

Sentenza: n. 210 del 9 luglio 2014

Materia: Usi civici

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: art. 9 e art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: articolo 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici):

a) nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa 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 producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale;

b) nella parte in cui prevede che i Comuni possono "attuare" processi di transazione giurisdizionale, invece che "proporre" tali processi.

Estensore nota : Beatrice Pieraccioli

Sintesi

La disposizione impugnata sarebbe, ad avviso del ricorrente, lesiva degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, anche in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera h), e 143 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), dell'art. 3, primo comma, lettera n), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e dell'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna).

Nel merito, il ricorrente lamenta la prevista progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo, attraverso il piano straordinario di accertamento demaniale e la delega conferita in merito ai Comuni, in quanto, prevedendo la possibile sostanziale cessazione degli stessi, la norma regionale esorbiterebbe dalle competenze statutarie ed interferirebbe sulla conservazione e sulla

tutela dell'ambiente e del paesaggio, la cui cura è demandata in via esclusiva allo Stato in ragione dei parametri costituzionali sopra richiamati.

La Corte ricorda che, se in origine, la finalità degli usi civici era di natura prevalentemente economica, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno messo in ombra il profilo economico dell'istituto ad un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare quanto a quello ambientale.

Quest'ultimo interesse ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004. Si è andato così delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente, cosicché al momento, per quel che riguarda la Regione autonoma Sardegna, gli usi civici sono soggetti a due distinte potestà legislative, regionale e statale.

Lo statuto speciale attribuisce alla Regione autonoma Sardegna, 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 (art. 3, primo comma, lettera n, dello statuto) e la conseguente potestà amministrativa (successivo art. 6).

Le norme di attuazione dello statuto attribuiscono alla Regione funzioni relative ai beni culturali e ambientali, nonché quelle relative alla redazione e all'approvazione dei piani territoriali paesistici (art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975), già introdotti dall'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Protezione delle bellezze naturali), ed attualmente disciplinati dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Con la legge regionale n. 12 del 1994, la Regione ha disciplinato l'esercizio delle funzioni ad essa attribuite ai sensi del parametro statutario.

Pertanto la Corte ritiene che la coesistenza dei due ambiti competenziali imponga la ricerca di un modello procedimentale che permetta la conciliazione degli interessi che sono ad essi sottesi.

Tale conciliazione sarebbe assicurata, secondo la Regione, dalle modalità di approvazione del piano paesaggistico.

Vengono in rilievo, in proposito, l'intesa stipulata tra la Regione, il Ministero per i beni e le attività culturali, ed il Ministero dell'ambiente, per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, e l'accordo di cui all'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Secondo la Regione, dunque, in quella sede lo Stato, preso atto dell'avvenuta soppressione degli usi civici, potrebbe imporre altro vincolo per la tutela delle relative zone, soddisfacendo l'interesse ambientale e paesaggistico di cui è titolare.

Tale soluzione è, però, ad avviso della Corte inadeguata: in questo caso la tutela dell'interesse ambientale esige l'anticipazione dell'intervento statale alla fase della formazione del piano di accertamento straordinario previsto dalla disposizione regionale censurata. La necessità di tale

anticipazione deriva dalla stessa natura del bene protetto. Gli usi civici infatti, analogamente ad altre fattispecie quali le università agrarie, i parchi e le riserve, non trovano la loro fonte nel dato puramente geografico, oggetto di mera rilevazione nel piano paesaggistico (come accade, ad esempio, per le fasce di rispetto), bensì in precedenti atti amministrativi, cosicché è in questa fase a monte che si consuma la scelta ambientale. È quanto avviene nel caso di specie con il piano di accertamento straordinario, che ha appunto la funzione di confermare o negare la qualificazione delle aree, con effetti definitivi sulla relativa tutela.

In tale prospettiva, deve concludersi che per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela.

La norma della Regione autonoma Sardegna, quindi, va dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera h), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, l'art. 3, primo comma, lettera n), della legge cost. n. 3 del 1948, l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

Altro profilo di illegittimità costituzionale della medesima norma va ravvisato nel prevedere, da parte della stessa, che i Comuni, previa intesa tra le parti interessate, nell'ambito della ricognizione generale degli usi civici, possono "attuare" processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in corso, invece che "proporre" tali processi. Ed infatti anche tale previsione, incidendo sulla ricognizione oggetto del Piano straordinario, viola gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 135, 142, comma 1, lettera h), e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, l'art. 3, primo comma, lettera n), della legge cost. n. 3 del 1948, l'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

Pertanto la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 19 del 2013 nella parte in cui prevede che i Comuni possono "attuare" processi di transazione giurisdizionale, invece che "proporre" tali processi.