

Opere pubbliche e terre di uso civico

Nel momento di convertire nella l. 29 aprile 2024, n. 56 il d.l. 2 febbraio 2024, n. 19 dettante ulteriori disposizioni per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è stato introdotto il seguente art. 12 *ter*:

«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».

Ritengo opportune alcune veloci considerazioni.

1. - Probabilmente di straforo, perché inserito, tra le numerosissime modifiche, al momento di convertire in legge il d.l. n. 19 del 2024 sulle «ulteriori disposizioni per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR» e quasi sicuramente con omissione di qualsiasi puntuale discussione in merito, è divenuto legge l'art. 12 *ter* che, in sostanza, potrebbe provocare la fine degli usi civici sui terreni interessati da opere pubbliche o di pubblica utilità.

2. - Cominciamo, però, con il considerare i *limiti* della sua applicazione.

a) Innanzitutto ci si potrebbe interrogare sul fatto che l'oggetto dichiarato della legge sono gli «usi civici», cioè quelli che sono disciplinati dalla legge n. 1766/1927 «legge di riordinamento [appunto] degli usi civici nel Regno». Dunque, nell'oggetto del detto art. 12 *ter* non rientrerebbero le «comunioni familiari», ovvero sia le fattispecie di proprietà collettive chiuse (in quanto costituite dai soli discendenti *ex sanguine* dalle antiche famiglie originarie) dato che l'art. 10, comma 2, l. 3 dicembre 1971, n. 1102 (legge sulla montagna) dichiara che esse «non sono soggette alla disciplina degli usi civici»; e qui vengono espressamente richiamate le Regole ampezzane, le Regole del Comelico, le Società degli antichi originari della Lombardia e le Servitù della Val d'Aosta. A conferma di questa, a dir così, limitazione del piano di applicazione dell'art. 12 *ter*, si tenga presente Cass. 10 ottobre 2018, n. 24978¹ che, giudicando sui terreni oggetto di attività delle comunelle o vicinie del Carso, ha precisato che le leggi sulla montagna e la legge n. 168/2017 hanno «recuperato il giusto discrimine tra realtà storiche diverse» disponendo «la non soggezione dei domini collettivi agli usi civici» con il che è stato «eliminato in radice il potere amministrativo di accertamento e liquidazione che in materia la legge n. 1766/1927 aveva impropriamente esteso loro».

b) Le opere pubbliche o di pubblica utilità che potrebbero interessare le proprietà collettive devono essere quelle comprese nel Piano nazionale di ripresa e resilienza-PNRR o nel Piano nazionale per gli

¹ In *Guida al diritto*, 2019, 6, 79.

investimenti complementari-PNC, perché espressamente richiamati dall'art. 48, d.l. n. 77/2021, convertito in legge n. 108/2021. Dunque, qualora si trattasse di *altre* opere pubbliche, l'art. 12 *ter* non è applicabile.

Perciò, solo e soltanto le opere pubbliche o di pubblica utilità che fanno parte del PNRR e del PNC danno luogo a quella situazione che è regolata dal detto art. 12 *ter*, il quale consiste nel giudizio di compatibilità tra l'opera pubblica e i diritti di proprietà collettiva.

3. - L'art. 12 *ter* afferma, in partenza, che le dette opere pubbliche o di pubblica utilità sono «di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico». Qualora, però, le opere pubbliche o di pubblica utilità siano «svolte» su terreni di proprietà collettiva, la norma impone che si proceda concretamente ad esaminare se veramente vi sia la presupposta compatibilità. La procedura con cui si procede a tale giudizio di compatibilità è quella della Conferenza dei servizi.

La Conferenza dei servizi costituisce un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti². La Conferenza dei servizi è, perciò, necessaria per acquisire atti di assenso di competenza di diverse pubbliche amministrazioni; sicché alla Conferenza dei servizi partecipano le sole amministrazioni preposte alla tutela degli interessi pubblici considerati; i privati interessati sembra che non abbiano diritto di parteciparvi, ma possono chiedere di essere invitati e potrebbero essere invitati. Però l'art. 9 della l. 7 agosto 1990, n. 241 in materia di procedimenti amministrativi dispone: «Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, ha facoltà di intervenire nel procedimento»; sicché non ci sarebbe bisogno che i titolari delle proprietà collettive (sia aperte che chiuse) vengano invitati alla Conferenza dei servizi in questione, perché essi sono, per legge, facoltizzati *ex se* ad intervenire nel procedimento.

La Conferenza dei servizi è richiesta, nel concreto dei casi qui in esame, dall'ente appaltante l'opera pubblica o dal Comune che programma, nel suo piano regolatore, la «trasformazione» di un terreno o la «incisione» dei diritti privati esistenti su di esso.

4. - La Conferenza dei servizi può concludersi con una «determinazione» che può essere – nell'ipotesi che ci interessa – di «compatibilità» o di «incompatibilità» tra l'opera pubblica e l'uso civico, perché tutti gli enti coinvolti o la maggioranza di essi hanno espresso il giudizio di rispettiva competenza nell'uno o nell'altro senso. Le amministrazioni dissenzienti, ma solo se hanno espresso «in modo inequivoco il proprio motivato dissenso», ad esempio con riguardo alla tutela ambientale, potrebbero proporre opposizione. Ma la Conferenza dei servizi può concludersi senza alcuna «determinazione», perché non si è raggiunta alcuna maggioranza: e qui l'art. 12 *ter* detta una specifica disposizione, su cui dirò in prosieguo.

5. - In caso di *giudizio di compatibilità*, nessuna incisione si verifica sui diritti dei titolari della proprietà collettiva presa in considerazione (forse, ad esempio, come nel caso di una linea aerea che sorvoli a notevole altezza terre agricole o prati di proprietà collettiva).

In caso di *giudizio di incompatibilità*, la procedura non può ritenersi completata se non si decide come sia possibile risolverla, ad esempio con l'esclusione della fattibilità dell'opera pubblica su quella determinata area, oppure con l'eliminazione dell'uso civico.

L'eliminazione dell'uso civico avviene o per mutamento della destinazione del terreno considerato o con l'espropriazione di questo. Il mutamento della destinazione vuol dire che il bene rimane nella proprietà della collettività aperta o chiusa, ma ha «perso» la natura civica per cui è possibile realizzarvi un'opera pubblica. L'espropriazione della terra civica vuol dire che la collettività titolare di essa viene a perderla *in toto*.

Il mutamento di destinazione è previsto dall'art. 12 della legge n. 1766/1927 e richiede, per giurisprudenza

² Corte cost., 27 dicembre 2018, n. 246, in *Giur. cost.*, 2018, 6, 2761

costante, la partecipazione della collettività interessata. Infatti, secondo T.A.R. Veneto³ 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».

6- L'espropriazione dei beni su cui gravano usi civici quali *iura in re propria* pretende, per giurisprudenza costante⁴, una previa dichiarazione di sdemanializzazione della terra civica, che – sempre per giurisprudenza costante⁵ – richiede «delicatezza e complessità» di accertamenti, «soprattutto [per] la peculiare struttura dell'istituto con il particolare ruolo dei singoli titolari dell'uso civico»: il che esclude che la sdemanializzazione possa avvenire di mero fatto.

7. - 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, ovvero di quella specie di *servitutes* che gravano su fondi altrui, l'esproprio di questi fondi (sempre ammesso, come è stato affermato dalla Corte costituzionale)⁶ 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)⁷ 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. Ma sul punto si veda quanto si è detto, *supra*, al punto 3.

8. - Si comprende che in tutti i suddetti casi, che ben potrebbero verificarsi, tanto la Regione che il Comune esprimeranno l'assenso all'eliminazione degli usi civici incompatibili con l'opera pubblica. È possibile ritenere che, stante l'assenza, secondo la corrente lettura della normativa sulla Conferenza dei servizi, degli interessati i cui diritti vengono eliminati, ci si trovi davanti a una norma costituzionalmente legittima? Io ho i miei dubbi!

9. - 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

³ 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.

⁴ Cfr., per ultimo, Cass. 29 marzo 2024, n. 8573, in www.osservatorioagromafie.it.

⁵ Cfr. Cass. 28 settembre 2011, n. 19792, in questa Riv., 2012, 702.

⁶ Corte cost. 11 maggio 2023, n. 119, in www.osservatorioagromafie.it.

⁷ Secondo tale norma «*Nei comuni montani i decreti di espropriazione per opere pubbliche o di pubblica utilità per le quali i soggetti espropriati [rectius: esproprianti] abbiano ottenuto, ove necessario, l'autorizzazione di cui all'articolo 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e quella del Ministero dell'ambiente, determinano la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti sui beni oggetto di espropriazione*». La Corte era stata sollecitata dalle Regioni Lombardia e Abruzzo perché sarebbero state estromesse dalla valutazione dei motivi che avrebbero dovuto giustificare la cessazione degli usi civici come effetto dell'espropriazione. La Corte, riconoscendo che l'art. 12, comma 2, della legge n. 97/1994 richiede la ponderazione dell'interesse pubblico alla costruzione di un'opera preordinata allo sviluppo economico del territorio montano con l'opposto interesse al mantenimento degli usi civici quali strumenti di conservazione della forma originaria del territorio e, quindi, di strumenti di tutela ambientale, ha - con sentenza additiva - dichiarato l'illegittimità della detta disposizione «nella parte in cui non prevede che sia sentito il parere della Regione interessata in merito alla cessazione dei diritti di uso civico sui beni espropriandi». Si noti l'espressione «ponderazione» degli interessi, che fa pensare alle considerazioni esplicitate dai contrapposti sostenitori degli interessi in discussione.

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 fretolosità 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.

10. - L'art. 12 *ter* ha un'altra disposizione criptica. Qualora la Conferenza dei servizi abbia rilevato l'incompatibilità di un'opera pubblica con l'esercizio dell'uso civico e, quindi, aggiungo io, abbia proceduto a disporre il mutamento di destinazione del terreno o la sua sdemanializzazione per permettere la successiva espropriazione, «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».

Almeno due le possibili osservazioni. Innanzitutto la più semplice: che cosa significa «nel limite delle somme disponibili»? Che può capitare che non venga risarcita totalmente la perdita subita? E allora che cosa ci sta a fare l'art. 42 Cost. che prevede sì l'esproprio, ma «salvo indennizzo»?

La seconda: come potrebbe avvenire la «sistemazione delle terre gravate dall'uso civico» una volta che questo è stato «eliminato» perché ritenuto incompatibile con l'opera pubblica? Ma quale legislatore ha formulato questo art. 12 *ter*?