

ANNO XCV · FASC. 2

pubblicazione trimestrale

APRILE GIUGNO 2016

ISSN 0191 8696

RIVISTA  
DI  
DIRITTO AGRARIO  
AGRICOLTURA ALIMENTAZIONE AMBIENTE

FONDATA DA  
GIANGASTONE BOLLA

e

PROSEGUITA DA  
ANTONIO CARROZZA

DIRETTA DA

ETTORE CASADEI  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

LUIGI COSTATO  
UNIVERSITÀ DI FERRARA

GIOVANNI GALLONI  
UNIVERSITÀ DI ROMA

ALBERTO GERMANO  
UNIVERSITÀ DI ROMA - LA SAPIENZA

PAOLO GROSSI  
UNIVERSITÀ DI FIRENZE

ANTONIO IANNARELLI  
UNIVERSITÀ DI BARI

PIETRO MASI  
UNIVERSITÀ DI ROMA - "TOR VERGATA"

PAOLO MENGOZZI  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

MARCO GOLDONI  
UNIVERSITÀ DI PISA  
CONDIRETTORE RESPONSABILE

Editoriale Scientifica

## PROPRIETÀ REGOLIERA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un., 11 aprile 2016, n. 7021 – ROVELLI, pres. – VIRGILIO, est. – FUZIO, p.g. – *Regola di Vallesella Resinego e Serdes* ed altre (avv. Cuonzo ed altri) c. *Regione Veneto* (avv. Manzi ed altri).

**Proprietà regoliera - Regole del Cadore - La proprietà regoliera come proprietà privata - Espropriabilità, salvo indennizzo, per motivi di interesse generale - Necessità del parere, non vincolante, della comunità regoliera.**

*Poiché la proprietà regoliera è una proprietà privata essa può essere espropriata, salvo indennizzo, per motivi di interesse generale, ma con il coinvolgimento della comunità regoliera di cui occorre sentire il parere peraltro non vincolante (1).*

(Omissis).

FATTO. – 1. La Regola Generale o Granda di San Vito di Cadore, la Regola di Chiapuzza e Costa e la Regola di Vallesella Resinego e Serdes, tutte con sede in San Vito di Cadore, impugnarono dinanzi al Tribunale superiore delle acque pubbliche la delibera 7 dicembre 2011, n. 2100, con la quale la Giunta regionale del Veneto, modificando propri precedenti provvedimenti, ha – fra l'altro – soppresso le disposizioni della delibera n. 1609 del 2009 che avevano escluso il patrimonio regoliero dalle procedure di esproprio per pubblica utilità.

Dedussero le ricorrenti che la decisione di abolire il divieto di espropriazione, con conseguente possibilità che la procedura ablativa si svolgesse senza il consenso del titolare dei beni regolieri, si poneva in spregio al vincolo funzionale posto dalla legge.

L'intimata Regione Veneto, costituendosi, eccepì l'inammissibilità del ricorso, sia per difetto d'interesse, in quanto la disciplina delle regole è essenzialmente fissata dalla legge, sia perché l'impugnativa in via giurisdizionale avrebbe dovuto, in ipotesi, essere esperita avverso l'eventuale silenzio-rifiuto.

Nel giudizio intervennero la Regola di Borca di Cadore, i Comuni di Cortina d'Ampezzo, San Vito di Cadore e Borca di Cadore, la Confindustria Veneto e l'APER – Associazione produttori di energia da fonti rinnovabili.

2. L'adito Giudice, con sentenza n. 79/2013, depositata il 19 aprile 2013, respinte le eccezioni di inammissibilità, ha rigettato il ricorso.

Ha rilevato il TSAP che i vincoli d'inalienabilità, d'indi visibilità e di destinazione dei beni delle Regole non possono tradursi in «un assoluto divieto di modificazione di assetti proprietari e men che mai d'espropriazione» di detti beni, argomentando che tali vincoli recedono rispetto ad «esigenze d'interesse pubblico generale sottese o alla tutela dell'ambiente, o (come nel caso in esame) all'uso razionale delle risorse energetiche da fonti rinnovabili».

Ha aggiunto che la tutela del patrimonio regoliero, connessa alla sua funzione sociale, è assicurata «nell'ambito del procedimento unico ex art. 12 del d.lg. n. 387/2003, nel cui contenitore, segnatamente in fase di via, le esigenze di tutela trovano il loro punto di sintesi con tutti gli altri interessi coinvolti».

3. Avverso la sentenza hanno proposto ricorso per cassazione la Regola Generale o Granda di San Vito di Cadore, la Regola di Chiapuzza e Costa e la Regola di Vallesella Resinego e Serdes.

La Regione Veneto ha resistito con controricorso e proposto anche ricorso incidentale condizionato, cui a loro volta hanno resistito le ricorrenti principali.

Hanno proposto altresì controricorso i Comuni di Cortina d'Ampezzo, San Vito di Cadore e Borca di Cadore (chiedendo l'accoglimento del ricorso principale e il rigetto dell'incidentale), nonché la Confindustria Veneto e l'Associazione dei produttori, dell'industria e dei servizi per le energie rinnovabili, già APER (le quali, invece, hanno chiesto il rigetto del ricorso principale).

Non si sono costituite la Provincia di Belluno e la Regola di Borca di Cadore.

4. Tutte le parti hanno depositato memorie.

DIRITTO. – 1. Va preliminarmente dichiarata l'inammissibilità della documentazione depositata in data 5 agosto 2015, consistente in un parere sul «regime giuridico dei beni regolieri» redatto su richiesta della Consulta veneta della proprietà collettiva, in quanto atto proveniente da soggetto privo della qualità di parte nel giudizio.

2. Con l'unico motivo del ricorso principale, le regole denunciano «violazione di legge con riferimento all'art. 112 cod. proc. civ. nonché con riferimento all'art. 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, all'art. 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, agli artt. 1,6, 11 e 14 della legge reg. Veneto 19 agosto 1996, n. 26, in relazione all'art. 360, comma 1°, n. 3, cod. proc. civ.».

Lamentano, in sintesi, che la sentenza impugnata è frutto di «una 'libera' meditazione sulla proprietà regoliera», sganciata dall'impugnazione proposta e dalle fonti di riferimento, basata su considerazioni di ordine generale sull'istituto del patrimonio delle Regole anziché sui dedotti vizi di legittimità della delibera regionale impugnata, la quale ha omologato i procedimenti che interessano il detto patrimonio a quelli afferenti qualsiasi proprietà privata, in spregio alla normativa vigente, statale e regionale, sopra richiamata.

Aggiungono che la sentenza contrasta con il quadro legislativo anche là dove individua nel procedimento di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 la sede di ponderazione degli interessi di cui le regole sono portatrici, poiché tale tesi conferma il livellamento del loro patrimonio alle altre proprietà immobiliari, in violazione delle norme che riconoscono a tale patrimonio antico e alle istituzioni che lo gestiscono un crisma di specialità.

3. La Regione Veneto eccepisce l'inammissibilità del ricorso nella parte in cui è denunciata la violazione dell'art. 112 cod. proc. civ.

L'eccezione è infondata nei sensi appresso indicati.

È esatto che, per costante giurisprudenza (da ult., Cass., Sez. Un., n. 9662 del 2014 e n. 1824 del 2015), la violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. non può essere dedotta come motivo di ricorso per cassazione avverso le sentenze del Tribunale superiore delle acque pubbliche, essendo in tal caso esperibile, ai sensi dell'art. 204 del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici approvato

con il r.d. n. 1775 del 1933, che opera un rinvio recettizio al codice di procedura civile del 1865, non il ricorso per cassazione, ma lo specifico rimedio del ricorso per rettificazione allo stesso Tribunale superiore, contemplato da detta norma per i casi previsti al n. 4 (se la sentenza «abbia pronunciato su cosa non domandata»), al n. 5 («se abbia aggiudicato più volte quello ch'era domandato») e al n. 6 («se abbia omissso di pronunciare sopra alcuno dei capi della domanda stati dedotti per conclusione speciale») dell'art. 517 del codice di rito anzidetto.

Nella specie, tuttavia, il richiamo operato dalle ricorrenti all'art. 112 cod. proc. civ. è improprio, lamentando esse, come detto al par. 2, che il TSAP ha deciso la controversia alla stregua di profili giuridici di ordine generale sull'istituto delle Regole e sul regime dei loro beni, anziché sulla base delle norme invocate: in realtà, quindi, nel ricorso non è denunciata la non corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, bensì ci si duole, in definitiva, del merito della decisione per violazione del quadro legislativo richiamato.

4.1 Il ricorso è infondato, nei sensi e con le precisazioni che seguono.

4.2 Le Regole del Cadore appartengono alla categoria, molto risalente nel tempo, di forme di proprietà collettiva di gruppi familiari stanziati in territori montani (soprattutto – ma non solo – nell'arco alpino) aventi ad oggetto beni agro-silvo-pastorali, disciplinate essenzialmente dai propri statuti e consuetudini.

Il riconoscimento giuridico di tali comunioni familiari (e la loro insuscettibilità di essere ricondotte nel novero degli usi civici: cfr. Cass., Sez. un., n. 2336 del 1982 e Cons. Stato, parere 14 aprile 1964, n. 525), già avvenuto, specificamente per le regole cadorine, con il d.lgs. 3 maggio 1948, n. 1104, e, in generale, con l'art. 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991 – in virtù del quale «nessuna innovazione è operata in fatto di comunioni familiari vigenti nei territori montani nell'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale; dette comunioni continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore» – e con l'art. 10 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 – il cui primo comma dispone che «per il godimento, l'amministrazione e l'organizzazione dei beni agro-silvo-pastorali appresi per laudo, le comunioni familiari montane (anche associate tra loro e con altri enti) sono disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini» – ha poi avuto nuovo e maggiore impulso dalla legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante «Nuove disposizioni per le zone montane».

L'art. 3 della legge (rubricato «Organizzazioni montane per la gestione di beni agro-silvo-pastorali») ha demandato alle regioni di provvedere «al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate», fra le quali «le regole cadorine di cui al d.lgs. 3 maggio 1948, n. 1104», «al fine di valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo, sia sotto quello della tutela ambientale».

Ha dettato, al riguardo, alcuni principi cui le regioni devono attenersi. Fra questi vanno menzionati: a) conferimento alle organizzazioni della personalità giuridica di diritto privato (comma 1°, lett. a); b) ferma restando l'autonomia statutaria delle organizzazioni, e sentite le stesse: b1) possibilità delle regioni di autorizzare, a determinate condizioni, la destinazione di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, «assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva

consistenza agro-silvo-pastorale» (comma 1°, lett. *b*, n. 1); *b*2) previsione di «forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati», con annotazioni nel registro dei beni immobili (comma 1°, lett. *b*, n. 3); *b*3) previsione di «modalità e limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane», nonché «garanzie del loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale» (comma 1°, lett. *b*, n. 4).

È quindi intervenuta la legge della Regione Veneto 19 agosto 1996, n. 26 (modificata dalla legge reg. 6 aprile 2012, n. 13, che ne ha esteso l'applicazione alle Proprietà collettive dell'Altopiano di Asiago e agli Antichi Beni Originari di Grignano Polesine), la quale ha previsto, per quanto qui maggiormente interessa, che: le Regole (cioè «le Comunità di fuochi-famiglia o nuclei familiari proprietarie di un patrimonio agro-silvo-pastorale collettivo, inalienabile, indivisibile ed inusucapibile», ivi comprese le «regole cadorine») sono «soggetti concorrenti alla tutela ambientale e allo sviluppo socio-economico del territorio montano» (art. 1); alle stesse è riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato, all'esito di un determinato procedimento (artt. 2 e 3); «il patrimonio antico delle regole è inalienabile, indivisibile, inusucapibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali e connesse»; tale vincolo «è riconosciuto di interesse generale» (art. 6); «le regole possono modificare la destinazione di singoli beni di modesta entità, per consentirne l'utilizzazione abitativa, diretta e personale, da parte dei regolieri o, eccezionalmente, l'utilizzazione a fini turistici, artigianali, per coltivazione di cave o per la realizzazione di opere pubbliche»; la deliberazione di mutamento della destinazione è soggetta, salvo casi di breve durata, ad autorizzazione della giunta regionale (artt. 7-9); «al fine di valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali sia sotto il profilo produttivo sia sotto quello della tutela ambientale», «gli enti pubblici territoriali sono tenuti a coinvolgere le Regole, acquisendone il preventivo parere, nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale, nonché nei processi di gestione forestale ed ambientale e di promozione della cultura locale. Gli enti interessati nell'assumere le deliberazioni finali devono motivare espressamente sul parere acquisito» (art. 14).

4.3 Venendo, infine, più direttamente all'oggetto del presente giudizio, con deliberazione della Giunta regionale n. 1609 del 9 giugno 2009 furono approvate le procedure per il rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti idroelettrici: in particolare, al punto 8 delle «Generalità», fu previsto, per quanto qui rileva, che «nel caso in cui l'impianto interessi aree demaniali, beni appartenenti al patrimonio indisponibile degli Enti pubblici ovvero beni del patrimonio regoliero, la procedura espropriativa non è ammessa e, pertanto, il richiedente deve dimostrare, mediante atti idonei, la disponibilità del soggetto proprietario a concedere l'uso delle aree medesime».

Con la deliberazione n. 2100 del 7 dicembre 2011, oggetto del ricorso dinanzi al Tsap, la Giunta regionale ha provveduto ad aggiornare, fra l'altro, le procedure anzidette (nell'ambito dell'adeguamento al d.m. 10 settembre 2010, recante le «dinee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili»), con abrogazione integrale (salvo un punto che qui non interessa) della delibera n. 1609 del 2009 e, quindi, anche del riportato punto 8 delle «Generalità».

È, pertanto, venuta meno la previsione dell'inammissibilità della procedura espropriativa (salva la disponibilità del proprietario a concederne l'uso) per i beni appartenenti al patrimonio regoliero.

4.4 Dal complessivo quadro normativo sopra delineato emerge che il legislatore, nazionale e regionale, ha evidentemente inteso valorizzare le Regole e il loro antico patrimonio agro-silvo-pastorale, riconoscendo ad esse, in ragione della finalità della loro attività, la funzione del perseguimento di interessi della collettività, garantiti anche a livello costituzionale nelle norme poste a tutela dell'ambiente in generale e delle zone montane in particolare (artt. 9 e 44 Cost.).

Ciò, però, non comporta alcun vincolo di inespropriabilità dei beni regolieri, né la subordinazione del loro esproprio a forme di autorizzazione o consenso della Regola: tali beni, infatti, non possono ritenersi sottratti al principio generale di cui all'art. 42, 3° comma, Cost., secondo cui la proprietà privata (qual è quella in esame) può essere espropriata – salvo indennizzo – per motivi di interesse generale.

Nessuna disposizione porta ad una tale conclusione.

Il vincolo di inalienabilità e il divieto di mutamento di destinazione dei beni (se non autorizzato dalla regione), stabiliti dalla legge n. 97 del 1994 e dalla legge regionale di attuazione n. 26 del 1996, hanno come destinatari gli stessi soggetti collettivi proprietari e certo non precludono alla regione di valutare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente che imponga l'espropriazione dei beni regolieri e la loro sottrazione alla destinazione originaria, così come la regione stessa, come detto, può autorizzare un tale mutamento deliberato dalla regola. Del resto, non può non rilevarsi che l'art. 4 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità"), prevede che «i beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere espropriati per perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione» (comma 2°) e che «i beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico» (comma 1-bis, inserito dall'art. 74 della legge 28 dicembre 2015, n. 221).

4.5 Tuttavia, la suddetta funzione di interesse sociale da attribuire ai soggetti titolari delle proprietà collettive in esame, i quali concorrono alla tutela del paesaggio ed allo sviluppo socio-economico delle zone montane (garantiti dalla Costituzione, in particolare all'art. 44, 2° comma), esige che, nell'ambito di una procedura di espropriazione per pubblica utilità – quale quella di cui si discute, diretta alla costruzione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili –, occorra procedere ad una valutazione comparativa tra l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e l'opposto interesse pubblico al mantenimento dell'originaria destinazione dei terreni, quale mezzo di salvaguardia dell'ambiente.

È tale attività di ponderazione non può prescindere, ai fini di una piena cognizione, da un coinvolgimento delle comunità regoliere, stante il rilievo costituzionale della loro tutela: la modalità di tale coinvolgimento va individuata, secondo un'interpretazione adeguatrice costituzionalmente orientata, nel parere (non vincolante), cioè nell'obbligo dell'organo competente di sentire le regole (non rivelandosi a tal fine sufficiente il loro eventuale intervento in seno al procedimento unico di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, finalizzato al rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili).

Lo strumento del parere, del resto, non può ritenersi escluso dalla delibera-

zione di Giunta oggetto di contestazione, trovando già ampio riconoscimento, nella materia in esame, sia nella legge n. 97 del 1994, il cui art. 3 prevede che le regioni disciplinino con legge le organizzazioni montane "sentite" le stesse, sia nella legge reg. Veneto n. 26 del 1996, la quale, all'art. 14, come sopra riportato, stabilisce che gli enti pubblici territoriali devono acquisire il "preventivo parere" delle Regole «nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale, nonché nei processi di gestione forestale ed ambientale e di promozione della cultura locale», con obbligo degli enti medesimi di motivare espressamente, nell'assumere le deliberazioni finali, sul parere acquisito.

Inoltre, e in conclusione, il parere costituisce lo strumento generale adeguato allorché si tratti di garantire il coinvolgimento di tutti i soggetti portatori di interessi pubblici nella procedura di valutazione comparativa con altri interessi coinvolti (cfr. Corte cost. n. 156 del 1995, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2°, della legge n. 97 del 1994, nella parte in cui, in caso di espropriazione di terreni montani per opere pubbliche o di pubblica utilità, non prevedeva che fosse sentito il parere della regione interessata in merito alla cessazione dei diritti di uso civico esistenti sui beni espropriandi).

5. Il ricorso principale va, pertanto, nei sensi anzidetti, rigettato. Resta assorbito il ricorso incidentale della Regione Veneto.

La novità e la complessità della questione inducono a disporre la compensazione delle spese.

Sussistono, infine, i presupposti per dare atto, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater* del testo unico di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, della sussistenza dell'obbligo di versamento, da parte delle ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13.

*Per questi motivi*

La Corte, a sezioni unite, rigetta il ricorso principale, assorbito l'incidentale. Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte delle ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13.

(*Omissis*).

- 
- (1) **Alla ricerca della certezza del diritto tra la forza della storia e la funzione normativa dei giudici. Una non persuasiva sentenza delle Sezioni unite sulla proprietà regoliara.**

1. La sentenza n. 7021 delle Sezioni unite dell'11 aprile 2016 che sopra ho riportato non mi persuade affatto.

Mi è sembrata sempre non corretta una sentenza che voglia dare insegnamenti da maestro senza dapprima ricordare (e criticare doviziosamente) la precedente numerosa giurisprudenza che, forte e rafforzata dalla dottrina, si è già pronunciata sull'argomento oggetto del successivo decidere contrario. Perciò è all'attenzione dei lettori che voglio