

TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE - sentenza 19 aprile 2013, n. 79 - Pres. Elefante Pres, Est. Russo - Regole generale (granda) di San Vito di Cadore, Chiappuzza, Costa e Vallesella (Avv.ti Canal e Cuonzo) c. Regione Veneto (Avv.ti Londei, Zanlucchi, Zanon, Manzi), Provincia di Belluno (n.c.); con l'intervento di Regola di Borca di Cadore (Avv.ti Esposito, Bastoni); Comune di Cortina d'Ampezzo, San Vito e Borca (Avv.ti Gaz e Gattamelata) e Confindustria (Avv.ti Battista, Valentini, Conte) con commento di IVONE CACCIAVILLANI, Ordinamento centrale e ordinamenti locali: un rapporto problematico - Le Regole cadorine.

1. Proprietà collettiva - Patrimonio delle Regole cadorine - Segue il normale regime della proprietà privata.

2. Regole cadorine - Funzione di tutela dell'ambiente montano - Concorre con quella di cui sono titolari i proprietari di beni privati.

1. La legge configura il titolo delle collettività regoliere a guisa di proprietà meta-individuale con riferimento alle famiglie aventi diritti sui predetti beni. La parimenti concreta funzione sociale di tal dominio collettivo, ma riservato ed "egoistico", è confermata dall'art. 44, 1 c. Cost., il quale giustifica il retaggio di tal statuto dominicale, come si vede preesistente al moderno stato di diritto, solo perché su tali beni v'è un godimento collettivo a scopi produttivi tradizionali, a loro volta strumentali alla conservazione dell'ambiente montano.

2. Le Regole non devono temere per l'incolumità e l'integrità del loro patrimonio, in quanto la funzione sociale di esso s'invera appunto in quella vocazione alla tutela dell'ambiente montano, stabilito dal combinato disposto dell'art. 9 e dell'art. 44, II c., Cost. In relazione a tali esigenze di tutela, non v'è bisogno di predicare, come vorrebbero le ricorrenti per i loro beni, uno statuto dominicale privilegiato ed opponibile ad ogni diverso e/o superiore bisogno generale. All'uopo basta la spendita dei loro poteri di protezione e salvaguardia dell'ambiente montano nell'ambito del procedimento unico ex art. 12 del D.lg. 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.

Commento di Ivone Cacciavillani

“Ordinamento centrale e ordinamenti locali: un rapporto problematico– Le Regole cadorine”

La sentenza merita totale e radicale dissenso, costituendo grave vulnus ad un sistema giuridico di secolare ascendenza, oggetto come pochi altri sistemi "locali" di studi appassionati dei grandi del nostro Diritto, dai Trabucchi, ai Bolla, ai Guicciardi, ai Trebeschi. Un sistema che -perdurando questi mala tempora giurisprudenziali- pare irrimediabilmente destinato ad essere fagocitato in un'omologazione snaturante.

Taluno, leggendo queste severe note d'avvio, potrebbe essere indotto a ritenerle uno sconfinamento del diritto nella politica; ma sarebbe impressione superficiale, perché

L'innegabile risentimento nasce ed è espressione del "diritto al locale", allo jus singolare, tutelato dall'art. 2 della Costituzione, secondo cui "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'Uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità", e poche formazioni sociali hanno altrettanta coesione delle antiche Regole cadorine (ora, per legislazione regionale, venete), in seno alle quali il Montanaro, discendente degli "antichi abitatori", veramente svolge la sua personalità.

1. La Regola (denominazione prevalente nell'area cadorina, ma istituto diffuso -sotto denominazioni diverse- in tutto l'arco montano veneto-friulano, dai Colonnelli della Spettabile Reggenza dei Sette Comuni alle Comunelle del Carso) è aggregazione di residenti stabili su un territorio ben delimitato, che collettivamente per fuochi-famiglia posseggono, godono ed amministrano i beni agro-silvo-pastorale compresi nel relativo ambito territoriale. Ma non solo! La Regola è una comunità di fuochi-famiglia discendenti degli "antichi abitatori" secondo una genealogia molto severa e controllata, amministrata in assoluta autonomia (ricordare, scusandosi della digressione letteraria, l'odicina Il Comune rustico di certo Carducci) dalla fabula, secondo statuti (Laudi) ben risalenti nei secoli, i cui proventi sono ripartiti secondo i bisogni dei Regolieri, il che è l'esatto contrario di quanto la sentenza ha posto a fondamento del suo decisum, laddove -seconda prima massima- assegna ai proventi dei domini collettivi un vantaggio "riservato ed egoistico".

Non si sa (né alla fin fine rileva accertarlo) se tale individuazione profondamente travisatrice della natura giuridica della Regola sia frutto di una non corretta prospettazione delle difese o invenzione del Collegio giudicante. È in ogni caso erronea e non è senza un rancoroso rammarico che si ricordano precedenti giurisprudenziali illustri in materia di Regole, accanto ai grandi Maestri ricordati, come la storica "Sentenza Terracina" del 1972 sul rapporto Regola - Uso Civico, meritatamente passata alla storia del diritto dal nome valoroso Commissario Liquidatore degli Usi Civici di Venezia: un vero trattato di diritto regoliero, dalla dottrina universalmente additato come fonte di sistema. Derivazione storica; individuazione dei principi di sistema; loro applicazione in concreto alla vicenda controversa: una sentenza! Accanto ad altra altrettanto monumentale del Consiglio di Stato sez. IV, 22 gennaio 1964, sulla solidarietà regoliera; ambedue ebbi l'onore di pubblicare con vasto commento: La sentenza Terracina sugli Usi Civici, a cura della Spettabile Reggenza dei Sette Comuni, nel 1987; La sentenza Talamini sui Regolieri, presso l'Istituto Bellunese di ricerche sociali e culturali, nel 2008.

Ma non si tratta di menhir isolati ed errabondi, ma di vere pietre miliari dell'evoluzione diritto; norme d'assetto profondamente radicate nella comunità stanziale, della quale costituiscono elemento identitario; come tali direttamente tutelate dall'art. 2 della Costituzione, la cui inviolabilità resiste e prevale sul principio di uguaglianza di trattamento giuridico posto dal successivo art. 3, in quanto ritenute appunto fattore identitario della comunità stanziale da tre sentenze della Corte Costituzionale, n. 4 del 1956 (sia dell'anno che in assoluto), la n. 5 e la n. 40 del 1957, sulla perviggenza del maso chiuso regolato da una legge provinciale, pur così radicalmente lesivo della parità di trattamento tra coeredi. Difensore del fattore identitario Alberto Trabucchi.

Sul diritto regoliero vastissima è letteratura giudica, di cui ci si limita a ricordare il Manuale di diritto regoliero edito dal ricordato Istituto Bellunese nel 2010.

2. Il vizio di fondo della sentenza è di trattare la proprietà regoliera come una proprietà condominiale -dove la sua piena parificazione alle altre forme proprietà tout court nel procedimento ("contenitore" ?) di VIA- quando non solo ne è profondamente diversa, ma radicalmente contrastante. Nel condominio ogni "partecipe" è proprietario in via esclusiva e dominicale di una quota dell'intero, di cui -nei limiti del vincolo condominiale- può disporre liberamente. Il che è l'esatto contrario della proprietà regoliera, in cui è il fuoco-famiglia che concorre, su un piano di perfetta parità con gli altri partecipanti, alla gestione del patrimonio regoliero col voto in seno alla fabula, sempre entro i vincoli dell'inalienabilità ed indivisibilità, che sono gli elementi propri del regime del demanio; si parla infatti abitualmente, nella disciplina di materia, di demanio regoliero. Dove la tutela dell'ambiente e del territorio -dal tutto erroneamente indicata dalla sentenza come finalità primaria della Regola- è solo strumentale al raggiungimento della partecipazione dei regolieri alla comunità di vita locale, tanto che è ben vivo il dibattito se il mantenimento della residenza entro i confini della Regola sia requisito di partecipabilità alla medesima.

È il regime legale complessivo della Regola che ne condiziona sia la natura giuridica che la vita, secondo le norme del proprio Laudo. Un mondo a sé, ch'è del tutto erroneo associare, nel trattamento del relativo patrimonio, al regime comune della proprietà privata di diritto comune (codicistico).

E non scrimina affatto che l'erronea tesi di sentenza sia stata sostenuta dalla Regione Veneto, "autrice" dell'atto amministrativo impugnato; è un campo -o materia- questo, dello statuto delle Regole, in cui quella Regione, che pur n'è patria, manifesta un incredibile accentramento eversivo di uno dei più radicati elementi identitari delle popolazioni montane, ancora abbastanza coese. Solo che esistono ancora Giuristi che tenacemente inseguono un sogno astratto e lontano che jura novit Curia; e novit quei jura in tutta la loro problematicità, la cui comprensione può comportare studi ed approfondimenti di grande impegno e complessità. Ben conscio il Giudice che un'affermazione non sufficientemente inquadrata nello specifico sistema giuridico - frutto, nel caso, d'un'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale di grande ascendenza ed organicità- può portare alla compromissione di ordinamenti rei solo di essere speciali, rispetto all'ordinamento statale, e locali; come tali di grandissima fragilità proprio in ragione della loro specialità localistica.

Tutto questo in applicazione del principio dell'inviolabilità dei diritti del singolo regoliero e dell'aggregazione sociale -la Regola- riconosciuto e garantito dall'articolo 2 della Costituzione.

3. L'accusa mossa alla sentenza è di sistemicidio: chiamata statuire sui tratti specifici del sistema giuridico regoliero sotto lo specifico profilo della sua possibile cedevolezza nel confronto con altri sistemi giuridici (nel caso quello della produzione di energia da fonti rinnovabili impegnato suscettibile di risultare incompatibile con la conservazione del primo), la sentenza ha completamente parificato la proprietà regoliera alla proprietà di diritto comune, ponendole ambedue sullo stesso piano nella valutazione dei

costi/benefici derivanti dall'intervento de quo. Dove l'unico valore di cui la Regola può farsi portatrice nel bilanciamento dei costi/benefici, sarebbe "la protezione e la salvaguardia dell'ambiente nell'ambito del procedimento unico ex art. 12 del D.Lgt 387/2003, nel cui contenitore, segnatamente in fase di VIA, le esigenze di tutela trovano il loro punto di sintesi". Questo è tipico e classico sistemicidio, che non è assolutamente consentito in una sentenza di Magistratura apicale!

4. Problema rilevante -giusto per allargare l'interesse al tema- è l'identificazione dei fattori individuanti (contenuto/natura del valore ed ambito territoriale di caratterizzazione) richiesti o sufficienti per dare al fenomeno giuridico locale considerato rilievo tale da renderlo comparabile con altri valori, con cui possa venire a conflitto, determinandone la cedevolezza della rispettiva tutela. Non ogni tradizione locale per quanto radicata ed universalmente osservata può trovare tutela giuridica nel confronto/scontro con altri valori positivamente tutelati.

Pare che criterio necessario e sufficiente debba essere il riconoscimento per legge del valore locale. Solo il riconoscimento con legge -che ovviamente non potrebbe che essere regionale- del valore ritenuto individuante consente lo scrutinio di legittimità costituzionale della rilevanza attribuita ad istituti e valori ritenuti "locali", che possano venire a conflitto con altri, presenti ed operanti nell'ordinamento (che poi lo scrutinio di legittimità costituzionale sia provocato da conflitto o sollevato in via incidentale nulla ovviamente rileva).

È quanto puntualmente avvenne sia per le Regole in Veneto, che per le Comunelle in Friuli - Venezia Giulia, che per il maso chiuso in Provincia di Bolzano.

Il rapporto tra ordinamenti dev'essere condotto sulla base di una corretta individuazione dei rispettivi tratti caratterizzanti, con un coordinamento costituzionalmente corretto dei rispettivi valori protetti; dove gli elementi in conflitto (nel caso le esigenze della produzione energetica e la tutela del patrimonio regoliero) vengono composti in una corretta gerarchizzazione; del tutto diversa da quella che, nel citato "contenitore" di VIA, può venire condotta con la proprietà codicistica. Col limite invalicabile dell'inviolabilità ex art. 2 Cost. del diritto sia del Regoliero "come singolo", che della sua aggregazione-Regola; diritto che può essere inciso solo con decisione dei Regolieri ai sensi del Laudo, espressa in seno alla Fabula. Dov'è lo specifico regime dei valori in conflitto che ne differenzia le tutele sulla base della preminenza dell'uno sistema -anche se locale- sull'altro anche se centrale; ambedue correttamente individuati.

Nel caso, il patrimonio regoliero -erroneamente individuato nella sola componente "materiale", del tutto pretermessa la componente istituzionale ed aggregazionale- è stato equiparato alla proprietà privata codicistica nella concorrenza col valore -ugualmente pubblico- della produzione energetica, associando in un unico "polo d'interesse" due realtà profondamente diverse. Tale demolizione della componente differenziante del patrimonio regoliero, ridotto a mera proprietà codicistica, integra il grave vulnus di sistema sopra denunciato.