

Note minime sull'affrancazione dei canoni nella recente legge della Regione Toscana in materia di usi civici

1. Premessa. - 2. La competenza per l'affrancazione dei canoni in materia di usi civici. - 3. Conclusioni.

1. - *Premessa.* Nella Regione Toscana è entrata in vigore la l.r. 23 maggio 2014, n. 27 recante *Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico.*

La legge è stata accolta con favore dalla pubblicistica notiziale ⁽¹⁾ e dalla convegnistica celebrativa ⁽²⁾, mentre registra autorevole posizione dottrinale critica con osservazioni non certo marginali ⁽³⁾ che evidenziano un testo normativo per certi aspetti deludente.

Gli estimatori hanno peraltro manifestato soddisfazione e plauso anche per il fatto che il Governo, nel corso della seduta del 10 luglio 2014, l'abbia confermata senza muovere rilievi.

La circostanza non attribuisce comunque, alla fonte, la patente della legittimità costituzionale la cui verifica, fuori dall'operatività dell'art. 127, comma 1, Cost., rimane nei consueti canali dei giudizi costituzionali che potrebbero non mancare.

Aspetti d'illegittimità costituzionale, anche di conflittualità tra enti, potrebbero emergere rispetto a qualche disposizione della legge regionale.

Più in generale, nell'articolato ci s'imbatte in certune norme e disposizioni che valicano l'ortodossia della tematica e altre che oltrepassano la linea di legittimità formale e sostanziale desumibile dallo stato dell'arte sulla legislazione e sull'interpretazione giurisprudenziale della materia.

Sulle une e le altre disposizioni e norme non mette conto d'intraprendere, qui, sistematiche analisi critiche per le quali si rinvia intanto alla lettura del citato in nota scritto di Alberto Germanò sulla *Rivista di diritto agrario*, dove sono focalizzati alcuni profili problematici dell'articolato regionale ⁽⁴⁾.

Queste *Note* sono volutamente limitate a una disposizione contenuta nell'art. 3 della legge regionale rubricato *Competenze della Regione*, dove sono elencate [lett. a-p)] una serie di attribuzioni riservate alla Regione.

Tra queste figura «l'affrancazione dei canoni di natura enfiteutica» [lett. l)], competenza che ispira qualche riflessione.

1() V., però, le osservazioni critiche manifestate in sede d'*iter* legislativo dal Centro Guido Cervati Seravezza, 13 ottobre 2013, *Osservazioni critiche alla proposta di legge Regione Toscana in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico*, in www.legambientecarrara.it.

2() V., in particolare, il convegno di presentazione svoltosi all'Accademia dei Georgofili a Firenze l'11 dicembre 2014, organizzato in collaborazione con la Regione Toscana.

3() V., in proposito, A. GERMANÒ, *Critica alla legge della Regione Toscana del 13 maggio 2014 n. 27 sulla disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo e diritti di uso civico*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 2, 203.

4() Il testo ha ricevuto diverse critiche già prima della sua entrata in vigore. V. le osservazioni al testo preliminare di G. MINUCCI, *La Regione Toscana verso la spoliazione degli usi civici*, in *Archivio Scialoja-Bolla* (I-2007), 333. V., anche, il commento alla legge di P. CATALANI, *Profili sistematici della legge regionale Toscana n. 27/2014 con particolare riferimento al redigendo regolamento di attuazione*, in www.demaniocivico.it.

2. - *La competenza per l'affrancazione dei canoni in materia di usi civici.* Le considerazioni che seguono muovono dall'art. 1 della legge regionale, rubricato «Oggetto» il cui *incipit* è «1. La presente legge disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico (...)».

La disposizione è annunciata dal *Preambolo*, dove si legge che «Appare opportuno emanare una disciplina regionale per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di usi civici (...)» (IV *considerato*).

Il *Preambolo*, al punto 6, si premura anche di motivare le ragioni dell'allocazione in Regione della quasi totalità delle competenze [com'è bene che faccia una normativa che disciplini funzioni amministrative dopo la riforma dell'art. 118 della Costituzione ⁽⁵⁾ per il quale esse sono di norma attribuzione del Comune]. Tutte marginali sono quelle attribuite al Comune dall'art. 4, che sembrano sostanzialmente prive di carica discrezionale e decisionale.

Da quanto precede, risulta chiaro che la legge abbia l'obiettivo primario di disciplinare le funzioni amministrative degli usi civici. Nei *visti* del *Preambolo*, infatti, sono richiamati a più riprese il d.p.r. n. 11/1972 e il d.p.r. n. 616/1977 che hanno trasferito le funzioni amministrative alle Regioni.

L'articolato assolve (in alcuni casi, in modo insoddisfacente) l'intento.

Nell'assetto funzionale della normativa regionale, viene da domandarsi cosa c'entri l'affrancazione dei canoni con le funzioni amministrative. Cosa c'entri sul piano attributivo della competenza e cosa con la natura dell'istituto.

L'interrogativo obbliga alla rilettura dei decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, ripetutamente richiamati dalla legge regionale che, al menzionato punto 4 del *Preambolo*, dichiara di venire in essere proprio «nell'ambito del trasferimento di cui al di cui al d.p.r. 11/1972 e al d.p.r. 616/1977».

Il d.p.r. n. 11/1972 ha disposto che «In materia di usi civici, il trasferimento riguarda le seguenti funzioni amministrative: promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica demaniale e sistemazione dei beni di uso civico; piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote; ripartizione delle terre coltivabili; assegnazioni delle unità fondiari; approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie; controllo sulla gestione dei terreni boschivi e pascolivi di appartenenza di Comuni, frazioni e associazioni; tutela e vigilanza sugli enti e università che amministrano beni di uso civico (...)» ⁽⁶⁾. Non figura l'affrancazione dei canoni.

Il d.p.r. n. 616/1977, all'art. 66, commi 5 e 6, ha disposto che «5. 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.

6. Sono altresì trasferite le competenze attribuite al Ministero, ad altri organi periferici diversi dallo Stato, e al commissario per la liquidazione degli usi civici dalla l. 16 giugno 1927, n. 1766, dal regolamento approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, dalla l. 10 luglio 1930, n. 1078, dal regolamento approvato con r.d. 15 novembre 1925, n. 2180, dalla l. 16 marzo 1931, n. 377 (...)». Anche in questa norma, non figura l'affrancazione dei canoni. Il disposto si limita a trasferire le

5() L'art. 118 della Costituzione, come modificato dall'art. 4, legge cost. n. 3 del 2001, al comma 1 recita «*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*».

6() La legge n. 196/1978 ha modificato il comma con l'aggiunta «*ogni altra funzione amministrativa esercitata da organi amministrativi centrali o periferici in materia di usi civici, consorterie e promiscuità per condomini agrari e forestali*».

funzioni amministrative relative alla destinazione delle terre *provenienti dall'affrancazione*, ma non l'affrancazione.

In contrario avviso, non si può obiettare che l'affrancazione rientri nelle funzioni amministrative in virtù della disposizione residuale dell'art. 66, comma 6 che trasferisce, in blocco, le competenze già del commissario per la liquidazione degli usi civici ai sensi di legge n. 1766/1927 e r.d. n. 332/1928.

Ciò, perché non si legge, nella citata normativa fondamentale, norma o disposizione che attribuisca, direttamente, al commissario usi civici, «l'affrancazione dei canoni di natura enfiteutica». I quali sono specificamente, solo quelli imposti ai sensi degli artt. 7 e 10 della legge n. 1766/1927.

La normativa statale menziona più volte «l'affrancazione delle terre soggette ad usi civici» e «l'affrancazione degli usi civici». Sussiste, tuttavia, differenza semantica e concettuale tra queste due locuzioni (che si riferiscono alla liberazione delle terre attraverso la liquidazione degli usi civici che può avvenire per scorporo o per canone) e «l'affrancazione dei canoni» (di natura enfiteutica).

Mentre è indubbio che la prima funzione affrancatrice (liquidazione) rientrasse tra le competenze del commissario usi civici in base alle diverse disposizioni contenute in normativa, l'affrancazione dei canoni, quale attività del commissario, non è individuata da una norma espressa e univoca.

Sull'affrancazione dei canoni, la norma di riferimento è l'art. 33 del r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 dove, in forma impersonale, si dispone che «I canoni imposti in applicazione degli artt. 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».

Il richiamo degli artt. 7 e 10 della legge n. 1766/1927 porta a individuare intanto le operazioni sottese ai due articoli che sono la liquidazione e la legittimazione. Quindi, resta individuata la titolarità delle due competenze che, per l'appunto, è imputata al commissario usi civici.

Conseguirebbe che la competenza dell'affrancazione dei canoni di liquidazione e legittimazione, disposta dall'art. 33 del regio decreto, resti individuata in capo al commissario usi civici e, a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative, alla Regione.

Ma non è così. La norma non è interpretabile nel senso che l'affrancazione dei canoni di natura enfiteutica sia stata attività amministrativa propria del commissario, poi trasferita alla Regione.

La fattispecie ha una portata molto limitata ed eccezionale, perché riguarda il caso particolare in cui le due funzioni conciliazione/legittimazione e affrancazione siano *contestuali*.

L'art. 33 del r. d. n. 332/1928 trova, infatti, interpretazione autentica in una circolare del Ministero dell'agricoltura, 3 settembre 1953, n. 24758/1330 ⁽⁷⁾, recante «Affrancazione di canoni enfiteutici» la quale riprende la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. II 13 maggio 1953, n. 364 ⁽⁸⁾ alla quale si allinea.

La circolare chiarisce che «l'ultima fase del procedimento amministrativo di liquidazione vero e proprio è costituita, non già dall'affrancazione, bensì dall'atto di legittimazione o di abolizione dell'uso civico. Con tale atto viene ad esaurirsi il pubblico interesse a tutela del quale è stato istituito il Commissario; con tale atto, di conseguenza, viene a cessare la competenza commissariale, restando affidata la definizione del rapporto – a mezzo di affrancazione – alle norme comuni di diritto privato».

Il Consiglio di Stato aveva statuito che «la competenza commissariale nel caso previsto dal citato art. 33 è del tutto eccezionale e trae origine dalla necessità di semplificare la procedura, evitando che due atti, che possono essere disposti contestualmente – e dei quali il secondo costituisce un accessorio del primo – debbono essere emanati separatamente. Quando, per contro,

7⁽ⁿ⁾ In P. FEDERICO, *Codice degli usi civici*, Roma, 1995, 518.

8⁽ⁿ⁾ In *Rass. Cons. Stato*, 1954, 88.

l'affrancazione viene fatta successivamente (...) non sussiste ragione alcuna che giustifichi la competenza del commissario».

La sentenza del Consiglio di Stato e la circolare del MAF trovano antico precedente in una nota ministeriale del 4 giugno 1898, n. 14187 ⁽⁹⁾ dove viene precisato che «L'affrancazione dei canoni imposti sui terreni conciliati [legittimati] deve considerarsi come atto non soggetto allo speciale procedimento demaniale (...)».

L'affrancazione è attività estranea ai procedimenti amministrativi degli usi civici. Prima e dopo la legge n. 1766/1927 e suo regolamento.

3. - Conclusioni. *L'affrancazione dei canoni di natura enfiteutica*, menzionata nell'art. 3 della l.r. Toscana n. 27/2014 in materia di usi civici, non è funzione amministrativa ma attività di diritto privato.

Come tale non era competenza propria, ma solo occasionale ed eccezionale, del commissario usi civici nella legislazione statale, quindi, non è stata oggetto di trasferimento alle Regioni né in via formale né sostanziale.

L'affrancazione non è espressione di potestà pubblica né di discrezionalità amministrativa. Al contrario, essa è un diritto potestativo del richiedente che esercita il pieno potere di realizzare i propri interessi giuridici operandone la modificazione degli assetti. Nella fattispecie, la pubblica amministrazione può solo aderire senza possibilità di diversa scelta.

È lo schema funzionale tipico dei diritti potestativi. Il soggetto pubblico contraente è il Comune (non la Regione) quale titolare, in rappresentanza della collettività, del bene d'uso civico sottoposto a canone.

Per quanto accada, in pratica, che l'affrancazione sia preceduta da una deliberazione, l'attività affrancatrice vera e propria del richiedente e del Comune è attività di diritto privato. Essa si realizza per mezzo di un negozio stipulato tra richiedente e Comune. Normalmente è stipulato dal segretario comunale quale notaio rogante, a meno di disaccordo delle parti, nel qual caso il richiedente la conseguirà giudizialmente adendo il Tribunale ordinario.

In conclusione, la disposizione della l.r. Toscana che attribuisce l'affrancazione alla Regione sul presupposto che sia una funzione amministrativa appare dubbia sotto diversi profili.

Luciana Fulciniti

⁹(⁹) In FORTI - DE RENZIS - TOMMASI, *Codice dei demani comunali delle province napoletane e siciliane*, Roma, 1906, 450.