dirittifondamentali.it

È incostituzionale l'esclusione del vincolo paesaggistico nella realizzazione di impianti di telecomunicazione su terreni gravati da uso civico
(Corte costituzionale, sent. 6 luglio 2026, n. 121)

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 121 del 2026, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 54-bis del d. lgs. n. 259 del 2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche), nella parte in cui prevede che non si applica il vincolo paesaggistico di cui all'articolo 142, co. 1, lett. h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, nei casi di installazione o potenziamento di infrastrutture di telecomunicazione su terreni gravati da usi civici.
Nello specifico, la Corte costituzionale ha osservato che la disposizione censurata ha stabilito, in via generale e astratta, la prevalenza dell'interesse alla diffusione delle infrastrutture di telecomunicazione rispetto alla tutela ambientale, tutela che si esprime attraverso l'imposizione del vincolo stesso. Il particolare, la norma censurata fa prevalere l'interesse alla diffusione delle infrastrutture di telecomunicazione rispetto alla tutela ambientale attraverso l'esclusione dell'applicabilità del vincolo paesaggistico, cui sono sottoposte ex lege le zone gravate da usi civici.
La Corte specifica, inoltre, che le esigenze di semplificazione amministrativa, connesse al carattere prioritario della realizzazione della rete di telecomunicazione, se, da un lato, possono giustificare la mancata previsione dell'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso dei beni gravati da usi civici, dall'altro, non possono tuttavia eliminare la tutela del paesaggio mediante la definitiva e generalizzata esclusione del vincolo funzionale alla sua protezione. Infatti, per la Corte, «semplificare non può condurre alla negazione in radice di ogni garanzia di tutela ambientale». Pertanto, l'indiscriminata e automatica valutazione di prevalenza dell'interesse alla diffusione delle reti di telecomunicazione rispetto alle esigenze ambientali e paesaggistiche connesse alla presenza degli usi civici è stata ritenuta in contrasto con l'articolo 9 della Costituzione.

***

SENTENZA N. 121
ANNO 2026
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici: Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Massimo LUCIANI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), promosso dal Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Toscana e Umbria nel procedimento vertente tra Associazione regionale università agrarie del Lazio e altri, con ordinanza del 15 settembre 2025, iscritta al n. 233 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2025.
Visti gli atti di costituzione di S. T. e F. M., di Infrastrutture wireless italiane spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2026 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
uditi gli avvocati Francesco Saverio Cantella e Jacopo D'Auria per Infrastrutture wireless italiane spa, Emilia Pulcini per S. T. e F. M., nonché l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 6 maggio 2026.
Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 15 settembre 2025, iscritta al n. 233 del registro ordinanze 2025, il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 24 e 77, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), che per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici esclude la necessità dell'autorizzazione di cui all'art. 12, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751).

La disposizione censurata stabilisce inoltre che nei casi di installazione delle infrastrutture di cui agli artt. 44, 45, 46, 47 e 49 del medesimo d.lgs. n. 259 del 2003 «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 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

2.– Il Commissario rimettente riferisce che l'Associazione regionale università agrarie del Lazio (d'ora in avanti: ARUAL) ha denunciato l'illegittima occupazione di proprietà collettive, site nel

Comune di Valmontone, da parte della società Infrastrutture wireless italiane spa (d'ora in avanti: Inwit spa). Nel giudizio instaurato d'ufficio dallo stesso Commissario, si è costituita l'Università agraria di Valmontone che ha chiesto il rigetto del ricorso, deducendo di avere concesso in locazione alla società Inwit spa una porzione di terreno al fine di installarvi le proprie apparecchiature di comunicazione elettronica. Sebbene si tratti di opera insistente su una proprietà collettiva, in base alla disposizione censurata non sarebbe necessaria alcuna autorizzazione.

2.1.– La questione sarebbe rilevante ai fini del giudizio.

L'univoco tenore letterale della disposizione censurata imporrebbe al giudice di «prendere atto della realizzazione di una rete di trasmissione», mentre, in caso di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis cod. comunicazioni elettroniche, l'opera insistente su proprietà collettive dovrebbe ritenersi illegittima, poiché realizzata in difetto di autorizzazione.

2.2.– Con il primo ordine di censure, il rimettente lamenta la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

La disposizione censurata è stata introdotta dall'art. 18, comma 7, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante «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, nella legge 21 aprile 2023, n. 41. Ad avviso del rimettente, tale art. 18, comma 7, difetterebbe dei presupposti della necessità e dell'urgenza, «riguardando la previsione [di] opere che non si sa se e quando verranno realizzate nel futuro», mentre «le situazioni straordinarie che legittimano il ricorso alla decretazione d'urgenza dovrebbero preesistere all'esercizio del potere legislativo». Inoltre, l'intervento legislativo in esame, in quanto «frutto di una "mera scelta politica" dell'esecutivo», non presenterebbe alcun connotato d'urgenza.

2.3.– La disposizione censurata violerebbe, inoltre, l'art. 9 Cost., ponendosi in contrasto con la funzione di tutela ambientale riconosciuta agli usi civici dall'art. 1, primo comma, lettera h), della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); dall'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004 e dall'art. 3, comma 6, della legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi).

Il rimettente sottolinea che la funzione di tutela ambientale propria degli usi civici è stata riconosciuta sia dalla giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 367 del 2007, n. 46 del 1995 e n. 133 del 1993 e l'ordinanza n. 316 del 1998), sia da quella di legittimità (è citata Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 16 febbraio 2011, n. 3811): funzione che sarebbe pregiudicata dalla disposizione censurata, la quale per un verso esclude la necessità

dell'autorizzazione di cui all'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, per l'altro l'applicazione del vincolo paesaggistico.

2.4.– L'art. 54-bis cod. comunicazioni elettroniche violerebbe altresì il diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost.

La disposizione censurata determinerebbe la "privatizzazione" a tempo indeterminato dei beni collettivi e le comunità, cui spettano i relativi diritti, verrebbero private della possibilità di opporsi alla costruzione di tali infrastrutture, nonché di ottenere la restituzione dei beni in caso di abbandono delle opere, con sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost., non essendo prevista una tutela successiva, né compensi di natura risarcitoria.

2.5.– Ad avviso del rimettente, l'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003 violerebbe altresì l'art. 3 Cost. con riguardo al principio di eguaglianza, poiché solo le società che intendano installare reti di telecomunicazione (d'ora in avanti: TLC) sarebbero esentate dall'obbligo di rispettare le regole dell'evidenza pubblica, a differenza di quanto accade per la realizzazione di altre opere, anche di maggiore rilevanza, quali ospedali, autostrade, scuole, che invece debbono sottostare a tali procedure.

2.6.– È inoltre denunciata la violazione dell'art. 3 Cost. anche in riferimento al principio di ragionevolezza, alla luce degli argomenti contenuti nelle sentenze di questa Corte n. 310 del 2006 e n. 345 del 1997, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di discipline regionali che – in relazione ad alcune categorie di opere pubbliche – prevedevano analoghe valutazioni astratte di compatibilità con gli usi civici.

In queste pronunce, l'irragionevolezza è stata individuata nell'assimilazione, operata 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. Alcune categorie di opere verrebbero dunque sottratte alla disciplina statale volta a garantire l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Analogamente, nel caso in esame, la possibilità di installare reti di comunicazione su terreni gravati da usi civici implicherebbe una valutazione astratta di compatibilità delle opere, ossia senza considerare l'effettivo impatto che le stesse possono avere. Ciò si porrebbe in contrasto anche con i principi di sussidiarietà orizzontale e di democraticità.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio con atto depositato il 30 dicembre 2025, in cui ha chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

3.1.– La difesa statale premette che la disposizione censurata è stata introdotta nell'ambito delle misure urgenti per l'attuazione del PNRR, con l'obiettivo di semplificare e accelerare la realizzazione

delle infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità, considerate in ambito unionale e nazionale quali strumenti di rilevanza strategica per un partecipato ed efficace sviluppo sociale, economico, culturale e commerciale.

3.2.– In via preliminare, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza, poiché il giudice a quo non avrebbe illustrato le ragioni per cui la disposizione censurata inciderebbe sull'uso civico esistente sulle proprietà collettive site nel Comune di Valmontone.

Al contrario, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la disposizione censurata non escluda affatto il mantenimento dell'uso civico, poiché – nello stabilire la compatibilità dell'infrastruttura con esso – ne presupporrebbe la conservazione. L'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003 sarebbe volto a velocizzare la copertura di zone ancora scarsamente servite da reti di comunicazioni ad alta velocità, considerate quali strumenti di rilevanza strategica in ambito unionale e nazionale.

D'altra parte, nell'ordinanza di rimessione sarebbe del tutto omessa la descrizione della vicenda amministrativa da cui origina la controversia. Il giudice a quo si sarebbe limitato a riferire che alla società Inwit spa è stata concessa in locazione una porzione di terreno per installarvi le apparecchiature.

Sempre in via preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo al principio di eguaglianza, per la carente motivazione in ordine alla denunciata disparità di trattamento e in particolare per la generica indicazione delle fattispecie poste a raffronto.

3.3.– Nel merito, la difesa statale ritiene le questioni di legittimità costituzionale non fondate.

3.3.1.– Quanto alla denunciata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., la questione non sarebbe fondata, poiché i presupposti del ricorso alla decretazione d'urgenza deriverebbero dall'esigenza di dare attuazione alle stringenti disposizioni adottate in sede europea per il completamento delle reti di TLC.

3.3.2.– Con riferimento al contrasto con l'art. 9 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione censurata non elimini la tutela ambientale in senso assoluto, ma la bilanci con l'interesse pubblico alla realizzazione delle infrastrutture digitali. Ciò non determinerebbe alcuna irragionevole compressione del diritto al godimento delle risorse, né del rispetto dei vincoli ambientali e paesaggistici, poiché tali valutazioni possono essere comunque effettuate nell'ambito dell'autorizzazione alla realizzazione delle infrastrutture.

3.3.3.– Quanto alla violazione dell'art. 24 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che l'art. 54-bis cod. comunicazioni elettroniche non precluda l'accesso alla giustizia e il diritto di difesa delle comunità titolari delle proprietà collettive, che potrebbero comunque agire in giudizio per tutelare i

propri diritti, anche in relazione all'eventuale impatto ambientale o patrimoniale delle opere in questione.

4.– Con atto depositato il 24 dicembre 2025, la società Inwit spa si è costituita nel presente giudizio chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente siano dichiarate inammissibili o non fondate.

4.1.– In via preliminare, la parte eccepisce l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza, in considerazione del difetto di giurisdizione del Commissario per la liquidazione degli usi civici rimettente.

Si fa rilevare che, ai sensi dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, la giurisdizione speciale dei Commissari per la liquidazione degli usi civici sussiste quando sia contestata la qualità demaniale del suolo o comunque quando la controversia presupponga la necessità, anche in assenza di un'esplicita contestazione della qualitas soli, di un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle terre oggetto del giudizio.

Viceversa, nel caso in esame, la demanialità dell'area sulla quale dovrebbe essere realizzata l'infrastruttura di TLC non sarebbe mai stata contestata, né dal Commissario rimettente, né dall'ARUAL. Infatti, le questioni dibattute nel giudizio a quo prescinderebbero dall'accertamento della qualitas soli. Le domande formulate in tale giudizio avrebbero dovuto essere proposte dinanzi al giudice ordinario (quanto ai profili attinenti alla validità del contratto di locazione e alla misura del canone) o al giudice amministrativo (quanto all'accertamento della illegittimità dell'autorizzazione e della ratifica del contratto da parte dell'Università agraria di Valmontone).

Tali controversie rimarrebbero estranee alla giurisdizione commissariale, poiché non richiederebbero l'accertamento della qualitas soli, né riguarderebbero lo svolgimento di altre operazioni rimesse al Commissario.

4.2.– Nel merito, la parte costituita ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Commissario.

4.2.1.– Quanto alla denunciata violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., la società Inwit spa deduce che l'art. 18, comma 7, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, che ha introdotto il censurato art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003, sarebbe coerente con l'obiettivo, annunciato nel preambolo del medesimo decreto-legge e perseguito da tutte le disposizioni che lo compongono, di attuare tempestivamente gli interventi finanziati nell'ambito del PNRR, semplificando e accelerando i relativi procedimenti amministrativi.

La disposizione censurata sarebbe omogenea rispetto alle altre riguardanti la medesima materia delle infrastrutture digitali, che costituiscono obiettivi prioritari dei piani di sviluppo approvati a livello nazionale ed eurounitario. La disciplina introdotta dall'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003

risponderebbe all'esigenza di semplificare e accelerare le procedure di autorizzazione all'installazione degli impianti di TLC, ai sensi degli artt. 43 e seguenti del medesimo cod. comunicazioni elettroniche.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza non sarebbe dunque irragionevole, considerata l'omogeneità della disposizione censurata rispetto alla funzione complessivamente perseguita dall'atto normativo in cui essa è inserita.

4.2.2.– Parimenti non fondata sarebbe la censura riferita alla violazione dell'art. 9 Cost.

Osserva la parte che la valenza ambientale e paesaggistica del bene civico non esclude la possibilità che venga mutata la destinazione dei relativi terreni. La stessa giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere un impiego utile alla collettività che ne rimane titolare (sono richiamate le sentenze n. 228 del 2021, n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018, n. 103 del 2017). Come affermato in particolare dalla sentenza n. 103 del 2024 di questa Corte, risulterebbe compatibile con la vocazione pubblica del bene collettivo anche il mutamento di destinazione finalizzato all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, certamente assai più invasivi rispetto a una stazione radio base, occupante una superficie pari a 50 metri quadri.

4.2.3.– La difesa della parte sottolinea inoltre che, in base agli artt. 43, comma 4, e 51, comma 1, del d.lgs. n. 259 del 2003, le infrastrutture di comunicazione elettronica sono assimilate alle opere di urbanizzazione primaria e di pubblica utilità e possono pertanto essere localizzate in qualsiasi parte del territorio, a prescindere dalla destinazione urbanistica.

Le reti, mobili e fisse, di TLC a banda larga soddisfano, infatti, un bisogno generale della collettività, considerata la necessità delle stesse ai fini dello svolgimento a distanza di una serie di attività, anche strumentali all'utilizzo agricolo e silvo-pastorale dei beni in questione. Per tali ragioni, lo Stato ne promuove lo sviluppo, mediante incentivi economici e norme che ne agevolano la più ampia diffusione (sono richiamati l'art. 4, comma 7-bis, del decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, recante «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione», convertito, con modificazioni, nella legge 4 luglio 2024, n. 95, e la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 2 novembre 2023, recante «Linee di azione nei procedimenti amministrativi in materia di realizzazione di reti pubbliche di comunicazione relative agli interventi da realizzare per l'attuazione del PNRR»).

La disposizione censurata esprimerebbe, quindi, una ragionevole valutazione ex ante circa la strumentalità del mutamento della destinazione d'uso del bene civico alla soddisfazione di interessi della collettività di riferimento. Gli interventi disciplinati dalla disposizione censurata sarebbero da ritenere compatibili con gli aspetti inerenti alla tutela ambientale e paesaggistica in ragione delle loro caratteristiche strutturali (tenuto conto dell'esigua estensione delle aree occupate) e dell'inidoneità a precludere l'esercizio dei diritti sulla restante porzione del terreno demaniale.

4.2.4.– Quanto alla censura relativa alla violazione del principio di eguaglianza, la difesa della parte ne eccepisce in primo luogo l'inammissibilità, poiché nell'ordinanza non sarebbe indicata la disciplina legislativa da porre a confronto con la disposizione censurata.

Nel merito, la questione sarebbe comunque non fondata, perché le situazioni in comparazione sarebbero del tutto eterogenee. Infatti, le infrastrutture di TLC a banda larga, sebbene assimilate a opere di urbanizzazione primaria e di pubblica utilità, restano di proprietà del soggetto privato che le realizza. Inoltre, il censurato art. 54-bis troverebbe la propria giustificazione alla luce delle esigenze di celerità e snellezza procedimentale connesse alla realizzazione della rete di TLC, sia delle caratteristiche, strutturali e dimensionali, che tale categoria di opere presentano.

4.2.5.– Ad avviso della parte, non sarebbe configurabile neppure la violazione dell'art. 24 Cost.

Una volta riconosciuta la destinazione dell'infrastruttura al soddisfacimento di bisogni di interesse generale della popolazione, non sarebbe configurabile alcun impedimento all'esercizio dei diritti di uso civico, né sussisterebbe un'esigenza di tutela delle relative posizioni giuridiche, poiché non sussisterebbe alcuna lesione. La comunità titolare dei diritti di uso civico conserverebbe infatti la possibilità di rappresentare le proprie esigenze nell'ambito del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione, eventualmente impugnandola dinanzi al giudice amministrativo.

5.– Con atto depositato il 29 dicembre 2025, si sono costituiti nel presente giudizio S. T. e F. M., quali parti intervenienti nel giudizio commissariale, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal rimettente.

5.1.– Le parti riferiscono di essere intervenute nel giudizio a quo in qualità di utenti e membri della comunità di abitanti del Comune di Valmontone, al fine di denunciare la violazione dei diritti civici e della proprietà collettiva, nonché di chiedere al Commissario liquidatore di valutare la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis cod. comunicazioni elettroniche, per violazione dell'art. 9 Cost.

5.2.– Al riguardo, le parti richiamano la giurisprudenza costituzionale che ha affermato la valenza ambientale e paesaggistica delle aree di proprietà collettiva e la conseguente necessità della loro conservazione (sono richiamate le sentenze n. 236 del 2022, n. 228 del 2021, n. 71 del 2020, n. 210 del 2014, n. 310 del 2006, n. 46 del 1995 e n. 391 del 1989).

La valenza ambientale della proprietà collettiva assumerebbe specifico rilievo nella procedura prevista dall'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927. La disciplina che caratterizza il regime giuridico di circolazione delle aree gravate da uso civico sarebbe stata irragionevolmente pretermessa dalla disposizione censurata.

5.3.– Le parti ritengono fondata anche la questione sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., per mancanza dei presupposti che giustificano il ricorso alla decretazione d'urgenza.

5.4.– Inoltre, le parti condividono le argomentazioni addotte dal rimettente a sostegno della violazione dell'art. 3 Cost., nonché dell'art. 24 Cost., per il pregiudizio del diritto di difesa dei titolari delle proprietà collettive.

6.– Ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la Federazione nazionale dei domini collettivi - Paolo Grossi e Pietro Nervi, in qualità di amicus curiae, ha depositato un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 25 marzo 2026, in cui ha svolto considerazioni a sostegno della fondatezza delle censure sollevate dal rimettente.

L'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003 determinerebbe la sottrazione della proprietà collettiva alla sua naturale vocazione e al suo speciale regime giuridico di tutela, trascurando la valenza ambientale propria dei beni collettivi, in contrasto con l'art. 9 Cost.

L'amicus curiae ha sottolineato che gli usi civici concorrono alla tutela dell'ambiente in quanto il loro esercizio e la sostanziale indisponibilità del bene permetterebbero la conservazione del terreno nella sua destinazione agricola e silvo-pastorale, che dovrebbe perdurare intatta sia per gli attuali titolari, sia per le future generazioni.

La disposizione censurata violerebbe anche l'art. 24 Cost., perché non consentirebbe alcun diritto di difesa alle collettività che sono titolari dei diritti di uso civico.

Sussisterebbe inoltre la violazione dell'art. 3 Cost. sia sotto il profilo dell'eguaglianza, sia sotto quello della ragionevolezza, poiché verrebbe disciplinata in modo ingiustificatamente difforme la realizzazione delle infrastrutture di TLC rispetto alla generalità delle altre opere su terre gravate da usi civici, opere che possono essere realizzate solo nel rispetto del regime specifico della proprietà collettiva.

Quanto alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., l'amicus curiae deduce l'assenza dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del d.l. n. 13 del 2023, come convertito.

Considerato in diritto

7.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 233 del 2025), il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana solleva, in riferimento agli artt. 3, 9, 24 e 77, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003, introdotto dall'art. 18, comma 7, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito.

Per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici, la disposizione censurata esclude, nella prima parte, la necessità dell'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso di cui all'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927.

La medesima norma stabilisce inoltre, nella seconda parte, che nei casi di installazione delle infrastrutture di cui agli artt. 44, 45, 46, 47 e 49 dello stesso d.lgs. n. 259 del 2003 «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».

8.– È denunciata in primo luogo la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., poiché l'art. 18, comma 7, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, che ha introdotto l'art. 54-bis cod. comunicazioni elettroniche, difetterebbe dei presupposti della necessità e dell'urgenza.

Sarebbe violato anche l'art. 9 Cost., poiché la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con la funzione di tutela ambientale riconosciuta agli usi civici dall'art. 1, primo comma, lettera h), della legge n. 431 del 1985; dall'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché dall'art. 3, comma 6, della legge n. 168 del 2017: funzione, questa, che sarebbe pregiudicata dal più volte richiamato art. 54-bis, il quale, per un verso, esclude la necessità dell'autorizzazione di cui all'art. 12 citato, per l'altro, l'applicazione del vincolo paesaggistico.

Il rimettente ravvisa inoltre un contrasto con l'art. 24 Cost., in quanto la disposizione censurata finirebbe per privare le collettività, cui spettano i relativi diritti, della possibilità di opporsi alla costruzione di tali infrastrutture, nonché di ottenere la restituzione dei beni in caso di abbandono delle opere.

L'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003 violerebbe altresì l'art. 3 Cost. con riguardo al principio di eguaglianza, poiché solo le società che intendano installare reti di TLC sarebbero esonerate da vincoli procedimentali, a differenza di quanto accade per la realizzazione di altre opere (quali ospedali, autostrade, scuole), per le quali invece è prevista l'osservanza dei predetti vincoli.

Sarebbe infine violato l'art. 3 Cost. in riferimento al principio di ragionevolezza, in quanto la sottrazione delle reti di TLC alla disciplina volta a garantire l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio trascurerebbe l'effettivo impatto che in concreto le stesse possono avere.

9.– In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità rispettivamente sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato e dalla Inwit spa.

9.1.– La difesa statale ha dedotto, in primo luogo, il difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, poiché non sarebbero illustrate le ragioni per cui la disposizione censurata inciderebbe sull'esercizio dell'uso civico esistente sulle proprietà collettive site nel Comune di Valmontone. Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, nello stabilire la compatibilità delle infrastrutture con l'uso civico, la disposizione censurata ne presupporrebbe la

conservazione e consentirebbe di velocizzare la copertura di zone scarsamente servite da reti di TLC ad alta velocità.

L'eccezione non è fondata.

Tale allegazione difensiva allude, infatti, al difetto di lesività della disposizione censurata che, anziché eliminare la tutela offerta dagli usi civici, come ritenuto dal giudice a quo, ne presupporrebbe il mantenimento. Si tratta di un'eccezione che fa valere una diversa interpretazione e un diverso contenuto precettivo della disposizione in esame, tale da escluderne il contrasto con i parametri costituzionali: pertanto, essa non configura un motivo di inammissibilità delle questioni, ma attiene ai presupposti ermeneutici delle stesse e dunque alla valutazione di merito (sentenze n. 119 del 2023, punto 5 del Considerato in diritto, e n. 73 del 2023, punto 5 del Considerato in diritto).

9.2.– In secondo luogo, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito il difetto di motivazione sulla rilevanza, per la mancata descrizione della vicenda oggetto della controversia sottoposta all'esame del Commissario rimettente.

9.2.1.– Neppure tale eccezione è fondata.

Sia pure in termini sintetici, il giudice a quo ha riferito di dovere decidere in ordine alla legittimità dell'occupazione di terreni di proprietà collettiva, al fine di realizzare infrastrutture di TLC, in applicazione della disposizione censurata.

Gli elementi fattuali offerti dal rimettente sono dunque tali da consentire a questa Corte il controllo esterno della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale. Tale verifica non si spinge fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice a quo a determinate conclusioni, potendo questa Corte sindacare tale valutazione solo se essa appaia assolutamente priva di fondamento (tra le più recenti, sentenze n. 171, n. 137 e n. 129 del 2025, n. 122 e n. 23 del 2024).

9.3.– Inoltre, la società Inwit spa ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di giurisdizione del Commissario liquidatore rimettente, poiché nella controversia sottoposta al suo esame non sarebbe richiesto un accertamento preliminare sull'esistenza di un diritto civico sulle terre oggetto del giudizio.

L'eccezione non è fondata.

9.3.1.– La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che il vaglio del rimettente sull'esistenza delle condizioni dell'azione può essere sindacato solo laddove sia implausibile (tra le molte, sentenze n. 129 e n. 105 del 2025, n. 4 del 2024, n. 193 e n. 150 del 2022, n. 240 del 2021, n. 224 e n. 168 del 2020).

La sussistenza della giurisdizione è un presupposto che concerne la legittima instaurazione del giudizio a quo, la cui valutazione è riservata al giudice rimettente, in forza del principio di autonomia del giudizio costituzionale rispetto ai vizi del giudizio a quo. Per questa ragione, perché si determini l'inammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale il difetto di giurisdizione del giudice a quo deve essere macroscopico e, quindi, rilevabile ictu oculi (con specifico riferimento alla giurisdizione, tra le molte, sentenze n. 135 del 2024, n. 156 e n. 101 del 2023, n. 68 del 2021, n. 267, n. 99 e n. 24 del 2020).

9.3.2.– Nel caso di specie, il rimettente ha riferito di essere chiamato a decidere in ordine all'illegittima occupazione di terreni di proprietà collettiva a causa dell'installazione di infrastrutture di TLC, evidenziando altresì che «la sdemanializzazione deriva direttamente dalla legge impugnata».

Con riferimento alla domanda di rilascio di un immobile occupato sine titulo, di cui sia stata contestata, anche implicitamente, la demanialità, la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto che l'accertamento preliminare dell'esistenza e dell'estensione del diritto di uso civico costituisce antecedente logico-giuridico della decisione. Tale accertamento attrae dunque la controversia nella competenza giurisdizionale del Commissario per la liquidazione degli usi civici (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 dicembre 2018, n. 33012; in senso analogo, sulla possibilità di una contestazione implicita della qualitas soli a radicare la giurisdizione commissariale, Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 7 novembre 2023, n. 31024).

Alla luce di tali affermazioni, l'asserito difetto di giurisdizione non può ritenersi né macroscopico, né manifesto, e l'eccezione di inammissibilità deve essere rigettata.

10.– Va viceversa accolta l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., per disparità di trattamento.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti» (tra le molte, sentenze n. 164 del 2025, n. 7 del 2024, n. 43 del 2022, n. 276 del 2020 e n. 241 del 2014 e n. 89 del 1996; nello stesso senso, sentenza n. 5 del 2000).

Pertanto, ai fini dell'ammissibilità della questione, è necessario che il giudice a quo, nel denunciare un trattamento differenziato di situazioni asseritamente uguali, indichi con sufficiente precisione quali sarebbero le «situazioni eguali» cui corrisponderebbe una disciplina diversa.

Viceversa, l'ordinanza di rimessione non indica la disposizione di legge rispetto alla quale la disposizione censurata configurerebbe un ingiustificato privilegio. Il giudice a quo si limita a richiamare come termine di raffronto la realizzazione di altre opere pubbliche (genericamente individuate in ospedali, autostrade, scuole), senza tuttavia ancorare tale vicenda a una specifica

disciplina assunta a tertium comparationis. Risulta omessa l'indicazione di un termine di paragone adeguato e omogeneo, alla stregua del quale valutare la denunciata violazione del principio di eguaglianza.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento, va dichiarata inammissibile per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

11.– Nel merito, tra le diverse questioni di legittimità costituzionale, ha di regola priorità logico-giuridica quella sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., per l'asserita mancanza dei presupposti per l'adozione del decreto-legge.

Essa assume carattere preliminare, poiché attiene al corretto esercizio della funzione normativa primaria e si configura quindi come potenzialmente assorbente in caso di eventuale accoglimento (sentenze n. 147 del 2025, n. 139 e n. 133 del 2024, n. 115 del 2020, n. 288 e n. 247 del 2019).

La questione non è fondata.

11.1.– La costante giurisprudenza di questa Corte ha affermato che, in ragione della elasticità della clausola di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., «[n]on si possono predeterminare [...] i casi straordinari di necessità e di urgenza che legittimano il ricorso a tale strumento» (sentenze n. 147 del 2025 e n. 146 del 2024). Il sindacato di legittimità costituzionale, che non deve sovrapporsi a quello di Governo e Parlamento (sentenze n. 213 del 2021, n. 288, n. 97 e n. 33 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018), è limitato ai casi di «evidente mancanza» dei presupposti (così a partire dalla sentenza n. 29 del 1995), da riscontrarsi alla luce di indici intrinseci ed estrinseci alle disposizioni censurate (tra le molte, sentenze n. 147 del 2025, n. 146 del 2024, n. 33 del 2019, n. 5 del 2018, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007), a prescindere da ogni valutazione in ordine alla ragionevolezza della disciplina introdotta (ancora sentenze n. 147 del 2025 e n. 171 del 2007).

È stato inoltre riconosciuto che l'urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti a materie diverse (sentenze n. 213 del 2021, n. 149 del 2020, n. 137 del 2018, n. 170 e n. 16 del 2017 e n. 32 del 2014), ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti per situazioni straordinarie venutesi a determinare (sentenze n. 213 del 2021, n. 244 del 2016 e n. 22 del 2012). In sostanza, per i decreti-legge a contenuto plurimo, ciò che rileva è il profilo teleologico, ossia l'osservanza della ratio dominante che li ispira (tra le molte, sentenze n. 213 e n. 30 del 2021, n. 115 del 2020, n. 154 del 2015 e n. 32 del 2014; ordinanza n. 34 del 2013).

11.2.– Nel caso in esame, il d.l. n. 13 del 2023, intitolato «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», fin dal preambolo dà atto della «straordinaria necessità e urgenza di definire misure volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), coerentemente con il relativo cronoprogramma, nonché al Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC)». La finalità di dare attuazione agli interventi di straordinaria necessità e urgenza relativi al PNRR è dunque richiamata sia nel titolo sia nel preambolo del decreto-legge in esame.

Tale intervento legislativo contiene quindi norme per l'attuazione del PNRR, approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio Ecofin dell'Unione europea, tra i cui obiettivi figura anche quello di cui alla Componente 2 della Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo), che include importanti investimenti – e tra questi, in particolare, l'Investimento 3 – per garantire la copertura di tutto il territorio con reti a banda ultra-larga (fibra FTTH, FWA e 5G), condizione necessaria per consentire alle imprese di ottenere i benefici della digitalizzazione e, più in generale, per realizzare pienamente l'obiettivo della "gigabit society".

11.3.– Ebbene, l'art. 18, inserito nel Titolo secondo (dedicato alle «Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure») del Capo primo del d.l. n. 13 del 2023, è funzionale alla realizzazione degli stessi obiettivi del PNRR perseguiti dal medesimo decreto-legge. Tale art. 18 detta, infatti, «[m]isure in materia di infrastrutture digitali e di acquisto di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR, nonché di digitalizzazione dei procedimenti».

In quanto relativa alla semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione della rete di TLC ad alta velocità, la disposizione introdotta dal comma 7 del menzionato art. 18 del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, è dunque materialmente omogenea rispetto alla funzione complessivamente perseguita dal decreto-legge in cui è inserita. La stessa, infatti, incide sulla disciplina della realizzazione degli impianti di TLC, come fanno le altre disposizioni dello stesso decreto, così evidenziando l'intrinseca coerenza con le norme ivi contenute, sia dal punto di vista oggettivo e materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico.

Pertanto, la questione sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. deve essere dichiarata non fondata.

12.– Con riguardo alle ulteriori censure formulate dal rimettente, occorre preliminarmente rilevare che l'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003, unitariamente considerato dal rimettente, comprende due distinti contenuti normativi, che devono essere esaminati separatamente.

La disposizione censurata, nella prima parte, stabilisce che, per la realizzazione di infrastrutture di TLC ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici, non è necessaria l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso, di cui all'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927.

La seconda parte della medesima disposizione prevede che – nei casi di installazione delle infrastrutture di cui agli artt. 44, 45, 46, 47 e 49 dello stesso d.lgs. n. 259 del 2003 e di realizzazione di

iniziative finalizzate a potenziare le infrastrutture e garantire l'operatività e continuità dei servizi di TLC – non si applica il vincolo paesaggistico di cui all'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004.

13.– Occorre a questo punto esaminare le censure formulate dal rimettente con riguardo alla prima parte dell'art. 54-bis cod. comunicazioni elettroniche, là dove esclude la necessità dell'autorizzazione di cui all'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927.

14.– La questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo del difetto di ragionevolezza, non è fondata.

A sostegno di tale censura, il giudice a quo deduce che la disposizione in esame trascurerebbe l'effettivo impatto che in concreto le reti di TLC possono avere sull'ambiente.

Tale disposizione realizza, invece, un bilanciamento non irragionevole degli interessi contrapposti alla luce del beneficio – in termini di innovazione, efficienza e coesione sociale – che il mutamento di destinazione produce sia per le comunità del territorio interessato, sia per l'intera collettività statale, senza vanificare la conservazione e il regime di indisponibilità degli usi civici.

15.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis, prima parte, del d.lgs. n. 259 del 2003, dedotta in riferimento all'art. 24 Cost., non è fondata per inconferenza del parametro evocato.

15.1.– Il rimettente ritiene violato l'art. 24 Cost., poiché l'esenzione dall'autorizzazione di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 finirebbe per privare le collettività, cui spettano i relativi diritti, della possibilità di opporsi alla realizzazione di tali infrastrutture nonché di ottenere la restituzione dei beni in caso di abbandono delle opere.

15.2.– Al riguardo, la costante giurisprudenza di questa Corte ha affermato che non appartiene alla garanzia di cui all'art. 24 Cost. – garanzia di natura processuale, in quanto attinente alla tutela giurisdizionale − il contenuto sostanziale del diritto azionato in giudizio (sentenza n. 98 del 2019). La violazione di tale principio è stata riconosciuta qualora le norme processuali pongano condizioni di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione» (sentenze n. 158 del 2019, n. 117 del 2012, n. 30 del 2011, n. 237 del 2007 e n. 266 del 2006). Infatti, «ciò che conta è che non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale» (sentenze n. 98 del 2019 e n. 199 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 121 e n. 44 del 2016).

15.3.– Nel caso in esame, la disposizione censurata non disciplina l'esercizio del diritto di azione, limitandosi a esonerare talune categorie di opere dall'autorizzazione regionale. Si tratta, pertanto, di una previsione che non riguarda la tutela giurisdizionale, bensì la disciplina del procedimento autorizzatorio relativo alla realizzazione di infrastrutture di TLC.

I titolari di usi civici interessati dalla realizzazione della rete non trovano nella disposizione censurata un ostacolo a far valere in un ipotetico giudizio il proprio interesse contrario alla realizzazione di tali impianti. Infatti, essi conservano comunque la possibilità di agire in giudizio per tutelare i propri diritti, anche in relazione all'eventuale impatto ambientale o patrimoniale delle opere in questione, eventualmente impugnando l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture. A questo riguardo, si evidenzia che l'art. 44, comma 5, del d.lgs. n. 259 del 2003 impone agli enti locali la pubblicizzazione dell'istanza di autorizzazione all'installazione dell'impianto di TLC, proprio al fine di consentire alle collettività interessate di far valere in quella sede i propri interessi, indicando eventuali ragioni ostative alla realizzazione dell'intervento.

In definitiva, il diritto alla tutela giurisdizionale, a presidio del quale la norma costituzionale evocata è posta, non risulta violato dalla disposizione censurata e la questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost. deve essere dichiarata non fondata (sentenze n. 230 del 2021 e n. 98 del 2019).

16.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis, prima parte, cod. comunicazioni elettroniche, sollevata in riferimento all'art. 9 Cost., non è fondata.

16.1.– Occorre premettere che le trasformazioni del territorio interessato dalla presenza di usi civici sono ancor oggi in gran parte disciplinate dalla legge n. 1766 del 1927. Nata come legge di riordino e di massiccia liquidazione degli usi civici, nella successiva applicazione questa legge è divenuta un efficace strumento di conservazione degli stessi. Il relativo regime giuridico di imprescrittibilità, inalienabilità e immutabilità impedisce la sottrazione di tale patrimonio alla sua naturale vocazione.

L'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 introduce un'eccezione alla regola generale dell'immutabilità della destinazione dei terreni gravati da usi civici, prevedendo a tal fine uno specifico provvedimento autorizzatorio dell'autorità statale, ora delle regioni, alle quali dapprima il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici) e poi il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) hanno trasferito le funzioni amministrative.

La legge n. 168 del 2017, all'art. 3, comma 3, ha poi confermato che «[i]l regime giuridico dei beni di cui al comma 1 [beni collettivi] resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

L'art. 41 del regio decreto 16 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno) consente ai comuni e alle associazioni agrarie di richiedere che a tutte o a parte delle terre sia data una diversa destinazione, a condizione che la stessa rappresenti «un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili».

Questo presupposto è stato interpretato in senso ampio dalla giurisprudenza ordinaria di legittimità e da quella amministrativa. È stato infatti riconosciuto che le regioni, nel decidere sulle richieste di mutamento di destinazione dei terreni di uso civico avanzate dai comuni e dalle associazioni agrarie e nel valutare se la nuova diversa destinazione rappresenti un beneficio per la generalità degli abitanti, sono libere di prendere in considerazione qualunque tipo di interesse ritenuto più congruo, sia esso di natura agricola, industriale, commerciale, igienico-sanitaria, turistica o ambientale (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 30 gennaio 2001, n. 1307; Tribunale amministrativo regionale per il Molise, sezione prima, sentenza 6 dicembre 2024, n. 370, TAR Toscana, sezione prima, 9 maggio 2005, n. 2082).

16.2.– Con specifico riferimento al mutamento di destinazione dei terreni gravati da usi civici, questa Corte ha già affermato che esso non contrasta con il regime di indisponibilità del bene. Mentre una misura come l'alienazione comporta la trasformazione dei beni demaniali in allodiali (e dunque la sottoposizione del bene alla disciplina civilistica della proprietà privata), il mutamento di destinazione è strumento di gestione di beni che restano collettivi ed è compatibile con il regime di indisponibilità (sentenza n. 71 del 2020). Tale mutamento non impedisce la conservazione del rilievo pubblicistico del bene e ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane titolare (sentenze n. 113 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 391 del 1989), cui deve arrecare un «reale beneficio», ai sensi dell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928. La nuova destinazione può dunque comportare la sospensione dell'esercizio del diritto di uso civico, ma non determina il venir meno del vincolo paesaggistico.

La disposizione in esame introduce dunque una misura di semplificazione procedimentale volta ad agevolare la realizzazione di alcuni interventi di trasformazione dei terreni gravati da usi civici, senza compromettere la conservazione di tali beni come appartenenti alle collettività di riferimento. Viene preservato il loro rilievo pubblicistico, sebbene in un diverso assetto funzionale, compatibile con il regime di indisponibilità che li caratterizza.

16.3.– In definitiva, con l'art. 54-bis, prima parte, cod. comunicazioni elettroniche, il legislatore statale ha compiuto, in via generale, una valutazione di compatibilità della realizzazione di infrastrutture di TLC con la destinazione dei terreni gravati da usi civici, la cui tutela non può «consistere in una conservazione statica, bensì in un regime di gestione che ne preservi il carattere ecologico e la disciplina giuridica in coerenza con l'evoluzione dell'economia agricola e di quella ambientale» (sentenza n. 71 del 2020).

Deve pertanto essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 9 Cost., dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003, nella parte in cui – per la realizzazione di infrastrutture di TLC ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici – esclude la necessità dell'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso prevista dall'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927.

17.– Si può passare ora a esaminare la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 9 Cost., dell'art. 54-bis, seconda parte, del d.lgs. n. 259 del 2003, ove si dispone che – per la realizzazione di infrastrutture di TLC ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici – non si applica il vincolo paesaggistico.

La questione è fondata.

17.1.– In via preliminare, va rilevato che l'importanza strategica degli usi civici in funzione di tutela ambientale ha trovato il suo riconoscimento, dapprima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, che, all'art. 1, comma 1, lettera h), ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» e, in seguito, con l'art. 142 cod. beni culturali che, al comma 1, lettera h), ha qualificato le zone gravate da usi civici come beni paesaggistici ex lege. La legge n. 168 del 2017, all'art. 1, comma 1, lettera c), ha poi riconosciuto l'ordinamento giuridico primario dei domini collettivi come «dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale».

17.2.– La giurisprudenza costituzionale ha da tempo riconosciuto una sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela del paesaggio e quella dell'ambiente, che si riflette in «uno specifico 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 tra uomo e ambiente naturale"» (sentenze n. 113 del 2018, n. 210 del 2014 e n. 46 del 1995; nello stesso senso, sentenze n. 125 del 2025 e n. 133 del 1993).

La persistente vitalità dell'ordinamento degli usi civici poggia, dunque, su un'evoluzione della loro funzione, connessa alla caratterizzazione della natura di bene collettivo, in quanto utile anche alla conservazione dei valori ambientali e ciò non soltanto a favore dei singoli appartenenti alla collettività dei fruitori nello specifico contesto territoriale, ma alla generalità dei consociati e delle future generazioni.

17.3.– Per quanto riguarda il caso in esame, va sottolineato che, prima della introduzione della disposizione censurata, l'installazione di impianti di TLC in una zona gravata da uso civico era in ogni caso soggetta all'autorizzazione di cui agli artt. 43 e seguenti del d.lgs. n. 259 del 2003, ove si prevede un procedimento idoneo a sostituire ogni altro atto autorizzatorio, concessorio o di assenso, comunque denominato.

Tuttavia, tale autorizzazione non poteva essere rilasciata a prescindere da ogni valutazione di compatibilità con il vincolo paesaggistico insistente sulle aree interessate dall'intervento. Infatti, l'art. 43, comma 5, cod. comunicazioni elettroniche, come sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche», ha fatto espressamente salve le disposizioni a tutela dei beni ambientali e culturali. Questa disposizione, dedicata alle «Infrastrutture di

comunicazione elettronica e diritti di passaggio», stabilisce, infatti, che «[r]estano ferme le disposizioni a tutela dei beni ambientali e culturali contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

In particolare, l'importanza delle garanzie a difesa del paesaggio emerge anche dall'art. 44, comma 10, ove si prevede espressamente che il parere contrario dell'amministrazione preposta alla tutela ambientale impedisce il perfezionamento del procedimento autorizzatorio.

17.4.– Del resto, con riferimento alla disciplina precedente l'entrata in vigore della disposizione censurata, la giurisprudenza amministrativa aveva chiarito che, nelle zone sottoposte a vincolo, l'installazione di stazioni radio base per la telefonia mobile richiede una valutazione caso per caso della compatibilità ambientale, secondo quanto previsto dall'art. 43 del d.lgs. n. 259 del 2003 (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 30 settembre 2025, n. 7601 e 9 gennaio 2023, n. 222; TAR Lazio, sezione quinta quater, sentenza 5 settembre 2025, n. 16056).

Più in generale, è stato riconosciuto che il favor assicurato alla diffusione delle reti di TLC, espresso dal d.lgs. 259 del 2003, non consente di derogare alle discipline poste a tutela degli interessi differenziati, come quello naturalistico-ambientale, in quanto espressione dei principi fondamentali della Costituzione, né tantomeno permette la compressione di interessi paesaggistici presidiati da idonei vincoli (Cons. Stato n. 7601 del 2025 e, ancora sezione sesta, sentenza 10 giugno 2021, n. 4462).

Proprio con riguardo alla procedura semplificata per le autorizzazioni di nuovi impianti di TLC di cui all'art. 87 (ora art. 44) del d.lgs. 259 del 2003, il Consiglio di Stato ne ha escluso l'operatività là dove l'immobile ricada in zona assoggettata a vincolo paesaggistico (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 3 novembre 2021, n. 7362, 14 ottobre 2015, n. 4749, 8 agosto 2014, n. 4226, e, sezione quinta, sentenza 2 maggio 2013, n. 2395).

17.5.– Ebbene, nel caso in esame, con l'esclusione dell'applicabilità del vincolo paesaggistico – cui sono sottoposte, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera h), del d.l. n. 312 del 1985, come convertito, le zone gravate da usi civici – l'art. 54-bis, seconda parte, ha stabilito, in via generale e astratta, la prevalenza dell'interesse alla diffusione delle infrastrutture di TLC rispetto a quello della tutela ambientale, che si esprime attraverso l'imposizione dello stesso vincolo.

Pertanto, sino alla entrata in vigore nel 2023 dell'art. 54-bis cod. comunicazioni elettroniche, le disposizioni di semplificazione volte a favorire lo sviluppo della rete di TLC si erano basate sul presupposto che la tutela dell'interesse alla conservazione dell'ambiente e del paesaggio fosse assicurata dalla previsione del necessario rispetto del vincolo paesaggistico (art. 43, comma 5, cod. comunicazioni elettroniche). La disposizione censurata segna invece un radicale "cambio di passo" nella disciplina di liberalizzazione delle reti di TLC introdotta dal d.lgs. n. 259 del 2003, poiché elimina il sistema delle garanzie connesse all'imposizione del vincolo paesaggistico, cui le aree gravate da uso civico sono sottoposte, ai sensi dell'art. 1, primo comma, lettera h), del d.l. n. 312 del 1985, come convertito, e dell'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 42 del 2004.

Le esigenze di semplificazione amministrativa, connesse al carattere prioritario della realizzazione della rete di TLC, possono giustificare, per quanto detto, la mancata previsione dell'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso dei beni gravati da usi civici. Esse però non possono eliminare del tutto la tutela del paesaggio mediante la definitiva e generalizzata esclusione del vincolo funzionale alla sua protezione. I vincoli culturali e paesaggistici richiedono valutazioni specifiche, legate al singolo contesto territoriale e rimesse alle autorità preposte alla loro osservanza.

In altri termini, semplificare non può condurre alla negazione in radice di ogni garanzia di tutela ambientale. La ricerca di un adeguato equilibrio e la composizione del potenziale conflitto fra la tutela del paesaggio e dell'ambiente e altri interessi di carattere generale deve realizzarsi in sede procedimentale e secondo il principio di proporzionalità.

L'indiscriminata e automatica valutazione di prevalenza dell'interesse alla diffusione delle reti di TLC rispetto alle esigenze ambientali e paesaggistiche connesse alla presenza degli usi civici si pone in contrasto con l'art. 9 Cost.

17.6.– Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003, nella parte in cui prevede che – nei casi di installazione delle infrastrutture di cui agli artt. 44, 45, 46, 47 e 49 dello stesso d.lgs. n. 259 del 2003 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».

17.7.– Restano assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis, seconda parte, del d.lgs. n. 259 del 2003.

18.– Questa Corte non può esimersi dal rinnovare l'invito a un aggiornamento legislativo della disciplina degli usi civici, necessario affinché sia garantita la certezza del diritto nella circolazione dei beni e «sia adempiuto il dovere del legislatore di intervenire organicamente in materia, ponendo ordine in un settore normativo nel quale si sovrappongono e confliggono […] l'interesse delle comunità locali, il fondamentale interesse nazionale alla tutela del bene-ambiente, l'interesse privato e pubblico alla protezione della proprietà, l'interesse privato e pubblico all'esercizio dell'attività economica e alla realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture delle quali nessuna comunità politica può fare a meno» (sentenza n. 125 del 2025).
Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54-bis del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), nella parte in cui prevede che – nei casi di installazione delle infrastrutture di cui agli artt. 44, 45, 46, 47 e 49 dello stesso d.lgs. n. 259 del 2003 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»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003, nella parte in cui, per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici, esclude la necessità dell'autorizzazione di cui all'art. 12, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del principio di eguaglianza, dal Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003 sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dal Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 259 del 2003, nella parte in cui, per la realizzazione di infrastrutture di comunicazione elettronica ad alta velocità nelle zone gravate da usi civici, esclude la necessità dell'autorizzazione di cui all'art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, sollevate, in riferimento agli artt. 3, sotto il profilo del principio di ragionevolezza, 9 e 24 Cost., dal Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA