

RIVISTA AMMINISTRATIVA

DELLA REGIONE VENETO

DIRETTORI

Avv. IVONE CACCIAVILLANI

Avv. NICOLÒ PAOLETTI

CONSIGLIO DI REDAZIONE

Avv. Prof. BRUNO BAREL
Avv. Prof. MARIO BERTOLISSI
Avv. ALFREDO BIANCHINI
Avv. ALBERTO BORELLA
Avv. Prof. MARINO BREGANZE
Avv. SERGIO DAL PRÀ
Avv. Prof. VITTORIO DOMENICHELLI
Avv. Prof. LUIGI GAROFALO
Avv. GIULIO GIDONI

Avv. ANDREA MANZI
Avv. MARIA MADDALENA MORINO
Avv. GIANFRANCO PERULLI
Avv. RAFFAELLA RAMPAZZO
Avv. Prof. GIOVANNI SALA
Avv. GIAN PAOLO SARDOS ALBERTINI
Avv. GIULIO SCHILLER
Avv. ENRICO VETTORI
Avv. LIVIO VIEL

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Avv. ENRICO GAZ

Supplemento
alla

RIVISTA AMMINISTRATIVA
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

FONDATA NELL'ANNO 1850

DIREZIONE E REDAZIONE - ROMA - Via B. Tortolini 34 - Tel. (06) 807.01.55 - Fax (06) 80.77.267

GIURISPRUDENZA ANNOTATA

GIURISPRUDENZA ORDINARIA

Commissario per la liquidazione degli usi civici del Veneto, Venezia – Est. dott. R. Gavagnin – 10 luglio 1999, n. 23 – R.C.L. (avv.ti Lorizio e Leandro) c. Com. Auronzo di Cadore (avv.ti Larese e Chemello) e A.O. s.c.a.r.l. (avv.ti Cacciavillani e Gaz).

Usi Civici – Terreni regolieri – Diversità da demanio civico – Regime ex L.R. n. 26/96 – Giurisdizione commissariale – Non sussiste – Competenza A.G.O.

Anche ai sensi della legislazione regionale di materia (L.R. 19 agosto 1996, n. 26) le controversie concernenti i beni di natura regoliera non rientrano nella giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli Usi Civici poiché essa ha ad oggetto esclusivamente le controversie che possono essere decise nell'ambito della disciplina propria degli Usi Civici.

– Con ricorso notificato il 22 marzo 1997 Roberto Cattaruzza Lodovico esponeva:

– di essere cittadino naturale del Comune di Auronzo di Cadore, Fraz. di Villagrande, e di essere «possessore, *uti singulus*, di beni immobiliari, siti in Auronzo, attribuitigli dal Tribunale di Belluno con sentenza n. 499 del 1994, con la quale è stata sciolta la comunione familiare cespite Giobatta Da Corte Cavalier, deceduto nel 1926»;

– che in tale veste aveva richiesto il 17 maggio 1996 alla Regione Veneto «il nullaosta per una parziale e limitata alienazione dei beni assegnatigli («in presunzione di demanialità» come indicato nell'atto citato) con sopra citata sentenza di Belluno, onde far fronte a interventi colturali per il mantenimento dei medesimi beni, in particolare dei boschi»;

– che Lucio Da Corte Cavalier «anch'egli assegnatario in virtù della già citata sentenza del Tribunale di Belluno, e possessore di un appezzamento di terreno frazionato dal terreno circostante la casa madre del fu Giobatta ... ha venduto il detto appezzamento, senza richiedere l'autorizzazione ad alienare, nel gennaio 1996 alla Società «Abitare Oggi»;

– che «trattandosi di beni di demanio civico di origine regoliera, soggetti alla legge 1766/1927 sul riordinamento degli Usi Civici nel Regno e relativo regolamento appr. con R.D. 332/28, era necessario che la compravendita fosse autorizzata con nullaosta dell'autorità competente»;

– che «tutta l'area circostante la particella in questione di comprovata demanialità e natura regoliera (e che) va anche detto che nel registro dei colon-

nelli i lotti assegnati alle famiglie regoliere non erano indicati con i numeri ma con i nominativi dei quattro confinanti»;

– che «la pacifica origine e natura regoliere dell'area in questione permette di accertare e dichiarare la natura giuridica della detta area a prescindere dalla generale verifica dell'intero territorio del Comune di Auronzo.

Tutto ciò premesso, il ricorrente richiedeva che fosse accertata l'origine e la natura demaniale civica del terreno alienato dal Da Corte Cavalier alla Società «Abitare Oggi» e conseguentemente dichiarata la nullità dell'atto di compravendita e la reintegra del suo oggetto a favore del demanio civico del Comune di Auronzo.

Si costituivano, nell'udienza del 5 luglio 1997 fissata dal Commissario con proprio decreto del 17 marzo 1997, il Comune di Auronzo e la Società «Abitare Oggi» eccependo entrambi il difetto di giurisdizione di questo Commissario per essere terreno oggetto dell'azione di natura regoliere.

La causa quindi, corredata dalla documentazione prodotta dalle parti, veniva assegnata a sentenza all'udienza del 20 marzo 1999 sul punto della giurisdizione di questo Commissario per decidere la presente controversia.

MOTIVI DELLA DECISIONE – Oggetto del ricorso proposto davanti a questo Commissario è l'accertamento, e la conseguente dichiarazione, dell'origine regoliere e della natura del terreno che Lucio Da Corte Cavalier vendeva alla società convenuta con atto 19 gennaio 1996 dopo esserne divenuto «assegnatario» a seguito dello scioglimento – dichiarato dal Tribunale di Belluno con sentenza 24 maggio 1994 – di una comunione ereditaria della quale era parte pure l'attuale ricorrente.

È evidente come la domanda presupponga che sul punto nessun altro accertamento sia intervenuto in quanto, se invece così fosse, il ricorrente avrebbe già un titolo che lo legittimerebbe ad agire davanti al Giudice ordinario per la tutela dei suoi conseguenti diritti.

Di qui la irrilevanza in questa sede di quelle altre sentenze commissariali citate dal ricorrente aventi ad oggetto terreni siti in Comune di Auronzo ma che non si identificano con quello oggetto della presente contesa così come risulta, d'altra parte, dal testo del ricorso stesso.

Nessuna preclusione, pertanto, sussiste ad un accertamento della natura del bene dedotto in giudizio dovuta a precedenti statuizioni, per cui la prima questione da esaminare è quella che investe la giurisdizione di questo Commissario il cui difetto è stato eccepito per appartenere il suddetto bene ad una delle due Regole (di Villagrande e di Villapiccola) del Comune di Auronzo.

Della presenza di tali Regole ne fa menzione la stessa citata (dal ricorrente) sentenza commissariale del 18 settembre 1986 che richiama statuti e laudi propri delle Regole e quella forma di proprietà collettiva «a mani unite» *iuris germanici* tipica del Trentino-Alto Adige e del Cadore, e che contraddistingueva le comunità familiari montane dove che vi apparteneva aveva il godimento di tutti i beni e nel caso in cui fosse intervenuta una quotizzazione a favore di un solo regoliere che avesse dato luogo a un «colonnello», prevedeva che alla sua morte senza discendenti il terreno si conferisse con la proprietà comune.

E al riguardo una tale evenienza è ricordata nella citata sentenza con riferimento al laudo della Regola di Domegge che disciplinava il caso: «circa i colonnelli di Comuni stati dispensati a cadauno regoliere l'anno 1472, come al libro «delle divisioni» «che alcun regoliere a cui è toccato il suo colonnello non possa sotto qualunque pretesto quello ipotetico né vendere ad alcun forestiero *perpetuis futuris temporibus* che trasgredendo ritorni alla comunanza il colonnello medesimo».

E la Regola di Domegge era in effetti, unitamente ad Auronzo uno dei «centenari» nei quali si articolava Pieve di Cadore prima che vicende politiche successive portassero alla formazione delle Regole propriamente dette e, quindi, della Comunità Cadorina che praticamente veniva a soppiantare il Consiglio Generale nel quale erano rappresentati tutti i «centenari»: a un processo di decentramento ne seguiva altro di accentramento, ma ciò non portò affatto alla scomparsa delle Regole quale disciplina di un godimento collettivo di beni agro-silvo-pastorali da parte di soggetti legati da rapporti agnatici, in quanto appartenendo la proprietà dei beni alla Comunità (con proprietà solidale) la Regola di per sé era soltanto l'ente esponenziale di tale Comunità che ben poteva poi essere individuato nel Comune, o in una Frazione del Comune, senza che il regime sostanziale dei beni mutasse.

E la conferma di tutto ciò la si trova nel Decreto Legislativo 3 maggio 1948 n. 1104 che detta «Disposizioni riguardanti (proprio) le Regole della Magnifica Comunità Cadorina», e che all'art. 1 recita che alle suddette Regole «costituite a norma degli antichi laudi o statuti, è riconosciuta la personalità giuridica di diritto pubblico ai fini della conservazione e del miglioramento dei beni silvo-pastorali pertinenti alle medesime, della gestione e godimento delle pertinenze dei beni stessi e dell'Amministrazione dei proventi che ne derivano».

In merito la decisione del Consiglio di Stato, sezione quarta, del 22 gennaio 1964 n. 10, è quanto mai puntuale nel ritenere, dopo una analitica interpretazione letterale e logica del testo, che il decreto non abbia innovato sul preesistente regime del patrimonio regoliere nel senso che «si sia voluta trasferire o attribuire alla persona giuridica pubblica la proprietà dei beni della comunità», ma che abbia da un lato confermato «il diretto collegamento dell'attuale organizzazione delle Regole con quella anteriore ... attraverso il richiamo agli antichi laudi e statuti ripetuto all'art. 1 e all'art. 3», e dall'altro abbia costituito, «salva la proprietà comunitaria dei beni ... un soggetto di diritto per attendere alle finalità specificate dalla norma in oggetto», che sono quelle di gestione dei beni così come enunciato nell'art. 1.

In sostanza — come precisato in una successiva decisione del Consiglio di Stato del 14 aprile 1964 n. 525 — il decreto n. 1104 «attiene essenzialmente alla disciplina dell'uso dei beni e l'ordinamento delle Regole riveste carattere strumentale rispetto ai fini che si ricollegano alle attività silvo-pastorali», tant'è che tali fini potevano essere perseguiti anche con l'Amministrazione dei beni da parte delle frazioni comunali così come espressamente previsto dall'art. 3 del citato decreto.

Riassumendo, la Regola deve ritenersi che sia formalmente proprietaria, nei rapporti con i terzi, di un bene la cui proprietà sostanziale spetta agli associati nei confronti dei quali, nei rapporti interni, la sua veste è quella di un amministratore, concetto questo analogo a quello che si ritrova nella sentenza 17 dicembre 1943 della Corte di Appello di Roma, sez. Usi Civici, nella quale si legge «l'autonomia della Comunità Cadorina e il mantenimento geloso, riconosciuto anche dalle succedutesi autorità sovrane, dei suoi diritti e privilegi ... stanno a dimostrare che sotto i mentovati domini feudali e quindi anche sotto quello della Repubblica Veneta, si mantenne immutata la struttura giuridico-economica imperniatesi nella proprietà collettiva delle Regole, e quindi anche quelle derivate dalle originarie ... sui fondi boschivi e pascolivi del territorio cadorino, e nella meticolosa e rigida disciplina di quel regime economico patrimoniale contenuto nei laudi delle Regole e negli statuti Cadorini».

E questo «sta a significare che la proprietà dei boschi e dei beni in Cadore

spettava, non già al Capo dello Stato o alle entità politico-amministrative, cioè ai Centenari o alle Comunità, ma bensì invece agli uomini del Cadore così come erano organizzati in gruppi gentilizi, ossia alle Regole, che ne avevano rispettivamente l'esercizio degli usi o godimento in conformità dei loro bisogni essenziali».

Ai «Centenari e alla Comunità Cadorina spettava invece – così sempre la citata sentenza della Corte d'Appello di Roma – l'azione pubblica di difendere giuridicamente il dominio e l'esercizio dei diritti, che in quei boschi e beni competevano ai regolieri».

Ne consegue che seppure, successivamente all'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 1104 del 1948, le Regole di Villagrande e di Villapiccola non abbiano completato la procedura per ottenere il riconoscimento della personalità giuridica, tale omissione può avere rilievo soltanto sul piano di quella tutela del patrimonio regoliero che costituiva il fine precipuo del citato Decreto del 1948 in presenza di una legislazione – quella sugli Usi Civici – nella quale facilmente potevano essere confuse le Regole specie quando l'ente esponenziale delle medesime fosse stato individuato nella frazione di un Comune, così come era nella specie dove – e lo dichiara il ricorrente nel verbale dell'udienza del 4 aprile 1998 – «il Comune amministra il patrimonio delle Regole senza mantenere l'amministrazione separata, non solo fra le due Regole ma anche fra le Regole e il Comune».

E sullo stesso piano si pone la Legge 31 gennaio 1994 n. 97 che, dettando nuove disposizioni per le zone montane «al fine di valorizzare la potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo sia sotto quello della tutela ambientale (art. 3) «dispone che le Regioni provvedano» al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane di cui all'art. 10 della Legge 3 dicembre 1971 n. 1102, le Regole Cadorine di cui al Decreto Legislativo 3 maggio 1948 n. 1104, e le associazioni di cui alla Legge 4 agosto 1894 n. 397, e conferisce alle organizzazioni predette la personalità giuridica di diritto privato.

La Regione Veneto con propria Legge 19 agosto 1996 n. 26, in ottemperanza a tali principi, ha proceduto ad un riordino delle Regole precisando all'art. 1 che tali «sono da considerare, anche unite in comunanze o comunque denominate, le Comunità di fuochi-famiglia o nuclei familiari, proprietarie di un patrimonio agro-silvo-pastorale collettivo, inalienabile, indivisibile e inusucapibile, ivi comprese le comunioni familiari montane di cui all'art. 10 della Legge 3 dicembre 1971 n. 1102 e le Regole Cadorine di cui al Decreto Legislativo 3 maggio 1948 n. 1104».

All'art. 2 la suddetta Legge prevede poi che le Regole «che intendono ricostituirsi» devono seguire una procedura l'inizio della quale è dato dalla costituzione di un comitato promotore che deve produrre una determinata documentazione cui è data la massima pubblicità per consentire a chiunque vi abbia interesse di prenderne visione e formulare osservazioni.

Dopo di che, alla presenza di un notaio, il Comitato promotore convoca una assemblea cui spetta di eleggere gli organi di gestione.

È evidente come qui si tratti della ricostituzione di organismi già esistenti che abbiano i requisiti richiesti dalla legislazione, statale e regionale, citata nella Legge regionale suddetta al fine di dare loro una nuova veste giuridica, e al riguardo è indifferente che avessero, o non, già assunto quella prevista dalla legislazione anteriore: essenziale che ne avessero i requisiti per ottenerla. E nel-

la specie le Regole di Villagrande e Villapiccola tali requisiti li avevano se è vero che la procedura per la loro ricostituzione si è svolta ed ha portato alla elezione degli organi di gestione.

A questo punto è del tutto superfluo discettare se le Regole di Villagrande e Villapiccola potessero essere considerate comunioni familiari cui applicare i provvedimenti in favore dei territori montani di cui alla Legge 25 luglio 1952 n. 991 sul rilievo che non figurano espressamente previste nell'art. 10 della Legge 3 dicembre 1971 n. 1102 per lo sviluppo della montagna, che fa menzione soltanto delle Regole Ampezzane di Cortina d'Ampezzo e di quelle del Comelico (per le zone che qui interessano).

Infatti la citata legislazione successiva ha fatto espresso riferimento alle Regole della Magnifica Comunità Cadorina e non poteva essere diversamente dal momento che dette Regole e quelle del Comelico sono tutte Regole Cadorine (il Comelico e il Cadore) per cui non si capisce perché le prime, che avevano già avuto espresso riconoscimento con il Decreto del 1948, dovessero essere escluse dai provvedimenti sullo sviluppo della montagna: la realtà è che la mancata espressa menzione è proprio dovuta al fatto che uno specifico riconoscimento le Regole della Magnifica Comunità Cadorina l'avevano già ottenuto che di per sé le legittimava a considerarsi Comunità familiari montane disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini del primo comma dell'art. 10 della citata Legge n. 1102 del 1971.

L'oggetto della presente contesa riguarda, quindi, un terreno regoliere, nessun elemento sussistendo per cui lo si debba enucleare dagli altri beni oggetto del patrimonio delle ricostituite Regole, nei quali sono da ricomprendere, in questa sede soltanto sotto il profilo storico, pure quelli confinanti del ricorrente: in merito è quanto mai interessante osservare come il Cattaruzza ricordi - a conferma di una distinta persistenza della Regola nell'ambito del Comune - che «negli anni '60 egli ha avuto pagate dal Comune di Auronzo le spese ospedaliere nella sua qualità di regoliere di Villapiccola. Gli è stato riconosciuto anche il «rifabbrico» per sé e la famiglia: e il rifabbrico costituisce una delle utilità di cui poteva godere il regoliere.

Alla stregua delle svolte considerazioni risulta quindi del tutto infondata l'eccezione di difetto di giurisdizione di questo Commissario.

Ancor prima che lo statuisse l'art. 10 della citata Legge n. 1102 del 1971, la dottrina e la giurisprudenza erano nel senso di ritenere che non fosse applicabile alle Regole la disciplina propria degli Usi Civici.

Nella citata sentenza del Consiglio di Stato del 14 aprile 1964 si precisa, proprio con riferimento alle Regole Cadorine che «il primario fine istituzionale delle Regole, che attiene alla conservazione e al miglioramento dei beni silvo-pastorali, va logicamente perseguito per l'interesse di quel patrimonio sicché non può ammettersi che una parte delle terre regoliere sia sottratta alla disciplina del Decreto n. 1104 e rientri tuttora nell'ambito della Legge del 1927. Una indiretta conferma dell'assoggettamento della totalità dei beni regolieri ad un nuovo e speciale regime si ricava dall'art. 3, il quale dispone che l'amministrazione dei beni silvo-pastorali precedentemente affidata alle Frazioni Comunali può essere riservata dall'assemblea dei regolieri alla commissione amministrativa di ciascuna Regola oppure delegata al Comune con l'osservanza degli antichi laudi o statuti».

E d'altra parte la sottrazione delle Regole alla disciplina degli Usi Civici poteva già essere colta nell'art. 65 del R.D. 332/28, nell'art. 34 della Legge 991/52, nell'art. 30 del D.P.R. n. 1979/52: in tutte quelle norme cioè che attribuendo

e riconoscendo alle Comunità familiari montane una autonoma disciplina in conformità con i rispettivi statuti, laudi e consuetudini, evidenziavano la loro oggettiva incompatibilità con una disciplina affatto diversa seguendo la quale esse sarebbero state private proprio di quelle peculiarità per la cui tutela invece era stata emanata la legislazione che le differenziava dalla disciplina degli Usi Civici.

Pertanto, poiché la giurisdizione di questo Commissario ha ad oggetto esclusivamente le controversie che possono essere decise nell'ambito della disciplina propria degli Usi Civici, nella specie essa difetta in relazione alla natura del bene dedotto in giudizio.

Le particolari connotazioni storico-giuridiche della controversia rendono appropriata una compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Definitivamente decidendo nella causa promossa da Roberto Cattaruzza Lodovico con ricorso notificato il 22 marzo 1997 contro il Comune di Auronzo di Cadore in persona del Sindaco *pro-tempore* e la «Abitare Oggi» s.c.a.r.l. corrente in Forlì in persona del suo legale rappresentante *pro-tempore* Franco Amadori, dichiara il proprio difetto di giurisdizione per essere competente l'autorità giudiziaria ordinaria.