



Pescara, 16/01/2023

*Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero della Cultura
Ministero dell'Ambiente*

OGGETTO: usi civici - legge N.47/2022 della Regione Abruzzo “Conferimento ai Comuni delle funzioni amministrative in materia di legittimazione degli usi civici” - incostituzionalità – richiesta di impugnativa davanti alla Corte Costituzionale

La Regione Abruzzo ha approvato la legge 47/2022 (pubblicata sul B.U.R.A. del 28/12/2022) con cui ha radicalmente modificato la disciplina amministrativa sulla legittimazione delle occupazioni abusive di terreni gravati da uso civico di cui all'art. 9 della legge 1766 del 1927.

In sintesi la nuova disciplina:

- dispone il trasferimento delle competenze amministrative dalla Regione ai 305 comuni abruzzesi;
- restringe le funzioni degli uffici regionali al mero “visto” sulla legittimità delle istruttorie svolte dai comuni;
- introduce per tale visto il cosiddetto regime del “silenzio-assenso”, nel senso che se gli uffici regionali non intervengono il visto di cui al punto precedente viene ritenuto come concesso e la procedura può concludersi con atto del comune.

La legge, che incide su una materia, quale quella degli usi civici, di competenza statale esclusiva (e.g. sentenze Corte Cost. n. 228/2021 e n.236/2022) presenta plurimi ed evidenti profili di illegittimità costituzionale.

Ricordiamo che una disciplina molto simile della Regione Calabria è stata recentemente impugnata con successo dal Governo (sentenza Corte costituzionale n.236/2022).

Ricordiamo, ancora, che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 46 del 1995, ha evidenziato la sussistenza di “*uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici*” nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Di seguito si espongono i principali profili di illegittimità della legge regionale in questione.

Esclusione dell'intesa Stato-regione

Il D.P.R. n. 616 del 1977 recante “*Attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975, n.382*” all'art. 66 settimo comma prevede che l'approvazione delle legittimazioni di cui all'art. 9 della legge 1766 del 1927 deve essere effettuata con Decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata (testuale “*L'Approvazione delle legittimazioni di cui all'art.9 del la legge 16 giugno 1927 n.1766 è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata*”)

La legge in esame non prevede che la conclusione del procedimento avvenga con tale approvazione statale da parte del Presidente della Repubblica, ponendosi quindi in frontale contrasto con le norme nazionali.

Illegittimità del trasferimento ai comuni delle funzioni amministrative

Il D.P.R. n. 616 del 1977 recante “Attuazione della delega di cui all’art.1 della legge 22 luglio 1975, n.382” all’art.66 individua espressamente la Regione quale soggetto deputato a gestire le procedure amministrative in materia di legittimazione delle occupazioni abusive dei terreni gravati da uso civico (Art. 66 “Sono trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici...omissis”).

La Corte costituzionale, con la sentenza 7 ottobre 2021, n.189, ha stabilito l’incostituzionalità di una norma regionale che, in materia ambientale, subdelegasse ai comuni le funzioni amministrative in presenza di una norma nazionale che stabiliva espressamente la competenza della regione e non di altri soggetti istituzionali.

Secondo la Corte la stessa individuazione specifica da parte dello Stato di un livello amministrativo a cui demandare le funzioni relative a procedimenti di carattere ambientale costituisce di per sé uno dei livelli minimi di tutela del bene costituzionalmente tutelato, in questo caso l’ambiente, per il quale è lo Stato a individuare tali condizioni minime.

Scrivono il giudice delle leggi “5.1. - *La potestà legislativa esclusiva nelle materie indicate nell’art.117, secondo comma, Cost. comporta la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l’organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l’allocazione di competenze presso enti diversi dai Comuni...omissis ...*” e oltre “*Tanto conduce logicamente a escludere che le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all’art.117, secondo comma, Cost. - che, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, siano state conferite dallo Stato alla Regione – possano essere da quest’ultima riallocate presso altro ente infraregionale, comportando un’iniziativa siffatta una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell’assetto delle competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale.*”

Per la Corte, infatti, sono le norme statali a garantire la selezione della più opportuna distribuzione delle funzioni in materia ambientale, quale è quella degli usi civici, al fine di assicurarne “l’esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (Art.118, primo comma, Cost.)”.

Questo principio deriva, del resto, pianamente dal meccanismo di allocazione di funzioni e compiti amministrativi predisposto dall’art. 118 Cost, in seguito alla riforma costituzionale del 2001, in base al quale è il soggetto titolare della potestà legislativa quello competente – sulla base dei principi di sussidiarietà e adeguatezza – a stabilire chi e come debba esercitare i compiti amministrativi.

A ogni buon conto, la scelta compiuta dal legislatore abruzzese è anche palesemente irragionevole. In una materia estremamente complessa quale quella degli usi civici e della legittimazione delle situazioni di occupazione abusiva, è di palmare evidenza che il conferimento a 305 comuni dei compiti in questione determini l’impossibilità di una gestione omogenea dei procedimenti e quindi metta a repentaglio gli interessi pubblici tutelati. Si aggiunga che moltissimi di tali Comuni sono di piccolissime dimensioni (alcuni sotto i 100 abitanti), notoriamente privi, ormai, di strutture tecnico-amministrative tali da poter affrontare questioni di tali complessità. Il legislatore regionale sembra, peraltro, consapevole della oggettiva inadeguatezza (ai sensi dell’art. 118.1 Cost.) del conferimento, nel momento in cui prevede all’art. 4 comma 7 della legge regionale che i comuni possono avvalersi, per la gestione dei procedimenti, di generici “incarichi esterni”. Lungi dal risolvere l’evidente incostituzionalità del conferimento, tale “precisazione” (pleonastica e soprattutto inconferente, anche in considerazione della cronica indisponibilità di risorse finanziarie nei piccoli comuni) disvela l’intrinseca contraddittorietà della disciplina in questione.

La legge non stabilisce alcun criterio per valutare la sussistenza di capacità adeguate allo scopo presso i comuni sub-delegati, come fatto, ad esempio, per il trasferimento di alcune funzioni in materia paesaggistica. Nè può assolvere a questa funzione il “visto” regionale sul singolo procedimento, peraltro “assistito” da “silenzio-assenso”.

Irragionevole è altresì, violando con ciò il principio costituzionale di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, la scelta di assegnare ai comuni, sottraendoli alla regione, procedimenti amministrativi che devono concludersi addirittura con un Decreto del Presidente della Repubblica d’intesa con la regione stessa.

Appare evidente come l’assegnazione alla regione delle funzioni garantisca un più lineare collegamento tra livello statale e regionale, senza aggravare il procedimento amministrativo che risulterebbe particolarmente caotico e farraginoso essendo chiamati i 305 comuni abruzzesi a garantire poi sui procedimenti da loro curati la ricerca di un’intesa tra Stato e regione.

Infine, vogliamo sottolineare che la stessa Corte con la sentenza 228/2021 ha sottolineato, per aspetti più generali riguardanti la gestione degli usi civici, che *“diversamente dalla precedente normativa (la quale indicava nei comuni i principali enti amministratori dei diritti di uso civico) – la nuova legge attribuisce ai comuni stessi un ruolo sussidiario”*.

La centralità riservata dalla nuova legge abruzzese ai comuni su questioni delicatissime quali quelle dell’alienazione dei diritti di uso civico appare quindi anche disallineata dagli aspetti gestionali generali sugli usi civici che poi si riflettono sulle reali conoscenze del patrimonio stesso da parte delle strutture tecniche comunali e sulle loro capacità in concreto di poter decidere su procedimenti così rilevanti attinenti addirittura lo status stesso dei terreni e, di fatto, la loro privatizzazione.

Incostituzionalità del silenzio-assenso sul visto regionale

Il tentativo di presidiare le procedure svolte dai comuni per garantirne in qualche modo la legittimità ai fini dell’espressione delle competenze regionali, introducendo lo strumento del visto, viene vanificato dalla previsione del “silenzio-assenso” sul visto stesso.

Peraltro al comma 5 dell’ art. 2 della L.R. in argomento è scritto *«Restano ferme le disposizioni statali a tutela del paesaggio e dell’ambiente sulle zone gravate da usi civici, trattandosi di beni paesaggistici ai sensi 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)»*, ribadendo di fatto il ruolo della tutela ambientale da parte dello Stato ma con una evidente contraddizione rispetto al contenuto della stessa Legge Regionale

La Corte costituzionale nella sentenza 236/2022 scrive che *“Infine, e soprattutto, il legislatore regionale dispone un meccanismo di silenzio-assenso il quale espone al rischio che non vengano effettuati i delicati e rigorosi accertamenti richiesti rispetto ai procedimenti di liquidazione degli usi civici, di affrancazione dei fondi, nonché rispetto alla eccezionale previsione della legittimazione di occupazione sine titolo. Un tale meccanismo non solo non è contemplato dal legislatore statale, ma al contrario, - come si dirà (infra punto 6) – in presenza del vincolo paesaggistico è espressamente escluso”*.

E’ vero che tale silenzio-assenso vale solo per il visto regionale, prodromico all’ efficacia del provvedimento comunale, e non per il provvedimento finale che secondo la disposizione deve essere adottato dai comuni subdelegati, ma resta il fatto che lo strumento del silenzio-assenso incide appunto strutturalmente sulla reale efficacia del visto, che dovrebbe garantire la supervisione della regione sui procedimenti attinenti al vincolo paesaggistico e sulle relative decisioni affievolendo nel concreto un controllo che in tal modo diviene soltanto un accorgimento formale. Se, in altre parole, si volesse, al fine di offrire un’interpretazione costituzionalmente conforme dell’impugnata disciplina regionale, sostenere che il conferimento del potere di legittimazione ai comuni è da considerare un subprocedimento che si conclude in sostanza solo grazie al visto regionale, tale ipotesi è contraddetta in partenza dalla previsione del detto silenzio-assenso.

Del resto, che il silenzio-assenso sia da escludere in materia di interessi ambientali è principio generale dell’ordinamento giuridico consacrato dall’art. 20.4 della legge 241/1990, ove si stabilisce che le *«disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e **procedimenti** riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l’ambiente, [...]*».

Il procedimento amministrativo in questi casi, infatti, deve risultare particolarmente rigoroso, e nella specie degli usi civici secondo la Corte costituzionale, la nuova normativa nazionale degli usi civici (Legge 168/2017) ha persino un *“approccio fortemente conservativo”* rispetto alla disciplina precedente (sentenza 236/2022).

La stessa Corte, con una sentenza di un anno precedente, la n. 228/2021, ha ritenuto che l’evoluzione della normativa statale in materia di usi civici attesti una *“consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi”* che chiama in causa *“la competenza esclusiva del legislatore statale”* in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.

Scrivono i giudici che *“un così delicato e complesso raccordo normativo che impone il massimo rigore nella verifica dei presupposti sostanziali, che consentono di accedere alla liquidazione degli usi, alla affrancazione del fondo e alla legittimazione delle occupazioni sine titolo, non consente alcuna ingerenza da parte del legislatore regionale”*.

CONCLUSIONI

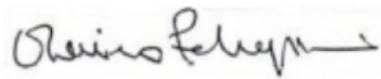
Per le ragioni sopra esposte ai fini della tutela del patrimonio ambientale, naturalistico e paesaggistico richiesta dalla Costituzione, chiediamo al Governo di impugnare la Legge n.47 della Regione Abruzzo pubblicata sul BURA del 28/12/2022.

Per le associazioni:

Stazione Ornitologica Abruzzese, Lega Italiana Protezione Uccelli - del. Abruzzo, Archeoclub sez. Pescara e Associazione per la Tutela degli Uccelli Rapaci e dei loro Ambienti (ALTURA)

Massimo Pellegrini

Presidente Stazione Ornitologica Abruzzese ONLUS



Augusto De Sanctis

Consigliere Stazione Ornitologica Abruzzese ONLUS

