

Sull'affrancazione dei canoni di natura enfiteutica, a cura del perito demaniale Alessandro Alebardi di Roma.

Visti i recenti giudicati che hanno affermato alcuni principi *“sulla determinazione del canone enfiteutico e capitale di affranco relativi a terre civiche occupate sine titulo”*, ho sentito l'esigenza di precisare alcuni concetti che devono guidare nella Regione Lazio (e non solo) chi opera nella particolare materia degli usi civici e dei domini collettivi, per non incorrere nell'ormai consueta, e imperdonabile, confusione che taluni, periodicamente, sono portati a fare tra canoni enfiteutici e canoni di natura enfiteutica imposti dall'Autorità Commissariale/Regionale a seguito di provvedimenti definitivi di legittimazione/liquidazione. Pertanto, avvalendomi dei contenuti di note commissariali, di pareri pro-veritate, di una lettera-circolare trasmessa dalla competente Struttura regionale ad una Amministrazione comunale nel 2012 e delle leggi regionali, ho formulato il seguente concetto cardine:

Il canone di natura enfiteutica, derivante da provvedimenti definitivi di legittimazione o liquidazione di usi civici, configura un diritto soggettivo di natura esclusivamente privatistica e patrimoniale, e non un tributo. Tale prestazione rappresenta il corrispettivo sinallagmatico dovuto al Comune/Associazione agraria per l'avvenuta trasformazione del demanio civico in proprietà privata allodiale. Di conseguenza, la gestione di tali somme sfugge alla giurisdizione tributaria, soggiace alle regole del Codice Civile in materia di obbligazioni e prescrizione, ed è sempre suscettibile di affrancazione da parte del privato, determinando l'estinzione definitiva di ogni pretesa dell'ente sul fondo.

Nella parte iniziale della nota del Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Roma del 13 settembre 1950 (n. 1102 di protocollo), diretta ad un'Amministrazione comunale del viterbese, avente per oggetto: *“Enfiteusi perpetua-Passaggio del diritto enfiteutico”* – quando Egli ancora aveva le competenze amministrative – venivano chiariti gli aspetti preliminari del tema che ci occupa:

«Le trasformazioni delle concessioni di terre ad utenza in enfiteusi perpetue, previste dall'art. 26 del Regolamento 26 febbraio 1928 n. 332, fanno perdere alle terre di dominio collettivo il loro carattere demaniale, trasformandole in allodiali, così come avviene nel caso di legittimazione contemplata negli art. 9 e 10 della legge 16/6/1927 n. 1766.

Pertanto, ogni contestazione che sorge dopo la costituzione dell'enfiteusi, di che trattasi, non è di competenza di questo commissario, bensì dell'autorità giudiziaria ordinaria, essendo ormai le terre libere da ogni vincolo e soggezione demaniale e nell'ipotesi di ritorno delle terre, per causa di devoluzione o per altro titolo, al Comune, esse farebbero parte dei beni patrimoniali di quest'ultimo, giacché non possono riacquistare la qualità demaniale, definitivamente perduta per effetto della costituzione dell'enfiteusi. ...»

Infatti, come più volte ribadito dalla Corte di Cassazione, il provvedimento di legittimazione delle occupazioni abusive di terre appartenenti ai domini collettivi, conferisce al destinatario la titolarità di un diritto soggettivo perfetto, di natura reale, sul terreno che ne è oggetto, costituendone titolo legittimo di proprietà e di possesso (Cass. Civ. sez. III, 23 giugno 1993, n. 6940 e SS.UU. 8 agosto 1995, n. 8673). **Il provvedimento di affrancazione, successivo a quello di legittimazione, determina un effetto accrescitivo ed espansivo del diritto sul terreno. Esso libera infatti il legittimario dall'obbligo di corrispondere il canone annuo al Comune, originariamente imposto in sede di legittimazione.** L'affrancazione può avvenire contestualmente alla legittimazione oppure separatamente. Nel secondo caso, **il canone di natura enfiteutica da prendere in considerazione è quello previsto nel decreto di legittimazione con la rivalutazione ISTAT.**

Umberto Maccaroni, nel saggio *“effetti giuridici del provvedimento del Commissario per gli usi civici di mantenimento e trasformazione in enfiteusi perpetua di terreni di demanio civico”*, 1983, in *Nuova rass.*, 1982, 1575, affermava:

«... secondo la dottrina e la giurisprudenza non appare fondata la tesi secondo la quale il provvedimento ex art. 26 n. 332/28 in tema di trasformazione in enfiteusi perpetua, porrebbe in essere un rapporto di enfiteusi, dato che anche per essa, come la legittimazione, non sussiste alcun obbligo di migliorare dopo l'emissione del provvedimento ed anzi, l'esistenza dei miglioramenti costituisce il presupposto per la sua concessione. ...»

In una vicenda che ha riguardato un'ampia area di terreni nella provincia di Roma, originariamente gestita dalla soppressa Università Agraria tramite concessioni "ad utenza" (quindi soggetta al regime vincolativo degli usi civici), subiva una radicale trasformazione giuridica a seguito di un Decreto commissariale del 1941. Il provvedimento convertiva le vecchie concessioni in enfiteusi perpetua, mediante imposizione di un canone annuo di natura enfiteutica. Per effetto di questa trasformazione, i terreni perdevano la loro natura originaria di demanio collettivo e divenivano beni di natura allodiale (ovvero di proprietà privata, seppur gravati dall'imposizione del suddetto canone). A fare definitiva chiarezza sui complessi risvolti tecnici e legali di questa vicenda è intervenuto l'Avv. Pietro Federico del Foro di Roma, stimato specialista della materia. L'8 novembre 2005, il legale rilasciava uno specifico parere "pro veritate" che risolveva in modo esaustivo e definitivo ogni dubbio sulla reale natura giuridica dei suoli, offrendo una guida certa sia sotto il profilo normativo che per i necessari successivi adempimenti.

«... L'art. 26 del R.D. 26.02.1928, n. 332, per l'esecuzione della L. 16.06.1927, n. 1766 sul riordinamento degli usi civici, così dispone: “Le concessioni di terre ad utenza con l'obbligo di migliorare, fatte prima della pubblicazione del D.L. 22.05.1924, n. 751 in conformità a statuti, regolamenti, o deliberazioni regolarmente approvati od in base ad autorizzazione ministeriale, saranno mantenute e trasformate in enfiteusi perpetua, sempre che i concessionari abbiano adempiuto alle condizioni imposte dalla concessione. Saranno però fissati nuovi canoni a termini dell'art. 10 della legge, quando le concessioni siano in data anteriore all'anno 1919.

... (omissis) ...

Orbene, dall'applicazione dell'art. 26 cit. una volta accertato che “i concessionari abbiano adempiuto alle condizioni imposte dalla concessione...” e cioè il miglioramento, l'integrità della quota, il pagamento del canone ecc..., non può scaturire un rapporto di enfiteusi, della quale mancano i presupposti o meglio quei requisiti che tale istituto richiede, per essersi già avverati. Ne consegue che, al di fuori di un diritto di credito dell'Ente concedente (così denominato solo con riferimento alla concessione ante D.L. n. 332 cit.) rappresentato dal canone che viene imposto con le stesse modalità di quello di legittimazione, e che conserva il privilegio sui frutti, e dal quale scaturisce il diritto alla esecuzione forzata con i normali mezzi ordinari e non quello alla devoluzione come, invece, lo è per l'enfiteusi, nessun altro obbligo viene imposto al beneficiario del provvedimento in questione.

Non sussiste, infatti, l'obbligo del miglioramento del fondo perché questo è già avvenuto ed accertato; non vengono comminate sanzioni o divieti di alienazioni o divisioni come disposti dalla nuova legge sugli usi civici per altri istituti. Inoltre, e tale argomentazione ci sembra risolutiva, il canone che viene imposto (nuovo o vecchio che sia in dipendenza dell'epoca di concessione, come detto) può essere affrancato anche all'atto stesso della emissione del provvedimento (“I canoni imposti in applicazione degli articoli 7 e 10 della legge possono essere affrancati anche all'atto stesso della conciliazione o della legittimazione ed il capitale di affrancazione resterà vincolato ai termini dell'art. 24 della legge stessa”: art. 33 R.D. n. 332 cit.). Segue che, estinto il canone, viene

ad essere precluso anche il rapporto, se di rapporto può parlarsi, rappresentato dal diritto dell'Ente e[a] percepire il canone al quale il legislatore ha attribuito natura enfiteutica per significare che esso ha carattere reale e segue il fondo (e non il suo possessore) in tutti i suoi passaggi di proprietà, vale a dire che il fondo transit cu meo onere.

È chiaro, pertanto, che nemmeno lontanamente può ravvisarsi, nel provvedimento che mantiene e trasforma in enfiteusi perpetua le concessioni antecedenti alla legge sul riordinamento degli usi civici, l'istituto dell'enfiteusi né alcun altro istituto dal quale possa discendere un qualche rapporto che limiti, al di fuori dell'obbligo del pagamento del canone ove, come detto, non venga affrancato, il diritto domenicale sul fondo sistemando in applicazione dell'art. 26 più volte richiamato.

Da tali considerazioni si deve dedurre che gli effetti giuridici del provvedimento in esame sono quelli stessi che derivano dalla legittimazione delle occupazioni abusive od illegittime (art. 9 L. n. 1766 cit.) che opera la trasformazione del demanio in allodio, rendendo così possibile l'apprensione del bene (non più demaniale) da parte del privato, sotto l'unico peso del canone in favore dell'Ente di diritto pubblico.

Il richiamo all'istituto della legittimazione e alla natura del canone imposto consentono ancor meglio di spiegare i motivi per i quali non è possibile introdurre variazioni all'originario canone imposto dal Commissario stante l'inapplicabilità a detti canoni di usi civici delle norme che hanno previsto la rivalutazione dei canoni connessi ai rapporti di enfiteusi, come la legge 22.07.1966 n. 607.

L'art. 10 della L. 16.06.1966[27], n. 1766, testualmente stabilisce: '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 corrisponde al valore del fondo stesso, diminuito di quello delle migliorie, aumentato almeno di 10 annualità di interessi...'

L'espressione 'canone di natura enfiteutica' ha ingenerato la convinzione che anche nell'istituto della legittimazione delle occupazioni abusive debba ravvisarsi un rapporto di enfiteusi, con la conseguenza che la L. 2.07.1966, n. 607 sarebbe operante anche per i canoni provenienti dai provvedimenti commissariali di legittimazione. Ma, anche per tale ipotesi, ci sembra fondata una diversa conclusione.

Dalla lettura di detto articolo non è difficile arguire che il canone di legittimazione altro non è che l'interesse del capitale, cioè del valore del terreno, escluse le migliorie.

Con la legittimazione il fondo viene 'trasferito' in proprietà dell'occupante che, in sostanza, acquista la veste di 'compratore'.

Il prezzo dell'acquisto è rappresentato dal capitale di affrancazione del canone che può essere pagato in qualsiasi momento, ma in unica soluzione.

È ovvio che fino a che il 'prezzo' non sarà stato pagato, vale a dire finché non sarà stato affrancato il canone mediante il versamento del capitale, l'acquirente è tenuto a corrispondere gli interessi del 'prezzo' stesso il cui ammontare resta immutato.

Da una interpretazione analogica può dedursi che il capitale di affrancazione del canone di legittimazione, che rappresenta il valore del fondo, ha, in un certo senso, delle affinità con la somma del contratto di mutuo denaro. Aumentare o diminuire il canone sarebbe come voler aumentare o diminuire il 'prezzo' del fondo che è stato definitivamente stabilito con il provvedimento di legittimazione. Sarebbe la stessa cosa come voler chiedere, nel corso del contratto di mutuo – il che, però, non è consentito – l'aumento o la diminuzione della somma mutuata, rispettivamente dal mutuante e dal mutuatario, in conseguenza del minore o maggiore valore della moneta. E ciò, diversamente da quanto, invece, avviene nel contratto di enfiteusi, dove

la revisione del canone è espressamente prevista dalla legge qualora divenga 'troppo tenue o troppo gravoso in relazione al valore attuale del fondo' (art. 962 c.c.).

La legittimazione non crea, quindi, alcun rapporto di enfiteusi come può evincersi, tra l'altro, anche dalle seguenti considerazioni:

- a) Il provvedimento di legittimazione non obbliga il beneficiario al miglioramento del fondo in quanto la legittimazione viene concessa proprio se il fondo è migliorato, diversamente da quanto previsto dalle norme sull'enfiteusi dove il miglioramento post-contrattuale è una, e la principale, condizione (art. 960 c.c.).*
- b) Una volta concessa la legittimazione non viene imposto al beneficiario alcun divieto di alienazione, né gli vengono posti limiti a contrarre locazioni, potendo liberamente disporre del terreno come pieno proprietario, diversamente da quanto stabilito per il negozio di enfiteusi (art. 976 in relazione all'art. 999 c.c.).*
- c) Né, infine, come accade per l'enfiteusi, è ipotizzabile la devoluzione del fondo. Ad escludere tale ultima ipotesi, basti ricordare che in caso di mancato pagamento del canone, sono esercitabili contro il debitore (così come avviene per i canoni imposti con l'art. 7 p.p. della L. 16.06.1976[27], n. 1766 dei quali, come detto, ci siamo già occupati), solo i mezzi ordinari consentiti dalla legge a tutela dei diritti e cioè la espropriazione forzata o la esecuzione sui frutti. E tali garanzie non possono venir mai meno, in quanto è risaputo che il canone di legittimazione ha natura reale e, come tale, segue il fondo.*

Ad ulteriore conferma che il canone di legittimazione nulla ha a che vedere con l'enfiteusi e, quindi, con la legge n. 607, deve osservarsi che la legge sul riordinamento degli usi civici equipara, in definitiva, il capitale di affrancazione del detto canone al prezzo ricavabile dai terreni di demanio civico dichiarati alienabili dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste.

Infatti, l'art. 24 della L. 16.06.1927, n. 1766, statuisce che 'il capitale di affrancazione dei canoni per effetto di liquidazione di diritti, per legittimazione di occupazioni, per quotizzazione 'deve essere' investito in titoli del debito pubblico intestati al Comune, alla frazione od alla associazione, con vincolo a favore del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, per essere destinato, in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione'; e ciò al pari del prezzo di vendita dei terreni dichiarati alienabili.

Va osservato ancora che detto capitale di affrancazione dei canoni non può che riferirsi a quanto la legge stessa statuisce per la determinazione dei canoni stessi il cui computo avviene in base a tassative e particolari disposizioni di legge.

Deve dedursi, quindi, che con l'espressione 'canone di natura enfiteutica', indicata nel contesto dell'art. 10 della L. 16.06.1927, n. 1766, soprascritto, non si è voluto creare alcun rapporto di enfiteusi che contrasterebbe con le caratteristiche ed i fini dell'istituto della legittimazione delle occupazioni abusive di terre di demanio civico. si è voluto dare, invece, un carattere reale al canone solo al fine della garanzia del pagamento di questo. ...».

Ed ancora. Ulteriori chiarimenti sulla procedura di affrancazione dei canoni enfiteutici venivano forniti dalla Direzione Regionale Agricoltura – Area Usi Civici e Diritti Collettivi, con nota del 24 novembre 2006 (prot. n. 163852) inviata al medesimo Comune della provincia di Roma. Tale nota definiva l'iter da adottare per i terreni interessati dal provvedimento definitivo del 1941, con il quale era stata disposta la trasformazione in enfiteusi perpetua (legittimazione).

«... Tale decreto, riguarda, in effetti, un provvedimento emesso in data 16/08/1941 regolarmente approvato e, registrato e trascritto con il quale vennero mantenute e trasformate in enfiteusi perpetua 101 quote di terreno appartenenti alla soppressa Università agraria ... (omissis) ...

È evidente che, nella fattispecie, la natura definitiva del provvedimento commissariale, costituisce a tutti gli effetti l'estinzione di qualsiasi diritto collettivo e rende, libere da ogni vincolo demaniale, le quote trasformate in enfiteusi perpetua, con la sola eccezione del pagamento del canone annuo di natura enfiteutica.

Tale obbligo si estingue su richiesta del possessore del terreno direttamente all'Ente Locale competente in materia.

All'uopo si precisa che oltre all'adeguamento dell'imposto fissato sulla base degli indici ISTAT, il capitale di affrancazione corrisponderà al nuovo importo moltiplicato per 20.

Inoltre si ricorda che in base anche alle ultime direttive emanate con circolare dell'Agenzia delle Entrate, è sufficiente registrare e trascrivere la delibera o determina dirigenziale di affrancazione del canone che il Comune adotterà senza più l'obbligo del rogito notarile.»

La vicenda suddetta si concludeva con una sentenza del TAR del Lazio, Sez. II, 13-11/17-12/2013, n. 10896/2013 – poi confermata dal Consiglio di Stato – con la quale, nel respingere il ricorso presentato da un soggetto privato in ordine a diversi aspetti della procedura adottata per l'affrancazione dei canoni di natura enfiteutica, per ciò che qui interessa, affermava:

«... ma, soprattutto, dalle indicazioni emerse a fronte dei contatti intercorsi con la Regione Lazio, in base alle quali è stato possibile appurare che “a seguito del decreto commissariale del 16 agosto 1941 di trasformazione in enfiteusi perpetua delle originarie concessioni ad utenza fatte dalla soppressa Università Agraria di ... (omissis) ... nei primi anni del novecento per 101 quote, i terreni, usi civici, sono divenuti di natura allodiale, con possibilità di affrancazione dell'originario canone secondo i principi della legge n. 1766 del 1927, senza alcuna ulteriore variazione”. ...»

Infine, la nota n. 22630 di protocollo del 18 gennaio 2012, emanata dall'Area Diritti Collettivi della Direzione Regionale Agricoltura e indirizzata a un Comune della provincia di Latina, fornisce un quadro estremamente esaustivo in materia di affrancazione dei canoni di natura enfiteutica imposti su terre legittimate.

«La legittimazione delle abusive occupazioni delle terre appartenenti al demanio civico è disciplinata dagli artt. 9 e 10 della legge n. 1766 del 1927 e dagli artt. 25 e 26 del relativo regolamento adottato con R.D. n. 332 del 1928. Essa presuppone il possesso di terre civiche abusivo [sine titolo], dovuto ad occupazione abusiva contro ogni logica, oppure ad occupazione, a seguito di atto formale di alienazione, non legittima e comportante la nullità dell'acquisto.

Una volta legittimata l'occupazione, il soggetto al quale è stata assegnata la porzione già abusivamente occupata ne può disporre come meglio crede (cedendolo a titolo gratuito o oneroso), avendo così perduto il terreno la propria natura di bene demaniale con decadenza di qualsiasi uso civico (Cass. Civ. Sez. III, 6940/93; Cass. Civ. Sez. II, 6589/83; SS.UU. 8/08/1995 n. 8673).

Infatti una volta ottenuta la legittimazione, sorge a favore del possessore abusivo un diritto soggettivo di natura privatistica, mentre i beni perdono la natura di beni assoggettati a proprietà collettiva ed il diritto di uso civico degrada, secondo l'interpretazione della giurisprudenza, al rango di diritto affievolito – (Cons. Stato 21 ottobre 1953, n. 852). È stato anche chiarito che il provvedimento commissariale (o regionale) di legittimazione delle occupazioni abusive “conferisce al destinatario la titolarità di un diritto soggettivo perfetto di natura reale sul terreno che ne è oggetto, costituendone titolo legittimo di proprietà e di possesso”.

Il rapporto costitutivo del provvedimento di legittimazione non può assimilarsi all'enfiteusi, perché come si è visto, si verifica una espropriazione del bene nei confronti della collettività, a favore di un soggetto privato, il quale ne assume la piena titolarità quanto al godimento ed alle disponibilità,

con il solo vincolo di corrispondere un <<canone di natura enfiteutica>> se non si è scelta la procedura della contestuale affrancazione ai sensi dell'art. 33 del R.d. 26/02/1928 n. 332.

Al riguardo dell'affrancazione del canone va sottolineato che si parla di “canone di natura enfiteutica”, espressione che, peraltro, secondo l'opinione della giurisprudenza non significa “canone enfiteutico”, tant'è che da parte della dottrina si ritiene che non trovi applicazione la disciplina codicistica: ad es. l'art. 972 cod.civ. (infatti il mancato pagamento del canone non dà luogo a devoluzione), l'art. 960 cod.civ. (non sussiste l'obbligo di migliorare il fondo proprio dell'enfiteuta), l'art. 970 cod.civ. (non sussiste la prescrizione per non uso ventennale prevista per il diritto dell'enfiteuta).

Questo poiché mentre con l'affrancazione ordinaria l'enfiteuta consegue ex novo l'acquisto del diritto di proprietà del terreno, con l'affrancazione di cui trattasi, poiché il legittimario è già titolare del diritto di proprietà per effetto della legittimazione, si verifica soltanto una sorta di effetto espansivo del diritto preesistente. Infatti, il diritto di proprietà che già esiste in capo al legittimario, viene soltanto liberato dall'obbligo di corresponsione del canone annuo, imposto con il provvedimento di legittimazione.

Tale concetto è stato fatto proprio anche dall'Agenzia del territorio [oggi Agenzia delle Entrate], con la circolare n. 2 del 26 febbraio 2004, con cui precisa ... “che l'affrancazione correlata ai provvedimenti di legittimazione su terre di uso civico è riconducibile più alla devoluzione del fondo enfiteutico, ai sensi dell'articolo 972 c.c., che all'affrancazione ordinaria dell'enfiteusi disciplinata dall'articolo 971 c.c.”

Quanto premesso consente di affermare l'inapplicabilità delle norme di cui alla L. 607/1966, riguardante l'affrancazione delle enfiteusi ai canoni derivanti dall'applicazione della legge 1766/1927. Di conseguenza risulta inapplicabile l'aggiornamento dei canoni così come fissato dalla sentenza della Corte Cassazione n. 143/1977.

Pertanto i canoni di natura enfiteutica, che discendono dai Capitali di affrancazione per effetto dell'applicazione, ad essi, del tasso di interesse vigente all'epoca del provvedimento, non possono essere in alcuna maniera oggetto di aggiornamento, poiché, se così fosse si verrebbe, conseguentemente, a modificare l'importo del Capitale di Affrancazione, fatta eccezione per quei canoni contemplati dalla L. 701/1952.

Diversa è invece la possibilità di applicare ad essi la semplice rivalutazione monetaria, secondo gli indici ISTAT, proprio per mantenere l'aderenza monetaria agli importi fissati nel provvedimento originario di legittimazione.»

Il perito demaniale Per. Agr. Alessandro Alebardi

