

Al Ministro per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport,
affariregionali@pec.governo.it,
segreteria.ministrodelrio@governo.it,

CAGLIARI, 04/09/ 2013

al Direttore dell'Ufficio per l'esame di legittimità della legislazione
regionale e delle province autonome ed il contenzioso costituzionale,
s.lorusso@governo.it,

e p. c. al Ministro dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare,
segreteria.ministro@PEC.minambiente.it,
Segreteria.Ministro@PEC.minambiente.it,

al Ministro per i Beni e Attività Culturali.
gabinetto@beniculturali.it, ufficiolegislativo@beniculturali.it,
mbac-udcm@mailcert.beniculturali.it,

al Ministro della Giustizia,
centrocifra.gabinetto@giustiziacerit.it,
segreteria.gabinetto@giustiziacerit.it,

Oggetto: segnalazione opportunità ricorso Corte costituzionale ex art. 127 cost. avverso legge
regionale Sardegna n. 19/2013.

Il/la sottoscritto/a ENRICO LOMINA, residente a CAGLIARI in
Via/Piazza GARIBOLDI 213 (posta elettronica ENRICOLOMINA@TISCALI.IT), per conto
dell'associazione/comitato _____

premessi che

* con legge regionale Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 "Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici", pubblicata sul B.U.R.A.S. digitale n. 36 (parti I e II) dell'8 agosto 2013, sono state previste disposizioni tese alla sostanziale sdemanializzazione di ampie porzioni dei demani civici in Sardegna, in base a nuovi accertamenti di impulso comunale, la disposizioni interpretative tese a svuotare di contenuto la disciplina di pianificazione paesaggistica per la tutela delle zone umide, in violazione delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ai sensi dell'art. 117, comma 1°, lettera s, cost., delle competenze statali esclusive in materia di giurisdizione (art. 117, comma 1°, lettera l, cost.), nonché delle competenze in tema di coordinamento in materia di beni culturali ai sensi dell'art. 118, comma 3°, cost.;

* in primo luogo, l'art. 1 della legge regionale n. 19/2013 testualmente dispone:

"1. La Giunta regionale, mediante un Piano straordinario di accertamento demaniale, provvede alla ricognizione generale degli usi civici esistenti sul territorio regionale e alla individuazione su cartografia aggiornata di dati e accertamenti già esistenti riportati su cartografie antiche.

2. A tal fine in deroga alle disposizioni di cui alla legge regionale 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda), ed in via straordinaria al fine di superare i limiti e le incongruenze legate alle procedure di accertamento già decretato delle terre gravate da uso civico, i comuni sono delegati ad effettuare entro il 31 dicembre 2013, e con le procedure per l'adozione e l'approvazione dei piani di valorizzazione di cui all'articolo 9 della legge regionale n. 12 del 1994, la ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio.

3. A tal fine i comuni, oltre a documentare il reale sussistere dell'uso civico, possono proporre permute,

alienazioni, sclassificazioni e trasferimenti dei diritti di uso civico secondo il principio di tutela dell'interesse pubblico prevalente. Costituiscono oggetto di **sclassificazione del regime demaniale civico** in sede di ricognizione generale e straordinaria anche i casi in cui i **terreni sottoposti ad uso civico** abbiano perso la **destinazione funzionale originaria di terreni pascolativi o boschivi** ovvero non sia riscontrabile né documentabile l'**originaria sussistenza del vincolo demaniale civico**. I comuni, previa intesa fra le parti interessate, possono attuare, nell'ambito della ricognizione generale degli usi civici, processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in essere. Per quanto previsto al presente articolo non possono essere assimilate ad uso civico le terre pubbliche sottoposte da provvedimenti prefettizi ad assegnazione per finalità sociali.

4. Tutte le risultanze degli **accertamenti già decretati** che non risultino confermate o coerenti con la documentazione giustificativa del piano di accertamento straordinario di cui al comma 1 **decadono con l'approvazione**, non oltre i tre mesi dalla conclusione delle procedure comunali, del complessivo **Piano straordinario di accertamento** da parte della **Giunta regionale**. Le cessazioni degli usi civici derivanti dalle risultanze del piano straordinario di cui alle presenti norme, hanno efficacia dalla data dei medesimi atti o provvedimenti, ovvero se precedenti rispetto alle date indicate negli stessi atti o provvedimenti, dalla data, indicata nell'atto ricognitivo, in cui è venuta meno la destinazione funzionale all'uso civico dei relativi beni”;

* il “**Piano straordinario di accertamento**” costituisce, *de facto*, un palese **strumento di eversione dei singoli demani civici**, ormai accertati con provvedimenti commissariali o assessoriali in ben **236 Comuni** sui 377 in **Sardegna** e costituenti l'**Inventario generale delle Terre civiche** previsto dagli artt. 6-7 della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i. (vds. <http://www.regione.sardegna.it/j/v/25?s=215979&v=2&c=1306&t=1>), nonché **delle aree tutelate ex lege dal vincolo paesaggistico** ai sensi dell'art. 142, comma 1°, lettera h, del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i. (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e, come tali, rientranti nell'**ambito obbligatorio della pianificazione paesaggistica** ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i., al quale in Sardegna è stato dato inizio di attuazione con il D.P.Re. 7 settembre 2006, n. 82, mediante cui è stato promulgato il **piano paesaggistico regionale – P.P.R.** (1° stralcio, coste). Per specifica disposizione del Codice e per le finalità in esso contenute, “**le previsioni dei piani paesaggistici non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico**” (articolo 145, comma 3°, del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i.), come il detto “**Piano straordinario di accertamento**”;

* con legge 9 gennaio 2006, n. 14, avente per oggetto “**Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, stipulata a Firenze il 20 ottobre 2000**”, l'Italia ha assunto precisi impegni internazionali per l'attuazione di politiche di tutela dei beni paesaggistici insistenti sul proprio territorio e con il **decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche ed integrazioni**, denominato **Codice dei beni culturali e del paesaggio**, si è inteso applicare su tutto il territorio nazionale una disciplina uniforme ed innovativa in materia di tutela del paesaggio in attuazione dell'articolo 9 cost.;

* La **funzione della salvaguardia ambientale/paesaggistica**, insieme a quella tradizionale dell'**esercizio dei diritti della collettività locali**, è oggi elemento fondamentale dei **demani civici**, come delineato chiaramente anche dalla **giurisprudenza costituzionale** (vds. sentenze nn. 345/1997 e 46/1995 ed ordinanze nn. 71/1999, 316/1998, 158/1998, 133/1993. Vds. anche Cass. civ., S.U., 12 dicembre 1995, n. 12719; Cass. pen., Sez. III, 29 maggio 1992, n. 6537). Le disposizioni concernenti le operazioni comunali e regionali finalizzate all'approvazione del detto Piano si configurano palesemente come **invasione delle competenze giurisdizionali statali in violazione dell'art. 117, comma 1°, lettera s, della Costituzione**;

* il detto “**Piano straordinario di accertamento**” si baserebbe – secondo l'art. 1, commi 2° e 3°, della citata legge regionale n. 19/2013 – sulla “**ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio**” da parte dei singoli Comuni e costituirebbero “**oggetto di sclassificazione del regime demaniale civico in sede di ricognizione generale e straordinaria anche i casi in cui i terreni sottoposti ad uso civico abbiano perso la destinazione funzionale originaria di terreni pascolativi o boschivi** ovvero non sia riscontrabile

né documentabile l'*originaria sussistenza del vincolo demaniale civico*", senza nemmeno considerare quegli estesi **terreni appartenenti ai demani civici e aventi destinazione funzionale agricola**;

* con tutta evidenza, la **perdita della qualifica demaniale civica** in capo ai **terreni sdemanializzati** per effetto del detto Piano sarebbe **priva di alcun corrispettivo** per le **Collettività locali titolari dei diritti di uso civico** con palese lesione dei rispettivi diritti assegnati e riconosciuti dal quadro normativo statale vigente (legge n. 1766/1927 e s.m.i., regio decreto n. 332/1928 e s.m.i.) senza alcuna competenza poiché, come affermato dalla **Corte costituzionale con sentenza n. 51/2006**, è "*il legislatore statale a conservare il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali*", a fronte della vigenza del detto quadro normativo nazionale che dispone principi e indirizzi ben chiari e informa le norme in materia, non risultando operanti altri indirizzi del legislatore statale che autorizzino disposizioni in deroga a quelle espressamente in vigore (vds. anche sentt. Corte cost. nn. 164/2009, 536/2002);

* **giudice unico della *qualitas soli***, cioè della sussistenza o meno dei diritti di uso civico su terreni, è il **Commissario per gli Usi civici** competente per territorio (il Commissario per gli Usi civici per la Sardegna, nel caso *de quo*), ai sensi degli artt. 29 e ss. della legge n. 1766/1927 e s.m.i., come sistematicamente riconosciuto dalla giurisprudenza (vds. in particolare sentt. Corte cost. n. 46/1995, n. 133/1993 e ord. Corte cost. n. 71/1999; sentt. Cass. civ., S.U., 28 dicembre 2007, n. 27181; Cass. civ., S.U., 12 dicembre 1995, n. 12719; Cass. civ., S.U., 28 dicembre 1994, n. 11225; Cass. civ., S.U., 9 novembre 1994, n. 9287; Cass. civ., S.U., 11 novembre 1992, n. 12151; Cass. civ., S.U., 24 aprile 1992, n. 4963; Cass. civ., Sez. II, 26 ottobre 1994, n. 8778). Le disposizioni concernenti le operazioni comunali e regionali di stravolgimento dei provvedimenti di accertamento commissariali e assessoriali vigenti si configurano palesemente come invasione delle **competenze giurisdizionali statali in violazione dell'art. 117, comma 1°, lettera I, della Costituzione**;

* **è bene rammentare che gli usi civici e gli altri diritti d'uso collettivi** (legge n. 1766/1927 e s.m.i., regio decreto n. 332/1928 e s.m.i., legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.) **sono in generale diritti spettanti ad una collettività, che può essere o meno organizzata in una persona giuridica pubblica** (es. università agraria, regole, comunità, ecc.) **a sé stante, ma comunque concorrente a formare l'elemento costitutivo di un Comune o di altra persona giuridica pubblica: l'esercizio dei diritti spetta *uti cives* ai singoli membri che compongono detta collettività.**

Gli elementi comuni a tutti i diritti di uso civico sono stati individuati in:

- esercizio di un determinato diritto di godimento su di un bene fondiario;
- titolarità del diritto di godimento per una collettività stanziata su un determinato territorio;
- fruizione dello specifico diritto per soddisfare bisogni essenziali e primari dei singoli componenti della collettività.

L'uso consente, quindi, il soddisfacimento di bisogni essenziali ed elementari in rapporto alle specifiche utilità che la terra gravata dall'uso civico può dare: vi sono, così, i diritti di uso civico di legnatico, di erbatico, di fungatico, di macchiatico, di pesca, di bacchiatico, ecc. Quindi l'uso civico consiste nel godimento a favore della collettività locale e non di un singolo individuo o di singoli che la compongono, i quali, tuttavia, hanno diritti d'uso in quanto appartenenti alla medesima collettività che ne è titolare.

Dopo la **legge n. 431/1985** (la nota Legge Galasso), **i demani civici hanno anche acquisito una funzione di tutela ambientale** (riconosciuta più volte dalla Corte costituzionale: vds. ad es. sent. n. 345/1997 e n. 46/1995). Questa funzione è importantissima, basti pensare che i **demani civici** si estendono su **oltre 5 milioni di ettari in tutta Italia** (un terzo dei boschi nazionali), mentre i provvedimenti di accertamento regionali stanno portando la percentuale del **territorio sardo** rientrante in essi a quasi il **20%**.

Molte normative regionali, così come anche la **legge regionale sarda n. 12/1994 e successive modifiche ed integrazioni**, vi hanno aggiunto alcune nuove "fruizioni" (es. turistiche), ma sempre salvaguardando il fondamentale interesse della collettività locale. In particolare sono rimasti invariate le caratteristiche fondamentali dei **diritti di uso civico**.

Essi sono **inalienabili** (art. 12 della legge n. 1766/1927 e s.m.i.), **inusucapibili** ed **imprescrittibili** (artt. 2 e 9 della legge n. 1766/1927 e s.m.i.): *"intesi come i diritti delle collettività sarde ad utilizzare beni immobili comunali e privati, rispettando i valori ambientali e le risorse naturali, appartengono ai cittadini residenti nel Comune nella cui circoscrizione sono ubicati gli immobili soggetti all'uso"* (art. 2 legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.).

Ogni atto di disposizione che comporti ablazione o che comunque incida su diritti di uso civico può essere adottato dalla pubblica amministrazione competente soltanto verso corrispettivo di un indennizzo da corrispondere alla collettività titolare del diritto medesimo e destinato ad opere permanenti di interesse pubblico generale (art. 3 della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.).

Con l'approvazione regionale degli strumenti previsti (**regolamento per la gestione, piano di recupero e gestione delle terre civiche**) è già ora possibile tutelare efficacemente il **demanio civico** e svolgere tutte quelle operazioni (permuta, recuperi, sdemanializzazioni, trasferimenti di diritti, ecc.) finalizzate a ricondurre a corretta e legittima gestione una vera e propria *cassaforte di natura* della comunità locale. Un patrimonio meritevole di efficace tutela e di accorta gestione ambientale, quasi un quinto del territorio isolano;

* in secondo luogo, l'**art. 2, comma 4°, della legge regionale n. 19/2013** testualmente dispone:

"4. Al comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici):

a) dopo le parole "norma fondamentale di riforma economico-sociale" sono soppresse le parole "di cui all'articolo 142";

b) dopo le parole "e successive modifiche ed integrazioni," sono soppresse le parole "ed in particolare in applicazione di quanto disposto alle lettere a) e b) di detto articolo,";

c) le parole "alle zone umide" sono sostituite dalle parole "alle citate zone umide tipizzate e individuate ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 42 del 2004, come modificato dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio)";

* la disposizione non è altro che una banale **rivisitazione** della **legge regionale Sardegna n. 20/2012**, già oggetto di **ricorso alla Corte costituzionale** da parte del **Governo** ex art. 127 Cost., previa **deliberazione del Consiglio dei Ministri del 6 dicembre 2012**: a essa si rinvia per le motivazioni che fanno ritenere opportuno ulteriore analogo ricorso (vds. <http://www.affariregionali.it/banche-dati/dettaglioleggeregionale/?IdDelibera=8068>).

Pertanto,

segnala

quanto sopra alle SS.VV., per quanto di competenza, per valutare l'adozione degli opportuni provvedimenti finalizzati all'inoltro di specifico **ricorso governativo alla Corte costituzionale ex art. 127 cost. avverso la legge regionale Sardegna n. 19/2013** per lesione delle competenze legislative statali costituzionalmente garantite ai sensi dell'art. 117, comma 1°, lettere l, s, e 118, comma 2°, della Costituzione.

04/09/2013

ENRICO LOBINA

firma

