

## QUANDO LE SEZIONI UNITE RITENGONO DI JUS DICERE

Il caso oggetto della sentenza n. 7021 dell'11 aprile 2016 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione sulla natura del patrimonio regoliero è presto detto.

Con la direttiva 2001/77 l'Unione europea ha sollecitato gli Stati membri a dettare regole per la promozione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili. L'Italia ha emanato il d.lgs. 387/2003 e, in tale quadro, la Regione Veneto ha progressivamente emesso varie deliberazioni, tra cui quelle nn. 4070/2008 e 1609/2009 che precedono la delibera n. 2100/2011 che è la deliberazione che è stata impugnata e che qui interessa.

Con la delibera n. 4070/2008 la Regione Veneto aveva stabilito che coloro che avessero proposto di costruire impianti idroelettrici di produzione di energia da fonti rinnovabili venissero esonerati dall'obbligo di dimostrare la disponibilità dell'area destinata all'opera, perché in difetto di tale disponibilità il provvedimento regionale di "autorizzazione unica" sarebbe stato considerato equivalente alla dichiarazione di pubblica utilità, con conseguente forza espropriativa del terreno.

Avverso tale delibera avevano proposto ricorso al TAR del Veneto le Regole dell'Ampezzo, del Cadore, del Comelico e del Colle S. Lucia, contestando che la delibera non avesse tenuto conto la specificità delle aree di proprietà regoliera, sulle quali molte delle programmate opere idroelettriche sarebbero state impiantate: invero, qualora il terreno fosse di proprietà regoliera, la mancanza di disponibilità dell'area del futuro impianto da parte della Regola coinvolta, avrebbe dato luogo all'autorizzazione unica regionale a costruire, la quale, per la sua natura di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, avrebbe determinato la coatta acquisizione del terreno regoliero, nonostante la stessa legislazione regionale riconoscesse l'inalienabilità, l'indivisibilità e l'inusucapibilità del patrimonio regoliero (art.1.2 legge Regione Veneto 26/1996).

Nel corso del giudizio davanti al TAR la Regione Veneto è intervenuta con la delibera n. 1609/2009: con questa seconda deliberazione la Regione ha modificato la precedente, stabilendo espressamente: "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". Dunque la Regione Veneto aveva finito con il riconoscere che una procedura espropriativa derivante dall'autorizzazione regionale alla costruzione e gestione di impianti idroelettrici non era da ammettersi se l'area interessata fosse di proprietà delle Regole.

Però il 7 novembre 2011 la Regione Veneto ha emanato una terza delibera, quella n. 2100/2011, con la quale ha modificato la delibera n. 1609/2009, cancellandone la parte in cui si era stabilito che, ove l'impianto idroelettrico avesse riguardato o coinvolto beni del patrimonio regoliero, non si sarebbe potuto procedere ad espropriazione e l'interessato avrebbe dovuto dimostrare la disponibilità del proprietario di tali beni a concedergliene l'uso.

La Regola Granda di San Vito di Cadore, la Regola di Chiappuzza e Costa e la Regola di Vallesella, Resinego e Serdes hanno proposto ricorso al Tribunale superiore delle acque pubbliche, ma il ricorso è stato respinto perché lo "statuto dominicale privilegiato" dei beni delle Regole non può essere opposto "ad ogni diverso e/o superiore bisogno generale". Tale conclusione è la conseguenza delle premesse, secondo cui la proprietà regoliera è una proprietà privata "metaindividuale", a cui non è possibile applicare la disciplina dei beni pubblici, nonostante la dichiarazione normativa della sua indivisibilità, inusucapibilità, inalienabilità e vincolo di destinazione essenziale, caratteristiche proprie dei beni demaniali.

Contro la sentenza del Tribunale Superiore delle acque pubbliche le Regole hanno proposto ricorso per cassazione e la controversia è stata incardinata davanti alle Sezioni Unite. Queste, con ordinanza interlocutoria del 4 novembre 2014 (cons. rel. Dr. Antonino Di Blasi), ritenendo che "le questioni di massima siano di particolare importanza e postulino opportuni approfondimenti sotto il

profilo normativo e dottrinario”, hanno richiesto all’Ufficio del Massimario una relazione in cui “si operi una ricostruzione del quadro normativo di riferimento, applicabile alle Regole del Cadore ed ai beni regolieri, individuandosene la vigente disciplina ed il contributo offerto dalla Dottrina” [con la D maiuscola!].

La relazione è stata redatta dall’Ufficio del Massimario, ma il Primo Presidente della Suprema Corte l’ha negata ai difensori delle Regole che l’avevano richiesta, affermando che le relazioni di quell’ufficio costituiscono un supporto tecnico che esso fornisce all’organo giudicante, sicché le parti processuali, prima della decisione del Collegio, non possano avervi accesso.

Il 6 ottobre 2015 le Sezioni Unite (con un collegio quasi completamente diverso da quello che aveva emesso l’ordinanza interlocutoria, ma con lo stesso presidente) hanno trattenuto la controversia in decisione e l’11 aprile 2016 (dopo sei mesi) hanno depositato la sentenza (cons. rel. Dr. Biagio Virgilio) che prende il numero 7021.

Sulle conclusioni difformi del Procuratore Generale dr. Riccardo Fuzio, le Sezioni Unite hanno rigettato il ricorso, affermando che i beni regolieri “non possono ritenersi sottratti al principio generale di cui all’art. 42, terzo comma, Cost., secondo cui la proprietà privata (*qual è quella in esame*) può essere espropriata – salvo indennizzo – per motivi di interesse generale”. Concludendo, quindi, che i beni regolieri sono espropriabili, purché si sia proceduto “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” e dopo avere coinvolto la comunità regoliera di cui occorre acquisire il “parere (*peraltro non vincolante*)” [le enfasi sono mie].

Non posso non manifestare le mie forti perplessità sulla sentenza delle Sezioni Unite che, in modo secco e netto, affermano che la proprietà regoliera è una *proprietà privata*, espropriabile per un superiore interesse pubblico dell’opera progettata, essendo sufficiente il *parere non vincolante* della Regola proprietaria.

Ben diversa è stata l’affermazione della Suprema Corte nella sentenza 14 febbraio 2011 n. 3665, che rileva come dal quadro normativo-costituzionale “emerg[a] l’esigenza interpretativa di ‘guardare’ al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica. Ciò comporta che, in relazione al tema in esame [la proprietà della valle di pesca Averno nella parte meridionale della laguna di Venezia], più che allo Stato apparato (...) debba farsi riferimento allo Stato collettività (...); in tal modo disquisire in termini di sola dicotomia di beni pubblici (o demaniali)-privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l’ineludibile dato della classificazione degli stessi, in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati”. Così la Corte di cassazione ha riconosciuto il superamento della dicotomia “proprietà pubblica” e “proprietà privata” dell’art. 42 Cost. e ha messo in evidenza altre figure, come quelle delle servitù pubbliche e dei diritti di uso pubblico, “quali le strade vicinali, *gli usi civici e le proprietà collettive*”, dopo avere affermato che gli “usi civici presentano la caratteristica della non appartenenza, a titolo di proprietà individuale, a persone fisiche od enti in quanto spettanti ad una comunità di abitanti che ne godono collettivamente”.

Voglio ancora far rilevare che, secondo le Sezioni Unite, il coinvolgimento delle Regole attraverso il loro “parere” obbligatorio ma non vincolante, non viene desunto per analogia – trattandosi qui di beni civici e non di beni privati gravati da usi civici – dal comma 1-*bis* dell’art. 4 del Testo unico delle leggi sull’espropriazione per pubblica utilità che prescrive 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”, ma ricorrendo ad un’operazione additiva imposta da una “interpretazione adeguatrice costituzionalmente orientata” della normativa vigente.

Non posso, perciò, non ricordare che, invece, la dottrina (da V. Cerulli Irelli a L. Fulciniti e F. Marinelli che in argomento hanno scritto monografie, ed ancora da G.G. Bolla a G. Cervati, G.

Galloni, U Petronio, P. Rescigno ed E. Romagnoli che all'argomento hanno dedicato vari saggi) riconosce nella proprietà collettiva una proprietà né interamente privata, né interamente pubblica, dato che privati sono i beni e i soggetti titolari, mentre è pubblico o parapubblico il regime. D'altronde mi pare che sia obbligatorio richiamare gli insegnamenti di P. Grossi che, a partire dal suo fondamentale lavoro *'Un altro modo di possedere'. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977) riconosce che occorre prendere coscienza che "queste strane proprietà nascono al di là dello Stato e al di là dello Stato si motivano, sono il segno di altre culture aliene o contrarie e di esse serbano il marchio" (*Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Riv.dir. agr.*, 1991, I, p. 260), affermando che "la vera proprietà collettiva è un ordinamento giuridico primario (...) perché qui si ha una comunità che vive certi valori e li osserva, valori ad essa peculiari, gelosamente conservati lungo linee generazionali dalla durata almeno plurisecolari, valori meritevoli del nostro rispetto e della nostra comprensione" (*I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statuale*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, p. 271), sicché non è ammissibile decidere i casi in cui si discuta delle proprietà collettive alla stregua solo delle leggi esistenti ed applicando queste, senza tener conto del fatto che il pubblico o il privato, "territori pensati come divisi da confini assai netti" (*Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 262), non valgono per i beni civici nella consapevolezza che "lo storico del diritto non può non elevare le sue più ferme riserve sull'applicazione agli assetti proprietari collettivi dell'arco alpino (e, in genere, alle varie forme di proprietà collettiva) della dicotomia pubblico-privato" (*op. ult. cit.*, p. 263), e ciò per la semplice ragione che "la comunità intermedia è sempre e comunque una sintesi delle due dimensioni, che in essa si compongono e si mescolano fino a perdere i tratti rispettivamente connotanti" (*op. ult. cit.*, p. 264).

Ed allora, come si possono giustificare le Sezioni Unite che riassumono questo loro *jus dicere* in poche frasi dirette a sconfessare una dottrina e una giurisprudenza di oltre un sessantennio, dimenticando che esse stesse, con la precedente ordinanza interlocutoria, avevano riconosciuto necessario acquisire, dall'Ufficio del Massimario, anche "il contributo offerto dalla Dottrina"?

Alberto Germanò