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*

L'AMMINISTRAZIONE DEI DOMINI COLLETTIVI DA PARTE DELLE REGIONI PRIMA E DOPO IL PNRR.

di Alessia Bastianelli (*)

Abstract: Il presente contributo si propone di esplorare il tema della gestione dei domini collettivi, con un focus particolare sull'interazione tra la disciplina degli usi civici e le moderne esigenze infrastrutturali, alla luce degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Dopo l'analisi degli interventi legislativi che hanno progressivamente trasferito competenze in capo agli enti regionali, l'indagine procederà attraverso lo studio di un caso concreto, al fine di comprendere come tali principi vengano applicati nella prassi amministrativa. Ciò mediante lo studio e la sintesi di uno strumento peculiare, ossia la Relazione "L'amministrazione dei domini collettivi nella Regione Umbria, anno 2024" allegata alla deliberazione della Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria n. 151/2024/VSG (est. Geraci).

This paper aims to explore the issue of the governance of collective domains, with a particular focus on the interaction between the regulation of usi civici (customary land rights) and modern infrastructural needs, in light of the objectives of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP). After analysing the legislative framework that has progressively devolved responsibilities to regional authorities, the study examines a concrete case to assess how these principles are applied in administrative practice. The analysis is based on a synthesis of the 2024 Report 'The Administration of Collective Domains in the Umbria Region', attached to the Umbria Regional Section of the Court of Auditors (Corte dei conti) Resolution no. 151/2024/VSG (Rapporteur: Geraci).

Sommario: 1. Introduzione. Tra antichi diritti e moderne esigenze infrastrutturali. – 2. Il progressivo accrescimento del ruolo delle regioni sui beni gravati da uso civico. – 3. L'art. 12-ter d.l. n. 19/2024. Il caso della Regione Umbria.

1. Introduzione. Tra antichi diritti e moderne esigenze infrastrutturali.

Considerato il particolare riconoscimento che l'ordinamento giuridico attribuisce alla materia degli usi civici (1), tale disciplina è stata oggetto di numerosi interventi legislativi e in attuazione del principio della *vicinitas*, il legislatore ha progressivamente attribuito le competenze in materia di usi civici alle Regioni. Da qui la necessità di un corretto esercizio delle funzioni amministrative regionali per garantire che i *cives*, attraverso gli enti rappresentativi delle comunità titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, possano esercitare i loro diritti nel rispetto dei principi costituzionali.

Un'attività amministrativa regionale conforme ai criteri dell'art. 1 della l. 241/1990 è infatti necessaria per evitare che la tutela riconosciuta alle comunità originarie comporti una compressione illegittima di altri diritti e interessi costituzionalmente protetti. A tal fine, la presenza dei domini

(*) Alessia Bastianelli è Dottoranda di ricerca di Diritto processuale civile presso l'Università degli Studi della Tuscia.

([1]) Per "usi civici" devono intendersi i diritti spettanti ad una collettività – ed a ciascuno dei suoi componenti, che può quindi esercitarlo *uti singulus* – organizzata ed insediata su di un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque, nonostante la loro titolarità formale in capo a differenti soggetti pubblici o privati. Cass., sez. III, 28 settembre 2011, n. 19792. In dottrina sulla definizione di uso civico v. V. Cerulli Irelli, *Apprendere per «laudo». Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, 2016, 295 ss., P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977.

collettivi deve essere attentamente considerata nella realizzazione delle moderne opere infrastrutturali in modo tale da bilanciare la tutela dei domini collettivi con la necessità di sviluppare una rete infrastrutturale moderna, anche in linea con gli obiettivi stabiliti dal PNRR.

Ebbene, la relazione della "Sezione regionale di controllo dell'Umbria" per l'anno 2024 rappresenta un caso di studio emblematico per comprendere come tale esigenza si traduca nella pratica. Infatti, tale Sezione regionale, la cui attività è finalizzata a fornire valutazioni e riferimenti finanziari e gestionali utili sia al Parlamento che alle Assemblee regionali, ha effettuato un'indagine specifica sulla gestione dei domini collettivi in Umbria. Tale indagine ha mirato a verificare la conformità delle funzioni amministrative regionali al quadro normativo vigente in modo tale da garantire al contempo la tutela dell'*universitas civium* e il rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 Cost.

Il presente contributo si propone di offrire un'analisi critica dell'attuale gestione dei domini collettivi alla luce del PNRR, evidenziando le sfide interpretative e applicative che le regioni si trovano ad affrontare a seguito dell'evoluzione normativa.

2. Il progressivo accrescimento del ruolo delle regioni sui beni gravati da uso civico.

Il quadro normativo relativo alla gestione degli usi civici in Italia ha visto, nel corso dei decenni, un progressivo spostamento delle competenze in favore delle Regioni (2).

In un'ottica di valorizzazione dei diritti collettivi e di razionalizzazione delle risorse terriere, si sono infatti susseguiti molteplici interventi normativi che hanno attribuito un ruolo crescente alle Regioni in tale materia. Ciò in quanto attribuire la materia degli usi civici a queste ultime si è rivelata la scelta cruciale al fine di assicurare che i beni collettivi siano adeguatamente individuati e tutelati mediante l'applicazione del quadro normativo vigente. Anche se la gestione delle terre delle comunità si è sviluppata in maniera diversa nelle singole aree territoriali e quindi anche nelle singole Regioni (3).

La prima legge in materia di usi civici, ossia la n. 1766/1927 ancora vigente (4), riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, disciplinava la tutela di questi ultimi, la risoluzione dei conflitti su di essi, sui demani comunali e sui domini collettivi, nonché la liquidazione degli usi civici su terre private e sulla destinazione delle terre di originaria appartenenza di comunità o pervenute a comuni, frazioni, associazioni in seguito ai vari procedimenti previsti dalla stessa normativa. Tuttavia, non contemplava la presenza delle regioni. E anche dopo la loro istituzione, numerose leggi regionali attribuirono genericamente ai comuni alcune funzioni amministrative in materia di demani civici (5).

La prima norma attributiva di una competenza in materia alle regioni deve quindi considerarsi il DPR n. 616 del 24 luglio 1977, il cui art. 66 prevede che "*sono trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze"*. Tale norma ha affidato alle regioni il potere di provvedere al riordino della disciplina di formazioni collettive, quali quelle ricomprese nella l. 31 gennaio 1994, n. 97 (c.d. terza legge della montagna), prevedendo inoltre la conferibilità a tali formazioni della personalità giuridica di diritto privato e altri poteri quali la facoltà di autorizzare, a determinate condizioni, la destinazione dei beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-

(2) Per una ricostruzione storica si v. anche G. Iosca e A. Cerulli, *Proprietà collettive tra passato e futuro,* in *Dir. giur. agr. e amb*., 2020, n. 3, par. 3.

(3) L. Acrosso e G. Rizzi, *Codice degli usi civici, Jandi Sapi Ed., 1956 (ristampa 1994), per la raccolta delle leggi degli Stati preunitari.*

(4) Per un approfondimento della legislazione dell'epoca in materia di usi civici v. G. Curis, *Gli usi civici*, Roma, Tipografia del Littorio, 1928, *passim*.

(5) Cfr. l.r. della Sicilia n. 1/1979, l.r. della Sardegna n. 12/1994, l.r. della Calabria n. 18/2007, l.r. della Campania n. 11/1981, l.r. della Puglia n. 7/1998.

pastorali. Anche se tale primo intervento normativo attributivo di competenze alle regioni (in luogo della competenza del Commissario agli usi civici) aveva un carattere più liquidatorio che conservativo con l'effetto che queste ultime dovevano limitarsi a supportare lo Stato nella trasformazione della proprietà collettiva in proprietà individuale (6).

Solo con la l. 8 agosto 1985, n. 431, (c.d. legge Galasso) l'intento del legislatore è divenuto quello di conservare e tutelare i beni paesaggistici e ambientali (7), tra cui rientrano anche i beni di uso civico, in quanto elementi costitutivi del patrimonio naturale e storico-culturale, anche se la legge Galasso non attribuiva particolari competenze alle regioni in materia di usi civici. Un intento che negli ultimi anni è stato rafforzato con l'entrata in vigore della l. 20 novembre 2017, n. 168 (8), con la quale si è affermata una logica orientata verso la valorizzazione delle funzioni collettive, ambientali ed ecologiche dei beni civici e si è avuta una graduale attribuzione alle regioni delle competenze in tale materia, nell'intento di salvaguardare le numerose forme in cui si realizzano le modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità nelle varie aree territoriali, sul presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese (9). Sebbene infatti il legislatore non abbia chiarito se la l. n. 168 del 2017 abbia innovato, integrato o abrogato la disciplina del 1927 (10), tuttavia la norma si annovera per aver introdotto l'istituto dei "domini collettivi" (11), quali "ordinamenti giuridici primari" (12) e per aver attribuito la competenza alle regioni per l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 3 comma 1, lett. b), nn. 1), 2), 3) e 4) della l. 31 gennaio 1994 n. 97 (13) al termine di un anno dalla entrata in vigore della legge

---

([6]) M. A. Lorizio, *Sul trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative statali in materia di uso civico. Commento a circ. min. agricoltura*, 27 giugno 1978, n. 1804, in *Il nuovo dir. agrario*, 1978, fasc. 4, 793-796.

([7]) Le disposizioni in essa contenute sono state poi riprodotte nel Codice dei beni ambientali (art. 142, c. 1, lett. h), di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

([8]) Per un commento alla legge v. A. Germanò, *Domini collettivi*, in *Dig. priv.*, Agg., vol. XI, Torino, 2018, 203; id., *I domini collettivi*, in questa Riv., 2018, 83; M. Cosulich, *La legge 20 novembre 2017, n. 168 «norme in materia di domini collettivi». Osservazioni a prima lettura*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, 691; L. Fulciniti, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, in questa Riv., 2018, 547; E. Rook Basile, *Sui domini collettivi*, in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. Studi in onore di Marco Goldoni*, Pisa, 2019, 18; G. PAGLIARI, "*Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 ("Norme in materia di Domini collettivi")*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 11.

([9]) Corte Cost., 2 dicembre 2021, n. 228.

([10]) Tanto che Consulta è intervenuta in. Ordine al rapporto tra le due leggi con la sentenza Corte cost. 12 febbraio 2020, n. 71. Sul punto in dottrina C. SALVI, *Proprietà e possesso*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da S. MAZZAMUTO, Torino, Giappichelli, 2021, 13; S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà,* in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1964 *cit*., 221.

([11]) G. Spoto, *Usi civici e domini collettivi: "un altro modo" di gestire il territorio*, in *Riv. giur. dell'edilizia,* 2020, n. 1.

([12]) Sul punto v. P. Nervi, *I domini collettivi nella condizione neomoderna*, in *Riv. dir. agr*., 2018, 621.

([13]) Tale norma prevede che le regioni provvedono al riordino della disciplina delle organizzazioni montane sulla base dei seguenti principi (...) b) ferma restando la autonomia statutaria delle organizzazioni, che determinano con proprie disposizioni i criteri oggettivi di appartenenza e sono rette anche da antiche laudi e consuetudini, le regioni, sentite le organizzazioni interessate, disciplinano con proprie disposizioni legislative i profili relativi ai seguenti punti: 1) le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni; 2) le garanzie di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio sede dell'organizzazione, in carenza di norme di autocontrollo fissate dalle organizzazioni, anche associate; 3) forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari e gli utenti aventi diritto, ferme restando le forme di controllo e di garanzie interne a tali organizzazioni, singole o associate; 4) le modalità e i limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane, garantendo appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazione stesse, nonché garanzie del loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale.

medesima (14), anche se poi ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza.

Con la l. 168 del 2017 è quindi venuto meno lo stallo derivante dalla mancata attuazione da parte di molte regioni dell'art. 3 della l. n. 97 del 1994 (15), in quanto il legislatore ha riconosciuto il loro ruolo come costituzionalmente rilevante nella gestione sostenibile e collettiva delle risorse agro-silvo-pastorali.

Inoltre, nell'immediato, il legislatore nazionale ha proseguito il processo di valorizzazione della gestione collettiva delle terre con il d.lgs. n. 34 del 3 aprile 2018, con il quale alle regioni sono stati delegati specifici obiettivi di promozione degli usi civici, come la gestione attiva delle risorse agro-silvo-pastorali, il miglioramento dei fondi abbandonati, la ricostituzione di unità produttive economicamente sostenibili in grado di favorire l'occupazione, la costituzione e il consolidamento di nuove attività imprenditoriali. In particolare l'art. 10 ha stabilito che le regioni promuovono l'associazionismo fondiario tra i proprietari dei terreni pubblici o privati, anche in deroga alla normativa sulle società a partecipazione pubblica (*ex* art. 4 d.lgs. 175/2016), nonché la costituzione e la partecipazione ai consorzi forestali, a cooperative che operano prevalentemente in campo forestale o ad altre forme associative tra i proprietari e i titolari della gestione dei beni terrieri, valorizzando la gestione associata delle piccole proprietà, i demani e le proprietà collettive. Si tratta di un intervento normativo che ha avuto quale obiettivo quello di incentivare una gestione più efficiente e sostenibile delle risorse collettive, favorendo l'organizzazione di attività economiche che possano contribuire alla crescita occupazionale e alla valorizzazione delle risorse naturali, anche attraverso l'uso condiviso dei terreni.

In seguito, lo Stato è stato chiamato ad intervenire per regolamentare i possibili profili di interferenza tra la forte tutela prevista per i domini collettivi e i procedimenti amministrativi finalizzati alla realizzazione delle nuove opere o infrastrutture. Ciò sulla scorta del fatto che l'art. 4 comma 1-*bis* del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (DPR 8 giugno 2001, n. 327), stabiliva che "*i beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico"*, con l'effetto che i beni gravati da diritti di uso civico potevano essere destinati a nuove opere pubbliche a condizione che vi fosse un adeguato riconoscimento della compatibilità con l'esercizio degli stessi diritti da parte di tali opere. Pertanto tale disposizione è stata successivamente integrata dal d.l. 1° marzo 2022, n. 17, (convertito con modificazioni dalla l. 27 aprile 2022, n. 34), che ha introdotto ulteriori ipotesi di "coesistenza" tra il mantenimento del dominio collettivo (inteso come esercizio dell'uso civico) e l'eventuale realizzazione di opere di pubblica utilità. In particolare, è stato specificato dall'art. 1-*ter* che fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico gli elettrodotti di cui all'art. 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; che inoltre ai sensi dell'art. 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'art. 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. Ciò al fine di rendere compatibile lo sviluppo delle nuove infrastrutture con la tutela dei diritti collettivi, consentendo la realizzazione di opere necessarie, pur nel rispetto degli usi civici esistenti.

([14]) C. Losavio, *Nuove norme in materia di proprietà collettive*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2 maggio 2018.

([15]) M. A. Lorizio, *I domini collettivi e la legge n. 168/2017,* in *Dir. agroalim., 2019, n. 2, 252.*

Si è trattato di un intervento di allargamento delle fattispecie di compatibilità che è poi continuato nel contesto dell'emergenza sanitaria derivante dalla pandemia da COVID-19 e poi ad opera del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in cui sono state introdotte ulteriori disposizioni relative ai domini collettivi.

Sebbene infatti il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 ha escluso le *"zone gravate da usi civici"* dalle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili al fine di tutelare gli interessi delle comunità locali che vi esercitano i loro diritti (come il diritto di pascolo, di raccolta e di altre attività tradizionali), l'art. 63-*bis* del d.lgs. n. 77/2021 ha novellato la l. 168/2017, introducendo nuove norme riguardanti i "*trasferimenti di diritti di uso civico e permute aventi a oggetto terreni a uso civico*". In particolare, quest'ultimo ha attribuito alle regioni specifici poteri autorizzativi al fine di assicurare che gli enti locali abbiano maggiore autonomia nelle decisioni in materia di usi civici e che tali decisioni vengano prese tenendo conto delle specificità locali e delle esigenze delle comunità che detengono i diritti di uso civico.

Inoltre, il d.l. n. 13/2023, ha introdotto disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR, affrontando il tema della gestione delle "*zone gravate da usi civici"* nell'ambito delle politiche di sviluppo infrastrutturale. Il decreto, infatti, ha cercato di conciliare la necessità di realizzare opere infrastrutturali moderne, necessarie per il rilancio del Paese, con la tutela delle aree che sono sottoposte al regime di uso civico, stabilendo che la realizzazione di infrastrutture possa procedere in queste aree purché nel rispetto delle leggi specifiche che proteggono gli usi civici. Infine, con l'art. 12-*ter* del d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, sono state previste nuove e specifiche modalità per indire la Conferenza dei servizi decisoria, addetta a valutare la compatibilità degli "*usi civici*" con le nuove infrastrutture progettate, segnando un ulteriore passo verso la razionalizzazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi. Una norma che in Umbria, come verrà esaminato a breve, è stata oggetto un approfondimento istruttorio *ad hoc* da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

3. L'art. 12-ter, d.l. n. 19/2024. Il caso della Regione Umbria.

L'esperienza della Regione Umbria rappresenta un caso concreto, in cui una regione è stata interpellata (16) al fine di acquisire elementi di informazione circa l'applicazione dell'art. 12-*ter* del d.l. n. 19 del 2024.

Con il d.l. n. 19 del 2 marzo 2024 (17), infatti, rubricato "*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)",* è entrato in vigore l'art. 12-*ter* recante "*Disposizioni in materia di usi civici*", il quale prevede che fermo restando il rispetto del vincolo paesaggistico ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio (18) di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, le opere pubbliche o di pubblica utilità comprese negli interventi infrastrutturali individuati ai sensi dell'articolo 4 del d.l. 18 aprile 2019, n. 32 (19) oppure afferenti agli investimenti pubblici di cui al comma 1 dell'art. 48 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (20) si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico, fatto salvo quanto previsto dal comma 2 dello stesso articolo. Questo ultimo comma, infatti, prevede che l'eventuale espressione della regione o di un comune dalla stessa delegato di incompatibilità delle opere con gli usi civici deve essere valutata nell'ambito della Conferenza di servizi indetta ai sensi degli articoli 14 o 14-*bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241.

([16]) Con nota prot. n. 2577 del 26 settembre 2024 e successivo sollecito con nota prot. n. 2965 del 18 ottobre 2024.

([17]) Convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024, n. 56.

([18]) Sul punto v. G. Mari, *L'indisponibilità dei beni collettivi tra vincolo paesaggistico, irreversibili trasformazioni e clausola di compatibilità*, in *Riv. giur. edil.,* 2024, n. 4.

([19]) Convertito con modificazioni, dalla l. 14 giugno 2019, n. 55.

([20]) Convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

Ebbene, nel caso di specie la Regione Umbria si è trovata nell'ambito del progetto *"PNRR MC1C3 – Intervento 2.1 – Attrattività dei borghi storici. Intervento 4. Recupero ex Convento di Sant'Onofrio"* ad indire una Conferenza dei Servizi decisoria (21) con conseguente attività istruttoria, finalizzata ad acquisire le valutazioni ai sensi dell'art. 12-*ter* del d.l. n. 19 del 2 marzo 2024, in merito alla compatibilità di un'opera di intervento con gli usi civici insistenti sul territorio. E all'esito di tale Conferenza, preso atto delle risultanze della stessa (22), dei pareri, delle intese, dei concerti, dei nulla osta e degli atti di assenso espressi dagli Enti e dalle Amministrazioni partecipanti, con Determinazione n. 317 del 18 novembre 2024, si è espressa positivamente in merito alla compatibilità del progetto in questione con gli usi civici insistenti sul territorio. In particolare, nel caso di specie l'intervento infrastrutturale era da inquadrarsi all'interno del programma degli "*Interventi di messa in sicurezza e di ripristino della viabilità delle infrastrutture stradali interessate dagli eccezionali eventi sismici che hanno colpito il territorio delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo a partire dal 24 agosto 2016*".

Ebbene il caso pratico della Regione Umbria è utile per capire come opera il meccanismo imposto dall'art. 12-*ter*.

Tale articolo stabilisce che le opere pubbliche o di pubblica utilità infrastrutturale – previste dal PNRR – di norma sono compatibili con l'esercizio dell'uso civico. Si tratta di una presunzione di compatibilità che non tiene conto della tipologia di opera infrastrutturale di volta in volta in rilievo e che per questo pare non considerare le diversità tra opere strutturali (23). Tuttavia, se questa è la regola, l'eccezione è che si proceda ad un giudizio di compatibilità. Infatti, quando tali opere insistono (come nel caso della regione Umbria) su terreni di proprietà collettiva, deve procedersi concretamente ad esaminare se veramente vi sia conciliabilità tra le opere e gli usi civici mediante il giudizio di compatibilità esperito all'interno della Conferenza dei servizi disciplinata dall'art. 14 comma 2 della l. n. 241/1990. La Conferenza, infatti, rappresenta uno strumento in grado di accelerare i tempi dei procedimenti, permettendo di esaminare insieme gli interessi pubblici coinvolti e ottenere atti di assenso da più amministrazioni partecipanti (24) la quale si conclude con una determinazione di compatibilità o incompatibilità tra l'opera pubblica e l'uso civico.

Nel caso di giudizio di incompatibilità, la norma prevede che la stazione appaltante possa procedere alla sistemazione delle terre gravate dal medesimo uso civico (laddove per "sistemazione" deve intendersi l'esclusione della fattibilità dell'opera pubblica su quella determinata area) (25) oppure all'eliminazione dell'uso civico; eliminazione che avviene o attraverso il mutamento di destinazione disposto da una regione *ex* art. 12 l. n. 1766/1927 o mediante un decreto dello Stato di

---

([21]) In particolare della *"Conferenza Di Servizi Decisoria, ai sensi dell'art. 14 - comma 2 - L. 241/90, L'amministrazione dei domini collettivi nella Regione Umbria Corte dei conti | Sezione regionale di controllo per l'Umbria | Deliberazione n. 151/2024/VSG 153 finalizzata ad acquisire sul progetto definitivo le valutazioni, ai sensi dell'art. 12 ter del Decreto legge n.19 del 2 marzo 2024, convertito con modificazioni dalla Legge 29 aprile 2024, n. 56, in merito alla compatibilità dell'opera con gli usi civici, per l'intervento: CUP F61B21004790001 - Progetto Definitivo - S.S. 685 "delle Tre Valli Umbre" – Rettifica del tracciato ed adeguamento alla sez. tipo C2 dal km 41+500 al km 51+500 - Stralcio 1 - Lavori di adeguamento alla sez. tipo C2 dal km 49+300 al km 51+500".*

([22]) Riportate nel verbale n. 1 della riunione del 18 ottobre 2024 contenuto nella Relazione a p. 156.

([23]) Nel verbale, il Presidente della Conferenza – richiamando le previsioni dell'art. 12 ter, comma 1 – ha riferito che *"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 […] 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*" ed ha *rappresentato "pertanto che l'opera in esame, essendo afferente il comma 1 dell'art. 48 del D.L. 77/2021, come da previsioni citate, risulterebbe di norma compatibile con l'esercizio dell'uso civico", mettendo "in evidenza che la legge vigente stabilisce che, fatte salve diverse espressioni da parte degli Enti incaricati dallo Stato per la tutela e l'amministrazione dell'uso civico, l'intervento in esame si presuppone sia compatibile con l'uso civico".*

([24]) Corte cost., 27 dicembre 2018, n. 246, in *Giur. cost.,* 2018, 2761.

([25]) Sulla cripticità della disposizione v. A. Germanò, *Opere pubbliche e terre di uso civico***,** in *Dir. giur. agr. e amb*., 2024, fasc. n. 3.

sdemanializzazione *ex* art. 829 c.c. (26). Nel primo caso il bene rimane nella proprietà della collettività aperta o chiusa ma perde la natura civica[27], pertanto è possibile realizzarvi un'opera pubblica; nel secondo caso il bene perde la natura civica e contemporaneamente la collettività perde *in toto* la titolarità del bene.

Nel caso di giudizio di compatibilità, invece, nessuna incidenza si verifica sui diritti dei titolari della proprietà collettiva presa in considerazione.

La *ratio* dell'introduzione dell'art. 12-*ter*, dunque, è quella di semplificare il processo decisionale, in quanto in passato, la gestione dei progetti che coinvolgono terreni gravati da usi civici poteva essere rallentata da una serie di *iter* complessi e da conflitti tra le diverse amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei servizi decisoria. In altre parole, il d.l. n. 19 del 2024 tenta quindi di superare queste difficoltà organizzando in modo più snello le discussioni tra le amministrazioni coinvolte cosicché le decisioni vengano prese in tempi brevi e senza compromettere la tutela degli usi civici (28).

Anche se al di là del caso di specie, numerosi sono gli interrogativi che si annidano intorno all'art. 12-*ter*.

Il pregio di tale norma infatti è certamente quello di favorire un'attuazione semplificata delle nuove opere previste dal PNRR. Tuttavia, tale peculiarità potrebbe rivelarsi un difetto: a causa dell'espresso richiamo all'art. 48, d.l. n. 77/2021 la norma risulta applicabile *littera legis* solo per quelle "*opere pubbliche o di pubblica utilità"* comprese nel Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR o nel Piano nazionale per gli investimenti complementari-PNC, convertito in l. n. 108/2021. Si tratta di quelle infrastrutture immobiliari (strade comunali, elettrodotti, gasdotti etc.) volte alla realizzazione di un fine pubblico ed eseguite direttamente dallo Stato o da altri enti pubblici o da essi appaltate a imprese private. Con l'effetto che la Conferenza dei servizi e il giudizio di compatibilità tra l'opera pubblica e i diritti di proprietà collettiva subiscono un limite oggettivo, potendo essere richiesti solo per le opere previste nell'ambito del PNRR e non per altre e diverse opere pubbliche.

D'altra parte, la seconda parte del comma 2 sancisce che decorso il termine concesso alla Conferenza dei servizi per giudicare della compatibilità della progettata opera pubblica con l'esercizio degli usi civici sulle aree considerate, l'omissione della determinazione è riconducibile alla categoria del silenzio-assenso *ex* comma 4 dell'art. 14-*bis* della l. 7 agosto 1990 n. 241. Con l'effetto che se la P.A. interpellata non risponde entro il termine prescritto, si applica la norma dettata in materia di procedimento amministrativo nelle ipotesi in cui a richiedere l'emanazione di un atto amministrativo sia un cittadino. Tuttavia, autorevole dottrina ritiene che il caso di opere che insistono su usi civici sia ontologicamente diverso dalle ipotesi *ex* art. 14-*bis* della l. 241/1990, ossia dalla richiesta di emanazione di un atto da parte di un privato. In questa ultima fattispecie, infatti, il silenzio-assenso permette di supplire alla mancanza di risposta da parte della P.A.; al contrario, il richiamo del silenzio assenso da parte dell'art. 12-*ter* sembra legittimare la P.A. nel non fornire risposta entro il termine stabilito, configurandosi quindi non tanto come un silenzio-assenso, ma piuttosto come una vera e propria omissione da parte della P.A. (29)

([26]) Sdemanializzazione che la Cassazione ha sancito come necessaria anche in caso di espropriazione del bene per pubblica utilità. Cfr. Cass, sez. un., 12 maggio 2023, n. 12570. In dottrina, sul tema v. A. Germanò, *Necessità della previa sdemanializzazione rispetto all'atto di espropriazione*, in *Dir. agroalim.,* 2023, n. 2.

([27]) Come osservato nell'ordinanza di sequestro giudiziario emessa in data 4 novembre 2024 dal Commissario per la liquidazione degli Usi Civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana (Dott. Antonio Perinelli), in riferimento alla causa R.G. 28/2024, per l'accertamento della *qualitas soli*, ai sensi della legge n. 168/2017, di alcuni terreni censiti nel catasto del Comune umbro di Sant'Anatolia di Narco. Cfr. *Appendice D*, allegato alla *Relazione della Corte dei conti della Sezione regionale di controllo dell'Umbria per l'anno 2024*.

([28]) Cfr. Corte cost. 27 dicembre 2018, n. 246, in *Giur. cost*., 2018, 6, 2761.

([29]) A. Germanò, *Il «silenzio» nella Conferenza dei servizi nella procedura di incompatibilità dell'uso civico con l'opera pubblica sulla terra da esso gravata*, in *Dir. giur. agr. e amb*., 2024, fasc. n. 3. Opinione espressa dallo stesso Autore già in Id., *Opere pubbliche e terre di uso civico***,** *ivi*.

Concludendo, sebbene è evidente che l'art. 12-*ter* del d.l. n. 19 del 2024 sia volto alla semplificazione e all'accelerazione dei procedimenti amministrativi relativi alle opere pubbliche ricadenti su terreni gravati da usi civici all'interno del contesto del PNRR – e l'esperienza positiva della Regione Umbria ne è un esempio –, permangono criticità interpretative e applicative riguardo al limitato ambito di applicazione della norma e al potenziale rischio che la presunzione di compatibilità possa trascurare le specificità delle diverse tipologie di opere infrastrutturali.
Inoltre, il meccanismo del silenzio-assenso, sebbene volto ad evitare ritardi, potrebbe configurarsi come una forma di omissione amministrativa, sollevando dubbi sulla piena tutela degli usi civici interessati da opere pubbliche o di pubblica utilità.