

Sentenza: 11 maggio 2017, n.103

Materia: usi civici

Parametri invocati: articoli 117, secondo comma, lettere l) e s), e terzo comma in relazione agli articoli 135, 142 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), ed all'articolo 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012) e 118 della Costituzione

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge Regione autonoma Sardegna 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) articoli 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13

Esito: illegittimità costituzionale di tutte le disposizioni impugnate

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi: Il ricorrente solleva la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 12 della legge in oggetto in quanto la disposizione, nel prevedere che siano applicate agli enti strumentali della regione, alle unioni dei comuni, ai consorzi industriali provinciali e ai consorzi di bonifica le disposizioni dei commi 1, 3 e 4 dell'articolo 159 del d.lgs. 267/2000, relativamente ai fondi specificatamente destinati alla realizzazione di opere pubbliche delegate dalla regione e messi a disposizione da parte dello Stato, della regione stessa o dell'Unione europea, opererebbe un'estensione oggettiva e soggettiva della disciplina statale, consentendo di escludere dall'esecuzione forzata una serie di enti non previsti l'articolo 159 ed incidendo, pertanto, nelle norme processuali e di ordinamento civile riservate allo Stato dall'articolo 117 secondo comma lettera l).

La Corte giudica fondata la questione poiché la norma regionale introduce una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori di tali enti ed assegna alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con questi ultimi, un regime sostanziale e processuale peculiare rispetto a quello ordinario altrimenti applicabile ed incide, dunque, nelle materie ordinamento civile e norme processuali di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Costituzione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna altresì l'articolo 4, commi 24, 25, 26 e 27, della medesima l. r. 5/2016 in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost., sotto il profilo della leale collaborazione.

In particolare, il comma 24, dispone la riapertura dei termini per la richiesta, già prevista dalle norme regionali, di sclassificazione dei beni di uso civico da parte dei comuni; il comma 25 prevede che siano oggetto di classificazione terreni che siano stati già adibiti, alla data di entrata in vigore

della legge, alla localizzazione di insediamenti produttivi; i commi 26 e 27 dell'articolo 4, individuano specifiche particelle catastali per disporre la classificazione ex lege.

La Corte preliminarmente procede ad una sintetica ricostruzione dell'evoluzione storico-normativa della materia degli usi civici e delle università agrarie ed in particolare si sofferma sulla disciplina delle trasformazioni d'uso dei beni civici.

Nella normativa vigente per usi civici s'intende la titolarità e la gestione di beni comuni da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorali, finalità che ebbero in passato particolare rilevanza socio-economica.

La normativa più recente ha incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, in particolare l'articolo 1 del d.l. 312/1985 ha sottoposto a vincolo paesaggistico le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici e, successivamente, l'articolo 142, comma 1, lettera h) d.lgs.42/2004 ha inserito detti beni nel codice dei beni culturali e del paesaggio. Ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali vengono pertanto ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'articolo 143 d.lgs. 42/2004 che riguardano l'intero patrimonio dei beni civici. La valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione, salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali di cui alla l.1766/1929, devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare e con la vocazione dei beni stessi (articolo 41 r.d. 332/1928).

In tale prospettiva, secondo la Consulta, il mutamento di destinazione non contrasta con il regime di indisponibilità del bene civico ma altrettanto non può dirsi degli istituti dell'alienazione e della legittimazione che necessitano della previa sclassificazione che costituisce un istituto condizionato dalla preesistenza degli indefettibili requisiti di legge in presenza dei quali è possibile l'estinzione della natura pubblica del bene e il suo conseguente assoggettamento al regime di diritto privato. Eventi, questi ultimi, che precludono, in radice, la permanenza della destinazione ambientale e quindi anche la possibilità della copianificazione.

Ora, le disposizioni dell'articolo 4, commi 24, 25, 26 e 27, della l. r. Sardegna 5/ 2016, impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri, producono proprio l'effetto di sottrarre al patrimonio collettivo vasti appezzamenti di territorio attraverso la sclassificazione degli stessi e, sotto tale profilo, la Corte ne esamina la legittimità alla luce dei parametri evocati.

Lo statuto della Regione autonoma Sardegna all'articolo 3, lettera n), attribuisce alla stessa la potestà legislativa in materia di usi civici in armonia con la Costituzione e i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Ora nelle disposizioni statutarie e di attuazione, nonché in quelle di cui alla l.r.12/1994 con cui è stato disciplinato in modo generale l'esercizio delle funzioni regionali in tema di usi civici, la Corte rinviene un coerente collegamento che viene, appunto, inciso dalle norme impugnate tra il regime giuridico dei beni civici, gli interessi territoriali della Regione stessa e la tutela paesistico-ambientale affidata alla cura dello Stato.

Infatti, ricorda la Corte, in base alla propria giurisprudenza la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato anche quando si tratta di Regioni speciali, tenendo tuttavia conto degli statuti speciali di autonomia (sent. 378/2007).

Le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna che non può assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio come accade per le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato.

La conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa, statale e regionale, prevede il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre, eventualmente, alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno parte.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 24, 25, 26 e 27, della l.r. 5/2016 sono pertanto fondate, sia in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia in riferimento al principio di leale collaborazione in quanto tutte le disposizioni impugnate violano, il principio della copianificazione previsto dall'articolo 143 d.lgs.42/2004, norma di grande riforma economico-sociale.

In particolare, per quel che concerne il comma 24 dell'articolo 4 che dispone la riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni da parte dei comuni vi è una chiara incoerenza tra la sua formulazione e la natura del vincolo paesistico-ambientale, il quale comporta, salvo le tassative eccezioni di legge, la conservazione del bene civico e del suo regime giuridico. Infatti, i beni d'uso civico sono inalienabili, inusucapibili ed imprescrittibili e la loro sclassificazione, che è finalizzata a sottrarre in via definitiva alla collettività di riferimento il bene, è un evento eccezionale subordinato alle specifiche condizioni di legge (l. 1766/1927), tra cui la condizione che le zone oggetto di legittimazione o di alienazione non interrompano la continuità del patrimonio collettivo, pregiudicandone la fruibilità nel suo complesso.

Per quanto riguarda il comma 25, che prevede che siano oggetto di sclassificazione terreni già adibiti, alla localizzazione di insediamenti produttivi nelle aree a ciò destinate all'interno delle delimitazioni dei consorzi industriali, da luogo di fatto un allargamento dell'area delle sanatorie edilizie riservata alle leggi dello Stato, riguardando terreni soggetti a vincolo paesistico-ambientale,.

Infine, i commi 26 e 27 che individuano specifiche particelle catastali ai fini della loro sclassificazione ex lege, assumono ulteriori connotati di illegittimità collegati alla loro caratterizzazione come leggi provvedimento.

Il comma 27 collide poi con il principio di imprescrittibilità del bene d'uso civico.

Per quanto concerne infine, l'articolo 8, comma 13, della l.r. 5/2016, esso prevede per i piccoli comuni sardi l'esenzione dal regime sanzionatorio correlato al mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015 (*Nel rispetto dei principi di finanza pubblica ed esclusivamente nei casi di violazioni riguardanti il mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015, ai piccoli comuni sardi non si applicano le sanzioni di cui all'articolo 31, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), qualora i comuni dimostrino di rientrare dallo sforamento entro l'anno 2016, anche al netto dei ritardi dei trasferimenti regionali, causa ovvero concausa della violazione. La presente disposizione si applica nel territorio regionale in forza della capacità legislativa di cui all'articolo 3 della legge costituzionale n. 3 del 1948 e successive modifiche ed integrazioni.*)

Secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale sollevata su tale disposizione è fondata in riferimento all'articolo 117, terzo comma, Cost., poichè la previsione di sanzioni in caso di violazione del patto di stabilità interno afferisce alla materia del coordinamento della finanza pubblica e trova applicazione anche nei confronti delle autonomie speciali (cfr.sentenze 46/2015, 54/2014, 229/2011) e si pone in relazione all'articolo 31, comma 26, della l. 183/2011, norma interposta che non contempla, a livello nazionale, alcun esonero per la tipologia di enti individuata dal legislatore regionale.

La disposizione non è, infatti, riconducibile alla competenza legislativa prevista dallo Statuto speciale in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.