



19 NOVEMBRE 2025

Usi civici, transizione ecologica e  
PNRR: la tutela dell'ambiente (anche)  
nell'ottica intergenerazionale

di Alessandro Paire

Ricercatore di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Genova



# Usi civici, transizione ecologica e PNRR: la tutela dell'ambiente (anche) nell'ottica intergenerazionale\*

**di Alessandro Paire**

Ricercatore di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Genova

**Abstract [It]:** il contributo, prendendo le mosse dalle politiche pubbliche di transizione ecologica, si sofferma sul ruolo degli usi civici (attuale e potenziale) nel quadro del c.d. “Stato ecologico”. Dopo una disamina dei più recenti interventi normativi in materia e, segnatamente, delle disposizioni introdotte nel 2024 per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (art. 12 *ter* del d.l 2 marzo 2024, n. 19, conv. l. 29 aprile 2024, n. 56, c.d. decreto PNRR) frutto ed espressione di una certa timidezza del legislatore rispetto al tema, l’attenzione viene focalizzata sugli istituti gestionali (permuta e trasferimento) novellati nel 2021 alla l. 168/2017 quali esempio illuminante ed illuminato di considerare gli usi civici come strumenti (sempre più) preziosi a tutela dell’ambiente problemi che la preservazione del compromesso costituzionale incontra in una società frammentata e polarizzata.

**Title:** Civic uses, ecological transition and PNRR: environmental protection (also) from an intergenerational perspective

**Abstract [En]:** the article, starting from public policies of ecological transition, focuses on the role of collective use rights (current and potential) within the framework of the so-called “Ecological State”. After an examination of the most recent regulatory interventions in the matter and, in particular, of the regulatory provisions introduced in 2024 for the implementation of the National Recovery and Resilience Plan (art. 12 *ter* of Legislative Decree 2 March 2024, no. 19, converted into Law 29 April 2024, no. 56, so-called PNRR decree) expression of the legislator's cautious approach to the matter, attention is focused on the management instruments (exchange agreement and transfer) amended in 2021 by Law 168/2017 as a clear and enlightened example of how collective use rights can be regarded as increasingly valuable tools for environmental protection.

**Parole chiave:** transizione ecologica, usi civici, politiche pubbliche, tutela dell’ambiente, generazioni future

**Keywords:** ecological transition, collective use rights, public policies, environmental protection, future generations

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Le c.d. politiche pubbliche di transizione ecologica. 3. Gli usi civici al tempo dello “Stato ecologico”. Alcune considerazioni de iure condito. 4. Segue. Il caso della novella alla l. 20 novembre 2017, n. 168. Un esempio illuminato ed illuminante per la transizione ecologica del sistema. 5. Gli usi civici tra passato e futuro per una tutela dell’ambiente intergenerazionale. Considerazioni conclusive.

## 1. Premessa

Il rapporto tra usi civici<sup>1</sup> e transizione ecologica rappresenta un tema di pressante attualità, forse non ancora adeguatamente compreso nelle sue diverse declinazioni sistematiche da un legislatore troppo

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> In materia di usi civici la letteratura è sterminata. Tra le opere “principali”, P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977; F. ADORNATO, *Sulla tutela amministrativa dei demani civici*, in *Nuov. dir. agrar.*, 1982, I, 342 ss.; V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; G.C. DE MARTIN, *Comunità di villaggio e proprietà collettiva in Italia e in Europa*, Padova, 1990; P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno XIX*, 1990, 505 ss.; L. FULCINITI,

*Gli usi civici*, Padova, 1990; V. CERULLI IRELLI, *Verso una nuova legge nazionale sugli usi civici: i problemi aperti*, in O. FANELLI (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive*, Milano, 1991; U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992; M.A. LORIZIO, *Usi civici*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, XXXII, 1994; U. PETRONIO, *Usi civici: radici storico-giuridiche; gli organi preposti (Comuni, Frazioni, Amministrazioni separate)*, in V. CERULLI IRELLI – C. DI MARCO (a cura di), *Usi civici. problemi attuali e le prospettive di riforma*, Firenze, 1995; P. GROSSI, *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, III, 265 ss.; P. NERVI, (a cura di), *I demani civici e le proprietà collettive - Un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, Padova, 1998; A. GERMANÒ, *Voce Usi civici*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, Torino, 1999, XIX, 535 ss.; L. DE LUCIA, *Usi civici (dir. pubbl.)*, in *Digesto pubbl.*, XV, Torino, 1999, 585 ss.; P. NERVI, (a cura di), *Il ruolo economico dei demani civici e delle proprietà collettive. Le terre civiche: dove, per chi, per che cosa*, Padova, 1999; L. FULCINITI, *I beni di uso civico*, Napoli, 2000; P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, cit., 183 ss.; F. MERUSI, *Il diritto sussidiario dei demani collettivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, I, 77 ss.; A. CROSETTI, *Gli usi civici tra passato e presente in una dimensione europea*, in *Quad. reg.*, 2006, 365 ss.; F. POLITI, *La circolazione dei beni di uso civico e la tutela costituzionale*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2006, 13 ss.; U. PETRONIO, *Rileggendo la legge sugli usi civici*, in *ID.*, *Usi civici. Ieri e oggi*, Padova, 2007; F. MARINELLI, *Usi civici ieri e oggi (a proposito di un libro recente)*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2008, I, 353 ss.; P. GROSSI *Usi civici: una storia vivente*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2008, 20 ss.; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2013; F. POLITI, *Assetti fondiari collettivi e cultura giuridica. I valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee*, Atti del Convegno di Trento del Centro studi sui demani civici e le proprietà collettive, 13 novembre 2012, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2013, I, 37 ss., ora anche in F. MARINELLI (a cura di), *Lezioni sulla proprietà collettiva*, Pisa, 2020, 263 ss.; F. MARINELLI – F. POLITI, (a cura di), *Guido Cervati. Scritti sugli usi civici*, L'Aquila, 2013; V. CERULLI IRELLI – L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, I, 3 ss.; L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*, Nota a Corte Costituzionale 18 luglio 2014, n. 210, in *Giur. cost.*, 2014, IV, 3366 ss.; A. GERMANÒ, *Sugli usi civici*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, II, 128 ss.; F. MARINELLI, *Un'altra proprietà: gli assetti fondiari collettivi*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2016, I, 93 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Apprendere «per laudo». Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XLV, 2016, 346 ss., ora anche in F. MARINELLI (a cura di), *Lezioni sulla proprietà collettiva*, cit. 283; F. MARINELLI, *Assetti fondiari collettivi*, in *Enc. Dir.*, *Annali*, X, Milano, 2017; F. MARINELLI – F. POLITI, (a cura di), *Un altro modo di possedere, Quaranta anni dopo*, cit.; M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017 n. 168. Norme in materia di demani collettivi. Osservazioni a prima lettura*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, 691 ss.; E. PICOZZA, *Usi civici e nuove forme di democrazia*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2017, I, 81 ss.; P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi, oggi: poche (ma ferme) conclusioni*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2017, I, 1 ss.; F. MARINELLI – F. POLITI, (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Atti del XIV Convegno Annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista «G. Cervati», Pisa, 2018; M. COSULICH, *Gli assetti fondiari collettivi nell'ordinamento repubblicano: dalla liquidazione alla valorizzazione?* in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2018, II, 9 ss.; F. MARINELLI, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, in *Giust. civ.*, 2018, IV, 1039 ss.; L. DE LUCIA, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale*, Nota a Corte costituzionale 31 maggio 2018, n. 113, in *Giurispr. cost.*, 2018, III, 1284 ss.; G. MARI, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, VI, 489 ss.; G. DI GENIO, *Gli usi civici nel quadro costituzionale (alla luce della legge n. 168 del 20 novembre 2017)*, Torino, 2019; G. PAGLIARI, *Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n. 168. (Norme in materia di domini collettivi)*, in *Il dir. dell'econ.*, 2019, I, 11 ss.; *ID.*, *L'iter e i contenuti della legge n. 168 del 2017*, in F. MARINELLI – F. POLITI (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, cit., 19 ss.; F. MARINELLI, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi. Beni comuni*, Pisa, 2019; *ID.*, *Lezioni sulla proprietà collettiva*, cit.; D. BERTANI, *L'Ordinamento dei Domini Collettivi*, Pisa, 2020; L. DE LUCIA, *L'autogoverno dei beni comuni: l'uso civico*, in R.A. ALBANESE – E. MICHELAZZO – A. QUARTA (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Torino, 2020, 145 ss. F. MARINELLI, *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista “Guido Cervati”, L'Aquila 2020, 3 ss. Tra i contributi più recenti, M. CALABRÒ – G. MARI, *Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, IV, 143 ss.; F. MARINELLI, *Dimensioni della proprietà collettiva. Gli usi civici tra privato, pubblico, collettivo e comune*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 2022, III, 665 ss.; P. LAZZARA, *Questioni vecchie e nuove in tema di domini collettivi e usi civici*, in *Federalismi.it*, n. 8/2023, 51 ss.; G. MARI, *L'indisponibilità dei beni collettivi, tra vincolo paesaggistico, irreversibili trasformazioni e clausola di compatibilità*, in *Riv. giur. dell'ediliz.*, 2024, V, 253 ss.; F. MARINELLI, *Per una storia degli usi civici*, in G. DE IULIIS – O. DI STANISLAO (a cura di), Atti del Convegno di studi storici “La formazione della proprietà borghese e lo sviluppo della mezzadria nell'Abruzzo teramano”, Teramo 1 giugno 2024, 3 ss. Sia, infine, consentito il richiamo di A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici. Profili di diritto pubblico (tra procedimento amministrativo, ambiente, paesaggio e governo del territorio)*, Napoli, 2020.

spesso animato da una vera e propria “ansia del provvedere”<sup>2</sup>, soprattutto in una stagione – come quella attuale – caratterizzata da stringenti e serrati obiettivi imposti dal PNRR<sup>3</sup>.

Il presente contributo muove intorno al ruolo che attualmente esercitano e, auspicabilmente, potranno esercitare nel prossimo futuro tali istituti giuridici di antichissima derivazione, nel quadro delle politiche pubbliche di uno Stato ecologico<sup>4</sup>, prendendo le mosse da alcuni “punti di contatto” rinvenibili ad assetto normativo vigente tra questi due fenomeni, solo apparentemente distanti<sup>5</sup>.

Che nel contesto sistemico, nell’ambito delle c.d. politiche *green*, gli usi civici, possano e debbano rappresentare uno strumento essenziale, una vera e propria risorsa da valorizzare ed implementare a disposizione del decisore politico (e non solo) è dovuto a molteplici ragioni, peraltro tra loro strettamente ed intimamente connesse. Anzitutto perché gli usi civici rappresentano un fenomeno giuridico (oltre che sociale ed economico) ontologicamente e fisiologicamente votato e vocato alla tutela dell’ambiente, nelle sue diverse declinazioni, con una “inderogabile valenza pubblicistica”<sup>6</sup>. Ciò, quantomeno, a far tempo dalla l. 8 agosto 1985, n. 431, la c.d. “Galasso”, poi confluita nel Codice del paesaggio, che ha introdotto per le “aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici” il regime giuridico di aree tutelate *ex lege*<sup>7</sup>. In secondo luogo, perché – come ricorda plasticamente la stessa l. 20 novembre 2017, n.

---

<sup>2</sup> L’espressione è, come ampiamente noto, di E. Casetta, cui si rinvia attraverso le considerazioni di R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo: le pubbliche amministrazioni nell’era della globalizzazione*, Roma, 2014, *passim*.

<sup>3</sup> Sulla natura dello strumento, per tutti, M. CLARICH, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. Giur.*, n. 8, 2021, 1027; F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una discrezionalità per il giudice*, in *Giustizia Amministrativa.it*, 12 novembre 2021, 1 ss.; L. CASINI, *Introduzione generale sul PNRR*, in Atti del convegno AIPDA “Next generation EU. Proposte per il Piano nazionale di ripresa e resilienza”, 28 aprile 2021, in [www.aipda.it](http://www.aipda.it), 6 ss. Più recentemente, I. BIASI, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, in *Federalismi.it*, n. 9/2024, 39 ss.

<sup>4</sup> Il riferimento è, ovviamente, a L. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico, Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023.

<sup>5</sup> La “materia” degli usi civici, delle proprietà e dei domini collettivi o, secondo la definizione ormai prevalente, degli assetti fondiari collettivi, comprende una congerie di situazioni giuridiche soggettive, di origine antichissima e consuetudinaria; la categoria è stata recentemente “rivitalizzata” con l’erompere delle c.d. teorie sui beni comuni e grazie all’emanazione della l. 20 novembre 2017, n. 168, (norme in materia di domini collettivi) come dimostra la stessa giurisprudenza costituzionale.

<sup>6</sup> Il punto di approdo di un siffatto percorso evolutivo è oggi rappresentato da una nutrita giurisprudenza costituzionale tra le quali spicca la sentenza del 24 aprile 2020, n. 71, autentico condensato di principi foriera di preziose indicazioni sistematiche in una materia così raffinata e complessa. Tali beni, “la cui rilevanza pubblicistica risale, nella maggior parte dei casi, a epoca anteriore all’unità d’Italia, sono stati rafforzati in tale carattere a partire dal 1985, quando furono inseriti tra le zone di particolare interesse paesistico-ambientale”; essi, chiosa la Corte, godono di un regime di tutela e di conservazione pressoché «inderogabile». Emerge una visione in chiave fortemente pubblicistica dell’istituto che, nato per la tutela di interessi collettivi, sembra oggi (prioritariamente) destinato alla tutela di interessi generali, ovvero di tutti. Sia consentito il rinvio ad A. PAIRE, *Usi civici ed interesse pubblico. Tutela dei diritti e forme di controllo nella gestione di beni dalla «inderogabile valenza pubblicistica»*, in *dirittifondamentali.it*, n. 3/2020, 38 ss. In via ulteriore, P. PIRAS, *Gli usi civici e la nuova dimensione paesaggistico ambientale. Piccolo sogno a occhi aperti?*, in *Istituz. del Federalismo*, n. 4/2023, 965 ss.

<sup>7</sup> Cfr. art. 142, comma 1, lett. h), rubricato “aree tutelate per legge”, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42. In dottrina, N. COLLEO, *La dimensione paesaggistico-ambientale dell’uso civico. Riflessioni sulle origini e proiezioni verso una moderna dimensione della gestione delle terre di dominio collettivo*, in *Federalismi.it*, n. 2/2020. Recentemente, T. GUARNIER, *Gli usi civici e i domini collettivi nella giurisprudenza costituzionale. Antichi e nuovi problemi*, *Annali della Facoltà giuridica dell’Università di Camerino*, Note, 14/2025, 3036 ss. Sul tema, G. MARI, *L’indisponibilità dei beni collettivi, tra vincolo paesaggistico, irreversibili trasformazioni e*

168, Norme in materia di domini collettivi, all'art. 1, comma 1, lett. c) – gli usi civici integrano uno strumento amministrativo a dir poco originale, un modello gestionale del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà intergenerazionale<sup>8</sup>. Ossia, viene in rilievo un istituto assolutamente allineato e coerente con il nuovo dettato costituzionale, laddove all'art. 9 si menziona la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi “anche nell'interesse delle future generazioni”<sup>9</sup>.

Poste queste minime ed essenziali “coordinate di massima”, giova ora soffermarsi – seppur molto rapidamente per ovvie e scontate ragioni di economia complessiva del presente lavoro – su quelle misure che vanno generalmente ricondotte sotto il nome di politiche pubbliche di transizione ecologica.

## 2. Le c.d. politiche pubbliche di transizione ecologica

Le politiche pubbliche e, quindi, le azioni dello Stato complessivamente considerato volte alla transizione ecologica del c.d. “sistema Paese” rappresentano ormai un tema vastissimo, capace di interessare trasversalmente ed interdisciplinamente l'intero ordinamento giuridico nazionale e sovranazionale<sup>10</sup>.

Come è già stato autorevolmente osservato, dalla pandemia mondiale al *Green Deal* europeo, passando per il Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR), parlare di transizione ecologica oggi significa necessariamente allargare prospettive e criteri di valutazione dai soli parametri economici alle dimensioni sociali ed ambientali. Il principio della conformazione pubblica dell'economia in senso verde, del *redesign* sistemico

---

*clausola di compatibilità*, cit., 253 ss., ricorda come “la Legge Galasso (l. n. 431/1985), superando una visione frammentaria della tutela del paesaggio propria della Legge Bottai (l. n. 1497/1939), ha sottoposto ‘le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici’ a vincolo paesaggistico *ex lege*, poi confermato dall'art. 142, co. 1, lett. *h*), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, d. lgs. n. 42/2004. L'incontro tra domini collettivi e paesaggio matura nel corso del '900 in combinato con il travagliato affermarsi della nozione unitaria di ambiente e con l'ampia concezione di paesaggio dovuta alle riflessioni di Predieri, da cui è conseguita ‘una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità’, implicante una ‘considerazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale’”.

<sup>8</sup> Circa la legge del 2017, per tutti, G. PAGLIARI, *Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n. 168. (Norme in materia di domini collettivi)*, cit., 11 ss.

<sup>9</sup> La l. cost., 11 febbraio 2022 n. 1 recante “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente” è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022. All'art. 41 si prevede che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi “in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana” con onere per la legge di determinare “i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali”. In dottrina, per tutti, F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il dir. dell'economia*, n. 1/2022, 15 ss.; M. DELSIGNORE – M. MARRA – A. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1/2022, 1 ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta Contrada*, 28 febbraio 2022, 10 ss.

<sup>10</sup> In generale, circa il tema della complessità della transizione con particolare riferimento all'organizzazione amministrativa, M. D'ORSOGNA, *Organizzazioni amministrative e transizioni: le sfide del cambiamento*, in *Riv. trim. sc. dell'amm.*, 2024, I, 2 ss.

della produzione, di recente inserito nel nostro testo costituzionale (art. 41), è ormai presente in numerosi riferimenti di diritto positivo <sup>11</sup>.

Il cambiamento dei modelli di produzione e consumo è talmente importante e significativo da potersi parlare non solo di Stato circolare, di Stato ambientalista, quanto di un vero e proprio Stato ecologico: il riferimento al concetto di ecologia esprime meglio rispetto all'ambiente la complessità delle relazioni e delle interconnessioni del sistema visto lo stato di necessità rispetto ai limiti del Pianeta. Ed è così che al centro di ogni discorso si pone il nuovo e diverso ruolo del potere pubblico, chiamato ad indirizzare e coordinare in modo sistematico l'economia per conseguire risultati ambientali per la sopravvivenza del Pianeta. Trattasi, in sostanza, di individuare una traiettoria sostenibile per imprese, società civile e potere pubblico: nel nuovo modello di Stato, occorre individuare nuovi strumenti giuridici con i quali il legislatore può indirizzare e coordinare l'economia in senso verde <sup>12</sup>. In questo contesto, gli studi più autorevoli osservano che, se occorre preservare le risorse in vista della sopravvivenza del Pianeta (matrici ambientali, prodotti e servizi), è necessario rileggere il diritto di proprietà, "sia nell'ottica della condivisione che della tutela delle generazioni future" <sup>13</sup>.

Ma se questo è vero, come è certamente vero, ecco che allora, in un siffatto quadro di transizione, gli usi civici e, più in generale, i domini collettivi, possono e devono essere tenuti in adeguata considerazione dal decisore politico, e non solo.

Come noto, il Piano Nazionale di Transizione Ecologica (PTE) risponde alla sfida che l'Unione Europea con il *Green Deal* ha lanciato al mondo chiamato ad assicurare una crescita che preservi salute, sostenibilità e prosperità del pianeta, attraverso l'implementazione di una serie di misure sociali, ambientali, economiche e politiche, aventi come obiettivi, in linea con la politica comunitaria, la neutralità climatica, l'azzeramento dell'inquinamento, l'adattamento ai cambiamenti climatici, il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, la transizione verso l'economia circolare e la bioeconomia.

Soggetto a periodici aggiornamenti, in coerenza con le linee programmatiche delineate dal PNRR, il Piano prevede un completo raggiungimento degli obiettivi nel 2050, così come in buona parte prefissato nella *Long Term Strategy* nazionale. Più precisamente, le tematiche delineate e trattate nel Piano sono suddivise in otto categorie tra le quali, Decarbonizzazione, Mobilità sostenibile, Miglioramento della qualità dell'aria, Contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico, Miglioramento delle risorse

---

<sup>11</sup> Cfr. L. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico, Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, cit., 270.

<sup>12</sup> Cfr. L. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico, Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, cit., 271. Sul tema, per alcune considerazioni sistematiche fondamentali, R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 3/2018, 801 ss.

<sup>13</sup> Il riferimento è, nuovamente, a L. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico, Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, cit., 272. Si veda, altresì, F. FRACCHIA – S. VERNILE, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni*, 1/2022, 15 ss. Più recentemente, V. DE SANTIS, *La transizione ecologica "tradita" (?) Orientamenti politici dell'unione tra competitività, semplificazione ambientale e deregolazione*, in *Federalismi.it*, n. 13/2025, 67 ss.

idriche e delle relative infrastrutture, Ripristino e rafforzamento della biodiversità, Tutela del mare, Promozione dell'economia circolare, della bioeconomia e dell'agricoltura sostenibile. Molte, tra le categorie menzionate, presentano stretti legami di collegamento con gli usi civici e le esigenze di conservazione e valorizzazione ambientale a questi sottesi, basti pensare al tema del consumo di suolo o a quello della biodiversità.

Più in generale, giova ricordare come la transizione ecologica sia uno dei pilastri del PNRR e del programma europeo *Next Generation EU*. In Italia, gli obiettivi della rivoluzione verde sono contenuti nella Missione 2 del PNRR (Rivoluzione verde e transizione ecologica) che si concentra su alcune tematiche chiave, come appunto l'economia circolare, la mobilità e il trasporto sostenibili, la decarbonizzazione, la lotta al cambiamento climatico, la gestione delle risorse e l'efficienza energetica<sup>14</sup>. Con la "nuova" Missione 7 *RepowerUE* si mira a rafforzare le reti di distribuzione e di trasmissione (comprese quelle del gas), accelerare la produzione di energia rinnovabile, ridurre la domanda di energia, aumentare l'efficienza energetica e creare le competenze per la transizione verde nei settori pubblico e privato e promuovere le catene del valore dell'idrogeno e delle energie rinnovabili attraverso misure che agevolino l'accesso al credito e ai crediti d'imposta<sup>15</sup>.

La Missione 7 ha una dotazione di 11,18 miliardi, non è suddivisa in componenti e comprende 5 Riforme e 12 Investimenti<sup>16</sup>.

La prima riforma, intitolata "Semplificazione delle procedure autorizzative per le energie rinnovabili a livello centrale e locale", prevede l'adozione e l'entrata in vigore di un Testo unico, in cui sono riunite tutte le norme primarie che disciplinano la realizzazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili. In tale alveo, il 30 dicembre 2024 è entrato ufficialmente in vigore il d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, Testo unico sulle energie rinnovabili, che disciplina i regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili (FER)<sup>17</sup> ossia un tema che presenta significativi intrecci con le proprietà

---

<sup>14</sup> Sullo strumento del PNRR la dottrina è particolarmente nutrita. Tra gli altri, si vedano i contributi alla tavola rotonda in ricordo di B. Caravita *"Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Un procedimento tra diritto UE e diritto italiano"*, in *Federalismi.it.*, n. 5/2023; in particolare, si vedano i contributi di M.A. SANDULLI, *Problematiche generali dell'attuazione del PNRR* e di M. D'ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*.

<sup>15</sup> A seguito dell'aggressione della Russia all'Ucraina, la Commissione UE, il 18 maggio 2022, ha presentato il Piano *REPowerEU* (COM(2022) 230 *final*) nel quale ha enfatizzato l'obiettivo di accelerare la transizione del sistema energetico per ridurre della dipendenza energetica dell'UE dalla Russia. In dottrina, E. BRUTI LIBERATI, *La strategia europea di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla prova dell'emergenza ucraina*, in *Riv. della regolaz. dei mercati*, n. 1/2022, 3 ss.

<sup>16</sup> Particolarmente utili i materiali rinvenibili *online* sul sito istituzionale del Governo: <https://www.governo.it/it/approfondimenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza>.

<sup>17</sup> Regioni ed enti locali hanno tempo 6 mesi (180 giorni) per adeguarsi alle nuove disposizioni, fino al 28 giugno 2025, potendo stabilire regole particolari per l'ulteriore semplificazione dei regimi amministrativi e/o nell'innalzamento delle soglie di potenza previste.

collettive, soprattutto in talune zone del Paese<sup>18</sup>. La seconda riforma mira a ridurre le sovvenzioni dannose per l'ambiente elencate annualmente nel “Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi” pubblicato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. La terza riforma, intitolata “Riduzione dei costi di connessione degli impianti per la produzione di biometano”, mira a migliorare l'integrazione degli impianti di produzione di biometano nella rete energetica nazionale. La quarta riforma, intitolata “Mitigazione del rischio finanziario associato ai contratti PPA da fonti rinnovabili”, istituisce un sistema di garanzie finalizzato all'attenuazione del rischio finanziario associato agli accordi di compravendita di energia elettrica (PPA) da fonti rinnovabili. La quinta riforma, intitolata “Piano Nuove Competenze Transizioni”, si pone l'obiettivo di aggiornare il quadro regolatorio della formazione rendendo operativi gli strumenti di contrasto allo squilibrio tra domanda e offerta di competenze.

In un tale contesto riformatore, appena sommariamente abbozzato, giova dunque verificare se, e in che termini, siano (già) rinvenibili punti di contatto tra la “galassia” delle politiche pubbliche di transizione ecologica e le proprietà collettive generalmente considerate.

### **3. Gli usi civici al tempo dello “Stato ecologico”. Alcune considerazioni *de iure condito***

Proprio recentemente, il legislatore è intervenuto in materia nell'ambito del c.d. decreto PNRR 2024 ossia il d.l. 2 marzo 2024, n. 19, decreto convertito, con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, con un articolo dedicato (il 12 *ter*) rubricato “Disposizioni in materia di usi civici”.

La citata disposizione prevede 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 individuate in talune norme espressamente richiamate del c.d. decreto “sblocca cantieri” del 2019 e del c.d. decreto “semplificazioni” del 2021 “si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico, fatto salvo quanto previsto dal comma 2 del presente articolo”<sup>19</sup>. Secondo il comma 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

---

<sup>18</sup> Si pensi, ad esempio, alle realtà regionali del Lazio o della Sardegna, particolarmente interessate dal fenomeno per ovvie ragioni storiche.

<sup>19</sup> Trattasi nel dettaglio delle opere pubbliche o di pubblica utilità comprese negli interventi infrastrutturali ai sensi dell'articolo 4 del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici (SBLOCCA CANTIERI) oppure afferenti agli investimenti pubblici di cui al comma 1 dell'articolo 48 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, *Governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure (DECRETO SEMPLIFICAZIONI 2021).

inutilmente il termine per la valutazione di compatibilità ai sensi del primo periodo, prosegue la disposizione in parola, “si applica il comma 4 del citato articolo 14 *bis* della legge n. 241 del 1990”. Viene da ultimo previsto che – 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”<sup>20</sup>.

Se, da un lato, il legislatore affronta espressamente il tema degli usi civici dimostrando una certa consapevolezza della complessità del fenomeno attraverso l’introduzione di disposizioni dedicate, da un altro, è evidente la superficialità e la frettolosità dell’intervento foriero di una normativa a dir poco criptica. Non è infatti dato sapere cosa significhi che “le opere si intendono di norma compatibili con l’esercizio dell’uso civico” così come che “la stazione appaltante può procedere alla sistemazione delle terre gravate dal medesimo uso civico, adottando i provvedimenti necessari”.

Trattasi, a ben vedere, di disposizioni di (mero) principio che assai difficilmente potranno incidere sul quadro regolatorio complessivo della materia, fatta salva l’introduzione del meccanismo del silenzio assenso di cui alla disciplina sulla c.d. conferenza semplificata che, oggettivamente, potrà agevolare la definizione del procedimento<sup>21</sup>.

In un tale contesto, altrettanto sbrigativa sembra porsi la disciplina normativa di riferimento nel rapporto usi civici/FER, tanto da richiedere l’intervento (ripetuto) della Corte costituzionale nell’ambito di un già di per sé conflittuale rapporto Stato-Regioni<sup>22</sup>.

Oggi il punto è dato dal d.m. Ambiente 21 giugno 2024, Disciplina per l’individuazione di superfici e aree idonee per l’installazione di impianti a fonti rinnovabili – Missione 2, Componente 2, Riforma 1.1 del PNRR, al fine di consentire alle Regioni di individuare le aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti energetiche rinnovabili. Ai sensi dell’art. 7, comma 3, rubricato “Principi e criteri per

---

<sup>20</sup> Comma aggiunto dall’articolo 1, comma 1, della l. 29 aprile 2024, n. 56, in sede di conversione.

<sup>21</sup> Prevede l’art. 14 *bis* della l. 241/1990 rubricato “conferenza semplificata” al comma 4 che “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, allorché implicito”. Come noto, il tema del c.d. silenzio assenso in materia ambientale è da sempre delicato, sia nel caso del silenzio verticale che orizzontale. Tra gli altri, P. MARZARO, *Silenzio assenso tra Amministrazioni: dimensioni e contenuti di una nuova figura di coordinamento “orizzontale” all’interno della “nuova amministrazione” disegnata dal Consiglio di Stato*, in *Federalismi.it*, n. 19/2016; M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, in *Federalismi.it*, n. 10/2020, 21 ss.; M.A. SANDULLI, *Silenzio assenso e inesauribilità del potere*, in Atti del Convegno tenutosi presso il Consiglio di Stato il 1 aprile 2022, *Questioni controverse di diritto amministrativo. Un dialogo tra Accademia e Giurisprudenza*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); F. ORSO, *Contributo allo studio del silenzio assenso. A partire dall’inefficacia dell’atto tardivo*, Milano, 2024.

<sup>22</sup> L’argomento viene trattato in modo assai esaustivo da G. DI GENIO, *Gli usi civici nel quadro costituzionale (alla luce della l. n. 168 del 20 novembre 2017)*, cit., *passim*.

l'individuazione delle aree idonee”, “sono considerate non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell’articolo 10 e dell’articolo 136, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le Regioni possono individuare come non idonee le superfici e le aree che sono ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”<sup>23</sup>.

Sono espressamente richiamati gli artt. 10 e 136, rispettivamente rubricati “Beni culturali” e “Immobili ed aree di notevole interesse pubblico”, senza una menzione espressa delle aree gravate da uso civico come nella disciplina previgente di cui all’art. 20 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, disciplina peraltro ancora transitoriamente in vigore nelle more dell’individuazione delle aree idonee, sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti con il d.m. 21 giugno 2024 cit.

Nel quadro disegnato dall’art. 20 già richiamato, rubricato “Disciplina per l’individuazione di superfici e aree idonee per l’installazione di impianti a fonti rinnovabili”, le zone gravate da usi civici di cui all’articolo

---

<sup>23</sup> Con sentenza del 13 maggio 2025, n. 9155, il TAR del Lazio, Roma, sez. III, ha ritenuto fondati tre profili di illegittimità del d.m. 21 giugno 2024. In primo luogo, è stata rilevata una illegittimità dell’articolo 7, comma 3, nella misura in cui consente alle Regioni di prevedere una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela di ampiezza differenziata a seconda della tipologia di impianto, proporzionata al bene oggetto di tutela, fino ad un massimo di 7 km. Tale previsione consente alle Regioni a prevedere fasce di rispetto più ampie, in relazione all’installazione di impianti eolici e fotovoltaici, rispetto a quelle previste dal legislatore ai sensi dell’articolo 20, comma 8, lett. c *quater*), del d.lgs. n. 199/2021. Più in generale è stato ricordato come, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, le Regioni non possono di per sé introdurre limiti generali, valevoli sull’intero territorio regionale, specie nella forma delle distanze minime (cfr. Corte cost. n. 13/2014), sicché risulta indispensabile che il legislatore statale individui *ex ante*, in maniera ragionevole e proporzionata, i limiti entro cui le Regioni possono introdurre vincoli quantitativi suscettibili di incidere sugli *itinerari* procedurali di autorizzazione degli impianti FER. Inoltre, secondo il Giudice amministrativo, la scelta amministrativa operata con il contestato articolo 7, comma 3, del d.m. del 21 giugno 2024 è illegittima in quanto comporta una integrale devoluzione alle Regioni del compito (di competenza statale) di individuare specifiche misure di rafforzamento della protezione dei beni culturali e paesaggistici per ciascuna tipologia di impianto FER individuato dal d.lgs. n. 190/2024. In secondo luogo, è stata rilevata una illegittimità del decreto per assenza di una normativa transitoria di salvaguardia dei procedimenti di autorizzazione degli impianti FER in corso di svolgimento. A giudizio del Collegio, il gravato d.m. non prevede infatti alcuna misura di salvaguardia per le iniziative localizzate nelle aree idonee individuate per legge, ancorché in maniera transeunte, dall’articolo 20, comma 8, del d.lgs. n. 199/2021. Infine, è stata rilevata una illegittimità del decreto (in particolare, dell’art. 7, commi 2 e 3) nella parte in cui non avrebbe previsto principi e criteri omogenei per la individuazione delle aree idonee e non idonee alla installazione degli impianti FER. Secondo il TAR del Lazio, i criteri per la individuazione delle aree idonee difettano di quel grado di specificità necessario per attuare la delega legislativa (contenuta nell’art. 5, comma 1, lett. a) della l. n. 53/2021). In particolare, è risultata mancante l’individuazione di criteri tecnici di tipo oggettivo, correlati ad aspetti strettamente inerenti alla tutela dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale, idonei a guidare le Regioni nell’esercizio delle attribuzioni ad esse spettanti in materia. La carente specificità dei criteri di individuazione si traduce anche nel difetto di omogeneità sia dei criteri di individuazione delle aree idonee sia di quelli che presidono alla perimetrazione delle aree non idonee. La richiesta omogeneità applicativa dei principi e criteri in questione, pertanto, risponde anche all’esigenza che la disciplina dell’individuazione delle aree idonee e non idonee non ostacoli il mantenimento di standard uniformi di tutela paesaggistico-ambientale sull’intero territorio nazionale, tenuto conto delle implicazioni che da essa discendono su tale versante ordinamentale. Il Giudice adito ha pertanto annullato l’articolo 7, commi 2 e 3, del decreto con obbligo, per le amministrazioni ministeriali resistenti, di rieditare i criteri per la individuazione delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti rinnovabili entro il termine di 60 (sessanta) giorni dalla notifica della Sentenza o dalla sua comunicazione in via amministrativa.

142, comma 1, lettera h), del Codice del paesaggio sono infatti citate puntualmente nell'ambito della disciplina delle aree idonee quali limite/presupposto ostativo ad una idoneità *ex lege*<sup>24</sup>.

Il tema della compatibilità tra proprietà collettive che, come noto, si caratterizzano per una destinazione agro-silvo-pastorale piuttosto rigida, quasi immutabile nei fatti, e l'installazione di impianti da energie rinnovabili, è da sempre al centro di un vivace dibattito giurisprudenziale che, ai diversi livelli, assume tratti talora a dir poco oscillanti.

Più recentemente, la Corte costituzionale è intervenuta nel delicato rapporto ritenendo legittimo l'art. 13, comma 1, lettera b), della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, che ha introdotto l'art. 17 *bis*, della l.r. n. 12/1994 e s.m.i., rubricato "Mutamento di destinazione in caso di installazione di impianti di energie rinnovabili", che prevede, al comma 1, che "[p]er l'installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili è

---

<sup>24</sup> Cfr. art. 20, comma 8, "Nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo: a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento. Il limite percentuale di cui al primo periodo non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell'area occupata è soggetta al limite di cui alla lettera c *ter*), numero 1); b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; c) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento; c *bis*) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali. c *bis* 1) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori, di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, (...). c *ter*) esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42: 1) le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere; 2) le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'articolo 268, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento; 3) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri. c *quater*) fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c *bis*) e c *ter*), 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, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'articolo 136 del medesimo decreto legislativo. Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'articolo 12, comma 3 *bis*, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387". Giova peraltro rilevare come per gli impianti fotovoltaici la cui installazione sia prevista in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, sia in vigore dal 14 luglio 2024 la l. n. 101 del 12 luglio 2024 di conversione con modificazioni del d.l. 63 del 15 maggio 2024 (c.d. Decreto agricoltura), che limita solo ad alcune delle precedenti aree la possibilità di installazione di nuovi impianti fotovoltaici con moduli ubicati a terra. Il primo periodo di cui al comma 1 dell'articolo 5 della l. n. 101/2024 non si applica nel caso di progetti: che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del d.l. 63/2024; attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR. Sul tema, certamente degna di nota si pone l'ordinanza del TAR Lazio, Roma, sez. III, 13 maggio 2025, n. 9164, con cui viene rimessa alla valutazione della Corte costituzionale la legittimità dell'articolo 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63/2024 cit. per quanto concerne il solare fotovoltaico in area agricola e l'agrivoltaico.

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”<sup>25</sup>.

La Corte, chiamata *ratione temporis* a decidere nel quadro dell’art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, considera che “di per sé, 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”.

La chiave di volta è dunque rappresentata dall’istituto del mutamento (temporaneo) di destinazione d’uso dei fondi interessati che, al ricorrere di determinate condizioni, possono essere teoricamente e provvisoriamente “sottratti” alla loro destinazione naturale per ospitare gli impianti<sup>26</sup>. Secondo la Consulta, tuttavia, nella realtà dei fatti la previsione “appare in rapporto problematico con il quadro normativo e giurisprudenziale in materia di tutela dei diritti d’uso collettivi in Italia”<sup>27</sup>.

Sulla scorta di tali premesse sistematiche la Consulta ricorda che i diritti di uso civico sono inalienabili, indivisibili, inusucapibili e imprescrittibili e che i demani civici sono tutelati *ex lege* con il vincolo paesaggistico sicché ogni atto di disposizione che comporti ablazione o che comunque incida su diritti di uso civico può essere adottato dalla pubblica amministrazione competente soltanto a particolari condizioni, previa autorizzazione regionale e verso corrispettivo di un indennizzo da corrispondere alla collettività titolare del diritto medesimo e destinato a opere permanenti di interesse pubblico generale.

Il tema intercetta così anche quello di più respiro relativo alla (eventuale) corresponsione di misure di compensazione e mitigazione ambientale, anche di natura non patrimoniale, agli enti territoriali sede di impianto, come noto al centro di continue evoluzioni normative e giurisprudenziali<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. Corte cost., sentenza n. 103 del 7 giugno 2024, in *Giurispr. cost.*, 2024, 3, 983 ss. nonché in *Riv. giur. dell’ediliz.*, 2024, 4, I, 594 ss.

<sup>26</sup> Il discorso può essere fatto anche per i corpi idrici gravati che, ad esempio, possono essere interessati da impianti idroelettrici.

<sup>27</sup> Come noto, infatti, i diritti di uso civico risalgono a tempo immemorabile, presenti molto probabilmente già in epoca romana, certamente presenti fin dall’alto medioevo: “come altrettanto noto, i terreni a uso civico e i demani civici (legge n. 1766/1927 e s.m.i., legge n. 168/2017 e s.m.i., regio decreto n. 332/1928 e s.m.i., in Sardegna anche la legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.) costituiscono un patrimonio di grandissimo rilievo per le Collettività locali, sia sotto il profilo economico-sociale che per gli aspetti di salvaguardia ambientale (valore riconosciuto sistematicamente in giurisprudenza, vds. sentenze Corte cost. nn. 345/1997, 46/1995, 210/2014, 103/2017, 178/2018 e ordinanze Corte cost. nn. 71/1999, 316/1998, 158/1998, 133/1993. Vds. anche Cass. civ., SS.UU., 12 dicembre 1995, n. 12719; Cass. pen., Sez. III, 29 maggio 1992, n. 6537)”.

<sup>28</sup> Sul tema sia consentito richiamare A. PAIRE, *Fonti rinnovabili e compensazioni ambientali, ultimo atto: la Consulta «salva» la sanatoria del 2018. Spunti per una ricostruzione (critica) del sistema*, in *Federalismi.it*, n. 22/2021, 50 ss.: ID, *Fonti rinnovabili e compensazioni ambientali. La sanatoria del 2018 alla prova del giudizio di costituzionalità. Un esito (quasi) scontato?*, in *Federalismi.it*, n. 14/2020, 291 ss.

I cittadini residenti nei Comuni ove sono presenti le terre collettive sono gli unici titolari dei diritti di uso civico nei rispettivi demani civici: a loro sono dovuti i danni per la privazione del godimento degli usi. Conseguentemente, conclude la Corte, “la presenza di aree ricadenti nei demani civici nei siti di progetto degli impianti produttivi di energia da fonti rinnovabili in assenza delle ben complesse procedure di sdemanializzazione, ne rende impossibile la realizzazione per carenza della titolarità giuridica delle aree stesse e per l’illegittimità della relativa radicale modifica territoriale che renderebbe non fruibili i relativi diritti di uso civico: infatti, il regime giuridico dei demani civici prevede la ‘perpetua destinazione agro-silvo-pastorale’ (art. 3, comma 3, della legge n. 168/2017), nonché l’utilizzazione del demanio civico (...) in conformità alla sua destinazione e secondo le regole d’uso stabilite dal dominio collettivo’ (art. 3, comma 5, della legge n. 168/2017)”<sup>29</sup>.

Come a dire, se astrattamente non vi è incompatibilità assoluta, realizzare – a quadro normativo vigente – impianti FER in aree di interesse civico, non è certamente agevole, tenuto conto dei tanti e diversi profili di tutela che occorre assicurare alla collettività titolare.

#### **4. Segue. Il caso della novella alla l. 20 novembre 2017, n. 168. Un esempio illuminato ed illuminante per la transizione ecologica del sistema**

Si è detto che, nell’ambito delle politiche pubbliche di transizione ecologica, il legislatore deve “ricordarsi” degli usi civici, riservando al tema una sensibilità non sempre finora assicurata da misure ed interventi compulsati tipici del PNRR. Nondimeno, accanto a casi di disposizioni introdotte in modo disorganico e confuso (come poc’anzi visto), si registrano esempi “virtuosi” in cui il legislatore si dimostra capace di valorizzare ed interpretare gli istituti di antica derivazione in modo originale sì da farli contribuire alla rivoluzione *green* in corso.

Un esempio di tutto ciò è certamente rappresentato dalla novella della l. n. 168 del 2018 di cui al c.d. decreto semplificazioni del 2021 dalla portata a dir poco rivoluzionaria in materia di consumo del suolo, ma non solo<sup>30</sup>.

Il tema è quello delle terre civiche irreversibilmente trasformate ossia che hanno intrinsecamente e definitivamente perso la loro idoneità alla destinazione d’uso loro propria e, dunque, una delle

---

<sup>29</sup> Cfr. sentenza cit. Il tema è stato trattato da una nutrita giurisprudenza amministrativa chiamata ciclicamente ad esprimersi sotto il profilo procedimentale abilitativo. Tra gli altri, si veda TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 5 luglio 2019, n. 1335, in *Il Foro Amministrativo*, 2019, VII, 1365 ss; TAR Campania, Salerno, sez. I, 11 novembre 2013, n.2213, in *Riv. Giurid. dell’Edilizia*, 2014, I, 144 ss. In tali occasioni il GA ha sempre precisato che in sede abilitativa, in relazione al mutamento di destinazione nell’utilizzo di un fondo ad uso civico, nell’ipotesi di realizzazione, esercizio e gestione di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato da fonti rinnovabili, è necessario un progetto specifico che tenga in considerazione i reali risvolti favorevoli che la sua realizzazione può assumere per la collettività.

<sup>30</sup> Circa tale legge, oltre ai riferimenti già richiamati, W. GIULIETTI, “*Governing the commons*” (E. Ostrom): *i domini collettivi come ordinamento giuridico alla luce della legge 20 novembre 2017 n. 168*, in *Riv. giur. dell’ediliz.*, 2020, V, 349 ss.

caratteristiche tipiche del regime giuridico sotteso notoriamente costituito dalla inalienabilità, dall'indivisibilità, dall'inusucapibilità e, appunto, dalla perpetua destinazione agro-silvo-pastorale dei fondi.

Se sino ad un recente passato si assisteva ad un vero e proprio cortocircuito sistematico in cui l'esistenza di un vincolo di uso civico su aree, seppur compromesse, risultava ostativo anche ad una loro riconversione, ad un loro recupero – ad esempio in chiave di rigenerazione urbana ovvero di transizione energetica come attestano i numerosi casi di parchi eolici e fotovoltaici realizzati su siti produttivi (industriali, estrattivi, etc.) dismessi – grazie all'avvento della disposizione in parola tutto ciò sembra superato, con un'attenzione e sensibilità ambientale pratica ed operativa nuova e diversa <sup>31</sup>.

Con la novella introdotta dall'art. articolo 63 *bis*, comma 1, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, la versione vigente dell'art. 3 della legge sui domini collettivi si pone perfettamente allineata alle esigenze del momento, integrando una disposizione che sembra formulata *ad hoc* per le politiche di transizione ecologica.

Secondo il comma 8 *bis* dell'art. 3 citato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione, al ricorrere di talune “condizioni”. Tra queste, occorre che i predetti terreni “abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della data di entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431, e le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall'amministrazione comunale; siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica; non siano stati trasformati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa” (cfr. rispettivamente comma 8 *bis*, lett. a), b) e c).

Secondo il comma successivo (8 *ter*), i trasferimenti di diritti di uso civico e le permuta di cui al comma 8 *bis* hanno a oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. I trasferimenti dei diritti e le permuta – prosegue la disposizione in parola – “comportano la demanializzazione dei terreni di cui al periodo precedente e a essi si applica l'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”. Infine, secondo il comma 8 *quater*, “i terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico ai sensi di quanto disposto dai commi 8 *bis* e 8 *ter* sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico”.

---

<sup>31</sup> Numerosi sono i casi di legislatori regionali che, in diversi modi, hanno tentato di ricondurre “a sistema” situazioni di trasformazione urbanistica in aree gravate da uso civico. Per una panoramica delle diverse legislazioni regionali, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale formatasi negli anni, sia consentito rinviare ad A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici. Profili di diritto pubblico (tra procedimento amministrativo, ambiente, paesaggio e governo del territorio)*, cit., 231 ss.

Trattasi, in definitiva, di un istituto tipicamente urbanistico, fondato sul meccanismo del c.d. sistema di “atterraggio” e “decollo” del gravame, capace tuttavia di cogliere e valorizzare al massimo il valore ambientale latamente inteso sotteso al bene<sup>32</sup>: da un lato, si svincola l’area compromessa permettendone un suo (nuovo) utilizzo e, quindi una sua “rigenerazione”, seppur mantenendo su di essa la protezione codicistica, da un altro lato, si vincolano e, quindi, salvaguardano nuove aree non compromesse con il doppio regime di tutela tipico delle proprietà collettive<sup>33</sup>.

## 5. Gli usi civici tra passato e futuro per una tutela dell’ambiente intergenerazionale.

### Considerazioni conclusive

Alla luce delle considerazioni che precedono, è certamente possibile svolgere alcune considerazioni di sintesi. Per un verso, è auspicabile che nel legislatore e, più in generale, nel decisore politico, maturi definitivamente la consapevolezza che i domini collettivi, intesi come modelli gestionali e dominicali intergenerazionali, rappresentano strumenti preziosi per la transizione ecologica, soprattutto dopo la novella della l. n. 168/2017. Per un altro verso, è parimenti auspicabile che siano le stesse comunità titolari a prendere parte attivamente e fattivamente alla rivoluzione *green* che il momento impone, sia nella gestione del territorio, che delle politiche energetiche e, più in generale, in tutte quelle occasioni in cui le proprietà collettive sono comunque interessate a vario titolo dal cambiamento in atto. In altre parole, occorre che il modello gestionale dei “domini collettivi” prenda finalmente corpo e sostanza assumendo un ruolo proattivo nelle politiche di transizione ecologica. E ciò, che si tratti di realizzare un intervento di rigenerazione urbana, un impianto FER, una infrastruttura strategica PNRR, etc.<sup>34</sup>.

In tale ottica, occorrono norme di collegamento dedicate, come quelle introdotte nel 2021 dal c.d. decreto semplificazioni nella l. 168 del 2017, che sappiano dare il giusto peso ed il giusto ruolo agli usi civici in una stagione di transizione sistemica – e, talora, di autentica rifondazione del diritto pubblico e privato – nella consapevolezza che, più di altri, tali istituti si presentano, nonostante i loro mille anni di storia,

<sup>32</sup> Circa il meccanismo di “decollo” e “atterraggio” citato, cfr. G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2019, 162 ss.; E. BOSCOLO, *La pianificazione generale*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2020, 108.

<sup>33</sup> Circa il c.d. doppio regime di tutela sia consentito rinviare ad A. PAIRE, *Contributo allo studio degli usi civici. Profili di diritto pubblico (tra procedimento amministrativo, ambiente, paesaggio e governo del territorio)*, cit. 251 ss. Giova peraltro osservare come in passato lo stesso legislatore regionale ha cercato di ovviare al problema introducendo l’istituto della permuta ovvero del trasferimento del vincolo: significativo il caso piemontese con una possibilità di trasferimento per porzioni limitate e, comunque, non compromesse ovvero in casi dalla “portata ambientale” assai differente. Cfr. l.r. Piemonte, n. 29, 2 dicembre 2009, r.r. n. 8, 27 giugno 2016, Norme di attuazione della legge regionale 2 dicembre 2009, n. 29, Attribuzioni di funzioni amministrative e disciplina in materia di usi civici.

<sup>34</sup> Il tema del mancato decollo della l. n. 168/2017 è ormai noto. Tra gli altri, R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2018, V, 1067 ss.



perfettamente allineati ad una visione e ad una concezione ecologica che i tempi attuali chiedono per la salvezza del Pianeta.