ARGEA.REGISTRO UFFICIALE.U.0044828.15-06-2015

Argea
Agenzia regionale
per il sostegno all'agricoltura

REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Direzione Generale

Prot. n°

Al Direttore del Servizio LAP
Ai Direttori dei Servizi Territoriali
LORO SEDI

e, p.c.,

R.A.S. Assessorato dell'agricoltura e riforma agropastorale
Via Pessagno, 4
09126 CAGLIARI
agricoltura@pec.regione.sardegna.it

ANCI Sardegna
Viale Trieste, 6
09123 CAGLIARI
ancisardegna@pec.it

Oggetto: Usi civici – Linee di indirizzo e prescrizioni per la gestione dei procedimenti

Alla luce delle norme e prassi attualmente vigenti, delle richieste che stanno pervenendo agli uffici in indirizzo da parte di diversi Comuni, e a seguito di quanto definito nella riunione con i dirigenti dei

Argea Sardegna
sede legale: via Cagliari 276 – 09170 - Oristano
tel. 0783 308536 • fax 0783 300677
sede amministrativa: via Caprera 8 - 09123 - Cagliari
tel. 070 60261 • fax 070 60262312
C.F. e P.I. 90037020956
www.sardegnaagricoltura.it
PEC AGENZIA: argea@pec.agenziaargea.it

Direzione Generale
Via Cagliari 276 - 09170 - Oristano
tel. 0783 308536 • fax 0783 300677
Via Caprera 8 09123 Cagliari
tel. 070 60262011- 2014 • fax 070 60262312
PEC DIREZIONE GENERALE: direzionegenerale@pec.agenziaargea.it

Servizi Territoriali svoltasi a Oristano il 24/03/2015, nonché della riunione tecnica svoltasi con l'Ente Foreste in data 10/04/2015, si indicano, di seguito, le direttive cui si devono attenere i Servizi territoriali ARGEA nell'attività istruttoria e nella emanazione degli atti dispositivi in materia di usi civici.

1) Obbligo adozione Regolamenti gestione, per autorizzazioni

L'allegato alla Delibera Giunta regionale n.21/6 del 05/06/2013, recante *Atto di indirizzo interpretativo e applicativo per la gestione dei procedimenti amministrativi relativi gli usi civici di cui alla L.R. n.12/1994 e s.m.i.*, al punto 7, terzo capoverso, relativamente al *Regolamento per la gestione degli usi civici* "... dispone che i Comuni per i quali sussiste il provvedimento formale di accertamento e che non vi abbiano ancora provveduto, provvedano all'adozione del suddetto regolamento entro e non oltre un anno dalla pubblicazione sul BURAS del presente atto. In mancanza, e decorso infruttuosamente anche questo ulteriore termine e sino all'approvazione del regolamento, non potrà più autorizzarsi nessun atto di disposizione sugli immobili gravati da usi civici (mutamenti di destinazione, riserve di esercizio, concessioni in affitto, alienazioni, permute, trasferimento dei diritti di uso civico e sclassificazioni)."

Pertanto, poiché è decorso più di un anno dal termine di cui sopra, ciascun Servizio territoriale:

a. provvede a comunicare alla Direzione Generale l'elenco dei Comuni interessati da terre civiche ricadenti nel proprio territorio con specificazione, per ciascuno di essi, se hanno adottato il Regolamento in questione o meno, e, in caso affermativo, con indicazione dei relativi riferimenti di approvazione e copia dello stesso regolamento.

b. per i Comuni che non hanno ancora adottato il Regolamento di gestione delle terre civiche, provvede a comunicare a ciascuno di essi che con decorrenza immediata si applicherà quanto previsto nella Delibera di Giunta regionale anche per i procedimenti in corso, secondo cui, pertanto, per lo stesso Comune il Servizio territoriale non potrà più adottare alcun provvedimento riguardante le terre civiche, fino a quando non verrà adottato il Regolamento in questione

2) Predeterminazione indennità , distinzione da altre entrate gestionali e tracciabilità

L'allegato alla Delibera Giunta regionale n.21/6 del 05/06/2013, sopracitato, al punto 2, relativamente alle *Indennità per la perdita del diritto d'uso* specifica che

"Ai sensi dell'art. 3 della L.R. n. 12/1994, gli atti di disposizione che comportano l'ablazione o che comunque incidono sulla titolarità o sull'esercizio dei diritti di uso civico, sono autorizzati e adottati previa determinazione di una indennità da corrispondere alla collettività titolare degli stessi ed i capitali costituiti da tali indennità devono essere destinati ad opere permanenti di interesse generale della popolazione. Ciò comporta che deve considerarsi requisito fondamentale per potere adottare i predetti atti che il Comune si impegni a destinare l'indennità prevista dall'art. 3

della L.R. n. 12/1994, e comunque ogni altro provento derivante dall'adozione dei suddetti atti di disposizione, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione, cioè per scopi che determinino un reale e diretto beneficio per la collettività anche non comportanti la realizzazione di opere fisiche. Tale indennità deve essere determinata dai Comuni nel rispetto di criteri di congruità."

Inoltre, relativamente al mutamento di destinazione, come prescritto al paragrafo 6.2.1, nell'allegato al Decreto Assessore Agricoltura R.A.S. n. 953/DEC A 53 del 31/07/2013,

" L'autorizzazione al mutamento di destinazione, anche qualora comporti la sospensione, potrà essere concessa previa determinazione di una indennità da corrispondere alla collettività titolare degli stessi. Inoltre il Comune deve impegnarsi a destinare la predetta indennità (e comunque ogni altro provento derivante dall' autorizzazione al mutamento di destinazione) ad opere permanenti di interesse generale della popolazione, cioè per scopi che determinino un reale e diretto beneficio per la collettività anche non comportanti la realizzazione di opere fisiche. Tale indennità deve essere determinata dai Comuni nel rispetto di criteri di congruità (ad esempio l'indennità potrà essere proporzionata all'estensione, alla qualità dei terreni ed alla durata dell'autorizzazione)."

È quindi necessario che, in tutti gli atti di disposizione che comportano l'ablazione o che comunque incidono sulla titolarità o sull'esercizio dei diritti di uso civico, il Servizio territoriale verifichi l'avvenuta predeterminazione, da parte dell'istante, delle indennità spettanti ai *cives* per il mancato godimento degli usi civici, effettuato in maniera precisa e comunque prima dell'istruttoria di ARGEA.

Le entrate derivanti da ricavi gestionali secondo le finalità di utilizzo dei beni concessi, costituiscono entrate diverse dalle indennità di cui sopra.

Ciò comporta che deve considerarsi requisito fondamentale per potere adottare i predetti atti che il Comune si impegni a destinare l'indennità prevista dall'art. 3 della L.R. n. 12/1994, e comunque ogni altro provento derivante dall'adozione dei suddetti atti di disposizione, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione, cioè per scopi che determinino un reale e diretto beneficio per la collettività anche non comportanti la realizzazione di opere fisiche

Al fine di poter verificare il corretto utilizzo delle indennità e altre entrate derivanti dagli atti di disposizione sugli usi civici, è necessario che vi sia specifica e chiara tracciabilità di tali entrate e uscite nei bilanci comunali. Pertanto, sarà necessario accertarsi che tutti i Comuni in cui gravano terre civiche abbiano predisposto nei propri bilanci almeno un capitolo dal lato delle entrate ed uno dal lato delle uscite dedicati unicamente agli usi civici. In tal modo potranno essere verificati i flussi finanziari in materia di usi civici, utilizzabili anche nel caso dei controlli di cui all'art.21, L.R. n.12/1994, di competenza di ARGEA.

3) Manutenzioni ordinarie per cui non sono necessarie autorizzazioni di cui alla L.R. n.12/'94

La nota dell'Assessore regionale all'Agricoltura prot. n.1971/GAB del 29/10/2013, specifica che nel caso di interventi dei Comuni sulle terre civiche, qualora rientrino nella "gestione delle stesse

e non determinano né il mutamento della destinazione originaria delle terre medesime, né una limitazione del diritto dei cittadini di goderne, non è necessario che procedano ai sensi dell'art. 17 della L.R. n.12/1994. Resta confermato che, in sede di singola istanza o procedura, la competenza a valutare e conseguentemente motivare nel senso di ammettere o meno il mutamento di destinazione non potrà che essere rimessa al singolo ufficio competente." In linea di massima, eventuali "azioni di valorizzazioni, manutenzione e recupero delle terre civiche limitate nel tempo e comunque caratterizzate da sporadicità e temporaneità non determinano la necessità di richiedere la sospensione dell'uso civico. Parimenti detta sospensione non andrà evidentemente richiesta in ipotesi di interventi necessitati dall'urgenza di compiere azioni di manutenzione derivanti da eventi imprevisti ed imprevedibili."

Pertanto, qualora si verifichino tali fattispecie, per evitare inutili aggravi e costi agli enti locali, i Comuni interessati, anche su invito degli stessi Servizi territoriali, potranno chiedere un parere preliminare, con allegati tecnici che consentano una adeguata valutazione degli interventi da realizzare, affinché il Servizio territoriale possa dare una precisa risposta nel merito se gli interventi proposti:

a. rientrano nelle attività di gestione delle terre civiche, e non determinano né il mutamento della destinazione originaria delle terre medesime, né una limitazione del diritto dei cittadini di goderne, ed in tali condizioni, che devono sussistere contemporaneamente, non occorre alcuna autorizzazione di cui alla L.R. n.12/1994, oppure se

b. non rientrano nella attività di gestione delle terre civiche o determinano il mutamento della destinazione originaria delle terre medesime o limitano il diritto dei cittadini a goderne, ed in presenza di almeno una di tali condizioni il Comune dovrà presentare una delle istanze previste dalla L.R. n.12/1994, come disciplinate dalla Delibera di Giunta regionale n.21/6 del 05/06/2013 e dal Decreto Assessore Agricoltura R.A.S. n. 953/DEC A 53 del 31/07/2013, già citati

4) Mutamenti di destinazione

Come prescritto, al paragrafo 6.2.1, nell'allegato al Decreto Assessore Agricoltura R.A.S. n. 953/DEC A 53 del 31/07/2013, già citato in precedenza,

" Con il "mutamento di destinazione" sui terreni sui quali insiste il diritto di uso civico si consentono, temporaneamente, delle utilizzazioni diverse rispetto a quelle previste dagli usi civici cosiddetti "tradizionali".

...

La richiesta di autorizzazione al mutamento di destinazione deve necessariamente esplicitare la durata della nuova destinazione e quella dell'eventuale correlata sospensione dell'uso civico, nonché le condizioni che garantiscano il ripristino, senza oneri per l'Ente Comune, della precedente destinazione.

In ogni caso il mutamento di destinazione può essere autorizzato solo quando è accertata la rispondenza al pubblico interesse dell'iniziativa per la quale il mutamento viene richiesto.

Presupposto necessario ed imprescindibile affinché l'autorizzazione al mutamento di destinazione possa essere concessa è che il Comune richiedente abbia già adottato il Piano di valorizzazione e recupero delle terre civiche di cui all'art. 8 della L.R. n. 12/1994 e questo sia stato approvato con Decreto del Presidente della Regione. Tuttavia, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 17, l'autorizzazione al mutamento di destinazione può essere concessa, anche in assenza dell'avvenuta approvazione del Piano di valorizzazione e recupero delle terre civiche, solo quando i terreni sono destinati a finalità pubbliche di recupero ambientale e di forestazione."

Pertanto in mancanza del Piano di valorizzazione ed in presenza almeno del Regolamento di gestione delle terre civiche, l'utilizzo delle stesse è vincolato al solo recupero ambientale e di forestazione, e non ad altre attività non strettamente connesse alla loro attuazione.

Ne deriva che, il mutamento di destinazione delle terre civiche, e la eventuale conseguente sospensione dei relativi diritti di uso civico, comporta l'impossibilità da parte del concessionario di un utilizzo delle stesse rientrante negli usi civici, tantomeno può quindi provvedere al rilascio di concessioni in particolare di quelle pascolive, di ghiandatico, di legnatico ecc.. in quanto tale atteggiamento risulta verosimilmente ascrivibile ad una sub concessione: forma giuridicamente non contemplata dalle norme sugli usi civici.

5) Convenzione Comune/Ente Foreste della Sardegna per concessione terre civiche in regime di Mutamento di destinazione e sospensione dei diritti di uso civico

Affinché ciascun soggetto svolga la funzione propria, nell'ambito delle libertà concesse dalla L.R. n.12/1994, ciascun Comune concorderà liberamente con l'Ente Foreste lo schema di convenzione che più si adatta al proprio contesto e all'utilizzo possibile delle stesse terre civiche, al fine di individuare il tipo di istituto e autorizzazione da richiedere ad ARGEA/RAS.

Compito dell'Agenzia ARGEA Sardegna è quello di verificare che tutti gli atti (amministrativi e tecnici) delle parti interessate, incluso lo schema di convenzione tra Comune ed Ente Foreste, contengano e rispettino i requisiti posti dalla L.R. n.12/1994.

In particolare occorre almeno verificare che:

a. siano rispettati i vincoli di destinazione e utilizzo prescritti dalla L.R. n.12/1994;
    i. nel caso di mutamento di destinazione occorre che sia rispettato quanto indicato al punto 4) della presente nota;
    ii. se è prevista la sospensione degli usi civici, via sia espresso divieto in convenzione di un utilizzo rientrante negli stessi usi civici, fatto salvo quanto previsto dal Piano di valorizzazione degli usi civici eventualmente e precedentemente adottato e autorizzato
b. siano predeterminate le indennità, disciplinate le eventuali altre entrate e siano tracciabili le entrate e uscite dal bilancio comunale, come esplicitato al punto 2) della presente nota

c. sia espressamente vietata in convenzione la sub-concessione di tutta o parte delle aree interessate dalla convenzione

6) Esercizio usi civici e concessioni su terre civiche già concesse all'Ente Foreste

Con ns. nota prot. n. 27075 del 13/04/2015, abbiamo chiesto all'Assessorato Agricoltura se "Relativamente al caso di terre civiche per le quali sono state già autorizzate concessioni attraverso l'istituto del mutamento di destinazione con correlata sospensione degli usi civici (ex art. 17, L.R. n.12/1994), qualora il concessionario di cui sopra rilasci autonomamente una parte ben identificata o identificabile cartograficamente e catastalmente delle aree in concessione, restituendole al Comune per il ripristino nelle stesse degli usi civici precedentemente sospesi, si chiede se questa Agenzia, a seguito di specifica e documentata comunicazione inviata dal Comune, possa procedere con apposita determinazione alla presa d'atto della reintroduzione nel demanio civico delle suddette aree rilasciate volontariamente dal concessionario al Comune, senza dover procedere alla reistruttoria di quanto continua a rimanere in concessione in quanto non oggetto del rilascio volontario in questione."

Non appena perverrà risposta, sarà ns. cura comunicarla ai Servizi in indirizzo.

7) Valutazione terre civiche per trasferimento diritti (idoneità e reale beneficio)

a. *Idoneità dei nuovi terreni all'esercizio dell'uso civico nelle forme tradizionali e non tradizionali*

L'art.18-ter della L.R. n.12/1994 prevede, tra i requisiti sostanziali, che l'autorizzazione al trasferimento dei diritti di uso civico dai terreni interessati in altri terreni di proprietà comunale possa essere concessa se questi ultimi sono idonei all'esercizio dei diritti di uso civico nelle forme tradizionali e non tradizionali.

Occorre a tal proposito tenere presente che la portata tipologica tradizionale degli usi civici si è in parte adeguata alle evoluzioni storiche, comprendendo, soprattutto dagli anni '80, la dimensione ambientale e paesaggistica che si è sistemicamente integrata a quelle agricola (coltivazione, pastorizia, ecc.) e forestale. Anche le forme non tradizionali si sono evolute, potendo ora comprendere, a parere dello scrivente, anche la dimensione turistica, agrituristica e ricreativa. Usi civici che sostengono una funzione economica legata al territorio (interno o costiero), inteso come ricchezza da salvaguardare, con modelli di gestione di sviluppo sostenibile e di economia delle comunità, con utilità reali per i *cives* seppur in forma non speculativa.

Nella valutazione dell'idoneità dei nuovi terreni all'esercizio, o all'esercitabilità, dell'uso civico, il Servizio territoriale dovrà verificare che tali terre verso cui si intendono trasferire i diritti siano effettivamente funzionali a tali finalità. Non potranno certamente rientrare tra esse, poiché non sono in esse esercitabili i diritti di uso civico, "quei terreni che siano stati utilizzati per la realizzazione di opere pubbliche, di PEEP e di PIP", dato che gli accertamenti dei relativi diritti effettuati sugli stessi sono annullabili (art.5, c.3, L.R. n.12/1994).

b. Valutazione del "reale beneficio" a favore dei cives nel trasferimento dei diritti di uso civico

L'art.18-ter della L.R. n.12/1994 prescrive che il trasferimento dei diritti di uso civico deve comportare un reale beneficio per i cittadini amministrati. Le direttive assessoriali specificano che la delibera del C.C. deve evidenziare "le ragioni in fatto e in diritto che determinano il reale beneficio per la collettività derivante dal trasferimento e le ragioni per le quali non si provvede all'accorpamento ed in particolare perché questo risulti particolarmente oneroso per l'Ente Comunale o la sussistenza di un pubblico interesse differente".

Pertanto, il Servizio territoriale verificherà che, con logica correlata e complementare a quanto precedentemente specificato, gli atti, a partire dalla Delibera del Consiglio comunale, siano coerenti, esplicite, documentate e verificate "le ragioni in fatto e in diritto che determinano il reale beneficio per la collettività".

In particolare, il reale beneficio dovrebbe derivare dalla comparazione tra le aree individuando e valutando:

a) i diritti di uso civico tradizionale e non tradizionale esercitabili nei terreni interessati: non solo sotto il profilo agronomico e forestale, ma anche ambientale, paesaggistico, turistico, ecc.

b) la concreta e attuale esercitabilità dei diritti di uso civico, e non la possibilità che possano esserlo a seguito di future trasformazioni, incerte nell'an e nel quantum

Cordiali saluti

Il Direttore Generale
Gianni Ibba