



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

DICIASSETTESIMA LEGISLATURA

PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE

(Autonomia, ordinamento regionale, rapporti con lo Stato, riforma dello Stato, enti locali, organizzazione regionale degli enti e del personale, polizia locale e rurale, partecipazione popolare)

QUARTA COMMISSIONE PERMANENTE

(Governo del territorio, pianificazione paesaggistica, edilizia, tutela dell'ambiente, parchi e riserve naturali, difesa del suolo e delle coste, pianificazione per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti, risorse idriche, politiche abitative, lavori pubblici, porti e aeroporti civili, mobilità e trasporti)

RISOLUZIONE

n. 5

sulla necessità che la Giunta regionale incarichi i componenti di nomina regionale della Commissione paritetica Stato-Regione, di cui all'articolo 56 dello Statuto speciale per la Sardegna, di elaborare una norma di attuazione dello Statuto in materia di usi civici

La Prima e la Quarta Commissione permanente del Consiglio regionale,

PREMESSO che:

- gli usi civici rinvencono la propria disciplina originaria nella legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del regio decreto 22 maggio 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del regio decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), e nel relativo regolamento di attuazione, regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici del Regno), nonché nella legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), e successive modifiche ed integrazioni;
- successivamente il legislatore nazionale ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», dapprima con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, e poi con l'articolo 142 del 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), e successive modifiche ed integrazioni;

- lo Statuto speciale per la Sardegna attribuisce alla Regione, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la competenza legislativa primaria in materia di usi civici, prevista nell'articolo 3, primo comma, lettera n), e la conseguente potestà amministrativa, prevista nell'articolo 6;
- con la 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), la Regione, sulla base alla competenza primaria in materia sancita dallo Statuto, ha disciplinato l'esercizio delle funzioni ad essa attribuite ai sensi del parametro statutario, introducendo la possibilità di modifica della destinazione, di alienazione, permuta, trasferimento dei diritti e di sdemanializzazione e trasferimento degli stessi;
- con la successiva legge regionale 4 aprile 1996, n. 18 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 14 marzo 1994, n. 12 «Norme in materia di usi civici. Modifiche alla legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1, concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda»), è stata novellata la succitata norma, introducendo l'articolo 18-bis, rubricato "Sclassificazione di terreni civici", con il quale si permetteva di procedere alla sclassificazione dei terreni che avessero perso ormai da tempo la loro vocazione e il loro effettivo uso civico;
- la Sardegna si caratterizza per numerose specificità in materia di usi civici per genesi storica dell'istituto e per la sua successiva evoluzione; ciò determina la necessità di una regolamentazione ad hoc differente dalle altre realtà nazionali; inoltre, in numerose circostanze l'esistenza stessa del vincolo è andata perduta e conseguentemente molti terreni hanno subito delle trasformazioni irreversibili legittimamente assentite dagli strumenti urbanistici comunali;
- conseguentemente la successiva attività di riaccertamento degli usi civici ha determinato la reviviscenza del vincolo in quei terreni che da tempo avevano perso di fatto la loro destinazione generando numerose problematiche in capo alle amministrazioni comunali e agli aventi diritto;
- in seguito, oltre a vari interventi correttivi della legge regionale n. 12 del 1994, il legislatore regionale per tentare di risolvere tali problematiche è intervenuto sulla materia con l'articolo 1 della legge regionale 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici), prevedendo una delega in capo ai Comuni al fine di operare una ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio ed una progressiva sdemanializzazione dei terreni sottoposti ad uso civico;
- la Corte costituzionale, con la sentenza n. 210 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità della succitata norma nella parte in cui non prevedeva la tempestiva comunicazione del piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato potesse far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producessero prima, e al di fuori, del piano paesaggistico regionale;
- nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 19 del 2013 la Corte costituzionale ha sancito il principio per cui la modifica dell'utilizzazione dei beni d'uso civico, tramite il mutamento di destinazione, può avvenire esclusivamente attraverso lo strumento della co-pianificazione ambientale e paesaggistica;

- con la legge regionale 11 aprile 2016, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018, legge di stabilità 2016), all'interno della legge di stabilità, il legislatore regionale è intervenuto ancora una volta sugli usi civici con l'obiettivo di risolvere talune problematiche di natura patrimoniale in ambito urbano introducendo un altro meccanismo generale di sclassificazione delle terre civiche;
- anche in questo caso la norma regionale è stata cassata dalla Corte costituzionale nella parte in cui violava il principio della co-pianificazione previsto dall'articolo 143 del decreto legislativo n. 42 del 2004, norma di grande riforma economico-sociale, ai sensi del quale l'attività di ricognizione e delimitazione delle aree d'uso civico vincolate ai sensi dell'articolo 142 del citato decreto legislativo "costituisce uno dei contenuti minimi del piano paesaggistico";
- nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della succitata norma la Corte ha sancito il seguente principio di diritto: la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, alla cura esclusiva dello Stato e che le disposizioni del decreto legislativo n. 42 del 2004 si impongono al rispetto del legislatore della Regione Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale;
- nel 2017 è intervenuto il legislatore statale il quale, senza abrogare la previgente disciplina, con la legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), e successive modifiche ed integrazioni, ha attribuito anche alle terre gravate da usi civici non ancora liquidati i caratteri dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale, prevedendo il mantenimento del vincolo paesaggistico anche all'esito del meccanismo liquidatorio;
- con la legge regionale 3 luglio 2017, n. 11 (Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 28 del 1998, alla legge regionale n. 9 del 2006, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994), il legislatore regionale è intervenuto ancora una volta in materia di usi civici, introducendo nella legge regionale n. 12 del 1994 tra gli altri, l'articolo 18-quater che stabilisce disposizioni in materia di alienazione, permuta, trasferimento e sclassificazione in materia di terreni a uso civico;
- la Corte costituzionale, richiamando quanto già affermato nella sentenza n. 113 del 2018, ha dichiarato incostituzionale l'intervento normativo nella parte in cui le disposizioni previste nella succitata norma, «oltre che emanate unilateralmente, riguardano una competenza che non appartiene, e non è mai appartenuta, alla Regione autonoma della Sardegna posto che il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia "agricoltura e foreste" di cui al previgente art. 117 Costituzione, che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche». In particolare, la Corte ha chiarito ed esplicitato che «la competenza regionale nella materia degli usi civici deve essere intesa come legittimazione a promuovere, ove ne ricorrano i presupposti, i procedimenti amministrativi finalizzati alle ipotesi tipiche di sclassificazione previste dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, e dal relativo regolamento di attuazione, nonché quelli inerenti al mutamento di destinazione»;

RICORDATO che:

- i diritti di uso civico sono diritti soggettivi che non appartengono ai comuni, ma alle popolazioni residenti e i caratteri tipici della realtà rendono la tutela e l'esercizio dei diritti di uso civico del tutto indifferenti alla circolazione del diritto di proprietà: gli usi civici seguono il fondo, chiunque ne sia titolare;
- la privazione del diritto deve avere un compenso, secondo i principi generali contenuti nella legge n. 1766 del 1927 e nella legge regionale n. 4 del 1996;
- la proprietà privata gravata da usi civici reca con sé il vincolo paesaggistico incorporando in tal modo la destinazione paesistico-ambientale, pertanto gli interventi che ne determinano l'espropriazione del diritto, quali le sclassificazioni, o che ne modificano irreversibilmente la destinazione, incidono su un valore ambientale e su un interesse generale di competenza statale e ne consegue l'obbligo di attivare, in fase antecedente alla concreta determinazione ambientale, procedure di co-pianificazione;

OSSERVATO che:

- l'uso civico conserva un profondo radicamento nella tradizione, nella memoria e nel sentire delle collettività, in particolare nelle zone interne della Sardegna, assumendo una chiara valenza identitaria per le popolazioni insediate sul territorio;
- la presenza delle terre civiche è ampiamente attestata in Sardegna, con trecentoquaranta dei trecento settantasette comuni sardi che ne hanno accertato la titolarità;
- il metodo di accertamento utilizzato finora appare inefficace perché si basa eccessivamente su documenti e presunzioni, ignorando l'analisi storica, sociologica e la consultazione delle comunità locali che conservano la memoria dell'uso civico e tale approccio si è rivelato spesso inadeguato a cogliere la realtà consuetudinaria, portando a sentenze e perimetrazioni vissute come ingiuste e che hanno alimentato un contenzioso che, in alcuni casi, dura ancora oggi;
- sussiste sia l'esigenza impellente di riattivare e valorizzare le terre civiche, spesso in stato di degrado, abbandono e soggette a fenomeni speculativi ma anche l'esigenza di trovare una soluzione per quelle terre che hanno perso da tempo immemore la loro destinazione e che avendo subito una trasformazione irreversibile non possono più svolgere la loro funzione originaria;
- è necessario individuare nuove destinazioni e prospettive di sviluppo socioeconomico che concilino l'interesse pubblico generale, relativo alla pianificazione urbanistica e alla protezione ambientale, con la tutela della titolarità in capo alle collettività poiché le terre civiche devono essere considerate l'infrastruttura fondamentale su cui pianificare in modo intelligente e a lungo termine anche al fine di ricostruire il tessuto sociale;
- la terra civica non deve essere più considerata una "cassaforte" statica di diritti ereditati dal passato, ma un "motore" dinamico che, se gestito con visione e partecipazione, può generare benessere diffuso, lavoro, sostenibilità e un rinnovato senso di appartenenza per le generazioni presenti e future;
- è necessario affrontare e risolvere la complessa problematica derivante dalla discontinuità delle trascrizioni nei registri immobiliari e catastali, generata dal trasferimento dei diritti di uso civico da un fondo all'altro; tale operazione interrompe la sequenza storica delle registrazioni, minando il principio fondamentale della continuità delle trascrizioni previsto dall'articolo 2650 del codice civile, creando una significativa incertezza giuridica sulla titolarità effettiva dei fondi e sulla sussistenza di eventuali gravami, compromettendo la piena opponibilità dei diritti sia sui terreni di origine che su quelli di destinazione;

- la conseguente inaffidabilità della pubblicità immobiliare non solo ostacola la sicura circolazione dei beni, ma innesca anche un elevato rischio di contenziosi tra i privati, le collettività titolari dei diritti e gli enti pubblici;

CONSIDERATO che:

- il legislatore nazionale è recentemente intervenuto nella materia ad opera del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, introducendo nell'articolo 3 della legge n. 168 del 2017 i commi 8-bis, 8-ter e 8-quater, i quali recitano:
 - "8-bis. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi a oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione, a condizione che i predetti terreni:
 - a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della data di entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431, e le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall'amministrazione comunale;
 - b) siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica;
 - c) non siano stati trasformati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa.
 - 8-ter. I trasferimenti di diritti di uso civico e le permuta di cui al comma 8-bis hanno a oggetto terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. I trasferimenti dei diritti e le permuta comportano la demanializzazione dei terreni di cui al periodo precedente e a essi si applica l'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-quater. I terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico ai sensi di quanto disposto dai commi 8-bis e 8-ter sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico.";
- tuttavia, la normativa testé illustrata mantiene il vincolo paesaggistico sui terreni di uso civico sdemanializzati anche quando essi hanno perso da molto tempo la loro natura di bosco o pascolo;
- tale rigidità appare illogica e problematica per le aree storicamente e legittimamente urbanizzate prima dell'imposizione del vincolo paesaggistico generalizzato previsto dalla legge n. 431 del 1985, in particolare se si tengono in considerazione le peculiarità che caratterizzano la Sardegna;

RITENUTO che:

- la soluzione alla problematica suesposta non può essere demandata a una legge regionale o alla sola legge statale dato l'intreccio delle competenze in gioco, poiché se da un lato la gestione degli usi civici, pur con le limitazioni affermate dalla Corte costituzionale, e la materia dell'urbanistica rientrano pienamente nelle prerogative statutarie della Regione Sardegna, dall'altro la disciplina civilistica dei beni e la loro tutela ambientale e paesaggistica costituiscono una competenza esclusiva dello Stato;

- il soggetto istituzionale più indicato ad offrire una soluzione alla vicenda è la Commissione paritetica Stato-Regione di cui all'articolo 56 dello Statuto speciale per la Sardegna, e pertanto la Giunta regionale è opportuno che assegni ai componenti di nomina regionale l'incarico di elaborare una specifica norma di attuazione dello Statuto speciale da portare all'attenzione della Commissione medesima, che permetta di definire una procedura condivisa, che contemperi l'esigenza regionale di dare certezza giuridica a situazioni consolidate e legittime con l'irrinunciabile principio statale di tutela dei valori paesaggistici;
- tale norma di attuazione dello Statuto speciale deve prevedere una procedura di accertamento in co-pianificazione con lo Stato volta a dichiarare la non applicabilità del vincolo paesaggistico, qualora tutte le condizioni di cui al citato articolo 3, comma 8 bis, della legge n. 168 del 2017 siano realizzate, introducendo una disciplina speciale rispetto a quanto previsto dal comma 8 quater dell'articolo 3 che prevede che i terreni dai quali sono trasferiti i diritti di uso civico sono sdemanializzati e su di essi è mantenuto il vincolo paesaggistico, così allineando la qualificazione giuridica dei beni alla loro consolidata e legittima realtà materiale;
- è necessario intervenire nuovamente sulle mappature di accertamento ormai non solo datate ma spesso erronee in quanto sussiste un problema di coerenza tra i decreti e la realtà attuale del territorio,

IMPEGNANO LA GIUNTA REGIONALE

- a) ad attribuire ai componenti di nomina regionale della Commissione paritetica Stato-Regione di cui all'articolo 56 dello Statuto speciale per la Sardegna, l'incarico di elaborazione di una norma di attuazione da portare all'attenzione della Commissione medesima, che permetta di definire una procedura condivisa con lo Stato, che contemperi l'esigenza regionale di dare certezza giuridica a situazioni consolidate e legittime con l'irrinunciabile principio statale di tutela dei valori paesaggistici e che possa offrire una soluzione alle problematiche descritte nelle premesse;
- b) ad avviare, in seguito all'approvazione della norma di attuazione, un nuovo processo di mappatura dei terreni regionali gravati da uso civico sulla base di un'interlocuzione diretta con le comunità, affiancando alle risultanze meramente cartolari la valorizzazione della conoscenza consuetudinaria come elemento interpretativo essenziale per la ricostruzione giuridica e cartografica del demanio civico;

DISPONGONO

la trasmissione della presente ai fini della discussione in Assemblea, ai sensi dell'articolo 51, comma 1, del Regolamento interno.