BILANCIO COMUNITÀ PERSONA
I QUADERNI
N.1

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELLA TUSCIA

Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili Viterbo

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI VITERBO

Usi civici dagli antichi diritti al PNRR

Atti del convegno del
27 ottobre 2023 - Aula Magna S. Maria in Gradi
Università degli Studi della Tuscia -Viterbo

INDICE

Parte prima – Fondamenti storici e sistematici

G. GIOIA – A. CAROSI, *I beni di uso comune nella preistoria e nella storia del diritto*

R. VOLANTE, *Gli usi civici prima e dopo la legge 16 giugno 1927, n. 1766. Alcune riflessioni sul principio di indisponibilità dei diritti collettivi*

A. LORIZIO, *Gli usi civici dagli antichi diritti al Pnrr*

Parte seconda – Le prospettive legislative e istituzionali

V. CERULLI IRELLI, *La legge "norme in materia usi civici e proprietà collettive "20 novembre 2017, n.168 e il suo adeguamento ai principi della giurisprudenza costituzionale*

E. PICOZZA, *I profili urbanistico-edilizi degli usi civici*

Parte terza -Profili civilistici, dominicali e di soggettività

N. CORBO, *Gli usi civici nel quadro del Pnrr. Crisi o" resistenza debole" del dominio collettivo?*

A. CARAVITA di TORITTO, *La soggettività nei domini collettivi*

A. PERINELLI, *La permuta delle proprietà collettive*

Parte quarta - Profili amministrativi nazionali e locali

A. BASTIANELLI, *L'amministrazione dei domini collettivi da parte delle Regioni prima e dopo il Pnrr*

M. PURCHIARONI, *L'Università agraria di Vasanello: le origini, le problematiche gestionali, le prospettive di sviluppo*

G. SALEPPICHI, *Problematiche giuridiche delle associazioni agrarie nella Tuscia*

Parte quinta - Profili giurisdizionali

G. GIOIA, *Il Commissario per gli usi civici: un giudice ibrido ma necessario*

GLI USI CIVICI NEL QUADRO DEL PNRR
CRISI O "RESISTENZA DEBOLE" DEL DOMINIO COLLETTIVO?

di Nicola Corbo (*)

Abstract: Il presente contributo esamina il delicato equilibrio tra la persistenza della destinazione ad uso civico e le impellenti necessità dello sviluppo contemporaneo, esplorando la resilienza di questo particolare diritto collettivo di fronte a interventi pubblici e privati. Partendo da un'introduzione che contestualizza la problematica nel panorama giuridico attuale, il contributo indaga la compatibilità dell'uso civico con le procedure espropriative per pubblica utilità. Successivamente, si analizzano le implicazioni dell'esistenza degli usi civici per la realizzazione delle "grandi opere" previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), evidenziando criticità e vie d'uscita.

This paper examines the delicate balance between the persistence of civic use encumbrances and the urgent needs of contemporary development, exploring the resilience of this collective right in the face of public and private interventions. Beginning with an introduction that contextualizes the issue within the current legal landscape, the paper investigates the compatibility of civic use with eminent domain procedures for public utility. Subsequently, it analyses the implications of civic uses for the realization of "grand works" envisioned by the National Recovery and Resilience Plan (PNRR), highlighting criticalities and potential solutions.

Sommario: 1. Premessa. Posizione del tema di indagine. − 2. Destinazione ad uso civico ed espropriazione per pubblica utilità. − 3. Destinazione ad uso civico e "grandi opere" PNRR. – 4. Destinazione ad uso civico ed esigenze di produzione di energie rinnovabili. − 5. La "resistenza debole" dell'uso civico.

1. Premessa. Posizione del tema di indagine.

L'uso civico (ma meglio sarebbe dire, il demanio civico, se non fosse che anche in sede normativa le due espressioni hanno perso la propria funzione distintiva) ha assunto negli ultimi decenni una connotazione di tutela ambientale sempre più spiccata cui ha fatto seguito un evidente rinvigorimento dell'istituto.

Di recente, però, esigenze incalzanti, legate sia agli investimenti connessi al PNRR, che impongono rapidità decisionale ed immediata allocazione delle risorse, sia alle sollecitazioni della green economy, ed in particolare al potenziamento della produzione di energia da fonti rinnovabili, hanno determinato l'ingresso nell'ordinamento, di nuove disposizioni che suggeriscono qualche riflessione non solo circa il "nuovo corso" degli usi civici ma anche, e più in generale, circa la collocazione dei beni di demanio civico nel contesto della teoria dei beni in generale.

In questo breve contributo, a partire da alcune novità normative (e da una sentenza della Corte costituzionale), si svolgeranno alcune considerazioni che pur riguardando più direttamente la "forza di resistenza" dell'uso civico rispetto alle pressioni della produzione e della innovazione, sfioreranno anche la *vexata quaestio* della assimilabilità del demanio collettivo al demanio *tout court.*

2. Destinazione ad uso civico ed espropriazione per pubblica utilità.

L'art. 13 *bis* del d.l. 17/2022 ha aggiunto all'art. 4 del TU in materia di Espropri (d.lgs. 327/2001), intitolato "beni non espropriabili o espropriabili in casi particolari", i commi 1-*ter* e 1-*quater*(1).

(*) N. Corbo è Avvocato e Professore ordinario di diritto privato presso l'Università degli Studi della Tuscia.

(1) Nella struttura attuale, l'art. 74 ci., dopo il primo comma nel quale è ribadito che i beni demaniali sono espropriabili solo previa sdemanializzazione, contiene tre commi, 1-*bis*/1-*quater*, che riguardano l'esproprio o

In precedenza, l'art. 4 era stato già modificato, con l'inserimento del comma 1 *bis*.

Questa disposizione ha stabilito che espropriazione od asservimento coattivo di aree gravate da uso civico debbono essere precedute dal mutamento di destinazione d'uso, a meno che l'opera pubblica od il servizio di pubblica utilità siano "compatibili" con la destinazione di uso civico.

Ratio della norma è di definire con chiarezza i presupposti per l'espropriabilità od asservibilità di aree gravate da usi civici, anche in considerazione dei dubbi che si erano spesso prospettati in merito alle procedure da osservare (da alcuni sostenendosi che la destinazione ad uso civico non precludesse la destinazione pubblica, da altri sostenendosi l'opposto, sulla base di una assimilabilità dei beni gravati a quelli demaniali), infine risolti in modo gordiano dalla giurisprudenza di legittimità(2).

Il contenuto innovativo della novella può essere ben colto nel richiamo alla nozione di"compatibilità".

Nel formante giurisprudenziale, infatti, la nozione di compatibilità era stata bensì utilizzata, ma piuttosto nella prospettiva di ritenere non confliggenti con la destinazione di uso civico, specialmente nella nuova veste di tutela di interessi generali assunta progressivamente, grazie alla giurisprudenza costituzionale, vincoli ulteriormente protettivi, come ad esempio, quello conseguente all'inserimento in un'area a parco. In altri termini, si trattava di una compatibilità che si potrebbe definire "conservativa" o di "massima tutela" dell'interesse ambientale(3).

Invece, il comma 1-*bis*, con lo stabilire che l'esproprio o l'asservimento del bene gravato da uso civico può essere disposto anche senza sdemanializzazione quando l'opera od il servizio "è compatibile" con la destinazione ad uso civico, si indirizza in senso opposto e cioè di facilitazione del meccanismo espropriativo.

La previsione si inquadra agevolmente in un contesto di bilanciamento di interessi (quello generale alla realizzazione dell'opera pubblica e quello, pure generale, alla salvaguardia dei valori

---

l'asservimento dei beni gravati da uso civico. Le tre disposizioni debbono essere pertanto valutate unitariamente in quanto costruiscono una regola unitaria, complessa e stabiliscono, rispettivamente:

1-*bis*. *I beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunziato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica od il servizio di pubblica utilità sia compatibile con la destinazione di uso civico*.

1-*ter*. *Fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico gli elettrodotti di cui all'articolo 52-quinquies, comma 1, fatta salva la possibilità che la regione, o un comune da essa delegato, possa esprimere caso per caso una diversa valutazione, con congrua motivazione, nell'ambito del procedimento autorizzativo per l'adozione del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'infrastruttura*.

1-*quater*. *Fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono sempre compatibili con l'esercizio dell'uso civico le ricostruzioni di elettrodotti aerei o interrati, già esistenti, di cui all'articolo 52-quinquies, comma 1, che si rendano necessarie per ragioni di obsolescenza, purché siano realizzate con le migliori tecnologie esistenti e siano effettuate sul medesimo tracciato della linea già esistente o nelle sue immediate adiacenze*.

(2) Cass., sez. un., 10 maggio 2023, n. 12570, in *Nuova giur. civ.*, 2023, 6, 1334, nota di Leuzzi, nonché in *Giur. it.,* 2024, 4, 800, nota di Vitolo.

(3) Sul tema della "compatibilità" si veda Corte Cost. del 11 luglio 1989, n. 391 in *Cons. Stato*, 1989, II, 989; *Riv. giur. edil.*, 1989, I, 311; *Nuovo dir. agr.*, 1989, 374. La sentenza riguardava l'inclusione di terreni gravati da uso civico in un parco naturale; inclusione, questa, che era stata considerata compatibile con l'esercizio dell'uso civico e la Corte, dopo aver premesso che "*diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, al regime di inalienabilità dei beni di uso civico (che, più esattamente, dovrebbe definirsi di alienabilità controllata) non inerisce la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità*" affermava che "*tanto meno, dunque, possono ritenersi soggetti al requisito della previa "sdemanializzazione" i provvedimenti che includono terre di uso civico in un parco o in una riserva naturale. Essi non modificano gli assetti proprietari, ma impongono al godimento dei titolari limitazioni di vario genere in funzione degli interessi generali alla cui tutela è finalizzata l'istituzione di parchi o riserve naturali*". Di fatto, dunque, la Corte riconosceva la compatibilità della inclusione delle terre di uso civico in un parco naturale poiché il provvedimento non avrebbe mutato gli assetti proprietari ed al contempo avrebbe perseguito il "*primario valore estetico-culturale*", al quale *"deve integrarsi la funzione sociale della proprietà assicurata dall'art. 42, secondo comma, alla quale anche i demani civici, sotto l'aspetto privatistico costituito dei diritti reali di godimento attribuiti ai singoli (cfr. Corte cost. n. 142/1972), sono sottoposti"*.

protetti dal vincolo di uso civico): bilanciamento di interessi destinato peraltro ad essere effettuato nel contesto di una attività di accertamento che trova la sua *sedes materiae* nel procedimento amministrativo di esproprio o di asservimento.

Rispetto al comma 1-*bis*, i commi 1-*ter* ed 1-*quater* (pur in relazione ad un ambito operativo ben definito, e cioè quello degli elettrodotti di cui all'art. 52*bis* dello stesso TU Espropri) costituiscono una ulteriore e ben più significativa novità(4).

Entrambe le disposizioni, infatti, prendono in considerazione la questione della compatibilità fra uso civico ed opera pubblica, ma non ne fanno oggetto e frutto di una valutazione preventiva in ambito procedimentale, in conseguenza della quale si può determinare la semplificazione dell'iter di asservimento od espropriazione, ma in termini di vera e propria presunzione.

In particolare, il comma 1-*ter* stabilisce che *"fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico gli elettrodotti di cui all'articolo 52-quinquies, comma 1"*. È evidente che la locuzione *"di norma compatibili"* introduce una presunzione semplice e ciò è confermato dal secondo periodo della disposizione a mente della quale*, nell'ambito del procedimento autorizzativo per l'adozione del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'infrastruttura, la regione, o un comune da essa delegato, possa esprimere caso per caso una diversa valutazione, con congrua motivazione"*.

La "diversa valutazione", stabilisce ancora la norma, "può" essere espressa dalla Regione o dal Comune delegato: "*può*" e non "*deve*" sta a significare non solo che non è necessario un interpello formale, ma anche che, ove pure vi sia un interpello, il silenzio serbato dall'Ente "consoliderà" la situazione, precludendo l'impugnazione del relativo provvedimento.

Inoltre, l'eventuale "dissenso" dovrà essere "adeguatamente motivato", escludendo che una semplice opposizione infraprocedimentale possa determinare un dovere di rivalutazione della presunzione od inficiare, in caso di sua assenza, il provvedimento finale.

Ancor più decisa, poi, appare la formulazione del comma 1-*quater* laddove, con lo stabilire che sono "*sempre compatibili con l'esercizio dell'uso civico le ricostruzioni di elettrodotti aerei o interrati, già esistenti",* introduce una vera e propria presunzione assoluta. In questo caso, infatti, non è prevista una possibilità di dissenso dei soggetti esponenziali dell'interesse espresso dall'uso civico, mentre la condizione per l'applicabilità della norma, consistente nel fatto che l'intervento consegua alla obsolescenza dell'impianto esistente oppure alla necessità del suo miglioramento tecnologico, non incidono sul tema della compatibilità, ma dei presupposti per l'applicazione della norma(5).

Il sistema che emerge dalla struttura attuale dell'art. 4 DPR 327/2001 delinea quindi, nell'ambito della espropriazione per pubblica utilità, una netta differenziazione fra i beni appartenenti al demanio pubblico vero e proprio ed i beni gravati da uso civico (*recte* in dominio collettivo).

Per i ben del demanio tout court, infatti, l'esecuzione dell'opera pubblica o l'asservimento, richiedono sempre l'esproprio e quindi un precedente un atto di sdemanializzazione.

Per i beni del demanio civico, invece, si aprono possibilità alternative.

Infatti, qualora non si tratti di costruzione od ammodernamento di un elettrodotto, qualora intervenga un giudizio di "compatibilità" fra l'opera e la destinazione d'uso civico non sarà necessario adottare alcun atto (né di sdemanializzazione, né di mutamento di festinazione d'uso(6)).

---

(4) Il d.lgs. 16 luglio 2020, n. 76 aveva peraltro modificato tale disposizione prevedendo che la compatibilità con l'uso civico fosse sostanzialmente presunta in "*caso di opera interrata o che occupi una superficie inferiore al 5 per cento rispetto a quella complessiva oggetto di diritto di uso civico"*, modifica poi caducata in sede di conversione in l. 11 settembre 2020, n. 120.

(5) G. Mari, *L'indisponibilità dei beni collettivi, tra vincolo paesaggistico, irreversibili trasformazioni e clausola di compatibilità*, in *Riv. giur. ed.*, 4, 2024, 253 ritiene che il legislatore abbia così "abusato" del criterio della compatibilità, per perseguire una finalità di semplificazione procedimentale che si spinge in taluni casi ad alterare anche l'assetto sostanziale delle competenze.

(6) Si tratta di una presunzione semplice, dal momento che è prevista una conferenza dei servizi entro la quale Regione o Comune possono esprimere una diversa valutazione. Ma anche in questo caso si pone pure un problema di partecipazione da parte di altri soggetti esponenziali degli interessi, mentre nulla è detto circa quello che accade se il

Se, invece, l'opera da eseguire consiste in un elettrodotto di cui all'art. 52 quinquies del TU Espropri, opereranno a seconda dei casi, la presunzione relativa od assoluta di compatibilità (7).

Si tratta di una differenziazione di regime che (pur riguardando il contesto ben definito delle espropriazioni per pubblica utilità), si presta a rendere di nuovo attuale un dubbio, assai risalente nel tempo, in merito alla possibilità di ascrivere i beni gravati da uso civico ad una categoria "propria", non pienamente sovrapponibile a quella dei beni demaniali.

Son più di cinquant'anni, infatti, da che le Sezioni Unite hanno affermato che l'espropriazione dei beni gravati da uso civico, in considerazione della loro connotazione che li rende sostanzialmente assimilabili ai beni demaniali, richiede una preventiva sdemanializzazione(8) e la giurisprudenza successiva non si è discostata da questa posizione.

D'altra parte, anche la Corte costituzionale, oltre a sostenere che tutta la materia degli usi civici e dei beni di proprietà collettiva rientra nell'ambito del diritto pubblico(9) ha più volte affermato che la loro equiparazione ai beni demaniali ne preclude l'espropriazione per pubblica utilità, potendo questa avere ad oggetto solo beni assoggettati alle regole generali della proprietà privata (ovviamente, anche se in mano pubblica)(10).

Anche di recente le Sezioni Unite, tornate sulla questione, con una sentenza ben nota(11), hanno ribadito che sebbene la legge del 1927 non rechi una definizione espressa degli usi civici, la

---

parere sia di incompatibilità. In assenza di previsioni diverse, si deve ritenere che il parere non sia vincolante e che pertanto l'opera possa essere egualmente eseguita. In questo caso, collocandosi tutto nel contesto di un procedimento, la cognizione dell'eventuale controversia spetterebbe solo al Giudice amministrativo, in sede di sindacato sulla logicità del provvedimento.

(7) T.A.R. Veneto 22 giugno 2021, n. 837, in https://www.giustizia-amministrativa.it/, che cita Cons. Stato, sez. IV 26 marzo 2013, n. 1698, in questa Riv., 2013, 320. Il mutamento di destinazione è previsto dall'art. 12 della legge n. 1766/1927 e richiede, per giurisprudenza costante, la partecipazione della collettività interessata. Infatti, secondo T.A.R. Veneto a proposito di un procedimento per mutamento di destinazione di un terreno a malga amministrato dal Comune di Auronzo per conto della determinata collettività dei residenti, il procedimento in questione «*richiede il coinvolgimento procedimentale degli effettivi titolari del diritto collettivo – quindi della collettività dei residenti* –», e ciò nel rispetto dei cardini della pubblicità, imparzialità, trasparenza e non-discriminazione.

(8) Con sentenza 1671 del 1973, la Corte di cassazione aveva affermato che il regime di inalienabilità e di indisponibilità cui i beni stessi sono assoggettati - e che permane, per quelli concessi in enfiteusi, fino all'eventuale affrancazione, e per quelli conservati ad uso civico fino al decreto del ministro dell'agricoltura che ne autorizza l'alienazione - comporta che i beni anzidetti non sono espropriabili per pubblica utilità se non previa "sdemanializzazione". Poiché l'atto di sdemanializzazione può ravvisarsi soltanto nel provvedimento previsto dalla legge, il Commissario per gli Usi civici conserva la propria giurisdizione - in tema di verifica delle occupazioni arbitrarie secondo le norme della citata legislazione - anche se il terreno oggetto d'indagine, ai fini della sua appartenenza o meno alla collettività degli utenti, risulti espropriato per pubblica utilità, in quanto né la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, né il provvedimento di espropriazione possono avere efficacia equipollente all'atto di sdemanializzazione del bene. Si vedano nello stesso senso, più di recente, Cass., sez. II, 21 agosto 2020, n. 17595; Cass., sez. III, 28 settembre 2011, n. 19792)

(9) Corte cost. n. 67 del 1957

(10) Corte cost., 30 dicembre 1961, n. 78. Si vedano anche: Corte cost., 31 marzo 1965, n. 18 (pd. 2319), Corte cost., 10 giugno 1969, n. 99 (pd. 3311); Corte cost., 10 giugno 1970, n. 93; Corte cost., 10 maggio 1995, n. 156, in *Giur. costit*., 1995, 1309

(11) Così Cass., sez. un., 10 maggio 2023, n. 12570, cit. Il procedimento logico seguito dalla Corte muove dalla inespropriabilità dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile: se l'espropriazione deve escludersi per tutti i beni appartenenti al patrimonio indisponibile "poiché questi non possono essere sottratti alla loro destinazione" se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828 c.c.), per cui occorre un'espressa norma di legge per consentirne l'espropriazione per pubblica utilità, lo stesso principio deve essere estendibile - a maggior ragione - al demanio pubblico (dello Stato e degli enti territoriali), che ha già una destinazione di interesse pubblico, la quale può essere modificata solo con il venir meno della demanialità, o con la destinazione ad altro uso, disposta dall'autorità competente.

Questa impostazione è applicabile anche ai beni di uso civico collettivo una volta che - propria od impropria che sia la loro qualificazione di beni demaniali (ai quali, tuttavia, sono certamente assimilabili) - essa implica un regime di loro indisponibilità.

La stessa Corte costituzionale - con due sentenze più risalenti ma più chiare ed univoche di quelle più recenti - ha sostenuto che tutta la materia degli usi civici dei beni di proprietà collettiva rientra nell'ambito del diritto pubblico (sentenza n. 67 del 1957) e che la natura di tali beni (equiparabile a quella dei beni demaniali) non consente di sottoporli

loro natura giuridica ne implica la qualificazione in termini di “proprietà collettiva”, la cui disciplina è equiparabile a quella dei beni demaniali. La sentenza giunge a questa conclusione sul presupposto, già considerato in altre pronunzie, del regime di inalienabilità, non usucapibilità, immodificabilità e di conservazione del vincolo di destinazione dei beni di uso civico, il quale può subire deroga solo mediante apposita "sdemanializzazione", scorgendo ulteriore segno in tal senso nella previsione dell’art. 3, comma 3, l. n. 168 del 2017(12).

Secondo questa prospettiva, quindi, beni demaniali e beni di uso civico risultano accomunati dalla loro funzione di soddisfacimento di interessi pubblici essenziali: interessi che sono prevalenti anche sull’interesse pubblico “speciale” espresso dalla necessità di realizzazione di un’opera pubblica, Di fatto, la sdemanializzazione, solo in quanto sottare il bene al vincolo di interesse pubblico generale, lo rende espropriabile od asservibile e cioè consente che possa svolgersi quel bilanciamento di interessi (in cui quello privato è cedevole rispetto a quello generale), che è precluso quando il bene, per il fatto di esser demaniale, ha già una destinazione di interesse pubblico, rispetto alla quale non è consentito alcun bilanciamento di interessi (13).

Tuttavia, anche in presenza di questo consolidato indirizzo giurisprudenziale (non solo della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, ma anche dei giudici di merito), una parte della dottrina aveva più volte osservato che la materia dei domini collettivi definisce uno statuto proprietario intermedio e differenziato fra proprietà pubblica e proprietà privata (14), e per questo

---

ad espropriazione per pubblica utilità potendo questa effettuarsi solo per la proprietà privata terriera (sentenza n. 78 del 1961).

Anche il Consiglio di Stato, in sede consultiva, ha messo in evidenza che, più che un’astratta inespropriabilità, deve affermarsi che per i citati beni di uso civico, come per i beni indisponibili in genere, la destinazione ad altre finalità di pubblico interesse può avvenire solo in virtù di un atto di sclassificazione, che deve contenere "la comparazione dei vari interessi"; tale atto può avere come motivo di pubblico interesse l’esecuzione di un’opera pubblica, ma nel suo oggetto deve sempre contenere un provvedimento diretto alla sclassificazione dei beni.

(12) Come noto, la disposizione stabilisce che *"Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale"*. Nella citata sentenza 12570/2023, le Sezioni Unite hanno osservato come l’uso del verbo "resta" costituisca “manifestazione consapevole” di quanto già previsto dalla legge del 1927, mentre l’aggiunta specificativa della "perpetua destinazione agro-silvo-pastorale" è sintomatica di una connotazione di "intangibilità di tali beni" nella loro funzione e nella finalità che perseguono, da cui scaturirebbe la loro indisponibilità cui fa riscontro il regime di intangibilità, che quei diritti caratterizza, preservandoli, in via generale, da ogni negativa interferenza, suscettibile di provenire dall’esterno. In senso opposto, peraltro, si è osservato che la elencazione di alcuni profili “significanti” del regime giuridico, non può ritenersi equivalente ad una qualificazione dei beni oggetto di dominio pubblico quali beni demaniali in senso proprio. Si ricorda che l’art. 3 della l. 168/2017 è stato dichiarato parzialmente incostituzionale, laddove non prevede che il regime di inalienabilità riguardi anche i terreni di proprietà privata gravati da uso civico, sino a quando non intervenga la liquidazione degli usi stessi. Corte cost., 15 giugno 2023, n. 119 in *Nuova giur. civ., 2023, 6, 1280*, nota di S. Tomasi, Usi civici e limiti alla circolazione della proprietà, nonché in *Giur. it*., 2024, 2, 275, nota di G. Werther Romagno, *L’incostituzionalità dell’art. 3, 3° comma, L. n. 168/2017 e i riflessi sul regime giuridico delle terre di proprietà privata gravate da usi civic*i. Si veda anche G.M. Antonelli, *La circolazione dei terreni gravati da usi civici*, in *Notariato, n. 5*, settembre 2023, 539.

(13) Cass., sez. un., 10 maggio 2023, n. 12570, cit.; Cass., sez. un., 27 agosto 2024, n. 23137; Cass., sez. I, 14 ottobre 2024, n. 26604; Cass., sez. V, 8 agosto 2003, n. 11993 (rv. 565812), in *Arch. civ.,* 2004, 835 e *Gius*, 2004, 3, 407; Cass., sez. un., 27 novembre 2002, n. 16831, *ivi*, 2003, 951 e in *Gius*, 2003, 6, 583).

(14) La distinzione di fondo fra beni pubblici e beni privati è infatti assai difficile da superare, come dimostrato dagli esiti della cd. Commissione Rodotà, per la modifica del codice civile in materia di beni pubblici. Si è osservato che anche in quel modello (per il quale si rinvia a U. Mattei, E. Reviglio e S. Rodotà, *Invertire rotta: idee per la riforma della proprietà pubblica*, Bologna, il Mulino, 2007, E. Reviglio, *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Pol. dir.*, Vol. XXXIX, 2008, 531 e M. Renna, *Le prospettive di riforma della proprietà pubblica*, in *Dir. econ*., 2009, 11) l’assetto dominicale restava fondamentale: così Renna-Micciché, *Beni pubblici e diritti d’uso pubblico. La resilienza delle prerogative collettive al mutare dei modelli di sviluppo*, in *Riv. trim. Dir. pubb., 3*, settembre 2022, 689 ss. anche per una efficace sintesi delle implicazioni di questo approccio.

Di recente, si legga anche E. Battelli, G. Madonald, *Contributo al dibattito sulla codificazione dei beni comuni*, in *Riv., giur. ed*., fasc. 6, 2021, 255.

destinatario di un regime *ad hoc (15)*. Questa posizione è stata rimarcata da alcuni anche dopo l'entrata in vigore della l. n. 168 del 2017, letta in una prospettiva diametralmente opposta rispetto a quella proposta dalla giurisprudenza, e cioè come dimostrazione della appartenenza dei beni di uso civico ad un *tertium genus* rispetto a proprietà privata e proprietà demaniale (16).

Ora, le modifiche apportate all'art. 4 del TU espropri non sono certo coerenti con il principio di "assimilazione" fra beni demaniali e beni di uso civico laddove riservano agli uni ed agli altri una tutela diversa che ruota intorno alla rilevanza, per i beni del demanio civico, della nozione di "compatibilità" fra opera e destinazione/esercizio del diritto.

È dunque solo il bene demaniale *tout court* che viene ad essere connotato, nell'ambito del procedimento espropriativo, da un vincolo di destinazione "forte". Al contrario, il demanio civico finisce col connotarsi per la esistenza di un vincolo di destinazione che, per il fatto di poter cedere rispetto all'interesse collegato all'opera pubblica, può essere definito "debole".

Ed infatti, mentre per gli uni la sdemanializzazione costituisce *conditio sine qua* non per l'espropriazione, per gli altri è dettata una disciplina assai articolata, nella quale la sdemanializzazione non costituisce affatto "presupposto" necessario per l'asservimento (17).

Vi sono infine almeno altre due considerazioni che possono essere sviluppate a partire dal testo dei commi 1-*ter* ed 1-*quater* del DPR 327/2001.

Una prima riflessione riguarda la forza della "nuova" funzione di interesse paesaggistico ed ambientale che la giurisprudenza ed anche il legislatore hanno inteso assegnare al vincolo di uso civico.

Come si visto, sia il comma 1-*ter* che il comma 1-*quater* prevedono che la presunzione relativa e la presunzione assoluta di compatibilità operino *"fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica*".

Il significato della riserva è ben chiaro nel senso di riferirsi alla esistenza di vincoli o prescrizioni espressi scaturenti o posti in esecuzione della normativa in materia paesistica, vale a dire dal DPR 31/2017 ed eventuali ulteriori disposizioni nazionali o regionali(18), ma ciò equivale ad escludere che il vincolo di uso civico sia sempre espressione di un interesse di natura ambientale o paesistica o, quanto meno, comporta una "degradazione" di questa funzione, in quanto cedevole rispetto al principio di "compatibilità" che è posto solo ed esclusivamente in funzione della "destinazione" di uso civico (comma 1-bis) o del "concreto esercizio" dell'uso civico (commi 1-*ter* ed 1-*quater*) .

La seconda riflessione scaturisce dal fatto che l'apprezzamento di "compatibilità" o "incompatibilità" viene ad appuntarsi non più sulla funzione "generale" espressa dal vincolo di uso civico (quella, per intendersi, di tutela ambientale, agro-silvo-pastorale, etc. etc.), ma piuttosto sulla sua funzione "specifica", per di più con ulteriori distinguo, a seconda dei casi

---

(15) Cfr. R. Volante*, Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi,* in *Nuove leggi civ. comm.,* 2018, 1067 e ss.

(16) R. Volante, *Un terzo ordinamento civile della proprietà*, *cit*. rinviene nella l. n. 168 del 2017 il definitivo riconoscimento di un *tertium genus* di proprietà: "Se la proprietà privata dà al titolare il potere assoluto di godere e disporre della cosa (art. 832 c.c.), che può essere limitato dalla legge in funzione della tutela di interessi costituzionalmente rilevanti (art. 42 Cost.), il dominio collettivo è una proprietà il cui contenuto è determinato caso per caso dalla consuetudine che lo ha creato. Se la proprietà pubblica è un diritto che è parte della sovranità, il cui contenuto viene variamente modulato dalla legge in virtù delle funzioni che la Costituzione assegna allo Stato e agli altri soggetti che costituiscono la Repubblica (art. 114 Cost.), il dominio collettivo è il diritto di una comunità a mantenere la propria organizzazione consuetudinaria, in cui si identifica uno specifico tipo di paesaggio". Nello stesso senso, all'indomani della pubblicazione della norma, A. Jannarelli, *Proprietà e beni. Saggi di diritto privato*, Torino, 2018, 447 ss.

(17) La previsione del comma 1*bis* appare in linea con quanto era già previsto dall'art. 12, l. n. 1766/1927 che condizionava l'alienazione o il mutamento di destinazione d'uso ad autorizzazione del Ministero (ora delle Regioni) in presenza di "un reale beneficio per la generalità degli abitanti" (art. 41, R.D. 26 febbraio 1938, n. 332).

(18) Infatti, non si può ritenere, a meno di scardinare la disposizione, che con detta locuzione il legislatore abbia inteso riferirsi anche alla funzione di tutela paesaggistica perseguita dalle disposizioni in materia di domini collettivi: così facendo, infatti, si finirebbe col riconoscere esistente una vera e propria antinomia logica interna alla norma

Infatti, mentre il comma 1-bis, circa la compatibilità da accertare, fa riferimento alla "destinazione" ad uso civico, le altre due disposizioni di riferiscono piuttosto alla nozione di "esercizio" dell'uso civico. In altri termini la norma sembra richiamarsi nelle due ipotesi, a criteri di valutazione differenti, che riguardano nel primo caso l'astratta compatibilità, negli altri due casi, invece, la concreta compatibilità fra opera pubblica ed esercizio del diritto collettivo.

In entrambi i casi la previsione normativa sembra prescindere dal riferimento al complesso di valori espressi dall'art. 2 l. n. 168 del 2017. *Id est*: non solo esercizio di talune attività da parte di una determinata comunità, ma conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale nazionale, non compromissione del sistema ambientale, di tutela e salvaguardia del patrimonio culturale e naturale e delle strutture eco paesistiche di un determinato ambito territoriale (19).

3. Destinazione ad uso civico e "grandi opere" PNRR.

Nel solco della "compatibilità", ma con una portata ben diversa, si inserisce l'art. 12-*ter* del d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito in l. 56 del 2024.

La legge che lo contiene, intitolata *"ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)"*, riguarda le "grandi opere" e cioè gli interventi infrastrutturali commissariali di cui al DL 32/2019, e (soprattutto) quelli previsti dello stesso PNRR (20).

Il primo comma dell'art. 12-*ter* prevede che, fermo il rispetto del vincolo paesaggistico, le "grandi opere" "si intendono "di norma compatibili" con l'esercizio dell'uso civico. Il secondo comma precisa la portata di quella che parrebbe essere una "presunzione di compatibilità", stabilendo il modo in cui, nell'ambito della conferenza dei servizi indetta ai sensi della l. n. 241 del 90, la regione od il comune da questa delegato possono "esprimersi" in merito a detta compatibilità.

Come sottolineato sin dai primi commenti, la formulazione della norma non è felice sotto il profilo strutturale e suscita non pochi interrogativi sia sotto il profilo funzionale che di impatto sistematico (21).

---

(19) Per il riconoscimento della non necessità neppure di un mutamento di destinazione quando vi sia compatibilità fra asservimento ed uso civico, con particolare riferimento ad un metanodotto interrato, si veda Cons. Stato, sez. IV, 4 agosto 2022, n. 6902, in One legale che ha anche respinto una prospettata questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 1-*bis* cit., con asciutta motivazione: *"la necessità del previo mutamento della destinazione d'uso può essere evitata quando la servitù sia compatibile con l'uso civico, circostanza che si è verificata grazie alla modifica realizzativa della modalità costruttiva del metanodotto nel tratto che attraversa il Bosco di Corundoli. Per questo motivo la prospettata eccezione di costituzionalità è manifestamente infondata"*

(20) Questo il testo della disposizione:

1. Fermo restando il rispetto del vincolo paesaggistico ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, le opere pubbliche o di pubblica utilità comprese negli interventi infrastrutturali individuati ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, oppure afferenti agli investimenti pubblici di cui al comma 1 dell'articolo 48 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico, fatto salvo quanto previsto dal comma 2 del presente articolo.

2. Per le finalità di cui al comma 1, la regione o un comune dalla stessa delegato si esprime in merito alla compatibilità delle opere con gli usi civici nell'ambito della conferenza di servizi indetta ai sensi degli articoli 14 o 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Decorso inutilmente il termine per la valutazione di compatibilità ai sensi del primo periodo del presente comma, si applica il comma 4 del citato articolo 14-bis della legge n. 241 del 1990. Nel caso in cui nell'ambito della conferenza di servizi sia rilevata l'incompatibilità di un'opera con l'esercizio dell'uso civico, la stazione appaltante può procedere alla sistemazione delle terre gravate dal medesimo uso civico, adottando i provvedimenti necessari, nel limite delle somme disponibili nel quadro economico dell'intervento.

(21) Anche sotto il profilo lessicale la norma suscita dubbi. Infatti, l'espressione "di norma" potrebbe dare luogo ad equivoci, potendo essere interpretata tanto nel significato di "normalmente" quanto "per legge", con esiti applicativi tutt'altro che esigui (nel primo caso ci si troverebbe dinanzi ad una presunzione semplice e nell'altro ad una presunzione assoluta): ma almeno questo dubbio è sciolto dal secondo comma dell'art. 12-*ter* quando ne chiarisce implicitamente il significato nel senso che la compatibilità deve ritenersi esistente a meno che non sia accertata la incompatibilità

Innanzi tutto, il primo comma sembra porre una presunzione assoluta di compatibilità fra le grandi opere e l'uso civico: presunzione assoluta che, se effettivamente introdotta, si sarebbe risolta in una sostanziale elisione della destinazione di uso civico se non altro nelle aree di insediamento diretto delle grandi opere le quali, proprio per la loro natura incidono in modo significativo sui relativi territori.

Tuttavia, lo stesso primo comma fa seguire alla affermazione della compatibilità "di norma", una clausola di salvezza che trova esplicitazione nel comma successivo che si preoccupa di dettagliare il modo in cui le amministrazioni interessate procedono all'accertamento della possibile co-insistenza sul medesimo territorio dell'opera pubblica e dell'uso civico.

Il secondo comma esprime quindi la "vera" regola che riassumibile come segue:

- La regione od il comune da questa delegato "si esprimono" in merito alla compatibilità nell'ambito della conferenza dei servizi indetta ai sensi dell'art. 14 o dell'art. 14-bis della l. 241/90.
- Qualora non vi sia alcuna indicazione tempestiva, opera il silenzio assenso.
- Se invece nell'ambito della conferenza dei servizi sia rilevata la incompatibilità, "*la stazione appaltante può procedere alla sistemazione delle terre gravate dal medesimo uso civico, adottando i provvedimenti necessari, nel limite delle somme disponibili nel quadro economico dell'intervento".*

La regione od il comune delegato, dunque, sono chiamati ad un parere che non è vincolante: che non lo sia si ricava dall'assenza di deroga al principio generale in forza del quale la conferenza dei servizi opera non in regime di unanimità, ma di maggioranza. Comunque, non vi è cenno alcuno ai soggetti portatori degli interessi locali che, secondo un indirizzo considerato, hanno il diritto di partecipare ai procedimenti che determinano l'assunzione di atti che riguardano l'uso civico (ma sul punto vedi oltre).

A differenza di quanto previsto dall'art. 4, comma 1-ter, del DPR 327/2001, in caso di dissenso sulla compatibilità non è sancito espressamente un onere di motivazione puntuale, ma esso può ritenersi implicito essendo destinato ad inserirsi nel contesto di un procedimento destinato proprio a vagliare le ragioni di opposizione alla esecuzione/localizzazione dell'opera.

Ove la regione (od il comune delegato) non si esprima, opererà la presunzione di compatibilità: dunque, piuttosto che di un atto di silenzio assenso, l'esecuzione dell'opera conseguirà al non intervento di un atto di dissenso rispetto alla presunzione *ex lege* di compatibilità

La manifestazione di un parere negativo, peraltro, non costituisce comunque fatto ostativo all'opera pubblica: esso infatti viene reso nel contesto della conferenza dei servizi che, come noto, di esprime a maggioranza dei suoi partecipanti (sebbene si ponga, in questo caso, una questione di adeguata motivazione che dovrà essere, ovviamente, tanto più completa, quanto più argomentato sia l'eventuale manifestazione di dissenso della Regione: il che porta a concludere che questo non potrà consistere, salvo ad essere sostanzialmente inutile, in un semplice diniego)(22).

Lo stesso secondo comma, però, nel periodo successivo stabilisce che ove sia rilevata una incompatibilità *"la stazione appaltante può procedere alla sistemazione delle terre gravate dal*

---

(22) Sono richiamati i commi 3 e 4 dell'art. 14 *bis* della l. 241/1990, che così stabiliscono:

"*3. Entro il termine di cui al comma 2, lettera c), le amministrazioni coinvolte rendono le proprie determinazioni, relative alla decisione oggetto della conferenza. Tali determinazioni, congruamente motivate, sono formulate in termini di assenso o dissenso e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini dell'assenso o del superamento del dissenso sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente apposte per la migliore tutela dell'interesse pubblico.*

4. Fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedono l'adozione di provvedimenti espressi, la mancata comunicazione della determinazione entro il termine di cui al comma 2, lettera c), ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti previsti dal comma 3, equivalgono ad assenso senza condizioni. Restano ferme le responsabilità dell'amministrazione, nonché quelle dei singoli dipendenti nei confronti dell'amministrazione, per l'assenso reso, ancorché implicito".

medesimo uso civico, adottando i provvedimenti necessari, nel limite delle some disponibili nel quadro economico".

I profili di criticità della disposizione sono numerosi.

In primo luogo, a dichiarare la compatibilità in seno alla Conferenza dei servizi, è la Regione od il Comune da questa delegato: disposizione che non appare coerente con la 168/2017 la quale prevede che "*i beni di proprietà collettiva e i beni gravati da uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali degli interessi delle collettività titolari*" e solo ove queste siano assenti, sono considerati i Comuni, che però debbono costituire una amministrazione separata(23).

In più occasioni la Corte costituzionale è intervenuta precisando come la particolare natura dell'uso civico può determinare situazioni di conflitto fra l'interesse dell'Ente Regione e quello della comunità di riferimento dell'uso civico, al punto che proprio per questa ragione è stata ritenuta la legittimità della norma che assegna al Commissario per gli Usi civici la legittimazione ad agire in quanto organo terzo rispetto agli uni ed agli altri(24).

La riserva di legittimazione a favore di soggetti che non esprimono l'interesse della comunità di riferimento, senza aver neppure previsto – ad esempio – un obbligo della Regione o del Comune delegato di consultare le comunità stesse, sebbene non possa probabilmente attingere a dubbio di costituzionalità della norma, quanto meno si pone in controtendenza rispetto al sistema di regolazione dell'uso civico quale si è venuto enucleando non solo per l'intervento normativo, ma anche, se non soprattutto, per opera ella giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionle.

Un secondo profilo di criticità riguarda il peso del parere che la regione può esprimere, ed in specie il fatto che esso, in caso di negazione, non ha la forza di "condizionare" il procedimento poiché si inserisce nella Conferenza dei servizi che può concludersi con una votazione a maggioranza. Il giudizio di compatibilità può essere dunque assunto anche in contrasto con l'indicazione dei soggetti più legittimati a formularlo, cui non resterebbe altra possibilità che quella di una eventuale impugnazione sempre ove ne sussistano i presupposti (ovviamente, altrettanto potrebbero fare le comunità interessate, ove dotate della necessaria legittimazione).

Un terzo profilo di criticità riguarda gli esiti di un eventuale accertamento negativo da parte della Conferenza dei Servizi.

In questa evenienza (che dovrebbe ritenersi verosimile o possibile, visto che la maggior parte dei progetti prevede opere di impatto significativo sul territorio) diverrebbe necessario procedere o ad un mutamento di destinazione d'uso dei terreni interessati, oppure alla loro espropriazione o sdemanializzazione.

Tuttavia, la norma assegna all'appaltatore un potere veramente particolare, che consiste nella possibilità di procedere "*alla sistemazione delle terre gravate dal medesimo uso civico, adottando i provvedimenti necessari, nel limite delle somme disponibili nel quadro economico dell'intervento*".

---

(23) Osserva A. Germanò, *Opere pubbliche e terre di uso civico*, in *Dir. e giur. agr. alim. e amb.* n. 3/2024 *L'art. 12 ter dispone ancora che decorso il termine concesso alla Conferenza dei servizi per giudicare della compatibilità/incompatibilità della progettata opera pubblica con l'esercizio degli usi civici sulle aree considerate e, quindi, qualora non si abbia alcuna determinazione, l'omissione della determinazione «equivale ad assenso senza condizioni» dato che qui l'art. 12-ter richiama il comma 4 dell'art. 14 bis della l. 7 agosto 1990 n. 241 in materia di procedimento amministrativo. Il fatto, però, è che la disposizione della legge n. 241/1990 si riferisce a una situazione completamente diversa, perché concerne il fatto che un cittadino si sia rivolto alla P.A. per avere l'emanazione di un atto amministrativo e non ottenga risposta: qui è stato giustamente e costituzionalmente introdotto il principio del «silenzio-assenso». Nella fattispecie di cui qui si discute vi sarebbe, invece, una omissione della P.A. che lascia decorrere il tempo che le è stato dato per prendere una decisione e non l'ha presa. Come si fa a dire che qui possa applicarsi il principio del silenzio-assenso, quando il silenzio è quello della P.A. e l'assenso che occorre è quello della stessa identica P.A.? Questa assurda disposizione è la prova provata della frettolosità con la quale l'art. 12 ter è stato inserito nel momento della conversione in legge del d.l. n. 19/2024 sull'attuazione del PNRR*.

(24) Come osserva P. Lazzara, *Costituzione, gestione ed estinzione degli usi civici*, in L. Principato (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale,* Giappichelli, Torino, 2018, 76 s., nei procedimenti che determinano la fuoriuscita di un bene dal regime degli usi civici, e quindi la sottrazione di esso al patrimonio paesaggistico vincolato, il ruolo anche dell'ente o degli enti titolari della funzione di tutela del paesaggio è imprescindibile.

A cosa il legislatore intenda riferirsi con il potere di "sistemazione delle terre gravate dal *medesimo* uso civico" non appare comprensibile. Il concetto di "sistemazione" non sembra fare riferimento ad atti formali, ma piuttosto ad attività materiali, come se l'appaltatore potesse intervenire (e poi, a quale titolo?) con atti di conformazione fisica del territorio.

Per dare un senso alla norma, si potrebbe allora ipotizzare che dovendo la "sistemazione" prevedere l'adozione di provvedimenti, il legislatore abbia inteso riferirsi all'avvio di un procedimento di sdemanializzazione, ai fini della successiva espropriazione delle aree. Interpretazione plausibile, che ricondurrebbe la vicenda in alvei procedimentali noti, aprendo però altri interrogativi(25).

Nel complesso, accantonando per il momento l'ultimo profilo problematico considerato, è chiaro che il legislatore ha voluto evitare che la presenza dell'uso civico costituisca un ostacolo od un grande alla realizzazione di una grande opera.

Tutto il meccanismo previsto dall'art. 12-*ter* muove, evidentemente (anche se implicitamente), dal presupposto che in sede di comparazione degli interessi, quello riconducibile all'uso civico non sia pari ordinato rispetto a quello sotteso alla realizzazione di una grande opera. Depone assai chiaramente in tal senso la previsione della Conferenza dei Servizi che, secondo quanto giustamente sottolineato dalla Corte costituzionale, costituisce un modulo procedimentale-amministrativo diretto all'esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti(26).

Critiche severe sono state sollevate alla previsione di un implicito silenzio assenso dei soggetti portatori dell'interesse all'uso civico(27), ma si può osservare come l'eventuale silenzio non abbia un contenuto provvedimentale, inserendosi piuttosto nel contesto di una fattispecie complessa diretta a vincere la presunzione relativa di compatibilità posta dalla norma(28).

---

(25) Tanto la procedura di mutamento di destinazione, quanto quella di sdemanializzazione si incentrano sull'assenso che la Regione (che partecipa alla Conferenza dei servizi) dà dopo avere interpellato il Comune (che partecipa alla Conferenza dei servizi) il cui piano regolatore prevede, appunto, l'opera pubblica su terra di proprietà collettiva, opera pubblica sollecitata o dal Comune, che sta procedendo a un nuovo piano regolatore, o dall'ente che sta costruendo l'opera pubblica. Qualora si tratti di usi civici in senso stretto, ovverosia di quella specie di *servitutes* che gravano su fondi altrui, l'esproprio di questi fondi (sempre ammesso, come è stato affermato dalla Corte costituzionale) può comportare la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti su detti beni altrui, se montani, secondo quanto dispone l'art. 12 della l. 31 gennaio 1994, n. 97 (seconda legge sulla montagna) e nel rispetto della disposizione compensativa prevista dal comma 3 dello stesso articolo. Orbene, in tutti questi casi non è previsto che si debbano «sentire» i privati interessati che, peraltro, la norma costitutiva della Conferenza dei servizi né comprende nella sua composizione, né li munisce di un diritto di opposizione.

(26) Corte cost., 27 dicembre 2018, n. 246, in *Giust. cost.,* 2018, 6, 2761.

(27) Osserva A. Germanò, *Opere pubbliche e terre di uso civico*, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 3, 2024 che *"il problema non finisce qui, perché l'art. 12 ter dispone ancora che decorso il termine concesso alla Conferenza dei servizi per giudicare della compatibilità/incompatibilità della progettata opera pubblica con l'esercizio degli usi civici sulle aree considerate e, quindi, qualora non si abbia alcuna determinazione, l'omissione della determinazione «equivale ad assenso senza condizioni» dato che qui l'art. 12-ter richiama il comma 4 dell'art. 14 bis della l. 7 agosto 1990 n. 241 in materia di procedimento amministrativo. Il fatto, però, è che la disposizione della legge n. 241/1990 si riferisce a una situazione completamente diversa, perché concerne il fatto che un cittadino si sia rivolto alla P.A. per avere l'emanazione di un atto amministrativo e non ottenga risposta: qui è stato giustamente e costituzionalmente introdotto il principio del «silenzio-assenso». Nella fattispecie di cui qui si discute vi sarebbe, invece, una omissione della P.A. che lascia decorrere il tempo che le è stato dato per prendere una decisione e non l'ha presa. Come si fa a dire che qui possa applicarsi il principio del silenzio-assenso, quando il silenzio è quello della P.A. e l'assenso che occorre è quello della stessa identica P.A.?"*

(28) Si veda ancora A. Germanò il quale, approfondendo il pensiero accennato in *Opere pubbliche e terre di uso civico*, cit., conclude nel senso che "Quando è in ballo l'interesse legittimo della collettività titolare della proprietà collettiva, là ricorre il motivo imperativo che esclude l'istituto del silenzio/assenso nella procedura diretta a ottenere il provvedimento amministrativo di «cancellazione» degli usi civici. In altre parole, la richiesta alla P.A. di valutare la compatibilità dell'opera pubblica con l'uso civico non può sfociare nel silenzio": *Il «silenzio» nella Conferenza dei servizi nella procedura di incompatibilità dell'uso civico con l'opera pubblica sulla terra da esso gravata*, in *Diritto e giurisprudenza agraria dell'ambiente*, 3, 2024

Piuttosto, è interessante osservare che ai sensi dell'art. 20, comma 4, della l. 241 del 90, la Conferenza dei servizi non può essere utilizzata quando debba essere applicata ad una serie di provvedimenti fra i quali rientrano quelli che hanno ad oggetto la tutela del paesaggio(29), e questo appare un ulteriore segno nel senso di una "riduzione" implicita di rilevanza dell'uso civico che viene in considerazione, nell'ambito dell'art. 17-ter, solo in relazione al suo "esercizio" (da parte dei soggetti interessati) che non in relazione alla sua funzione ordinante più generale(30).

Secondo alcuni, in tal modo si da luogo ad una sclassificazione di fatto dei terreni di uso civico oggetti di grandi opere(31) con la conseguenza della "fine degli usi civici che vi insistono"(32). Che questa possa essere la conseguenza della applicazione della norma, è possibile, ma in questa sede non interessa tanto quale possa essere il risultato, ma cosa implica la impostazione normativa che ne consente l'ottenimento, e sotto questo aspetto si ritiene di poter concludere nel senso che si tratta di una scelta in controtendenza rispetto alla più recente evoluzione normativa e giurisprudenziale. Basti pensare alla previsione di "rispetto del vincolo paesaggistico", rispetto alla funzione ambientale dell'uso civico la quale, se si fosse voluto rispettare appieno l'indirizzo della l. n. 168 del 2017 e la enfatizzazione datale dalla giurisprudenza costituzionale(33), avrebbe dovuto determinare probabilmente altri approdi.

4. Destinazione ad uso civico ed esigenze di produzione di energie rinnovabili.

La regione Sardegna, che ha da tempo riservato ai domini collettivi una specifica attenzione, più che giustificata dalla rilevanza di questa situazione giuridica nel suo ambito territoriale, si è dotata sin dal 1994, di una normativa in materia di usi civici che in qualche occasione è giunta anche all'attenzione della Corte costituzionale (34).

---

(29) Questo il testo dell'art. 20, comma 4, l. n. 241 del 1990: *Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti.*

(30) Emblematica, Cass., sez. un., 28 gennaio 1994, n. 858, in *Foro amm*., 1995, 1475, dove si leggeva che la nuova visione dell'ambiente e del paesaggio definiti dalla L. 431/1985 "si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di "una integrazione tra uomo e ambiente naturale" (art. 1, comma 3, della legge quadro sulle aree protette, 6 dicembre 1991, n. 394). Interesse facente capo allo Stato, ed inconfondibile con gli interessi locali di cui sono esponenti le Regioni

(31) G. Mari, *L'indisponibilità dei beni collettivi,* cit. "*La disposizione del decreto p.n.r.r. 2024 introduce una presunzione relativa di compatibilità del tutto sganciata dalla tipologia di opera infrastrutturale di volta in volta in rilievo, senza alcuna ragionevole distinzione tra opere, come gli elettrodotti, suscettibili almeno in astratto di convivere con la proprietà collettiva e opere in grado di cambiare radicalmente la vocazione dell'area. In quest'ultimo caso la presunzione in combinato con la formazione del silenzio assenso in conferenza di servizi può dare luogo di fatto al risultato di una sclassificazione — che tale formalmente però non è —, determinando la sospensione* sine die *dell'esercizio dei diritti sulle proprietà collettive, pur lasciando permanere — non essendo adottato formalmente un provvedimento tipico di sclassificazione — un vincolo paesaggistico, il quale è però privato dello strumento per la sua esplicazione e che ne costituisce la* ratio *— ossia la cura continua della comunità. Inoltre, il risultato di fatto cui la disposizione può dare adito disattende nella sostanza la necessaria propedeuticità del mutamento di destinazione o della sclassificazione rispetto all'esproprio o all'asservimento coattivo, recentemente ribadita, come ricordato poc'anzi, dalla Cassazione in quanto introita nella conferenza di servizi — sottoponendola alla relativa disciplina semplificatoria — la valutazione sulla compatibilità".*

(32) Così A. Germanò, *Opere pubbliche e terre di uso civico*, cit.

(33) Si veda, ad esempio, Corte cost., n. 210/2014, cit. (punto 9.2 del Considerato in diritto).

(34) Corte cost., 18 luglio 2014 n. 210, in *Giur. cost.,* 2014, con note di L. Principato, *Gli usi civici non esistono* e di A. Simonati, *Gli usi civici nelle Regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale.* Si veda anche *A. Jannarelli, Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale*, in *Riv. dir. agr.,* 2014, 4, 291. La sentenza ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1 l.r. Sardegna 2 agosto 2013 n. 19 ("Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici"), che,

Abbastanza di recente, la norma è (o piuttosto, era) stata modificata con la introduzione di un nuovo articolo, il 17-*bis* (35), il cui comma 1, in tema di installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili su terreni destinati ad uso civico prevedeva l'acquisizione di un parere obbligatorio del Consiglio Comunale, con un meccanismo di silenzio assenso.

La regola presentava indubbi aspetti di particolarità considerato che, con riferimento a detti impianti, ove installati in aree gravate da uso civico, da un lato prevedeva l'assunzione di un parere obbligatorio circa la compatibilità dello stesso con la destinazione collettiva ivi insistente, dall'altro poneva un *quorum* deliberativo "forte", dei due terzi, ai fini della validità delle relative determinazioni, cui si accompagnava anche un termine perentorio di venti giorni per l'assunzione dell'eventuale provvedimento.

Da ciò, e dal fatto che la disposizione poteva essere considerata in conflitto con la riserva di legge primaria in materia non solo di usi civici e demani collettivi, ma anche di individuazione delle aree sulle quali installare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, è scaturito un giudizio di Costituzionalità ad iniziativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha generato la sentenza della Corte costituzionale 26 giugno 2024 n. 103.

Con tale decisione la Corte ha mandato esente da censure la norma.

Il passaggio argomentativo di rigetto dei dubbi di costituzionalità si coglie nel punto 2.1 della motivazione, ove il Collegio osserva che la censura della Presidenza del Consiglio muoveva dall'errato presupposto che l'art. 20 del d.lgs. 199/2021 (di Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), dovesse essere letto nel senso che le aree gravate da uso civico fossero assolutamente inidonee alla installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, o che rispetto a tale aree operasse un divieto di mutamento di destinazione (ed a maggior ragione, di sdemanializzazione)(36).

---

nell'affidare in via straordinaria e transitoria ai Comuni — tramite piani di valorizzazione approvati dalla Regione — la ricognizione generale degli usi civici esistenti sul territorio regionale, legittimava i comuni a proporre in tale sede alla regione permute, alienazioni, sclassificazioni e trasferimenti dei diritti "secondo il principio di tutela dell'interesse pubblico prevalente";

(35) *1. Per l'installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili è obbligatorio richiedere il parere del comune in cui insistono le aree individuate, il quale si esprime, con delibera del Consiglio comunale a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, entro venti giorni, decorsi i quali se ne prescinde.*

2. Con deliberazione della Giunta regionale, adottata entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge su proposta dell'Assessore regionale competente per materia, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, un tavolo tecnico interassessoriale, a supporto degli Uffici regionali, per la riforma organica dell'intera materia degli usi civici in Sardegna con particolare riguardo alla legge regionale n. 12 del 1994.

3. Il tavolo tecnico interassessoriale di cui al comma 2 è presieduto dall'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale ed è composto da:

a) un dirigente per ciascuno degli Assessorati regionali competenti in materia di agricoltura, ambiente, beni culturali, enti locali;

b) un docente universitario competente nelle materie oggetto di discussione, nominato dai vertici dell'Ateneo per ciascuna delle Università di Cagliari e di Sassari;

c) almeno un rappresentante per ciascun ordine professionale coinvolto in materia di usi civici;

d) due componenti del Consiglio delle autonomie locali, eletti dal Consiglio medesimo in modo tale da garantire la parità di genere;

e) i presidenti regionali dell'ANCI, dell'UPS, dell'UNCEM, dell'AICCRE, della Lega delle autonomie e dell'ASEL, costituenti il coordinamento delle associazioni degli enti locali della Sardegna.

(36) Si trascrive la motivazione, per opportuna completezza:

2.1.4.- Nel merito, la questione non è fondata.

Il ricorrente presuppone che l'indicata norma statale interposta qualifichi le zone gravate da usi civici come non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile.

Tale presupposto interpretativo non è condivisibile.

Come questa Corte ha già avuto modo di osservare (sentenze n. 58 e n. 27 del 2023), l'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 si colloca nel nuovo sistema - introdotto dallo stesso d.lgs. n. 199 del 2021 – di individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili. Con esso, il legislatore statale ha inteso superare

È interessante osservare che la sentenza consentiva pertanto, nel vigore dell'art. 17-*bis* cit, di realizzare di impianti di energie rinnovabili in aree destinate ad uso civico a fronte della di un provvedimento implicito di silenzio assenso, o di un provvedimento espresso di assenso, neppure vincolato, ad un obbligo specifico di motivazione (a differenza di quanto accade nelle norme esaminate in precedenza, dove la motivazione, quando è richiesta e rilevante, riguarda lo specifico profilo della "compatibilità). Per questa ragione si è osservato che in tal caso ci si troverebbe dinanzi ad un provvedimento di sdemanializzazione implicito e per silenzio assenso, o quanto meno di mutamento di destinazione d'uso, con rilevante e significativa decezione rispetto alla regola generale che vede nell'interesse della comunità di riferimento diretto del dominio collettivo, la chiave essenziale di valutazione dell'interesse alla modifica della situazione in atto(37).

Vi è peraltro da dire che l'art. 17 bis della Legge Regione Sardegna 12/1994, è stato di recente abrogato dall'art. 4 della l.r. Sardegna n. 20 del 5 dicembre 2024.

La nuova disposizione, intitolata *"Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi"*, ha operato una significativa inversione di tendenza rispetto alla norma previgente dal momento che ha previsto, negli Allegati da A ad E, una serie di Aree qualificate come "non idonee" alla installazione rispettivamente di impianti fotovoltaici e termodinamici, agrivoltaici, eolici, di generazione elettrica da biomasse, gas di discarica, gas residuati da processi di depurazione e biogas. Ciascuno di detti allegati, nell'elencare le aree ritenute "non idonee" al rispettivo utilizzo, considera espressamente, e dunque esclude che possano essere utilizzate, quelle gravate da usi civici. Si tratta, peraltro, di una "non idoneità" meramente "presunta", vincibile attraverso uno specifico procedimento di valutazione ed apprezzamento.

In particolare, l'art. 3 della stessa l.r. 20/2024 prevede che i Comuni possono promuovere una procedura di installazione di un impianto o di un accumulo FER anche in un'area "individuata come non idonea ai sensi della presente legge", rispettando un iter che comprende, fra altro, un "processo partecipativo" della comunità di riferimento (e ciò indipendentemente dal fatto che si tratti

---

il sistema dettato dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee.

Le regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree " idonee" all'installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20, tuttora non adottati. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì "con legge" regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20.

Nel descritto contesto normativo, il comma 8 dell'art. 20 funge da disposizione transitoria, prevedendo che "[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1", sono considerate idonee le aree elencate dalle lettere a) e seguenti dello stesso comma 8, tra le quali figurano, alla lettera c)-quater, "le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto". Il ricorrente desume da tale disposizione che i terreni d'uso civico non sarebbero idonei all'installazione perché non inclusi tra quelli idonei. Una simile interpretazione, tuttavia, è contraddetta dal disposto del comma 7 dello stesso art. 20, secondo cui "[l]e aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee".

Di per sé, dunque, la mancata inclusione delle aree gravate da usi civici tra quelle idonee non comporta la loro assoluta inidoneità all' installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, che rimane assoggettata al procedimento autorizzatorio ordinario di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, né tantomeno comporta il divieto di mutarne la destinazione in conformità al regime degli usi civici. Pertanto, il lamentato contrasto della disposizione regionale impugnata con la norma statale di principio non sussiste.

(37) G. Mari, *L'indisponibilità dei beni collettivi*, cit.

di aree gravata da usi civici): procedura che è diretta alla formazione di una intesa con la Regione per la collocazione dell'impianto in area non idonea".

Per quanto riguarda alle aree interessate da uso civico, la l.r. Sardegna 20/2024 è però pùù restrittiva di quella previgente in quanto sostituisce al regime "semplificato" di consenso o silenzio assenso, una fattispecie procedimentale elaborata, connotata da vari passaggi fra cui, come detto, un coinvolgimento diretto delle comunità locali, a valle dei quali è richiesto sempre, per il completamento dell'iter, l'assunzione di un consenso unanime da parte di tutti i soggetti interessati(38).

L'abrogazione dell'art. 17 bis della l.r. Sardegna 12/1994, nulla toglie tuttavia alla rilevanza "sistemica" della sentenza 103/2024 della Corte costituzionale non solo laddove ha ritenuto che le aree gravate da uso civico non siano inidonee ex lege alla installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ma soprattutto, laddove ha ritenuto sia pure implicitamente che il giudizio di non incompatibilità possa essere acquisito per silenzio assenso,

Ciò può essere letto nel senso che secondo la Corte costituzionale, nell'assetto normativo vigente l'interesse legato alla cd. transizione energetica (o, si preferisce, al potenziamento della produzione di energia rinnovabile, con abbandono di altri mezzi tradizionali), è prevalente rispetto a quello espresso dal demanio civico (od uso civico).

È anche da notare come la LR 20/2024 attualmente vigente sebbene assai più articolata, non esclude che l'interesse all'opera possa prevalere, dal momento che contempla la possibilità di installare impianti in aree di "uso civico" anche a prescindere da una incompatibilità con l'esercizio del dominio collettivo.

Peraltro, a monte della specifica vicenda della Regione Sardegna, resta che la Corte costituzionale, con la sua sentenza, ha escluso che l'art. 20 d.lgs. n. 199/2021 qualifichi le zone gravate da usi civici come non idonee all'installazione di impianti FER, né tantomeno comporta il divieto di mutarne la destinazione in conformità al regime degli usi civici; difatti, posto che sono considerate idonee le aree elencate alle lett. a) e ss. dello stesso comma 8 in parola, tra queste figurano, alla lett. c)-*quater*, "le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto".

Per quanto concerne, invece, la effettiva e materiale destinazione di aree di uso civico alla realizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili, proprio la Corte costituzionale, con la stessa sentenza 103/2024, ha confermato l'applicabilità dell'art. 12, comma d.lgs. n. 387 del 2001 il

---

(38) Della norma, assai complessa, si riporta di seguito uno stralcio, per metterne in luce i passaggi procedimentali più significativi:

1. Al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di transizione energetica, di promozione delle fonti rinnovabili e di contenimento dei costi energetici nel rispetto delle peculiarità storico-culturali, paesaggistico-ambientali e delle produzioni agricole, i comuni hanno facoltà di proporre un'istanza propedeutica alla realizzazione di un impianto o di un accumulo FER all'interno di un'area individuata come non idonea ai sensi della presente legge. L'istanza è finalizzata al raggiungimento di un'intesa con la Regione [omissis]

2. L'istanza è deliberata a maggioranza qualificata dal consiglio comunale, ovvero dai consigli comunali, il cui territorio sia interessato, anche in virtù di un impatto visivo o paesaggistico, dall'impianto o dall'accumulo FER. La deliberazione di cui al presente comma è preceduta da un processo partecipativo, denominato "dibattito pubblico" nonché dall'espletamento di una consultazione popolare nel rispetto degli istituti partecipativi previsti

nei rispettivi statuti comunali. Ai fini della presentazione dell'istanza di cui al comma 1, la consultazione popolare di cui al precedente periodo si deve concludere con una posizione favorevole rispetto alla proposta di realizzazione dell'impianto o accumulo FER.

3. L'istanza deve essere accompagnata, oltre che da uno studio di fattibilità che identifichi e valuti le alternative progettuali o dal documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP), etc. [omissis].

4. L'istanza per il raggiungimento dell'intesa è proposta all'Assessorato competente in materia che [omissis], *entro novanta giorni dal ricevimento dell'istanza, convoca i soggetti competenti ad esprimersi, all'unanimità, in relazione alla compatibilità dell'intervento rispetto alla presenza di aree non idonee. Non trovano applicazione le previsioni riferite alle ipotesi di assenso tacito. I risultati del Tavolo tecnico sono trasmessi alla Giunta regionale che delibera sull'esito dell'intesa ai sensi dei criteri individuati con la delibera di cui al comma 6.*

quale, nel prevedere che costruzione ed esercizio di questo genere di impianti sono assoggettati al rilascio di una "autorizzazione unica" da parte della regione competente, precisa che ciò deve avvenire "*nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico"*(39). Questo inciso non può essere interpretato nel senso che l'autorizzazione unica possa "tener luogo" di eventuali provvedimenti richiesti da specifici procedimenti posti a tutela degli interessi di natura ambientale, paesaggistica e di tutela del patrimonio artistico, e ciò è stato affermato, in particolare modo, proprio per quanto riguarda le aree destinate ad uso civico.

Ne segue che la "autorizzazione unica" non esclude la necessità di una espressa valutazione di compatibilità dell'insediamento con l'esercizio di uso civico e, nel caso in cui tale compatibilità non vi sia sarà necessario adottare provvedimenti di sospensione o di mutamento d'uso o di sclassificazione(40): provvedimenti la cui adozione spetta alla Regione, nel rispetto della normativa di riferimento.

Il che conferma l'interesse della sentenza della Corte costituzionale per aver ritenuto possibile che detta valutazione avvenga anche mediante un procedimento di silenzio assenso.

5. La "resistenza debole" dell'uso civico.

Al termine di questo breve excursus si possono svolgono alcune considerazioni.

1. Ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs 199/2021 le aree gravate da uso civico non sono di per stesse inidonee alla collocazione di impianti per produzione di energie rinnovabili. Spetta alle Regioni normare in materia e sono costituzionalmente legittime anche norme regionali che prevedano dichiarazioni di compatibilità implicite, a differenza di quanto invece accade per i beni appartenenti al demanio in senso proprio. L'interesse ambientale entra invece in gioco solo in presenza di vincoli apposti ai sensi della normativa vigente.

2. Nella disciplina generale in materia di espropriazioni per pubblica utilità, la condizione giuridica dei beni di dominio civico si è venuta sensibilmente differenziando rispetto a quella del demanio in generale. Quest'ultima continua ad essere assoggettata alle regole generali in materia di sdemanializzazione quale unico presupposto per la realizzazione dell'opera pubblica, previo esproprio. Invece per quanto riguarda i beni di uso civico sono vigenti regimi diversi che ruotano intorno alla "compatibilità" dell'opera pubblica o con la destinazione (art. 4, comma 1-*bis* d.p.r. 327/2001) o con il concreto esercizio dell'uso civico, con la previsione presunzione assoluta o relativa di tale compatibilità (art. 4, comma 1-*ter* e 1-*quater* DPR 327/2001). Sdemanializzazione e

(39) Questo il testo dell'art. 12, comma 3 del d. lgs. n. 387 del 2001:

3. *La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, ivi inclusi gli interventi, anche consistenti in demolizione di manufatti o in interventi di ripristino ambientale, occorrenti per la riqualificazione delle aree di insediamento degli impianti, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, ovvero, per impianti con potenza termica installata pari o superiore ai 300 MW, dal Ministero dello sviluppo economico, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. A tal fine la Conferenza dei servizi è convocata dalla regione o dal Ministero dello sviluppo economico entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione. Resta fermo il pagamento del diritto annuale di cui all'articolo 63, commi 3 e 4, del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni. Per gli impianti offshore, incluse le opere per la connessione alla rete, l'autorizzazione è rilasciata dal Ministero dei trasporti, sentiti il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con le modalità di cui al comma 4 e previa concessione d'uso del demanio marittimo da parte della competente autorità marittima. Per gli impianti di accumulo idroelettrico attraverso pompaggio puro l'autorizzazione è rilasciata dal Ministero della transizione ecologica, sentito il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e d'intesa con la regione interessata, con le modalità di cui al comma 4.*

(40) Cons. Stato, sez. IV, 5 febbraio 2024, n. 1170; T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. I, 5 luglio 2019, n. 1334; T.A.R. Campania Napoli, sez. VII, 7 giugno 2013, n. 3032.

mutamento di destinazione d'uso appaiono dunque fortemente ridotti nella loro concreta necessità. Di rilevanza ambientale del diritto di uso civico non vi è cenno nelle relative disposizioni.

3. Nella disciplina speciali in materia di grandi opere questa differenziazione è ancora più evidente dal momento che la presunzione di compatibilità è assunta a criterio generale di valutazione della fattispecie mentre l'eventuale accertamento di incompatibilità, da attuare entro termini procedimentali ben definiti, non appare essere neppur esso d'ostacolo alla realizzazione dell'opera, in considerazione di particolari (ma non ben definiti) poteri assegnati al concessionario per l'esecuzione dell'opera stessa. La rilevanza ambientale della destinazione non viene mai presa in considerazione.

Si può allora concludere da un lato nel senso che la pur conclamata e dichiarata funzione di protezione dell'ambiente non appare tale da costituire un "vincolo forte" di conservazione dell'uso civico, dall'altro che la pressione innovativa espressa dalla normativa del PNRR si pone in rotta di collisione rispetto alle istanze conservative dell'uso civico, segnando una posizione di sofferenza di queste ultime che si riflette nella accentuazione delle differenze di disciplina fra le regole operanti per il demanio *tout court* e quelle operanti per il demanio civico