



1 5 SET 2025 IL

COMMISSARIO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI PER LE REGIONI LAZIO,
UMBRIA e TOSCANA Antonio Perineili

ha pronunciato la seguente ordinanza

nel procedimento iscritto al n. 33 del registro generale contenzioso civile dell'anno 2024, trattenuta in decisione il 14 aprile 2025 promossa dall' Associazione regionale università Agrarie del Lazio (ARUAL) nei confronti dell'Università Agraria di Valmontone (87001530580), di Infrastrutture Wireless Italiane S.p.A. (C.F. e P.IVA 08936640963), rappresentata e difesa dagli avv.ti Filippo Lattanzi e Francesco Saverio Cantella in cui sono intervenuti, in qualità di cives Sara Terzini (C.F. TRZSIZA.87R55C858V) e Franco Masella (C.F. MSLFNC86L23C858U), rappresentati nella qualità di cives e utenti di Valmontone, rappresentati e difesi dall'avv. Roberto Renzi,

premesse che

Con esposto del 2 settembre 2024 l'Associazione regionale università agrarie del Lazio ha denunciato a questo Commissario l'illegittima occupazione di proprietà collettive site nel Comune di Valmontone, località Mezzaselva e censite in catasto al foglio 16, particella 2/p da parte della società Infrastrutture wireless italiane spa (IN WIT).

Veniva quindi iniziato - d'ufficio - il presente procedimento.

Con comparsa depositata in data 04.12.2024 si è costituita in giudizio l'Università agraria di Valmontone deducendo di aver legittimamente concesso in locazione alla società Infrastrutture wireless italiane spa una porzione di terreno per installarvi le sue apparecchiature.

Rilevava che, seppure l'opera insistesse su una proprietà collettiva, non era necessaria alcuna autorizzazione ai sensi dell'articolo 54-bis del D.lgs. 1^o agosto 2003 n. 259 (codice delle comunicazioni).

All'udienza del 09.12.2024 intervenivano in giudizio Sara Terzini e Franco Maselli chiedendo di sollevarsi questione di legittimità costituzionale dell'articolo 54-bis del D.lgs. 1^o agosto 2003 n. 259 (codice delle comunicazioni).

All'udienza del 14 aprile 2025 la causa veniva trattenuta in decisione.

diritto

1 .Esaminati gli atti del procedimento, ritiene il giudicante di dover sollevare — come richiesto dagli intervenienti - la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 54-bis, del decreto legislativo n. 259 del 2003, convertito con che così dispone: "1. Per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici non è necessaria l'autorizzazione di cui all'articolo 12, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e, ((nei casi di installazione delle infrastrutture di cui agli articoli 11, 15, 16, 17 e 19)) del presente codice e di realizzazione di iniziative finalizzate a potenziare le infrastrutture e a garantire il funzionamento delle reti e l'operatività e continuità dei servizi di telecomunicazione, non si applica il vincolo paesaggistico di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 ".

L' articolo sopra richiamato esclude l' applicazione del procedimento di mutamento di destinazione d'uso di cui all'articolo 12 della legge 1766 del 1927.

2.La questione è rilevante ai fini del presente giudizio.

Infatti questo giudice dovrebbe limitarsi a prendere atto della realizzazione di una rete di trasmissione e della non necessità del provvedimento di mutamento di destinazione d'uso ai sensi dell'art. 12, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, che nel vietare ai Comuni ed alle associazioni di alienare o mutare di destinazione i terreni di cui alla lettera a) del precedente art. 11, e cioè quelli convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente, fa salvo il caso in cui l'alienazione o il mutamento siano autorizzati dal ministero per l'economia

nazionale (poi ministero dell'agricoltura, oggi Regione), e dell'art. 41 del Regolamento per la esecuzione della predetta legge Regio Decreto 26 febbraio 1928, n.332.

Nel caso in esame, qualora non trovasse applicazione l'articolo 54-bis, del decreto legislativo n. 259 del 2003, difettando tale autorizzazione l'opera sarebbe illegittima e non potrebbe incidere validamente sulle proprietà collettive.

L'univocità della previsione legislativa non consente diverse interpretazioni e la sdemanializzazione deriva direttamente dalla legge impugnata.

Neppure è necessario svolgere alcuna attività istruttoria essendo pacifici i fatti di causa e l'originaria presenza degli usi civici tanto che la causa, sull'accordo delle parti, veniva trattenuta in decisione.

3.La questione poi non è manifestamente infondata.

4.Invero l'articolo 54-bis del decreto legislativo 259 del 2003 veniva introdotto dall'articolo 18, comma VII, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune" convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

Ritiene innanzitutto il Commissario che difettino i presupposti della necessità e dell'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale quale il decreto-legge riguardando la previsione opere che non si sa se e quando verranno realizzate nel futuro.

Invero le situazioni straordinarie che legittimano il ricorso alla decretazione d'urgenza dovrebbero preesistere all'esercizio del potere legislativo.

D'altro canto, la detta abolizione, essendo frutto di una «mera scelta politica» dell'esecutivo, non presenta alcun connotato d'urgenza.

5. Deve inoltre osservarsi che la materia degli usi civici è disciplinata in modo tendenzialmente esaustivo da norme statali: Legge 16 giugno 1927 n. 1766 e Regolamento approvato con R.D. n. 322 del 1928 e dalla Legge 168/2017.

La disciplina censurata elude completamente tale normativa eliminando la necessità del mutamento di destinazione d'uso nel caso di realizzazione di reti di comunicazione.

Essa, ad avviso di questo Commissario, presenta plurimi aspetti di incostituzionalità.

6. Innanzitutto per violazione dell'articolo 9 della Costituzione.

Deve rilevarsi che con la legge costituzionale Il febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente), la tutela dell'ambiente è stata espressamente inserita nelle previsioni di cui all'art. 9 Cost.

La disciplina degli usi civici ha una forte valenza ambientale.

Infatti, già con l'articolo 1, lettera h), della legge 8 agosto 1985 n. 431, sono state sottoposte a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 <<le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici>>.

Tale previsione viene ribadita dall' articolo 142 del d.lgs. n. 42 del 2004 che dichiara di interesse paesaggistico, tra le altre, "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici " (lettera f) che quindi vengono inserite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Infine, l'articolo 3, comma VI, della legge 168/2017 ha stabilito che "6. Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, 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".

La funzione di tutela dell'ambiente svolta dagli usi civici è stata poi magistralmente ricostruita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (si vedano per tutte l'ordinanza n. 316 del 1998 e le sentenze nn. 46/95 e 133/93).

La Corte Costituzionale ha evidenziato un <<interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di "una integrazione fra uomo e ambiente naturale (sentenza n. 46 del 1995).

Essi incidono sull'ambiente e sul paesaggio, perché contribuiscono alla salvaguardia di questi ultimi.

In particolare, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 391 del 1989, ha affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale - nel caso dei beni civici - l'interesse «*di* conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'articolo 9, secondo comma, Cost.».

In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007).

Anche la Corte di Cassazione ha ricostruito la nozione di bene pubblico "quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali" (Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011).

Nel caso di specie invece l'eliminazione della procedura del mutamento di destinazione d'uso esclude, a priori, qualsiasi considerazione degli stessi sotto il profilo ambientale.

Giova osservare al riguardo che l'articolo 3, comma VI, della legge 168/2017, prevede che il vincolo ambientale "è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici".

7 .La mancanza di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso nel caso di realizzazione di reti di comunicazione viola altresì il diritto costituzionale di difesa sancito dall'articolo 24 della Costituzione.

Tale norma è infatti posta a presidio del diritto alla tutela giurisdizionale (ordinanza n. 32 del 2013), assumendo così una valenza processuale (ordinanze n. 244 del 2009 e n. 180 del 2007). In particolare, l'art. 24, come pure il successivo art. 113 Cost., enunciano il principio dell'effettività del diritto di difesa, il primo in ambito generale, il secondo con riguardo alla tutela contro gli atti della pubblica amministrazione, ed entrambi tali parametri sono volti a presidiare l'adequatezza degli strumenti processuali posti a disposizione dall'ordinamento per la tutela in giudizio dei diritti,

operando esclusivamente sul piano processuale (in tal senso, ex plurimis, sentenza n. 20 del 2009). Ne deriva che la violazione di tale parametro costituzionale può considerarsi sussistente nei casi di («sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione» (sentenza n. 237 del 2007) o di imposizione di oneri tali da compromettere irreparabilmente la tutela stessa (ordinanza n. 213 del 2005).

Nel caso di specie la norma impugnata eliminando la necessità dell'adozione del provvedimento di mutamento di destinazione d'uso incide su competenze riservate alla Regione ai sensi del dpr 616/1977.

Il provvedimento di mutamento di destinazione d'uso poi, comportando necessariamente limitazioni dei diritti d'uso civico per le collettività cui appartengono, ha carattere tipicamente eccezionale e non può né deve risolversi nella perdita dei benefici, anche solo di carattere ambientale per la generalità degli abitanti, unicamente a vantaggio di privati (cfr. Consiglio Stato sez. IV 25 settembre 2007 n. 4962; Consiglio Stato sez. VI 6 marzo 2003 n. 1247).

Ne deriva l'incompatibilità di tali terreni con l'attività edificatoria (arg. Consiglio Stato sez. IV 19 dicembre 2003 n. 8365).

Eliminato il provvedimento di mutamento di destinazione d'uso nel caso di realizzazione di reti di comunicazione vengono "privatizzati" a tempo sostanzialmente indeterminato beni collettivi, i cui diritti spettano invece a delle collettività che, nel caso di specie, in base alla disposizione censurata, non avrebbero la possibilità di opporsi, in alcun modo, alla costruzione delle opere con conseguente violazione del loro diritto di difesa.

Sul punto deve considerarsi che le reti di comunicazione seppure, in genere, occupino limitate porzioni delle proprietà collettive hanno la necessità di opere accessorie (es. linee di adduzione, cabine, strade di accesso ecc.) che possono compromettere la fruibilità di vaste porzioni del bene. Nel caso di proprietà collettive piccole le comunità potrebbero vedersi private dell'intero patrimonio senza alcuna possibilità di difesa.

Inoltre, in assenza di un provvedimento di mutamento di destinazione d'uso, le collettività rimarranno prive di garanzie relativamente alla restituzione dei beni nel caso di abbandono delle opere con conseguente perdita definitiva dei beni.

Stabilisce infatti opportunamente l'articolo 41 del Regio decreto 26 febbraio 1928, n.332 che il decreto di autorizzazione deve contenere "la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata".

Anche sotto questo profilo la tutela delle comunità titolari delle proprietà collettive viene eliminata. Dunque, gli enti esponenziali di domini collettivi, riconosciuti dalla l. n. 168 del 2017 come ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie, soggetti solo alla Costituzione, verrebbero privati dell'accesso ad ogni forma di tutela delle loro proprietà con sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione non essendo neppure prevista una tutela successiva o compensi di natura risarcitoria.

8. Deve altresì osservarsi che la norma censurata viola il principio di eguaglianza di cui all' articolo 3 della Costituzione.

Si ha la violazione del principio di eguaglianza qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso (v. le sentenze della Corte Costituzionale nn.

155/2014, 85/2013, 41/2009 e 109/2004).

Invero la natura comunque "pubblica" dei diritti di uso civico comporta, in linea generale, l'applicazione dei principi di derivazione comunitaria, di concorrenza, parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione, e proporzionalità, di cui all'articolo 1 della legge n. 241 del 1990 dovendosi prevedere, nell'adozione del provvedimento di mutamento di destinazione d'uso alle procedure dell'evidenza pubblica.

Nel caso in esame invece solo le società che intendono installare le reti di comunicazione potrebbero evitare di chiedere il mutamento di destinazione d'uso sottraendosi così alle regole dell' evidenza pubblica.

Non sminuendo l'importanza della costruzione di reti di comunicazione deve tuttavia osservarsi che sussistono opere della stessa o di maggiore rilevanza (es. ospedali, autostrade, scuole, ecc.) che invece debbono sottostare a tali procedure.

Dunque, tale eccezione appare ingiustificata.

9. La norma viola altresì l'art. 3, comma primo, Cost. (canone della ragionevolezza).

Sul punto debbono richiamarsi le argomentazioni utilizzate dalla Corte Costituzionale nelle sentenze nn. 345/1997 e 310/2006 aventi ad oggetto normative regionali che prevedevano valutazioni astratte di compatibilità con gli usi civici in relazione ad alcune categorie di opere pubbliche.

Con la prima sentenza è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo I, comma 1, della legge Regione Abruzzo 27 aprile 1996, n. 23 (Impianti pubblici o di pubblico interesse) la quale prevedeva che, nei casi in cui le predette opere o impianti e relativi accessori avrebbero dovuto insistere su terreni di natura civica, il provvedimento autorizzatorio del sindaco "determina l'immediata utilizzabilità dei suoli, concretando... una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni, non ricorrendo alla fattispecie di cui agli artt. 12 della legge n. 1766 del 1927; 41 del regio decreto n. 332 del 1928; 6 della legge regionale n. 25 del 1988".

La Corte ha ritenuto che "essendovi stretta connessione fra l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici, nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, in ragione del vincolo paesaggistico di cui alla l. n. 1497 del 1939, sancito dall'art. 1, lett. h), l. 8 agosto 1985 n. 431 e garantito dal potere di iniziativa processuale dei Commissari, e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le regioni ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost. - la legge censurata frustra entrambi gli interessi in giuoco, generali (laddove la disciplina statale prevede l'obbligatorietà del procedimento di assegnazione a categoria dei terreni civici da alienare o mutare nella destinazione e postula la compatibilità del programma di trasformazione con le valutazioni paesistiche) e locali (laddove la legislazione regionale, incentrata sul procedimento successivo di autorizzazione, implica necessariamente la consultazione delle popolazioni interessate) escludendo espressamente questi procedimenti sul presupposto, astratto e generalizzato, che la realizzazione degli impianti a rete, destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico, dell'acqua, del gas e allo smaltimento dei liquami, costituisca una "diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei

beni", mentre tali valutazioni, per gli interessi di rango costituzionale che vi sono sottesi, non possono non essere concrete, e cioè formulate e apprezzate attraverso il coinvolgimento, di volta in volta, delle popolazioni interessate ".

Con la sentenza n. 310 del 2006 è stata invece dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 56, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Calabria 3 ottobre 1997, n. 10 la quale prevedeva che talune opere pubbliche (reti per il trasporto di liquidi, aeriformi, energia elettrica, nonché i loro accessori interrati), potessero essere realizzate con semplice autorizzazione rilasciata dall'amministrazione comunale.

La Corte ha ritenuto che tale disciplina si ponesse in contrasto col principio di ragionevolezza, in quanto, la sottrazione di tali opere alla disciplina prevista dal legislatore statale onde garantire l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio - derivante dalla assimilazione, operata del tutto irragionevolmente dal legislatore regionale, tra godimento collettivo di un terreno sottoposto ad uso civico e interesse alla realizzazione sullo stesso di un'opera funzionale al trasporto di energia elettrica.

Tali principi sono applicabili nel caso di specie in cui analogamente, in modo del tutto irragionevole, è stata stabilita, in astratto, e quindi senza considerare l'effettivo impatto delle opere che possono avere caratteristiche molto diverse tra loro, la possibilità di installare reti di comunicazione senza necessità di mutamento della destinazione d'uso dei terreni interessati.

Si legge sul punto nella sentenza 310/2006 "9.2.- Sotto altro aspetto, va osservato - come ha già rilevato la citata sentenza n. 345 del 1997 - che vi è una stretta connessione fra l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le Regioni. Sul punto, la disciplina statale prevede, quale presupposto per promuovere il procedimento di mutamento di destinazione, l'obbligatorietà dell'"assegnazione a categoria " dei terreni sottoposti ad uso civico, e postula la compatibilità del programma di trasformazione con valutazioni paesistiche. La legge regionale impugnata, invece, attribuisce all'amministrazione comunale il potere di rilasciare un'autorizzazione che ha l'effetto di rendere immediatamente utilizzabili i suoli destinati ad uso civico. <<Tutto ciò sul presupposto, astratto e generalizzato, che la realizzazione degli impianti a rete, destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico,

dell'acqua e del gas, nonché allo smaltimento dei liquami, costituisca "una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni" (...), mentre tali valutazioni, per gli interessi di rango costituzionale che vi sono sottesi, non possono non essere concrete: cioè, formulate e apprezzate attraverso il coinvolgimento, di volta in volta, delle popolazioni interessate>> (citata sentenza n. 345 del 1997) ".

Tale valutazione astratta di compatibilità si pone altresì in contrasto con i principi di sussidiarietà orizzontale e di democraticità vigenti in materia.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 54-bis, del decreto legislativo n. 259 del 2003, 2004, n. 42 in riferimento agli artt. 3, 24 e 9 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma il 15 settembre 2025.

Il Commisario

Antonio Prinelli

