



Diritti di uso civico e demani civici in Sardegna.



I diritti di uso civico e i demani civici, un grande patrimonio per la Sardegna.

Gli usci civici e gli altri diritti d'uso collettivi sono in generale **diritti spettanti a 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 macchiatrico, di pesca, di bacchiatrico, 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 giurisprudenza¹). 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%** (circa 400.000 ettari).

Molte normative regionali, così come anche la **legge regionale sarda n. 12/1994 e s.m.i.**, 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), **inusucapibili** ed **imprescrittabili** (artt. 2 e 9 della legge n. 1766/1927): "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). 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

¹ vds. sentenze Corte cost. n. 345/1997, n. 46/1995 e ordinanze Corte cost. nn. 71/1999, 316/1998, 158/1998, 133/1993. Vds.. anche Cass. civ., SS.UU., 12 dicembre 1995, n. 12719; Cass. pen., Sez. III, 29 maggio 1992, n. 6537.

titolare del diritto medesimo e destinato ad opere permanenti di interesse pubblico generale (art. 3 della legge regionale n. 12/1994).

Con il [decreto Assessore Agricoltura R.A.S. n. 953/DEC A 53 del 31 luglio 2013](#), previa deliberazione Giunta regionale n. 21/6 del 5 giugno 2013, sono stati dati gli [indirizzi interpretativi](#) per i [procedimenti](#) relativi alla **gestione** dei **diritti di uso civico** e dei **demani civici**.

Infine, con l'approvazione regionale degli strumenti previsti (**regolamento per la gestione, piano di recupero e gestione delle terre civiche**) è, così, possibile tutelare efficacemente il **demanio civico** e svolgere tutte quelle operazioni (permute, recuperi, sdemanializzazioni, trasferimenti di diritti, ecc.) finalizzate a ricondurre a corretta e legittima gestione una vera e propria **cassaforte di natura** della comunità locale.



Qual è la situazione dei demani civici in Sardegna?

I nostri **legislatori e amministratori regionali**, pur avendo la Regione autonoma della Sardegna competenza primaria in materia (art. 3, comma 1°, lettera *n*, della legge costituzionale n. 3/1948, statuto speciale), si sono in gran parte *storicamente* distinti nel tempo per il **disinteresse** verso la **salvaguardia** dei **demani civici** e dei **diritti di uso civico** delle **Collettività locali**.

Basti pensare che la struttura tecnico-amministrativa della Regione competente in materia di usi civici ha sempre avuto una dotazione di personale irrisoria, tanto da suggerire – con la [legge regionale n. 2/2007](#) (art. 21, comma 11°) il trasferimento di gran parte delle funzioni amministrative all'**Agenzia Argea Sardegna**.

L'attuale legislatura non ha alcuna differenza con quelle passate.

[In troppe occasioni](#) negli anni scorsi si è tentato di promuovere assurde **operazioni di sdemanializzazione**, anche in via legislativa, veri e propri nuovi [Editti delle Chiudende](#), sempre avversati dal **Gruppo d'Intervento Giuridico onlus**, l'ultima delle quali (la [legge regionale Sardegna n. 19/2013](#)) è stata duramente bocciata dalla [sentenza della Corte costituzionale n. 210/2014](#).

I **terreni a uso civico** e i **demani civici** ([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.) costituiscono un patrimonio di grandissimo rilievo per le **Collettività locali** in **Sardegna**, sia sotto il **profilo economico-sociale** che per gli **aspetti di salvaguardia ambientale**, che per il **recupero** di **terreni a uso civico** illegittimamente occupati da privati nei tantissimi casi di **inerzia dei Comuni** interessati.

Infatti, in **Sardegna** sono stati accertati **demani civici** in ben **236 Comuni** sui 377, in **altri 120** il provvedimento di accertamento è pronto, ma non è stato promulgato (in 21 Comuni non sono stati riscontrati diritti di uso civico), complessivamente 4-500 mila ettari.

In proposito, l'associazione ecologista **Gruppo d'Intervento Giuridico onlus** aveva rivolto ([21 ottobre 2015](#)) una puntuale **istanza** al **Presidente della Regione autonoma della Sardegna Francesco Pigliaru**, all'**Assessore regionale dell'agricoltura Elisabetta Falchi** e al **Direttore generale** del medesimo **Assessorato** perché provvedessero a dar corso ai **procedimenti di accertamento dei diritti di uso civico e dei demani civici** in ben **120 territori comunali**, nonché diano corpo agli **interventi regionali sostitutivi** previsti dalla legge (art. 22 della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.) per il **recupero di terreni a uso civico illegittimamente occupati** da privati nei tantissimi casi di **inerzia dei Comuni** interessati.

Coinvolti, per opportuna informazione, il **Commissario per gli usi civici per la Sardegna**, il **Procuratore regionale della Corte dei conti per la Sardegna**, il **Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari**.

Finora senza alcun esito, anzi.

Prosegue determinata la pesantissima [offensiva istituzionale](#) contro i **terreni a uso civico** della **Sardegna**.

A una *tradizionale* profonda **incuria** nella gestione, si è aggiunto prepotentemente un vero e proprio **disegno di sdemanializzazione** portato avanti in un clima di **silenzio politico** generale estremamente opaco, da un lato

frutto di banale ignoranza (quanti dei **legislatori regionali** sanno davvero che cosa sono gli usi civici?) e dall'altro teso a celare i reali interessi favoriti.

Mancati recuperi delle migliaia di ettari di terreni a uso civico occupati illecitamente, mancata promulgazione di oltre 120 provvedimenti di accertamento dei demani civici, assenza di controlli sulla corretta gestione da parte dei **Comuni, pessime e illeggitive soluzioni a problemi riscontrati, questo è – in estrema sintesi – il *panorama* degli **usi civici** in Sardegna.**

Esigenza basilare di trasparenza, per esempio, vorrebbe che fossero rese pubbliche eventuali **situazioni di conflitto d'interesse diretto e indiretto** riguardanti i **componenti** del **Consiglio regionale** che stanno alacremente operando in proposito: in parole povere, c'è qualche consigliere regionale che ha casa o occupa terreni a uso civico?

Non soddisfatti della [sentenza della Corte costituzionale n. 210/2014](#) che aveva sbarrato la strada alla vera e propria **svendita dei demani civici** prevista dalla [legge regionale n. 19 del 2013](#), dalla primavera del 2016 ci stanno riprovando e, in parte, ci sono già riusciti. Proviamo ad approfondire.

“Tancas serradas a muru

Fattas a s'afferra afferra

Si su chelu fit in terra

L'aiant serradu puru” ([Melchiorre Murenu](#))



Il nuovo Editto delle Chiudende, i numerosi tentativi.

E' dalla primavera del 2016 che fioccano i tentativi del nuovo sacco dei demani civici, a 194 anni dall'[Editto delle Chiudende](#).

La **Giunta regionale**, con il [diseqno di legge n. 297/S/A del 2016](#) (legge regionale finanziaria 2016), aveva previsto (art. 3, commi 20°, 21° e 22°)² la **riapertura per due anni** dei termini per la **sclassificazione** (cioè **sdemanializzazione**) di **terreni** appartenenti ai **demani civici** su richiesta dei rispettivi **Comuni**, ampliando la possibilità di sdemanializzazione anche ai **terreni già trasformati a fini industriali**, come, per esempio,

²

“Art. 3

- omissis -

20. I termini di cui all'articolo 2 della 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'), sono riaperti per la durata di due anni decorrenti dall'entrata in vigore della presente legge o, se successiva, dalla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS) della determinazione con cui si provvede ad accertare la sussistenza e la tipologia degli usi civici nei territori dei comuni per i quali non esista ancora un provvedimento formale di accertamento.

21. Alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 18 bis della 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), è aggiunto, alla fine, il seguente periodo: "o siano stati già adibiti, alla data di entrata in vigore della presente legge, alla localizzazione di insediamenti produttivi nelle aree a ciò destinate all'interno delle delimitazioni dei consorzi industriali".

22. I terreni siti in agro di Irgoli, distinti nel catasto terreni al foglio 14, particella 8, foglio 17, particella 1, foglio 18, particelle 2, 3, 4, 5 e 6, foglio 19, particelle 1, 2 e 4, foglio 20, particelle 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 13, 39 e 41, foglio 28, particella 8, per i quali è stata riconosciuta la perdita della destinazione funzionale originaria di terreni boschivi o pascolativi con verbale dell'Argea - Servizio territoriale del nuorese del 15 aprile 2008, costituiscono oggetto di sclassificazione del regime demaniale di uso civico".

l'inquinante **bacino dei fanghi rossi** dell'Eurallumina s.p.a. di Portovesme (CI), al centro dell'obsoleto [progetto di riconversione industriale](#) basato su una nuova centrale a carbone..

Ma non finiva qui. Nella **seduta consiliare del 23 marzo 2016** veniva presentato l'**emendamento n. 519**³ a firma degli onorevoli [Piermario Manca](#) (Partito dei Sardi), [Rossella Pinna](#) (P.D.), [Augusto Cherchi](#) (Partito dei Sardi), [Gianfranco Congiu](#) (Partito dei Sardi), [Alessandro Unali](#) (Rifondazione-Comunisti Italiani-Sinistra Sarda), [Anna Maria Busia](#) (Centro Democratico), [Roberto Desini](#) (Centro Democratico), [Gianmario Tendas](#) (P.D.) e [Daniela Forma](#) (P.D.) finalizzato a eliminare i **vincoli temporali** (un anno, portato a due anni dall'entrata in vigore della legge o dalla pubblicazione sul B.U.R.A.S. del provvedimento di accertamento demaniale con il disegno di legge n. 297/S/A) per la proposizione delle **richieste di sdeemanializzazione** da parte dei **Comuni alla Regione autonoma della Sardegna** (abrogazione dell'art. 2 della [legge regionale n. 18/1996](#)).

In pratica, con tali disposizioni volute dal centro-sinistra sardo con in prima fila gli *identitari* del [Partito dei Sardi](#), sarebbe sempre possibile *depredare* i demani civici dei Comuni sardi dopo occupazioni illecite e vendite non autorizzate.

Nel testo definitivo della [legge regionale 11 aprile 2016, n. 5](#) l'emendamento – fortunatamente – non compare, ma dal cappello a cilindro degli *interessi elettoralistici locali* son saltati fuori le **sdeemanializzazione ad civitatem** con tanto di specifici mappali dei **terreni a uso civico** di **Irgoli** (NU), già destinati ad agricoltori fin dagli anni '50 del secolo scorso è già affrancabili, senza tante difficoltà, attraverso l'istituto della [legittimazione](#) (art. 9 della legge n. 1766/1927 e s.m.i.), e dei **terreni a uso civico** di **Orosei** (NU), situazione complessa ma risolvibile ben più equamente attraverso il **trasferimento dei diritti di uso civico** su altri terreni comunali di rilevante valore ambientale (es. la costa di [Bidderosa](#), macchia mediterranea di *Badde Ortos* e *Monte Nieddu*).

Questo il testo approvato definitivamente:

Art. 4 - Disposizioni nel settore ambientale e del territorio

- omissis -

24. I **termini** di cui all'articolo 2 della 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"*), sono **riaperti per la durata di due anni** decorrenti dall'entrata in vigore della presente legge o, se successiva, dalla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS) della determinazione con cui si provvede ad accettare la sussistenza e la tipologia degli usi civici nei territori dei comuni per i quali non esista ancora un provvedimento formale di accertamento.

25. Alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 18 bis della 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*), è aggiunto, alla fine, il seguente periodo: "o siano stati già adibiti, alla data di entrata in vigore della presente legge, alla localizzazione di **insediamenti produttivi** nelle aree a ciò destinate all'interno delle delimitazioni dei **consorzi industriali**".

26. I **terreni siti in agro di Irgoli**, distinti nel catasto terreni al foglio 14, particella 8, foglio 17, particella 1, foglio 18, particelle 2, 3, 4, 5 e 6, foglio 19, particelle 1, 2 e 4, foglio 20, particelle 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 13, 39 e 41, foglio 28, particella 8, per i quali è stata riconosciuta la perdita della destinazione funzionale originaria di terreni boschivi o pascolativi con verbale dell'Argea - Servizio territoriale del nuorese del 15 aprile 2008, costituiscono oggetto di sclassificazione del regime demaniale di uso civico.

27. La disposizione di cui al comma 26 si applica ai **terreni siti nel Comune di Orosei** che hanno perso l'originaria destinazione di uso civico, identificati catastalmente ai fogli 4, 7, 8, 9, 12, 34, 35, 38, 28, 30, 43, 16, 10, 11, 41. Le cessazioni degli usi civici hanno efficacia dalla data degli atti o provvedimenti ovvero, se

³ "L'art. 2 della 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 abrogato".

precedenti, dalle date indicate negli atti o provvedimenti dalla data in cui è venuta meno la destinazione funzionale degli usi civici.

Un testo che si è prestato subito a diversi dubbi di legittimità costituzionale.

Basta così? No.

Con la [proposta di legge regionale n. 316 del 7 aprile 2016](#) i consiglieri [Luigi Lotto](#) (P.D.), [Luigi Crisponi](#) (Riformatori Sardi), [Gaetano Ledda](#) (U.P.C.), [Marco Tedde](#) (F.I.), [Mario Carta](#) (P.S.d'Az.), [Giampietro Comandini](#) (P.D.), [Antonio Gaia](#) (U.P.C.), [Piermario Manca](#) (Partito dei Sardi), [Cesare Moriconi](#) (P.D.), [Gianluigi Rubiu](#) (U.D.C.), [Gianmario Tendas](#) (P.D.), [Lorenzo Cozzolino](#) (P.D.), [Ugo Cappellacci](#) (F.I.), in gran parte componenti della [V Commissione consiliare permanente “attività produttive”](#), puntavano ad **abolire** qualsiasi **limite temporale** per la **sdeemanializzazione dei terreni a uso civico**.

Per non far mancare nulla, il consigliere ogliastrino [Francesco Sabatini](#) (P.D.), con la sua [proposta di legge regionale n. 312 del 31 marzo 2016](#), voleva riportare in auge lo straordinario accertamento dei demani civici a iniziativa dei Comuni, evitando la *bocciatura* già della [sentenza della Corte costituzionale n. 210/2014](#) con il **coinvolgimento** dei **Ministeri dell'Ambiente e dei Beni e Attività Culturali** prima dell'approvazione definitiva regionale.

Una svendita permanente, senza nessuna vergogna. Un nuovo [Editto delle Chiudende](#), portato avanti anche da chi sbandiera ideali identitari e indipendentisti alla faccia delle *identità* e del *patrimonio* delle Collettività locali.



Il nuovo Editto delle Chiudende, quasi riuscito.

Il nuovo **Governo Gentiloni** ha fatto un gran bel *regalo di Natale* nella seduta del Consiglio dei Ministri del [23 dicembre 2016](#), decidendo di non impugnare davanti alla **Corte costituzionale** la *demenziale* [legge regionale Sardegna 26 ottobre 2016, n. 26](#).

La [legge approvata furtivamente in quattro e quattr'otto la notte del 25 ottobre 2016](#) riguarda naturalmente casi generali e astratti, potenzialmente gli oltre 400 mila ettari dei demani civici sardi. Se davvero l'obiettivo fosse stato l'intervento su singoli pochi casi – l'inquinatissimo [bacino dei “fanghi rossi”](#) di Portovesme, per esempio, [come dichiarato](#) dall'**Assessore regionale dell'urbanistica** Cristiano Erriu, curiosamente proponente del testo al posto del competente Assessore dell'agricoltura – gli istituti applicabili potevano esser altri (la permuta, l'alienazione, il trasferimento dei diritti di uso civico) già previsti dal quadro normativo ([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.](#)).

Sul piano giuridico si tratta dell'ennesimo [pastrocchio](#): in pratica, la **Giunta Pigliaru ha proposto** e il **Consiglio regionale ha approvato**⁴ che i terreni appartenenti ai demani civici possano essere

⁴ Questo il risultato della votazione:

Votazione nominale

Il PRESIDENTE indice la votazione nominale con procedimento elettronico della proposta di legge numero 373.

(Segue la votazione)

Rispondono sì i consiglieri: AGUS – ANEDDA – BUSIA – CARTA Angelo – CHERCHI Augusto – COCCO Daniele – COCCO Pietro – COLLU – CONGIU – COZZOLINO – CRISPONI – DEDONI – DEMONTIS – DERIU – FORMA – GAIA – LAI – LEDDA – LOCCI – LOTTO – MELONI – MORICONI – PERRA – PINNA Giuseppino – PINNA

sclassificati – cioè sdeemanializzati – **ma la perdita della tutela paesaggistica di cui al decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i. sarebbe sospesa in attesa delle verifiche svolte dal Ministero per i beni e attività culturali e del turismo e della Regione nell'ambito degli accordi di copianificazione propri della pianificazione paesaggistica.**

Non si comprende a quale titolo quelle aree rimangano tutelate con il vincolo paesaggistico, in una sorta di *limbo giuridico*, in attesa di futuri accordi di copianificazione Stato-Regione che chissà quando arriveranno (finora non ne è stato concluso nemmeno uno in Sardegna!), pur avendo perso la qualifica demaniale civica, cioè il motivo stesso della presenza del vincolo paesaggistico ([art. 142, comma 1°, lettera h, del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i.](#)).

Ma si tratta solo della *ciliegina sulla torta dei pasticci*, a voler essere buoni.



Gli accertamenti dei demani civici “scomparsi”.

Le **operazioni di accertamento dei demani civici** concluse all'aprile 2012 hanno già riguardato finora ben 236 Comuni sui 377 della **Sardegna** e costituiscono l'**Inventario generale delle Terre civiche**, previsto dagli artt. 6-7 della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.

Secondo quanto riportato nell'[interrogazione consiliare n. 309/A del 3 marzo 2015](#) dell'on. Oscar Cherchi (primo firmatario) e altri – tuttora senza risposta - in forza dell'appalto '**Procedura aperta per l'affidamento del servizio relativo all'accertamento formale e/o all'inventario generale dei beni civici dei comuni della Regione autonoma della Sardegna**' concluso nell'aprile 2012, sarebbero disponibili i necessari atti per portare a compimento i **procedimenti di dichiarazione dei diritti di uso civico e dei demani civici** in ben 123 ulteriori **Comuni** della Sardegna (per 21 Comuni è stata accertata l'inesistenza di diritti di uso civico).

Però, a distanza di più di quattro anni, il competente **Direttore del Servizio Attuazione misure agroambientali e Salvaguardia della biodiversità dell'Assessorato regionale dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale** (dov'è incardinato il Settore Usi civici, competente in materia) non ha provveduto per ragioni non conosciute, pur essendo l'attività in argomento chiaramente indicata come preminente nel [Programma](#)

Rossella – PISCEDDA – PITTALIS – PIZZUTO – RUBIU – RUGGERI – SABATINI – SATTA – SOLINAS Antonio – SOLINAS Christian – TENDAS – TOCCO – USULA – ZANCHETTA.

Si sono astenuti: il Presidente GANAU – TEDDE.

Risultato della votazione

Il PRESIDENTE proclama il risultato della votazione:

Presenti 40

Votanti 38

Astenuti 2

Maggioranza 20

Favorevoli 38

Il Consiglio approva.

regionale di sviluppo 2014-2019 (4.10.1 Azione regionale di governo delle terre civiche), fondamentale atto di programmazione disposto dalla legge regionale n. 11/2006.

Il mancato utilizzo del risultato di appalti di servizi regolarmente collaudato e il cui corrispettivo sia stato liquidato senza comprovati motivi o cause di forza maggiore potrebbe concretare eventuali ipotesi di **responsabilità per danno erariale** ([legge n. 20/1994 e s.m.i.](#)).

Per giunta, alla data odierna, le cariche di **Direttore del Servizio Attuazione misure agroambientali e Salvaguardia della biodiversità dell'Assessorato regionale dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale** e di **Direttore del Settore Usi civici** [risultano vacanti](#), mentre – secondo la citata interrogazione consiliare n. 309/A – sarebbe stato costituito un non meglio precisato “**gruppo di lavoro**” **non formalizzato** con **componenti e compiti non conosciuti**.

A pensar male si farà pure peccato, ma non ci vuol molto a immaginare una **nuova operazione di accertamento**, magari [annacquato](#), magari con **incarichi** affidati a soggetti dei consueti **entourages universitari** con conseguente esborso di parecchi soldi pubblici Preludio dell'ennesima depredazione ai danni dei demani civici

Speriamo proprio che non accada, ma si tratta di ipotesi tutt'altro che campate per aria.

Soprattutto ora che la **Giunta regionale**, con la [deliberazione n. 65/43 del 6 dicembre 2016](#), oltre a individuare la procedura di [legittimazione](#) (art. 9 della legge n. 1766/1927 e s.m.i.) presso gli uffici regionali, ha provveduto a delegare ulteriori competenze in materia di usi civici all'[Agenzia Argea Sardegna](#) (art. 7, comma 19°, della legge regionale n. 3/2008), fra cui proprio quelle relative alle **procedure di accertamento delle aree a uso civico**, nonché – guarda caso – per “*la costituzione di un gruppo di lavoro composto da personale del sistema Regione particolarmente qualificato in materia di usi civici e da un massimo tre esperti tecnici esterni*”, finanziato con **300 mila euro** provenienti dai fondi già destinati alla lotta alla peste suina africana.

Compito del gruppo di lavoro? Realizzare “*un progetto triennale finalizzato all'esame e risoluzione delle problematiche di maggiore rilevanza in materia di usi civici*” come se non fosse già compito degli uffici regionali competenti.



I recuperi dei terreni occupati illegittimamente da privati e le operazioni di riordino dei demani civici.

Sono, poi, tantissimi i casi di **terreni a uso civico illegittimamente occupati da privati**, da [Portoscuso](#) a [Orosei](#), da [Carloforte](#) a [Nuoro](#), a [Posada](#), a [Siniscola](#), a [Villagrande Strisaili](#), a [Villacidro](#), a [Lotzorai](#) (paese d'origine dell'on. Sabatini), a tanti altri Comuni. L'art. **22 della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.**⁵ prevede l'**obbligo di recupero** dei **terreni a uso civico illegittimamente occupati** a carico dei **Comuni** e, in caso di **inerzia**, con **intervento sostitutivo regionale**: pur essendo ben note tali situazioni negli atti dell'**Inventario generale delle Terre civiche**, non si è a conoscenza di eventuali **interventi in via sostitutiva** da parte della **Regione autonoma della Sardegna** in alcuno dei numerosissimi casi di **inerzia** da parte dei **Comuni** interessati. E' ora di farlo.

Davanti a situazioni di avvenuta edificazione di residenze in buona fede e di conseguente **radicale trasformazione di terreni a uso civico** la soluzione equa sul piano giuridico è, poi, data dal [trasferimento dei diritti di uso civico](#) (art. 18 ter della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i., come inserito dall'[art. 19, comma 3, della legge regionale n. 3/2003](#)) su altri terreni di proprietà comunale di sensibile valore ambientale. In

⁵

Art.22 - Recupero dei terreni civici

1. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge i Comuni devono promuovere le azioni necessarie per il recupero dei terreni comunali ad uso civico, il cui accertamento sia già avvenuto con decreto dell'organo competente, che risultino abusivamente occupati o detenuti senza titolo valido.
2. In difetto vi provvede, su proposta dell'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro - pastorale, la Giunta regionale mediante la nomina di un commissario ad acta.

questo modo si possono tutelare gli interessi della collettività locale al mantenimento del demanio civico (che – è bene ricordare – è un diritto in capo a tutti i cittadini e non al Comune) e si può venir incontro alle esigenze dei cittadini che hanno edificato senza colpa su terreni che presumevano propri.

Riguardo, invece, i tanti coltivatori diretti che da lunghi anni praticano l'agricoltura su terreni a uso civico può operare l'istituto della **legittimazione** (art. 9 della legge n. 1766/1927 e s.m.i.).

Come si vede, [a legislazione vigente](#), tantissime situazioni “difficili” possono essere risolte senza “pasticci” di ogni genere, se davvero c’è la volontà di farlo.

Sarebbe bene che vi fosse anche la volontà di procedere a un’altra fondamentale operazione: il **recupero** di centinaia, migliaia di ettari di **terreni appartenenti ai demani civici occupati illecitamente** in tante località costiere e dell’interno dell’Isola.

Farebbe bene all’ambiente, alla legalità e alla civile convivenza sociale in tanti centri della Sardegna.



Azioni ecologiste per la difesa dei demani civici.

L’associazione ecologista **Gruppo d’Intervento Giuridico onlus** ha [nel corso degli anni](#) sempre contrastato con decisione i vari **tentativi di sdeemanializzazione delle aree a uso civico**, chiedendo una **gestione corretta e al passo con i tempi dell’immenso patrimonio di proprietà collettiva**.

In questi ultimi frangenti ha provveduto a rivolgere ([21 ottobre 2015](#), [19 aprile 2016](#)) documentate **istanze** al **Presidente della Regione autonoma della Sardegna Francesco Pigliaru**, all’allora **Assessore regionale dell’agricoltura Elisabetta Falchi** e al **Direttore generale** del medesimo **Assessorato** perché provvedano a dar corso ai **procedimenti di accertamento dei diritti di uso civico e dei demani civici** in ben **123 territori comunali**, nonché a porre in essere gli **interventi regionali sostitutivi** previsti dalla legge (art. 22 della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.) per il **recupero di terreni a uso civico illegittimamente occupati** da privati nei tantissimi casi di **inerzia dei Comuni** interessati.

Sono stati coinvolti per le rispettive competenze di legge il **Commissario per gli usi civici per la Sardegna**, il **Procuratore regionale della Corte dei conti per la Sardegna**, il **Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari**.

Inoltre, le disposizioni della **legge regionale n. 5/2016** relative alle **nuove sdeemanializzazione dei terreni a uso civico** sono state segnalate al **Governo nazionale** perché valutasse l’opportunità di sollevare **conflitto di attribuzione** (art. 127 cost.) davanti alla **Corte costituzionale** per **lesione delle competenze statali** in materia di **tutela dell’ambiente e del paesaggio** ([art. 9, 117, comma 2°, lettera s, cost.](#)).

Il **Governo Renzi** ha ritenuto di effettuare ricorso, i cui **motivi** sono contenuti nella [delibera del Consiglio dei Ministri del 10 giugno 2016](#).

Analoga **segnalazione** è stata inoltrata ([18 novembre 2016](#)) avverso l’assurda **legge regionale n. 26/2016**, ma in questo caso il nuovo **Governo Gentiloni** ha ritenuto opportuno soprassedere (seduta del 23 dicembre 2016).

Nel gennaio 2017 un’integrazione delle precedenti istanze è stata inviata al **Procuratore regionale della Corte dei conti per la Sardegna** e al **Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari**.

L’associazione ecologista **Gruppo d’Intervento Giuridico onlus** ha poi inoltrato ([30 gennaio 2017](#)) una specifica **istanza** ad alcuni **Comuni della Sardegna** che vedono **migliaia e migliaia di ettari di terreni a uso civico occupati illegittimamente** da **Privati** per l’adozione delle necessarie **azioni di recupero** ai rispettivi **demani civici** (art. 22 della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.).

I Comuni interessati sono **Cabras, Lotzorai, Alà dei Sardi, Porto Torres, Dolianova, Carloforte, Barumini e Posada**.

Coinvolta anche la **Regione autonoma della Sardegna** (Presidenza, Assessorato dell'agricoltura, Agenzia Argea Sardegna) per l'esercizio dei **poteri sostitutivi** in caso di inerzia comunale, informate per gli accertamenti e i provvedimenti di competenza la **Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari**, la **Procura regionale della Corte dei conti per la Sardegna** e il **Commissariato per gli Usi Civici per la Sardegna**.

Attraverso un'analisi dei dati pubblici dell'[Inventory generale delle Terre civiche](#), è stato possibile verificare un'ampia casistica di **terreni appartenenti ai rispettivi demani civici, ma occupati senza alcun titolo da Privati**.

In Sardegna sono stati accertati demani civici in ben 236 Comuni sui 377, in altri 120 il provvedimento di accertamento è pronto, ma non è stato promulgato (in 21 Comuni non sono stati riscontrati diritti di uso civico), complessivamente 4-500 mila ettari.

Naturalmente anche in tanti altri Comuni sardi si riscontrano analoghe situazioni, da [Orosei](#) a [San Gavino Monreale](#), da [Portoscuso](#) a [Baunei](#), ma da qualche parte bisogna pur iniziare.

Fra i casi più rilevanti vi sono gli **oltre 550 mila metri quadri di bosco e macchia mediterranea di Bricco Nasca, a Carloforte**, le **decine di lotti** nella **località costiera di Tancau, a Lotzorai**, i circa **150 mila metri quadri** intestati alla **società estrattiva Industriale Monte Rosè a Porto Torres**.

Singolare quanto accaduto sulla costa di **Posada**: oltre **550 mila metri quadri** intestati a una società immobiliare (la Lagare s.p.a.di Como) a **Monte Orvile**, vennero venduti illegittimamente (i terreni a uso civico non sono alienabili, se non dopo sdeemanilizzazione e autorizzazione regionale) con atto del 26 marzo 1964 rogato presso la Prefettura di Nuoro, recentemente (2013) [ricomprati dal Comune](#), dopo varie vicissitudini e rischi speculativi. Tuttavia non sembrano rientrati nel demanio civico. Sempre a Posada, tanti piccoli lotti risultano occupati da Privati sulla costa di **San Giovanni - Sos Palones**.

E ancora: **decine e decine di ettari di pascoli e bosco a uso civico** intestati a Privati ad **Alà dei Sardi** (centinaia di ettari di boschi a uso civico sono stati venduti all'allora Azienda Foreste Demaniali della Regione Sardegna) e ben **12.382.732 metri quadri ceduti in diritto di superficie** dal Comune per la realizzazione della [centrale eolica](#) della **Geopower s.r.l. – Falck Renewables**. L'operazione è stata legittimamente autorizzata? I diritti di uso civico dei residenti sono stati tutelati?

Sulle colline e i monti (loc. *Pillonadoris, Monti Mannu, Padentino, Sa Mitza e s'lixu e altre*) di **Dolianova** risultano parecchi **ettari di terreni a uso civico intestati a Privati** senza alcuna spiegazione, mentre nel **Sinis di Cabras** non si contano i **terreni appartenenti al demanio civico** con intestazione a Privati: da **Is Aruttas a Mari Ermi**, da **Mistras a San Giovanni di Sinis**, da **Funtana Meiga a S'Acqua Mala**, ad **Acqua Durci – Sa Concillia Ogai**. Svariati ettari di terreno agricolo appartenenti al **demanio civico di Barumini** (ma in territorio comunale di Las Plassas) risultano anch'essi intestati a Privati.

Finora non si è avuta alcuna notizia di alcuna attività comunale o regionale finalizzata al recupero dei terreni a uso civico occupati senza titolo da Privati⁶.

⁶ Sono pervenute le prime risposte da parte delle Amministrazioni pubbliche richieste:

* il Sindaco di **Cabras** ha comunicato (nota prot. n. 18 del 3 febbraio 2017) che il Comune ha in corso l'aggiornamento del piano di valorizzazione e recupero delle terre civiche (l'incarico è stato affidato con determinazione Servizio usi civici n. 34 del 31 dicembre 2015). Nel corso dell'elaborazione sarà effettuata una precisa individuazione con sistema informativo G.I.S. anche ai fini delle singole occupazioni dei terreni e relativa natura. In tale sede saranno indicate le azioni per il recupero dei terreni a uso civico occupati senza titolo;

* il Comune di **Dolianova** ha comunicato (nota prot. n. 2169 del 9 febbraio 2017) “che ... ha avviato le procedure per l'aggiornamento del Piano di Valorizzazione e recupero delle terre civiche ... di prossimo completamento”, nel quale è compreso “l'adeguamento digitale delle cartografie catastali onde consentire una precisa conoscenza della situazione possessoria, sia con preciso riferimento alle situazioni eseguite in difformità a titoli concessori in essere sul patrimonio civico, sia con riferimento alle occupazioni sine titulo”. In seguito sarà possibile effettuare le operazioni di recupero al demanio civico delle aree occupate illegittimamente;



Una petizione, per rendere partecipe anche il singolo cittadino.

Su sollecitazione di tanti cittadini – oltre alla [campagna permanente legale e di sensibilizzazione](#) – il **Gruppo d'Intervento Giuridico onlus** propone una **petizione popolare** al **Presidente della Regione autonoma della Sardegna**

Francesco Pigliaru con richieste semplici e dirette: l'**abrogazione** della **legge regionale n. 26/2016 di sdeemanializzazione delle terre civiche** (da proporre al Consiglio regionale), la **promulgazione** dei **120 provvedimenti di accertamento di altrettanti demani civici** che **dormono** nei cassetti regionali da più di 4 anni, l'avvio delle **operazioni di recupero delle migliaia di ettari occupati abusivamente**.

La **petizione popolare** ha **superato** ampiamente le **mille adesioni**, poste quale **obiettivo**, e si può sottoscrivere qui: <https://buonacausa.org/cause/petizione-popolare-contro-il-nuovo-editto-delle-chiud>



Una proposta normativa.

Il **Gruppo d'Intervento Giuridico onlus** avanza anche una **proposta normativa** per i casi dove ci si ritrovi davanti a **radicali e irreversibili trasformazioni di terreni appartenenti a demani civici**, per salvaguardare **valore ambientale e diritti delle collettività locali**.

Eccola di seguito, utilizzabile liberamente e gratuitamente da Giunta e Consiglieri regionali. E speriamo che prima o poi giunga un sussulto di buon senso e prudenza.

Proposta di legge regionale “Trasferimento dei diritti di uso civico e sdeemanializzazione di aree compromesse appartenenti ai demani civici”

Relazione illustrativa

La realtà dei demani civici in Sardegna rappresenta un fenomeno di grande importanza eppure finora poco conosciuto e ancor meno curato da parte della Regione autonoma della Sardegna.

Al termine delle operazioni di accertamento demaniale saranno molto probabilmente più di 400 mila gli ettari interessati dai diritti di uso civico nell'Isola.

Gli usi civici e gli altri diritti d'uso collettivi sono in generale diritti spettanti a una collettività, che può essere o meno organizzata in una persona giuridica pubblica (es. università agraria, regole, comunità,

* il Sindaco di **Lotzorai** ha comunicato (nota prot. n. 713 del 9 febbraio 2017) che il Comune “*ha avviato le procedure per l'aggiornamento del Piano di Valorizzazione e Recupero delle Terre Civiche ... la cui definizione è prossima al completamento*”. Inoltre, “*l'Amministrazione ha intenzione in tempi brevi di adoperarsi per una puntuale mappatura di tutte le terre civiche mediante sistema informativo Gis*”, così da avere un quadro chiaro della situazione di fatto del demanio civico. Nel Piano aggiornato saranno individuate le misure di recupero delle terre a uso civico illegittimamente occupate;

* il Sindaco di **Posada** ha comunicato (nota prot. n. 1027 del 15 febbraio 2017) i lunghi passaggi amministrativi che hanno portato in un primo tempo (1964-1968) alla vendita dei terreni a uso civico sul litorale di Orvile, previa autorizzazione da parte della Regione autonoma della Sardegna, e alla recente riacquisizione (2013-2014) da parte del Comune, mentre il Comune non ha notizia di eventuali occupazioni *sine titulo* nella località Palones. A breve, sul punto, il Gruppo d'Intervento Giuridico onlus farà un'integrazione dell'istanza del 30 gennaio 2017.

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 macchiatrico, di pesca, di bacchiatrico, 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 **demanli civici hanno anche acquisito una funzione di tutela ambientale** (riconosciuta più volte dalla giurisprudenza⁷). Questa funzione è importantissima, basti pensare che i **demanli 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% (circa 400.000 ettari).

Molte normative regionali, così come anche la **legge regionale sarda n. 12/1994 e s.m.i.**, 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), **inusucapibili** ed **imprescrittabili** (artt. 2 e 9 della legge n. 1766/1927): *"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). 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).

Con il decreto Assessore Agricoltura R.A.S. n. 953/DEC A 53 del 31 luglio 2013, previa deliberazione Giunta regionale n. 21/6 del 5 giugno 2013, sono stati dati gli indirizzi interpretativi per i procedimenti relativi alla gestione dei diritti di uso civico e dei demani civici.

Infine, con l'approvazione regionale degli strumenti previsti (**regolamento per la gestione, piano di recupero e gestione delle terre civiche**) è, così, possibile tutelare efficacemente il **demanlio civico** e svolgere tutte quelle operazioni (permute, recuperi, sdemanializzazioni, trasferimenti di diritti, ecc.) finalizzate a ricondurre a corretta e legittima gestione una vera e propria *cassaforte di natura* della comunità locale.

Una delle problematiche più rilevanti in materia riguarda le diverse ipotesi in cui – spesso decine di anni or sono – i Comuni abbiano alienato illegittimamente terreni a uso civico attualmente irreversibilmente trasformati da edifici, abitazioni, aziende, impianti industriali.

La soluzione più equa, prevista nella presente proposta di legge, consiste nel individuare l'ipotesi di una sdemanializzazione e connesso trasferimento dei diritti di uso civico su terreni comunali quantomeno di analoga estensione e valore ambientale. La Regione può contribuire con terreni appartenenti al patrimonio regionale.

Viene, nel contempo, coinvolta per un opportuno concerto l'Amministrazione statale del Ministero per i Beni e Attività Culturali e il Turismo, così come autorevolmente indicato dalla sentenza Corte cost. n. 210/2014.

⁷ vds. sentenze Corte cost. n. 345/1997, n. 46/1995 e ordinanze Corte cost. nn. 71/1999, 316/1998, 158/1998, 133/1993. Vds.. anche Cass. civ., SS.UU., 12 dicembre 1995, n. 12719; Cass. pen., Sez. III, 29 maggio 1992, n. 6537.

Con un'operazione simile, sul piano giuridico, ambientale ed economico-sociale, vengono salvaguardati i **diritti della collettività locale** (titolare del demanio civico) al mantenimento della consistenza del proprio demanio civico e vengono risolte **situazioni** altrimenti di estrema **complessità**.

Testo della proposta di legge regionale.

Art. 1

Trasferimento dei diritti di uso civico da terreni oggetto di sdeemanializzazione.

1. Possono essere oggetto di sdeemanializzazione i terreni soggetti a uso civico appartenenti ai demani civici a condizione che:
 - a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione;
 - 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 senza il rispetto della normativa di cui alla Legge 16 giugno 1927, n. 1766;
 - c) non siano stati utilizzati in difformità alla pianificazione paesaggistica e urbanistica.
2. La proposta di sdeemanializzazione di terreni appartenenti ai demani civici deve, a pena di nullità, essere corredata da proposta di trasferimento dei diritti di uso civico in altri terreni di proprietà comunale idonei all'esercizio dei diritti di uso civico, agrario, boschivo o pascolativo, quantomeno di analoga estensione e valore ambientale. La Regione, su richiesta del Comune interessato e previa conforme deliberazione della Giunta regionale, può concorrere all'integrazione dei terreni ove trasferire i diritti di uso civico con terreni appartenenti al patrimonio regionale e degli enti, aziende e società controllate.
3. La sdeemanializzazione e il contestuale trasferimento dei diritti di uso civico, 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 nei commi 1 e 2 e acquisizione di specifico concerto con il Ministero per i beni e Attività Culturali e il Turismo.
4. La richiesta di sdeemanializzazione e di contestuale trasferimento dei diritti di uso civico 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.
5. 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.
6. Chiunque può formulare, entro 30 giorni a decorrere dall'ultimo giorno di pubblicazione, osservazioni alla delibera.
7. 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 sdeemanializzazione e di contestuale trasferimento dei diritti di uso civico.
8. Il decreto assessoriale di cui al comma 3 è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione nonché, per almeno 30 giorni, nell'albo pretorio del Comune interessato.

Art. 2

Abrogazione di norme.

Sono abrogate le seguenti norme:

- articoli 18 *bis*, 19 *ter* della legge regionale 14 marzo 1994, n. 12 e successive modifiche e integrazioni, introdotti dalla legge regionale 4 aprile 1996, n. 18;
- articolo 2 della legge regionale 4 aprile 1996, n. 18;
- articolo 4, commi 24, 25, 26, 27, della legge regionale 11 aprile 2016, n. 5.
- legge regionale 28 ottobre 2016, n. 26.

Art. 3

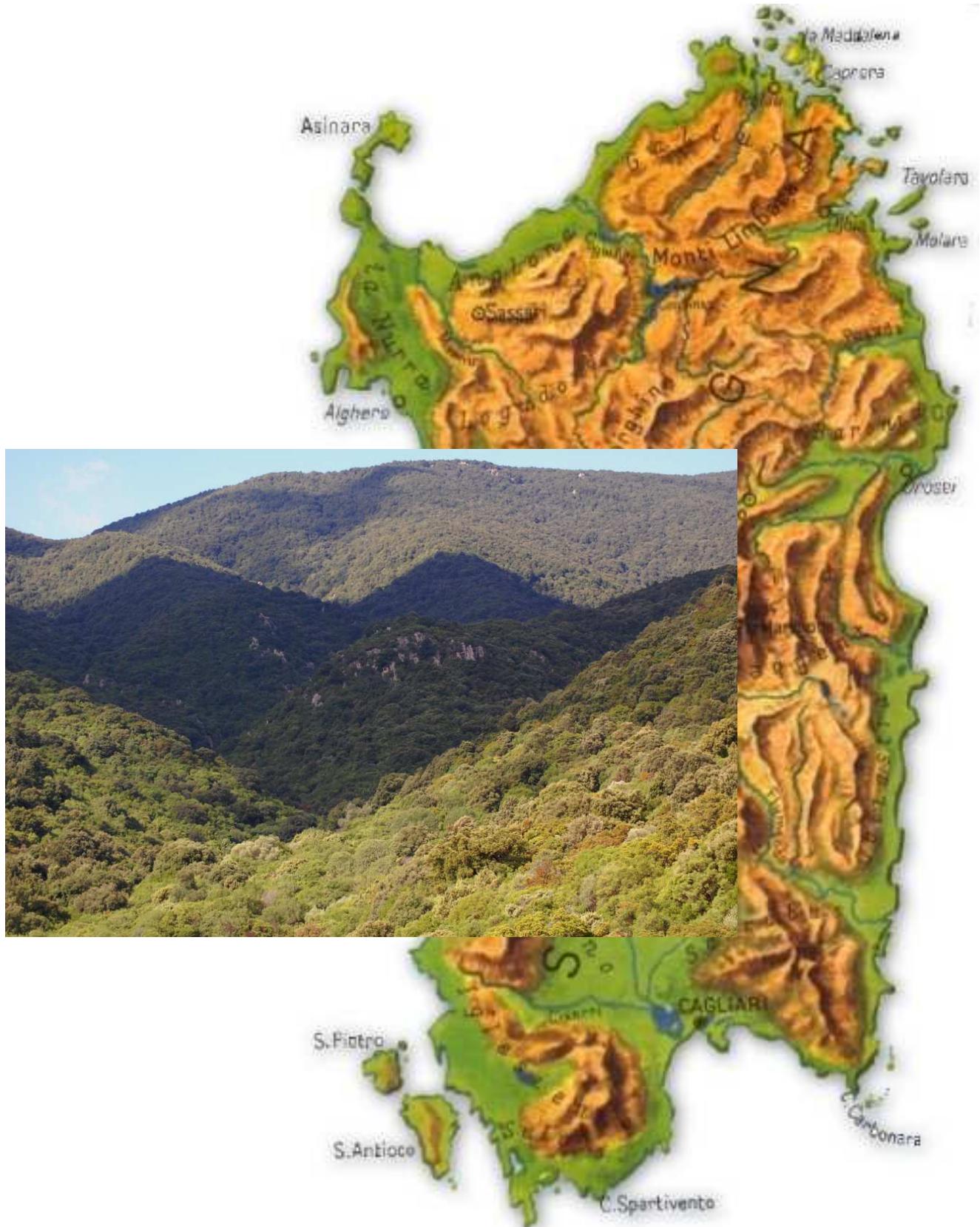
Entrata in vigore.

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.

E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione.

I **demani civici** della **Sardegna** sono un **patrimonio meritevole** di efficace tutela e di accorta gestione ambientale, non certo di **bardane** legalizzate a posteriori o di lucrosi incarichi a beneficio di pochi più o meno esperti.

Gruppo d'Intervento Giuridico onlus



febbraio 2017