

# Determinazione di canoni concessori ed altri oneri relativi a fondi rustici appartenenti al demanio (usi civici)

Cons. Stato, Sez. VII 16 giugno 2022, n. 4937 - Lipari, pres. ed est. - Società Cooperativa Agricola a r.l. (avv. Ditaranto) c. Comune di Bernalda (avv. Calculli).

**Usi civici - Società concessionaria di un fondo rustico appartenente al demanio (usi civici) - Determinazione di canoni concessori ed altri oneri relativi a fondi rustici.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1. La sentenza appellata ha in parte accolto e in parte dichiarato inammissibile il ricorso proposto dall'attuale appellante, Società concessionaria di un fondo rustico appartenente al demanio (usi civici) del Comune di Bernalda avverso i provvedimenti amministrativi e gli atti regolamentari adottati dall'amministrazione comunale, di rideterminazione del canone concessorio e di applicazione del "tributo 660" (relativo all'onere economico del contributo di bonifica).

In particolare, il giudice di prime cure ha:

- annullato la deliberazione della Giunta del Comune di Bernalda n. 93/2012 (recante le nuove norme regolamentari in materia di canoni concessori) e la nota applicativa prot. n. 19782/2012, nella parte in cui prevedevano la rideterminazione del canone dovuto;

- dichiarato inammissibile, per tardività e per difetto di interesse, l'impugnazione dell'art. 6 del regolamento recante la disciplina dei fondi rustici ricadenti nel demanio comunale, sull'assunto che la società ricorrente non rientri tra i destinatari della suddetta norma.

Sotto altro profilo, il Tar ha peraltro affermato la legittimità dell'obbligo di corrispondere gli oneri fissi che il Comune versa al Consorzio di Bonifica di cui al codice n. 660, ai sensi dell'art. 11, comma 2, Deliberazione Consiliare n. 87/1994, non impugnata nell'ordinario termine di decadenza.

2. Avverso la decisione del TAR hanno proposto appello sia il ricorrente originario, sia, in via incidentale, il Comune. La società appellante in via principale deduce, innanzitutto la violazione dell'art. 64, commi 2 e 3, c.p.a. Il Tar avrebbe illegittimamente esercitato poteri istruttori, nel disporre l'acquisizione di un'attestazione da parte della p.a., recante la versione integrale dell'art. 11, del contestato regolamento. Da tale istruttoria sarebbe derivato un errato convincimento da parte del giudice di prime cure, fondante il rigetto del ricorso originario.

Con il secondo motivo di appello, la parte contesta la violazione dell'art. 113 Cost., per aver il giudice di primo grado, ai fini della declaratoria di parziale inammissibilità del ricorso, qualificato il regolamento in termini di "volizione-azione" e aver ritenuto lo stesso immediatamente lesivo.

Infine, l'appellante ripropone il primo motivo di ricorso di primo grado, asseritamente non esaminato dal Tar, con il quale si contesta la legittimità del Regolamento in materia di fondi rustici nel Comune di Bernalda per contrasto con la normativa primaria statale e regionale.

3. L'amministrazione intimata si è costituita per resistere al gravame proponendo anche un appello incidentale.

Nello specifico, il Comune solleva preliminarmente un difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, in ragione del fatto che si tratta di controversia su diritti soggettivi riguardanti i canoni concessori, estranea alla giurisdizione esclusiva amministrativa, ma appartenente alla giurisdizione ordinaria.

Nel merito, la difesa di parte appellata contesta poi la statuizione di accoglimento parziale del ricorso di primo grado, sviluppando, mediante specifiche censure alla sentenza appellata, eccezioni e argomentazioni, in parte già dedotte in primo grado.

4. In vista dell'udienza di trattazione le parti hanno depositato memorie difensive di replica.

5. All'udienza straordinaria del 10 giugno 2022, svoltasi da remoto, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Il Collegio ritiene di dover preliminarmente esaminare l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, dedotta dall'Amministrazione in via incidentale con impugnazione ritualmente notificata. Secondo l'amministrazione, l'intera controversia appartiene alla giurisdizione ordinaria, riguardando diritti soggettivi non rientranti nell'ambito della giurisdizione esclusiva amministrativa in materia di canoni concessori.

7. La censura non merita condivisione. La controversia in esame ha ad oggetto, in effetti, l'impugnazione di provvedimenti e atti regolamentari recanti la determinazione di canoni e oneri dovuti per la concessione di un fondo rustico, bene demaniale.

Ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. b) c.p.a. sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di concessioni, fatta eccezione per quelle aventi ad oggetto indennità, canoni od altri corrispettivi.



Queste ultime, secondo quanto affermato da recente giurisprudenza, restano assoggettate all'ordinario regime di riparto di giurisdizione in forza del quale spettano al giudice ordinario le controversie su diritti soggettivi a contenuto patrimoniale; mentre sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo nell'ipotesi di esercizio di poteri discrezionali finalizzati a provvedere sulla determinazione dei canoni.

Ne consegue che ove venga in rilievo una controversia di natura patrimoniale avente ad oggetto la mera rideterminazione del canone di concessione in applicazione di una cogente disposizione normativa la giurisdizione spetta al g.o. (in tal senso, Cass. Sez. Un., n. 28973/2020),

Il concessionario ha agito in primo grado per l'annullamento dei provvedimenti di rideterminazione del canone concessorio e avverso l'applicazione nei suoi confronti dell'obbligo di pagare gli oneri versati dal Comune al Consorzio di bonifica (codice 660).

Tali contestazioni, riproposte in sede di appello, pur riguardando, indirettamente, pretese di carattere patrimoniale legate alla debenza e al concreto pagamento dei canoni concessori, non sono estranee alla giurisdizione esclusiva del g.a. secondo quanto previsto ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. b) c.p.a. (da ultimo, Cons. St. Sez. VII, n. 3344/2022: "...la controversia ha natura puramente patrimoniale, inerendo alla rimodulazione del canone di concessione e, dunque, alla quantificazione e alla debenza del predetto canone previa applicazione di criteri automatici prestabiliti ex lege: essa, perciò, ha ad oggetto in via diretta "canoni e altri corrispettivi", alla luce di quanto dispone l'art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a., e di conseguenza è devoluta al giudice civile (C.d.S., Sez. VI, n. 5469/2017, cit.)").

Infatti, nella fattispecie in esame viene in rilievo a giurisdizione generale di legittimità in relazione alla natura regolamentare e al contenuto discrezionale dei provvedimenti impugnati.

Pertanto, la controversia in esame rientra nel perimetro della giurisdizione amministrativa.

8. Il comune, con gli ulteriori motivi del proprio appello incidentale, contesta il parziale accoglimento pronunciato dal TAR.

A tal fine, l'amministrazione deduce, in primo luogo, l'erroneità della pronuncia del TAR nella parte in cui ha respinto le eccezioni di improcedibilità e inammissibilità del ricorso di primo grado.

Tali censure sono infondate.

Il Tar ha correttamente affermato quanto segue.

*"La deliberazione impugnata trova fonte normativa nello speciale regolamento adottato con deliberazione consiliare n. 87 del 29 novembre 1994. Ebbene, come emerge dalla nota di parte resistente depositata in data 25 marzo 2014, in adempimento ad incumbente disposto da questo Tribunale: "[...] circa le modalità di determinazione dell'entità del canone di concessione richiesto alla Cooperativa Agricola odierna ricorrente, si acclara che, non sono stati adottati atti da parte dell'Organo Comunale di Bernalda in questo lasso di tempo che, abbiano stabilito nuove determinazioni di canone concessori". Dunque, sebbene il regolamento che ha sostanzialmente innovato la disciplina dei corrispettivi di cui si discorre risalgia al 1994, il Comune non ha adottato, anteriormente alla deliberazione giuntale n. 93/2012, alcun atto di rideterminazione dei canoni alla stregua della cennata normativa, di modo che non possono ravvisarsi provvedimenti in rapporto di presupposizione rispetto a quelli impugnati col presente ricorso. Né, a maggior ragione, può dirsi intervenuta alcuna forma di acquiescenza rispetto agli atti impugnati, atteso che "le richieste di proroga" e i "pagamenti in acconto", cui accenna parte resistente, trovano fonte nel previgente assetto disciplinare.*

*1.3. Neppure può essere condivisa l'argomentazione del resistente, peraltro solo accennata in sede di memoria di costituzione, secondo cui vi sarebbero "atti anteriori esecutivi esprimenti maggiore quantificazione del canone concessorio", per cui il ricorrente non avrebbe -un concreto interesse alla coltivazione del ricorso. In senso contrario, è infatti agevole osservare che il ricorrente ha un interesse concreto ed attuale alla caducazione degli atti coi quali sono stati rideterminati i canoni di cui è questione in pretesa applicazione, per la prima volta, del ripetuto regolamento di cui alla deliberazione consiliare n. 87 del 29 novembre 1994."*

Si tratta di argomentazioni pienamente convincenti, che resistono alle critiche espresse dall'appello incidentale.

9. Da respingere è poi l'ulteriore motivo di appello secondo cui il ricorso di primo grado sarebbe divenuto improcedibile, non avendo il ricorrente impugnato la nota comunale del 3 dicembre 2012, di reiezione dell'istanza di annullamento in autotutela degli stessi atti che formano oggetto del presente ricorso.

Esattamente, il TAR ha osservato che per il principio del *contrarius actus*, eventuali di atti di conferma in senso proprio, come tali idonei a determinare un nuovo assetto dei rapporti, avrebbero dovuto essere adottati dalla Giunta comunale, ovverosia dall'organo che ha emanato la contestata deliberazione n. 93/2012.

Inoltre, a ben vedere, la nota invocata dalla difesa comunale altro non fa, se non richiamare i contenuti di tale medesima deliberazione, atteso che in essa, con riguardo alla fissazione dei canoni, si sostiene che: "non può che rinviarsi a quanto detto in delibera, applicativa, sul punto, della chiara lettera del disposto dell'art. 11 (canoni di affitto o concessione) del vigente "Regolamento per la disciplina dei fondi rustici ricadenti nel demanio del Comune di Bernalda".

10. L'appello incidentale, poi, contesta il merito della sentenza del TAR, nella parte in cui ha parzialmente accolto il ricorso di primo grado.

L'appello è infondato

L'art. 15, comma 2, della legge 11 febbraio 1971, n. 11, concernente la disciplina dell'affitto di fondi rustici, dispone che

l'affittuario che ha eseguito i miglioramenti ha diritto ad una indennità corrispondente all'aumento di valore conseguito dal fondo e sussistente alla fine dell'affitto.

L'art. 4, co. 5, della stessa legge, poi, prevede che dette migliorie non danno luogo alla revisione del canone fin quando non è stata corrisposta l'indennità prevista dal secondo comma dell'articolo 15 e fino a tale data l'eventuale revisione catastale non ha effetto sulla misura dei tributi dovuti. Dunque, tale ultima disposizione, tuttora in vigore, non essendo stata espressamente abrogata o sostituito dalle disposizioni della successiva legge n. 203 del 1982 (cfr. Cass. civ., sez. III, sent. n. 8851 del 12 agosto 1995) espressamente esclude la revisione del canone fino a quando non sia stata corrisposta l'indennità.

Ancora, ai sensi dell'art. 22 della medesima legge n. 11/1971, le norme da essa contemplate: "*si applicano anche ai terreni che comunque vengano concessi per l'utilizzazione agricola o silvopastorale dallo Stato, dalle Province, dai Comuni e da altri enti*".

Il d.l. 2 dicembre 1981, n. 546, convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 1981, n. 692, all'art. 9, co. 4, stabilisce che: "*Resta altresì ferma l'applicabilità delle nonne sull'affitto dei fondi rustici anche ai terreni demaniali o soggetti al regime dei beni demaniali di qualsivoglia natura, appartenenti ad enti pubblici territoriali o non territoriali, fino a che persista la utilizzazione agricola o silvo-pastorale dei terreni medesimi, in conformità con quanto disposto all'art. 22 della legge 11 febbraio 1971 n.11*".

La successiva legge 3 maggio 1982, n. 203, recante nonne sui contratti agrari, al titolo I, rubricato "Disposizioni integrative e modificative dell'affitto dei fondi rustici", art. 16, co. 2, sancisce la facoltà in capo a ciascuna delle parti negoziali, di eseguire opere di miglioramento fondiario, addizioni e trasformazioni degli ordinamenti produttivi e dei fabbricati rurali, purché le medesime non modific la destinazione agricola del fondo e siano eseguite nel rispetto dei programmi regionali di sviluppo, oppure, ove tali programmi non esistano, delle vocazioni colturali delle zone in cui è ubicato il fondo. L'art. 17, co. 2, della legge stessa, di segno speculare a quello di cui all'art. 15 della legge n. 11/1971, dà diritto all'affittuario che ha eseguito le opere di cui al primo comma dell'articolo 16 al conseguimento di una indennità corrispondente all'aumento del valore di mercato conseguito dal fondo a seguito dei miglioramenti da lui effettuati e quale risultante al momento della cessazione del rapporto, con riferimento al valore attuale di mercato del fondo non trasformato.

Infine, l'art. 51 della legge n. 203 del 1982, conferma la piena vigenza dell'art. 22 l. 11/1971, essendosi limitato a sostituirne l'ultimo comma (cfr. Cass. civ., sez. III, sent. n. 540 del 27 gennaio 1986).

11. In sintesi, quindi, l'appello incidentale del comune di Berlanda va integralmente respinto.

per ragioni in parte diverse da quelle in esso prospettate, il primo motivo del ricorso.

12. Sul punto, rileva il Collegio che l'art. 11 del regolamento adottato in materia dal Comune di Bernalda prescrive che la rideterminazione dei canoni (sia di quelli degli affitti che di quel delle concessioni) va condotta in base alle disposizioni degli articoli 9 e seguenti della legge n. 203/1982. L'art. 11, pertanto, non procede alla diretta determinazione della disciplina dei predetti canoni, ma li rimette ad altra fonte, nella specie costituita dalle norme in materia di affitto di fondi rustici.

L'art. 17 della richiamata legge a 203/1982 dà diritto all'affittuario che ha eseguito le opere di miglioramento al conseguimento di una indennità corrispondente all'aumento del valore di mercato, da liquidare al momento della cessazione del rapporto. Di contenuto coincidente è, del resto, l'art. 17 del regolamento comunale in materia, che, al comma 2, demanda al momento di cessazione del rapporto la liquidazione dell'indennità dovuta al concessionario per i miglioramenti. Ora, proprio il rinvio, di carattere dinamico (come dimostrato dal riferimento: "*nonché delle successive modifiche ed integrazioni*"), ad opera dell'art. 11 del regolamento, alla disciplina degli affitti dei fondi rustici, rende applicabile alla fattispecie di cui trattasi la statuizione di cui all'art. 4, comma 5, della legge n. 11/1971, che subordina la rideterminazione del canone alla previa liquidazione dell'indennità in questione. Da ciò discende l'illegittimità della deliberazione n. 93 del 2012 che, nel rideterminare i canoni per l'anno 2012 dovuti dagli utilizzatori dei terreni demaniali in parola, ha dato parziale ed inesatta applicazione all'assetto normativo vigente.

Da respingere, perché erronea, è la tesi del Comune, secondo cui la disciplina dell'affitto dei fondi rustici non troverebbe applicazione al rapporto giuridico in essere con la Cooperativa ricorrente, in quanto quest'ultimo sarebbe da ricondurre nell'ambito delle concessioni e non dei contratti di affitto di natura privatistica.

Invero, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 11/1971 sulla disciplina dell'affitto dei fondi rustici, le nonne della legge 12 giugno 1962 n. 567 e della stessa legge n. 11 del 1971 "*si applicano anche ai terreni che comunque vengano concessi per l'utilizzazione agricola o silvopastorale dallo Stato, dalle Province, dai Comuni e da altri enti*". Inoltre, il quarto comma dell'art. 9 del d.l. 2 dicembre 1981, n. 546, convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 1981, n. 692, lascia ferma l'applicazione ai terreni demaniali, o comunque soggetti al relativo regime, delle nonne sull'affitto. Va, quindi, condiviso l'indirizzo giurisprudenziale che afferma l'applicabilità delle norme sull'affitto dei fondi rustici, proprio in relazione alla determinazione dei canoni, anche ai terreni demaniali e patrimoniali indisponibili, fino a che persista l'utilizzazione agricola dei medesimi terreni (cfr. Cass. civ., SS.UU., sent. n. 1889 del 21 aprile 1989; C.d.S., sez. VI, 18 aprile 1996, n. 577; Cd.S., A.13., 3 luglio 1986, n.7; Cd.S., sez. III, par. n. 537 del 10 aprile 1984). 2.2.4. A coincidente approdo si perviene anche volendo limitare la disamina alle sole disposizioni dello speciale regolamento comunale. L'art. 11 del



regolamento prevede la medesima disciplina di determinazione dei canoni, sia che si tratti di affitto, sia che si tratti di concessioni, ovverosia quella di cui alla legge n. 203/1982, senza autorizzare differenziazioni di sorta. Sicché appare di problematica attuazione la pretesa dell'Amministrazione comunale di voler enucleare, dal complesso normativo così richiamato nella sua interezza, soltanto talune disposizioni, escludendole altre. Del resto, ben lungi dall'aver " [...7 l'unica ed esclusiva fusione" "equitativa" di omologare i canoni dei terreni comunali, sia che si tratti di canoni di affitto, sia che si tratti di canoni di concessione", come si legge nella deliberazione impugnata, il richiamo alle disposizioni della legge n. 283 del 1982 ha portata generale, ed informa l'intero regolamento, come reso palese, tra l'altro, dall'art. 25 di quest'ultimo, rubricato, "norma di rinvio", secondo cui: "Per tutto quanto non espressamente indicato nel presente regolamento, si fa rinvio alle norme contenute nella legge 3.5.7982, n. 203, e successive integrazioni e modifiche". In sintesi, il Comune resistente, mediante l'adozione del cennato regolamento, ha speso la propria discrezionalità nel senso dell'autovincolo all'applicazione, nella determinazione dei canoni derivanti da rapporti concessori, della disciplina in materia di affitti agrari.

13. Parimenti infondato è l'appello principale della società ricorrente in primo grado.

Non sussiste, anzitutto, l'ipotezzata violazione della disciplina processuale concernente i poteri istruttori del giudice amministrativo.

Il TAR ha acquisito ritualmente la documentazione attestante il contenuto delle delibere regolamentari assunte dal comune di Berlanda e le ha correttamente interpretate.

14. L'appello principale lamenta l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha dichiarato parzialmente inammissibile il ricorso di primo grado.

Tale motivo è destituito di fondamento.

Al riguardo il TAR richiama la distinzione tra: " regolamenti c.d. volizioni preliminari, che, caratterizzati da requisiti di generalità e astrattezza, contengono previsioni normative astratte e programmatiche, che non si traducono in una immediata incisione della sfera giuridica del destinatario, a nulla rilevando che ciò possa accadere in futuro, e i regolamenti c.d. volizioni-azioni, che contengono, almeno in parte, previsioni destinate alla immediata applicazione, in quanto capaci di produrre un immediato effetto lesivo della sfera giuridica del destinatario" (cfr. C.d.S., sez. IV, 14 febbraio 2005, n. 450). In effetti, i regolamenti devono essere autonomamente e immediatamente impugnati quando contengano disposizioni suscettibili di arrecare, in via diretta ed immediata, un'effettiva e attuale lesione dell'interesse di un determinato soggetto, mentre, se il pregiudizio è conseguenza dell'atto di applicazione concreta, il regolamento deve essere impugnato congiuntamente ad esso. Quel che rileva, ai fini della lesività, e quindi della decorrenza dei termini per l'impugnazione, è pertanto il contenuto (più o meno cogente) dell'atto regolamentare (cfr. C.d.S., sez. III, 28 gennaio 2014, n. 418). Orbene, l'esatto testo dell'art. 11 del regolamento comunale in materia, secondo quanto asseverato dall'Amministrazione resistente con la predetta nota depositata in data 25 marzo 2014, è il seguente: "I canoni annuali verranno determinati tenendo conto della classificazione aggiornata attribuita al fondo ed in base alle disposizioni degli art. 9 e seguenti della Legge n. 203 del 3 / 5/1982, nonché delle successive modifiche ed integrazioni. Inoltre il concessionario o affittuario dovrà versare al Comune gli oneri fissi che l'Ente versa annualmente al Consorzio di Bonifica - codice 660". Tale articolo reca, quindi, in sé, due differenti disposizioni. La prima, concernente le modalità di calcolo dei canoni, non appare, a giudizio del Collegio, di immediata lesività, implicando essa, per la sua applicazione, successivi atti applicativi, ovverosia, nel caso di specie, la deliberazione n. 93/2012, che appunto richiama ed approva una relazione di calcolo predisposta dall'Ufficio Agricoltura dello stesso Comune. Diversamente, la seconda previsione è chiara e netta nel sancire l'obbligo, in capo agli affittuari ed ai concessionari, di corrispondere gli "oneri fissi" che annualmente il Comune versa al Consorzio di Bonifica, aventi codice 660. Analogamente deve dirsi rispetto alla previsione dell'art. 6 dello stesso regolamento, pure impugnata dalla cooperativa ricorrente, nella parte in cui fa obbligo all'avente diritto all'assegnazione di corrispondere " [.. al Comune gli oneri fissi che annualmente l'Ente versa al Consorzio di Bonifica — codice 660". Tali disposizioni avrebbero quindi dovuto essere impuginate nell'ordinario termine decadenziale di sessanta giorni, decorrente data scadenza del periodo di pubblicazione della deliberazione consiliare n. 87/1994.

Secondo la decisione impugnata, la cooperativa ricorrente non rientra fra i destinatari della previsione dell'art. 6, essendo essa rivolta ai soli soggetti assegnatari dei fondi recuperati ai sensi dell'art. 5 del regolamento, per come individuati anche ai sensi del successivo art. 7. Con riguardo all'art. 6 del regolamento, in definitiva, l'impugnazione va ritenuta inammissibile anche per difetto d'interesse della ricorrente alla decisione.

15. In conclusione, va confermata la dichiarazione di inammissibilità dell'impugnazione delle disposizioni del regolamento comunale che prescrivono l'obbligo di corrispondere gli oneri fissi che annualmente il Comune versa al Consorzio di Bonifica, aventi codice n. 660, e ciò preclude al Collegio la disamina delle deduzioni proposte avverso di esse, segnatamente al IV motivo di ricorso.

16. In definitiva, quindi, sia l'appello principale che quello incidentale devono essere respinti.

Le spese del giudizio devono essere compensate, in considerazione della reciproca soccombenza.

(Omissis)