

Spett.le
Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica
Direzione Generale Valutazioni Ambientali
Divisione V - Procedure di valutazione VIA e VAS

OGGETTO **Presentazione osservazione.**
Progetto: "PIZZONE II" - Impianto di generazione e pompaggio"
Procedura: Valutazione Impatto Ambientale (PNIEC-PNRR)
Codice Procedura: 9903

Il/La Sottoscritto/a **Luigi MILANO**

In qualità di **Legale Rappresentante**

presenta, ai sensi del D.Lgs.152/2006, la seguente osservazione per la Pubblica

Amministrazione/Ente/Società/Associazione **Comune di Alfedena**

per la procedura di **Valutazione Impatto Ambientale (PNIEC-PNRR)** relativa al Progetto in oggetto.

Informazioni generali sui contenuti dell'osservazione

- Aspetti di carattere generale
- Caratteristiche del progetto
- Aspetti programmatici e pianificatori
- Aspetti ambientali

Aspetti ambientali oggetto delle osservazioni

- Acqua
- Suolo
- Territorio
- Rumore, vibrazioni, radiazioni
- Biodiversità
- Popolazione
- Salute umana
- Paesaggio, beni culturali
- Rischi naturali e antropici
- Altro: Considerazioni generali

Osservazione

Documento con relativi allegati.

Il Sottoscritto dichiara di essere consapevole che le presenti osservazioni e gli eventuali allegati tecnici saranno pubblicati sul Portale delle valutazioni e autorizzazioni ambientali VAS-VIA-AIA del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

Elenco Allegati

Allegato - Dati Personali	OSS_2256_VIA_DATI_PERS_20241017.pdf
Allegato 1 -	OSS_2256_VIA_ALL1_20241017.pdf
Allegato 2 -	OSS_2256_VIA_ALL2_20241017.pdf
Allegato 3 -	OSS_2256_VIA_ALL3_20241017.pdf
Allegato 4 -	OSS_2256_VIA_ALL4_20241017.pdf
Allegato 5 -	OSS_2256_VIA_ALL5_20241017.pdf

Data 17/10/2024

Luigi MILANO

**OGGETTO: “PIZZONE II” – IMPIANTO DI GENERAZIONE E POMPAGGIO
VALUTAZIONE IMPATTO AMBIENTALE (PNIEC-PNRR) – CODICE
PROCEDURA 9903 - OSSERVAZIONI.**

Sommario	1
Premessa	2
Cosa cambia rispetto alla prima proposta	4
Considerazioni in merito alle precedenti osservazioni	5
• Mancata condivisione del progetto con gli enti locali e territoriali	5
• Territorio di particolare pregio ambientale (Rete Natura 2000)	5
• Piano Regionale delle Acque ad Uso Potabile	5
• Impatto Ambientale Cumulativo	6
• Aspetti di carattere generale – Usi civici	6
• Mancata attivazione della procedura di concessione dell’occupazione del suolo pubblico	7
• Riavvio dei termini per la presentazione delle osservazioni	7
Impatto sul contesto socioeconomico	8
Rischio sismico	8
Regime delle acque - sistema idrogeologico	10
Concessioni, gare o proroghe?	11
Conclusioni	12
Elenco dei principali documenti esaminati e richiamati.	13
Allegati	13



Immagine 1: da Dossier UNCEM Idroelettrico futuro dati e concessioni

Premessa

Le nostre osservazioni sono di fatto la sintesi di un anno di discussioni e valutazioni, consapevoli che in alcuni casi solo persone con spiccata professionalità possono dirimere con autorevolezza e cognizione determinate questioni ed evidenziare le criticità intrinseche di un progetto così complesso.

La copiosa documentazione presentata in questa fase del procedimento (214 documenti), spesso ridondante, ha comportato un enorme lavoro di comparazione con la precedente, nonché un'attenta valutazione delle argomentazioni e dei nuovi propositi, generando un notevole dispendio di risorse fisiche, mentali e di tempo, sottratte alla già complessa attività che le Amministrazioni locali quotidianamente devono svolgere nell'interesse delle rispettive comunità.

Per una approfondita disamina del progetto ci saremmo dovuti quindi avvalere di esperti esterni all'Ente, per cui alcuni aspetti specifici e di carattere tecnico non saranno trattati in questo documento condividendo le osservazioni prodotte da quanti in possesso delle competenze specifiche, tra questi solo per citarne alcuni, l'Ente Parco e l'Associazione Terra Sancti Vincentii.

Molteplici sono state le occasioni di confronto pubblico con cittadini, comitati e con le altre amministrazioni coinvolte, per il clamore generato dalla prima proposta progettuale, la quale ha colto tutti di sorpresa, suscitando stupore e perplessità sotto molteplici punti di vista.

Senza dubbio la circostanza ha rappresentato un momento di crescita culturale e finanche di coesione sociale oltre ad averci fornito una notevolissima quantità di informazioni che potrebbero tornare utili in futuro.

Crediamo, inoltre, sia doveroso preliminarmente informare la commissione che pende un ricorso presso il Tribunale Amministrativo Regionale competente per violazione di legge in merito alla procedura, specificatamente per la non applicazione di quanto disposto dall'art. 24 comma 4 del d.lgs. 152/2006 così come modificato dall'art. 21, comma 1, lettera b), della legge n. 108 del 2021 dove recita “.... su richiesta motivata del proponente l'autorità competente può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a sessanta giorni ovvero a centoventi giorni nei casi di integrazioni che richiedono maggiori approfondimenti su motivata richiesta del proponente in ragione della particolare complessità tecnica del progetto o delle indagini richieste. Nel caso in cui il proponente non ottemperi alla richiesta entro il termine perentorio stabilito, l'istanza si intende respinta ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione....”. Per completezza di esposizione si allega copia del ricorso. (Allegato 3.1).

Un'ulteriore precisazione riguarda l'attività di confronto con le amministrazioni locali attuata dal proponente; conscia della colpevole preliminare mancata condivisione del primo progetto, Enel S.p.A. ha sempre affermato che senza il nostro consenso, o meglio delle amministrazioni locali, non avrebbe dato seguito al procedimento. Affermazione smentita nei

fatti poiché pur riconoscendo gli errori commessi, come dimostra la revisione completa del progetto, di fatto non intende recedere dai propri intendimenti, impassibile alle reiterate obiezioni emerse durante gli incontri.

Infine riteniamo, per quanto nelle nostre possibilità e conoscenze, di aver fornito la massima collaborazione ai tecnici incaricati di revisionare il progetto ed ai rappresentanti di Enel S.p.A, sia nella condivisione delle informazioni e dei documenti in nostro possesso che in fase di sopralluoghi, consci, quali amministratori pubblici, di essere obbligati a dover dare il nostro contributo, responsabilmente attenti a dover coniugare le esigenze di salvaguardia e di sviluppo dei nostri territori e delle nostre comunità, in favore delle future generazioni. Dispiace però leggere nelle note del documento GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_739_0 “... è stata utilizzata(o) l’elaborato del PRG vigente TAVOLE_PRE_18-03-2007-territorio-04-1 reperito sul portale del comune alla pagina <http://www.comune.alfedena.aq.it/area-tecnica-comunale/prg>. è Stata richiesta via Pec ad Aprile la documentazione ufficiale a cui non è stato dato riscontro dagli uffici tecnici competenti. Alla data di redazione del seguente elaborato il Comune di Alfedena non rende più disponibile la documentazione completa del (P)RG attualmente vigente sul portale.

In realtà, il sito era in quel momento in aggiornamento per l’adeguamento ai nuovi standard AgID, all’ufficio competente è stata data indicazione che avremmo risposto in modo informale come fatto in altre circostanze (es. invio file shape delle sorgenti, progetto di sviluppo area lago, ecc.). La documentazione richiesta era ed è sempre disponibile nella sezione SIT (Servizio Informativo Territoriale, <https://www.cstsulmona.it/sit-integrato/>) rimasta attiva perché indipendente dal sito web, anch'esso in costante aggiornamento per quanto riguarda lo scambio informativo con l’Agenzia del Territorio per i dati catastali. (ultimo aggiornamento 03.07.2024 ndr).

Cosa cambia rispetto alla prima proposta

Di seguito sono sinteticamente riportate (fonte Enel) le principali modifiche tecniche a valle delle osservazioni istruttorie e del dialogo con il territorio, per mitigare le criticità riscontrate.

Dimezzata la potenza da 300 a 150 MW	<ul style="list-style-type: none">• Migliore sostenibilità del progetto nella sua globalità• Fortemente ridimensionata l'oscillazione degli invasi: CSV da 4,85 a 2,35 m, MS da 6,50 a 2,80 m
Manutenzione degli invasi	<ul style="list-style-type: none">• Progetto per il miglioramento della fruibilità delle sponde e lo sviluppo della fruizione ricreativa e turistica (adeguamento sponde con spiagge e infrastrutture)
Nuovo tracciato delle opere	<ul style="list-style-type: none">• Scavo al di sopra del livello di falda• Aree di cantiere sensibilmente ridotte: da 8 a 3, in zone antropizzate fuori dal Parco. Individuate le aree per i cantieri considerando i vincoli con il territorio.• Viabilità di cantiere ottimizzata: utilizzo prevalente di viabilità esistente• Taglio Boschivo fortemente ridotto• Posizionamento opere di presa all'interno delle aree di rispetto già interessate dalle prese esistenti
Nuova soluzione di allacciamento	<ul style="list-style-type: none">• In ipotesi esecuzione mediante cavidotto interrato e non più mediante linea aerea su nuovo tracciato: notevole riduzione dell'uso del territorio (espropri e servitù di taglio boschivo). La soluzione di allacciamento richiede conferma da parte di TERNA.
Metodologia tecnica di costruzione	<ul style="list-style-type: none">• Scavo meccanizzato con fresa EPBM o puntuale senza utilizzo esplosivi e in condizioni di impermeabilità• Finiture interne impermeabili per garantire l'impossibilità di interazione con l'eventuale falda• Materiali da scavo: riutilizzo per produzione conci, interventi su dighe, creazione spiagge• Riduzione dei tempi di cantierizzazione e costruzione (in prima valutazione da 60 a 48 mesi)

Considerazioni in merito alle precedenti osservazioni

Nel documento GRE.EEC.R.99.IT.H.16071.00.717.01 *Osservazioni Istruttorie: Recepimento Tecnico*, viene dato riscontro alle molteplici osservazioni presentate tra cui quelle del Comune di Alfedena inviate in data 05.09.2023, acquisite al prot. 140564/MASE il 6.09.2023 (rif. Osservazione 15 MASE-2023-0140564 11set2023 Comune Alfedena). Al riguardo, molte delle controdeduzioni sono a nostro avviso errate, non pertinenti o evasive, come sinteticamente di seguito riportiamo:

- **Mancata condivisione del progetto con gli enti locali e territoriali**

E' vero si che è stata preliminarmente presentata la revisione del progetto al fine di soddisfare in modo costruttivo le osservazioni pervenute, come per loro stessa ammissione si sarebbe dovuto fare anche in precedenza, ma di fatto la nuova proposta non ha dissolto alcun dubbio sull'opportunità e sulla fattibilità dell'iniziativa. Per alcuni specifici aspetti non si è nemmeno ottemperato a quanto promesso, come ad esempio la realizzazione di sondaggi per la determinazione del livello di falda, argomento di successiva specifica considerazione.

- **Territorio di particolare pregio ambientale (Rete Natura 2000)**

L'intero progetto interessa zone SIC, Parco Nazionale e Zona di protezione esterna con precise norme di gestione. E' uno dei temi più scottanti, se anche fosse che molte delle opere sono fuori dal parco, le aree limitrofe hanno uguale valenza ambientale, non è certo un confine amministrativo a decretarne il declassamento ed a spezzare le connessioni di contesto. Per quanto riguarda le specificità delle situazioni, si rimanda alle osservazioni prodotte

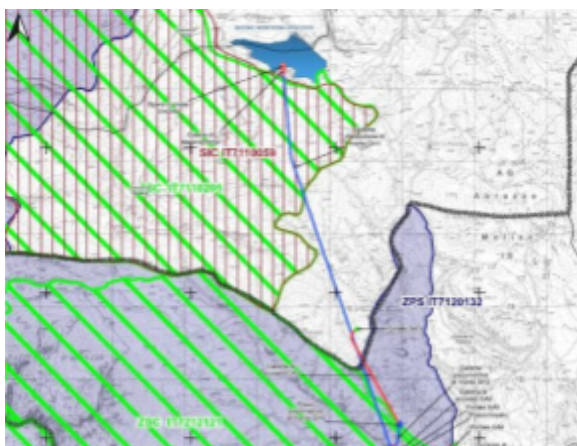


Immagine 2: estratto di cartografia

dal Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise e dal WWF, trattandosi di problematiche che a nostro avviso hanno argomentato in modo puntuale ed esaustivo nelle rispettive osservazioni.

- **Piano Regionale delle Acque ad Uso Potabile**

Il documento riporta *...Si osserva inoltre che il progetto non prevede nessuna interferenza o modifica al DMV rilasciato in alveo a valle della diga di Montagna Spaccata, ed alla esistente captazione successiva in alveo del Comune di Alfedena (secondo informazioni ricevute attualmente utilizzata per la distribuzione potabile).*

E' stata nostra premura evidenziare che tutta l'area riveste un'importanza strategica per la Regione Abruzzo per una risorsa, che a livello globale è destinata nel tempo ad avere sempre maggiore necessità di essere preservata. Già all'epoca della concessione

originaria all'Ente Autonomo Volturmo veniva stabilita la riserva d'uso in 6 l/sec da destinare a scopo di approvvigionamento idrico e 30 l/sec. come DMV.

Nel tempo il Comune di Alfedena ha avuto la necessità di richiedere una ulteriore captazione in alveo a valle della diga, per sopperire a stagioni avare di precipitazioni con conseguente abbassamento delle portate alla sorgente. E' giusto quindi preoccuparsi della qualità dell'acqua rilasciata dopo cicli continui di turbinamento e pompaggio previsti nel nuovo sistema di generazione. Il problema non è la quantità bensì la qualità. La norma di riferimento è il D.Lgs 18/2023, che aggiorna la disciplina sulle acque potabili, rivede i parametri e i valori di rilevanza sanitaria a maggiore protezione dei cittadini, stabilisce i requisiti di igiene per i materiali che entrano in contatto con le acque potabili, per i reagenti chimici e per i materiali.

- **Impatto Ambientale Cumulativo**

Si rimanda al proposito alla revisione del SIA (GRE.EEC.D.99.IT.H.16071.00.650.01) e relativi allegati, dove l'oggetto dell'osservazione viene esaminato in modo dettagliato. Quanto riportato è una risposta certamente evasiva. Lo Studio d'Impatto Ambientale presentato è un documento di 422 pagine, senza contare gli allegati, che per sua natura esamina tutti gli aspetti del progetto. Nella formulazione delle nostre precedenti osservazioni abbiamo semplicemente scritto "Il territorio ha già subito una netta trasformazione con la costruzione del serbatoio di "Montagna Spaccata" (bacino di monte); questo ulteriore progetto ne amplifica gli aspetti impattanti dal punto di vista paesaggistico ed ambientale che di conseguenza si sommeranno agli effetti ed alle trasformazioni già avvenute in passato". Il messaggio sottinteso è: "abbiamo già dato in termini d'impatto" cos'altro si vuole da questo territorio?

- **Aspetti di carattere generale – Usi civici**

La questione Usi Civici viene sollevata da diversi stakeholders, nel caso del Comune di Alfedena Enel S.p.A. afferma "*..... che l'eccezione di merito è sulla titolarità dei terreni, dichiarata come erroneamente riferita alla titolarità dell'impianto idroelettrico, questo per concessione nella titolarità esclusiva del proponente Enel. Si tratta di una osservazione relativa ad una causa civile con piu' gradi di giudizio ancora in corso, di fatto materia giuridica non pertinente l'ambito della procedura di VIA, e che richiede evidentemente il confronto in altre sedi. Si rimanda a quanto già illustrato al paragrafo 3.4)*", alle osservazioni della Stazione Ornitologica risponde dicendo che "*la revisione di progetto prevede la collocazione delle opere esterne aventi carattere permanente prevalentemente al di fuori delle aree con gravame di uso civico: dove questo non è possibile si darà corso alle necessarie procedure di affrancazione, con specifica e puntuale intesa con le amministrazioni locali.*"

La causa è giunta all'ultimo grado di giudizio ed a Sezioni Unite la Cassazione ha definitivamente dato ragione al Comune di Alfedena sentenziando l'illegittimità dell'esproprio (Allegato 3.2). Il riferimento era ed è sempre stato alla titolarità dei terreni che non sono quindi di Enel S.p.A. come già disposto nei precedenti gradi di giudizio e quindi a nostro avviso non è possibile avviare nessuna progettazione e conseguentemente alcun processo autorizzativo, né di VIA né di AU.

Per essere pignoli, *“In ogni caso nel SIA allegato alla revisione di progetto (doc. GRE.EEC.D.99.IT.H.16071.00.650), si è provveduto ad accertare i terreni con destinazione di uso civico effettivamente interessati dal progetto delle nuove opere esterne.”* Questo elemento non è riscontrabile nel documento citato.

A pag. 28 del GRE.EEC.R.99.IT.H.16071.00.717.01.docx *“In merito agli usi civici si rimanda alle analisi specifiche eseguite sulla cartografia disponibile e messa a disposizione dagli enti locali interessati”.* Questa affermazione ugualmente non ha riscontro.

GRE.EEC.R.99.IT.H.16071.00.509.01 - Visure catastali: elenco ditte

Per Alfedena, *Foglio 17, part. n. 50, 114, 116, 117 (demanio civico), 622, 623.* Per le particelle attualmente ancora intestate ad Enel si procederà alla variazione catastale per effetto della sentenza. *Foglio 22, part. 46.*

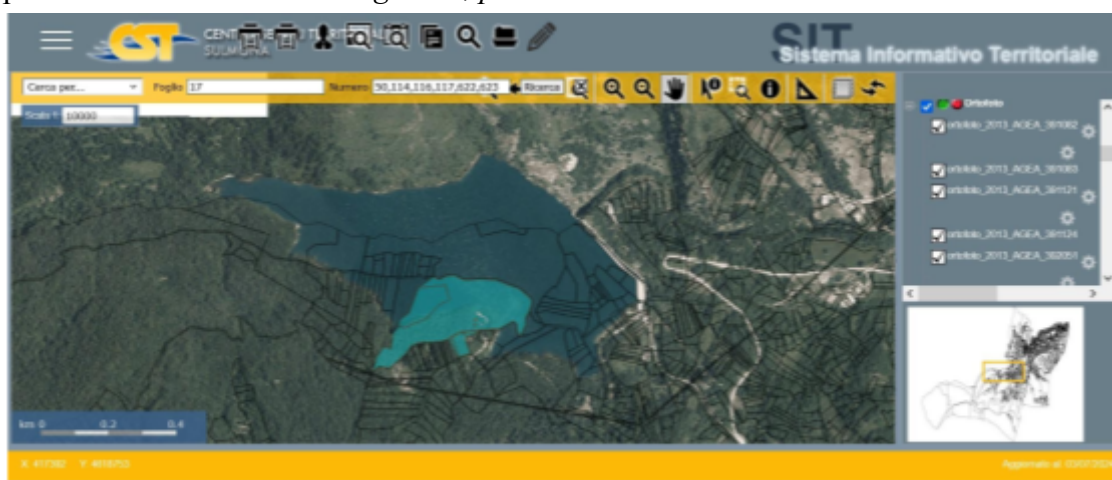


Immagine 3: tratta da Sistema Informativo Territoriale - Comune di Alfedena

- **Mancata attivazione della procedura di concessione dell'occupazione del suolo pubblico**

A distanza di diversi mesi dalla sentenza nessuno ancora da parte di Enel S.p.A. si è preoccupato di prendere contatti con il Comune di Alfedena per dare seguito agli effetti del pronunciamento della Corte di Cassazione, considerazione che esula dalla V.I.A. ma testimonia un atteggiamento di scarsa attenzione nei confronti del Comune di Alfedena..

- **Riavvio dei termini per la presentazione delle osservazioni**

Nel merito si rimanda a quanto già detto in premessa, ribadendo che trenta giorni per l'esame di un progetto così imponente non potevano essere sufficienti, soprattutto per chi deve coinvolgere competenze esterne e programmare le risorse necessarie per l'affidamento degli incarichi di consulenza, quando possibile.

Oggi, la situazione appare molto più definita che in precedenza, in quanto pur con le modifiche apportate al progetto le problematiche e i dubbi sono sostanzialmente sempre gli stessi e quantomeno non abbiamo subito l'effetto sorpresa.

Impatto sul contesto socioeconomico

Più volte ci è stato detto che la realizzazione di questo progetto rappresenta un'ottima opportunità di sviluppo e di crescita per il territorio e più in generale per l'economia locale, in termini di occupazione e di opere compensative.

Dal nostro punto di vista l'occupazione che genererà l'eventuale realizzazione del progetto, riteniamo sarà composta prevalentemente da personale altamente specializzato tale da non produrre ricadute significative sul territorio. Da un'attenta analisi demografica si evince poi una scarsa disponibilità di forza lavoro giovanile in cerca di occupazione e qualora ce ne fosse, la stessa sarebbe comunque impiegata esclusivamente per il solo periodo della durata dei lavori di realizzazione dell'opera.

Per onestà intellettuale, allettanti per i Comuni, potrebbero essere invece i proventi derivanti dai sovracani dei bacini imbriferi spettanti agli Enti rivieraschi, utili ad incrementare le entrate correnti del Comune, dei quali nel documento GRE.EEC.R.99.IT.H.16071.00.719.01 Analisi degli effetti economici e sociali del progetto, non ne viene fatta menzione.

Siamo invece soddisfatti del cambio di opinione da parte di Enel in merito alla fruibilità dei bacini di Alfedena e Castel San Vincenzo, *Si osserva che fra gli interventi compensativi si proporranno interventi specificamente orientati al miglioramento e sviluppo della fruibilità turistica e ricreativa delle sponde dell'invaso (doc. da GRE.EEC.D.99.IT.H.16071.00.758 a GRE.EEC.D.99.IT.H.16071.00.767). Il nuovo assetto progettuale consente inoltre, nella fase transitoria di costruzione, di escludere le necessità di svasso dei due invasi, mantenendone e preservandone la fruibilità turistico-ricreativa (esclusa nel primo progetto) nonché la loro funzione ecologica anche nei tempi della fase di costruzione.* Le opere compensative, in parte ora inserite nella nuova documentazione, almeno per quanto riguarda il Comune di Alfedena, non sono altro che il recepimento di pianificazioni/ricieste già formulate negli anni passati (documento GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_765_00), che da prima osteggiate, magicamente ora vengono fatte proprie da Enel. Siamo ben lieti di sapere oggi che non esistono più impedimenti o comunque sono superabili i limiti dettati dal livello di massimo invaso e dal livello di massima regolazione del lago. In verità permangono i dubbi sulla effettiva possibilità di utilizzo ai fini della balneazione dei due bacini anche con una riduzione dei volumi di acqua giornaliera turbinata a causa delle oscillazioni dei livelli idrici degli invasi.

Rischio sismico

Tema delicatissimo se si considerano gli effetti che un sisma generato da faglie attive e capaci presenti nell'area potrebbe provocare. Aspetto immediatamente escluso dalle disamine in quanto Enel S.p.A. considera la sicurezza, come è scontato che sia, condizione imprescindibile delle politiche aziendali, mai metterebbe a rischio la vita di migliaia di persone.

Desta però non poca apprensione una comunicazione pervenuta in data 22.08.2024, a firma del Dott. Augusto De Sanctis, inviata alla Regione Abruzzo e a numerosi altri enti (tra i quali

il Ministero delle Infrastrutture - direzione dighe ndr) egli afferma “Bozza PED Diga di Montagna Spaccata (AQ) Nell'elaborato a pag.12 si riporta quanto desunto dalla cartografia del Progetto ITHACA dell'INGV, evidenziando la presenza a ridosso della diga di ben due faglie attive e capaci (si allega l'estratto), cioè fratture che in caso di attivazione possono provocare deformazioni superficiali. (con effetti disastrosi ndr).

D'altro lato la stessa Enel, negli elaborati del progetto Pizzone II attualmente in V.I.A. nazionale, ha ammesso la presenza di tali faglie (una terza attiva e capace segnalata da Ithaca insiste anche lungo il tracciato del condotto tra Montagna Spaccata e Lago di Castel S.Vincenzo). Tra l'altro in uno schema (che qui allego) ha evidenziato una faglia che insiste proprio sul corpo di una delle dighe (senza rilevare se sia corrispondente a una delle due attive e capaci segnalate da Ithaca e mappate in posizione leggermente diversa).



Immagine 4: da comunicazione Dott. Augusto De Sanctis

Tralasciando le deduzioni finali espresse nella missiva in questione, auspichiamo approfondimenti e rassicurazioni da parte di tutti i soggetti coinvolti, ognuno per propria competenza. L'attivazione di una faglia attiva e capace è una eventualità imprevedibile nel quando ma certamente probabile nel tempo. Si rimanda agli esperti la valutazione di questa situazione che metterebbe in discussione l'esistenza stessa del bacino/serbatoio di Montagna Spaccata decretandone la sua dismissione.

Nella Relazione Geologica GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_563_01 e nella Carta geologica geomorfologica GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_566_01 non è presente alcuna indicazione.

Regime delle acque - sistema idrogeologico

La preoccupazione nasce dal fatto che il nuovo “tunnel autostradale”, tanto per definirne le dimensioni, ovvero la condotta di collegamento tra i bacini di Montagna Spaccata, la nuova centrale di Pizzone e il Lago di Castel San Vincenzo, attraversando in parte un complesso carsico, intercettando sifoni e fiumi sotterranei possa determinare la perdita delle sorgenti di quota. E’ la storia “recente” ad insegnarcelo, infatti un fenomeno di questo tipo si è verificato nel caso della realizzazione del terzo traforo del Gran Sasso, il livello della falda sotterranea si abbassò in modo rilevante e molte sorgenti situate a quote più alte in montagna vennero prosciugate.

Le trivellazioni per definire esattamente il livello della falda, probabilmente per una questione legata alle tempistiche e non certo di costi, non sono state più eseguite. Di conseguenza la progettazione è carente di una informazione importante se non fondamentale.

Come si evince dal documento GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_650_01 (Studio di

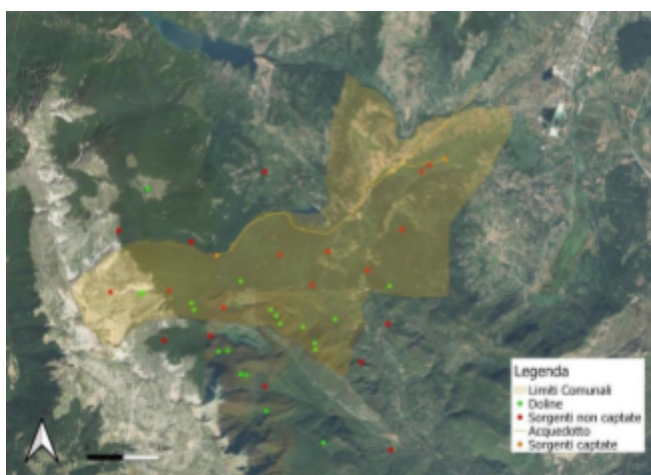


Immagine 5: da file GIS Comune di Alfedena - Sorgenti e Doline

Impatto Ambientale) si parla di *modello idrogeologico concettuale*, a pag. 57....

Qualora durante la realizzazione dei sondaggi si avesse evidenza dell’interferenza del livello di falda con le opere si provvederà ad acquisire, ove tecnicamente realizzabile in virtù delle soggiacenze attese, un campione rappresentativo delle acque di falda essendo in ogni caso i sondaggi ambientali attrezzati a piezometro. Nel qual caso le analisi verranno effettuate per verificare la conformità o l’eventuale superamento delle Soglie di Contaminazione delle acque le

sotterranee come da Tabella 2 del D. Lgs. 152/2006 Allegato 5, Parte IV - CSC Acque Sotterranee. C’è un rischio interferenza e di contaminazione?

Al riguardo la relazione geologica (pag. 88 GRE.EEC.R.99.IT.H.16071.00.563.01) riporta “*Relativamente alle condizioni idrogeologiche dell’ammasso non sono al momento disponibili misure dirette relative alla quota della falda lungo le opere. Tali aspetti dovranno essere indagati dalla campagna di indagine prevista per la prossima fase di progettazione. I criteri adottati in questa fase per la ricostruzione del livello di falda hanno preso in considerazione la posizione quota delle sorgenti e vengono descritti nella Relazione Idrogeologica di Progetto Definitivo [121] a cui si rimanda.*

In base a questa ricostruzione la falda lungo il tracciato all’interno dei carbonati, che generano acquiferi ad alta permeabilità per carsismo, è collocata a quote inferiori a quelle di scavo delle opere....”.

Anche nella Relazione Generale (GRE.EEC.R.99.IT.H.16071.00.370.01) pag. 75 Considerando la semplice interpolazione lineare tra questi punti, la falda dei calcari si *troverebbe*, nel tratto a monte della centrale in caverna, sempre a una quota inferiore rispetto

alla galleria principale (Via d'Acqua). Allo stesso modo, la superficie piezometrica rimarrebbe a una quota inferiore alla galleria nel tratto a sud in cui le opere sotterranee verrebbero realizzate ancora nei calcari (Monte Rocchetta) (Figura 91). Si fa uso del verbo al condizionale. In ogni caso il problema per le sorgenti di quota rimane, poco importa se captate o meno. Le sorgenti non captate per uso umano, rivestono uguale importanza per altri scopi, tra questi ad esempio l'allevamento.

Nel documento GRE.EEC.R.99.IT.H.16071.00.374.01 - Idrogeologia e tecnologia di scavo a pag. 14 si dice ... *Ai fini di tutela sono stati adottati i seguenti provvedimenti.....* ovvero (1)*Ampliamento del livello di conoscenza idrogeologica ed organizzazione delle informazioni;* (2)*Scelta del tracciato;* (3)*Tecnologie di scavo e provvedimenti di prevenzione e protezione;*..... tutto lascia presupporre che la possibilità di intercettare corsi d'acqua sotterranei sia concreta.

Per quanto riguarda le metodologie di scavo e alla gestione dei materiali estratti (smarino) si rimanda alla Osservazione prodotta dall'Associazione culturale "Terra Sancti Vincentii" che ne descrive criticità e incongruenze.

Concessioni, gare o proroghe?

Questo paragrafo vuole essere principalmente un invito alla riflessione sul tema delle concessioni e sul futuro dell'idroelettrico in Italia e in Europa.

Riteniamo utile dare evidenza a quanto riportato nel dossier UNCEM dal titolo *Idroelettrico futuro dati e concessioni (27-12-2023)*, di facile reperimento nel web che vi invitiamo a consultare. Un documento forse non del tutto esaustivo e di parte che però pone interrogativi importanti e descrive bene la situazione attuale, a pag. 114 riporta..... *E dunque, scadute molte concessioni e con le Enel in scadenza al 2029, lo Stato deve decidere cosa fare. E per ora è già successo di tutto. Tra leggi regionali per fare le gare, alcune bandite e alcune impugnate, conferme a Bruxelles che l'Italia farà le gare, proteste dei concessionari attuali, rischi di "colonizzazione" di società con grandi capitali, da tutto il mondo. E probabile marcia indietro con Bruxelles. Come ha fatto la Francia, anche l'Italia chiederà in UE di poter prorogare le concessioni? E quale sarà lo spazio dei territori?*

Nelle pagine successive *Entro il 2029 l'86% delle concessioni andranno a procedura competitiva e il rischio visto che le gare saranno europee e l'Italia sarà l'unico Paese a farle è di "privatizzazione".*

L'Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani da parte sua auspica *Se le gare per le concessioni resteranno alle Regioni, queste chiamino ai tavoli gli Enti montani - Comuni, Unioni, Comunità montane. Stabiliscano insieme regole, strategie e opportunità. Non solo. Destinino i canoni incassati dall'idroelettrico totalmente ai territori montani. Non trattengano il gettito.* Della questione ovviamente se ne occupano il parlamento italiano ed europeo ma il senso civico impone a noi tutti di non essere semplici spettatori, in difesa dei nostri territori e delle aree interne. Per quanto attiene alle osservazioni è lecito domandarsi: *c'è una relazione tra il progetto Pizzone II e il rinnovo della concessione?* Forse sì, ma nessuno lo dice.

Conclusioni

Il progetto di Pizzone II nasce in risposta alla reale necessità tecnica di accumulo e trasferimento giornaliero di energia e potenza della rete di trasmissione nazionale, per consentire la corrispondenza fra la effettiva disponibilità da fonti energetiche rinnovabili non programmabili (eolico, solare e diverse) rispetto a quanto realmente richiesto dalla distribuzione locale di ambito regionale o zonale. Esso si inquadra nell'ambito delle aste c.d. art. 18 introdotte dal D.Lgs 210/2021. Si prevede la necessità di installare circa 6 GW di nuovi accumuli (batterie e nuovi impianti di pompaggio) nelle macro aree centro sud, sud e isole maggiori, per perseguire obiettivi strategici nazionali in materia di sicurezza energetica. Tali impianti, in base alle stime di Terna, saranno necessari a ridurre a livelli accettabili i fenomeni di eccesso di produzione di energia rinnovabili durante il giorno, per restituirla di notte.

Come Amministratori pubblici siamo pienamente consapevoli dell'importanza di dover raggiungere una sempre maggiore indipendenza energetica e di dover intraprendere un cammino verso la decarbonizzazione, serve al sistema Italia. *Si può quindi osservare che l'opzione zero, ovvero la mancata realizzazione dell'impianto, contrariamente alla possibile opinione non compiutamente e correttamente informata, non ha certamente un costo ambientale nullo, forse un costo ambientale non percepito.* Affermazione condivisibile, ma la nostra contrarietà non è e non vuole essere una posizione miope alle esigenze del Piano Nazionale per l'Energia, bensì la richiesta di spostare l'investimento in un territorio con una diversa vocazione economica rispetto alla nostra che invece da tempo si è data una precisa identità, che è stata individuata come area verde eletta a Parco Nazionale con finalità altrettanto importanti. Il potenziamento di impianti esistenti o l'identificazione di altri siti con caratteristiche analoghe "potrebbero" ovviare al problema del *raggiungimento degli obiettivi dichiarati ed impegnativi a livello europeo del PNIEC.*

Auspichiamo che il presente documento possa fornire elementi utili di riflessione affinché vengano assunte decisioni ponderate. Osservazioni espresse dall'Amministrazione Comunale con spirito di collaborazione e senso di responsabilità senza preconcetti e scevro da condizionamenti di parte.

Come rappresentanti della comunità alfedenesi avevamo formalizzato la contrarietà al precedente progetto con Delibera di Consiglio (Allegato 3.3) nella quale, recependo anche un analogo pronunciamento della Comunità del Parco *si esortano quanti coinvolti nel procedimento a valutare attentamente ogni possibile ricaduta ed effetto del progetto sul suolo, sul territorio e sull'ambiente naturale.*

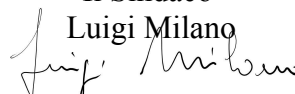
Per quanto fin qui esposto, dopo attenta valutazione della nuova proposta progettuale, permangono convinzioni tali da dover confermare il nostro parere non favorevole alla sua realizzazione in questo contesto ambientale.

Alfedena, 17.10.2024

Per l'Amministrazione Comunale

Il Sindaco

Luigi Milano



Elenco dei principali documenti esaminati e richiamati.

GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_350_01 Elenco elaborati
GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_370_01 Relazione tecnica generale
GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_373_03 Modello Idraulico di Esercizio con determinazione
GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_374_01 Relazione tecnica Idrogeologia e tecnologie di scavo
GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_739_01 Zonizzazione tavola 4
GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_379_01 Piano comunale di Alfedena
GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_389_01 Cartografia Lidar
GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_505_01 Cronoprogramma lavori
GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_509_01 Visure catastali - elenco ditte
GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_563_01 Relazione geologica
GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_566_01 Carta geologica geomorfologica
GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_583_01 Relazione idrogeologica
GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_586_01 Carta idrogeologica Tavola 2
GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_589_01 Rappresentazione 3D del modello geologico
GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_590_01 Rappresentazione 3D degli acquiferi
GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_596_01 Carta idrogeologica
GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_597_01 Modello topografico 3D con indicazione sorgenti rilevate
GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_598_01 Censimento punti d'acqua
GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_650_01 Studio di Impatto Ambientale
GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_651_01 Relazione d'incidenza
GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_664_01 Carta delle aree Rete Natura 2000
GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_671_01 Inquadramento territoriale
GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_717_01 Recepimento tecnico
GRE_EEC_R_99_IT_H_16071_00_719_01 Effetti economici e sociali
GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_752_01 Piano di Manutenzione Invaso Montagna Spaccata
GRE_EEC_D_99_IT_H_16071_00_765_00 Interventi Montagna Spaccata
GRE_EEC_R_14_IT_H_16071_00_036_00 Relazione Geologica 2023
Dossier UNCEM idroelettrico futuro dati e concessioni (27-12-2023)
Osservazioni PNALM
Osservazioni TERRA SANCTI VINCENTII
Osservazioni WWF

Allegati

Allegato 3.1 - Ricorso Comune di Alfedena+Altri-MASE-Enel produzione s.p.a.

Allegato 3.2 - Sentenza Corte di Cassazione.

Allegato 3.3 - Delibera di Consiglio n. 32 del 30.11.2023.

Avv. Roberto Giammaria
Via Roma, 114
86087 Rionero Sannitico (IS)
Tel 338 - 4229227

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO - ROMA
RICORSO

Per Comune di Alfedena, in persona del Sindaco p.t. Luigi Milano, con sede in Via Luigi De Amicis, 5 (C.F. 82000570661), Comune di Barrea, in persona del Sindaco p.t. Aldo Di Benedetto, con sede in Via Palombara Nuova, 11 (C.F. 82000470664), Comune di Rocchetta A Volturno, in persona del Sindaco p.t. Teodoro Santilli, con sede in Piazza San Domenico, 5 (C.F. 80002310946), Associazione Terra Sancti Vincentii, in persona del Presidente p.t. Gian Carlo Pozzo, con sede in Rocchetta A Volturno, Via dell'Abbazia, 1 (C.F. 90046100948) e WWF Molise - Organizzazione di Volontariato, in persona della Presidente p.t. Giuseppina Negro, con sede in Campobasso, Via Giovanni Pascoli, 25 (C.F. 92072170704), tutti rappresentati e difesi, giusta procura alle liti conferita per il presente atto, dall'Avv. Roberto Giammaria del Foro di Isernia, con studio in Rionero Sannitico (IS), Via Roma, 114 (C.F. GMMRRT68B24H308A - Fax 0865/848204 - domicilio digitale Pec avvroberto.giammaria@pecavvocatiisernia.it).

CONTRO

- MASE - Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica
- Commissione Tecnica PNNR - PNIEC

E NEI CONFRONTI DI

- ENEL Produzione S.p.A.

PER L'ANNULLAMENTO

del Provvedimento MASE Registro Ufficiale Uscita 8342 del 17.01.2024 con il quale il procedimento [rectius il termine per le integrazioni di cui all'art. 24, comma 4 del D.Lgs. n. 152/2006] di V.I.A./PNIEC - "PIZZONE II" - Impianto di generazione e pompaggio - Codice MyTERNA n. 202102525 è stato ulteriormente sospeso fino al 31.08.2024, nonché degli atti presupposti e consequenziali, in particolare, ove occorra, del Provvedimento MASE Registro Ufficiale Uscita 148387 del 19.09.2023, nella parte in cui ha disposto la sospensione del procedimento, anziché del termine per le integrazioni di cui all'art. 24, comma 4 del D.Lgs. n. 152/2006.

FATTO

Con nota prot. 09258 del 31.05.2023, acquisita al prot. 94628/MASE il 9.06.2023, perfezionata con nota prot. 12088 del 17.07.2023, acquisita al prot. 116256/MASE il 17.07.2023, Enel Produzione S.p.A. ha presentato istanza di valutazione d'impatto ambientale ai sensi dell'art. 23 del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii., integrata con la valutazione di incidenza di cui all'articolo 5 del D.P.R. 357/1997 ed ivi compresa di Verifica del Piano di Utilizzo delle Terre e Rocce da Scavo, ai sensi del D.P.R. 120/2017, per il progetto "PIZZONE II" - *Impianto di generazione e pompaggio*". Codice MyTERNA n. 202102525", il quale, come riportato nell'istanza, prevede la modifica/potenziamento della centrale all'aperto esistente di Pizzone, che attualmente insiste sui due invasi di Montagna Spaccata e di Castel San Vincenzo, tramite la realizzazione di una nuova centrale in caverna da circa 300 MW da affiancare all'esistente tramite il riutilizzo dei due invasi esistenti sopracitati.

Sulla base di quanto dichiarato da Enel Produzione S.p.A., il progetto rientra tra quelli disciplinati dall'art. 8, c. 2-bis, del D.lgs 152/2006 in quanto ricompreso tra le categorie progettuali di cui all'Allegato II alla Parte Seconda del D.lgs 152/2006 di competenza statale nonché tra i progetti di attuazione del Piano Nazionale Energia e Clima (PNIEC) di cui Allegato I bis, del medesimo del D.lgs. 152/2006.

Pertanto, al progetto in questione si applicano i tempi e le modalità previsti per i progetti di cui al citato art. 8, c. 2-bis nonché degli articoli 24 e 25 del D.lgs. 152/2006 e l'istruttoria tecnica di valutazione di impatto ambientale è svolta dalla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC.

Con Provvedimento MASE Registro Ufficiale Uscita 129329 del 7.08.2023, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica "... [ha] *comunica[to]* al proponente ed alle Amministrazioni in indirizzo, la procedibilità dell'istanza. ... [nonché] *anche ai fini dell'avvio dell'istruttoria tecnica, che, ai sensi dell'art. 24, comma 1, del D.Lgs. 152/2006, il Progetto, lo Studio di impatto ambientale, la Sintesi non tecnica e l'Avviso al pubblico, ..., sono pubblicati sul sito web [dell']Amministrazione ... Ai sensi dell'art. 24, comma 3, del D.Lgs. 152/2006 e*

ss.mm.ii., ... che dalla data di pubblicazione dell'avviso al pubblico sul sito web del Ministero, decorre il termine di 30 giorni entro il quale chiunque abbia interesse può presentare alla scrivente le proprie osservazioni concernenti la Valutazione di Impatto Ambientale, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi. ... Rispetto alle aree naturali protette come definite dalla L. 394/1991 e ai siti della Rete Natura 2000 [ha] precisa[to] che il progetto ricade totalmente / parzialmente all'interno dei seguenti siti: ZPS IT7120132 - Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise ed aree limitrofe; ZSC IT7110205 - Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise; ZSC IT7212121 - Gruppo della Meta - Catena delle Mainarde; EUAP0001 - Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise; inoltre, gli impatti derivanti dalla sua attuazione potrebbero interferire con i seguenti siti, presenti nell'area vasta: ZSC IT6050018 - Cime del Massiccio della Meta; ZSC IT7212126 - Pantano Zittola - Feudo Valcocchiara; ZSC IT7212128 - Fiume Volturno dalle sorgenti al Fiume Cavaliere; pertanto, ai sensi dell'art. 10, comma 3 del D. Lgs.152/2006 e s.m.i., il procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale comprende la valutazione di incidenza di cui all'articolo 5 del D.P.R. 357/1997 e, per ottemperare a quanto disposto dal D.P.R. 357/1997, art. 5, comma 7, si [ri]chiede l'espressione dell'Ente Parco Nazionale d'Abruzzo Lazio e Molise, e del VI Servizio Conservazione della Natura della Regione Molise in qualità di Enti Gestori dei suddetti siti".

Ai sensi dell'art. 24, comma 3, del D.Lgs. 152/2006, sono state presentate numerose osservazioni tra cui quelle del Comune di Alfedena acquisita al prot. 140564/MASE il 6.09.2023, del Comune di Barrea acquisita al prot. 141321/MASE il 6.09.2023, del Comune di Rocchetta A Volturno acquisita al prot. 141463/MASE il 7.09.2023, dell'Associazione Terra Sancti Vincentii acquisita al prot. 141597/MASE il 7.09.2023 e del WWF Molise acquisita al prot. 141419/MASE il 7.09.2023.

Con nota prot. 15192 del 13.09.2023, acquisita al prot. 145403/MASE il 13.09.2023, Enel Produzione S.p.A. ha chiesto "*ai sensi dell'art. 24 comma 4, del d.lgs. n. 152/2006, ... la sospensione dei termini di 120 (centoventi) giorni, in ragione della particolare complessità tecnica del progetto, affinché la scrivente possa dare seguito alle Osservazioni e produrre documentazione integrativa al Progetto*".

Con Provvedimento MASE Reg. Ufficiale Uscita 148387 del 19.09.2023, “alla luce di quanto su esposto” il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica ha concesso “una sospensione del procedimento di 120 giorni per la consegna della documentazione sopraccitata, ovvero fino al 13/01/2024”.

Con nota prot. 535 del 12.01.2024, acquisita al prot. 5907/MASE il 12.01.2024, “Premesso che: ... C. in data 13/09/2023 la scrivente, ..., ha richiesto (ai sensi dell’art. 24, comma 4, del d.lgs. n. 152/2006) la sospensione dei termini di 120 giorni; D. in data 19/09/2023 con nota prot. n. 0148387, codesto ... Ministero ha concesso una sospensione del procedimento per 120 gg fino al 13/01/202[4]; E. in data 09/01/2024 si è svolta una riunione, tra la scrivente società Proponente e la Commissione CTVA PNRR-PNIEC, per illustrare una bozza del progetto aggiornato nell’ottica di recepire le istanze del territorio; ...”, Enel Produzione S.p.A. ha chiesto “un’ulteriore sospensione del procedimento fino al 31/08/2024 al fine di presentare la documentazione progettuale di VIA aggiornata”.

Con Provvedimento MASE Registro Ufficiale Uscita 8342 del 17.01.2024, premesso che “con prot. 148387/MASE del 19/09/2023, la scrivente Direzione ha concesso una sospensione di 120 gg. dei termini del procedimento, richiesta ... in data 13/09/2023, “affinché ... [si] possa dare seguito alle Osservazioni e produrre documentazione integrativa al Progetto”. Con successiva nota prot. 535 del 12/01/2024, acquisita agli atti con prot. 5907/MASE del 12/01/2024, ... [la] Società ha rappresentato che l’analisi sistematica delle osservazioni pervenute, ..., ha messo in luce la necessità di apportare una serie di modifiche alla soluzione tecnica presentata, ...” il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica ha concesso “una sospensione del procedimento per la consegna della documentazione sopraccitata, ovvero fino al 31/08/2024”.

DIRITTO

Violazione e falsa applicazione dell’art. 24, comma 4 del D.Lgs. 152/2006;
Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 3 della Legge n. 241/1990;
Violazione e falsa applicazione dell’art. 97 della Costituzione;
Incompetenza; Disparità di trattamento; Eccesso di potere sotto diversi profili: Difetto di istruttoria; Difetto di motivazione; Sviamento di potere; Carenza di potere in concreto.

Nel disciplinare il procedimento di valutazione di impatto ambientale, il D.Lgs. 152/2006 dispone quanto segue:

“Per lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale di competenza statale dei progetti compresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), di quelli finanziati a valere sul fondo complementare nonché dei progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, individuati nell'allegato I-bis al presente decreto, e di quelli comunque connessi alla gestione della risorsa idrica ricompresi nell'allegato II alla parte seconda del presente decreto è istituita la Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, posta alle dipendenze funzionali del Ministero della transizione ecologica ...” (art. 8, comma 2-bis).

“Entro quindici giorni dalla presentazione dell'istanza di VIA l'autorità competente verifica la completezza della documentazione, con riferimento a quanto previsto dal comma 1 del presente articolo, I termini di cui al presente comma sono perentori” (art. 23, comma 3).

La documentazione di cui al comma 1 è immediatamente pubblicata e resa accessibile, ..., in conformità a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, nel sito web dell'autorità competente all'esito delle verifiche di cui al comma 3. L'autorità competente comunica contestualmente per via telematica a tutte le Amministrazioni e a tutti gli enti territoriali potenzialmente interessati e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web. Per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis, contestualmente alla pubblicazione della documentazione di cui al comma 1, la Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis, avvia la propria attività istruttoria” (art. 23, comma 4).

“Della presentazione dell'istanza, della pubblicazione della documentazione, nonché delle comunicazioni di cui all'articolo 23 deve essere dato contestualmente specifico avviso al pubblico sul sito web dell'autorità competente. Tale forma di pubblicità tiene luogo delle comunicazioni di cui agli articoli 7 e 8, commi 3 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Dalla data di pubblicazione sul sito web dell'avviso al pubblico decorrono i termini per la consultazione, la valutazione e l'adozione del provvedimento di VIA” (art. 24, comma 1).

Entro il termine di sessanta giorni, ovvero trenta giorni per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis, dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico di cui al comma 2, chiunque abbia interesse può prendere visione, sul sito web, del progetto e della relativa documentazione e presentare le proprie osservazioni all'autorità competente, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi. Entro il medesimo termine sono acquisiti per via telematica i pareri delle Amministrazioni e degli enti pubblici che hanno ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 23, comma 4. Entro i quindici giorni successivi alla scadenza del termine di cui ai periodi precedenti, il proponente ha facoltà di presentare all'autorità competente le proprie controdeduzioni alle osservazioni e ai pareri pervenuti” (art. 24, comma 3).

“Qualora all'esito della consultazione ovvero della presentazione delle controdeduzioni da parte del proponente si renda necessaria la modifica o l'integrazione degli elaborati progettuali o della documentazione acquisita, la Commissione di cui all'articolo 8, comma 1, ovvero la Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis, entro i venti giorni successivi, ovvero entro i dieci giorni successivi per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis può, per una sola volta, stabilire un termine non superiore ad ulteriori venti giorni, per la trasmissione, in formato elettronico, degli elaborati progettuali o della documentazione modificati o integrati. Su richiesta motivata del proponente la Commissione di cui all'articolo 8, comma 1, ovvero la Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis, può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a sessanta giorni ovvero a centoventi giorni nei casi di integrazioni che richiedono maggiori approfondimenti su motivata richiesta del proponente in ragione della particolare complessità tecnica del progetto o delle indagini richieste. Nel caso in cui il proponente non ottemperi alla richiesta entro il termine perentorio stabilito, l'istanza si intende respinta ed è fatto obbligo alla Commissione di cui all'articolo 8, comma 1, ovvero alla Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis, di procedere all'archiviazione” (art. 24, comma 4).

“L'autorità competente, ricevuta la documentazione integrativa, la pubblica immediatamente sul proprio sito web e, tramite proprio apposito avviso, avvia una nuova consultazione del pubblico. In relazione alle sole modifiche o integrazioni apportate agli elaborati progettuali e alla documentazione si applica il termine di

trenta giorni ovvero quindici giorni per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis per la presentazione delle osservazioni e la trasmissione dei pareri delle Amministrazioni e degli enti pubblici che hanno ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 23, comma 4. Entro i dieci giorni successivi il proponente ha facoltà di presentare all'autorità competente le proprie controdeduzioni alle osservazioni e ai pareri pervenuti” (art. 24, comma 5).

“Per i progetti di cui all'articolo 8, comma 2-bis, la Commissione di cui al medesimo comma 2-bis si esprime entro il termine di trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione di cui all'articolo 24 e comunque entro il termine di centotrenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione di cui all'articolo 23 predisponendo lo schema di provvedimento di VIA. Nei successivi trenta giorni, il direttore generale del Ministero della transizione ecologica adotta il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di venti giorni. ...” (art. 25, comma 2-bis).

“Il provvedimento di VIA contiene le motivazioni e le considerazioni su cui si fonda la decisione dell'autorità competente, incluse le informazioni relative al processo di partecipazione del pubblico, la sintesi dei risultati delle consultazioni e delle informazioni raccolte ai sensi degli articoli 23, 24 e 24-bis, e, ove applicabile, ai sensi dell'articolo 32, nonché l'indicazione di come tali risultati siano stati integrati o altrimenti presi in considerazione” (art. 25, comma 3).

Alla luce delle norme vigenti, appare evidente come il provvedimento di sospensione impugnato risulta illegittimo per incompetenza.

Invero, l'art. 24, comma 4 del D.Lgs. 152/2006 (come modificato dall'art. 36, comma 1-bis, del D.L. 1° marzo 2022, n. 17, convertito in Legge 27 aprile 2022, n. 34), dispone che *“la Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis, può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a sessanta giorni ovvero a centoventi giorni nei casi di integrazioni che richiedono maggiori approfondimenti su motivata richiesta del proponente in ragione della particolare complessità tecnica del progetto o delle indagini richieste”*. Pertanto, le sospensioni in parola sono di competenza della Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, non del Ministero.

Né vale sostenere che, nel caso di specie, risulta sospeso il procedimento e non il termine per la consegna della “documentazione integrativa al Progetto”.

Invero, mentre la prima sospensione “dei termini di 120 (centoventi) giorni” è stata chiesta “ai sensi dell’art. 24 comma 4, del d.lgs. n. 152/2006”; nel provvedimento impugnato, che concede la seconda sospensione, si precisa che “con prot. 148387/MASE del 19/09/2023, la scrivente Direzione ha concesso una sospensione di 120 gg. dei termini del procedimento”.

Dunque, considerando quanto espressamente richiesto dal Proponente e precisato dall’Amministrazione, appare evidente che trattasi di una ulteriore sospensione dei termini non del procedimento.

Il provvedimento impugnato è, altresì, illegittimo per violazione dell’art. 24, comma 4 del D.Lgs. 152/2006 sotto diverso e rilevante profilo.

Invero, scaduto il termine di trenta giorni per le osservazioni, con nota prot. 15192 del 13.09.2023, acquisita al prot. 145403/MASE il 13.09.2023, la Proponente ha chiesto “ai sensi dell’art. 24 comma 4, del d.lgs. n. 152/2006, ... la sospensione dei termini di 120 (centoventi) giorni, in ragione della particolare complessità tecnica del progetto”, per “dare seguito alle Osservazioni e produrre documentazione integrativa al Progetto”.

Accogliendo tale richiesta, con Provvedimento MASE Registro Ufficiale Uscita 148387 del 19.09.2023, l’Amministrazione ha concesso “una sospensione del procedimento [termine] di 120 giorni per la consegna della documentazione sopraccitata, ovvero fino al 13/01/2024”.

Avendo la Proponente già ottenuto la sospensione massima del termine per le integrazioni di cui all’art. 24, comma 4 del D.Lgs. 152/2006 (fino al 13.01.2024), non poteva evidentemente chiedere “un’ulteriore sospensione del procedimento [termine] fino al 31/08/2024 al fine di presentare la documentazione progettuale di VIA aggiornata”.

In ogni caso, l’Amministrazione non poteva concedere una ulteriore sospensione del procedimento [termine] fino al 31.08.2024, prolungando la prima sospensione massima prevista (120 giorni) di ulteriori 231 giorni.

Del resto, il D.Lgs. 152/2006 dispone che *“la Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis, può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore ... a centoventi giorni nei casi di integrazioni che richiedono maggiori approfondimenti su motivata richiesta del proponente in ragione della particolare complessità tecnica del progetto o delle indagini richieste”* (art. 24, comma 4, secondo periodo), avendo cura di precisare che *“Nel caso in cui il proponente non ottemperi alla richiesta entro il termine perentorio stabilito, l'istanza si intende respinta ed è fatto obbligo ... alla Commissione di cui all'articolo 8, comma 2-bis, di procedere all'archiviazione”* (art. 24, comma 4, terzo periodo).

Sebbene attivato ad istanza del proponente, il procedimento in questione prevede la partecipazione dei terzi interessati.

Di conseguenza, il provvedimento impugnato risulta viziato anche per violazione del principio di imparzialità e buon andamento della P.A.

Invero, trattandosi di progetto di cui all'art. 8, comma 2-bis, il termine per le osservazioni è di soli trenta giorni (art. 24, comma 3) e quello per le osservazioni alle integrazioni di appena quindici giorni (art. 24, comma 5).

Nel caso di specie, dopo aver sospeso di 120 giorni il termine per le integrazioni, è stata concessa una sospensione di ulteriori 231 giorni.

Tuttavia, così operando, mentre i ristretti termini concessi ai terzi per le loro osservazioni restano invariati, il termine per integrazioni risulta, invece, prorogato di ulteriori 231 giorni, così alterando a dismisura la *par condicio* già molto attenuata prevista dalla legge.

Peraltro, occorre considerare che, se gli enti locali, essendo destinatari di specifica comunicazione, hanno avuto effettivamente trenta giorni di tempo per le osservazioni, le associazioni, invece, hanno avuto notizia del progetto solo dagli organi di stampa, quando il termine era prossimo alla scadenza.

Per le ragioni su indicate, il provvedimento impugnato lede il diritto degli enti locali alla partecipazione e svuota quello delle associazioni.

Dai rilievi che precedono, emerge che il provvedimento impugnato è illegittimo anche per difetto di istruttoria e di motivazione.

Invero, senza avvedersi del livello di maturazione ormai raggiunto dal procedimento, pur avendo dato atto di aver già "concesso una sospensione di 120 gg. dei termini del procedimento" e soprattutto in assenza di qualunque disposizione della competente Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, con il provvedimento impugnato l'Amministrazione ha accolto la seconda richiesta di sospensione della Proponente, sebbene il termine di ulteriori venti giorni per la produzione della documentazione integrativa può essere stabilito "*per una sola volta*" e la sospensione di detto termine può essere concessa "*per una sola volta*" per un periodo non superiore a centoventi giorni.

Trattandosi di termini espressamente qualificati perentori, in assenza di integrazioni entro la prima sospensione, anziché concedere la seconda, l'Amministrazione doveva archiviare il procedimento (art. 24, comma 4).

Peraltro, richiamata la prima sospensione di centoventi giorni e riportato l'intero contenuto della seconda istanza di sospensione, l'Amministrazione si è limitata ad accoglierla senza alcuna motivazione.

In ogni caso, le ignote ragioni che animano il provvedimento impugnato sono illogiche ove si consideri che, per i progetti di cui all'art. 8, comma 2-bis, tutti i termini del procedimento sono dimezzati (esclusa la proroga di centoventi giorni del termine per le integrazioni) all'evidente e comprensibile fine di garantire una loro rapida definizione.

Pertanto, una sospensione di ulteriori 231 giorni (esclusa dalla legge) si pone in netto contrasto con l'obiettivo di celerità voluto dal legislatore.

Da tale ultima circostanza emergono altresì lo sviamento di potere e/o la carenza di potere nell'esercizio dell'attività amministrativa.

Infatti, pur essendo titolare del procedimento in questione, in violazione di legge, l'Amministrazione si è sostituita alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC, ponendo in essere un provvedimento che favorisce la Proponente e, senza perseguire l'interesse pubblico, comprime oltre misura il diritto di partecipazione di cui sono titolari gli enti e le associazioni locali.

I Comuni di Alfedena, Barrea e Rocchetta A Volturno si trovano nel PNALM - Parco Nazionale Abruzzo Lazio Molise, dove risulta localizzato il progetto di Enel Produzione S.p.A. per il quale si procede a valutazione.

Il lago della Montagna Spaccata (invaso di valle), interessato dal progetto, si trova nei Comuni di Alfedena e Barrea, la cui economia si fonda esclusivamente sulla conservazione delle risorse ambientali e naturali.

Il Comune di Rocchetta A Volturno, confina con quello di Castel San Vincenzo, dove si trova l'omonimo lago (invaso di monte) pure interessato dal progetto. Inoltre, detto Comune ospita le sorgenti del fiume Volturno, alimentato anche dal complesso idrografico sotterraneo di Montagna Spaccata.

In quanto ente esponenziale della collettività locale, chiamato a curarne gli interessi e a promuoverne lo sviluppo anche, e soprattutto, in funzione di salvaguardia della salubrità ambientale del territorio di insediamento (art. 13 del D.lgs. n. 267/2000), ognuno dei predetti Comuni è *“innegabilmente titolare di una posizione soggettiva qualificata a contrastare quelle attività – poste in essere in forza di appositi provvedimenti amministrativi autorizzatori, ipoteticamente illegittimi – che si rivelino suscettibili di compromettere i valori propri dell'anzidetta collettività”* (cfr. TAR Campania – Salerno, sez. II, 14 giugno 2022, n. 1672).

Il WWF Molise è un'associazione di volontariato che svolge, su tutto il territorio regionale, attività di tutela dell'ambiente, della biodiversità e di prevenzione dall'inquinamento, conformandosi ai principi, alla *mission*, alle regole associative e agli scopi del WWF Internazionale e del WWF Italia, a cui è aggregata. L'interesse e la legittimazione ad agire in materia ambientale del WWF Molise è stata già riconosciuta dalla giurisprudenza (T.A.R. Molise, 30 maggio 2023, n. 175; T.A.R. Molise, 14 marzo 2024, n. 80).

L'associazione Terra Santi Vincentii promuovere e valorizzare l'Abbazia di San Vincenzo al Volturno, il più importante complesso monastico del medioevo che sorge ai piedi del lago di Castel San Vincenzo e definisce l'identità storico culturale dell'intero Alto Volturno. Pertanto, anche detta associazione è interessata al procedimento in questione.

CONCLUSIONI

Per gli esposti motivi, nonché per quelli che ci si riserva di esporre in sede di discussione orale, voglia l'adito T.A.R. per il Lazio - Roma, annullare i provvedimenti impugnati. Con vittoria di spese, oltre accessori di legge.

Si dichiara che valore della presente causa è indeterminabile. Pertanto, il contributo da versare è di euro 650,00.

Rionero Sannitico, 18 marzo 2024

Avv. Roberto Giammaria

Civile Sent. Sez. U Num. 12570 Anno 2023

Presidente: VIRGILIO BIAGIO

Relatore: CARRATO ALDO

Data pubblicazione: 10/05/2023



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

SENTENZA

sul ricorso 18257-2017 proposto da:

ENEL PRODUZIONE S.P.A., E-DISTRIBUZIONE S.P.A. (già ENEL DISTRIBUZIONE S.P.A.), società con unico socio soggetta a direzione e coordinamento di Enel s.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, elettivamente domiciliate in ROMA, VIA RUGGERO FAURO 43, presso lo studio dell'avvocato UGO PETRONIO, che le rappresenta e difende;

- ricorrente e ricorrente successivo -

contro

COMUNE DI ALFEDENA, in persona del Sindaco *pro tempore*, elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE LIEGI 35/B, presso lo studio dell'avvocato ROBERTO COLAGRANDE, rappresentato e difeso dall'avvocato FRANCESCO SAVERIO DE NARDIS;

- controricorrente -

nonché contro

REGIONE ABRUZZO;

- intimata -

avverso la sentenza n. 6/2017 della CORTE D'APPELLO di ROMA-SEZIONE SPECIALE USI CIVICI, depositata il 4 aprile 2017.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 4 aprile 2023 dal Consigliere ALDO CARRATO;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale ALESSANDRO PEPE, che ha concluso per il rigetto dei ricorsi di Enel Produzione s.p.a. ed E-Distribuzione s.p.a.;

uditi gli avvocati Ugo Petronio e Francesco Saverio De Nardis.

RITENUTO IN FATTO

1. Il Comune di Alfedena (AQ), al momento dell'eversione della feudalità nel Regno di Napoli, era infeudato alla famiglia Caracciolo (ramo dei Principi di Santa Maria).

I terreni - sui quali verte la controversia di cui si tratterà in seguito - insistevano interamente nel demanio civico dell'ex feudo di Biscurri, acquistato, unitamente all'ex feudo di Roccasecca del Popolo di Alfedena, con atto del 14.11.1594 dall'ultimo feudatario, Francesco Antonio Marchesano (pag. 5 e seguenti della relazione storico-giuridica datata 5.9.1936, integrata in data 6.1.1937, approvata dal Ministero dell'Agricoltura in data 1.2.1937).

Con la sentenza commissariale n. 15/1935 venne sancito che l'ex feudo di Biscurri costituiva un demanio collettivo e fu stabilita la linea di divisione tra la porzione spettante al popolo di Barrea e quella da assegnare al popolo di Alfedena.

In tali località si esercitava l'uso civico di legnare, con l'esclusione delle piante di cerro, di "menarvi qualunque specie di animale salvo che nel periodo 8 maggio-10 ottobre, riservato al pascolo dei fittuari con greggi transumanti, che corrispondano il fitto del Comune" (come risultante dalla citata relazione storica del 5.9.1936).

Successivamente il Prefetto dell'Aquila, con decreto n. 30214 del 10 settembre 1960, espropriava parte dei terreni dedotti in causa.

Il Prefetto, nel dettaglio, decretò l'espropriazione ed autorizzò l'occupazione permanente dei terreni per cui è causa in favore dell'Ente Autonomo Volturmo (tra gli altri beni).

Sui predetti terreni il citato Ente Autonomo Volturmo (dante causa delle società ricorrenti) realizzò un bacino idroelettrico.

2. Successivamente, il Comune di Alfedena effettuò una verifica demaniale del territorio, poi approvata dalla Regione Abruzzo con determina n. DH 16/49/Usi civici del 1° febbraio 2006.

Con nota del 12.11.2007, prot. RA 115241, il Servizio Foreste e Demanio civico della Regione Abruzzo segnalò al Commissario regionale, per i provvedimenti di competenza, l'impossibilità di procedere alla reintegra dei terreni in forza dell'opposizione di Enel Produzione s.p.a. e di Enel Distribuzione s.p.a. e, con successiva nota del 13.08.2008, il Comune di Alfedena, chiese, pertanto, al Commissariato di fissare udienza per la trattazione dell'opposizione.

Nel corso del giudizio venne disposta CTU e l'elaborato peritale, depositato l'11.7.2013, confermò la natura demaniale civica di tutti i terreni occupati dal bacino idroelettrico.

In data 7 aprile 2015 venne, quindi, depositata la sentenza di primo grado (n. 15/2015) dell'adito Commissario per gli usi civici, mediante la quale fu accolta la domanda del Comune di Alfedena, con la dichiarazione della natura demaniale civica dei fondi in contestazione, la nullità ed inefficacia degli atti pubblici e privati, disposti sugli stessi, ed ordinata la reintegra nel possesso dei fondi in favore della collettività del Comune.

Il Commissario rilevò che l'espropriazione doveva ritenersi illegittima in mancanza dell'osservanza delle procedure e dei criteri di cui all'art. 12 della l. n. 1766 del 1927 e del regolamento approvato con il r.d. n. 332 del 1928.

3. La citata sentenza n. 15/2015 del Commissario per il riordino degli usi civi nella Regione Abruzzo fu oggetto di reclamo da parte di Enel Produzione s.p.a. (nel cui conseguente giudizio risultarono appellati l'Enel Distribuzione s.p.a., il Comune di Alfedena e la Regione Abruzzo, quest'ultima l'unica a non costituirsi), che venne respinto dalla Corte di appello di Roma – Sezione Specializzata per gli usi civici, con sentenza n. 6/2017 (depositata il 4 aprile 2017).

Il giudice di appello, dopo aver dichiarato inammissibile il reclamo incidentale di Enel distribuzione s.p.a., affermò, in particolare, che: 1) doveva escludersi la ravvisabilità della decadenza del diritto di usi civici in danno del Comune di Alfedena, atteso che la dichiarazione prevista dall'art. 3 della legge n. 1766 del 1927 trovava applicazione in relazione a diritti su terreni appartenenti al demanio universale o comunale, essendo diversamente prevista solo per i diritti di promiscuo godimento ossia per i diritti di uso civico su beni altrui; 2) non potevano ritenersi espropriabili per pubblica utilità i beni di uso civico appartenenti alla comunità per le loro caratteristiche (quali l'inalienabilità, l'imprescrittibilità e l'immutabilità della destinazione d'uso, con conseguente loro inalienabilità), senza l'osservanza delle procedure e dei criteri previsti dall'art. 12 della citata legge n. 1766 del 1927, se non "previa

sdemanializzazione”; 3) la *qualitas soli* era stata adeguatamente motivata sulla scorta di atti ufficiali approvati dalle autorità competenti e delle risultanze della CTU.

4. Per la cassazione della sentenza la s.p.a. Enel Produzione e la s.p.a. E- distribuzione hanno proposto distinti ricorsi, avverso i quali il Comune di Alfedena ha resistito con separati controricorsi.

I ricorsi venivano assegnati alla II Sezione civile tabellarmente competente in materia di usi civici e, dopo una prima fissazione nelle forme del rito previsto dall’art. 380-bis.1. c.p.c., la loro trattazione e decisione veniva rimessa alla pubblica udienza del 13.9.2022, all’esito della quale il collegio emise l’ordinanza interlocutoria n. 34460/2022 (di cui in seguito).

In vista dell’odierna udienza dinanzi a queste Sezioni unite, sia le ricorrenti che il controricorrente hanno depositato memoria.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Con il primo motivo (proposto in relazione all’art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.), l’Enel Produzione s.p.a. pone la questione della decadenza del Comune di Alfedena dall’azione di accertamento degli usi civici per difetto di dichiarazione nel termine previsto dall’art. 3 della legge n. 1766 del 1927.

2. Con il secondo motivo (anch’esso riferito all’art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.), la predetta società sostiene che “l’interpretazione letterale dell’art. 12 della legge 16 giugno 1927 n. 1766, nel combinato disposto con l’art. 52 della legge n. 2359/1865, la sua interpretazione sistematica, la sua interpretazione evolutiva rispetto al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 4, come modificato

dalla legge n. 28 dicembre 2015, n. 221, art. 74, dimostrano che prima che le terre di uso civico assumessero valore ambientale era possibile la loro espropriazione per pubblica utilità senza che fosse necessario il preventivo provvedimento di mutamento di destinazione”.

3. Con il terzo motivo (dedotto con riguardo all’art. 360, comma 1, nn. 3 e 5, c.p.c.), infine, Enel Produzione censura l’impugnata sentenza nella parte in cui con la stessa è stato riconosciuto che i terreni oggetto di causa costituiscono demanio civico, atteso che tale riconoscimento si fonderebbe sul recepimento di una consulenza tecnica che avrebbe fatto propri atti di verifica privi di valore giuridico e di definitività. Si aggiunge, poi, che la Corte di merito non avrebbe tenuto conto di fatti decisivi, consistenti nell’avvenuta sdemanializzazione del preteso demanio attraverso le quotizzazioni avvenute nel 1814.

Identici motivi sono stati proposti da E-Distribuzione S.p.a. (il cui terzo motivo corrisponde al secondo formulato da Enel Produzione S.p.A.), oltre ad una quarta censura relativa alla violazione degli artt. 61 e 191 e segg. c.p.c.

E-distribuzione S.p.a. ha, infine, censurato la motivazione dell’impugnata sentenza nella parte in cui la Corte d’appello ha ritenuto tardivo il reclamo incidentale, argomentando in base alla tardiva costituzione della parte.

4. L’ordinanza interlocutoria n. 34460/2022 (pubblicata il 23 novembre 2022) della II Sezione civile.

La Seconda Sezione civile, con la indicata ordinanza interlocutoria, ha ritenuto necessario che si assumesse una presa di posizione sulla questione di principio posta dal secondo motivo del ricorso della società Enel Produzione (ripreso – come detto – con il terzo della società E-Distribuzione).

Con tale motivo le ricorrenti sostengono, in dissenso con la tesi accolta dalla Corte d'appello, che i beni gravati da uso civico sono suscettibili di espropriazione per pubblica utilità, senza che sia necessaria la preventiva adozione di un provvedimento di "sdemanializzazione".

4.1. Nell'ordinanza si osserva che il Commissario per gli usi civici aveva, in primo grado, superato la questione, sia per considerazioni generali, fondate sulla condizione giuridica dei beni di uso civico appartenenti alla collettività, che non sarebbero espropriabili per pubblica utilità se non previa "sdemanializzazione", sia per considerazioni particolari, relative alla fattispecie concreta, fra le quali l'inopponibilità dei decreti prefettizi ai cittadini di Alfedena, in quanto diretti nei confronti di meri occupatori delle aree demaniali.

Si dà atto, poi, che la Sezione specializzata per gli usi civici della Corte di appello di Roma ha condiviso le conclusioni del giudice di prime cure.

4.2. Successivamente, nell'ordinanza interlocutoria, si rileva che, in relazione alla controversa questione prospettata con i due motivi in esame, il Comune di Alfedena ha replicato che essa attiene a una superficie modesta della estensione totale occupata dal bacino idroelettrico oggetto del decreto di esproprio del

Prefetto del 10 settembre 1960. La replica, condivisa anche dalla ricorrente, introduce tuttavia – osserva il collegio della II Sezione civile - un'obiezione che non elide l'attualità e la rilevanza della stessa questione e la necessarietà del suo esame ai fini della decisione del motivo.

Prosegue, quindi, l'ordinanza interlocutoria nel porre in risalto che, in base all'art. 4 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, come integrato dalle modifiche apportate dalla legge 28 dicembre 2015, n. 221, con l'inserimento del comma 1-*bis*, è stato previsto 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».

Allo stato, quindi, si constata – nell'ordinanza interlocutoria - che i beni di demanio pubblico e i beni di uso civico possono essere espropriati solo previa sdemanializzazione, che avviene attraverso il procedimento di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766 e che, in precedenza, si perveniva alla stessa conclusione argomentando in base all'art. 12 della legge appena citata.

4.3. L'ordinanza interlocutoria in esame sottolinea, di seguito, come il tema della espropriazione per pubblica utilità dei terreni di uso civico è stato oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2020 (con la quale la stessa ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 53 l. reg. Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, che prevede che i diritti di uso civico sono da ritenersi cessati, ai sensi dell'art. 24, comma 1, l. reg. Calabria 1° agosto

2007, n. 18, quando insistano sulle aree di sviluppo industriale, disciplinate dall'art. 20 l. reg. Calabria 24 dicembre 2001, n. 38). Si rileva che, in particolare, il Giudice delle leggi – per quel che interessa in questa sede – ha riconosciuto che «[...] la cessazione dell'uso civico - che la norma denunciata ricollega alla sola insistenza del bene sull'area ricompresa nel piano in questione - appare avere priorità logico-giuridica rispetto a un eventuale decreto di esproprio, essendo quest'ultimo, infatti, secondo la consolidata giurisprudenza del giudice della nomofilachia, nullo perché in contrasto con la natura demaniale del bene (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 30 giugno 1999, n. 375)».

4.4. Nell'ordinanza interlocutoria, tuttavia, si pone in evidenza che il richiamo giurisprudenziale che dovrebbe fondare la «consolidata giurisprudenza» non è del tutto convincente.

Si osserva, al riguardo, che con la citata sentenza n. 375 del 1999, le Sezioni unite si limitarono a pronunciare sulla giurisdizione del Commissariato per gli usi civici in base all'argomento che «la declaratoria di nullità del decreto di esproprio, perché in contrasto con la natura demaniale del bene, è infatti, un provvedimento meramente accessorio e consequenziale alla declaratoria di esistenza degli usi civici e, pertanto, è anch'esso rimesso alla giurisdizione commissariale».

In realtà, si prosegue nell'ordinanza interlocutoria, una compiuta esposizione della tesi secondo cui "i beni gravati da uso civico non sono espropriabili per pubblica utilità se non previa sdemanializzazione" si ritrova nella sentenza di questa Corte n.

1671 del 1971 (*rectius*: 1973), che il collegio della II Sezione ha reputato opportuno trascrivere nei suoi passassi essenziali, come di seguito:

«Alla stregua della legislazione vigente in materia (principalmente legge 16 giugno 1927, n. 1766) gli usi civici possono raggrupparsi in due categorie generali: quelli che esse esercitano su beni appartenenti a privati e quelli che si esercitano su beni appartenenti alla collettività degli utenti (demani comunali, terre comuni ecc.).

Gli usi civici appartenenti alla prima categoria sono destinati, dalla detta legislazione, alla liquidazione, vale a dire alla soppressione mediante apporzionamento dei terreni stessi ed assegnazione di una porzione al Comune, quale ente esponenziale della collettività titolare dell'uso civico a titolo di "compenso per la liquidazione" (art. 5 legge 16 giugno 1927, n. 1766). Ad essi si riferisce la prescritta denuncia (art. 3 della citata legge); in relazione ad essi è previsto lo speciale procedimento di liquidazione; rispetto ai medesimi ha senso sostenere che, qualora i beni che ne sono oggetto siano espropriati per causa di pubblica utilità prima della liquidazione, i diritti d'uso civico si trasferiscono sull'indennità di espropriazione (legge n. 230 del 1950, articolo 9; Corte Cost. n. 78/1961).

Gli usi civici del secondo tipo sono indicati dalla legge (art. 1) come quelli che sono esercitati su "terre possedute da comuni, frazioni di Comune, comunanze, partecipanze, università ed altre associazioni agrarie", e cioè si configurano come diritti di una collettività (secondo l'opinione prevalente il Comune stesso è qui

considerato quale ente esponenziale della collettività degli utenti) su beni propri. A tali beni originariamente appartenenti alla collettività (o ad essa pervenuti per effetto della liquidazione) si riferiscono le disposizioni concernenti l'accertamento delle arbitrarie occupazioni (od illegittimi possessi) da parte di privato al fine alternativo della legittimazione a favore dell'occupatore o della reintegra per la destinazione dei terreni al soddisfacimento di pubbliche finalità nei modi previsti dalla legge: vale a dire, a seconda del tipo di sfruttamento cui sono obiettivamente idonei i terreni stessi, alla ripartizione ovvero al persistente assoggettamento agli usi civici. Ed in vista di tale destinazione i beni in parola sono sottoposti ad un regime di indisponibilità analogo a quello dei beni demaniali (Cass. n. 3690/1953). L'inalterabilità permane per i beni ripartiti ed assegnati in enfiteusi, fino all'eventuale affrancazione e per i beni conservati all'uso civico fino all'eventuale provvedimento del Ministero dell'agricoltura e foreste che ne autorizza l'alienazione (o la sottrazione, peraltro non definitiva, alla loro attuale destinazione), provvedimento nel quale (e nel quale soltanto) può ravvisarsi un atto di "sdemanzializzazione" (arg. art. 12 della legge n. 1776 del 1927, artt. 39 e 41 del regolamento di attuazione approvato con r.d. 25 febbraio 1928, n. 332). Egualmente i beni stessi non sono neppure espropriabili per causa di pubblica utilità (Corte Cost. n. 78/1961) se non previa "sdemanzializzazione"».

4.5. Riportato il principale contenuto motivazionale della citata sentenza n. 1671/1973, nell'ordinanza interlocutoria si rileva che

a tale orientamento sembra doversi contrapporre la sentenza di questa Corte n. 9986 del 26 aprile 2007, intervenuta in una fattispecie nella quale la Corte d'appello aveva dichiarato estinti i diritti di uso civico sui terreni oggetto della controversia a seguito di espropriazione e realizzazione di opera pubblica. La Corte d'appello, nella sentenza in quella sede impugnata, riconobbe essere «principio generale che i decreti di espropriazione determinino l'estinzione dei diritti di uso civico eventualmente gravanti sui beni espropriati ex l. n. 2359 del 1865, art. 52, comma 2. Tale norma è da ritenere applicabile anche ai diritti di uso civico, come statuito dalla Corte costituzionale (sentenza 19 maggio 1995, n. 156) sulla base di vari riferimenti sparsi nella legislazione ordinaria, come ad esempio [...]. Diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, i terreni di uso civico — che, al contrario di quanto ritenuto dal Commissario (...), non sono assolutamente inalienabili, ma solo soggetti a regime di alienabilità controllata — sono comunque suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità (Corte cost., 11 luglio 1989, n. 391)».

Questa Corte, con la richiamata sentenza n. 9986 del 2007 in esame, ha condiviso tale impostazione, sulla base dei seguenti rilievi: «Anche volendo aderire alla tesi (*prospettata dal ricorrente n.d.r.*) secondo la quale l'art. 52 l. 25 giugno 1865 n. 2359 si riferirebbe soltanto agli usi civici gravanti su proprietà private e non anche alle c.d. proprietà collettive, correttamente la sentenza impugnata, in mancanza di una norma espressa la quale equipari tali proprietà collettive ai beni demaniali, sulla

base di una interpretazione sistematica di singole disposizioni ha desunto il principio (la cui esistenza è stata confermata anche dalla Corte costituzionale che, con la sentenza 391/89 ha testualmente affermato che "diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, al regime di inalienabilità dei beni di uso civico . . . non inerisce la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità") della soggezione ad espropriazione per pubblica utilità».

4.6. Si aggiunge nell'ordinanza interlocutoria che, in effetti, come sostenuto nella citata sentenza n. 9986 del 2007, la Corte costituzionale, con la sentenza 11 luglio 1989, n. 391, sembrava propendere per l'espropriabilità dei terreni di uso civico — *in re propria* come *in re aliena* — là dove afferma che «al regime di inalienabilità dei beni di uso civico (che, più esattamente, dovrebbe definirsi di alienabilità controllata) non inerisce la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità, né può essere citata in contrario la sentenza n. 67 del 1957 di questa Corte».

La medesima propensione — si osserva ulteriormente nell'ordinanza interlocutoria — sembrerebbe trasparire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 1995, con la quale si ammette la sdemanializzazione del bene civico per effetto del solo decreto di esproprio, senza necessità né della preventiva assegnazione a categoria dei beni né della autorizzazione regionale, requisiti che sarebbero richiesti dalla legge quadro solo ai fini della procedura di sdemanializzazione per atto volontario della Pubblica Amministrazione.

4.7. Nell'ordinanza interlocutoria, di contro, si ricorda che, a sostegno della tesi secondo cui i beni gravati da uso civico non sono suscettibili di espropriazione forzata, è sovente menzionata la sentenza di questa Corte (della III Sez. civ.) n. 19792 del 2011, la quale – rimarca la II Sezione – è, tuttavia, riferita all'espropriazione forzata.

Si pone in luce come, secondo tale pronuncia, l'incommerciabilità che caratterizza i beni gravati da uso civico «comporta come inevitabile conseguenza che, al di fuori dei più o meno rigorosi procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza di quel pubblico interesse che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso ne vieti qualunque circolazione, compresa quella derivante dal processo esecutivo, quest'ultimo essendo posto a tutela (se non altro prevalente) dell'interesse del singolo creditore e dovendo quest'ultimo recedere dinanzi al carattere superindividuale e *lato sensu* pubblicistico dell'interesse legittimante l'imposizione dell'uso civico; e tale divieto comporta la non assoggettabilità del bene gravato da uso civico ad alcuno degli atti del processo esecutivo, a partire dal pignoramento, che ne è quello iniziale». Pertanto, si sottolinea nell'ordinanza interlocutoria, nessuna indicazione risolutiva è ricavabile da tale pronuncia.

4.8. Sempre in detta ordinanza, si rileva che neanche risulta decisiva ai fini della soluzione della lite la sentenza delle Sezioni unite n. 7021 del 2016, con cui è stato riconosciuto che «i beni oggetto di proprietà regoliera - ovvero, facenti parte del patrimonio agro-silvo-pastorale collettivo, inalienabile, indivisibile

ed inusucapibile, di gruppi familiari stanziati in territori montani del Veneto - possono essere assoggettati ad espropriazione per pubblica utilità anche a prescindere dall'autorizzazione o dal consenso della Regola stessa, della quale, peraltro, è necessario il preventivo parere, di modo che l'amministrazione espropriante possa procedere ad una valutazione comparativa dell'interesse pubblico alla cui realizzazione è preordinato il provvedimento ablatorio e di quello, costituzionalmente rilevante ai sensi degli artt. 9 e 44 Cost., al mantenimento dell'originaria destinazione dei beni regolieri, quale mezzo di salvaguardia dell'ambiente».

Al riguardo di questa decisione, la II Sezione rileva come i beni considerati nella pronuncia, come chiarito espressamente in motivazione, erano beni di proprietà privata.

4.9. Nell'ordinanza interlocutoria, si fa menzione, infine, della sentenza di questa Corte n. 17595 del 2020, rilevandosi che la decisione di merito aveva negato che la disciplina di cui al R.D. n. 1775 del 1933 sia una disciplina speciale, e quindi prevalente, rispetto a quella dettata dalla legge n. 1766 del 1927, con la conseguenza che la realizzazione sul bene gravato da uso civico di un bacino artificiale non giustificava l'inapplicabilità della disciplina sul riordino degli usi civici di cui alla citata legge n. 1766 del 1927, non rilevando che l'una sia successiva all'altra, giacché si tratta di normative con finalità diverse e non contrastanti tra loro. Secondo detta sentenza «la comparazione tra i contrapposti interessi oggetto di tutela, al fine di stabilire la prevalenza degli uni rispetto agli altri, è compito del legislatore e

nel R.D. n. 1775 del 1933 non vi è alcuna norma che possa essere interpretata nel senso indicato dalla ricorrente. Laddove, invece, il legislatore ha voluto affermare l'estinzione dei diritti di uso civico lo ha fatto espressamente: basti pensare, a solo titolo esemplificativo e con riferimento all'espropriazione per pubblica utilità, alla L. 31 gennaio 1994, n. 97, art. 12, comma 2, che ha previsto che "nei comuni montani i decreti di espropriazione per opere pubbliche o di pubblica utilità, per i quali i soggetti espropriati abbiano ottenuto, ove necessario, l'autorizzazione di cui alla L. 29 giugno 1939, n. 1497, art. 7, e quella del Ministero dell'ambiente, determinano la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti sui beni oggetto di espropriazione"».

4.10. In conclusione – si sostiene nell'ordinanza interlocutoria – il principio, fatto proprio dalla sentenza impugnata della Corte di appello di Roma – Sezione specializzata per gli usi civici n. 6/2017, secondo il quale, anche prima del 2015, i terreni di uso civico "in re propria" non possono essere espropriati per pubblica utilità se non siano stati preventivamente 'sdemanializzati' nei modi previsti dalla legge, è stato posto in dubbio con la richiamata sentenza di questa Corte Cass. 9986 del 2007, la quale ha riconosciuto che tali terreni sono suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità, e tanto ha fatto sulla base degli stessi argomenti spesi dalle ricorrenti in questa sede.

4.11. Si aggiunge, inoltre, che anche la giurisprudenza precedente si era espressa a favore dell'espropriabilità dei soli terreni di uso civico *in re aliena*, dovendosi anche considerare che i precedenti della Corte costituzionale sembrerebbero,

apparentemente, propendere per la soluzione fatta propria dalla citata sentenza di questa Corte n. 9986 del 2007.

4.12. Ad integrazione del compiuto percorso argomentativo, la II Sezione pone in evidenza come, a sua volta, la soluzione della controversa questione non sembra poter prescindere dalla scelta fatta dal legislatore nel 2015 con la legge n. 221 (attraverso l'inserimento, nel testo del d.P.R. n. 327/2001, del comma 1-bis all'art. 4), nel senso della non espropriabilità dei beni gravati da uso civico, occorrendo, pertanto, chiedersi se e in che misura tale scelta sia da considerare nella valutazione della legittimità di interventi ablatori assunti in precedenza e, per quanto riguarda il caso in esame, precedenti alla legge 8 agosto 1985, n. 431, che ha incluso le terre di uso civico tra i beni a rilevanza ambientale. Per completezza di esame, infine, con l'ordinanza interlocutoria si ricorda che «attualmente la materia degli assetti fondiari collettivi trova la sua regolamentazione nella l. n. 168 del 2017, la quale ha introdotto nell'ordinamento la nuova figura dei «domini collettivi», senza eliminare la tradizionale categoria degli «usi civici», né abrogare la fonte normativa (la l. 16 giugno 1927 n. 1766 [...])» (Corte cost. n. 228 del 2021, secondo la quale «Nel contesto del riformato Titolo V della Parte II della Costituzione, coniugato alla progressiva evoluzione degli assetti fondiari collettivi, la disciplina di questi ultimi appartiene ormai interamente alla materia "ordinamento civile" ed è tutta ricompresa nell'area della potestà legislativa esclusiva dello Stato»).

4.13. In definitiva, sulla scorta del complessivo impianto motivazionale adottato, riferito al variegato quadro della giurisprudenza di legittimità e di quella costituzionale, con l'esposta ordinanza interlocutoria, la II Sezione civile ha inteso rimettere a queste Sezioni unite la questione di massima di particolare importanza che si può compendiare nei seguenti interrogativi:

"è ammissibile l'espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da usi civici di dominio della collettività, prescindendo da una loro preventiva espressa sdemanializzazione? O si può ritenere sussistente una incommerciabilità (rectius: una indisponibilità) relativa di tali beni, che viene a cessare allorquando sopravvenga e si faccia valere un diverso interesse statale (o pubblico che sia), del tipo di quelli che si accertano e realizzano con il procedimento espropriativo per pubblica utilità ovvero con altri atti formali?"

5. Inquadramento storico degli usi civici.

Prima di affrontare i termini della questione di massima di particolare importanza sottoposta all'esame di queste Sezioni unite e di pervenire alla soluzione della stessa, si profila opportuno procedere ad un utile *excursus* della "storia" degli usi civici, la cui attualità è più che viva (come dimostra la stessa controversa questione rimessa a queste Sezioni unite), considerata anche la progressione degli interventi normativi che si sono cronologicamente succeduti sulla materia, fino ai tempi

più recenti (su cui *infra*), senza trascurare il rilevante dato fattuale ed oggettivo che ancora oggi – secondo attendibili stime – circa ¼ del territorio nazionale è gravato da usi civici.

Essi costituiscono, nell'esperienza giuridica, un istituto dai caratteri tanto particolari da far legittimamente dubitare che agli stessi possa essere assegnata una collocazione precisa e limitata all'interno dell'ordinamento; tuttavia, si afferma, se tale collocazione deve proprio e comunque essere rinvenuta nel rispetto di quelle esigenze logiche e sistematiche alle quali il giurista moderno non può rinunciare, essa dovrà essere ricercata all'interno della storia.

Difatti, la stessa espressione usi civici costituisce la sintesi di una serie di fenomeni complessi e diversificati tra loro: basti pensare ai diritti di uso civico su terreni privati ed ai demani collettivi, caratterizzati dalla diversa conformazione del territorio e dalle consequenziali diverse modalità con le quali queste forme di appartenenza collettiva vengono esercitate.

Gli usi civici sorgono nel Medioevo, ovvero nell'epoca in cui la concezione romanistica della proprietà è costretta a confrontarsi con l'influenza dei popoli barbari, per effetto della quale detta concezione del diritto di proprietà comincia a mutare.

Il concetto stesso di proprietà si modifica e - "in una economia arretrata, senza punti di riferimento, senza mercati, senza ordine, quello che conta non è l'astratta validità del titolo di proprietà quanto la concreta possibilità di utilizzare, di coltivare, di pascolare" - il baricentro del diritto si sposta dal soggetto titolare del diritto al bene e quindi alla cosa, ragion per cui il

punto di riferimento non è più l'astratta appartenenza del diritto ma il godimento e l'esercizio concreto. Questo è il periodo nel quale si assiste alla definitiva scomposizione della proprietà, dove può essere ceduto sia il dominio diretto che quello utile. E' il periodo nel quale il rapporto tra *dominium*, usufrutto e servitù, è strettamente connesso al dominio utile; è il periodo in cui sia l'uso che la servitù sono intesi come situazioni di appartenenza piena ed autonoma e come tali tutelate.

Nel Medioevo, quindi, viene a modificarsi il concetto stesso di proprietà e la perdita della connotazione soggettiva del diritto di proprietà riceve nuove motivazioni sotto un ulteriore e particolare aspetto: il rapporto tra utilitarista, ovvero utilizzatore del bene, e la porzione del terreno che riesce a coltivare, viene mediato dalla comunità.

Al riguardo, nel porsi la questione della distinzione tra bene della comunità e bene del singolo, si osservò che fosse ben possibile parlare, a fronte della proprietà individuale, di proprietà collettiva, appartenente ad una *universitas* e, quindi, ai suoi *cives*.

In questo stesso periodo nascono i contratti agrari (laddove nel diritto romano venne utilizzata la più generica *locatio*), che avrebbero avuto un grande sviluppo, intersecandosi con le situazioni reali e conformandosi secondo usi e consuetudini che sarebbero divenuti caratteri portanti, in siffatta materia, sia dei rapporti fondiari di natura reale sia di quelli di natura obbligatoria.

Durante il Medioevo, nasce e si sviluppa, altresì, il feudo

attraverso il quale la monarchia si garantisce l'obbedienza, la fedeltà, le risorse finanziarie e l'aiuto nelle guerre di un signore cui concede un territorio da cui trarre sostentamento per sé, per la propria famiglia e per la propria corte.

In questo stesso periodo la feudalità si sviluppa, in particolare, nel Mezzogiorno d'Italia, e qui rinasceranno le comunità territoriali stabili ed inizierà a crearsi un demanio proprio dei Comuni, che si articolerà parallelamente a quello feudale.

Il peculiare rapporto che legherà il Mezzogiorno al fenomeno degli usi civici e dei demani collettivi ebbe a costituirsi in questo periodo.

Successivamente, sulla scia del pensiero rivoluzionario francese, nella prima metà dell'Ottocento italiano verranno emanate le cd. leggi eversive della feudalità.

L'esperienza del Regno di Napoli fu la più rilevante per l'elaborazione di una disciplina organica dei demani collettivi e si realizzò in due distinti periodi: il primo che va dal 1808 al 1815 (anno della caduta di Napoleone) ed il secondo, quello borbonico, che va dal 1815 fino all'Unità di Italia.

Durante il primo periodo, la feudalità, poiché costituiva uno degli ostacoli più potenti alla rigenerazione di uno Stato, venne soppressa con la legge 2 agosto 1806, il cui art. 1 sancì che "la feudalità con tutte le sue attribuzioni resta abolita. Tutte le giurisdizioni sinora baronali, ed i proventi qualunque, che ci siano stati annessi sono reintegrati alla sovranità, della quale saranno inseparabili". L'art. 15 della medesima legge stabilì, inoltre, che "i demani che appartenevano agli aboliti feudi restano agli attuali

possessori. Le popolazioni egualmente conserveranno gli usi civici e tutti i diritti che attualmente posseggono sui medesimi, fino a quando di detti demani non ne sarà con altra nostra legge determinata e regolata la divisione, proporzionata al dominio e ai diritti rispettivi”.

A tale legge fece seguito la legge del 1° settembre 1806 sulla ripartizione dei demani ed il decreto dell’8 giugno 1807, che statuì come sotto il nome di demani, o terreni demaniali, fossero ricompresi “tutti i territori aperti, colti o inculti, qualunque ne sia il proprietario, sui quali abbian luogo gli usi civici, o le promiscuità” e stabilì che le predette terre sarebbero state ripartite nelle modalità indicate dal medesimo decreto.

Venne quindi istituita una Commissione feudale, con caratteristiche giurisdizionali, al fine di decidere le controversie tra Comune ed ex baroni.

Infine, ritornato il regno borbonico a Napoli, con un decreto del 30 giugno 1818 si continuò l’opera già iniziata e vennero individuati in tutte le province dei consiglieri allo scopo di applicare le leggi e redigere progetti per sistemare e dividere le terre demaniali.

Dopo l’unità d’Italia gli ordinamenti degli stati preunitari vennero, per quel che riguarda la questione in oggetto, unificati attraverso l’approvazione del codice civile del 1865. Contestualmente vennero emanati ulteriori rilevanti provvedimenti e fu individuato, all’interno del processo abolitivo, anche un profilo tendente alla necessaria soggettivizzazione dei beni collettivi, individuandosi nel Comune il soggetto che avrebbe dovuto

amministrare tali beni, iniziando un processo che da un lato avrebbe condotto alla separazione e diversificazione tra demanio pubblico e demanio collettivo e, dall'altro, avrebbe posto le basi per la nascita di un demanio comunale vero e proprio.

Fu con le leggi 24 giugno 1888 n. 5489 e 4 agosto 1894 n. 397, relative ai territori degli ex stati pontifici, che si ebbe, poi, un parziale ritorno di tale tendenza e si proseguì nell'opera di riordino degli usi civici.

Va, infine, ricordato che la presenza di varie tradizioni, di differenze tra legislazioni preunitarie e la giurisprudenza che pian piano si venne formando determinarono una diversa connotazione degli usi civici nelle province napoletane, nelle isole maggiori, nella Toscana, nelle ex province pontificie, nel Lazio, nella pianura padana, nell'arco alpino, in Trentino Alto Adige e nel Friuli Venezia Giulia.

6. Lo stato della legislazione attuale nella materia degli usi civici.

Nel 1924 venne costituita una Commissione ministeriale alla quale venne affidato il compito di redigere il testo del disegno di legge sul riordinamento degli usi civici, poi divenuto il regio decreto legge n. 751 del 24 maggio 1924.

Il predetto decreto disciplinò gli usi civici con particolare riferimento a quelli insistenti su terre private e a quelli del demanio civico, derivanti dal demanio universale appartenuto alle *universitatis* ed attribuito ai Comuni.

Il decreto costituì la normativa di riferimento per gli usi civici insistenti sull'intero territorio nazionale attribuendo un ruolo particolarmente rilevante al Comune, quale ente esponentiale della collettività, e distinse tra terre adatte al pascolo e terre idonee all'agricoltura, disciplinando al contempo le associazioni e le università agrarie. Si stabilì, inoltre, che il riconoscimento degli usi civici, non esercitati, dovesse essere richiesto entro due anni. Si giunse, quindi, alla emanazione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, che venne considerata, da una parte della dottrina, come un'opera "ben fatta... vigorosa nelle formulazioni normative e allo stesso tempo sufficientemente elastica, così da permettere all'interpretazione giurisprudenziale e amministrativa notevole capacità di sviluppo"; da altri autori venne considerata falsamente unificante, per altri ancora come un punto di equilibrio tra esigenze diverse, ritenendosi ambigua la dizione usi civici, sotto la quale vi erano unificati diversi e vari istituti, valutandosi contestualmente positivo il confronto con la dottrina giuridica relativa alla legislazione eversiva napoletana.

La citata legge base n. 1766 del 1927 si compone di 43 articoli, suddivisi in quattro capi.

Il primo disciplina l'accertamento, la valutazione e l'affrancazione degli usi civici; il secondo riguarda la destinazione delle terre gravate da usi civici e di quelle provenienti da affrancazione; il terzo la giurisdizione e la procedura; il quarto le disposizioni generali e transitorie.

L'espressione usi civici è contemplata nell'art. 1, il quale chiarisce l'ambito di applicazione della legge relativo anche

all'accertamento ed alla liquidazione degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune o di una frazione di Comune.

L'art. 4 distingue gli usi civici in essenziali, riconosciuti come tali per i bisogni della vita, e utili se comprendono in modo prevalente carattere e scopo di industria.

Dall'esame congiunto degli artt. 1 e 3 emerge che nell'ambito delle situazioni dominicali collettive individuate dal legislatore esistono quattro classi di situazioni giuridiche diversamente strutturate.

La prima comprende i diritti reali collettivi di godimento su fondo altrui; la seconda include le proprietà collettive e, più in particolare, le proprietà collettive aperte (definite, da parte di alcuni orientamenti dottrinali, domini collettivi, demani civici, demani universali, demani comunali, terre d'uso civico); la terza classe comprende proprietà collettive chiuse formate dai discendenti di particolari comunità; la quarta classe, infine, include le situazioni di promiscuità ossia situazioni di promiscuo godimento dello stesso fondo da parte della collettività.

Gli artt. 5, 6 e 7 regolano la misura del compenso per la liquidazione dei diritti. L'art. 9 riguarda le terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni ed alle associazioni e disciplina la possibilità, a domanda degli eventuali occupatori, di legittimazione, a determinate condizioni, e, in assenza, la restituzione al Comune.

Tale disposizione consente di affermare che i fondi di cui innanzi sono soggetti a un regime di indisponibilità, che trova deroga

nelle sole (limitate) ipotesi previste dalla legge n. 1766/1927 (legittimazioni: art. 9; autorizzazioni all'alienazione e al mutamento di destinazione: art. 12; quotizzazioni: art. 13, e da altrettante limitate previsioni di leggi speciali).

Assumono in questa sede particolare rilievo gli artt. 11 e 12, contenuti nel capo II che regola la destinazione delle terre gravate da usi civici e di quelle provenienti dall'affrancazione.

L'art. 11 prevede che "i terreni assegnati ai Comuni o alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti relative alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, e quelli che perverranno ad essi in applicazione della presente legge, nonché gli altri posseduti da Comuni o frazioni di Comuni, università, ed altre associazioni agrarie comunque denominate, sui quali si esercitano usi civici, saranno distinti in due categorie: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria".

L'art. 12 prevede che "per i terreni di cui alla lettera a) si osserveranno le norme stabilite nel capo 2° del titolo 4° del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267. I Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale, alienarli o mutarne la destinazione. I diritti delle popolazioni su detti terreni saranno conservati ed esercitati in conformità del piano economico e degli articoli 130 e 135 del citato decreto, e non potranno eccedere i limiti stabiliti dall' art. 521 del Codice civile".

Le ulteriori norme della citata legge, che non vengono qui in rilievo, sono relative alla giurisdizione ed alla procedura.

Accanto alla legge di cui innanzi viene in considerazione il r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, recante il regolamento per l'esecuzione della citata legge 16 giugno 1927, n. 1766 sul riordinamento degli usi civici del Regno e costituito da 85 articoli suddivisi in quattro titoli.

In particolare, rilevano in questa sede gli artt. 39 e 41. Il primo disciplina il procedimento per ottenere l'autorizzazione all'alienazione, mentre il secondo le modalità di mutamento di destinazione del fondo gravato da uso civico.

Va, inoltre, evidenziato come, nel corso degli anni, gli usi civici abbiano assunto una valenza ambientale e paesaggistica sempre di maggior rilievo. Dapprima fu approvata la legge n. 1497 del 1939, la quale già prevedeva vincoli paesaggistici ma di natura eminentemente amministrativa (poiché collegati al provvedimento amministrativo ed alle sue vicende); è sopravvenuta, poi, la legge 8 agosto 1985, n. 431 (cd. legge Galasso), il cui art. 1, lett. h, modificando l'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, ha sottoposto a vincolo paesaggistico, tra gli altri beni, le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici.

Rileva, altresì, l'art. 1-bis della stessa legge n. 431 del 1985, la quale ha prescritto che le Regioni redigano piani territoriali paesaggistici o piani urbanistico-territoriali con medesime finalità di salvaguardia dei valori paesistici ed ambientali.

Il successivo d.P.R. 7 gennaio 1992 ha individuato i criteri di integrazione e di coordinamento delle attività conoscitive dello Stato, delle autorità di bacino e delle Regioni, e annovera tra i

dati conoscitivi gli usi civici ai fini della redazione dei piani di bacino previsti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183.

Gli usi civici sono, inoltre, disciplinati dalla legge quadro sulle aree protette n. 394 del 6 dicembre 1991, nell'ambito del regolamento del parco e del piano parco (artt. 11 e 12).

Deve essere rimarcato, per il rilievo dello stesso in un'ottica storico-evolutiva della disciplina degli usi civici, il disposto dell'art. 74 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" (che ha modificato l'art. 4 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327), il quale - come già sottolineato nell'ordinanza interlocutoria - prevede che: "Ai fini della gestione e dello sviluppo sostenibile del territorio e delle opere pubbliche o di pubblica utilità nonché della corretta gestione e tutela degli usi civici, all'articolo 4 (L) del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, dopo il comma 1 è inserito il seguente: «1-bis. 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».

Viene, infine, in considerazione la legge 20 novembre 2017 n. 168, la quale ha riconosciuto i domini collettivi come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie (su cui si ritornerà in seguito).

7. La distinta tipologia, la natura e il regime giuridico degli usi civici.

Come già posto in risalto, la legge n. 1766 del 1927 nasce con la finalità di disciplinare in modo esaustivo e unitario tutti gli usi civici, indipendentemente dalle peculiarità storico-geografiche, e conseguentemente normative, che li avevano contraddistinti nel passato.

Purtuttavia, all'interno di detti usi due categorie e due regimi normativi sono stati comunque individuati, in considerazione della diversità originaria della proprietà del terreno.

La citata legge base del 1927 non reca, in effetti, una definizione espressa degli usi civici, ma li qualifica indistintamente come riconducibili a due diversi diritti di godimento delle terre che ne costituiscono oggetto: l'uso civico propriamente detto e il c.d. demanio civico.

La natura giuridica dei primi è ricondotta, dai prevalenti orientamenti scientifici, sia sulla base del riferimento letterale normativo che della inerente "ratio", a quella di diritti reali "sui generis" gravanti su terre altrui e dal tratto proprio, siccome caratterizzati dall'inerenza al bene, dal diritto di seguito, dall'assolutezza e dalla dimensione "erga omnes" delle tutele; la connotazione peculiare consiste nel realizzare un uso di matrice non codicistica che spetta alla persona "uti civis", ossia quale membro di un ampio gruppo di soggetti e non come singolo individuo.

La natura giuridica dei secondi è condizionata dal caratterizzarsi come beni di c.d. proprietà collettiva, la cui disciplina – così

come condensata, principalmente, negli artt. 9, 11, 12, 13, 21 e 29 della stessa legge fondamentale n. 1766 del 1927 (la cui regolamentazione è stata conservata e rafforzata dagli interventi normativi sopravvenuti) – è, nella sua essenza, equiparabile a quella dei beni demaniali, per quanto si desume dal loro regime di inalienabilità, inusucapibilità, immodificabilità e di conservazione del vincolo di destinazione, il quale può subire una deroga solo mediante un'apposita "sdemanzializzazione".

Quindi, i diritti civici "in re aliena" consentono l'esercizio del diritto di trarre alcune utilità (pascolo, legnatico, fungatico, caccia, pesca, acquatico, cava dei sassi, semina) da un fondo altrui; invece, il c.d. demanio civico (qualificato anche dominio collettivo o demanio universale o comunale) consiste nel godimento di terre proprie della collettività ("in re propria").

Gli usi che gravano sui terreni dei privati sono destinati alla liquidazione ossia alla soppressione mediante apporzionamento dei terreni stessi ed assegnazione di una porzione al Comune, quale ente esponente della collettività titolare dell'uso civico.

Solo a questi – secondo la giurisprudenza di legittimità - è destinato l'onere di denuncia di cui all'art. 3 della legge n. 1766 del 1927, nonché lo speciale procedimento di liquidazione e solo su tali fondi va sostenuto che, in caso di espropriazione per causa di pubblica utilità, i diritti di uso civico si trasferiscono sull'indennità di espropriazione (come chiarito con la fondamentale sentenza delle SU n. 1671 del 1973, su cui si ritornerà, in modo più approfondito, in seguito).

Agli usi civici *in re propria* si riferiscono le disposizioni concernenti l'accertamento delle arbitrarie occupazioni da parte dei privati al fine alternativo della legittimazione a favore dell'occupatore o della reintegra per la destinazione dei terreni al soddisfacimento di pubbliche finalità nei modi previsti dalla legge.

Il regime di inalienabilità ed indisponibilità analogo a quello dei beni demaniali comporta, peraltro, che l'inalienabilità permanga, fino all'eventuale provvedimento del Ministero dell'Agricoltura e foreste (ora della Regione) che ne autorizza "l'alienazione" (o la sottrazione, peraltro non definitiva, alla loro attuale destinazione), provvedimento nel quale (e nel quale soltanto) può ravvisarsi un atto di sdemanializzazione (art. 12 della legge n. 1766/1927 e artt. 39 e 41 del regolamento approvato con r.d. n. 332/1928).

Il quadro normativo degli usi civici collettivi è stato innovato, integrato e specificato con ulteriori successivi interventi normativi, che hanno corroborato – come già messo in evidenza – la loro già stringente e peculiare disciplina giuridica.

In questa direzione – soprattutto nell'ottica di valorizzarne la tutela ambientale e paesaggistica – è intervenuta la legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge "Galasso") che, come già evidenziato, ha assoggettato al vincolo paesaggistico "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici". Anche la legge quadro sulle "aree protette" - la n. 394 del 6 dicembre 1991 – ha, come già rimarcato, previsto la generale

conservazione e valorizzazione dei beni gravati da uso civico eventualmente presenti nel territorio sul quale si estende il parco.

Un importante rilievo, inoltre, va conferito al d. lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali) e, in ultimo, della Legge n. 168/2017 (Norme in materia di domini collettivi).

Difatti, mentre l'articolo 142 del Codice dei beni culturali prevede che *"sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo:...h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici"*, l'articolo 3, comma primo, della Legge n. 168/2017 recita: *"l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici"*. Il terzo comma dello stesso art. 3 di quest'ultima legge, poi, sancisce che: *"Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale"*, laddove – si noti – l'uso del verbo "resta" va ritenuto manifestazione consapevole di quanto già previsto dalla legge del 1927 e l'aggiunta specificativa della "perpetua destinazione agro-silvo-pastorale" è sintomatica di una connotazione di "intangibilità di tali beni" nella loro funzione e nella finalità che perseguono, da cui – ad avviso dei predomanti orientamenti dottrinali – scaturirebbe la loro

inassoggettabilità alla procedura “incondizionata” di espropriazione per pubblica utilità, da intendersi, perciò, attuabile solo previa “sdemanializzazione” o “sclassificazione” da parte della competente autorità.

In altri termini, all’indisponibilità dei diritti di uso civico fa riscontro il regime di intangibilità, che quei diritti caratterizza, preservandoli, in via generale, da ogni negativa interferenza, suscettibile di provenire dall’esterno (regime, questo, che deve ritenersi avvalorato anche dalla previsione generale di cui all’art. 4, comma 1, del d.P.R. n. 327/2001, recante il T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, secondo cui “*I beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione*”).

E’ particolarmente rilevante osservare come – a seguito delle ultime pronunce della Corte costituzionale (le sentenze n. 71/2020 e n. 236/2022), dichiarative dell’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni normative regionali invasive della competenza statale (come prevista dall’art. 117, comma 2, lett. s), Cost.), in quanto determinanti una non consentita compressione della proprietà collettiva – sia stata ancor più esaltata la nuova dimensione, in un’ottica costituzionale, che hanno assunto gli usi civici “in re propria”, a seguito dell’ultimo intervento legislativo di cui alla citata legge n. 168/2017 (alla quale, con l’art. 63-bis del recente d.l. 31 maggio 2021, n. 77,

conv. dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, sono stati aggiunti, nell'art. 3, i nuovi commi 8 *bis*, *ter* e *quater*), per effetto della quale la salvaguardia del regime dei beni di uso civico collettivo deve operare in assoluta sinergia con la tutela paesistico-ambientale, con la conseguenza che i domini collettivi, da qualificarsi come "ordinamento giuridico primario delle comunità originarie e riferiti ad una collettività di membri, che traggono normalmente utilità dal fondo", vanno riconosciuti come un istituto costituente attuazione anche degli artt. 2, 9, 42, comma 2, e 43 Cost.

8. La risoluzione della questione di massima di particolare importanza alla luce del progresso stato giurisprudenziale e dell'evoluzione normativa nella materia degli usi civici.

E' arrivato il momento di pervenire alla conclusione risolutiva della questione di massima di particolare importanza prospettata con i ricorsi sull'ammissibilità o meno dell'espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da usi civici di dominio della collettività, ovvero prescindendo da una loro preventiva (siccome da considerarsi non necessaria) sdemanializzazione oppure irrealizzabile senza un precedente provvedimento espresso di sdemanializzazione.

Queste Sezioni unite propendono – così come la prevalente dottrina e la precedente giurisprudenza di questa Corte, quasi del tutto univoca – per la tesi negativa: se l'espropriazione deve escludersi per tutti i beni appartenenti al patrimonio indisponibile

“poiché questi non possono essere sottratti alla loro destinazione” se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828 c.c.), per cui occorre un’espressa norma di legge per consentirne l’espropriazione per pubblica utilità, lo stesso principio deve essere estendibile – a maggior ragione – al demanio pubblico (dello Stato e degli enti territoriali), che ha già una destinazione di interesse pubblico, la quale può essere modificata solo con il venir meno della demanialità, o con la destinazione ad altro uso, disposta dall’autorità competente.

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

La stessa Corte costituzionale – con due sentenze più risalenti ma più chiare ed univoche di quelle più recenti – ha sostenuto che tutta la materia degli usi civici dei beni di proprietà collettiva rientra nell’ambito del diritto pubblico (sentenza n. 67 del 1957) e che la natura di tali beni (equiparabile a quella dei beni demaniali) non consente di sottoporli ad espropriazione per pubblica utilità potendo questa effettuarsi solo per la proprietà privata terriera (sentenza n. 78 del 1961).

Anche il Consiglio di Stato, nei vari pareri espressi, ha messo in evidenza che, più che un’astratta inespropriabilità, deve affermarsi che i citati beni di uso civico, come per i beni

indisponibili in genere, la destinazione ad altre finalità di pubblico interesse può avvenire solo in virtù di un atto di sclassificazione, che deve contenere "la comparazione dei vari interessi"; tale atto può avere come motivo di pubblico interesse l'esecuzione di un'opera pubblica, ma nel suo oggetto deve sempre contenere un provvedimento diretto alla sclassificazione dei beni.

Ma soprattutto questa Corte - nella stessa composizione a Sezioni unite (ancorché pronunciandosi in tema di giurisdizione) - già nel 1973, con la dirimente sentenza n. 1671 (in precedenza più volte richiamata), aveva, affrontando la controversa questione in modo frontale, condiviso la su esposta soluzione affermando, in modo inequivoco, il seguente complessivo principio di diritto: *"Qualora i beni appartenenti a privati, sui quali si esercita l'uso civico, vengano espropriati per pubblica utilità prima della liquidazione prevista dalla legislazione in materia (legge 16 giugno 1927, n 1766 e r.d. 26 febbraio 1928, n 332) le ragioni derivanti dai diritti di uso civico si trasferiscono sulla indennità di espropriazione. Se, invece, l'uso civico si esercita su beni appartenenti alla collettività (terre possedute dai comuni, frazioni di comune, comunanze, partecipanze, università ed altre associazioni agrarie), il regime di inalienabilità e di indisponibilità cui i beni stessi sono assoggettati - e che permane, per quelli concessi in enfiteusi, fino all'eventuale affrancazione, e per quelli conservati ad uso civico fino al decreto del ministro dell' agricoltura che ne autorizza l'alienazione - comporta che i beni anzidetti non sono espropriabili per pubblica*

utilità se non previa 'sdemanializzazione'. Poiché l'atto di sdemanializzazione può ravvisarsi soltanto nel provvedimento previsto dalla legge, il Commissario per gli Usi civici conserva la propria giurisdizione - in tema di verifica delle occupazioni arbitrarie secondo le norme della citata legislazione - anche se il terreno oggetto d'indagine, ai fini della sua appartenenza o meno alla collettività degli utenti, risulti espropriato per pubblica utilità, in quanto né la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, né il provvedimento di espropriazione possono avere efficacia equipollente all'atto di sdemanializzazione del bene”.

Nell'ampia motivazione svolta (poggiante su un'adeguata impostazione logico-sistematica del quadro normativo e giurisprudenziale in materia), che poi costituì la premessa necessaria per adottare la soluzione attinente alla questione di giurisdizione di cui le Sezioni unite erano state investite, si osservò, in primo luogo, che non può ritenersi equivalente ad un provvedimento di sdemanializzazione di beni civici (di dominio collettivo) la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera in vista della quale viene, poi, dato seguito all'espropriazione dei terreni gravati da siffatti usi civici. Si aggiunse, poi, che, a voler prescindere dalla considerazione che il provvedimento di "sdemanializzazione" - ravvisabile nell'autorizzazione (ad alienare i terreni o sottrarli alla destinazione civica in atto) da parte (allora) del Ministro per l'Agricoltura e Foreste di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 - non ammette equipollenti, sta di fatto che un equipollente non potrebbe rinvenirsi in un

provvedimento emesso da una diversa autorità nell'esercizio di un potere diverso da quello attribuito in materia di usi civici (e non attribuito per la composizione di interessi pubblici eventualmente in contrasto): in un provvedimento, in definitiva, munito di una sua funzione tipica quale provvedimento costituente presupposto dell'espropriazione per causa di pubblica utilità. E lo stesso è da dire per la detta espropriazione, la quale lungi dall'incidere sulla qualità dei beni cui si riferisce nel senso di operarne (se siano civici) la sdemanializzazione, presuppone proprio quest'ultima attività quale condizione per l'insorgenza dello stesso potere espropriativo.

Pertanto, concludono le Sezioni unite nella sentenza n. 1671 del 1973 in esame, la tesi del ricorrente (in quel caso), secondo cui l'asserita demanialità civica dei terreni sarebbe venuta meno in conseguenza dell'espropriazione per pubblica utilità, poggia evidentemente sull'erroneo presupposto che l'espropriazione determini *ex se* o quanto meno *ipso iure* l'obiettivo sclassificazione del bene civico (una sdemanializzazione, cioè, per equipollente o di diritto), con la conseguente conversione in diritto all'indennità, al pari di qualsiasi proprietà privata, dell'uso civico delle popolazioni su terre proprie.

Tale soluzione – ad avviso di queste Sezioni unite – è da confermare e la sua condivisibilità risulta avvalorata da tutte le pregresse considerazioni, anche in relazione ai menzionati sopravvenuti interventi normativi.

Del resto, l'unica vera pronuncia contraria successiva – la sentenza n. 9986 del 2007 della II Sezione civile – è sostanzialmente apodittica, ponendo riferimento, a fronte di un motivo, rigettato, ampiamente approfondito e sviluppato (basato sull'univoco quadro giurisprudenziale precedente), ad un'asserita interpretazione sistematica – avallata dalla sentenza n. 391/1989 della Corte costituzionale – conducente alla conclusione che "diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, al regime di inalienabilità dei beni di uso civico non inerisce la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità", con la loro conseguente assoggettabilità a quest'ultima procedura. Conclusione, invero, adottata senza confrontarsi con la pregressa giurisprudenza di legittimità, ivi inclusa la citata sentenza delle Sezioni unite n. 1671/1973, ed obliterando anche la pressoché univoca giurisprudenza costituzionale, pur essa contraria alla tesi dell'espropriabilità per pubblica utilità dei beni collettivi gravati da usi civici (oltre alla pronuncia della Corte costituzionale n. 156/1995, si ricordano le ulteriori, precedenti, decisioni recanti i nn. 78/1961, 18/1965, 99/1969 e 93/1970), come desumibile – per quanto prima posto in risalto – anche da quella successiva e più recente.

Ciò che, peraltro, è avvenuto anche con la giurisprudenza di questa Corte.

Così, ad esempio, la sentenza della II Sezione n. 17595 del 2020, nell'escludere la sussistenza di un rapporto di specialità tra il r.d. 1755 del 1933 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici) e la legge n. 1766 del 1927, afferma che "la comparazione tra i contrapposti interessi oggetto di tutela, al fine di stabilire la prevalenza degli uni rispetto agli altri, è compito del legislatore e nel r. d. n. 1775 del 1933 non vi è alcuna norma che possa essere interpretata nel senso indicato dalla ricorrente. Laddove, invece, il legislatore ha voluto affermare l'estinzione dei diritti di uso civico lo ha fatto espressamente: basti pensare, a solo titolo esemplificativo e con riferimento all'espropriazione per pubblica utilità, all'art. 12, comma 2, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, il quale ha previsto che "nei comuni montani i decreti di espropriazione per opere pubbliche o di pubblica utilità, per i quali i soggetti espropriati 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".

Rileva, inoltre, anche la precedente sentenza della III Sezione n. 19792 del 2011, la quale ha affermato che "un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di espropriazione forzata, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta, che, al di fuori dei procedimenti di liquidazione dell'uso civico e

prima del loro formale completamento, la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione, compresa quella derivante dal processo esecutivo, quest'ultimo essendo posto a tutela dell'interesse del singolo creditore, e dovendo perciò recedere dinanzi al carattere superindividuale e *lato sensu* pubblicistico dell'interesse legittimante l'imposizione dell'uso civico; siffatto divieto comporta, pertanto, la non assoggettabilità del bene gravato da uso civico ad alcuno degli atti del processo esecutivo, a partire dal pignoramento”.

Occorre evidenziare che il predetto principio, che è stato affermato in relazione al processo esecutivo non in rilievo in questa sede, muove da principi e rilevanti considerazioni generali in tema di beni gravati da usi civici, comunque importanti ed asseverativi del peculiare regime giuridico al quale sono sottoposti gli usi civici collettivi. La sentenza, infatti, dopo aver ricostruito storicamente l'origine degli usi civici, analizza gli interventi normativi che si sono avvicinati nel tempo incidendo sulla loro originaria funzione. Si afferma, quindi, che la persistente vitalità dell'istituto - nonostante fin dal 1927 se ne fosse prevista appunto la "liquidazione" - poggia ora su di una sua tendenziale mutazione funzionale, essendo, cioè, riconosciuta all'uso civico una nuova caratterizzazione della sua natura di bene collettivo, in quanto utile - anche se non soprattutto - alla conservazione del bene ambiente e, oltretutto, per ciò stesso non soltanto a favore dei singoli appartenenti alla collettività dei fruitori del bene nel singolo contesto territoriale

collegato alle possibilità di concreto utilizzo dell'immobile, ma evidentemente alla generalità dei consociati.

Sicché, si osserva ulteriormente nella sentenza in discorso, "tale mutamento di funzione non rileva, in questa sede, dinanzi alla chiarezza della legislazione nazionale e regionale tuttora in vigore, la quale continua a disciplinare l'istituto coi suoi caratteri originari, salvo a prevedere forme sempre più agili di superamento del rigoroso regime di gestione e di circolazione".

Muovendo da quanto innanzi, la stessa sentenza evidenzia come la giurisprudenza di legittimità riconduca i beni gravati da uso civico a quelli demaniali, alla luce delle caratteristiche che li accomunano, prima fra tutte l'inalienabilità.

9. Conclusioni.

Poiché i beni gravati da uso civico di dominio collettivo sono assimilabili a quelli demaniali (costituendone – secondo alcuni indirizzi – una particolare categoria), l'approdo ermeneutico, in relazione al loro regime giuridico sul punto, non può essere che lo stesso, nel senso che l'esperimento della procedura espropriativa per pubblica utilità, affinché possa essere ritenuta legittima, deve essere proceduta dalla preventiva "sdemanializzazione" di siffatti tipi di beni.

Pertanto la "sdemanializzazione degli usi civici collettivi" non può verificarsi – "mediatamente" – direttamente con l'esecuzione di una procedura di espropriazione per pubblica utilità e ciò anche in virtù della ragione di fondo che, a fronte della garanzia della

quale godono gli interessi primari della persona (anche nella forma della soggettività collettiva, propriamente tutelata dalla disciplina degli usi civici "in re propria"), nessuno spazio può considerarsi aperto a valutazioni discrezionali di autorità amministrative o, comunque, esercenti attività di corrispondente natura, potendo e dovendo esse operare nella più stretta osservanza delle norme e dei criteri prefissati dalla legge; il che induce a configurare i relativi provvedimenti come atti vincolati, ovvero adottabili con mera efficacia esecutiva, in virtù della funzione peculiarmente assolta.

La "sdemanializzazione" deve, quindi, realizzarsi tramite le procedure e sulla base dei criteri individuati dalla legge per ciascuna categoria di beni pubblici e non attraverso una mera comparazione di interessi pubblici connessi all'utilizzazione del bene attuata dall'autorità espropriante secondo le regole del diritto amministrativo comune.

Una diversa interpretazione si porrebbe in contrasto con la disciplina e la finalità stessa degli usi civici.

In definitiva, con riferimento alla questione di massima di particolare importanza sottoposta al vaglio di queste Sezioni unite, va affermato il principio in virtù del quale i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla (ovvero considerati implicitamente estinti) per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità, poiché la loro natura giuridica assimilabile a quella demaniale lo impedisce,

essendo, perciò, necessario, per l'attuazione di una siffatta forma di espropriazione, un formale provvedimento di sdemanializzazione, la cui mancanza rende invalido il citato decreto espropriativo che implichi l'estinzione di eventuali usi civici di questo tipo ed il correlato trasferimento dei relativi diritti sull'indennità di espropriazione.

Ne consegue che, difettando pacificamente nella controversia a cui si riferiscono i ricorsi dell'Enel Produzione s.p.a. e dell'E-distribuzione s.p.a. l'adozione di un provvedimento di sdemanializzazione, devono essere respinti il secondo motivo proposto dalla ricorrente Enel Produzione s.p.a. e il terzo motivo dell'altra ricorrente E-distribuzione s.p.a., che involgono specificamente la questione di massima di particolare importanza risolta con la presente sentenza.

L'esame degli altri motivi di ambedue i ricorsi viene rimessa alla Seconda Sezione civile, che provvederà a regolare anche le spese di questa parte del giudizio trattata e definita da queste Sezioni unite.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni unite, rigetta il secondo motivo del ricorso di Enel Produzione s.p.a. e il terzo motivo del ricorso di E-distribuzione s.p.a.

Rimette l'esame degli altri motivi dei due ricorsi alla Seconda Sezione civile, a cui demanda anche la regolazione delle spese del giudizio svoltosi dinanzi alle Sezioni unite.

Così deciso nella camera di consiglio delle Sezioni unite in data 4