

L.R. 14-3-1994 n. 12 con le modifiche ed integrazioni di cui alle l. r. n. 4/2006, 9/2006 , e ddl legge finanziaria regionale 2007 (art. 21, 9° co.)-

con nota di commento dell'avv. Maria Athena Lorzio (i)

Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda.

Pubblicata nel B.U. Sardegna 15 marzo 1994, n. 9.

Art. 5

Accertamento delle terre gravate da uso civico.

1. L'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale, sentiti i Comuni interessati, con proprio decreto provvede ad accertare la sussistenza e la tipologia degli usi civici nei territori dei Comuni per i quali non esistano i provvedimenti formali di accertamento.
2. I decreti di accertamento sono trasmessi ai Comuni interessati per la pubblicazione nell'Albo Pretorio per trenta giorni.
3. Contro i decreti di accertamento è ammesso ricorso in opposizione.^(*)
4. L'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro - pastorale si pronuncia sui ricorsi entro trenta giorni dalla data di ricezione del ricorso e la decisione è definitiva.
5. L'elenco dei terreni gravati da uso civico viene decretato e pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna per ogni Comune interessato.
- 5-bis. Non sono passibili di provvedimento definitivo di accertamento i terreni che siano stati utilizzati per la realizzazione di opere pubbliche, di PEEP e di PIP (3).
6. Per la procedura di accertamento dei terreni gravati da uso civico l'Assessore può avvalersi di esperti in materia di usi civici, di scienze agrarie e forestali e di urbanistica.

() Comma così modificato dall'art. 21 del ddl finanziaria regionale 2007. La stessa norma del ddl regionale ha abrogato la parte che di seguito si riporta: “ Il dirigente competente dell'Assessorato regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale annulla i decreti di accertamento relativi a quei terreni che siano stati utilizzati per la realizzazione di opere pubbliche, di PEEP e di PIP” (2).*

(2) Comma così sostituito dall'art. 27, comma 13, L.R. 11 maggio 2006, n. 4 come sostituito, a sua volta, dall'art. 36, comma 1, L.R. 12 giugno 2006, n. 9. Il testo introdotto dal medesimo comma 13 (nella versione originaria) era così formulato: «3. Contro i decreti di accertamento è ammesso ricorso in opposizione. Il dirigente competente dell'Assessorato regionale dell'agricoltura e riforma agropastorale annulla i decreti di accertamento relativi a quei terreni nei quali risulti inequivocabilmente non siano praticati o formalmente reclamati da oltre un ventennio gli usi civici.».

(3) Il presente comma, aggiunto dall'art. 27, comma 14, L.R. 11 maggio 2006, n. 4, poi corretto con avviso di rettifica pubblicato nel B.U. 1° giugno 2006, n. 18, è stato successivamente così sostituito dallo stesso comma 14, come sostituito, a sua volta, dall'art. 36, comma 1, L.R. 12 giugno 2006, n. 9. Il testo precedente, introdotto dal citato comma 14 (nella versione corretta) era così formulato: «5-bis. Non sono passibili di provvedimento definitivo di accertamento i terreni nei quali: i diritti delle collettività ad utilizzare i beni immobili non siano praticati o reclamati da oltre un ventennio, l'estinzione della pratica dell'uso civico non sia avvenuta con violenza o clandestinità, l'uso civico su quei terreni abbia perso irreversibilmente la sua funzione economico-sociale da dimostrarsi tramite inequivocabili atti di disposizione.».

Art. 16

Riserva di esercizio.

1. Il Comune, con deliberazione assunta dal consiglio comunale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, può stabilire che l'esercizio del diritto d'uso civico sia riservato a talune categorie di soggetti titolari del diritto stesso, con apposite concessioni che devono essere autorizzate dall'Assessore regionale competente in materia di usi civici.

2. L'anzidetta riserva d'uso non può avere durata superiore ai dieci anni, deve prevedere delle compensazioni per il mancato esercizio del diritto d'uso e decade con il venire meno dei presupposti che l'hanno determinata. Può essere rinnovata con la stessa procedura della concessione.

3. In deroga al comma 2 la riserva d'uso può durare oltre i termini dei dieci anni quando ciò sia necessitato da obblighi previsti per l'accesso ai cofinanziamenti erogati dall'Unione Europea."

(*)

() Comma aggiunto dall'art. 21, 9° co, d.d.legge finanziaria regionale 2007*

Art. 18-bis

Classificazione di terreni civici.

1. Possono essere oggetto di classificazione dal regime demaniale civico i terreni soggetti a uso civico a condizione che:

a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi o pascolativi;

b) siano stati alienati prima dell'entrata in vigore della [legge 8 agosto 1985, n. 431](#), da parte dei comuni mediante atti posti in essere dai comuni stessi senza il rispetto della normativa di cui alla [legge 16 giugno 1927, n. 1766](#), o siano stati utilizzati dai comuni per la costruzione di opere permanenti di interesse pubblico o per la realizzazione di PEEP o di PIP [\(*\)](#);

c) non siano stati utilizzati in difformità alla programmazione urbanistica comunale.

1 bis. Possono essere altresì oggetto di sclassificazione dal regime demaniale civico i terreni soggetti ad uso civico a condizione che i medesimi terreni, nel rispetto dei vincoli ambientali,

*formino oggetto di Intese, Protocolli o comunque di Accordi fra la Regione e il Comune finalizzati a promuovere lo sviluppo socio-economico.” (**)*

2. La classificazione, su richiesta motivata del comune territorialmente interessato, è dichiarata con decreto dell'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro - pastorale, su conforme deliberazione della Giunta regionale, previo accertamento della esistenza delle condizioni indicate nel comma 1.

3. La richiesta di classificazione è deliberata dal Consiglio comunale a maggioranza di due terzi dei suoi componenti. Qualora trattisi di terreni di pertinenza frazionale, la deliberazione deve contenere il parere obbligatorio dell'Amministrazione separata frazionale, ove esistente.

4. Entro 15 giorni la delibera è depositata a disposizione del pubblico per 30 giorni presso la segreteria del Comune; dell'avvenuto deposito è data notizia mediante avviso pubblicato all'albo del Comune e mediante l'affissione di manifesti e avviso in almeno uno dei quotidiani dell'isola.

5. Chiunque può formulare, entro 30 giorni a decorrere dall'ultimo giorno di pubblicazione, osservazioni alla delibera.

6. Il Consiglio comunale accoglie o respinge le osservazioni presentate, con parere motivato e, tenuto conto di esse, delibera a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti l'adozione definitiva della richiesta di classificazione.

7. Il decreto assessoriale di cui al comma 2 è pubblicato con le formalità previste dall'articolo 19 della presente legge (***).

(*) La presente lettera, già modificata dall'art. 19, comma 2, [L.R. 29 aprile 2003, n. 3](#), è stata poi così sostituita dall'art. 27, comma 15, [L.R. 11 maggio 2006, n. 4](#) come sostituito a sua volta, dall'art. 36, comma 1, [L.R. 12 giugno 2006, n. 9](#). Il testo introdotto dal medesimo comma 15 (nella versione originaria) era così formulato: «b) siano stati alienati prima della data di emanazione della determinazione di accertamento dei diritti di uso civico di cui all'articolo 5 della presente legge o siano stati utilizzati dai comuni per la costruzione di opere permanenti di interesse pubblico o, rilevata la finalità di interesse pubblico, per la realizzazione di piani di zona ai sensi della [legge 18 aprile 1962, n. 167](#) e della [legge 22 ottobre 1971, n. 865](#), e successive modifiche e integrazioni, o di piani per gli insediamenti produttivi o di piani particolareggiati approvati o di piani per le zone F turistiche inserite nel PUC comunale.».

(**) *Comma aggiunto dall'art. 21, 9° co. del ddl regionale finanziaria 2007*

(***) Articolo aggiunto dall'art. 1, [L.R. 4 aprile 1996, n. 18](#), poi così modificato come indicato nella nota che precede.

(i) Nota di commento

La norma del ddl, oltre che pericolosa per la conservazione e tutela del demanio civico regionale, si pone in palese conflitto con i principi della legge nazionale. Nel sistema della legge n.1766/1927 art. 12 e art. 39 r.d. 332/28 di approv. del regolamento di attuazione della legge, l'alienazione e quindi l'uscita dal regime demaniale civico è consentita in via eccezionale unicamente per quei terreni che, per la loro conformazione obiettiva, non si prestino alle forme di utilizzazione previste dalla legge. E' invece previsto e regolamentato l'istituto del *mutamento di destinazione*, che significa dare alle terre di demanio civico una destinazione diversa da quella originaria “.. *quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti...*”(art. 41 *regol. 332/28*).

I criteri della legge nazionale sul mutamento di destinazione ed eccezionalmente sull'alienazione delle terre che hanno perso l'originaria destinazione agro-silvo-pastorale, sono stati finora sempre applicati e seguiti dal legislatore regionale (*Campania l.r.11 /81, art.10; Lazio, l.r.1/86 e succ. mod.; Liguria l.r. n.27/2002, art.4; Lombardia, l.r. 52/85, art. 4; Molise, l.r.14/2002, art.3; Puglia, l.r. 7/1998 e succ. mod. art.9; Umbria, l.r. 45/98; art. 5 , che non consente i mutamenti di destinazione in deroga ai piani di sviluppo economico; Veneto, l.r. 31/94, art. 8; Trentino – Alto Adige, l.p. 5/2002, art. 13 e ss. prevedono la variazione d'uso dei beni di uso civico, in determinati casi la sospensione del vincolo in caso di concessione a terzi dell'uso del bene ed in casi eccezionali l'estinzione del vincolo di uso civico (art. 15).*

La sola Regione Abruzzo ha previsto e regolamentato l'istituto della sclassificazione delle terre di demanio civico “...*che, per effetto di utilizzazioni improprie, abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi e pascolivi* (art. 10, ult. co. l.r. 25/88).

L'istituto della sclassificazione della legge regionale abruzzese ha quindi il solo fine di regolarizzare la situazione proprietaria delle terre civiche alienate dai comuni senza osservare le procedure previste dalla legge e trasformate ed utilizzate da tempo per finalità diverse da quelle originarie (ad es. insediamenti per finalità abitative, turistico-residenziali, commerciali, etc.). Negli anni 50/60 il fenomeno delle terre civiche, alienate dai comuni, su autorizzazione del Ministero d'Agricoltura e Foreste, con decreti annullati successivamente dal Commissario per gli usi civici perché mancava il decreto di assegnazione a categoria, aveva assunto dimensioni impressionanti e questo ha indotto il legislatore regionale ad introdurre la norma sulla c.d. classificazione. Delle terre

civiche trasformate. Entro questi limiti, il giudice costituzionale ha ritenuto legittimo l'istituto (Corte cost. 511/91 per il Comune di Avezzano).

Con il ddl in esame, il legislatore regionale sardo intende invece estendere la procedura della sclassificazione ad un enorme patrimonio di terre boschive, pascolive o comunque produttive ed idonee alle finalità della legge usi civici sulla base di accordi o intese fra comuni e regione, al fine di promuovere progetti o piani futuri di sviluppo socio-economico del territorio. L'unico limite che si pone il ddl. è il rispetto dei vincoli ambientali. Sul punto la norma è anche incongrua, poiché il rispetto del c.d. vincolo ambientale ne escluderebbe l'applicazione ai beni civici inseriti, come è noto, *ex lege* nella categoria dei beni ambientali.

Del resto, tutto il testo del ddl in esame è quanto mai equivoco oltre che pericoloso per la conservazione e difesa del patrimonio civico sardo, che comprende aree vastissime ancora intatte nelle loro caratteristiche fisiche originarie.

Un suggerimento al legislatore sardo: la stessa finalità e *ratio* cui mira l'art. 21 del ddl (promozione dello sviluppo socio-economico della regione) può essere raggiunta con l'istituto del mutamento di destinazione previsto dalla stessa legge nazionale, con la procedura di autorizzazione di cui all'art. 41 *cit del r.d. 332/28*. La norma non fa uscire il bene dal regime demaniale, ne consente una destinazione diversa da quella originaria quando essa rappresenta un reale beneficio per la popolazione e, comunque, prevede il ritorno del bene *“alla antica destinazione, quando venisse a cessare lo scopo per la quale l'autorizzazione era stata accordata.”*

Entro questi limiti, la norma sul mutamento di destinazione è senz'altro, oltre che legittima, auspicabile, in termini di beneficio per la popolazione e sviluppo socio economico del territorio della regione sarda.