

Sulla determinazione dell'importo per l'affrancazione di terreni gravati da cd. uso civico.

Ai fini della corretta determinazione dell'importo per l'affrancazione di terreni gravati dal cd. uso civico occorre, anzitutto, ricostruire la complessa cornice normativa, giurisprudenziale ed ermeneutica entro cui si colloca l'istituto in esame.

a) La disciplina statale.

La Legge 16.06.1927, n. 1766 (1) costituisce, ancora oggi (2), la base normativa di riferimento per quanto riguarda l'accertamento e la liquidazione degli usi civici, ossia quei diritti di "*promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune o di una frazione di Comune*" (art. 1) e che vengono dettagliatamente classificati ed elencati al successivo art. 4 (3).

La predetta legge prevede che il compenso per la liquidazione dei diritti in esame possa consistere in una porzione del fondo gravato, da assegnarsi al Comune (art. 5) oppure, nel caso in cui i terreni abbiano ricevuto dal proprietario sostanziali e permanenti migliorie, in un canone annuo di natura enfiteutica a favore del Comune, in misura corrispondente al valore dei diritti da determinarsi con perizia (art 7).

Inoltre, qualora sulle terre di uso civico appartenenti al Comune (anche se pervenute a seguito della liquidazione dei diritti, secondo quanto previsto all'art. 5), siano avvenute occupazioni, queste, su domanda dell'occupatore, potranno essere legittimate mediante l'imposizione di un canone di natura enfiteutica, sempre che concorrano le condizioni previste dall'art 9, ossia: "*a) che l'occupatore vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie; b) che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni; c) che l'occupazione duri almeno da dieci anni*".

A norma di quanto chiaramente statuito dal successivo art. 10 (4), nel concedere la legittimazione, il commissario "*imporrà sul fondo occupato ed a favore del comune o dell'associazione un canone di natura enfiteutica, il cui capitale corrisponda al valore del fondo stesso, diminuito di quello delle migliorie, aumentato di almeno 10 annualità di interessi: tale aumento non sarà imposto, se l'occupante abbia già corrisposta una prestazione sia in generi che in denaro. Il detto canone potrà essere di misura inferiore quando l'occupatore avrebbe potuto beneficiarsi della quotazione. Le legittimazioni dovranno in ogni caso essere sottoposte all'approvazione sovrana*".

Il richiamato articolo, dunque, stabilisce il necessario riferimento, nella determinazione del canone e, dunque, del corrispettivo di affrancazione, al valore attuale del bene che non può,

pertanto, prescindere dal “*valore del fondo stesso*” e, quindi, dalla sua effettiva utilizzabilità edilizia.

Sulla base della disciplina appena delineata, dunque, il canone di natura enfiteutica finisce per gravare sia sulle terre di proprietà privata liberate dai diritti di uso civico, sia sulle terre di uso civico appartenenti al Comune e successivamente legittimate.

In entrambi i casi, il legislatore interviene per determinare non solo l’ammontare del canone enfiteutico (e, di conseguenza, il costo dell’affrancazione, fissandone direttamente i criteri di quantificazione ex artt. 7 e 10), ma stabilisce, altresì, la destinazione da assegnare alle somme incassate a seguito di affrancazione, in modo da “vincolarle” al soddisfacimento degli interessi della comunità (5). Invero, “.. .. *la legittimazione persegue ... finalità pubbliche discrezionalmente valutate che trascendono l’interesse del possessore ...*”(6).

c) La disciplina regionale pugliese.

Le funzioni amministrative in materia di usi civici, in precedenza esercitate dai commissari regionali per la liquidazione degli usi civici a norma dell’art 27 della legge n. 1766, sono state successivamente trasferite alle Regioni dal d.p.r. 616/1977 (7).

Sulla base di quanto sopra, la Regione Puglia, con la L.R. n. 7 del 28.01.1998 (8), ha disciplinato l’esercizio delle funzioni amministrative in materia, prevedendo, all’art. 10, la procedura di affrancazione dei livelli costituiti sui beni civici ed all’uopo sancendo, al comma 3, che: “*la Regione, acquisito il parere favorevole deliberato dal Comune, dispone l’affrancazione del canone (livello o censo) enfiteutico, o di natura enfiteutica, e il versamento dell’importo relativo al comune interessato pari a venti volte l’ammontare dello stesso rivalutato con gli interessi legali degli ultimi cinque anni*”.

Il neo-introdotta (9) comma 6 *bis* L.r. n. 7 del 1998 ha, poi, ribadito quanto già affermato dal legislatore regionale, sancendo che: “*Il valore del canone di affrancazione **deve** altresì tenere conto dell’incremento di valore derivante dall’utilizzabilità edilizia del terreno interessato*”.

Anche il legislatore regionale, dunque, sulla “scia” di quello statale, ha fissato i parametri di determinazione del canone di affrancazione, stabilendo, altresì, la destinazione delle risorse così incassate (art 24 l. 1766/1927), in modo da garantire quella finalizzazione al soddisfacimento degli interessi della collettività locale che connota, per definizione, i diritti di uso civico.

d) La giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Nella materia in esame è intervenuta più volte la Corte Costituzionale (sentenze n. 406/1988 (10) e n. 143/1997 (11) che, nel pronunciarsi in merito alle disposizioni di legge determinative del canone enfiteutico - “*e, quindi, del corrispondente capitale di affrancazione*” (12) - (art 1, commi primo e quarto, l. 607/66, art 1 l. 270/1994), ha ribadito il generale principio della **necessità di un aggiornamento periodico del relativo computo al fine di mantenere la corrispondenza del capitale di affrancazione con l’effettiva realtà economica**: ciò al fine di impedire che l’affrancazione si trasformi in una sostanziale ablazione gratuita del diritto del concedente.

d) La giurisprudenza amministrativa.

Sull’argomento, anche la giurisprudenza amministrativa non ha mancato di fornire il suo determinante contributo.

In particolare, non può non richiamarsi quanto affermato dall’Adunanza Gen. del Cons. Stato n. 820 del 30 maggio 1966, secondo cui: “.. .. *I beni gravati da uso civico hanno avuto storicamente in prevalenza destinazione agricola anche se non sono mancate destinazioni diverse, come esattamente ricorda l’Amministrazione riferente ad anche se l’art. 41 r.d. n. 332 succitato consente mutamente di destinazione che si è ritenuto possano eccedere la sfera di sfruttamenti agricoli (Cons. giust. Amm. Per la regione siciliana, parere n. 194 del 18 luglio 1950. Ma nella fase della liquidazione degli usi civici ed in quella preordinata alla liquidazione, quale è quella della legittimazione, l’interesse pubblico si trasferisce dal godimento del bene al ricavo ed all’utilizzazione dei capitali ricavati: infatti dispone l’art. 24 l. 16 giugno 1927 n. 1766 l’utilizzazione dei capitali ricavati da legittimazioni, alienazioni, affrancazioni di canoni ecc. in opere d’interesse generale della popolazione. **La liquidazione del canone, quindi, va operata tenendo conto dell’interesse pubblico al ricavato, interesse che vuole si faccia riferimento all’effettivo valore del bene**. A tale interpretazione potrebbe ostare soltanto l’esistenza di un’espressa disposizione di legge; ma, al contrario, **la disposizione dettata dal legislatore (art. 10 l. n. 1766) conferma l’interpretazione stessa, prevedendo che il computo del canone debba operarsi sul <<valore>> senza aggiungere alcuna specificazione o limitazione**”.*

Sempre il Consiglio di Stato, nell’Adunanza Generale del 27 luglio 1967, ha espresso il seguente parere: “.. .. **non può, infatti, considerarsi legittima la determinazione del canone di legittimazione sulla base del solo valore agrario del fondo**. E’ ben vero che i beni gravati da uso civico hanno avuto storicamente, in prevalenza, destinazione agricola;

ma nella fase della liquidazione degli usi civici e nella fase preordinata alla liquidazione, quale è quella della legittimazione, l'interesse pubblico si trasferisce dal godimento del bene al ricavo ed all'utilizzazione dei capitali ricavati. Dispone, infatti, l'art. 24 L. 16/6/1927 n. 1766 che i capitali ricavati da legittimazioni, alienazioni, affrancazione di canoni ecc. debbano essere utilizzati in opere di interesse generale per la popolazione.

La liquidazione del canone va quindi operata tenendo conto dell'interesse pubblico al ricavato, interesse per il quale occorre far riferimento all'effettivo valore del bene. Tale interpretazione è confermata dall'art. 10 della citata L. n. 1766 il quale prevede che il computo del canone debba essere fatto sul "valore" senza aggiungere alcuna specificazione e limitazione.

Deve perciò concludersi che, nella determinazione del canone, va tenuto conto anche dell'incremento di valore derivante dall'utilizzabilità edilizia e turistica (cfr. Par. Ag. 30/6/1966) ...".

Nella materia, si segnala, altresì, la decisione di Cons. Stato n. 8940 del 29.12.2009, con la quale è stato innanzitutto affermato: "... Il disposto dell'art. 10 della legge n. 1766/1927, di riordinamento degli usi civici, prevede che: "Nel concedere la legittimazione di cui all'articolo precedente, il commissario imporrà sul fondo occupato ed a favore del Comune o dell'associazione un canone di natura enfiteutica, il cui capitale corrisponda al **valore del fondo stesso**, diminuito di quello delle migliorie, aumentato di almeno 10 annualità di interessi: tale aumento non sarà imposto, se l'occupante abbia già corrisposta una prestazione dia in generi che in danaro" ...

Si deve osservare, in proposito che, in forza delle coordinate normative prime esposte, la stima del valore dei fondi da legittimare costituisce espressione paradigmatica di discrezionalità tecnica, che sfugge al sindacato del giudice amministrativo se non affetta da profili di sviamento ed incongruità.

Nella specie non risultano apprezzabili indici sintomatici di un non corretto esercizio di detto potere discrezionale, in quanto la stima, mutuata dalle valutazioni effettuate dall'UTE, risulta congrua ed adeguatamente istruita in rapporto al pregio, alle caratteristiche ed alla vocazione degli appezzamenti in esame ...".

Sempre con la prefata decisione, i Giudici amministrativi hanno puntualmente rimarcato "... il concorde orientamento ermeneutico che, in ossequio alle pronunce della Corte Costituzionale (si vedano in particolare le sentenze 406/1998 e 143/1997), sottopone i canoni enfiteutici relativi a terreni di uso civico a coefficienti di maggiorazione idonei a

mantenere adeguata, con ragionevole approssimazione, la corrispondenza all'effettiva realtà economica. Discorso analogo deve essere svolto per il capitale di affrancazione (cfr. Cass., sez. II 12 ottobre 2000, n. 13595)".

Trattasi, dunque, di un orientamento giurisprudenziale del tutto pacifico: sul punto, vd. anche Tar Campania - Salerno, Sez. I, 16.03.2004, n. 186, che con riguardo ad una "impugnativa [di] una delibera di Giunta Regionale con cui era stata concessa la legittimazione in favore dei ricorrenti di terre d'uso civico ed era stato determinato il canone da versare al Comune", ha così rilevato: "... Né può seguirsi la tesi dei ricorrenti quando sostengono la non rivalutabilità del canone, poiché è **evidente che, quando la legge fa riferimento al valore del fondo, non può che aver presente il valore al momento in cui avviene la legittimazione**".

e) La giurisprudenza della Corte dei Conti.

Infine, ma non da ultimo, anche la Corte dei Conti - Sez. regionale di controllo per la Puglia non ha mancato di esprimersi in ordine alla complessa materia in esame.

In particolare, si richiama la deliberazione Corte dei Conti Puglia, Sez. contr., n. 148/PAR/2014 del 30 luglio 2014, ove i Giudici contabili, previamente ricostruito il quadro normativo di riferimento, hanno ulteriormente ribadito il principio per cui: "*in tema di determinazione del canone di affrancazione è intervenuta più volte la Corte Costituzionale (sent. n. 406/1988, sent. n. 143/1997 e sent. 74/1996) che, nel pronunciarsi in merito alle disposizioni di legge determinative del canone enfiteutico e, quindi, del capitale di affrancazione ... ha sancito la **necessità di un aggiornamento periodico del relativo computo al fine di mantenere la corrispondenza del capitale di affrancazione con l'effettiva realtà economica ed impedire che l'affrancazione si trasformi in una sostanziale ablazione gratuita del diritto del concedente**".*

f) La dottrina.

L'istituto in esame è stato oggetto di attento studio da parte della dottrina; in particolare, è stato affermato che "*l'istituto della legittimazione delle terre civiche abusivamente occupate è disciplinato dagli artt. 9 e 10 della L. 16 giugno 1927, n. 1766 ... nonché dalla normativa regionale e costituisce, in quanto strumento tecnico giuridico attraverso cui il demanio si trasforma in allodio, <<una specie di espropriazione di beni pubblici nel privato interesse a favore di chi ne è possessore illegittimo>> ...*".

Inoltre, per quel che rileva in questa sede, è stato rimarcato che: "*l'adeguamento dei canoni di legittimazione e del capitale di affrancazione **alla effettiva realtà attuale** è,*

infatti, un **principio fondamentale in materia**”. Dunque, “.. .. la necessità di determinare il canone di legittimazione e del corrispettivo di affrancazione sulla base dell'attuale valore del fondo è, quindi, un'indubbia esigenza richiesta dalla stessa l. 1766/27 anche per come interpretata dalla giurisprudenza sin dalle sue prime applicazioni” (13).

Trattasi di un orientamento ermeneutico del tutto consolidato: “.. .. l'art. 10 della suddetta legge [L. n. 1766 del 1927], in particolare, rappresenta il parametro principale di riferimento della procedura di affrancazione come conseguenza della legittimazione, laddove consacra l'imposizione sul fondo occupato ed a favore dell'ente gestore, un canone di natura enfiteutica, il cui capitale corrisponda al valore del fondo stesso Per procedere con l'affrancazione occorre aggiornare (attualizzare) il valore dei canoni ai sensi dell'art. 10 della l. 1766/27”. Quanto alle “procedure di stima del capitale di affranco”, si ribadisce che “la procedura di calcolo, comunque determinata, è di stretta competenza comunale in base alle rispettive leggi regionali, assunto come **parametro indefettibile l'art. 10 della l. 1766/27 ..**” (14).

* * *

Dalla cornice normativa, giurisprudenziale e dottrinarie innanzi richiamata, emerge chiaramente come la determinazione del canone e del corrispettivo di affrancazione per i beni gravati da uso civico sia indissolubilmente correlata **al valore attuale del bene**: valore che, quindi, non può prescindere dalla sua effettiva “**vocazione**” o “**suscettibilità edilizia**”. Il tutto, in attuazione del richiamato principio di adattamento continuo del valore dei diritti da affrancare in relazione alla realtà economica del mercato del bene in oggetto.

(1) Recante: “Conversione in legge del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R.D. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, e del R.D. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R.D.L. 22 maggio 1924, n. 751”.

(2) In ordine alla legge in esame, già il Commissariato per la Liquidazione degli Usi Civici - Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, nella nota prot. 1146 del 28.8.69, aveva rilevato che: “.. .. **la legge 16 giugno, n. 1766 sul riordinamento degli usi civici ed il relativo regolamento** approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 **costituiscono** - com'è noto - **un sistema di norme speciali che disciplinano con netta impronta pubblicistica la materia dei diritti e dei beni di uso civico** La legge 16 giugno 1927, n. 1766 ed il relativo regolamento costituiscono una **disciplina speciale, unitaria ed inscindibile**, determinata da esigenze particolari, e **devesi escludere** - in mancanza di espresse modifiche - **che una legislazione successiva comporti la eliminazione di singole norme che di quella disciplina fanno parte**, con le altre concorrenti a regolare un'unica speciale materia”.

(3) Ad esempio, i diritti di pascolare e abbeverare il proprio bestiame, di raccogliere legna per uso domestico, ecc.

(4) In linea, peraltro, con quanto stabilito dall'art. 7 della Legge del 1927, secondo cui il canone di natura enfiteutica a favore del Comune va determinato *“in misura corrispondente al valore dei diritti”*.

(5) In questo senso, l'art. 24 della medesima legge prevede che *“il capitale di affrancazione dei canoni per effetto di liquidazione di diritti, per legittimazione di occupazioni, per quotizzazione, sarà investito in titoli del debito pubblico intestati al Comune, alla frazione od alla associazione, con vincolo a favore del ministero dell'economia nazionale [ora, la Regione], per essere destinato in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione”*(sulla destinazione delle somme *de quibus*, cfr. Sezione regionale controllo Puglia, deliberazione n. 11/PAR/2010: *“ne consegue che dette somme, derivanti dalla capitalizzazione dei canoni di affranco corrisposti a fronte della legittimazione all'utilizzo particolare di demanio gravato da usi civici ex artt. 9 e 10 della legge n. 1766/1927, sostanzialmente rappresentano il corrispettivo del consolidamento della proprietà del bene in capo al privato possessore e costituiscono entrate a destinazione vincolata che devono, per ciò solo, essere utilizzate esclusivamente per la valorizzazione del residuo demanio civico o, comunque, per opere di interesse generale”*).

(6) Così, Claudia Federico, *La legittimazione delle occupazioni abusive dei terreni gravati da usi civici*”, estratto da *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, Torino, 2013, 184 ss.

(7) Ed infatti, l'art 66 statuisce: *“Sono trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze”*.

(8) Avente ad oggetto: *“Usi civici e Terre Collettive, in attuazione in attuazione della legge 16 giugno 1927, n. 1766 e del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332”*. e s.m.i.

(9) Comma aggiunto dall'art. 2, L.R. 28 giugno 2007, n. 19.

(10) In particolare, con tale decisione, la Corte Costituzionale ha *“dichiarato] l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 14 giugno 1974 n. 270 (“Norme in materia di enfiteusi”) nella parte in cui non prevede che il valore di riferimento da esso prescelto per la determinazione del canone enfiteutico sia **periodicamente aggiornato** mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenerne adeguata, con una ragionevole approssimazione, la **corrispondenza con la effettiva realtà economica**”*.

(11) Con tale decisione, la Consulta ha *“.. .. dichiara] l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo e quarto comma, della legge 22 luglio 1966, n. 607 nella parte in cui, per le enfiteusi fondiarie costituite anteriormente al 28 ottobre 1941, non prevede **che il valore di riferimento per la determinazione del capitale per l'affrancazione** delle stesse sia periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenerne adeguata, con una ragionevole approssimazione, la **corrispondenza con l'effettiva realtà economica**”*.

(12) Così come si legge nella sentenza Cass. S.U. 21 aprile 1982, n. 2471.

(13) Così, Claudia Federico, *La legittimazione delle occupazioni abusive dei terreni gravati da usi civici*”, estratto da *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, *op. cit.*, 184 ss.

(14) Così, Giuseppe Di Genio, *L'affrancazione dei canoni relativi a terreni gravati da usi civici*”, estratto da *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, Torino, 2013, 130 ss. L'autore richiamato è professore di Diritto Costituzionale, Diritto Costituzionale comparato e Metodologia e Tecnica della Legislazione nel Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Salerno.

Ottobre 2017