



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

Allegato alla Delib.G.R. n. 25/11 del 23.5.2017

INDIRIZZI DI CARATTERE INTERPRETATIVO E APPLICATIVO IN MATERIA DI USI CIVICI

1. Titolarità dei diritti di uso civico

La titolarità dei diritti di uso civico è attribuita, ai sensi dell'art. 2 della L.R. n. 12/94 e s.m.i., ai cittadini residenti nel Comune nella cui circoscrizione sono ubicati gli immobili soggetti all'uso, mentre la gestione degli immobili soggetti all'uso civico è di competenza del Comune o della frazione nella cui circoscrizione gli immobili stessi sono ubicati (art. 11 della L.R. n. 12/1994). Pertanto l'intestazione dell'immobile soggetto ad uso civico al Comune è da intendersi al solo fine di individuare l'Ente esponenziale cui compete la gestione del bene, ma senza che ciò possa in alcun modo mutare la titolarità del diritto, che spetta indistintamente ai c.d. "cives". Ne deriva che tutti gli atti in materia di usi civici devono sempre essere emessi in ragione di tale principio fondamentale. Inoltre, sempre con riferimento a quanto disposto dall'art. 2 della L.R. n. 12/1994, si chiarisce che restano comunque salvi i diritti di uso civico spettanti a beneficiari residenti in Comune diverso rispetto a quello in cui i terreni sono ubicati e già accertati con provvedimento dell'allora competente Commissario regionale per gli usi civici.

2. Indennità per la perdita del diritto di uso

Ai sensi dell'art. 3 della L.R. n. 12/1994, gli atti di disposizione che comportano la perdita 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 tutti i proventi derivanti 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. Tale indennità deve essere determinata dai Comuni nel rispetto di criteri di congruità. I Comuni sono obbligati ad istituire specifici capitoli di bilancio, di entrata e di spesa, per la gestione dei proventi che derivano dalla gestione degli usi civici.

3. Esercizio delle competenze da parte dell'Amministrazione regionale

Sono rimesse alla competenza di Argea Sardegna le funzioni amministrative inerenti:

- a) l'istruttoria tecnico-amministrativa e l'adozione degli atti propedeutici alla predisposizione della deliberazione della Giunta regionale con la quale si approvano i Piani di Valorizzazione e recupero delle terre civiche (artt. 8, 9 e 10 della L.R. n. 12/1994);
- b) l'emissione del parere in merito al Regolamento comunale di gestione dei terreni civici (artt. 11, 12, 13 e 14 della L.R. n. 12/1994);



- c) l'istruttoria tecnico-amministrativa e l'adozione del provvedimento amministrativo di accoglimento o rigetto delle istanze dei Comuni in merito agli atti di disposizione dei terreni civici relativi a concessioni in affitto e riserva d'esercizio, mutamento di destinazione, trasferimento dei diritti di uso civico su altri terreni comunali (artt. 15, 16, 17 e 18-ter della L.R. n. 12/1994);
- d) l'istruttoria tecnico-amministrativa e l'adozione degli atti propedeutici alla predisposizione della deliberazione della Giunta regionale per l'autorizzazione alla permuta o all'alienazione degli immobili sui quali ricade il diritto di uso civico (art. 15, comma 3, e art. 18 della L.R. n. 12/1994);
- e) l'istruttoria tecnico-amministrativa e l'adozione degli atti propedeutici alla predisposizione della deliberazione della Giunta regionale per la sclassificazione del regime demaniale civico (art. 18-bis della L.R. n. 12/1994);
- f) l'esercizio dei controlli sul rispetto della normativa di riferimento (art. 21 della L.R. n. 12/1994);
- g) l'istruttoria tecnico-amministrativa e l'adozione dei provvedimenti in materia di accertamento degli immobili gravati da usi civici (art. 5 della L.R. n. 12/1994);
- h) l'istruttoria tecnico-amministrativa e l'adozione dei provvedimenti relativi alla tenuta ed aggiornamento dell'inventario (artt. 6 e 7 della L.R. n. 12/1994);
- i) l'istruttoria tecnico-amministrativa e l'adozione degli atti propedeutici alla predisposizione della deliberazione della Giunta regionale in materia di legittimazione di occupazioni senza titolo di terre civiche (artt. 9 e 10 della L. n. 1766 del 1927).

Restano invece in capo alla competente Direzione di Servizio dell'Assessorato dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale le competenze amministrative in materia di predisposizione delle proposte di direttive e atti per la Direzione generale, per l'Assessore dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale e per la Giunta regionale.

4. Accertamento degli usi civici

Ai fini delle attività di accertamento della sussistenza degli usi civici di cui all'art. 5 della L.R. n. 12/1994, si chiarisce che sono da considerarsi gravati da usi civici i terreni:

- a) di origine "feudale - ex adempribile", derivati dagli atti di scorporo dell'Intendenza di Finanza, ad eccezione delle terre sulle quali il Commissario regionale per gli usi civici riconobbe ai Comuni il diritto a ritenere i terreni alle condizioni previste dall'art. 4 del R.D. n. 844 del 10 novembre 1907 e degli artt. 12 e 13 del relativo regolamento 25 agosto 1908, n. 548;
- b) di "antico possesso" o "originaria pertinenza"; in conformità con quanto prescritto dalla circolare del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste n. 15998/B12 del 7 maggio 1934; al riguardo si conferma che si deve sempre fare riferimento al principio giuridico in base al quale "anche gli immobili comunali rientranti tra quelli di antico possesso o originaria pertinenza devono essere ritenuti gravati da uso civico". Di conseguenza, in assenza di titoli scritti che comprovino la provenienza per particolare privato e patrimoniale godimento dell'Ente (non è sufficiente l'intestazione catastale) prima dell'entrata in vigore della L. n. 1766/1927, si dovrà applicare la presunzione che "esse (le terre) appartengano al demanio del Comune, siano cioè gravate di uso civico a favore dei comunisti anche quando non risulti in atti l'esercizio dell'uso, ossia la



presunzione che in origine abbiano costituito una proprietà comune a favore dei comunisti". I terreni pervenuti al patrimonio comunale successivamente all'entrata in vigore della legge 1766 del 1927, potranno ritenersi come gravati da uso civico solo se dall'analisi storica d'accertamento emerge che, in ragione dei principi sopra enunciati, alla data di entrata in vigore della legge erano già gravati da uso civico, benché intestati a terzi.

Ai sensi dell'art. 3 lettera g) delle presenti direttive l'istruttoria tecnico-amministrativa e l'adozione dei provvedimenti in materia di accertamento degli immobili gravati da usi civici (artt. 4 e 5 della L.R. n. 12/1994) è affidata dall'Amministrazione regionale all'Agenzia Argea Sardegna. Si precisa che ARGEA Sardegna, a cui sono state trasferite le competenze in materia di accertamento, ha la possibilità di intervenire con propri provvedimenti amministrativi sia in relazione ai Comuni per i quali esiste un provvedimento di accertamento emesso dal Commissario degli usi civici sino a quando questi esercitava funzioni amministrative in materia, e cioè sino all'entrata in vigore della stessa L.R. n. 12/1994, sia in relazione ai Comuni per i quali è stato emesso un provvedimento di accertamento da parte del Dirigente competente dell'Assessorato dell'agricoltura e riforma agro pastorale. La natura dichiarativa del provvedimento di accertamento comporta la possibilità che esso possa essere sempre rivisto e/o modificato, e ciò indipendentemente dal fatto che in precedenza tale provvedimento sia stato emanato da un Organo diverso (il Commissario regionale degli usi civici o il Dirigente competente dell'Assessorato dell'Agricoltura e riforma agro pastorale) da quello oggi competente (Dirigente competente di ARGEA Sardegna).

Con riferimento all'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 5, comma 5 bis, della L.R. n. 12/94 e s.m.i. (comma modificato dall'art. 36 comma 1 della L.R. n. 9/2006), si chiarisce che tutte le aree utilizzate, prima della entrata in vigore dell'art. 36, comma 1, della L.R. 12 giugno 2006, n. 9, per la realizzazione di opere pubbliche, PIP o PEEP, non potranno essere oggetto di provvedimento formale di accertamento. Per quanto attiene i PIP e PEEP, in particolare, non sono in ogni caso passibili di accertamento i lotti destinati o assegnati a privati e risultanti dalla realizzazione della lottizzazione, ancorché non interessati materialmente dalle opere di urbanizzazione.

Con riferimento all'applicazione delle disposizione di cui all'art. 5, comma 3, della L.R. 12/94 e s.m.i. (comma modificato dall'art. 36 comma 1 della L.R. n. 9/2006) si specifica che l'annullamento dell'atto di accertamento relativo a terreni che siano stati utilizzati per la realizzazione di opere pubbliche, di PEEP e di PIP può essere disposto anche con riferimento agli atti di accertamento degli usi civici adottati prima dell'entrata in vigore della L.R. n. 9/2006, trattandosi di illegittimità sopravvenuta. In tal senso si è espresso anche il Commissario regionale degli usi civici con la sentenza n. 5/2012.

Ai soli fini del presente atto, si precisa che per "opere pubbliche" devono intendersi le opere a carattere permanente realizzate o acquisite con fondi pubblici e finalizzate ad un uso della collettività che ne trae o ne ha tratto beneficio.



5. Inventario delle terre civiche

Con Decreto dell'Assessore dell'agricoltura e riforma agro pastorale sarà individuato il contenuto specifico degli elenchi costituenti l'inventario e la periodicità con cui dovrà essere garantito l'aggiornamento dell'inventario, ai sensi degli articoli 6 e 7 della l.r. 12/94,.

Ai fini della predisposizione e dell'aggiornamento dell'inventario delle terre civiche, i Comuni dovranno fornire collaborazione attiva alle Strutture territoriali di ARGEA Sardegna, ed in particolare dovranno garantire:

- la verifica e l'aggiornamento delle variazioni catastali intervenute per i terreni soggetti ad uso civico;
- la verifica e l'attestazione circa lo stato d'uso di ciascun terreno soggetto ad uso civico.

6. Recupero delle terre civiche occupate senza titolo

In tutti i casi di occupazione di terreni da parte di terzi privi di titolo ovvero in virtù di titolo non valido, il Comune dovrà attivare le procedure di recupero, a seconda dei casi in via amministrativa o in via giudiziale.

Laddove il Comune non attivi le procedure di recupero entro 12 mesi dall'approvazione delle presenti direttive, o dall'accertamento degli usi civici per i Comuni che ne sono ancora privi, la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro – pastorale, provvederà ai sensi dell'art. 22, comma 2, della L.R. 12/94 e s.m.i. e dell'art. 9 della L.R. n. 9/2006, alla nomina di un Commissario ad acta, i cui poteri verranno esercitati avvalendosi delle strutture organizzative e delle risorse strumentali del Comune, e con oneri a carico del Comune.

7. Piano di valorizzazione e recupero delle terre civiche e Regolamento comunale.

I Piani di valorizzazione e recupero delle terre civiche di cui agli artt. 8, 9 e 10 della L.R. n. 12/1994 ed il Regolamento di cui agli artt. 11, 12, 13 e 14 della medesima legge regionale, sono adottati con deliberazione dei consigli comunali a maggioranza dei presenti. Infatti, una diversa interpretazione delle norma confligge con il dettato letterale della norma stessa letto anche alla luce degli altri casi in cui è prevista una maggioranza qualificata.

L'approvazione del piano di valorizzazione con Decreto del Presidente della Regione è indispensabile per poter autorizzare il mutamento di destinazione di cui all'art. 17 della L.R. n. 12/1994, fatta eccezione per il caso di mutamento di destinazione relativo a terre civiche da destinarsi a finalità pubbliche di recupero ambientale e di forestazione. Le autorizzazioni relative agli altri atti di disposizione prescindono dall'approvazione del piano stesso.

Il regolamento di cui agli artt. 11, 12, 13 e 14 della L.R. 12/1994 deve ispirarsi (sia per gli usi tradizionali che per gli usi non tradizionali, compresi quelli regolati da eventuali atti di concessione) a principi di trasparenza, non discriminazione, rotazione e parità di trattamento, garantendo quindi a tutti i *cives* uguali possibilità di utilizzazione. Tuttavia, qualora il Comune ne ravvisi l'opportunità,



è possibile prevedere forme di preferenza per i soggetti maggiormente svantaggiati e/o determinare i corrispettivi dovuti in proporzione alle reali capacità di reddito dei *cives* interessati da eventuali atti di disposizione.

Il parere sul regolamento previsto dal comma 2 dell'articolo 12 deve intendersi comunque non vincolante. Inoltre si dispone che, nel caso non sia espresso entro 45 giorni di calendario dalla formulazione della richiesta, deve intendersi favorevolmente acquisito.

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, permuta, trasferimento dei diritti di uso civico e sclassificazioni).

Per i Comuni per i quali non è stato ancora emesso il provvedimento formale di accertamento il termine di un anno per l'adozione del regolamento di cui sopra per la gestione degli usi civici, ai sensi dell'art. 12, comma 1, della l.r. 12/94, decorrerà dalla data di ricevimento del provvedimento regionale di accertamento.

8. Atti di disposizione.

Considerato che in mancanza dell'atto di accertamento sulla sussistenza degli usi civici non si può avere nessuna certezza in merito non solo all'estensione e ubicazione, ma anche all'esistenza in un determinato territorio di immobili gravati da usi civici, è necessario chiarire che tutti gli atti di disposizione, nonchè quelli di approvazione del regolamento e dei piani di valorizzazione e recupero delle terre civiche, possono essere adottati solo ed esclusivamente dopo che per le terre oggetto di uso civico sia stato emesso il relativo provvedimento formale di accertamento.

Ai fini del rilascio dell'autorizzazione relativa a permuta e/o trasferimenti dei diritti di uso civico, una volta emesso il provvedimento di accertamento formale di cui all'art. 5 della L.R. n. 12/1994, tutti i restanti terreni ricadenti nel territorio del Comune interessato devono necessariamente considerarsi, per semplice esclusione, come non gravati da usi civici.

Ove previsti, gli adempimenti e gli oneri per la trascrizione degli atti alla Conservatoria dei Registri Immobiliari devono essere sempre posti a carico del Comune.

Inoltre, con riferimento ai predetti atti di disposizione, si dispone quanto segue:

- attraverso la permuta e attraverso il trasferimento dei diritti di uso civico, dovrà preferibilmente realizzarsi l'accorpamento dei terreni gravati da uso civico sempre che questo non risulti particolarmente oneroso per l'Ente Comunale o comunque sempre che non sussista un pubblico interesse differente. Delle motivazioni che impediscono di realizzare l'accorpamento il Comune deve dare comunque conto nella deliberazione del Consiglio comunale relativa all'istanza di autorizzazione alla permuta o al trasferimento;
- anche nel caso della permuta, in analogia a quanto previsto per l'alienazione, la corrispondenza del valore dei terreni deve essere effettuata ponendo a suo fondamento la valutazione effettuata a cura dell'Agenzia delle Entrate;



- nel caso di autorizzazione alla permuta richiesta dal Comune ai fini della definizione di piani di riordino fondiario ai sensi della normativa vigente, la corrispondenza del valore dei terreni dovrà essere attestata dal Consorzio di Bonifica e dal Comune interessati;
- atteso che l'autorizzazione all'alienazione può essere concessa solo nei casi in cui è impossibile realizzare i fini per i quali è richiesta con il mutamento di destinazione di cui all'art. 17 della L.R. n. 12/1994, si chiarisce che l'autorizzazione all'alienazione non può essere concessa nell'ipotesi in cui l'unico motivo ostativo all'autorizzazione al mutamento di destinazione è rinvenibile nella mancata approvazione del piano di valorizzazione e recupero delle terre civiche di cui all'art. 8 della L.R. n. 12/1994. Deve necessariamente chiarirsi, in ragione dei principi fondamentali rinvenibili nella legge n. 1766/1927 e nella giurisprudenza in materia, come l'alienazione può essere autorizzata solo quando i terreni per i quali si richiede non siano più convenientemente utilizzabili per l'esercizio del diritto di uso civico, in forma tradizionale e non tradizionale, e nel contempo attraverso l'alienazione si persegue una finalità di pubblico interesse;
- considerato che l'autorizzazione al mutamento di destinazione dei terreni sui quali insiste il diritto di uso civico non può pregiudicare né l'appartenenza alla collettività né la reviviscenza della precedente destinazione, la relativa richiesta di autorizzazione deve necessariamente esplicitare la durata della nuova destinazione e quindi quella dell'eventuale sospensione dell'uso civico, nonché le condizioni che garantiscano il ripristino, senza oneri per l'Ente Comune, della precedente destinazione;
- con riferimento alla "Riserva d'esercizio" di cui all'art. 16 della L.R. n. 12/1994, si chiarisce che il limite temporale dei dieci anni deve riferirsi alla singola concessione. Pertanto la stessa riserva di esercizio alla scadenza può essere rinnovata, attraverso una nuova procedura che (su istanza del Comune) richiede comunque l'instaurazione di un nuovo iter autorizzativo, per un periodo in ogni caso non superiore ad ulteriori dieci anni.

9. Legittimazione di occupazioni senza titolo di terre civiche.

In forza dell'istituto della legittimazione, disciplinato dalla legge 16.06.1927 n. 1766 e dal R.D. 26.02.1928 n. 332, possono essere regolarizzate delle occupazioni senza titolo di terre civiche al necessario ricorrere delle condizioni previste dalla legge stessa, e a fronte del pagamento di un canone di natura enfiteutica.

Ai fini dell'attuazione dell'istituto, tenuto conto dell'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale e della disciplina prevista dalla normativa regionale per gli altri istituti che comportano la perdita dell'uso civico, si stabiliscono le seguenti direttive:

Condizioni che devono necessariamente ricorrere:

- che l'occupatore abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie ai terreni abusivamente occupati ("le sostanziali e permanenti migliorie previste dall'articolo 9 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 come presupposto necessario alla legittimazione dell'occupazione di terreni gravati da uso civico devono consistere in opere finalizzate alla coltivazione o comunque allo sfruttamento agricolo e zootecnico del suolo e alla



soddisfazione dell'interesse agrario della collettività in misura tale da non richiedere il ricorso alla reintegra" (Cons. Stato n. 1379/98);

- che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni civici; sul punto si precisa che la semplice presenza di strade o corsi d'acqua non costituisce interruzione della continuità dei terreni civici;
- che l'occupazione abusiva duri da almeno dieci anni.

Il procedimento amministrativo è avviato a seguito della presentazione dell'istanza di legittimazione al Servizio Territoriale competente di ARGEA, per il tramite del Comune, quale Ente esponenziale dei soggetti titolari dei diritti di uso civico ricadenti sui terreni occupati.

L'istanza deve essere corredata da:

a) Deliberazione del Consiglio Comunale, approvata con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, recante attestazione dell'avvenuta pubblicazione all'Albo Pretorio del Comune. Nella Deliberazione, corredata della relazione tecnico amministrativa di cui al successivo punto b), il Comune deve esprimere parere favorevole sull'istanza di legittimazione ed assumere l'impegno esplicito a destinare il canone di natura enfiteutica e comunque ogni altro provento derivante dalla legittimazione o dalla affrancazione, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione, cioè per scopi che determinano un reale e diretto beneficio per la collettività.

b) Relazione tecnica, sottoscritta da un tecnico abilitato, avente il seguente contenuto minimo:

- superficie e riferimenti catastali dei terreni interessati alla legittimazione;
- dimostrazione che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni civici;
- dimostrazione, sulla base di documentazione inequivoca, che l'occupazione abusiva duri da almeno 10 anni;
- valore di mercato attuale del fondo, con l'indicazione dei criteri e dei parametri in ragione ai quali si è giunti alla sua determinazione, stabilito previa valutazione a cura dell'Agenzia delle Entrate, necessariamente allegata alla relazione;
- valore delle miglione, con l'indicazione dei criteri e dei parametri in ragione ai quali si è giunti alla sua determinazione, stabilito previa valutazione a cura dell'Agenzia delle Entrate, necessariamente allegata alla relazione;

d) Attestazione dell'avvenuto incasso, da parte del Comune, dell'importo dei canoni eventualmente dovuti per gli anni di abusiva occupazione.

Si precisa che tutte le spese di istruttoria (incluse le spese per le stime da parte dell'Agenzia delle entrate) saranno a carico dell'occupante.

La struttura territoriale competente di ARGEA Sardegna, verificata la sussistenza delle condizioni previste e la completezza della documentazione prodotta, determina l'importo del canone di natura enfiteutica ed adotta con determinazione la proposta di accoglimento dell'istanza di legittimazione o, in caso esito negativo, la determinazione di rigetto.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

DELIBERAZIONE N.
DEL

Ai fini della determinazione del canone annuale di natura enfiteutica si applica la seguente formula:

$$(V - m) + i10 (V - m) / 20$$

V = valore di mercato attuale del fondo;

m = valore delle migliorie,

i = interessi al tasso legale

Qualora la richiesta di legittimazione venga respinta, le terre devono essere restituite al Comune.

L'approvazione definitiva della legittimazione viene disposta con Decreto dell'Assessore dell'agricoltura e riforma agro pastorale sulla base di una delibera della Giunta regionale. Il Decreto dovrà essere pubblicato sul BURAS.

Ai sensi dell'art. 33 del R.D. 332/1928, a seguito dell'adozione del provvedimento di legittimazione l'interessato potrà chiedere in qualsiasi momento al Comune l'affrancazione del canone di natura enfiteutica, pagando l'importo del canone annuo moltiplicato per 20 annualità.