pubblica, ma all'amministrazione-collettività, in quanto tali amministrati dal Comune come ente esponenziale preposto all'effettiva realizzazione degli interessi della collettività dei residenti.

Il Comune amministra quindi questi beni non in quanto di sua proprietà, bensì in quanto appartenenti alla collettività di riferimento – ai residenti di quel determinato territorio - al fine di rendere effettive le varie forme di godimento e di uso collettivo del bene.

In particolare l'amministrazione dei beni collettivi avviene in forma *“duale”*: al Comune - quale ente esponenziale dei diritti della collettività – spetta l'ordinaria amministrazione di tali beni, mentre a fronte di iniziative di carattere straordinario – come è il caso di alienazioni o di mutamenti di destinazione – alla Regione spetta il necessario potere autorizzatorio.

3.1.1. Per quanto tali beni siano soggettivamente privati, per costante giurisprudenza sono soggetti ad un regime giuridico sostanzialmente corrispondente a quello dei beni demaniali (Cass., Sez. III, 28 settembre 2011, n. 19792; Cass. Sez. III, 28 settembre 2011 n. 19792) e quindi sono di norma

inalienabili, incommerciabili ed insuscettibili di usucapione (art. 3, comma 3, legge n. 278 del 2017).

La sottoposizione di tali beni ad un regime in parte riconducibile a quello dei beni demaniali è correlata alla necessità di garantirne il godimento e l'uso collettivo e altresì la conservazione – l'intergenerazionalità - in quanto anche strumenti di tutela dell'ambiente e del paesaggio (Corte cost., 31 maggio 2018, n. 113; Corte cost. 11 maggio 2017, n. 103).

La destinazione del bene gravato da uso civico, come bosco o come pascolo permanente, non può pertanto essere modificata, salva la possibilità di richiedere l'autorizzazione (oggi di competenza della Regione in luogo del Ministero) a derogarvi attraverso un procedimento che anche oggi ha carattere tipicamente eccezionale e non può né deve risolversi nella perdita dei benefici, anche solo di carattere ambientale per la generalità degli abitanti, unicamente a vantaggio di privati (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 25 settembre 2007, n. 4962; Cons. Stato, Sez. VI, 6 marzo 2003, n. 1247).

Ai sensi dell'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 nonché del combinato dell'art. 3 della legge n. 178 del 2017, dell'art. 3 della legge n. 97 del 1994 e dell'art. 10 della legge regionale n. 31 del 1994 tale eccezionale deroga richiede l'autorizzazione dell'ente di controllo ed in particolare della Regione.

3.1.2. Anche l'attribuzione di un bene gravato da uso civico in concessione in uso esclusivo ad un terzo per un consistente lasso di tempo comporta una sottrazione del bene all'uso collettivo ed implica un mutamento di destinazione del bene che richiede l'autorizzazione dell'ente di controllo.

3.1.3. L'affidamento del bene collettivo in concessione a terzi richiede inoltre il coinvolgimento procedimentale degli effettivi titolari del diritto collettivo – quindi della collettività dei residenti - e altresì lo svolgimento di una procedura competitiva.

E' stato infatti affermato che: *“Quando il mutamento di destinazione “in deroga” delle terre sottoposte ad uso civico si risolve in un'attribuzione a terzi di diritti spettanti alla collettività, l'iter per il rilascio della relativa autorizzazione deve quindi essere*

*necessariamente ricondotto all'ambito proprio dei procedimenti di concessione dei beni demaniali, in quanto ha l'identico effetto di privare i componenti della collettività (che ne sono i veri titolari) del beneficio, per trasferirlo a soggetti privati che richiedono l'utilizzazione imprenditoriale del terreno a fini di lucro personale per un consistente lasso di tempo.*

*Infatti, se i diritti appartengono alla collettività e questi sono solo amministrati dal Comune sotto il controllo della Regione, è evidente che le relative dinamiche procedurali di gestione non solo debbano corrispondere al predetto assetto istituzionale, ma soprattutto debbano comunque avvenire nel rispetto dei cardini della pubblicità, imparzialità, trasparenza e non discriminazione in quanto, analogamente alle concessioni di beni demaniali, anche qui il procedimento finisce per costituire un utilizzo privato di beni della collettività che, nel favorire le possibilità di lucro di un determinato imprenditore in danno degli altri, altera le naturali dinamiche del mercato (arg. ex Corte Conti 13 maggio 2005 n. 5)” (cfr. Cons Stato, Sez. IV, 26 marzo 2013, n. 1698).*

La natura comunque “*pubblica*” dei diritti di uso civico comporta, in linea generale, l'applicazione dei principi di derivazione comunitaria, di concorrenza, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, e proporzionalità, di cui all'articolo 1 della legge n. 241 del 1990 e s.m.i, i quali non solo si applicano direttamente nel nostro ordinamento, ma debbono informare il comportamento della P.A., anche quando, come nel caso di concessioni di diritti su beni pubblici, non vi sia una specifica norma che preveda la procedura dell'evidenza pubblica (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 19 giugno 2009, n. 4035).

Sul punto è stato infatti affermato che “*In coerenza [...] della ricordata natura collettiva ‘duale’ dei diritti reali, l'interpretazione costituzionalmente orientata ai cardini di cui all'art. 97 Cost. impone che le procedure concernenti le richieste di autorizzazione al mutamento di destinazione debbano anche rispettare le regole di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e s.m.i. ed in particolare i principi generali:*

*- del contraddittorio, di informazione e di partecipazione pubblica: pertanto, prima di procedere a qualunque iniziativa in materia di deroga ex art. 12 della L. n. 1766/1927,*

*le amministrazioni comunali - la cui rappresentanza è pur sempre in nome della loro collettività - devono dare massima notorietà a mezzo di pubblici avvisi anche sul proprio sito internet, dell'esistenza dell'iniziativa ed delle relative condizioni generali, al fine di consentire la partecipazione e richieste di chiarimenti, l'emersione del dissenso, il vaglio delle eventuali obiezioni dei soggetti appartenenti alla comunità che sono i reali titolari dei diritti civici;*

*- di trasparenza, pubblicità ed imparzialità: la procedura ad evidenza pubblica non può che seguire il canone generale di cui all'art. 12 della legge n. 241 del 1990 che è espressione concreta dei cardini costituzionali di cui all'art. 97 della Costituzione a presidio dei principi dell'imparzialità e della trasparenza (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 10 maggio 2005, n. 2345). La predetta norma (oltre ai casi '... di sovvenzioni e sussidi, ecc., ...') disciplina, senza distinzioni di sorta, tutte le concessioni concernenti '...l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati' tra i quali rientrano indubitabilmente anche le fattispecie di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927. Pertanto, l'autorizzazione alla cessione ovvero al mutamento di destinazione di un bene civico deve essere senz'altro '...subordinata alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle Amministrazioni procedenti dei criteri e delle modalità cui le Amministrazioni devono attenersi' (come recita il cit. art. 12)' (cfr. Cons Stato, Sez. IV, 26 marzo 2013, n. 16989).*

In definitiva è necessario l'espletamento di un confronto concorrenziale non solo per l'individuazione di tutti i soggetti potenzialmente interessati, ma anche per il conseguimento del massimo utile per *l'universitas civium*. Ciò richiede l'esperimento della pubblicità e la predeterminazione dei criteri di assegnazione che devono essere resi previamente noti a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa e dalla successiva puntuale verifica dell'applicazione degli stessi nel provvedimento con cui il Comune chiede alla Regione l'assenso al mutamento di destinazione.

3.1.4. In conseguenza delle affermazioni che precedono, il Comune nel caso in esame:

a) in primo luogo, avrebbe dovuto attivare un contraddittorio tra gli effettivi titolari del diritto – i residenti del territorio di riferimento – sia per chiarire definitivamente la natura della proprietà collettiva (chiusa o aperta), sia per valutare le diverse modalità di utilizzo dello stesso (in forma collettiva o in forma individuale) e le forme di affidamento (la durata della concessione, i requisiti di partecipazione, i criteri di valutazione delle proposte ecc.), al fine di garantire la maggiore utilità per i titolari medesimi. In questo senso avrebbe dovuto sentire “*i comitati frazionali se costituiti, o il Comitato per l'amministrazione separata dei beni di uso civico di cui all'articolo 2, comma 3, della legge regionale n. 31 del 1994*” o in loro assenza avrebbe dovuto dare pubblica notizia (es. con pubbliche affissioni, albo pretorio, siti informatici ecc.), dell'esistenza di una richiesta di deroga al diritto civico;

b) in secondo luogo, avrebbe dovuto acquisire l'autorizzazione regionale al mutamento di destinazione dei beni come sopra definito ai sensi dell'art. 8 della legge regionale n. 31 del 1994.

Resta comunque fermo - in caso di affidamento in uso esclusivo a terzi in concessione - l'obbligo di attivazione di un confronto competitivo tra i soggetti interessati attraverso la preventiva pubblicazione di un avviso contenente i requisiti e gli elementi di ammissione (ovvero una sintesi delle proposte di utilizzo e delle utilità promesse), i criteri di valutazione delle eventuali richieste alternative, nonché le modalità procedurali per la valutazione delle diverse ipotesi.

3.2. Nella fattispecie in esame l'Amministrazione resistente ha posto in essere la procedura competitiva necessaria a garantire i principi di trasparenza e di parità di trattamento nella scelta del concessionario; tuttavia, come lamentato dal ricorrente, non risulta avere posto in essere il procedimento di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 e all'art. 10 della legge regionale n. 31 del 1994 ed in particolare non risulta avere attivato alcun contraddittorio procedimentale con gli effettivi titolari del diritto collettivo né risulta avere conseguito la necessaria autorizzazione da parte della Regione.

In tal modo sono state omesse quelle garanzie procedurali volte ad assicurare il migliore godimento dei beni da parte degli effettivi titolari – i residenti nel territorio di riferimento - e altresì ad assicurare l'interesse pubblico alla conservazione del bene come strumento di tutela dell'ambiente e del paesaggio.

3.2.1. Né risultano condivisibili le argomentazioni con cui il Comune contesta la fondatezza di tale censura sostenendo che nel caso di specie non si sarebbe verificato alcun mutamento di destinazione del compendio immobiliare in questione in quanto l'affidamento della concessione oggetto di impugnazione non richiede alcuna modifica strutturale ed è finalizzato al medesimo uso già previsto dal precedente contratto di affitto stipulato con il ricorrente.

Da un lato infatti, come si è detto, l'affidamento in concessione in uso esclusivo ad un terzo di un bene gravato da un dominio collettivo per un consistente lasso di tempo – nel caso di specie nove anni – integra un mutamento di destinazione del bene che richiede lo svolgimento del procedimento eccezionale di deroga con il coinvolgimento della collettività dei residenti e l'autorizzazione regionale.

Dall'altro lato, per costante giurisprudenza la possibilità di consentire in favore dei privati, con atto di concessione o con contratto di affitto, il godimento individuale di un terreno demaniale di uso civico, temporaneamente non utilizzato dalla comunità, può avere solo carattere precario (Cass., Sez. III, 12 giugno 2020, n. 11276).

Deve quindi ritenersi che, alla scadenza del contratto di affitto concluso con il ricorrente, sia venuta meno la deroga e il compendio immobiliare sia pienamente rientrato nell'originaria destinazione di bene collettivo, salva l'eventuale attivazione di un ulteriore procedimento di mutamento di destinazione nel rispetto dei principi sopra delineati.

4. Fondato – nei limiti e nei sensi di seguito precisati – è altresì il secondo motivo con cui il ricorrente lamenta la mancata previsione di forme di priorità in favore degli imprenditori agricoli residenti nel territorio comunale.

4.1. Come già rilevato il Comune, nel porre in essere gli atti di gestione dei beni oggetto di domini collettivi, agisce quale soggetto rappresentativo degli interessi dei titolari del diritto e quindi dei residenti, appartenenti alla collettività di riferimento.

In questa veste il Comune tiene conto dei rilievi svolti dai residenti nella fase procedimentale *“di contraddittorio, di informazione e di partecipazione pubblica”* valutando se, nel loro interesse e nel rispetto della funzione paesaggistico-ambientale dei beni in questione, sia più opportuno confermare l'utilizzo indiviso del bene da parte dell'intera collettività di riferimento o invece consentirne l'utilizzo esclusivo in via temporanea da parte dei richiedenti, eventualmente non appartenenti a tale collettività.

E qualora decida di adottare quest'ultima soluzione, il Comune – in sede di predisposizione degli atti per lo svolgimento della gara finalizzata alla scelta del concessionario – è tenuto a considerare altresì, sempre sulla base dei rilievi emersi nella fase del contraddittorio procedimentale, l'introduzione di criteri di valutazione delle proposte ed eventualmente di forme di prelazione – a parità di condizioni – volte a valorizzare gli interessi dei residenti.

4.2. Quanto sopra non risulta in contrasto con i principi comunitari e nazionali di parità di trattamento e concorrenza.

Va infatti considerato che, come chiarito dal legislatore nel 2017, i beni gravati da domini collettivi non sono beni demaniali, bensì beni di interesse generale appartenenti alla collettività di riferimento e sottoposti sotto alcuni profili al regime giuridico dei beni pubblici, a garanzia della conservazione del vincolo di destinazione paesaggistico-ambientale.

In questo senso, l'introduzione di profili di valorizzazione degli interessi dei residenti anche in gara costituisce un corollario della particolare natura giuridica di tali beni.

5. In ragione della fondatezza dei primi due motivi, il terzo motivo di ricorso deve ritenersi assorbito.

Il ricorso va pertanto accolto nei sensi di cui sopra.

6. Per la complessità e novità delle questioni trattate sussistono le condizioni per compensare le spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso nelle camere di consiglio dei giorni 10 marzo 2021 e 26 maggio 2021, tenutesi da remoto in modalità videoconferenza, con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Nicola Bardino, Referendario

Filippo Dallari, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Filippo Dallari**

**IL PRESIDENTE**  
**Maddalena Filippi**

IL SEGRETARIO