

USI CIVICI E REGOLE NELLA REGIONE VENETO

Maria Athena Lorizio - avvocato in Roma -

1. Nel Convegno che si è tenuto a Belluno a Palazzo Crepadona il 13 aprile 1995 per la presentazione della legge regionale n. 31 del 28 luglio 1994 sulla disciplina degli usi civici, molti interventi hanno toccato i problemi connessi alla gestione delle antiche Regole e soprattutto al rapporto Regione, Comuni e Regole.

L'Istituto regoliero ha conservato nella Regione Veneta tutta la sua attualità ed interesse ed è ora oggetto di una nuova normativa in corso di approvazione da parte della Regione in attuazione dei principi-guida espressi dal legislatore statale con la nuova legge -montagna (l.13 gennaio 1994 n.97).

Mi limito a qualche considerazione in attesa della legge regionale che si appresta a dare una nuova veste e nuovi poteri a queste istituzioni millenarie, di cui l'avv. Cacciavillani nella sua relazione ci ha illustrato origine e vicende storiche. Tengo soprattutto a confermare che è assai vivo - e può costituire un valido termine di raffronto per le gestioni collettive delle altre regioni d'Italia - l'interesse per queste antiche istituzioni che amministrano tuttora, nell'alto bellunese, gran parte del territorio, con effetti che incidono in maniera sensibile sui rapporti tra gestioni locali (comunali e sub-comunali), sovra-comunali e governo regionale.

2. Nel Veneto dopo il d.l. 1104 del 1948 che ha dato disposizioni specifiche per le regole della Magnifica Comunità Cadorina e soprattutto dopo la legge Montagna n. 1102 del 1971 che ha espressamente dichiarato non soggette alla disciplina agli usi civici le regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo e quelle del Comelico, il territorio è rimasto soggetto alla normativa della l. 16.6.1927 n. 1766 sul riordinamento degli usi civici nel Regno e relativo regolamento (appr. con r.d. 26.2.1928 n. 332 ha carattere residuale : la normativa del 1927 si applica esclusivamente dove non si sono ricostituite le antiche regole con la procedura prevista prima dal d.l. 1948 n. 1104 per le Regole Cadorine e in proseguo dagli artt. 10 e 11 della legge Montagna del 1971 per le regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo e le Regole del Comelico.

Come è noto, le antiche Regole si sono sempre opposte all'applicazione nei loro confronti della legge del 1927, che in effetti è una legge pensata e voluta in funzione dei demani civici delle province meridionali, tanto che è stata modellata sullo schema delle leggi napoleoniche del Regno di Napoli della prima metà' ottocento. •

Non vi è dubbio che la realtà' socio-giuridica ed economica delle zone montane delle Regioni del Nord è profondamente diversa rispetto alle provincie del Centro - Sud ed è proprio questa diversità che spiega la forte opposizione delle regole, vicinie, etc. dell'arco alpino all'applicazione nei loro confronti della legge del 1924/27 sul riordinamento degli usi civici nel Regno.

Non mi occupo qui della parte storica (per le varie posizioni degli storici cfr. la voce Domini collettivi di Ennio Cortese nell'Encicl. Giur.), vorrei solo ricordare che i problemi delle comunità' locali nelle varie regioni hanno una **ratio** comune, anche se le forme e le origini sono diverse: ai vasti demani comunali aperti agli usi di tutti i cives (**universitas civium** : da cui l'espressione demani universali) delle zone meridionali corrispondono - nelle zone montane non solo del Veneto, ma anche ad es. dell'Abruzzo - i corpi chiusi delle famiglie originarie che gestiscono i beni appresi per laudo e che si oppongono ai sopravvenuti (così le Regole dell'alto bellunese, e i confocolieri dell'Abruzzo).

Le denominazioni e le forme sono diverse da zona a zona, ma è certo che le ragioni del nascere e del formarsi delle gestioni collettive sono analoghe nelle aree meridionali ed in quelle del Centro-Nord e sono ragioni di solidarietà e di sopravvivenza in contesti sociali difficili. L'origine e la storia di queste comunità si confondono con la storia del nostro territorio e danno luogo ad interrogativi ai quali può e deve rispondere lo storico. Quel che mi interessa rilevare è che proprio questa diversità di origini e di formazione, se spiega l'opposizione costante delle Regole del Veneto, ma anche di tutte le associazioni chiuse delle zone interne e montane del nostro paese, alla normativa del 24/72 considerata unicamente come legge di liquidazione degli usi civici, non può annullare la parte della legge che riguarda invece le gestioni e la tutela dei patrimoni collettivi delle comunità dei residenti (le antiche comunità di villaggio): che è poi la parte migliore

ed ancora attuale di questa legge.

Le disposizioni della legge del 27 sulla verifica e conservazione di questi patrimoni è ugualmente valida ed operante anche per i domini collettivi dell'arco alpino e per le associazioni di residenti, comunque denominate nelle diverse località - che gestiscono in promiscuo i loro boschi e pascoli.

3. Consideriamo ora le Regole del Veneto : istituzioni locali millenarie con una storia propria che le ha rese sempre gelose custodi della loro autonomia. In effetti esse hanno sempre gestito e goduto l'antico patrimonio agro-silvo-pastorale in conformita' dei propri statuti e consuetudini (laudi).

E bisogna convenire che la gestione regoliera non solo ha permesso di custodire l'antico patrimonio ma anche di migliorarlo mantenendo la destinazione agro-silvo-pastorale e quindi un "ambiente naturale" insuperabile per bellezza e valore.

Del resto l'autonomia statutaria delle Regole è stata sempre riconosciuta dallo Stato italiano: prima con il d.lg. 3 maggio 1948 n.1104 che ha dichiarato le Regole della Magnifica Comunità Cadorina persone giuridiche di diritto pubblico ed ha previsto un particolare procedimento pubblicistico per la loro ricostituzione ed approvazione degli statuti: il patrimonio agro-silvo-pastorale delle Regole fu considerato inalienabile, indivisibile e vincolato in perpetuo alla sua destinazione; l'amministrazione dei beni regolieri poteva essere riservata dall'Assemblea dei regolieri alla stessa Regola oppure delegata al comune territorialmente competente.

Intervenne poi la legge montagna del 1952 n.991, che, all'art. 34, stabilì che le comunioni familiari montane esercenti le attività agro-silvo-pastorali "continuano a godere ed amministrare i loro beni in conformita' dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore".

L'autonomia statutaria delle gestioni ed organizzazioni montane dei beni agro-silvo-pastorali appresi per laudo è stata mantenuta anche dalla legge montagna n. 1102 del 3.12.1971, che ha introdotto una specie di disciplina mista: essa ha inserito le Regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo, e quelle del Comelico nella categoria delle comunioni familiari montane, sottraendole espressamente, come detto, alla disciplina degli usi civici (art.9), mentre, all'art. 10 ha stabilito la "pubblicità" di statuti,

bilanci, nomine di rappresentanti legali" a mezzo appositi regolamenti regionali (art.10) e la trascrizione o intavolazione nei libri fondiari del patrimonio antico come "inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali e connesse" (art.11).

In attuazione sia del d.lg. del 1948 che della l. 1102 del 1971, la quale, nonostante la qualifica privatistica degli enti prevedeva un regime pubblicistico forse ancora piu' rigido del d.lg. del 1948 per l'antico patrimonio trascritto o intavolato, numerose sono le Regole che si sono ricostituite e sono state disciplinate con apposite leggi e regolamenti regionali: ricordo solo le regole del Comelico (con il d.lg. del 1948), le Regole di S.Lucia dopo la l.1102/71, mentre le regole ampezzane hanno avuto una loro storia particolare.

Le regole non ricostituite continuano invece ad essere gestite dai Comuni in conformita' degli antichi laudi e statuti e con l'osservanza della normativa del 24/27, dove compatibile, ad es. per i procedimenti amministrativi di verifica degli antichi patrimoni, di reintegra, di sistemazione e per quanto attiene l'eventuale contenzioso.

Può essere anche interessante fare un raffronto tra i due tipi di gestione, regoliera e non, delle terre di appartenenza delle comunità locali e considerarne le differenze e gli effetti sul territorio sotto diversi aspetti, socio - economici, ambientali di sviluppo territoriale etc. E certamente i risultati dell'indagine potrebbero formare oggetto di un apposito convegno.

4. La situazione normativa cambierà ora completamente. La nuova legge montagna n. 97 del 13 gennaio 1994, all'art.3, ha chiamato le regioni a legiferare in materia, con i poteri e limiti di cui all'art.118 Cost.

In particolare l'art.3 attribuisce alla Regione il potere di riordinare la disciplina delle organizzazioni montane, comunque denominate: tra queste sono comprese espressamente le comunioni familiari montane dell'art.10 l. 1102/1971 e le regole cadorine di cui al d.lg.3 maggio 1948 n.1104. Ad esse e alle organizzazioni regoliere la legge 94 conferisce la personalita' giuridica di diritto privato, previa verifica della sussistenza dei presupposti in ordine ai nuclei familiari, agli utenti aventi diritto e ai beni oggetto della gestione comunitaria (art.3.1

lett. a)"; la stessa norma riconosce l'autonomia statutaria delle Regole "che determinano con proprie disposizioni i criteri oggettivi di appartenenza e sono rette anche da antichi laudi e consuetudini" (art.3.1 lett.b).

Pur mutando la qualifica subiettiva degli enti, la legge statale assicura comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale e detta le norme di principio che devono osservare le regioni nel disciplinare la materia. Finalità primaria della legge è sempre la difesa ed incremento dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo sia sotto quello della tutela ambientale.

5 . In attuazione della l. 97/94, la Regione Veneto ha predisposto un testo di legge per il riordino e la tutela delle regole ed organizzazioni montane.

In attesa della approvazione della legge regionale, si può osservare che i criteri e i principi cui si deve attenere il legislatore regionale sono quelli espressi dagli antichi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore e recepiti dal legislatore nazionale già con le leggi montagna del 1952 n. 991, (art.34) e del 1971 n. 1102 (artt. 10 e 11).

Soprattutto deve essere mantenuta l'intangibilità della consistenza dell'antico patrimonio agro-silvo-pastorale: l'antica consistenza deve essere assicurata anche nel caso che sia autorizzato il mutamento di destinazione dei beni agro-silvo-pastorali ad attività diverse.

La qualifica privatistica della gestione regoliera non fa venir meno il regime vincolato dell'antico patrimonio agro-silvo-pastorale ed anzi può permettere una gestione più efficiente ed operativa: le Regole del Veneto sono istituzioni tuttora valide, organizzate amministrativamente ed operanti attivamente nel loro territorio: esse sono in condizione di poter mantenere l'autonomia di gestione ed esercitare ogni azione idonea a valorizzare l'ambiente montano secondo i principi espressi dalla nuova normativa sulle zone montane. Si può anche suggerire che, in caso di inerzia o di difficoltà di amministrazione delle Regole, poteri sostitutivi siano affidati ad altre Regole della Valle in quanto maggiormente efficienti piuttosto che ad organi di amministrazione straordinaria.

6. Concludendo, vorrei dire che questo è un momento importantissimo per le antiche Regole che possono, con la autonomia di gestione riconosciuta dal legislatore nazionale, ridefinire i loro organi, mantenere e ricostituire - ove necessario - i loro patrimoni e gestirli secondo le antiche consuetudini: è anche da notare che per la prima volta queste antiche strutture possono essere coinvolte nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale di competenza comunale e regionale ed anche nei procedimenti di competenza delle autorità forestali, ambientali ed in materia di cultura locale.

Le Regole devono saper cogliere questa opportunità che consente loro di intervenire e collaborare - sullo stesso piano - con le istituzioni pubbliche nelle scelte più importanti che riguardano il loro territorio: non più soltanto nella gestione ma anche nel momento della decisione.

Come soggetti di partecipazione attiva nei vari procedimenti, esse potranno validamente contribuire, con la loro esperienza millenaria, alla migliore gestione e tutela del territorio: potrà così gradualmente venir meno quell'elemento di antagonismo che in passato ha spesso impedito una valida collaborazione tra enti ugualmente impegnati nelle politiche del territorio.