

*Avv. Claudia Federico  
Patrocinante in Cassazione  
Via Velletri n. 35 - 00198 ROMA  
Tel. 06-88930591 – fax 06-88930591  
avv.claudiafederico@studiolegalefederico.net  
www.studiolegalefederico.net*

## **I domini collettivi e l'importante ruolo delle comunità titolari**

*Relazione presentata al Convegno su “Sviluppo Sostenibile del Territorio Rurale e Gestione Collettiva” tenutosi presso l’Università degli Studi di Catania il 27 ottobre 2025*

**di Claudia Federico**

Le comunità hanno da sempre svolto e tutt’ora svolgono un ruolo fondamentale rispetto alle terre collettive non solo esercitando i diritti civici sulle stesse ma pure gestendole e tutelandole, anche rivendicandone l’appartenenza. Tutto ciò perché le comunità sono le vere titolari della proprietà collettiva<sup>1</sup>.

La proprietà collettiva, e utilizzo questa espressione proprio per focalizzare l’attenzione sul profilo giuridico dell’appartenenza, è, infatti, una specifica situazione dominicale in cui una comunità, stanziata su un determinato territorio, è proprietaria di beni con destinazione agro-silvo-pastorale goduti in modo congiunto, cioè senza quote individuali, in modo riservato, ovvero esclusivo, e su base consuetudinaria. E sebbene si estrinsechi in una moltitudine di forme particolari perché rispecchia le esigenze specifiche di ciascun luogo ed è legata alle consuetudini<sup>2</sup>, la proprietà collettiva ha sempre due caratteri peculiari come ben indicati da Paolo Grossi<sup>3</sup>: il reicentrismo e il comunitarismo, caratteri questi dai quali discende il suo naturale regime specifico di indisponibilità<sup>4</sup>. Innanzitutto, infatti, nella proprietà collettiva il bene svolge un ruolo primario che va rispettato perché è il presupposto per l’esistenza stessa della comunità e deve essere conservato intatto per le generazioni future. La proprietà collettiva è, quindi, una proprietà-funzione perché è permeata da situazioni di dovere finalizzate alla conservazione del bene anche per il futuro. È perciò una proprietà intergenerazionale e a vocazione ambientale<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> È necessario sottolineare che anche quando i terreni collettivi sono catastalmente imputati al Comune quest’ultimo è l’ente esponenziale della collettività residente che è l’unica titolare dei beni: il bene, quindi, non fa parte del patrimonio comunale ma appartiene alla collettività di cui l’ente è mero rappresentante, titolare solo di poteri amministrativi gestori.

<sup>2</sup> La proprietà collettiva è un prodotto storico, risalente *ab immemorabili*, espressione consuetudinaria.

<sup>3</sup> P. Grossi, *Usi civici: una storia vivente* in *Archivio Scialoja Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 2008, 1, 19-27; P. Grossi, *La proprietà collettiva e le sue dimensioni ambientale e sociale: introduzione ai lavori* in *Archivio Scialoja Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 2008, 1, 11-18; P. Grossi, *Gli assetti fondiari collettivi, oggi: poche (ma ferme) conclusioni* in *Archivio Scialoja Bolla. Annali di studio sulla proprietà collettiva*, 2017, 1, 1-10.

<sup>4</sup> Attualmente l’art. 3, comma 3, della legge 168 del 2017, esplicitando quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza nell’interpretazione della legge del 1927, prevede espressamente che “*Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale*”.

<sup>5</sup> C’è, infatti, una sostanziale indisponibilità del bene che deve perdurare, intatto nella sua destinazione agro silvo pastorale, sia per gli utenti titolari di oggi che per quelli di domani. Siamo di fronte ad un profondamente radicato dovere

Al contempo, la proprietà collettiva presuppone la comunità che prevale sul singolo il quale è titolare del diritto dominicale solo in quanto appartenente a questa.

E l'appartenenza alla comunità esula dal mero concetto amministrativo di residenza, si utilizza il termine di *incolato*<sup>6</sup> proprio per indicare la condizione di appartenenza alla comunità data dall'effettiva abitazione nel luogo determinato.

Nel 1924/1927 il legislatore, che per la prima volta dà unità legislativa per tutta l'Italia alla materia, concepisce la proprietà collettiva in modo negativo in una prospettiva a ben vedere volta alla sua eliminazione.

Innanzitutto, infatti, la legge 1766 del 1927, pur avendo come obiettivo quello di liquidare solo gli usi civici sulle terre private, in realtà estende tale scopo anche alla disciplina della sistemazione delle terre collettive perché prevede l'eliminazione della proprietà collettiva mediante gli istituti della quotizzazione, della legittimazione e della alienazione.

Inoltre tale legge mostra un evidente disfavore per le associazioni di utenti disponendo l'abolizione di quelle che non hanno patrimonio sufficiente e di quelle ritenute inutili o dannose e vieta di costituirne di nuove<sup>7</sup>.

Infine attribuisce al Comune un prevalente ruolo nella gestione delle terre civiche e ciò comporta un allontanamento, a livello decisionale, della collettività dal proprio patrimonio che spesso viene confuso dall'Ente locale con i propri beni patrimoniali e, quindi, ceduto, venduto o comunque gestito per fini diversi da quelli dei propri *cives*.

A tale normativa, spesso grazie proprio alle reazioni delle comunità, seguono immediatamente numerosi contenziosi che permettono il significativo intervento della giurisprudenza.

Siamo di fronte ad una giurisprudenza creativa, con forte vocazione dottrinale, che interpreta la normativa del 1927 in chiave di tutela e apertura alle realtà collettive. I suoi principi sono diventati diritto positivo. Così, ad esempio, il principio della prova della proprietà collettiva e degli usi civici

---

di conservazione della terra anche per le generazioni future. Perciò i poteri della comunità sono limitati e condizionati e non sono ipotizzabili poteri del singolo. Ed è così che la tutela ambientale trova nei beni collettivi una sua realizzazione: proprio questo loro regime peculiare, volto alla conservazione della cosa, concorre alla tutela del territorio e dell'ambiente e pertanto fa assurgere le terre collettive a beni ambientali.

<sup>6</sup> Dal latino *in – colere* ovvero abitare in un luogo.

<sup>7</sup> Così l'art. 25 della legge 1766 del 1927 dispone che “*Il Ministero dell'economia nazionale, su proposta del commissario, o di sua iniziativa allorché questi abbia cessato dalle sue funzioni, od anche su richiesta della maggioranza degli utenti, potrà procedere allo scioglimento delle associazioni di cui all'art. 1, se il patrimonio sia insufficiente ai bisogni degli utenti, o vi siano motivi per ritenere inutile o dannosa la esistenza di esse. In tal caso i terreni delle associazioni saranno trasferiti ai Comuni o alle frazioni nel cui territorio trovansi compresi, con la destinazione corrispondente alla categoria cui essi appartengono. Quanto sopra si osserverà anche relativamente ai beni di altra natura posseduti dalle dette associazioni; però il Comune non potrà mutarne la destinazione senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale. Non sarà permessa la costituzione di nuove associazioni per il godimento comune dei diritti di cui all'art. 1, ma potrà accordarsi il riconoscimento a quelle che siano già esistenti di fatto*”.

mediante presunzioni, quello della non necessità della denuncia della proprietà collettiva e il regime di indisponibilità delle terre collettive considerando in modo restrittivo l’istituto della alienazione con conseguente nullità assoluta ed insanabile delle vendite stipulate in violazione dell’art. 12 come interpretato dalla giurisprudenza.

Si ha un vero e proprio cambio di prospettiva: dalla eliminazione alla conservazione.

E arriviamo ad oggi perché tale giurisprudenza è pienamente recepita dal legislatore del 2017 che finalmente riconosce alla proprietà collettiva un posto nell’ordinamento come vera e propria proprietà, al pari di quella individuale, in attuazione della Costituzione e del suo concetto aperto di proprietà funzione<sup>8</sup>: siamo di fronte ad un pieno riconoscimento giuridico della proprietà collettiva come modello proprietario.

La possiamo chiamare proprio una svolta dominicale della proprietà collettiva che segue la svolta ambientale che, iniziata negli anni 70 in dottrina con Giannini e Cervati<sup>9</sup>, si era poi realizzata con la Legge Galasso del 1985 ribadita dal D.lgs 490 del 1999 e dal Codice Urbani del 2004 e confermata dalla Corte costituzionale fin dal 1989<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> La Costituzione, con il richiamo nell’art. 42 alla funzione sociale quale elemento integrante dell’essenza stessa del dominio che incide sulla struttura interna della proprietà, non fissa una forma tassativa di proprietà ma ammette quest’ultima come genere al cui interno vi è una articolazione di forme di appartenenza diverse, tra cui la proprietà collettiva. Quest’ultima, che ribadiamo è totalmente permeata dalla sua funzione consistente nell’utilizzo del bene nel pieno rispetto dello stesso, in modo compatibile alla sua conservazione per la comunità di oggi e le generazioni future, si colloca così all’interno dell’ordinamento giuridico come è stato pienamente riconosciuto dal legislatore nel 2017.

<sup>9</sup> Si veda M. S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici* in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1973, 15; G. Cervati, *Osservazioni sull’attualità di una legge* in *Nuovo dir. Agr.* 1974, 10.

<sup>10</sup> Questo legame profondo ed intrinseco esistente fra i beni collettivi e la tutela dell’ambiente, infatti, è stato anticipato in dottrina fin dagli anni ’70 da Cervati e Giannini e ha trovato un pieno riconoscimento da parte del legislatore con l’imposizione del vincolo paesaggistico, dapprima con la legge Galasso (Legge 8.08.1985 n. 431) all’art. 1 lett. h) e poi con il dlgs. 29.10.1999, n. 490 all’art. 146 lett. h) e successivamente con il Codice dei beni culturali e del paesaggio (dlgs. 22.01.2004, n. 42) all’art. 142 lett. h). Tale vocazione ambientale della proprietà collettiva è ora espressamente affermata dalla legge n. 168 del 2017 che, nel confermare all’art. 3, comma 3, lo speciale regime giuridico dei beni collettivi (ovvero “quello dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale”), enuncia che i domini collettivi sono riconosciuti in attuazione, tra l’altro, dell’art. 9 Cost. e che sono “istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale”, “fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; componenti stabili del sistema ambientale; basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale; fonte di risorse rinnovabili da valorizzare e utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aenti diritto” (art. 2, comma 1) nonché afferma trattarsi di una “comproprietà inter-generazionale” (art. 1, comma 1, lettera c) e stabilisce, all’art. 3, comma 6, che, “con l’imposizione del vincolo paesaggistico (...) l’ordinamento giuridico garantisce l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio”. Tutto ciò era stato già pienamente confermato, fin dal 1989 ed ancora oggi viene ribadito, dalla Corte costituzionale che, con le sue pronunce, ha realizzato una vera e propria ricostruzione giuridica della proprietà collettiva e degli usi civici in prospettiva di tutela ambientale (cfr. ex plurimis Corte Cost. n. 391/1989; n. 133/1993; Corte Cost. n. 46/1995; Corte Cost. 345/1997; Corte Cost. n. 316/1998; Corte Cost. n. 310/2006, Corte Cost. n. 210/2014; Corte Cost. n. 103/2017; Corte Cost. n. 113/2018; Corte Cost. n. 71/2020; Corte Cost. n. 228/2021, Corte Cost. n. 236/2022; Corte Cost. n. 152/2024).

La legge 168 del 2017 delinea i caratteri peculiari della proprietà collettiva già espressi dalla giurisprudenza e restituisce piena rilevanza alle collettività riconoscendo loro il ruolo di cui dicevo all'inizio e, quindi, innanzitutto un potere di autonormazione e gestione.

Questa legge, pertanto, muovendosi in senso contrario alla legge del 1927, dà testimonianza di un chiaro *favor* per tale modello proprietario.

Sin dal suo titolo, infatti, dedicato ai “*domini collettivi*”, è chiara l'immediata evocazione alla legge Tittoni del 1894 per l'ex Stato Pontificio<sup>11</sup> che fu una grande conquista perché considerava le associazioni di utenti quali enti esponenziali delle collettività lasciando al Comune la gestione dei beni collettivi solo in ipotesi residuali cioè in mancanza delle suddette associazioni.

La legge del 2017 definisce i domini collettivi quali ordinamento giuridico primario, ovvero un sistema di regole preesistenti allo Stato che quest'ultimo infatti, ribadiamo, “*riconosce*” e non costituisce poiché i domini collettivi non sono creati dall'ordinamento giuridico statale essendo già esistenti indipendentemente da quest'ultimo.

Da ciò, discende, pertanto, come espressamente prevede tale legge, che i domini collettivi, proprio perché forme prestatali, sono dotati di un potere - non derivato, quindi, da un trasferimento di funzioni dallo Stato o dalle Regioni - di autonormazione e di gestione del patrimonio, ovvero possono regolare autonomamente l'uso dei beni con il limite del rispetto della Costituzione e delle regole consuetudinarie che hanno permesso fino ad ora la conservazione del dominio collettivo stesso e la sua continuità.

Nella visione del legislatore del 2017, quindi, gli enti esponenziali sono gli strumenti ordinari di gestione dei beni collettivi e, con il richiamo espresso alla legge 278 del 1957, si riconoscono pure i comitati frazionali e la facoltà per le collettività di costituirne anche di nuovi nel caso in cui vi sia una determinata comunità frazionale di residenti titolare della proprietà collettiva o di usi civici anziché la generalità degli abitanti del Comune.

Il Comune, invece, solo in mancanza di tal enti gestori e, quindi, in via residuale, gestisce i beni collettivi con amministrazione separata.

Oggi, pertanto, le collettività titolari si trovano nella possibilità di recuperare la gestione dei patrimoni civici tutt'ora affidata ai Comuni. Nonostante, infatti, la legge 168 solo per i beni collettivi frazionali espressamente permetta la costituzione di nuovi comitati gestori mentre dove la comunità titolare e il Comune amministrativo coincidono la costituzione di nuove associazioni di utenti sembrerebbe incontrare il divieto di cui all'art. 25 della legge del 1927 già citato che la legge del 2017 non ha

---

<sup>11</sup> Legge 4 agosto 1894 n. 397 “*Ordinamento dei dominii collettivi nelle Province dell'ex Stato Pontificio*”.

espressamente abrogato, tuttavia va considerato non solo che lo stesso art. 25 ammette il riconoscimento delle associazioni “*che siano già esistenti di fatto*” ma che tale divieto deve ritenersi implicitamente abrogato proprio considerando la *ratio* della legge del 2017 e precisamente che questa è volta a promuovere la diretta gestione della proprietà collettiva da parte delle comunità titolari relegando il Comune ad un ruolo residuale e suppletivo, con definitivo superamento della impostazione della legge del 1927. E tale *ratio* della legge del 2017 emerge fin dai lavori preparatori. Basti pensare, ad esempio, alle parole del deputato Romanini che, nella Seduta del 16 ottobre 2017, rilevava che obiettivo del progetto di legge era proprio quello di adottare come regime uniforme quello delle proprietà collettive gestite dalle comunità attraverso enti gestori che non fossero i Comuni<sup>12</sup>.

Al riguardo non può non evidenziarsi che la giurisprudenza commissariale è proprio in questo senso. Così recentemente il Commissario agli usi civici di Roma, con la sentenza 22 del 15 luglio 2025, afferma l'avvenuto trasferimento del potere di amministrazione dell'intera proprietà collettiva dal Comune al nuovo ente gestore costituito in quel caso specifico dalla collettività che è così “*subentrato al Comune in tutti i rapporti attivi e passivi in quanto successore del Comune nell'esercizio del detto potere. Dunque, con la costituzione dell'ente esponenziale, la rappresentanza degli interessi dei naturali riguardo alle proprietà collettive passa al dominio collettivo e cessa nel Comune*”<sup>13</sup>.

Accanto a questo ruolo fondamentale che hanno e devono avere le comunità, quindi quello di gestione della proprietà collettiva, vi è poi quello di tutela dei patrimoni collettivi attraverso il loro accertamento e recupero.

Ebbene anche qui la legge 168 presenta degli importanti aspetti innovativi rispetto alla legge del 1927. La legge n. 168, infatti, all'art. 3 primo comma individua i “*beni collettivi*” elencandoli. Tra questi alla lettera f) troviamo “*i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici*”. E lo stesso art. 3 al secondo comma precisa che tali beni collettivi, esclusi solo gli usi civici in senso stretto, “*costituiscono il patrimonio dell'ente esponenziale cioè patrimonio civico o demanio civico*”. È indubbio quindi che siamo di fronte ad una categoria di corpi idrici collettiva. Accanto all'acqua pubblica abbiamo l'acqua collettiva.

E questa è una novità rispetto alla legislazione del 1927. In quest'ultima, infatti, si fa riferimento a diritti collettivi sulle acque però solo come usi civici in senso stretto. Così all'art. 4 troviamo, tra gli usi essenziali, il diritto di abbeveraggio, quale accessorio a quello di pascolo, oggetto di liquidazione

---

<sup>12</sup> Si veda il resoconto stenografico dell'Assemblea alla Seduta n. 871 di lunedì 16 ottobre 2017 in <https://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0871&tipo=stenografico#sed0871.stenografico.tit00050>.

<sup>13</sup> Comm. Usi Civici Roma, n. 22 del 15.07.2025.

proprio perché uso civico in senso stretto. E all'art. 10 del regolamento del 1928 troviamo gli usi civici di pesca che, proprio perché usi civici in senso stretto, vengono esentati dalla liquidazione per scorporo o divisione.

Nella normativa del 1924-1928, quindi, non c'è alcun riferimento alla proprietà collettiva dell'acqua che invece troviamo storicamente quale patrimonio antico delle comunità e oggi finalmente riconosciuto dal legislatore del 2017.

Si tratta di un importante riconoscimento dei diritti dominicali delle collettività che, così, vengono anche coinvolte nella gestione delle risorse idriche.

E tra le prime sentenze commissariali che accertano e dichiarano la natura demaniale civica di corpi idrici vi sono quelle del Commissario agli usi civici di Roma (la n. 18 del 2020 e la n. 2 del 2021) e la sentenza della Corte d'Appello di Roma, sez. spec. usi civici del 2022 n. 4634.

Recentissima poi è al riguardo la sentenza del Commissario agli usi civici di Roma n. 37 dell'8 settembre scorso che ha, tra l'altro, accertato e dichiarato di proprietà collettiva le sorgenti di Bagnara<sup>14</sup>.

Quest'ultima sentenza ha definito un giudizio introdotto nel 2023 proprio da una comunità, quella di Bagnara rappresentata dall'Università agraria di Bagnara, che nel 1897 si era vista espropriare le sue sorgenti. Queste sorgenti costituivano parte del proprio patrimonio antico e insistevano su un ampio compendio terriero intestato alla comunanza stessa negli antichi catasti. Nel 1897 tali sorgenti vennero espropriate con un decreto reale in cui, però, venne espressamente disposto che fosse “garantito al godimento degli aventi diritto (cioè la comunità di Bagnara) il deflusso dell'acqua superiore a litri 22,70 al 1” cioè le acque eccedenti questi 22 litri al secondo circa. E come specificavano gli stessi periti dell'epoca “alla Comunanza di Bagnara viene tolta la proprietà di tutte le sue sorgenti e le si mantiene il godimento della quantità d'acque eccedente ... il godimento delle acque di sopravanzo, anch'esse espropriate, non conferisce agli utenti altri diritti se non quelli finora esercitati ... questo godimento che è una continuazione dello stato attuale”.

Pertanto, con il regio decreto del 1897 e, quindi, con l'esproprio delle sorgenti, si ebbe un pieno riconoscimento della persistenza sulle acque di sopravanzo di diritti collettivi di quella comunità in origine dominicali e poi, a seguito del decreto reale, di godimento cioè usi civici in senso stretto perché su acque oramai espropriate e quindi non più della collettività.

Trattandosi di diritti civici della collettività di Bagnara esercitati *ab immemore* sulle acque delle sorgenti anche dopo l'esproprio del 1897 e tutt'ora in esercizio, ecco che siamo di fronte a corpi idrici

---

<sup>14</sup> Si specifica nella parte eccedente il deflusso di 22,70 l/s.

su cui i residenti esercitano usi civici come richiesto dall'art. 3 lett. f della legge 168/2017 per poterli riconoscere come beni collettivi.

E nella sentenza del 2025 è stato accertato e dichiarato proprio questo ovvero che tali sorgenti sono beni collettivi.

Va detto ora, però, che in questi ultimi anni stiamo assistendo purtroppo a interventi legislativi statali che tendono a sminuire il ruolo fondamentale delle collettività in materia e a snaturare i beni civici introducendo, ad esempio, il concetto di compatibilità e prevalenza di opere pubbliche o di pubblica utilità rispetto alla proprietà collettiva.

Si permette, cioè, per legge, la realizzazione di tali opere sulle terre civiche senza dar voce alle collettività titolari, senza prevedere indennizzi, snaturando e svalutando la proprietà collettiva che, ridotta a mero esercizio di usi, viene sottratta al suo specifico regime giuridico impedendole di contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Ciò con evidenti dubbi di costituzionalità di dette norme. E si badi bene, in questi casi non si tratta di essere a favore o contro tali opere ma di realizzarle nel rispetto dell'ordinamento giuridico e dell'ambiente.

Mi riferisco nello specifico a quattro interventi legislativi.

Il primo nel 2015<sup>15</sup> ha aggiunto all'art. 4 del TU espropri il comma 1 *bis* che permette l'asservimento di terre civiche, senza previo mutamento di destinazione, per installare un'opera pubblica o di pubblica utilità quando questa sia “*compatibile con l'esercizio dell'uso civico*”, sminuendo così la proprietà collettiva a meri diritti di godimento, sottraendola al suo speciale regime ed evitando di riconoscere i dovuti indennizzi alla comunità titolare, senza considerare né l'inevitabile trasformazione del terreno che l'installazione di un'opera comporta né il ruolo che le terre collettive rivestono quali beni ambientali.

Il secondo intervento legislativo è del 2022<sup>16</sup> con cui il legislatore ha aggiunto i commi 1 *ter* e 1 *quater* al predetto art. 4 del TU espropri consentendo la realizzazione a tempo indeterminato degli

---

<sup>15</sup> Si tratta dell'art. 74 della legge 28 dicembre 2015 n. 221 che ha aggiunto il comma 1 bis all'art. 4 del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 che, sotto il titolo “*Gestione e sviluppo sostenibile del territorio e delle opere di pubblica utilità e tutela degli usi civici*”, 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 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, dopo il comma 1 è inserito il seguente: «I-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»*”.

<sup>16</sup> Si tratta dell'art. 13 *bis*, comma 1, lett. a) del D.L. n. 17 del 01.03.2022, convertito con legge n. 34 del 27.04.2022 che dispone che: “*I. Al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 4, dopo il comma 1-bis sono inseriti i seguenti: « 1-ter. Fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico gli elettrodotti di cui all'articolo 52-quinquies, comma 1, fatta salva la possibilità che la regione, o un comune da essa delegato, possa esprimere caso per caso una diversa valutazione, con congrua motivazione, nell'ambito del procedimento autorizzativo per l'adozione del*

elettrodotti su terre collettive senza il previo mutamento di destinazione di cui all'art. 12 della legge 1766 del 1927 in nome di una astratta compatibilità<sup>17</sup> con la proprietà collettiva che, anche in questo caso, è ridotta a mero esercizio di usi civici. Tutto ciò ancora permettendo così di non indennizzare le collettività titolari cui non viene data alcuna voce. È innegabile, invece, che l'installazione di elettrodotti comporti una inevitabile trasformazione del terreno civico e della sua destinazione agro-silvo-pastorale a una diversa finalità: le terre collettive utilizzate, per la realizzazione di elettrodotti, come aree di cantiere, aree di posa, aree oggetto di scavi, aree di sedime, fasce di rispetto e aree oggetto di opere accessorie (strade di accesso, stazioni o cabine di trasformazione, manufatti e strutture ancillari, linee di adduzione ecc.) subiscono una modifica che altera inequivocabilmente la loro naturale vocazione. In questo modo con tale norma le terre collettive, la cui utilizzazione deve avvenire in conformità alla loro destinazione e secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo come espressamente riconosciuto dall'art. 3, comma 5 della legge 168/2017, diventano invece disponibili per la realizzazione degli elettrodotti senza alcuna necessità delle preventive autorizzazioni di cui all'art. 12 della legge 1766 del 1927 nonostante l'evidente mutamento. Si tratta di una sottrazione della proprietà collettiva alla disciplina di tutela e al suo speciale regime giuridico.

E proprio tale norma oggi è al vaglio della Corte costituzionale perché il Commissario agli usi civici di Roma ha sollevato la questione di legittimità costituzionale con l'ordinanza n. 196 del 15 settembre 2025, non ancora pubblicata in Gazzetta Ufficiale.

Un terzo intervento legislativo in tal senso è del 2024<sup>18</sup> che ha introdotto l'art. 54 bis del Codice delle comunicazioni elettroniche che, consentendo la realizzazione libera e a tempo indeterminato delle

---

*provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'infrastruttura. I-quater. Fermo restando il rispetto della normativa paesaggistica, si intendono sempre compatibili con l'esercizio dell'uso civico le ricostruzioni di elettrodotti aerei o interrati, già esistenti, di cui all'articolo 52-quinquies, comma 1, che si rendano necessarie per ragioni di obsolescenza, purchè siano realizzate con le migliori tecnologie esistenti e siano effettuate sul medesimo tracciato della linea già esistente o nelle sue immediate adiacenze”.*

<sup>17</sup> Segnatamente il comma 1 ter prevede una compatibilità automatica delle infrastrutture elettriche di nuova costruzione, salvo una diversa valutazione da parte della Regione o del Comune mentre il comma 1 quater prevede una compatibilità assoluta *ex lege* degli elettrodotti già esistenti da ricostruire.

<sup>18</sup> Si tratta dell'art. 18, comma 7, del Decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 e modificato dall'art. 1, comma 27, del Decreto legislativo 24 marzo 2024, n. 48. Tale norma ha, infatti, introdotto l'art. 54 bis del Codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo n. 259 del 01.08.2003) che, intitolato “*Infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità*”, dispone che “*I. 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 44, 45, 46, 47 e 49 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”.*

infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità (reti 5G) su terre collettive eliminando la necessità dell'adozione di un provvedimento di mutamento di destinazione e rimuovendo il vincolo paesaggistico su tali terre e su quelle gravate da usi civici in senso stretto qualora siano interessate dalle realizzazioni di cui agli artt. 44, 45, 46, 47 e 49 del Codice delle comunicazioni elettroniche, nega completamente il regime giuridico di indisponibilità dei demani civici pur di realizzare sulle terre collettive reti 5G, così considerandole implicitamente compatibili e di nuovo senza dare voce alle collettività titolari e senza prevedere alcun ristoro alle stesse. Tutto ciò nonostante sia innegabile che tutte le predette realizzazioni comportino una inevitabile trasformazione del terreno e della sua destinazione agro-silvo-pastorale a una diversa finalità: le terre così utilizzate come aree di cantiere, aree di posa, aree oggetto di scavi, aree di sedime, fasce di rispetto e aree oggetto di opere accessorie (strade di accesso, stazioni radiobase, torri, manufatti ecc.) subiscono una modificazione che altera inequivocabilmente la loro naturale vocazione.

Anche tale norma oggi è al vaglio della Corte costituzionale perché il Commissario agli usi civici di Roma ha sollevato la questione di legittimità costituzionale con l'ordinanza n. 197 del 15 settembre 2025, non ancora pubblicata in Gazzetta Ufficiale.

Il quarto intervento legislativo è la legge n. 56 del 29 aprile 2024 che, proprio in sede di conversione del decreto legge n. 19 del 2 febbraio 2024, ha introdotto l'art. 12 <sup>ter</sup><sup>19</sup> che non solo considera le opere pubbliche o di pubblica utilità programmate e comprese nel PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) o nel PNC (Piano nazionale per gli investimenti complementari), quando ricadono su terre collettive o gravate da usi civici, “*di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico*”, ma impone, in tali casi, di procedere attraverso una Conferenza di servizi in cui si discuta della predetta compatibilità. Alla conferenza partecipano, però, solo le pubbliche amministrazioni preposte alla tutela degli interessi pubblici mentre le collettività titolari hanno unicamente la facoltà di intervenire nel procedimento ex art. 9 della legge 7 agosto 1990 n. 241. La predetta conferenza, poi, può

---

<sup>19</sup> Tale norma così dispone: “*1. Fermo restando il rispetto del vincolo paesaggistico ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, le opere pubbliche o di pubblica utilità comprese negli interventi infrastrutturali individuati ai sensi dell'articolo 4 del decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, oppure afferenti agli investimenti pubblici di cui al comma 1 dell'articolo 48 del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico, fatto salvo quanto previsto dal comma 2 del presente articolo. 2. Per le finalità di cui al comma 1, la Regione o un Comune dalla stessa delegato si esprime in merito alla compatibilità delle opere con gli usi civici nell'ambito della Conferenza di servizi indetta ai sensi degli articoli 14 o 14 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Decoro inutilmente il termine per la valutazione di compatibilità ai sensi del primo periodo del presente comma, si applica il comma 4 del citato articolo 14 bis della legge n. 241 del 1990. Nel caso in cui nell'ambito della Conferenza di servizi sia rilevata l'incompatibilità di un'opera con l'esercizio dell'uso civico, la stazione appaltante può procedere alla sistemazione delle terre gravate dal medesimo uso civico, adottando i provvedimenti necessari, nel limite delle somme disponibili nel quadro economico dell'intervento*”.

concludersi con una determinazione di compatibilità o di incompatibilità o senza alcuna determinazione espressa. Nel primo caso, se, quindi, il giudizio è di compatibilità, significa che le opere pubbliche si possono liberamente realizzare. Anche per tale ipotesi sorgono dubbi di legittimità costituzionale di tale norma tra l'altro poiché ancora una volta, come nei precedenti interventi legislativi, la proprietà collettiva è ridotta a mero esercizio di usi civici e di nuovo non è considerata come indispensabile la partecipazione nel giudizio della collettività titolare, del tutto pretermessa. Nel secondo caso, invece, se il giudizio è, perciò di incompatibilità, tale norma prescrive che si possa comunque realizzare l'opera pubblica procedendo “*alla sistemazione delle terre, adottando i provvedimenti necessari, nel limite delle somme disponibili nel quadro economico dell'intervento*”. Anche tale disposizione solleva dubbi di legittimità costituzionale poiché “*i provvedimenti necessari*” in materia non possono che essere quelli del mutamento di destinazione o quello di sdemanializzazione che prevedono, come indispensabile, un congruo ristoro mentre la previsione di un “*limite delle somme*” sembra ammettere anche una sospensione o eliminazione della natura collettiva delle terre senza indennizzo, ancora una volta, quindi, in totale violazione dell'art. 42 Cost. Infine nel terzo caso, ovvero quando la Conferenza dei servizi, “*decorso inutilmente il termine per la valutazione*”, non si conclude con alcuna determinazione, tale norma prevede addirittura il silenzio assenso ovvero si attribuisce alla omissione della prescritta valutazione il valore di determinazione di compatibilità dell'opera con gli usi civici. Siamo di fronte ad una previsione totalmente lesiva della proprietà collettiva e in violazione del regime demaniale civico che, oltretutto attraverso un uso distorto dell'istituto del silenzio assenso, anche in questo caso, solleva dubbi di legittimità costituzionale della stessa<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Sul punto si veda anche A. Germanò, *Il «silenzio» nella Conferenza dei servizi nella procedura di incompatibilità dell'uso civico con l'opera pubblica sulla terra da esso gravata* in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, 2024, n. 3, 1-6.