

L. 3 agosto 2017, n. 123.
Lo Stato convalida (solo per la Sardegna)
atti dispositivi nulli di terreni d'uso civico

1. In argomento di demani d'uso civico, tra lo Stato e la Regione Sardegna, da un po' di tempo a questa parte, si è instaurato un contrastato rapporto con seguiti conflittuali.

La Corte costituzionale adita più volte in via d'azione, ha avuto occasione di emettere dichiarazioni d'illegittimità di norme e disposizioni della Regione autonoma senza, però, che quei pronunciamenti maturassero nell'organo legislativo regionale, una conforme percezione *de jure condendum*.

Il fatto è che la Regione Sardegna ha – com'è noto – uno Statuto speciale approvato con legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, la quale riserva alla stessa, competenza legislativa primaria in materia di usi civici, ai sensi dell'art. 3, lett. n).

Lo statuto d'autonomia impone che questa competenza si eserciti in armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

La Regione autonoma Sardegna, nondimeno, persevera nell'interpretare il disposto del proprio statuto in termini preclusivi o elusivi di prerogative statali.

Così l'ha intesa il Governo impugnando, in più occasioni (l'ultima di recente e *in itinere*), disposizioni lesive di sue competenze. Della stessa opinione è la Corte costituzionale che, di alcune disposizioni, ne ha dichiarata l'illegittimità previo richiamo di quei limiti statutari.

La ricorrente contesa che fronteggia Stato e Regione Sardegna verte sulle conseguenze pratiche del vincolo paesaggistico dei beni d'uso civico impresso dalla l. 8 agosto 1985, n. 431, poi allocato nell'abrogato d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, quindi recepito nel vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 [art. 142, comma 1, lett. b)] dove trova massima valorizzazione nella pianificazione disciplinata dall'art. 143.

È proprio nella pianificazione del vincolo, il nodo e lo snodo dei conflittuali rapporti istituzionali Stato-Regione Sardegna.

Con prima sentenza del 18 luglio, 2014, n. 210¹ la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, l.r. Sardegna 2 agosto 2013, n. 19² nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del piano straordinario d'accertamento degli usi civici e di altri atti modificativi della destinazione, agli organi statali preposti, affinché lo Stato possa fare valere la sua competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o con l'apposizione di altri 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.

In concreto, la norma censurata, intervenendo con il c.d. piano straordinario d'accertamento sulla *qualitas soli*, avrebbe condotto effetti distorti. Si sarebbe avuta la sclassificazione dei beni dal regime tipico con rimozione dei caratteri d'inalienabilità e d'imprescrittibilità, aprendo ad atti dispositivi. Si sarebbe superato il vincolo paesaggistico.

Per la Consulta, l'illegittimità costituzionale della norma toccava due competenze. Una è la titolarità della funzione legislativa sulla conservazione ambientale-paesaggistica la quale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., è titolo legislativo esclusivo dello Stato che s'impone alle Regioni anche a statuto speciale. Di più, l'art. 142, d.lgs. 42/2004 (fonte del vincolo) è norma di «riforma economico-sociale della

¹ Pubblicata in questa Riv., 2014, 884.

² Recante *Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici*.

repubblica». L'altra è la competenza amministrativa sull'adozione dei piani territoriali paesistici dove sussiste la collaborazione tra Stato e Regione attraverso le modalità d'approvazione. Posto che queste modalità prevedono l'intesa tra Stato e Regione per la definizione delle procedure d'elaborazione congiunta dei piani, lo Stato avrebbe dovuto essere coinvolto prima, a monte del piano straordinario d'accertamento modificativo del vincolo d'uso civico.

Pur con questo precedente, perseverando, la Regione Sardegna ha approvato la l.r. 11 aprile 2016, n. 5, introducendo, specificatamente sui terreni d'uso civico, l'art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, sostanzialmente elusivi del precedente pronunciamento della Consulta.

Le disposizioni *de quibus*, infatti, ripercorrono il tragitto della precedente legge regionale dichiarata incostituzionale: la sclassificazione di terreni d'uso civico al recondito fine di alienazioni, trasferimenti e altre destinazioni, prima e al di fuori del piano paesaggistico. Dal che, il Governo ha impugnato dinanzi la Corte costituzionale (oltre altre disposizioni) quell'art. 4, commi 24, 25, 26 e 27.

Con sentenza dell'11 maggio 2017, n. 103³, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni riprendendo le considerazioni e le argomentazioni della sentenza n. 210/2014 direttamente richiamata, ma ampliandole e approfondendole.

Il giudice costituzionale ha rimarcato la speciale relazione intersoggettiva Stato-Regione riguardo alla pianificazione paesaggistica condivisa (coopianificazione) quale attività di *leale collaborazione*. In specie, la Consulta ha insistito che gli istituti traslativi dei beni d'uso civico devono seguire un modello procedimentale conciliativo sia degli opposti interessi in gioco, sia della coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale. Tale è solo il modello «che prevede la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno “naturalmente” parte». S'impone un intervento dello Stato prima di ogni decisione volta a sottrarre i terreni d'uso civico al regime d'imprescrittibilità in genere e di tutela paesaggistica.

È notizia recente, un'altra impugnativa del Governo di norme della Regione autonoma Sardegna in materia di usi civici. Con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 settembre 2017, n. 72⁴ sono state impuginate per violazione delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e dei beni culturali, alcune norme della l.r. 3 luglio 2017, n. 11⁵. Esse sono l'art. 37 (permuta e alienazione di terreni d'uso civico), 38 (trasferimento di diritti d'uso civico), 39 (sdemanializzazione e trasferimento di diritti di uso civico).

La Consulta dirà se queste norme riproducano, in tutto o in parte, il quadro d'illegittimità già due volte censurato.

2. In tutta la vicenda sopraggiunge la l. 3 agosto 2017, n. 123 di conversione in legge del d.l. 20 giugno 2017, n. 91 recante disposizioni urgenti sulla crescita per il Mezzogiorno.

La legge di conversione introduce nell'art. 3 del decreto legge, il comma 17 *ter*, recependo un emendamento presentato al Senato da un parlamentare eletto in Sardegna.

Il comma reca «17 *ter*. Gli atti di disposizione intervenuti in data anteriore al 6 settembre 1985 aventi ad oggetto terreni gravati da uso civico, adottati in violazione delle disposizioni in materia di alienazione di cui alla l. 16 giugno 1927, n. 1766, sono da considerarsi validi ed efficaci ove siano stati destinati al perseguimento dell'interesse generale di sviluppo economico della Sardegna, con inclusione nei piani territoriali di sviluppo industriale approvati in attuazione del testo unico delle leggi sul Mezzogiorno, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523, e del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218. Gli

³ In www.osservatorioagromafie.it.

⁴ Pubblicato sul B.U.R.A.S. n. 45 del 28 settembre 2017.

⁵ Recante *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.*

stessi terreni sono sottratti a tutti gli effetti dal regime dei terreni ad uso civico, con decorrenza dalla data di approvazione dei piani o loro atti di variante, adottati ai sensi delle citate disposizioni o in attuazione della l. 6 ottobre 1971, n. 853 (...).

La norma evoca strettissimo legame (non interdipendente tuttavia) con la citata sentenza della Consulta n. 103/2017 che ha dichiarato incostituzionale (tra altri) il comma 25 dell'art. 4, legge regionale n. 5/2016, e che sembra abbia ispirato la disposizione *ad hoc* per la Regione autonoma Sardegna.

Quel comma 25 prevedeva la sclassificazione dal regime d'uso civico dei terreni che «siano stati già adibiti, alla data di entrata in vigore della presente legge [n. 5/2016], alla localizzazione di insediamenti produttivi nelle aree a ciò destinate all'interno delle delimitazioni dei consorzi industriali».

La dichiarazione d'incostituzionalità considera che la localizzazione produttiva «riguardando terreni soggetti al vincolo paesistico-ambientale, costituisca di fatto un allargamento dell'area delle sanatorie edilizie, riservate alle leggi dello Stato. Pertanto non compete al legislatore regionale estendere il loro campo di applicazione».

Con il comma 17 *ter*, il legislatore statale avrà creduto di essere aderente alla puntualizzazione della Consulta. Sarà parso che la norma nascesse con patente preventiva di legittimità derivata, di fatto, dalla sentenza costituzionale sull'art. 4, comma 25, legge n. 5/2016.

Però, ad argomentare anche dalla recente impugnativa del Governo della citata l.r. Sardegna 3 luglio 2017, n. 11 (artt. 37-38-39) in qualche punto, il disposto dà motivo di dubitare della sua legittimità. Tant'è, nel testo di uno degli articoli impugnati, figura una disposizione contenuta anche nel comma 17 *ter*. In questo, la convalida di atti dispositivi invalidi stipulati prima del 6 settembre 1985. In quella [art. 39, lett. b)], la sdemanializzazione di terreni alienati prima dell'entrata in vigore della l. 8 agosto 1985, n. 431.

L'art. 3, comma 17 *ter*, legge n. 123/2017 suscita, a chi qui scrive, due dubbiose riflessioni.

Una è che, approfondendo il raffronto tra la sentenza sul comma 25 *de quo* e la sanatoria *ad hoc* per la Sardegna di questa legge, traspare una certa disomogeneità tra le due previsioni tale da supporre che si tratti di fattispecie non proprio del tutto uguali.

La motivazione della Consulta sull'illegittimità del comma 25 è cristallina. La disposizione è illegittima perché, prevedendo la sclassificazione di terreni oggetto di atti invalidi dispositivi di terreni che *già* sono adibiti a localizzazione di insediamenti produttivi, si ascrive all'ambito concettuale delle sanatorie edilizie. La localizzazione dell'impianto industriale è *già* in atto.

La fattispecie contemplata dalla sanatoria disposta dalla legge n. 123/2017 è previsione in qualche modo differente, vertendo sulla convalida di alienazioni illegittime di terreni d'uso civico, se e quando, inseriti nel piano urbanistico industriale o nella variante di piano che sono stati evidentemente approvati (non avrebbe senso la sanatoria altrimenti), ma che – a ben vedere – possono anche non esserlo, soprattutto le varianti.

La diversità di fattispecie si coglie nella norma quando specifica che questi terreni sono sottratti a tutti gli effetti dal regime dei terreni d'uso civico «con decorrenza dalla data di approvazione dei piani [di sviluppo industriale] o loro atti di variante».

La decorrenza introduce la seconda riflessione intrecciata al vincolo paesaggistico che la disposizione non intacca (come fa la legge regionale ultima impugnata), evitando complicazioni.

Lo fa ricorrendo (di fatto) al principio generale di non retroattività della legge. Che potrebbe anche non funzionare del tutto, come si evince dalla forma letterale della disposizione che cerca di mantenersi in equilibrio (instabile) di legittimità prevedendo una sanatoria limitata agli atti traslativi invalidi conclusi prima del 1985.

La fissazione di questa data trova spiegazione se si considera che il comma 17 *ter* avrà creduto di poter evitare s'imbattersi nel vincolo paesaggistico limitando la sanatoria agli atti invalidi stipulati prima del 6 settembre 1985 perché questa è la data di entrata in vigore della legge n. 431/1985 (pubblicata in *G.U.* il 22 agosto con *vacatio legis* ordinaria) che quel vincolo ha introdotto.

Se è sull'irretroattività che poggia l'intento perseguito, essa potrebbe condurre effetti non ponderati. Questo perché alla base della stesura si è mancato di considerare il tipo d'invalidità che colpisce gli atti in

questione, sicché in sede applicativa può accadere che s'incontri quel vincolo opportunamente evitato. La disposizione della legge n. 123/2017 è una norma-provvedimento che conferisce validità a negozi invalidi stipulati «in violazione delle disposizioni in materia di alienazione di cui alla l. 16 giugno 1927, n. 1766». Fissato dalla disposizione il vizio, si osserva che per la costante giurisprudenza (compreso T.A.R. Sardegna, Sez. I 17 luglio 2013, n. 546⁶), l'assimilazione dei terreni d'uso civico ai beni demaniali comporta che detti terreni sono inalienabili e incommerciabili ai sensi dell'art. 11 e seguenti della legge n. 1766/1927 con la conseguenza che «gli atti che hanno come oggetto demani d'uso civico, posti in essere in violazione del divieto di alienazione, devono ritenersi viziati da assoluta e insanabile nullità [Cass. Sez. III Civ. 28 settembre 2011, n. 19792⁷]».

L'invalidità sottesa alla disposizione è la *nullità* che è intrinseca nella normativa statale.

La nullità dei negozi dispositivi di terreni di demanio civico è anche insanabile, il che comporta che non produce effetti. Secondo il principio generale, quando l'atto dispositivo è nullo, non si acquista nulla e nulla si trasferisce. Applicando il principio alla disposizione in esame, il risultato può non coincidere con l'intento perseguito perché può frapporsi il vincolo paesaggistico che non è oggetto della sanatoria.

Tanto si deduce dal *modus operandi* della disposizione. Il comma 17 *ter* introduce una convalida di negozi nulli traslativi di terreni d'uso civico che non è generalizzata a tutti gli atti nulli anche se stipulati prima del 1985, ma è limitata a quelli i cui terreni siano stati (o saranno) inclusi nei piani territoriali di sviluppo industriale o varianti. Si tratta, infatti, di una sanatoria di scopo fissato dalla normativa in destinazioni per il «perseguimento dell'interesse generale di sviluppo economico della Sardegna».

Questa convalida, in pratica, sfugge al controllo del vincolo paesaggistico perché essa non decorre dalla conclusione del negozio nullo (che avrebbe sdemanializzato il terreno da quella data e convalidato l'effetto dispositivo), ma è temporalmente fissata all'approvazione dei piani territoriali di sviluppo industriale o loro atti di variante. Una convalida sotto condizione estranea agli interessi dei contraenti, il cui funzionamento potrebbe far ricadere i terreni, in attesa di sanatoria, sotto vincolo paesaggistico per diritto *supervenienti*.

Il significato intrinseco è che quei negozi sono (o restano) nulli fino all'approvazione dei piani o varianti. Ciò perché gli atti invalidi sono stati stipulati sì prima del 1985, ma trattandosi di nullità insanabile, questa persiste fino all'approvazione del piano industriale o varianti (approvati, ad esempio, nel 1995, o ancora *in itinere* come in effetti lo sono molte varianti di piano di sviluppo industriale in più parti del Paese e, si suppone, ce ne saranno anche in Sardegna), mantenendo la natura d'uso civico di quei terreni invalidamente alienati.

Un esempio concreto: il piano di sviluppo industriale di Sassari è stato approvato in data 5 novembre 1971, ma una variante è del 1991 e altra variante è del 2008. Se l'atto nullo è stato stipulato nel 1980, la nullità permane fino al 1991 o al 2008 secondo la variante in cui è stato inserito.

Intanto, è però sopraggiunto il vincolo paesaggistico della legge n. 431/1985 e la nullità insanabile dell'atto dispositivo ha determinato che il terreno diventasse bene paesaggistico *ex lege*.

In definitiva, può accadere che l'inclusione nei piani territoriali di sviluppo industriale, o nella variante di piano, di quei terreni oggetto dell'atto nullo (e per i quali l'inclusione funziona da condizione di convalida della nullità), può essere posteriore alla data del 1985, ma nel frattempo, i terreni d'uso civico sono entrati sotto il vincolo paesaggistico candidamente evitato dalla norma.

Luciana Fulciniti

⁶ In questa Riv., 2013, 558, con nota di A. GERMANÒ.

⁷ In questa Riv., 2012, 702.