Il tema della espropriabilità delle proprietà collettive si è spesso intrecciato con quello della espropriabilità degli usi civici in genere, a partire dalle riflessioni della stessa dottrina[1]. Questa combinazione ha portato anche la giurisprudenza a indicare come principi regolatori del settore affermazioni generali enucleate con riferimento ora a questa ora a quella tipologia di realità civico-collettive, forse con l'intento malcelato di superare le singole particolarità e approdare ad un comune inquadramento condiviso.

È, ad esempio, significativo che l'ultima pronuncia in materia delle Sezioni Unite Civili – la sentenza n. 12570 del 10 maggio 2023 – richiami la precedente sentenza n. 1671 del 1973[2], come nel proponimento di tratteggiare una cornice di lineare continuità nell'inquadramento del tema. Lo sforzo della Corte di Cassazione di avallare una stabile coerenza applicativa della disciplina è sicuramente lodevole dal momento che pure nel recente passato è parsa fragile, per non dire assente, una effettiva certezza operativa[3]. E sembra superfluo spendere parole ulteriori su quanto la mancanza di prevedibilità e di affidabilità del "sistema" nuoccia alla vitalità dei domini collettivi e alla loro reale capacità di esprimere appieno le energie sociali sottese ai legami comunitari che essi presuppongono e interpretano[4].

Per le terre collettive di montagna, fu il legislatore statale – statuendo la cessazione degli usi civici gravanti sui beni espropriati quale conseguenza automatica dei decreti di esproprio per opere pubbliche da realizzare nel territorio di Comuni montani – a insidiare a metà degli anni novanta del secolo scorso un assetto di sostanziale stabilità esecutiva. Il pensiero corre all'art. 12, secondo comma, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, norma della quale fu poi dichiarata l'illegittimità costituzionale in quanto l'effetto riflesso della perdita dei diritti civici conseguiva a provvedimenti assunti nella più totale obliterazione di qualsiasi valutazione al riguardo. Sul punto, la Corte Costituzionale si espresse con la sentenza n. 156 del 10 maggio 1995 che valorizzò la necessità che queste valutazioni trovassero ingresso esplicito nel procedimento di esproprio, includendo di necessità la partecipazione dell'Amministrazione regionale secondo il quadro delle competenze fissato dal D.P.R. n. 616 del 1977. Toccò quindi alla Consulta porre rimedio all'improvvida fuga in avanti della normativa statale ristabilendo il debito equilibrio tra le competenze dei diversi livelli di governo del territorio e ribadendo – in linea con la giurisprudenza civile – che il venire meno dei diritti civici non può mai derivare meccanicamente dalla definizione di una procedura ablativa ordinaria ma esige un espletamento peculiare della stessa, per il tramite di preventive valutazioni *ad hoc*.

Su questo particolare profilo, per quanto del tutto condivisibile, l'argomentare della Consulta non assume tuttavia il carattere di un pronunciamento esaustivo: esso confina e garantisce le competenze procedimentali, tutelando le spettanze delle Regioni nella materia

in esame, ma lascia inesplorato il *modus* con cui condurre concretamente l'attività amministrativa.

Riguardo agli usi civici in senso lato, la Suprema Corte ha chiarito da tempo la necessità di una sorta di sommatoria procedimentale, nel senso che la procedura espropriativa va preceduta dalla procedura di sdemanializzazione: il decreto di esproprio non può porre nel nulla i diritti di uso civico in assenza di questa ultima che ne diventa il presupposto amministrativo[5].

Ferma la doverosità di coinvolgimento delle Regioni, per le realità civiche in zona montana rimane però ancora irrisolto il "come" strutturare il procedimento espropriativo, cioè il "come" coordinare l'approvazione dell'opera e l'analisi del suo impatto sui diritti collettivi. L'incertezza aumenta quando lo sguardo si allarga alle proprietà regoliere attive dove la gestione demaniale non è affidata alla mano pubblica, come spesso si registra per gli usi civici (frequentemente in supplenza di una dormiente amministrazione separata da parte dei *cives*).

A mente dell'art. 3 della L. n. 94 del 1997, ora ripreso dall'art. 1 della L. n. 168 del 2017, le proprietà collettive sono persone giuridiche private, segnate da una singolarità irriducibile al *mare magnum* degli usi civici, la quale ai nostri fini pone temi amministrativi di grande momento.

Non a caso, indugiando sul carattere "chiuso" di queste proprietà collettive[6], dove la fruizione soggettiva è limitata ad una platea molto circoscritta e pre-selezionata di soggetti (i regolieri sono i discendenti degli antichi originari che si individuano – dunque – per vincolo di consanguineità), la giurisprudenza amministrativa aveva affermato la normale espropriabilità dei beni regolieri.

Più precisamente, si statuì che "*le Regole, che sono e restano soggetti di diritto privato, gestiscono in modo esclusivo (ossia ad excludendos alios) tal patrimonio a guisa di formazione collettiva intermedia di organizzazione e di tutela degli interessi connessi alla produzione*" dal che deriva che "*il vincolo recede rispetto ad esigenze di interesse pubblico generale*"[7]

Tale approdo interpretativo risentiva di una incompleta conoscenza del diritto regoliero e di una inesatta lettura della odierna posizione delle Regole nell'ordinamento amministrativo[8].

Limitandoci alla realtà veneta (alla quale si riferiva la pronuncia in esame), non si colse

l'insufficienza della riconduzione delle istituzioni regoliere entro la classica dicotomia pubblico-privato, a lungo oggetto di critiche tenaci da parte della migliore dottrina[9].

Indici emblematici della loro peculiarità si rinvengono nel fatto che la legislazione regionale attribuisce agli enti regolieri una serie di potestà amministrative davvero significative. Pensiamo all'autorizzazione alla raccolta di funghi che, nella montagna veneta, normalmente compete all'Unione Montana o all'ente gestore del parco ma che nei terreni regolieri spetta alla Regola[10]; inoltre, su tali terreni la vigilanza amministrativa sulla raccolta – che spetta in via ordinaria ai carabinieri forestali – può venire svolta dai regolieri in possesso della qualifica di guardia giurata[11]. Analogamente, la viabilità silvo-pastorale è disciplinata da stringenti limitazioni di esercizio che – di regola – sono stabilite a livello comunale, mentre per la mobilità interna alla proprietà collettiva le famiglie regoliere operano su autorizzazione diretta del capo-Regola[12].

È anche utile ricordare che alcuni atti delle istituzioni regoliere sono soggetti a pubblicità amministrativa obbligatoria, con deposito presso il servizio forestale regionale e con la possibilità da parte di chiunque vi abbia interesse di prenderne visione, essendo qualificati *claris verbis* come "atti pubblici" [13]. Ed ancora, "*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*", tanto che "*gli enti interessati nell'assumere le deliberazioni finali devono motivare espressamente sul parere acquisito*"[14], trattandosi di parere obbligatorio. Infine, merita un cenno anche la estensibilità alle Regole dei benefici regionali propri degli enti locali, secondo le medesime premialità e con gli stessi criteri preferenziali, che il legislatore motiva in tal modo: "*Considerato l'interesse generale perpetuato nella loro attività, le Regole e gli altri soggetti di cui all'articolo 1 hanno, altresì, titolo per accedere ai finanziamenti secondo le aliquote previste per i comuni e gli altri enti pubblici*" [15].

In buona sostanza, in un quadro siffatto riesce difficile, per non dire arduo, tratteggiare le istituzioni regoliere alla stregua di una proprietà mossa da obbiettivi puramente egoistici e aliena da finalità super-individuali.

Non per nulla, le Sezioni Unite Civili, investite della questione, non ebbero titubanze nel riconoscere che "*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)*[16].

Ne derivò una riforma della motivazione della sentenza impugnata con un apparato argomentativo molto più articolato che muove dall'accertamento di una innegabile funzione di interesse sociale delle proprietà collettive le "*quali concorrono alla tutela del paesaggio ed allo sviluppo socio-economico delle zone montane (garantiti dalla Costituzione, in particolare all'art. 44, secondo comma)*"[17]. Da qui l'esigenza di un bilanciamento: non più – dunque- una supremazia *stricto sensu* del "pubblico" sul "privato" ma l'esigenza di "*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*"[18].

Il punto di caduta procedimentale di tali affermazioni risiede nella necessità di "*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*"[19].

Il passo in avanti è stato senza dubbio notevole. Abbiamo prima guadagnato ordine, in virtù della giurisprudenza costituzionale richiamata, circa il corretto assetto delle competenze amministrative tra i vari plessi che, nei diversi livelli, prendono parte alla procedura: ora, viene pure affermata l'obbligatorietà della partecipazione a quest'ultima degli enti regolieri, per l'appunto in forza di "*un'interpretazione adeguatrice costituzionalmente orientata*".

Per quanto scontato, è opportuno rimarcare che non si tratta di una facoltà partecipativa comune, alla stregua di quella disciplinata dalla legge n. 241 del 1990 e che si traduce nella sola possibilità di visionare atti e/o di produrre memorie, ma di un intervento procedimentale obbligatorio la cui eventuale carenza inficia la legittimità amministrativa della posizione.

Il nodo insoluto sta nella collocazione di questo parere. Ritornando al caso particolare che aveva occasionato la vertenza in parola, vale a dire la costruzione di una centralina idroelettrica su un terreno regoliero, la Regione Veneto ha ritenuto di conformarsi al *dictum* della Suprema Corte prevedendo che in sede di conferenza di servizi, allorquando si tratta di raccogliere i pareri di competenza dei diversi enti, si acquisisca anche il parere della Regola. Questo punto di arrivo è certamente interessante dal momento che al "tavolo", cui accedono solo plessi dotati di potestà amministrative tipiche e che rendono pareri in nome di norme di diritto pubblico, viene inclusa la presenza di una persona giuridica privata.

Tuttavia, la "dislocazione" procedimentale di questo parere chiama in causa una riflessione ulteriore. Infatti, allo stato, il parere si pone in una posizione equi-ordinata rispetto agli altri

interventori: così come in sede di conferenza di servizi si pronunciano Genio, Vigili del Fuoco, Soprintendenza, ecc. così, tra tanti, si esprimono le Regole.

Una lettura applicativa fedele ai principi affermati dalle Sezioni Unite prelude però ad una diversa prospettazione che postula una doverosa anticipazione del parere reso dalle proprietà collettive. Esso va inquadrato non tanto come un parere ordinario sull'opera pubblica o di interesse pubblico ma come una sorta di requisito di procedibilità dell'istruttoria stessa di approvazione dell'opera.

Più precisamente, è opportuno che la procedura non abbia avvio in assenza di tale parere obbligatorio alla cui richiesta l'autorità procedente deve subordinare ogni ulteriore esame del progetto, dando concreto corso a quest'ultimo con un impulso che segnali sia l'intendimento della P.A. di realizzare l'intervento, sia il giudizio delle Regole su tale proponimento. In materia di incisione delle proprietà collettive è, infatti, indispensabile che la procedura si faccia carico *ab initio* tanto dell'interesse pubblico (statuale, regionale o dei vari enti locali) sotteso all'iniziativa, quanto dell'interesse pubblico al mantenimento dell'originaria destinazione dei terreni, quale mezzo di salvaguardia dell'ambiente. In tal modo, ogni altra Autorità si esprimerà *cognita causa*, potendo maturare il rispettivo parere già conoscendo la posizione delle proprietà collettive e quanto da esse segnalato.

Tra l'altro, di recente queste analisi hanno cessato di rivestire interesse per le sole zone montane e pongono temi di grande attualità per l'intero territorio nazionale.

L'ultimo "decreto PNRR", emanato con D.L. 19 del 2 marzo 2024 [20], ha visto inserito in sede di conversione un articolo, il 12-*ter* [21], che ripropone le medesi criticità. In sintesi, la norma prefigura per le opere PNRR una sorta di presunzione legale di compatibilità con i domini collettivi, nell'intesa che tale compatibilità "a priori" può venire ri-considerata, con una affermazione delle esigenze primarie di tutela dei diritti civici, per il tramite di un apprezzamento dedicato che le acclari. Vale la pena segnalare che l'eventuale non compatibilità che venisse appurata in sede di conferenza di servizi non induce un effetto bloccante, paralizzando la realizzazione dell'opera, ma implica solo l'obbligo per la stazione appaltante nel limite delle risorse (laddove quindi vi siano dei residui attivi della commessa, risparmi di spesa, ecc.) di distrarre delle provvidenze a favore di una riqualificazione delle terre collettive.

Nel tentativo di fornire una lettura costituzionalmente coerente di questa norma diventa obbligato il recupero dei principi prima illustrati. Pur tenendo conto degli interessi generali rafforzati che motivano il Piano nazionale di ripresa e resilienza, non convince l'assunto che le iniziative in cui il Piano si articola possano saltare a piè pari i consolidati canoni sopra

esaminati, prescindendo da procedure di mutamento d'uso, ovvero da decreti di sdemanializzazione o, comunque, da mirate ponderazioni che bilancino in via preventiva i diversi interessi in gioco.

Eppure, della doverosità di tali passaggi non vi è traccia alcuna nella norma, per cui la materia sembra perpetuare un suo costitutivo carattere magmatico, divisa tra l'osservanza di assiomi antichi e le novità eruttive di disposizioni recenti che ne paiono la negazione, come dimentiche delle affermazioni di principio che il legislatore ha fissato nella disciplina di settore, definendo "*i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie*"[22].

Né deve sfuggire come indicazioni normative così perentorie (come quelle ritraibili dalla L. n. 168 del 2017) tratteggino una sostanziale primazia implicita del valore dei domini collettivi rispetto ai correnti interessi generali, tanto che la legge di materia preveda che la loro valenza ambientale sopravviva alle stesse procedure di liquidazione, le quali non compromettono la tutela paesaggistica dei beni. In particolare, "*l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici*"[23] . Ma il vincolo sopravvive alle stesse procedure di trasformazione per ragioni di interesse pubblico, ad esempio in attuazione di quanto programmato dalla pianificazione urbanistica, tanto che gli immobili "*sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico*"[24].

Un approccio adeguato ai temi che ci impegnano richiederebbe, pertanto, una più spiccata consapevolezza della pregnanza delle finalità di tutela che li attraversano.

Il *punctum pruriens* della materia rimane dunque quello di corroborare una stabile omogeneità applicativa: essa resta bisognosa di una sistemazione definitiva che dia coerenza al sistema.

Prima si citava il caso della realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili e delle *querelle* espropriativa che ne è derivata a livello di disciplina veneta. Se, per esempio, si fosse trattato di realizzare non una centralina idroelettrica ma una pista da sci o un impianto a fune ad essa strumentale, il problema si sarebbe posto in termini del tutto diversi. La legge regionale veneta di settore prevede, infatti, che "*la costituzione coattiva di servitù non è ammessa nel caso di terreni di uso civico o di beni costituenti patrimonio antico delle Regole di cui alla legge regionale 19 agosto 1996, n. 26 "Riordino delle Regole" e successive modificazioni*"[25], con ciò introducendo nell'ordinamento una norma primaria – della cui costituzionalità è lecito dubitare – che paralizza *ex lege* ogni

possibile procedura ablativa. In definitiva, il concessionario di un impianto a fune può reperire solo in via bonaria la disponibilità di fondi appartenenti ad un dominio collettivo, dando corso alle intese negoziali del caso.

Il fatto che, di fronte ad una medesima realtà e in nome delle medesime esigenze di sua protezione, la procedura muti in ragione della tipologia di opera da realizzare alimenta gli auspici iniziali sulla urgenza di condividere un quadro di maggiore certezza operativa.

Enrico Gaz

* L'intervento riprende la relazione svolta al convegno "*Sull'espropriabilità dei domini collettivi*" tenutosi il 23 maggio 2025 presso l'Università di Trento – Dipartimento di Economia e Management.

[1] In tal senso, una critica appassionata a questa problematica "mescolanza" è stata mossa da Alberto Germanò con parole molto ferme nel sottolineare i rischi di accostamenti non ragionati tra le diverse e molteplici forme di realità civico-collettive: cfr. A. GERMANO', *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 regoliera*, in *Riv. Dir. Agr.* 2016, fasc. 2, pp. 108 e ss.

[2] Tanto da essere qualificata *claris verbis* dalle Sezioni Unite come "*fondamentale sentenza delle SU n. 1671 del 1973*": si veda il par. 7 della citata sentenza n. 12570 del 2023. Ma la sentenza in parola si trova al centro dell'apparato argomentativo di plurime sentenze, di merito e di legittimità, riguardanti la materia della espropriabilità: cfr., ad esempio, Corte Appello Roma, Sez. Spec. Usi Civici, 21 aprile 1992, in *Giust. Civ*. 1992, p. 2192-2194 oppure Cass. Civ, sez. II, 23 novembre 2022, n. 34460, in *Giur. It*. 2023, p. 2334-2335.

[3] Come sottolineava puntualmente Ivone Cacciavillani a commento di una sentenza – n. 2 del 23 marzo 1992 – del Commissariato per la Liquidazione degli Usi Civici di Venezia: cfr. I. CACCIAVILLANI, *Natura demaniale civica dei beni ed espropriazione per pubblica utilità, Giust. Civ*. 1992, 1, pp. 273 e ss.

[4] Da ultimo, tra tanti, si rinvia al contributo di A. CARAVITA DI TORITTO, *Un itinerario alternativo ai beni comuni: le proprietà collettive sostenibili*, in *www.federalismi.it*.

[5] Per una affermazione recente si veda Cass. Civ., Sez. II, 29 marzo 2024, n. 8573, in *Giustizia Civile Massimario* 2024.

[6] Il tema, per quanto molto noto, ha trovato una sua efficace sintesi di insieme nel contributo di A. GERMANO', *Terre civiche e proprietà collettive*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2015, fasc. 2, pp. 128 ss.

[7] Cfr. T.S.A.P. 19 aprile 2013, n. 79 in *www.lexitalia.it*.

[8] Oltre al commento del prof. A. Germanò, prima citato alla nota 1, si veda anche l'intervento di I. CACCIAVILLANI, *Ordinamento centrale e ordinamenti locali: un rapporto problematico – Le Regole cadorine*, in *www.lexitalia.it*.

[9] Cfr. P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1991, fasc. 1, pp. 263 ss.

[10] Cfr. lett e) del primo comma dell'art. 2 della L.R. 19 agosto 1996, n. 23.

[11] Cfr. comma 1 *bis* dell'art. 12 della L.R. 19 agosto 1996, n. 23.

[12] Cfr. art. 4 *bis* della L.R. 31 marzo 1992, n. 14.

[13] Cfr. ultimo comma dell'art. 13 della L.R. 19 agosto 1996, n. 26.

[14] Cfr. secondo comma dell'art. 14 della L.R. 19 agosto 1996, n. 26.

[15] Cfr. comma 1 *bis* dell'art. 15 della L.R. 19 agosto 1996, n. 26.

[16] Cfr. Cass. Civ., SS. UU., 11 aprile 2016, n. 7021, in *Foro. It.*, 2016, fasc. 7-8, pp. 2452 ss.

[17] *Ibidem*.

[18] *Ibidem*.

[19] *Ibidem*.

[20] Il cui titolo recita: "*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*".

[21] Articolo titolato "*Disposizioni in materia di usi civici*", introdotto dall'art. 1, comma 1,

della L. 29 aprile 2024, n. 56.

[22] Cfr. art. 1 della legge 20 novembre 2017, n. 168.

[23] Cfr. art. 3, comma sesto, della legge 20 novembre 2017, n. 168.

[24] Cfr. art. 3, comma 8- *ter* della legge 20 novembre 2017, n. 168.

[25] Cfr. il primo comma dell'art. 13 della L.R. Veneto 21 novembre 2008, n. 21.