

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 29 luglio 2014 composta da:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Altamura (BA), trasmessa con prot. n. 0028865 del 30/05/2014 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 3/06/2013 prot. 0002001-03/06/2014-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 43/2014 del 18 luglio 2014 e successiva integrazione del 29/07/2014 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 29 luglio 2014;

udito il relatore, Referendario Carmelina Addesso;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Altamura (BA) formula una richiesta di parere in materia di affrancazione dei canoni di natura enfiteutica sulle terre legittimate di uso civico, con particolare riferimento alla possibilità per il comune di deliberare "*forme di agevolazioni ulteriori rispetto a quelle previste*" dal legislatore regionale.

In particolare, il Sindaco espone che:

-il Comune di Altamura procede, su istanza di parte, all'affrancazione del canone di natura enfiteutica insistente sui fondi rustici di proprietà privata, rientranti nel decreto di affrancazione Usi Civici emesso in data 23/03/1960 dal Commissario aggiunto per la liquidazione degli usi civici di Bari e negli elenchi degli Stati Arbitrari Occupatori, ai sensi della Legge Regione Puglia

n. 7 del 28/01/1998 e successive modificazioni (L.R. n. 14 del 4/08/2004 art. 54 e L.R. n. 19 del 28/06/2007 art. 1 e 2) nonché, per le terre ove catastalmente il Comune risulta titolare del diritto del concedente ed i privati cittadini titolari del livello/enfiteusi, ai sensi delle disposizioni in materia contenute nel codice civile e nelle leggi speciali (L. 607/66);

-i criteri per l'aggiornamento del canone di natura enfiteutica e, conseguentemente, per la determinazione del capitale di affrancazione sono stati definiti dall'Amministrazione comunale con deliberazioni di C.C. n. 57/98 e di G.C. n. 385/2004 e del Commissario Prefettizio n. 67/2004 in materia di livelli/enfiteusi e con deliberazioni di C.C. n.ri 57 del 26/11/2009 e 22 del 9/02/2010 in materia di usi civici;

-la L.R. n. 45 del 28/12/2012, avente ad oggetto, *"Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2016 della Regione Puglia"*, all'art 29, rubricato *"Canoni di natura enfiteutica su terreni già appartenenti al demanio civico"*, ai commi 1 e 2 dispone che *"Il Comune competente può disporre una riduzione dei canoni gravanti su terre già appartenenti al demanio civico, in misura non superiore alla metà, per i terreni inclusi nella perimetrazione di aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991 n. 394 (Legge quadro sulle aree protette). Della riduzione di cui al comma 1 si tiene conto ai fini del calcolo del capitale di affrancazione"*.

- successivamente, al L.R. n. 19 del 18/04/2014, avente ad oggetto *"Integrazioni all'articolo 29 della legge regionale 28 dicembre 2012 n. 45. Estensione delle agevolazioni di canoni gravanti su terre già appartenenti al demanio civico, incluse nelle perimetrazioni di aree naturali protette, anche ai terreni inclusi nei siti della Rete natura 2000 (siti di importanza comunitaria-SIC_ e zone di protezione speciale-ZPS)"*, all'art 1, rubricato *"Integrazioni all'articolo 29 della legge regionale 28 dicembre 2012 n. 45, commi 1 e 2"*, dispone che: *"1. Dopo il comma 1 dell'articolo 29 della legge regionale 28 dicembre 2012 n. 45 (disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2015 della Regione Puglia) è inserito il seguente:*

1 bis. La riduzione di cui al comma 1 si applica anche ai canoni gravanti su terre già appartenenti al demanio civico, per i terreni inclusi nei siti della Rete "Natura 2000" (siti di importanza comunitaria- SIC- e zone di protezione speciale -ZPS) ai sensi della Direttiva 92/43/CEE del 21/05/1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, recepita ed attuata con regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997 n. 357 e modificata con decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003 n. 120.

2. Al comma 2 dell'articolo 29 della L.R. 45/2012 dopo le parole "di cui al comma 1" sono inserite le seguenti: "e al comma 1 bis"

- sulla base delle disposizioni sopra richiamate il Comune ha provveduto a ridurre, in misura pari alla metà, il canone di natura enfiteutica e, conseguentemente, il capitale di affrancazione con delibera G.C. n. 129 del 14/11/2013 e delibera G.C. n. 48 del 6/05/2014;

-stante la difficile congiuntura economica che rende i costi censuari, se ricondotti nell'alveo dei limiti indicati dal legislatore regionale, in molti casi inaccessibili da parte dei proprietari terrieri, si è ipotizzata la possibilità di deliberare forme ulteriori di agevolazione rispetto a quelle previste dalle richiamate leggi regionali n. 45/2012 e 19/2014 e consistenti in un abbattimento dei costi di affrancazione in caso di pagamento immediato degli stessi, con la possibilità per l'Ente di monetizzare immediatamente tali beni patrimoniali e di effettuare quegli investimenti che l'attuale patto di stabilità interno e la riduzione dei trasferimenti statali limitano fortemente. Ciò posto, il Comune formula la richiesta di parere nei seguenti termini: *"in materia di affrancazione dei canoni di natura enfiteutica sulle terre legittimate di uso civico e per quelle in visura catastale con la dicitura Comune di Altamura titolare del 'diritto del concedente' e il privato 'livellario/enfiteuta', può il Consiglio comunale deliberare forme di agevolazioni ulteriori rispetto a quelle previste dalle richiamate leggi regione Puglia n. 45/2012 e n. 19/2014, consistenti in un abbattimento dei costi di affrancazione in caso di pagamento immediato degli stessi, che consentirebbe all'ente di far cassa immediatamente e di provvedere ad effettuare quegli investimenti che l'attuale Patto di Stabilità Interno e la riduzione abnorme dei trasferimenti statali non consentono? O, viceversa, si deve ritenere che la competenza in materia sia riservata alla potestà legislativa della regione?"*

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Altamura, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte .

Sulla base di quanto sopra, si osserva che il quesito posto dal Comune istante rientra nel concetto di "*contabilità pubblica*", in quanto afferente all'interpretazione di disposizioni che attengono alla gestione del patrimonio dell'ente. Tuttavia, l'ammissibilità deve essere circoscritta ai profili generali ed astratti della questione, rientrando nella discrezionalità dell'Ente qualunque la decisione in merito alle concrete modalità di applicazione delle disposizioni sottoposte al vaglio di questa Sezione.

Passando al merito della richiesta, il Comune chiede se sia possibile, a fronte di un immediato pagamento da parte del privato, procedere ad una riduzione- ulteriore rispetto a quella prevista dalle leggi regionali n.ri 45/2012 e 19/2014- del costo di affrancazione dei canoni di natura enfiteutica sulle terre legittimate di uso civico e per quelle in visura catastale con la dicitura Comune di Altamura titolare del "*diritto del concedente*" ed il privato "*livellario/enfiteuta*".

La questione, pertanto, si incentra sulla possibilità per l'Ente di ridurre i costi di affrancazione di quei fondi che, già gravati di usi civici, sono stati successivamente liberati dal vincolo a norma dell'art 7 l. 16 giugno 1927 n. 1766 oppure, in quanto già occupati, sono stati successivamente legittimati a norma degli artt. 9 e 10 della medesima legge.

La l. 1766/1927 costituisce, ancora oggi, 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 all'art 4 (es. i diritti di pascere e abbeverare il proprio bestiame, di raccogliere legna per uso domestico, ecc).

La medesima 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 del successivo articolo 10, 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"*.

Sulla base della disciplina appena delineata, pertanto, 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 medesima comunità che godeva degli usi civici già liquidati. 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 nazionale¹, 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*

¹ Ora, Regione

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”).

Parimenti, in relazione alla quotizzazione delle terre civiche di cui agli artt. 19, 20, e 21 della legge 1766/1927, il legislatore determina i parametri per la quantificazione del canone enfiteutico che dovrà essere fissato in base al prezzo di mercato, ma *“tenuto conto dei vincoli giuridici apposti all’assegnazione e del precedente diritto del proprietario”* (art 20).

La differenza rispetto alle ipotesi sopra esaminate sta nel fatto che, in caso di quotizzazione, l’assegnazione dei terreni viene fatta a titolo di enfiteusi di cui agli artt. 957 ss cc e la proprietà non viene trasferita con l’ordinanza di quotizzazione, ma con l’affrancazione. Per contro, nel caso di legittimazione delle terre di uso civico, la proprietà si è già trasferita con l’ordinanza di legittimazione e, quindi, l’affrancazione fa venir meno solo il dovere di corrispondere il canone di natura enfiteutica, mentre, nel caso di liquidazione degli usi civici su terre private, non si attua alcun trasferimento della proprietà del fondo che rimane di proprietà privata, e l’affrancazione fa venir meno- anche in tale caso- il dovere di corrispondere il canone di natura enfiteutica.

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 1766, sono state successivamente trasferite alle Regioni dal d.p.r. 616/1977 che all’art 66 statuisce: *“Sono trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuita’, 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”*

Sulla base di quanto sopra, la Regione Puglia, con la L.R. n. 7 del 28/01/1998, ha disciplinato l’esercizio delle funzioni amministrative in materia, prevedendo, peraltro, all’art 10 la procedura di affrancazione dei livelli costituiti sui beni civici e sancendo 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”*.

Anche il legislatore regionale, sulla scia di quello statale, fissa, quindi, i parametri di determinazione del canone di affrancazione (coerentemente con la demanialità che connota le fattispecie), senza che residui alcuna discrezionalità dell’Ente locale a cui viene attribuita, tuttavia, la facoltà di riduzione del canone predetto.

Infatti, con le successive leggi regionali n. 45 del 28/12/2012 e 19 del 18/04/2014, è stata prevista la facoltà per il Comune di concedere *"una riduzione dei canoni gravanti su terre già appartenenti al demanio civico, in misura non superiore alla metà, per i terreni inclusi nella perimetrazione di aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991 n. 394. Della riduzione di cui al comma 1 si tiene conto ai fini del calcolo del capitale di affrancazione"* (art 29 l. r. 45/2012) . La successiva legge n. 19/2014, all'art 1, ha esteso siffatta facoltà dei Comuni di disporre la riduzione anche ai *"canoni gravanti su terre già appartenenti al demanio civico, per i terreni inclusi nei siti della Rete "Natura 2000" (siti di importanza comunitaria- SIC- e zone di protezione speciale -ZPS) ai sensi della Direttiva 92/43/CEE del 21/05/1992"*.

La possibilità di riduzione del canone di affrancazione, pertanto, si accompagna ad una precisa delimitazione ad opera della legge delle ipotesi in cui siffatta facoltà può essere esercitata dall'Ente locale (*terreni inclusi nella perimetrazione di aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991 n. 394, successivamente estesa i terreni inclusi nei siti della Rete "Natura 2000 ai sensi della Direttiva 92/43/CEE del 21/05/1992"*) nonché alla previsione nel limite massimo entro cui la riduzione può essere concessa (*in misura non superiore alla metà*).

In altre parole, si tratta di un potere che trova la propria fonte nella legge, statale o regionale, che ne fissa i presupposti (con riferimento alle tipologie di fondi in relazione ai quali trova esplicazione) ed i limiti (in relazione all'importo massimo della decurtazione). Ciò in coerenza con il risultato ultimo dell'operazione di affrancazione che si traduce nella perdita definitiva, per la collettività locale, di un diritto di cui la stessa ha sempre goduto, con la conseguenza che la determinazione del *quantum* del corrispettivo non può essere lasciato alla libera negoziazione tra Amministrazione e privato.

In conclusione, l'analisi della disciplina positiva sopra richiamata, induce ad escludere che residui una discrezionalità ulteriore in capo al Comune in tema di decurtazione del costo di affrancazione. Come emerge dalla lettura delle disposizioni in materia, è il legislatore che detta i parametri per la determinazione del canone enfiteutico e del corrispondente costo 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.

Il Comune può procedere alla riduzione del canone, ma solo nei casi e nei modi stabiliti dalla legislazione regionale che gli ha attribuito siffatta facoltà.

Non residua un potere autonomo dell'Ente di determinazione del canone, né di decurtazione del medesimo, che, peraltro, si tradurrebbe in una rinuncia a parte del corrispettivo spettante a seguito della perdita definitiva, per la collettività di riferimento, dei diritti di uso gravanti sul fondo, perdita non sufficientemente bilanciata dalla prospettiva di incasso immediato di una somma, la cui determinazione verrebbe lasciata all'accordo tra Ente e privato, in contrasto con quanto previsto dal legislatore.

Né a diversa conclusione può giungersi con riferimento ai canoni di affrancazione dei terreni del Comune gravati da enfiteusi a favore del privato, giacché, anche in tale ipotesi, il capitale di affrancazione è stabilito direttamente dalla legge (legge 18 dicembre 1970 n. 1138 che, all'art 9, prevede il pagamento di una somma pari a 15 volte l'ammontare del canone).

D'altra parte, 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. n. 74/1996) che, nel pronunciarsi in merito alle disposizioni di legge determinative del canone enfiteutico e, quindi, del capitale di affrancazione (art 1 commi primo e quarto l. 607/66, art 1 l. 270/1994) 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.

Dalla disciplina sopra richiamata emerge che la determinazione del canone di affrancazione deve avvenire nel rispetto dei parametri dettati dal legislatore e dei principi fissati dalla Corte Costituzionale, senza che residui alcun margine di discrezionalità in capo all'Ente locale. Siffatta conclusione è coerente con la natura degli usi civici in parola che, come osservato, dalla Corte di Cassazione *"quantunque possano eventualmente presentare analogie con l'uso generale dei beni demaniali, non sono di per sé espressione di demanialità, appartenendo essi alle collettività che ne beneficiano e non all'ente sul cui territorio si trovano i beni gravati dall'uso"* (Cass SU 5600/1995).

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Altamura (Ba).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 29 luglio 2014.

Il Relatore

Il Presidente f.f.

F.to Carmelina Adesso

F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 30/07/2014

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo