



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di laurea magistrale in economia e management
Curriculum economia e diritto d’impresa

I Comuni e l’utilizzo dei beni pubblici: il caso dei “livelli”, tra esigenze
finanziarie e rigenerazione dei territori

Municipalities and the use of the public goods: the case of “livelli”, between
financial needs and regeneration of the territories

Relatore:
Chiar.ma Prof.ssa Monica De Angelis

Tesi di laurea di:
Arnold Gila

Anno accademico 2020-2021

INDICE

CAPITOLO I: SUL LIVELLO. OVVERO L'ENFITEUSI: CARATTERI GENERALI	7
<i>1.1 Introduzione: il concetto di livello e l'istituto dell'enfiteusi</i>	7
<i>1.2 Enfiteusi: cenni storici e caratteri generali</i>	10
<i>1.3 Affrancazione e beni pubblici</i>	14
CAPITOLO II: BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI	27
<i>2.1 I beni pubblici</i>	27
<i>2.2 Il federalismo fiscale degli Enti locali: le risorse finanziarie degli enti locali</i>	36
<i>2.3 La funzionalizzazione della riscossione dei canoni</i>	44
<i>2.4 Il dibattito parlamentare circa la riduzione dei canoni di natura enfiteutica</i>	48
<i>2.5 La normativa differenziata. Il caso della risoluzione della Regione Veneto</i>	51
<i>2.6 Il calcolo delle indennità enfiteutiche nella legislazione italiana</i>	54
<i>2.7 Un altro caso interessante: la delibera del Comune di Bracigliano</i>	59

**CAPITOLO III: PROPOSTE DI REVISIONE DELL'ISTITUTO
DELL'ENFITEUSI 63**

*3.1 Revisione dell'istituto dell'enfiteusi: il disegno di legge n. 2384
del 2016 e la sua inattuazione 63*

3.2 Una proposta di semplificazione e alcune riflessioni conclusive 67

CAPITOLO I

SUL LIVELLO OVVERO L'ENFITEUSI: CARATTERI GENERALI

L'obiettivo del primo capitolo è quello di inquadrare l'istituto dell'enfiteusi, in cui sono confluiti nel corso del tempo il livello ed altri tipi di contratto di stessa natura, caratterizzati dalla concessione di un fondo ad altro soggetto privato per un determinato periodo di tempo in cambio del versamento periodico di canoni. Attraverso un breve riassunto storico, partendo dall'antica Grecia e seguendo l'evoluzione dell'istituto nell'arco dei secoli, si è cercato di comprendere le motivazioni che hanno portato ai numerosi interventi effettuati sulla disciplina, inquadrandoli anche attraverso le ideologie principali dei vari momenti storici, fino a giungere alla definizione dell'istituto così come appare oggi nel Codice civile. Lo stretto legame dell'enfiteusi e dei livelli con i terreni di proprietà pubblica hanno richiesto uno specifico studio ed un'attenta analisi, al fine di ricostruire un quadro corretto dei soggetti e degli interessi oggetto della discussione.

1.1 Introduzione: il concetto di livello e l'istituto dell'enfiteusi

La realtà economica italiana è sempre stata profondamente collegata al lavoro della terra. In un periodo storico in cui digitalizzazione, progresso scientifico ed evoluzione *high tech* si trovano al centro di una rivoluzione sociale e culturale, nella quale l'Italia si sta impegnando per ridurre il *gap* con il resto dei paesi europei più sviluppati, non si deve però incorrere nell'errore di dimenticare le proprie origini. Potenziare le lacune e rafforzare i punti di forza è l'assetto fondamentale di ogni meccanismo efficiente, e questo discorso può essere adattato anche alle logiche che governano l'equilibrio di uno Stato. Ripercorrendo indietro nel tempo la storia dell'Italia, appare quanto mai esemplificativo il processo di

CAPITOLO I

colonialismo ellenico del meridione dal VIII secolo a.C. che ha portato lustro e fama al fertile suolo italiano: «*Itala nam tellus Graecia maior erat.*»¹

Il sud Italia irruppe nella geopolitica antica grazie alla bellezza delle sue terre ed alla varietà dei suoi frutti, e da allora, fino ai giorni nostri, non ha mai perso il suo fascino a livello mondiale. Per questo è di vitale importanza non dimenticarsi della salvaguardia della nostra terra, sia sul piano pratico che su quello giuridico, attraverso norme che abbiano lo scopo di difendere l'ambiente ed allo stesso tempo semplifichino l'*iter* burocratico collegato alla proprietà di fondi rustici.

La Repubblica, nella sua componente istituzionale, oggi si confronta con due forze che tendono a contrapporsi: da una parte una forza centralizzante, connotata dallo Stato, dai suoi ministeri, ai cui vertici si pongono i ministri, quali congiunzione tra il mondo politico e l'amministrazione stessa dell'organo burocratico, dall'altra la premente indipendenza delle Regioni e degli Enti locali. Il delicato equilibrio di potere che si è consolidato tra i diversi soggetti può essere rappresentato attraverso l'esempio di un triangolo di interessi, in cui Stato, Regioni ed Enti locali intrattengono rapporti reciproci tra loro², senza una

¹ PUBLIO OVIDIO, *Fasti, Libro IV, 9 d.C.* «*Ciò che chiamiamo Italia era la Magna Grecia.*»

² MARCELLO CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2019, pag. 328. L'idea del rapporto triangolare si contrappone a quello del modello a cascata, in cui lo Stato comunica solo con le Regioni, le quali a loro volta hanno rapporti di superiorità rispetto agli Enti locali.

SUL LIVELLO. OVVERO L'ENFITEUSI: CARATTERI GENERALI

crystallizzata piramide ascendente. L'autonomia degli Enti locali dipende in gran parte dalla loro indipendenza finanziaria, cioè dall'adeguatezza delle risorse a propria disposizione, riscontrabile nella capacità di sostentarsi attraverso l'incasso dei tributi di fonte locale senza dipendere dai fondi forniti dallo Stato. In questa ottica di decentralizzazione delle funzionalità amministrative, la revisione del 2001 sul Titolo V della Costituzione³ appare come un importante snodo concettuale: i Comuni e le Regioni, oltre che alle Province ed alle Città metropolitane, sono riconosciuti come Enti costitutivi della nazione, e non ripartizioni territoriali⁴. Per loro stessa natura lo scopo degli Enti locali è il medesimo dello Stato, cioè la salvaguardia degli interessi pubblici. Unità di intenti e differenziazione delle diverse realtà esistenti nel territorio italiano sono i due concetti che mantengono in equilibrio la bilancia dello Stato ed i suoi rapporti con gli altri Enti costitutivi.

Quelli appena accennati sono concetti alla base della riflessione che nelle pagine seguenti si vuole presentare; parole chiave di tale riflessione risultano essere la valorizzazione del territorio, l'autonomia finanziaria degli enti locali; la semplificazione amministrativa.

³ Legge costituzionale n.3 del 2001

⁴ Vecchio testo art.114 del Titolo V della Costituzione.

CAPITOLO I

1.2 Enfiteusi: cenni storici e caratteri generali

In virtù di quanto esposto nell'introduzione, la seguente trattazione verterà sull'enfiteusi, un istituto giuridico di antichissima origine, che oggi sembra essere caduto in disuso⁵, ma che nell'ultimo periodo è tornato al centro di diversi contenziosi tra contribuenti ed Enti pubblici a causa della necessità di questi ultimi di reperire ulteriori forme di entrate⁶. Andando con ordine, l'enfiteusi è lo strumento normativo attraverso cui il proprietario di un fondo decide di concedere in tutto o in parte il suo possesso ad un soggetto che si assuma l'onere di prendersene cura e migliorarlo. La durata di tale contratto non può essere inferiore ai 20 anni⁷. La *ratio* della norma fonda le sue origini già nell'Impero Romano, quando nel 368 d.C. gli imperatori Valentiniano I e Flavio Giulio Valente istituirono il *Libellus*, o livello, un documento sui cui veniva trascritto l'accordo tra il concedente (livellante) ed il cessionario (livellario). Dallo sviluppo del livello nei vari secoli si è giunti all'agglomerazione di quest'ultimo nell'enfiteusi

⁵ «[ove si cercasse] ... un esempio sicuro di ciò che è morto, sarebbe fin troppo facile suggerire di fare riferimento all'enfiteusi»: così P. VITUCCI, *Dalla storia alla effettiva realtà economica: ultimi casi di enfiteusi*, 1997, pag. 1574; cfr. su questioni generali relative all'enfiteusi MATTEO MARIA FRANCISSETTI BROLIN, *Enfiteusi e devoluzione: profili ricostruttivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016.

⁶ «Anche gli Enti pubblici ed i Comuni, in particolare, lo avevano abbandonato, ma di recente si è assistito ad un *revirement*, stante la necessità di monetizzare e fare cassa.» Citazione tratta dall'approfondimento giuridico *Livelli: brevi note*, pubblicato su *Federnotizie* in data 13/04/2017, a cura della notaia DANIELA RIVA.

⁷ Titolo IV, *Dell'enfiteusi*, art. 958 Codice civile.

SUL LIVELLO. OVVERO L'ENFITEUSI: CARATTERI GENERALI

stessa, poiché i due istituti pongono in essere medesimi meccanismi normativi, come espresso dalla Corte di Cassazione in più sentenze⁸.

Effettuando uno studio etimologico della parola, colpisce fin da subito la natura grecizzante del suo nome; provvedendo ad un'analisi letterale, il termine deriva dalla fusione della particella *εν*, che significa “dentro”, ed il verbo *φύτεύω*, “piantare”. Risulta interessante notare che secondo quanto riferito dal noto vocabolario di Greco- Italiano “Lorenzo Rocci”, il verbo *φύτεύω*, in casi meno comuni, assume anche il significato di “produrre, generare”, in quanto un derivato del verbo *φύω*, che possiamo tradurre come “far nascere”⁹. Questa precisazione ci porta a due considerazioni: la prima è che come sostenuto da diverse fonti storiche e giuridiche, già nella Grecia antica fosse di comune uso la concessione dei fondi non coltivati a soggetti che se ne prendessero cura, senza diventarne i proprietari, ma avendo il diritto di godere dei frutti della terra; la seconda è che fin dalla sua istituzione la finalità dell' enfiteusi non fosse solo l'occupazione di un appezzamento di terra, ma il miglioramento dello stesso, concetto che si esplica

⁸ Cassazione civile n. 23752 del 14/11/2011; Cassazione civile n. 64 del 1997; Cassazione civile n. 1682 del 22/06/1963; Cassazione civile n. 1366 del 1961; in particolare l'esemplificativa sentenza della Cassazione civile n. 9135 del 6/06/2012 che esplica chiaramente la sovrapposibilità dell'enfiteusi al livello.

⁹ Per le traduzioni si rimanda al già citato vocabolario Greco-Italiano *Lorenzo Rocci*, Società editrice Dante Alighieri, quarantunesima edizione, Italia, 2008, pagg. 1994-1995.

CAPITOLO I

nell'art. 960 del Codice civile, in cui viene chiarito che tra gli obblighi dell'enfiteuta¹⁰ vi è appunto quello di miglioria.

La definizione dell'istituto nell'Impero Romano si ebbe sotto l'imperatore Giustiniano¹¹ attraverso il celebre *Corpus iuris Civilis* (529 d.C.-534 d.C.), una raccolta di norme e leggi che è stata alla base del diritto comune europeo fino al XIX secolo. All'interno del Codice confluirono diverse forme di locazione connotate da lunga durata, o perpetua, tra cui si ricordano l'*ager vectigalis*, lo *ius perpetuum* e lo *ius emphyteuticum*¹²; quest'ultimo oltretutto era già stato compreso nella Costituzione dell'imperatore Zenone¹³, precedente al *Codex Iustinianus*. La differenza circa la trattazione del diritto enfiteutico posta in essere dal Codice Giustiniano fu che l'istituto passò dall'essere un contratto *sui generis* tipico della concessione amministrativa di terre pubbliche, all'estensione di tale contratto anche tra privati. L'utilità dell'istituto portò ad un suo rilevante utilizzo

¹⁰ Seguendo la dicitura espressa nel Codice civile, si definisce "enfiteuta" l'utilizzatore del fondo, mentre "concedente" è colui che essendo proprietario del fondo cede temporaneamente, o in modo perpetuo, la disponibilità del fondo stesso, in cambio di un canone annuale.

¹¹ 482 d.C.- 565 d.C. Imperatore dell'Impero romano d'Oriente dal 527 d.C. fino alla sua morte. Il suo impegno nella realizzazione di un codice di leggi organizzato e coerente lo ha reso una figura di straordinaria importanza nella storia del diritto europeo. Lo stesso Dante Alighieri lo cita nella *Divina Commedia, Canto VI del Paradiso, vv 10-12*: «Cesare fui e son Iustiniano, che, per voler del primo amor ch'i' sento, d'entro le leggi trassi il troppo e 'l vano»

¹² M.M.F. BROLIN *Enfiteusi e Devoluzione, profili ricostruttivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, pag. 16.

¹³ (425 d.C.- 491 d.C.) Imperatore romano d'Oriente, celebre per la promulgazione dell'*Henotikon*, strumento di conciliazione tra cristiani e monofisiti circa la duplice natura, umana e divina, del Cristo.

SUL LIVELLO. OVVERO L'ENFITEUSI: CARATTERI GENERALI

durante tutto il Medioevo, tanto che durante la Rivoluzione Francese e la conseguente stesura del *Code Napoleon*, l'enfiteusi rischiò di essere soppressa¹⁴, a causa del suo stretto legame col sistema feudale.

In Italia benché nello Statuto albertino del 1838¹⁵ l'enfiteusi non venisse menzionata, l'istituto rimase sempre in uso nella legislazione del Regno delle due Sicilie, di Modena, di Parma ed Estense¹⁶, proprio per la sua peculiarità e duttilità nella trattazione dei latifondi. Nel Codice civile italiano del 1865, l'enfiteusi venne definita come contratto tra le parti avente per oggetto la concessione temporanea o perpetua di un fondo in corrispondenza del versamento di un canone; tale definizione però lasciava ampia capacità di scelta ai contraenti, in quanto nulla era detto sui limiti del contratto. Così nel 1942 il legislatore definendo l'enfiteusi uno «strumento di lotta al latifondo»¹⁷ ne riconobbe l'utilità e lo collocò nel libro III, Titolo IV del Codice civile, artt. 957-977. È interessante notare che non viene data una definizione di enfiteusi, ma viene menzionato solo

¹⁴M.M.F. BROLIN *Enfiteusi e Devoluzione, profili ricostruttivi*. Cfr. nota 30 p. 21, con richiamo a S. ORLANDO CASCIO *L'enfiteusi nel codice civile italiano*, P. VACCARI *Enfiteusi*, E. FAVARA *Enfiteusi*, G. PACE GRAVINA *Ascesa e caduta del dominio diretto*.

¹⁵ “Lo Statuto albertino entrò in vigore il 4 marzo del 1848 «di nostra certa scienza, Regia autorità», come si espresse, nel preambolo, il re Carlo Alberto: utilizzando, anche se per l'ultima volta, «l'antica formula dei governi assoluti» (E. CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Bocca, Torino, 1922, pag.1).” Lo stesso Carlo Alberto di Savoia definì lo Statuto come «legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia».

¹⁶ M.M.F. BROLIN *Enfiteusi e Devoluzione, profili ricostruttivi*.

¹⁷ C.M. BIANCA, *Diritto Civile, VI, La proprietà*, Giuffrè, Milano, 2017, pag.567.

CAPITOLO I

il diritto dell'enfiteuta; la maggioranza dei giuristi¹⁸ ha dunque interpretato tale scelta come volontà di inquadrare l'istituto tra i diritti reali minori, parimenti agli *iure in re aliena*, contraddistinti dunque dai relativi limiti di tipicità.

1.3 Affrancazione e beni pubblici

L'enfiteusi nasce dalla necessità del proprietario di un fondo di cedere l'utilizzo dello stesso ad un soggetto che si impegni a coltivarlo e migliorarlo. Il contratto deve essere redatto in forma scritta, a pena di nullità, secondo le regole generali della dottrina. La durata di questo rapporto non può essere inferiore ai 20 anni e viene riconosciuta la possibilità della stipula di un contratto di natura perpetua¹⁹.

¹⁸ M.M.F. BROLIN *Enfiteusi e Devoluzione, profili ricostruttivi*, nota 53 pag. 29, in cui vengono citati U. MORELLO e A. GAMBARO, *Trattato dei diritti reali*, Milano, 2008, pag. 68; G. VENEZIAN, *Dell'usufrutto, dell'uso e dell'abitazione*, in *Il diritto civile italiano secondo la dottrina e la giurisprudenza*, Napoli-Torino, 1931, pag.142. M. GIORGIANNI, *Contributo alla teoria dei diritti reali minori di godimento*, Milano, 1940, pag. 170; L. CARIOTA FERRARA, *L'enfiteusi*, Torino, 1951, pag.148.

¹⁹ Art. 958 Codice civile, *Libro III, Titolo IV, Dell'enfiteusi*. Circa l'istituto dell'enfiteusi, oltre agli autori già citati cfr. L. BORSARI, *Il Contratto di enfiteusi*, Ferrara, 1850; G. ARCIERI, *Trattato Dell'enfiteusi*, Napoli, 1864; G. SEGRÈ, *Dell'enfiteusi secondo il diritto civile e le leggi speciali*, Riv. It. Sc.Giur., 1908, pag 303 Ss.; B. VALORI, *Delle prestazioni enfiteutiche nelle varie parti d'Italia*, Torino, 1909; Simoncelli, *Dell'enfiteusi*, Napoli, 1910; B. BRUGI, *Della enfiteusi*, Torino, 1929; L. MAURO, *Il Contratto di enfiteusi nel Diritto comune*, Napoli, 1912; A. CHERCHI, *La natura giuridica dell'enfiteusi*, Riv. Dir. Civ, 1933, pag 23; G. CENCETTI, *Il contratto di enfiteusi nella dottrina dei Glossatori E Commentatori*, Bologna, 1933; P. GERMANI, *Enfiteusi*, Nuovo Dig. It., Volume V, Torino, 1938; R. TRIFONE, *Enfiteusi*, Bologna-Roma, 1978; G. TESORIERE, *Le nuove norme in materia di enfiteusi*, Giur. Sicil, 1967, pag.196; S. TRIBULATO, *La nuova regolamentazione dell'enfiteusi*, Giur. Agr. It., 1967, pag.71; A. AIELLO, *In tema di prova dei contratti enfiteutici*, 1968, pag.416; F. KUSTERMANN, *Recenti problemi in tema di enfiteusi e istituti assimilati*, Riv. Not., 1968, pag.538; A. ZIMATORE, *La tipizzazione dei contratti agrari. Il modello dell'enfiteusi*, Catanzaro, 1988; L. MORELLI,

SUL LIVELLO. OVVERO L'ENFITEUSI: CARATTERI GENERALI

Il proprietario del fondo che decide di cederne il possesso viene definito concedente ovvero *dominus*, mentre colui che lo riceve viene definito utilista ovvero enfiteuta. La natura di questo contratto si allinea ai rapporti sociali ed economici tipici della civiltà feudale, connotati dall'asservimento della forza contadina al potere dei ricchi proprietari terrieri. In un primo momento, la teoria medievale del doppio dominio sembrava riconoscere in capo al cedente il dominio diretto del fondo, mentre all'enfiteuta il dominio utile. Tale considerazione venne abbandonata con la stesura del Codice civile del 1865, nella quale i termini di «dominio diretto e dominio utile» vennero eliminati dal testo, per svuotare l'istituto di ogni reminiscenza feudale²⁰.

L'utilista ha il diritto di godere dei frutti del fondo e di disporne, salvo l'obbligo di pagamento di un canone, pacificamente riconosciuto come annuale,

Fondamento costituzionale del diritto di affrancazione nell'enfiteusi, Giur. Agr. It., 1969, pag.149; S. SANGIORGI MANCUSO, *Spunti in tema di rapporto enfiteutico*, Giur. Sicil., 1963, P. 799; A. IANNELLI, *La nuova legge sull'enfiteusi e la sentenza della Corte Costituzionale*, Nuovo Dir., 1970; M. SPERDUTI, *L'enfiteusi e l'affrancazione dei canoni enfiteutici e delle prestazioni fondiari in genere*, Amm It., Fasc.6, 1971; G. ZAPPALÀ, *Commento alla nuova legge sull'enfiteusi*, Nuovo Dir, 1971; A. GERMANÒ, *Sul procedimento di affrancazione*, Riv. Dir. Agr., Volume I, 1973; G. CONSIGLIO, *Lineamenti normativi dell'enfiteusi (dopo la giurisprudenza della Corte Costituzionale)*, Riv. Dir. Agr., Volume I, 1974, P. 463; A. CATTEDRA, *L'enfiteusi*, con collaborazione di F. PICCIOLI, Firenze, 1983; G. PALERMO, *L'enfiteusi, superficie, oneri reali, usi civici*, Utet, Torino, 1965; M. ZACCAGNINI e A. PALATIELLO, *Enfiteusi, superficie, oneri reali*, Napoli, 1984; F. DE FILIPPIS, *Enfiteusi*, *Enc. Giur.*, Vol. V, Milano, 1906; G. ARCIERI, *Trattato dell'enfiteusi*, Napoli, 1864.

²⁰ M.M.F. BROLIN *Enfiteusi e Devoluzione, profili ricostruttivi*, nota 70 pag.35. La volontà del Legislatore già allora di favorire la libertà della terra gravata da enfiteusi attraverso il ricorso all'affrancazione.

CAPITOLO I

salva la possibilità da parte dei contraenti di optare per canoni infra-annuali. All'enfiteuta la legislazione ha riconosciuto il diritto di affrancare il fondo in ogni momento, in maniera unilaterale, a patto che non vi sia stata pronuncia di devoluzione passata in giudicato²¹. La devoluzione, disciplinata dall'art. 972 Codice civile, riconosce in capo al *dominus* del fondo, il diritto di richiedere la restituzione della disponibilità del terreno, attraverso procedura unilaterale, nei casi in cui, alternativamente:

- a) l'enfiteuta si sia dimostrato moroso nel pagamento di due annualità.
- b) l'enfiteuta non abbia provveduto ad apportare migliorie, o peggio, abbia danneggiato il fondo.

Sono qui doverose alcune precisazioni. Riguardo al mancato pagamento dei canoni, appare significativo ricordare che nel Codice civile del 1985, l'art. 1565 parlava di «due annualità consecutive»; tale dicitura è stata poi modificata nel 1942 per eliminare un'impasse normativa che avrebbe potuto provocare diversi contenziosi. Difatti, sarebbe stato possibile per l'enfiteuta moroso di più annualità, ravvedere la propria posizione attraverso il pagamento di anche solo un canone annuale, in modo tale per cui non fossero presenti due anni consecutivi

²¹ Cassazione 10/07/1962, n.1824 «Il principio per il quale è riconosciuto all'enfiteuta chiedere l'affrancazione del fondo in ogni stato e grado di giudizio di devoluzione, fino a quando non abbia fatto passaggio in cosa giudicata la pronuncia di devoluzione è principio pacifico [...]»

SUL LIVELLO. OVVERO L'ENFITEUSI: CARATTERI GENERALI

non corrisposti, impossibilitando così il concedente a fare causa per devoluzione.

Al giudice chiamato a pronunciare sentenza di devoluzione occorre dunque solo la prova del mancato pagamento biennale dei canoni²².

Riferendo quando indicato dall' art. 2948 del Codice civile, i canoni non pagati si prescrivono in cinque anni, dunque vanno considerati come omessi i pagamenti di due annualità non prescritte²³.

Di più difficile applicazione appare la definizione del mancato miglioramento del fondo. Innanzitutto, risulta esserci in capo al concedente il dovere di controllo periodico del fondo, in quanto per definire i termini di prescrizione decennale per

²² L'art. 960 del Codice civile, *Obblighi dell'enfiteuta*, specifica che non è ammessa la riduzione del canone enfiteutico a seguito di «una qualunque insolita sterilità del fondo o perdita di frutti.» Poiché il pagamento del canone può essere effettuato o attraverso denaro, ipotesi che sembra ricoprire la quasi totalità dei casi di enfiteusi, ovvero attraverso frutti della terra. Non essendo mai stato espressamente indicato che per frutti si intendono esclusivamente quelli prodotti dal fondo in concessione, appare lecito ritenere, e dottrina maggioritaria così reputa, che i frutti richiamati al sopracitato articolo debbano considerarsi come di generica origine. Si spiegherebbe così la *ratio* dell'articolo: i canoni enfiteutici non sono dipendenti dal buon o cattivo andamento del fondo, nel qual caso si potrebbe assistere allora alla pretesa di aumento del canone da parte del concedente nel caso in cui l'utilista sia talmente abile da aumentare di molto la produttività del terreno stesso, bensì sono stabiliti in misura fissa attraverso la stipula contratto, scindendo così la redditività del fondo dal costo della concessione. Nulla sembra vietare alle parti di indicare esplicitamente nel contratto che, in caso di pagamento in natura del canone, i frutti oggetto di pagamento siano effettivamente solo quelli esclusivamente prodotti nella proprietà soggetta ad enfiteusi, dovendosi quindi ritenere necessaria l'indicazione di una percentuale minima che l'enfiteuta debba corrispondere in relazione ai frutti prodotti o alla porzione di terra utile lavorabile. Al riguardo si confronti M. M. F. BROLIN *Enfiteusi e Devoluzione, profili ricostruttivi*, nota n. 527 pag. 262.

²³ «Si prescrivono in cinque anni: 1) le annualità delle rendite perpetue o vitalizie [...]4) gli interessi e, in generale, tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi», art. 2948 Codice civile, *Libro sesto, Titolo V, Della prescrizione e della decadenza*.

CAPITOLO I

la richiesta di devoluzione il *dominus* dovrebbe essere capace di cristallizzare il momento esatto in cui l'enfiteuta ha posto in essere un comportamento non corretto, peggiorando la qualità del fondo o non sfruttandolo a dovere. Oltretutto, il concedente dovrebbe sincerarsi che il peggioramento apportato alla sua proprietà non sia di carattere meramente temporale, in quanto semplice fase di predisposizione per la costruzione di un impianto o una struttura che in futuro possano invece aumentare la produttività o fertilità della terra²⁴. In tale ipotesi, cioè in presenza di domanda di devoluzione per negligenza dell'enfiteuta, la Corte di Cassazione con sentenza 13533 del 30 ottobre 2001 ha stabilito che «Ove sia dedotta la violazione di una obbligazione di non fare, la prova dell'inadempimento è sempre a carico del creditore, anche nel caso in cui agisca per l'adempimento»²⁵.

²⁴ M.M.F. BROLIN, *Enfiteusi e Devoluzione, profili ricostruttivi*, nota 488 p. 245; cfr. R. TRIFONE, *Dell' enfiteusi*, Zanichelli, 1969, pag. 32 e seguenti; S. ORLANDO CASCIO, *Studi sull'enfiteusi*, Flaccovio, 1951, pag. 312; gli autori specificano, e le sentenze della Corte di Cassazione negli anni ha espresso pareri concordi, rif. Cass. 27/07/1982 n. 4328 oltre che Cass. 7/06/1962 n. 1774, che per miglioramenti non possono intendersi le operazioni di manutenzione ordinaria o straordinaria, e neppure i «miglioramenti civili», che derivano cioè da scelte in capo ad organi politici, quali piani di riqualificazione urbana oppure la costituzione di un piano regolatore.

²⁵ Riguardo l'interpretazione dell'art. 972 del Codice civile vi sono alcune criticità. Secondo corrente maggioritaria, è possibile racchiudere la *ratio* della norma come obbligo a *facere* a carico dell'enfiteuta; nel qual caso, per principio di «vicinanza», in seguito alla richiesta di devoluzione da parte del concedente, ricade sull'utilista la dimostrazione dei miglioramenti apportati al fondo. Secondo altra scuola di pensiero, la norma racchiude in sé un obbligo di *non facere* riguardo al deterioramento. Richiamando l'articolo 1222 del Codice civile, *Inadempimento di obbligazioni negative*, nel quale si specifica che «Le disposizioni sulla mora non si applicano alle obbligazioni di non fare: ogni fatto compiuto in violazione di queste

SUL LIVELLO. OVVERO L'ENFITEUSI: CARATTERI GENERALI

Il proprietario che abbia concesso in enfiteusi l'utilizzo del proprio fondo da una parte mantiene il diritto di salvaguardia del possesso, potendo tutelarsi in ogni momento, salvo che sia avvenuta l'affrancazione, nei confronti degli atteggiamenti negligenti dell'enfiteuta; dall'altra però il suo intervento viene limitato dagli obblighi di controllo autonomo che sembrano essergli imputati, e soprattutto non può opporsi alla procedura di affrancazione a favore dell'utilista.

Il concedente può essere un privato, un soggetto dell'amministrazione statale, un ente ecclesiastico oppure un ente locale. Questi vantano un diritto alla riscossione di un canone, con periodicità annuale o infra-annuale; per gli enti ecclesiastici si deve effettuare un discorso separato rispetto agli altri due soggetti interessati, in quanto la loro autorità ha subito notevoli ridimensionamenti nel corso del tempo, a partire dal frazionamento dello Stato pontificio nel 1970²⁶. L'ente ecclesiastico assumeva le caratteristiche di un soggetto privato, non avendo alcun obbligo di reintegrazione dell'interesse collettivo a seguito della riscossione

costituisce di per sé inadempimento», si concretizza la tesi secondo cui, in tale situazione, sia in capo al concedente l'*onus probandi*.

²⁶ I terreni in possesso degli Enti ecclesiastici non partecipavano attivamente al gettito fiscale dello Stato e non erano oggetto di successioni *mortis causa*, non essendo quindi gravate nemmeno dalle imposte sulle successioni. Oltretutto, il fenomeno della «manomorta ecclesiastica», cioè le donazioni testamentarie di beni immobili da parte dei privati nei confronti della Chiesa sfociarono nel Medioevo in una situazione dai gravi risvolti economici, in cui la maggior parte degli immobili siti in Italia appartenevano allo Stato Pontificio ed ai suoi enti. Il pagamento del canone finanziava direttamente l'ente, senza alcun ritorno sulla comunità.

CAPITOLO I

di quanto dovuto; ad oggi, proprio come per la quasi totalità dei privati, questi enti hanno abbandonato le pretese sugli importi di natura enfiteutica ancora dovuti, anche se l'effettiva rinuncia circa il possesso dei beni immobili ecclesiastici deve approvata dalla Chiesa centrale. Il canone riscosso dagli Enti locali invece svolge una funzione sociale: questo si presenta come un'entrata derivante da una concessione, simile alla concessione demaniale, il cui corrispettivo, ai sensi dell'art. 199 TUEL, deve interamente essere utilizzato quale fonte di finanziamento per gli investimenti.

Appare lecito definire che nel caso di controversia legata ad enfiteusi tra soggetti privati sia ben delineato l'*iter* processuale necessario ad espletare il dibattito. Di più complessa argomentazione è invece il caso di un fondo concesso in enfiteusi da parte di un soggetto pubblico. Al riguardo è importante citare la Legge n. 3 del 7 gennaio 1974, che, in riferimento ai fondi siti nelle province venete e friulane di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Udine, Venezia, Verona e Vicenza converte *ope legis* il diritto di proprietà utilistica in diritto di proprietà pieno in capo all'enfiteuta²⁷, salvo il diritto di rimborso di un credito pecuniario

²⁷ «I diritti dei concedenti o direttari relativi ai rapporti regolati dalla legge 15 febbraio 1958, n. 74, nonché quelli relativi ad altre prestazioni fondiari perpetue, sono convertiti nel diritto di credito di cui all'articolo 2 della presente legge e salvo quanto disposto dal successivo articolo 3.» art. 1 Legge n. 3 del 1974. Vengono quindi incluse nella norma le enfiteusi, e per agglomerazione normativa, anche i livelli di carattere perpetuo.

SUL LIVELLO. OVVERO L'ENFITEUSI: CARATTERI GENERALI

in capo al concedente, pari a 20 volte il canone dovuto nel 1970, da estinguere in un anno e prescrivibile nei due successivi. Con la Legge n. 16 del 29 gennaio 1974 oltretutto venne stabilita l'estinzione dei rapporti perpetui e personali nati prima del 28 ottobre 1941 aventi prestazioni inferiori alle 1000 lire annue. La norma cita espressamente come destinatari dell'intervento «le amministrazioni e le aziende autonome dello Stato». A lungo è stato dibattuto riguardo l'inquadramento degli Enti pubblici territoriali in tale definizione, e solo nel 2006 la Corte dei Conti, Sezione Reg. contro. Campania con parere 18/2006, ha definitivamente riconosciuto i Comuni come soggetti non interessati dalla Legge 16/1974. Oltretutto, tale legge è stata infine abrogata nel 2008 con decreto-legge n.112, art.24, convertito nella Legge 133 dello stesso anno²⁸. Ciò che se ne deduce è che è stata data piena libertà ai Comuni di decidere riguardo le singole situazioni dei canoni enfiteutici gravanti sui fondi all'interno della propria giurisdizione²⁹.

²⁸ Il D.L.112/2008, anche definito *manovra d'estate*, pone la sua ragione d'essere nella «[...] straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni urgenti finalizzate alla promozione dello sviluppo economico e alla competitività del Paese», al fine di garantire la stabilità della finanza pubblica. Tale necessità ed urgenza giustificano l'utilizzo del decreto-legge, provvedimento con valore di legge redatto dal Governo, secondo quanto descritto dall' art.77 della Costituzione. Altresì si spiega anche la decisione di abrogare la Legge n. 16/1974, in quanto fonte di finanziamento per le casse dell'Amministrazione Pubblica.

²⁹ Al riguardo si è espressa la Sezione Regionale di Controllo della Campania con parere 18/2006, affermando che «La lettera della legge è chiara: i destinatari di essa sono unicamente le Amministrazioni e le Aziende autonome dello Stato.» La Corte avvalorò l'interpretazione attraverso gli atti n. 365 del Senato e n. 2460 della Camera dei Deputati della IV Legislatura; si individua una differenza sostanziale tra le competenze dell'amministrazione centrale e gli Enti locali: mentre la prima è legittimata a poter rinunciare alla riscossione dei canoni, Gli Enti non

CAPITOLO I

Sono venute così a scontrarsi gli interessi di due soggetti: da un lato, il privato che abbia ereditato o comprato un fondo su cui gravi un diritto di enfiteusi in capo al Comune, dall'altro l'interesse del Comune stesso a soddisfare la propria pretesa tributaria.

Si pone così il problema della definizione dei doveri dei Comuni rispetto al controllo ed alla amministrazione dei beni pubblici. Nel Libro III del Codice civile gli artt. 822 e seguenti vengono enunciate le norme che regolano il demanio pubblico³⁰ ed i doveri in capo all'amministrazione circa la loro organizzazione. In

possono operare unilateralmente ed in modo generalizzato una rinuncia ai propri diritti erariali, in quanto verrebbe meno la funzione collettiva svolta dai canoni ed «Il Comune, in quanto rappresentante della comunità e referente di tali antiche proprietà collettive, o meglio di quanto rimane di esse dal punto di vista pubblicistico, è titolare di censi, livelli, canoni o altre prestazioni similari, indipendentemente dalla esistenza o meno del titolo di proprietà in testa al comune del singolo immobile.» L'interpretazione proposta è quindi quella di una ricognizione puntuale delle singole fattispecie di livelli, canoni enfiteutici, censi, presenti sul terreno comunale e la loro devoluzione o affrancazione.

³⁰ A. JANNARELLI e F. MACARIO, *Commentario del Codice civile. Della proprietà. Artt. 810-868*, Utet giuridica, 2012, pag. 97 e seguenti. Gli autori attraverso l'analisi dell'art. 822 del Codice civile riconducono la divisione effettuata da codice circa la divisione dei beni pubblici ad una *ratio* più formale che sostanziale, distinguendo i beni del demanio, di cui al comma 1, dai beni facenti parte del patrimonio indisponibile dello Stato, di cui al comma 2 della norma. I beni del demanio sono caratterizzati dalla loro condizione giuridica, secondo quanto descritto dall'art. 823, che li qualifica come inalienabili e impossibilitati ad essere fonte di diritti verso terzi, tranne che per quanto espressamente indicato dalla legge; mentre i beni del patrimonio indisponibile sono quelli aventi una rilevante funzione pubblicistica. Gli autori riconducono le due categorie qui citate alla disciplina della Proprietà pubblica, caratterizzata dalla titolarità in capo allo Stato ed agli altri Enti pubblici di doveri circa la gestione e la salvaguardia dell'interesse collettivo, ravvisando l'esistenza «doveri amministrativi piuttosto che diritti per il loro titolare nominato», citazione di CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, in Mazarroli, Pericu, Romano Alb., Roversi Monaco, Scoa (a cura di), *Diritto amministrativo*, II, Bologna, 2005, pagg. 180-181.

SUL LIVELLO. OVVERO L'ENFITEUSI: CARATTERI GENERALI

particolar modo l'art. 827³¹, pur nella sua sinteticità, incorpora in sé la *ratio* più profonda delle dette norme: la volontà di non lasciare abbandonata alcuna area, sfruttando in pieno le potenzialità della terra, riportando in capo allo Stato, rappresentato dalle proprie amministrazioni, il diritto di reclamare la proprietà di tutto ciò che per incuria dei privati o altre cause non imputabili a nessuno, sia rimasto senza un possessore. Al riguardo si è espressa la Sezione II della Cassazione civile con Sentenza n. 4975 del 2 marzo 2007, riconoscendo in capo allo Stato non una presunzione di possesso di qualsiasi immobile di cui non si rilevi l'appartenenza, piuttosto un effetto giuridico derivante da una situazione di fatto, cioè lo stato di abbandono, che trova il proprio fondamento nel diritto. Nel caso in cui un soggetto privato decida volontariamente, o per cause a lui non imputabili quali morte o simili, di rinunciare alla proprietà del bene immobile, lo Stato acquisterà il possesso dello stesso a titolo originario e non derivativo.³²

³¹ «I beni immobili che non sono di proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato» art. 827 C.c., Libro terzo, Capo II, *Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*.

³² DANIELA RIVA, *Rinuncia abdicativa al diritto di proprietà*, Federnotizie, approfondimento giuridico del 20/06/2018. L'autrice, citando l'art. 827 Codice civile, riporta come non sia contemplato nell'ordinamento italiano il concetto di *res nullius* per il possesso di beni immobili, che è la legge stessa a prevedere l'acquisto all'origine del bene in capo allo Stato, a seguito dell'effetto della rinuncia abdicativa del privato. Anche il Tribunale di Palermo, con sentenza del 20 febbraio 2001, ribadisce la funzione sociale dello Stato quale acquirente unico in caso di abdicazione del possesso, ruolo definito dalla legge in favore dell'acquisto *ab origine*.

CAPITOLO I

Quanto espresso nel Codice civile però deve essere confrontato con la realtà del mondo odierno. Dopo la Seconda Guerra Mondiale l'Europa si trovò in una posizione instabile, dettata da una forte condizione generale di povertà e miseria, in cui una ripresa economica, al pari di quella psicologica, sembrava di difficile attuazione. In questo contesto, sotto l'influenza delle ideologie collettivistiche gli stati dell'Europa occidentale, tra cui l'Italia, attuarono programmi di nazionalizzazione dei settori economici strategici³³; il fine era quello di appropriarsi dei fattori produttivi capaci di fornire servizi utili alla comunità. Nacque il concetto di Stato pianificatore³⁴, in cui l'iniziativa imprenditoriale dei privati venne subordinata alle necessità collettive, difese dallo stato centralizzato.

³³ La necessità di stabilità portò alla decisione di adottare una politica di pianificazione e programmazione che prevedesse l'integrazione dell'intervento dello Stato insieme a quello dell'iniziativa privata. È la Costituzione stessa attraverso l'art. 43 a garantire l'espropriazione ed il trasferimento di imprese o fonti di servizi ritenuti socialmente utili nelle mani dello Stato; al riguardo Anna Papa, Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope", nel suo articolo *Passato e (incerto) futuro delle "nazionalizzazioni" tra dettato costituzionale e principi europei*, pubblicato sulla rivista online di diritto pubblico italiano, comparato, europeo *Federalismi.it* il 25 ottobre 2019, ricorda lo scopo dell'assemblea costituente di conciliare ideologie e posizioni diverse, mantenendo però saldo il principio di riconoscimento nella neo nata Repubblica. In tale ottica si può comprendere perché in una prima fase del dopoguerra l'imprenditore pubblico abbia avuto un ruolo rilevante, centralizzando e pianificando l'andamento economico italiano; di seguito però, sempre in virtù dei principi di equilibrio tra Stato e cittadini, continua l'autrice, si è assistito ad un periodo di privatizzazioni e concessioni private, per diverse motivazioni, tra cui il risanamento del debito pubblico.

Cfr. F. GALGANO, Art. 43, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1982, pag. 193.

³⁴ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2019, pag.33.

SUL LIVELLO. OVVERO L'ENFITEUSI: CARATTERI GENERALI

Solo a partire dagli anni Ottanta, inizio Novanta per l'Italia, l'avvento delle nuove ideologie neoliberiste portò ad una progressiva liberalizzazione e privatizzazione³⁵ della *res publica*, che sfociò poi in una continua capillarizzazione dell'amministrazione, con imputazione di poteri sempre più crescenti in capo alle Regioni ed agli Enti locali.

È dall'evoluzione del modo di concepire il bene del cittadino che bisogna partire per delineare una linea di pensiero coerente da parte dell'amministrazione pubblica e dei suoi Enti, in modo da regolare i rapporti in essere da lungo tempo con i privati alla luce del nuovo meccanismo sociale, economico e politico su cui si muove la nostra società.

L'intervento dello Stato è necessario per la salvaguardia dei diritti della collettività. Da un punto di vista economico, lo Stato è il soggetto che si occupa di fornire servizi alla comunità che altrimenti non verrebbero sostenuti dai privati,

³⁵ Al riguardo nel 2001 è stato pubblicato *Il libro bianco sulle Privatizzazioni*, a cura del Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica. Come si può leggere dal sito internet ufficiale del Ministero delle Economie e delle Finanze, nell'area *privatizzazioni*, nell'articolo *Le privatizzazioni avviate negli anni Novanta*, questo documento frutto di un intenso ciclo di dismissioni di *assets* pubblici, rappresenta la prova della necessità e della volontà dello Stato di diminuire il debito pubblico in maniera consistente, determinando tra il 1992 ed il 2005 un gettito di introiti nelle casse pubbliche pari a circa 100 miliardi di euro. Contestualmente, l'apertura alla privatizzazione ha dato slancio allo sviluppo del mercato dei capitali, spingendo l'Italia ad allinearsi alle necessità dell'economia globalizzata.

CAPITOLO I

o che se lasciati alla libera commercializzazione potrebbero portare a diseguaglianze sociali³⁶.

³⁶S. STAFFOLANI, *Microeconomia, introduzione all'economia politica*, McGraw Hill, 2011, pag. 442-443, afferma che fornendo beni pubblici, lo Stato può migliorare l'efficienza del sistema economico; attraverso l'analisi dei costi e benefici riguardo la costruzione e l'utilizzo di un bene pubblico lo Stato può valutare se i benefici per la collettività sono superiori ai costi, e promuovere l'azione attraverso la tassazione degli individui. Anche nel caso dei canoni enfiteutici, lo Stato può considerare l'esistenza o meno dell'economicità della riscossione, potendo ritenere se ci siano i presupposti per l'estinzione dei debiti, causati dalla passività degli Enti locali.

CAPITOLO II

BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

I temi principali di questo capitolo sono due: la definizione dei doveri delle Regioni, delle Province e dei Comuni alla luce di quanto espresso dall' art.119 della Costituzione ed i procedimenti attuati da differenti Enti locali riguardo la definizione dei canoni enfiteutici e del capitale di affrancazione in capo al cittadino. Nella prima parte, attraverso gli studi di eminenti autori e testimonianze storiche, è stato approfondito lo sviluppo dell'autorità della Pubblica Amministrazione congiuntamente alla nascita di strutture amministrative decentralizzate e via via sempre più autonome. Sono state definite le competenze degli Enti locali con particolare attenzione ai vincoli finanziari imposti, così come riportati dal Testo Unico degli Enti Locali. Al riguardo si è reso necessario integrare la trattazione con un breve approfondimento circa la natura dei beni pubblici e dei beni comuni, al fine di poter trovare una soluzione al problema della demanialità dei fondi gravati da usi civici e quindi per loro stessa natura imprescrittibili, inalienabili ed inusucapibili. Supportati dagli studi di esponenti della dottrina, dalle sentenze e dalle leggi che negli anni si sono susseguite sull'argomento, è stato possibile fornire un'interpretazione positiva circa la possibilità di superamento del problema della demanialità dei fondi, riconoscendo che la funzione collettiva in capo al terreno col tempo si è trasferita ai canoni ed al capitale di affrancazione, rendendo la proprietà del bene privata. In secondo luogo è stato effettuato un report circa il metodo di calcolo dei corrispettivi dovuti per legge dagli enfiteuti; è stata riportata la risoluzione attuata nelle province della regione Veneto e la ratio della scelta di tale procedimento, rimasto inattuato nel resto d'Italia; a conferma della difficoltà di determinazione delle somme dovute dai cittadini si è citato il caso del Comune di Bracigliano, nel sud Italia, da cui si evince un quadro normativo anacronistico; il calcolo dei canoni dovuti e del capitale di affrancazione non rispecchia la situazione odierna dei fondi e non riconosce alcun merito ai cittadini che, non contattati o avvertiti per anni ed in alcuni casi decenni dai rispettivi Comuni, hanno continuato ad occuparsi dei terreni, spesso ignari dell'esistenza di gravami sugli stessi. I costi per l'affrancazione risultano troppo elevati e dissimili dalla realtà, in forza anche della necessità dell'intervento da parte di professionisti abilitati, quali geometri, commercialisti, avvocati e non solo, le cui prestazioni risultano a carico degli utilisti.

2.1 I beni pubblici

Il titolo V della Costituzione, «Le Regioni, Le province, i Comuni,» definisce le competenze e gli ambiti di autonomia delle amministrazioni territoriali, riconoscendo in capo a queste la capacità di istituire propri statuti e regolamenti,

CAPITOLO II

nei limiti di coerenza e subordinazione alla Costituzione stessa³⁷. Da quanto emerso dalla riforma dell'art. 114 della Costituzione, il meccanismo della Pubblica Amministrazione si configura come un ordinamento unico "composto da una pluralità di ordinamenti territoriali minori, fra di loro equiordinati e dunque connotati da una pari dignità istituzionale"³⁸. La *ratio* della norma, strettamente connessa all'art. 5 della Costituzione, benché simile, incorpora in sé enormi differenze rispetto ad un ordinamento tipicamente federale; in un sistema come quello americano tedesco, l'autonomia degli Enti territoriali determina una netta divisione rispetto alla competenza dello Stato centrale, concetto che sarebbe in netta opposizione col nuovo Titolo V della Costituzione³⁹. Tale sistema è figlio di quanto accaduto nel secolo scorso; se nel ventennio fascista si è assistito ad un'ideologia statalista, in cui il controllo centrale di ogni ambito economico e politico era nelle mani dello Stato⁴⁰, e di conseguenza sottomesso alla volontà del

³⁷ Art.114 Costituzione, Titolo V

³⁸ S. GAMBINO, *L'ordinamento repubblicano: fra principi costituzionali e nuovo assetto territoriale dei poteri*, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2004, pag.5

³⁹ S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, 2003, pag.27 e ss;

M. OLIVETTI, *La repubblica delle autonomie*. In senso critico alla pari dignità degli Enti locali e lo Stato, A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2004, pag. 173, «né tale parità può dirsi consistere in una loro pari dignità, che non si sa bene cosa significhi sul piano giuridico».

⁴⁰«La nostra formula è questa: tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato. [...] Di che male abbiamo sofferto noi? Di un prepotere del Parlamento. Quale il rimedio? Ridurre il prepotere del Parlamento. [...] Queste le ragioni per cui io metto il potere esecutivo in prima linea fra tutti i poteri dello Stato; perché il potere esecutivo è il potere onnipotente e onnioperante nella vita di tutti i giorni della Nazione». BENITO MUSSOLINI, *Discorso per il terzo*

BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

Capo del Governo e dei suoi collaboratori, con la Costituzione del 1948 vi è stata la volontà di disciplinare e redistribuire il potere assoluto centralizzato; solo dagli anni Settanta però si è assistito all'attuazione del disegno costituzionale del regionalismo⁴¹, il cui fine era, ed è tuttora, la creazione di un sistema policentrico, basato su più livelli, in cui attraverso il riconoscimento dell'identità di amministrazioni autonome a varie grandezze su tutto il territorio, sia possibile migliorare l'efficienza dell'amministrazione pubblica centrale⁴². Lo Stato

anniversario della marcia su Roma, Milano, 28/10/1925. Da questo breve estratto è facile comprendere l'idea di Stato di Mussolini e del fascismo: il parlamento svuotato di ogni carica ed un accentramento totale nelle mani del partito fascista a capo di un governo inscindibile, capace di controllare ogni ambito ed area sociale, politica ed economica.

⁴¹ L'Assemblea costituente si trovò dinnanzi alla delicata decisione di istituire Enti pubblici territoriali, distaccati e finanziariamente autonomi rispetto allo Stato; benché vi fossero timori e preoccupazioni circa la definizione di tali amministrazioni decentralizzate, come riportato da G. ROLLA, *L'evoluzione dello stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, 2019, pag. 91, prevalse la volontà di costituire un assetto istituzionale intermedio, in modo da contenere eventuali focolai di movimenti antiunitari. Da qui la nascita dell'art. 5 della costituzione, caposaldo dell'equilibrio tra decentramento ed unificazione.

Cfr. G. BERTI, *Art. 5, in Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, vol. I, Bologna-Roma, 1975, pag. 277; R. BIFULCO, *Art. 5, in Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Milano 2006, pag. 136 ss. Sulla stessa linea interpretativa il più recente commento alla disposizione di G. RIVOSACCHI, *Articolo 5, La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, Vol. I, a cura di F. Clementi et al., Bologna 2018, 41ss.

⁴² Cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo, Capitolo I*, pagg. 39 e seguenti circa il disegno costituzionale del regionalismo e le riforme degli anni Novanta.

G. DE MURO, *Commento all'art. 114 della Costituzione*, Utet, 2006, pag. 6: «Il significato di attribuire al primo comma dell'art. 114, è di conseguenza, rappresentato dalla novità del riconoscimento di una posizione paritaria a tutti gli enti costitutivi della Repubblica. [...] garantendo nel contempo una pluralità di differenti interessi territoriali che, pur articolati in differenti ordinamenti, si riconoscono in unica Repubblica.»

CAPITOLO II

regionale si pone in una posizione intermedia tra lo Stato centralizzato e lo Stato federale⁴³. In nome di tale finalità Regioni, Province, e Comuni sono legittimate ad occuparsi di quanto riconosciuto sotto la propria potestà, tra cui l'organizzazione dei beni di natura pubblica⁴⁴. È infatti da questa considerazione che è importante partire per definire la casistica dei fondi *de facto* di proprietà di un cittadino, ma su cui ancora gravi un diritto di natura enfiteutica, o di livello, in favore dell'Ente locale. Non è raro che su un fondo gravi un uso civico⁴⁵, cioè un diritto di godimento collettivo su un bene immobile, spettante ad una collettività⁴⁶. Gli usi civici sono stati suddivisi dal Legislatore in due principali categorie:

⁴³ G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001.

⁴⁴ C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2004, pag. 14: «Se si esaminano le funzioni così come attribuite dalla nostra Costituzione alle Regioni [...] si deve concludere che queste ultime svolgono funzioni [...] di potestà, di scelta politica a livello primario, con la conseguenza di differenziarsi nettamente rispetto agli enti territoriali minori.»

⁴⁵ La dottrina degli usi civici deriva dall'ordinamento feudale. Cfr. E. CORTESE, *Domini collettivi*, *Enc. Dir.*, Vol. XIII, Milano, 1964. Pag. 913 ss. F. MACARIO E C. MARSEGLIA, *Usi civici, commentario del Codice civile. Della proprietà.*, Vol. IV, *Leggi Collegate*, Torino 2013, pag. 965 ss.

⁴⁶ Legge 168/2017, Legge 1766/1926, Regolamento di Legge n. 322/1998. Regolamento di attuazione n. 332/1928.

G. ASTUTI, *Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia*, 1954, pag. 36 ss; O. FANELLI, *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive*, Milano, 1991. I. CACCIAVILLANI, *Gli usi civici*, Roana, 1984. G. PALERMO, *I beni civici, la loro natura e la loro disciplina*, *Usi civici, ieri e oggi*; Padova, 2007, pag. 64 e ss, U. PETRONIO, *Usi civici*, *Enc. Dir.*, Vol. XLV, pag. 931 ss.

BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

1-Terre di proprietà collettiva;

2-Terre di proprietà su cui grava un diritto di uso civico in favore della collettività;⁴⁷

Le terre di proprietà collettiva sono assimilabili ai beni comuni, quei beni cioè che solitamente sono di proprietà dello Stato e che assolvono per loro natura all'interesse sociale, servendo non direttamente l'amministrazione, ma la collettività⁴⁸. Non è dunque importante l'effettivo proprietario del terreno, bensì la sua stessa utilità verso la comunità che permette di connotare tale terra come demanio civico. A ragione la dottrina nel dare la definizione degli usi civici riconduce la loro natura a quella di *res communis omnius*, ribadendo che questi non sono necessariamente beni pubblici, in quanto in questo caso l'unico proprietario ammesso sarebbe lo Stato, ma mantengono il loro valore sociale a priori del possesso della proprietà, che sia in mano ad un soggetto di natura pubblica o privata. Per poter meglio comprendere la differenza tra i beni comuni ed i beni pubblici appare opportuno riportare uno schema proposto in dottrina⁴⁹.

⁴⁷ Livelli: cenni brevi, approfondimento giuridico pubblicato su *Federnotizie* il 13/04/2017.

⁴⁸ A. LUCARELLI, *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, 10/09/2011, Articolo giuridico pubblicato sulla rivista giuridica spagnola *Espaço Jurídico*.

⁴⁹ M. FRANZINI, *Il significato dei beni comuni*, reperibile sul portale *Labsus- Laboratorio per la sussidiarietà*, 2011, paper n. 21, propone una tabella semplice ma efficace per un'agevole inquadratura di ciò che appartiene alla categoria dei beni pubblici, dei beni comuni, dei beni privati e dei beni di *club*.

CAPITOLO II

a)

	RIVALE	NON RIVALE
ESCLUDIBILE	Beni privati	Beni di club
NON ESCLUDIBILE	Beni comuni	Beni pubblici

Questo schema si basa su uno studio dal punto di vista economico dei beni comuni, inquadrandoli come quei beni che non possono essere sottratti alla collettività, cioè che non appartengono in maniera esaustiva ad un singolo ed a cui tutti potenzialmente possono accedere; questi beni però sono rivali, nel senso che l'utilizzo del bene da parte di un soggetto limita l'utilizzo dello stesso bene da parte di un altro⁵⁰. L'esempio riportato in dottrina è quello del pascolo, a cui

⁵⁰ Franzini utilizza il termine «rivalità» al posto di «sottraibilità», che invece era stato adottato in precedenza da dottrina maggioritaria e dalla studiosa e vincitrice del premio Nobel per l'Economia del 2009, Elinor Ostrom, per sottolineare l'impossibilità dell'uso contemporaneo dello stesso bene. Elinor Ostrom ha ricevuto il Nobel, insieme a Oliver Williamson, proprio in virtù delle sue ricerche sui beni comuni, attraverso la definizione di una teoria mista, distante sia da quella statalista di Garrett James Hardin, descritta nel suo articolo *The Tragedy of the Commons*, pubblicato nel numero 162 della rivista *Science* nel 1968, sia da un modello di tipo

BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

tutti possono accedere ma con concreti limiti di contemporaneità. La differenza tra i beni comuni ed i beni pubblici viene identificata dunque dalla non rivalità dei secondi.

Quanto detto porta ad una considerazione e a una questione di massima importanza: nel caso ci si trovi ad ereditare o comprare in buona fede una terra di proprietà collettiva che, come si è visto, è riconducibile alla fattispecie dei beni comuni e quindi non escludibile, su cui gravi un contratto di enfiteusi o livello, è comunque possibile far valere il proprio diritto di proprietà?

Secondo quanto riferito dal Codice civile, Libro Terzo, *Della proprietà*, Titolo I, Capo II, *Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, i beni demaniali pubblici sono inalienabili, imprescrittibili ed inusucapibili. Questo comporta che un fondo gravato da uso civico non possa essere liberamente commercializzato, tranne che nei casi previsti dalla legge⁵¹. Medesimo trattamento spetta ai beni di stessa natura di proprietà delle Regioni e degli Enti locali. Proprio in questa ottica va interpretata la Legge n.1766/1927, che riconosce espressamente la possibilità per l'enfiteuta, o più nello specifico per

privatistico, che riconduce in capo alla sola autogestione dei cittadini l'utilizzo dei beni di utilità collettiva.

⁵¹ Art.823 Codice civile.

CAPITOLO II

chi sia in obbligo del pagamento di canoni di natura enfiteutica, di affrancare le terre concesse dalla Regione o dal Comune, e disciplina la liberazione o liquidazione dei fondi dagli usi civici, in modo tale che il privato possa assumerne la proprietà.

Si pone oggi il problema di un cittadino che scopra l'esistenza di usi civici che gravano su un suo terreno. L'enfiteuta originario potrebbe aver lasciato in eredità *mortis causa* il fondo, e nell'arco di più generazioni si è venuta a perdere la conoscenza della natura enfiteutica della concessione, determinando una convinzione di piena proprietà sul terreno. Nel caso in cui nemmeno il Comune abbia provveduto nel tempo a richiedere il pagamento dei canoni e non abbia in nessun modo informato i successivi utilisti dei loro obblighi, la condizione di possesso abusivo può essere regolarizzata grazie alla *interversio possessionis*⁵². In accordo con quanto stabilito dall' art. 1147 Codice civile riguardo al possesso di cose fuori commercio⁵³, va specificato che attraverso il mutamento della

⁵² Art.1141 Codice civile: «Si presume il possesso in colui che esercita il potere di fatto, quando non si prova che ha cominciato a esercitarlo semplicemente come detenzione [...]» al riguardo BARASSI, *Diritti reali e possesso*, II, *Il possesso*, Milano, 1972, pag. 70 ss;

R. Sacco e R. Caterina, *Il possesso*, Tratt. Cicu-Messineo- Mengoni, Milano, 2000, pag. 454-455

U. NATOLI, *Il possesso*, Milano 1992, pag. 173-177

R. FORTINO, *Tutela possessoria, Animus possidenti e mera tolleranza altrui*, breve commento all'art. 1040 C.c. e seguenti, Diritto&diritto, portale giuridico, Diritto.it

⁵³ «Il possesso di cose di cui non si può acquistare la proprietà è senza effetto. [...]» art. 1145 Codice civile, *Possesso di cose fuori commercio*. Riguardo alla distinzione tra *res in commercio* e *res extra commercio* appare lecito riportare quanto descritto dal Professor A. Lucarelli nel suo

BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

detenzione del possesso, l'utilista odierno non eccepisce il possesso del fondo, bensì regolarizza la sua posizione da enfiteuta, in quanto gli viene riconosciuto il subentro nella condizione di soggetto avente diritto di godimento su bene altrui⁵⁴.

È possibile effettuare lo stesso ragionamento nell'eventualità in cui l'odierno utilista del fondo abbia in precedenza comprato la proprietà esclusiva del terreno dal venditore ritenendo, in buona fede, che questi fosse il legittimo possessore⁵⁵.

La possibilità di legittimare la propria posizione deriva dal sostanziale disinteresse dell'Ente locale: nel caso in cui il Comune non sia mai intervenuto, direttamente o attraverso i suoi uffici, per richiedere il pagamento dei canoni o la regolazione ovvero la devoluzione del fondo, nonché nel caso in cui non abbia contestato il negozio, si può presumere che non vi sia più alcun tipo di utilità collettiva sopra il bene, né una necessità inderogabile in capo al Comune concedente, che accetta

già citato articolo di approfondimento giuridico; i beni pubblici, a seguito della politica di privatizzazione in atto dagli anni Novanta hanno assunto sempre più la connotazione dei beni di proprietà privata, divenendo via via sempre più facilmente commerciabili; i beni comuni invece, assolvendo ad una funzione di utilità collettiva, sembrano rientrare nei beni non liberamente commerciabili. Resta però importante dimostrare che questa utilità sia effettivamente esistente, e non lo strascico di una condizione ormai anacronistica.

⁵⁴ Appare così essere rispettato anche l'art. 1164 Codice civile, *Interversione del possesso*, in quanto attraverso la regolarizzazione della propria posizione di proprietario di diritto minore in *res* altrui, non si usucapisce la piena proprietà del bene. Una volta però ottenuta la qualifica di enfiteuta, sarà possibile per il soggetto affrancare il fondo secondo quanto stabilito dall' art. 971 Codice civile.

⁵⁵ In questo caso appare applicabile la *ratio* dell'articolo 1160 del Codice civile, che identifica in venti anni l'usucapione dei diritti reali di godimento, diminuiti a dieci in caso di acquisto in buona fede da un *falsus procurator*. Il compratore usucapisce la posizione di enfiteuta.

CAPITOLO II

implicitamente l'ingresso nel nuovo utilista nel fondo. A tale proposito, va ricordato che gli Enti locali, vista la propria indipendenza finanziaria, legittimata dall' art. 119 della Costituzione, sono tenuti ad assicurare il corretto funzionamento della pretesa tributaria di competenza; spetta ai Comuni dunque assicurarsi di riscuotere canoni, imposte e somme dovute a qualsiasi titolo dalla comunità, perfezionando il sistema del così detto federalismo fiscale.

2.2 Il federalismo fiscale degli Enti locali: le risorse finanziarie degli Enti locali

Come già detto, dalla seconda metà del secolo scorso in Italia ha preso piede un'inversione di rotta rispetto al centralismo statale che aveva connotato il periodo precedente; dagli anni Settanta sono stati istituiti nuovi apparati a livello Regionale, con la finalità di creare uno Stato multidimensionale, capace di regolamentarsi su più livelli. Il punto di arrivo di questo processo ideologico prima, e giuridico poi, è stata certamente l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"⁵⁶. La *ratio* delle modifiche apportate agli articoli della Costituzione bene si integra col processo di riformulazione del sistema amministrativo italiano

⁵⁶ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24/10/2001. Sono stati modificati o integrati i seguenti articoli della Costituzione: artt.114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 127,132. Sono stati abrogati gli artt. 115, 124, 128, 129, 130 ed il comma 1 art. 125.

BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

volto a riconoscere autonomia finanziaria e decisionale alle Regioni ed ai Comuni riguardo le competenze loro riconosciute⁵⁷.

Dal confronto tra l'art. 117 e l'art. 119 è possibile trarre importanti riflessioni; nel primo vengono elencate le materie di esclusiva competenza dello Stato, in riferimento agli ambiti decisionali di importanza nazionale, finalizzati a mantenere la coesione e la finalità d'intenti fra tutti gli organi dell'amministrazione pubblica; il secondo invece garantisce l'autonomia dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni; questi hanno un proprio patrimonio e possono modificare il proprio sistema delle fonti al fine di finanziare spese per l'investimento sul territorio.

Se da una parte si è cercato di attuare quello che viene definito un sistema basto sul federalismo fiscale⁵⁸, dall'altro non mancano le testimonianze di

⁵⁷B. CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e Autonomia fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002. Al riguardo l'autore reputa la revisione costituzionale dell'art. 119 «avrà grandi influenze sull'interpretazione di tutta la Costituzione.» Al riguardo, circa la portata della norma R. BIN, *Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale, rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, pag. 314. l'autore riconosce un cambiamento nei rapporti tra lo Stato e gli Enti, superando lo schema gerarchico in tutela degli interessi nazionali, in risposta alle esigenze unitarie della Repubblica.

⁵⁸ R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*. in Astrid, 24 maggio 2009: «L'attuazione del federalismo fiscale ha infatti implicazioni così profonde sull'assetto dei rapporti interistituzionali da riguardare l'intera forma di Stato, non solo nella sua accezione territoriale di distribuzione del potere sul territorio, ma anche in quella più ampia di rapporto tra Stato e società». L'autore a pag. 6 assume una posizione positivista circa il processo di raccordo tra Governo, Parlamento, Enti territoriali ed organi tecnici,

CAPITOLO II

autorevoli autori che ritengono che la lacunosità delle norme sul tema e l'ambiguità dei limiti di giurisdizione tra le varie autorità amministrative siano ostacoli tutt'altro che superati. Parte della dottrina⁵⁹ ha posto l'attenzione sulla «(in)attuazione» della portata della norma, facendo riferimento alla citata sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2004 nella quale viene rimarcata la necessità di una disciplina transitoria⁶⁰ che possa permettere di superare l'incertezza della discrezionalità potestativa; infatti è ancora troppo limitata l'autonomia decisionale in capo alle Regioni ed agli Enti, i quali dovrebbero avere la possibilità di organizzare una propria struttura finanziaria, sulle basi di una

affermando che gli ordinamenti federali sono sistemi complessi, che si basano sul principio fondamentale di lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo, richiamando l'art. 2, comma 2, lett. b) della legge 42/2009. Cfr L. ANTONINI, G. VITALETTI, *L'urgenza del federalismo fiscale e la proposta dell'Alta Commissione, Federalismo fiscale*, 1/2007, Pag. 77 ss.

P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell' art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, Milano, 23 novembre 2001, pag. 3 e ss. Il federalismo fiscale derivante dal nuovo Titolo V della Costituzione «prevede (i) la ripartizione dei poteri legislativi e dei poteri di amministrazione tra i diversi livelli di governo presenti in Italia, (ii) i mezzi di finanziamento di Regioni ed Enti locali e le regole di perequazione, (iii) la possibilità di forme di autonomia differenziata per le Regioni a statuto ordinario.»

⁵⁹ Mario Bellocci, Paolo Passaglia, *Nota illustrativa della giurisprudenza costituzionale concernente l'art. 119 della Costituzione, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*. Il secondo capitolo della nota viene intitolato *Il nuovo articolo 119 della Costituzione: la sua portata e la sua (in)attuazione*, con una non celata critica al mancato sviluppo pratico della norma.

⁶⁰ «L'entrata in vigore della riforma del Titolo V non sembrerebbe aver inciso affatto sui comportamenti del legislatore ordinario, il quale affronterebbe il tema cruciale dell'autonomia finanziaria come se l'art. 119 non avesse subito alcun mutamento, ed anzi mostrerebbe di voler retrocedere rispetto alle timide innovazioni introdotte dal legislatore precedente alla riforma stessa.»

BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

coordinazione nazionale garantita dalla coesione con la normativa di Stato, ma che non sia una semplice derivazione verticale imposta dal bilancio statale.

La profondità delle divergenze tra l'art. 117 e l'art. 119 della Costituzione è stata causa negli ultimi anni di numerosi confronti tra Stato e Regioni, spesso con queste ultime soccombenti. Un esempio di ciò è riscontrabile nella Legge costituzionale n.1 del 20 aprile 2012, la quale ha riconosciuto come di competenza esclusiva dello Stato l'armonizzazione dei bilanci pubblici, secondo quanto riferito dall'art. 117 della Costituzione, di fatto escludendo l'area decisionale della Regione⁶¹.

Attraverso una maggiore indipendenza finanziaria, amministrativa e decisionale delle Regioni e degli Enti locali, ferma restando come ineccepibile la coincidenza degli interessi tra lo Stato e gli altri Enti costitutivi di cui all'art.119

⁶¹ «La legge costituzionale n. 1 del 2012 è entrata in vigore il 1° gennaio 2014. Di conseguenza, a partire da tale data la legislazione statale in materia non si limita più ai soli principi fondamentali, ma si espande anche alla normativa di dettaglio. A ciò si accompagna l'attribuzione contestuale allo Stato della potestà regolamentare in materia, in forza del comma sesto del medesimo articolo 117 Cost. e il conseguente venir meno della competenza regolamentare delle Regioni.» Servizio Studi, Dipartimento bilancio, Senato della Repubblica, *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale, Dossier XVII Legislatura*, marzo 2017 pag. 3 e ss. Anche in questo documento, il Servizio Studi della Camera del Senato e della Camera dei deputati ha ribadito l'inattuazione dell'art.119, derivante dalla mancata applicazione in tutta la sua estensione della Legge 42/2009, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*.

CAPITOLO II

della Costituzione, sarebbe possibile attuare una semplificazione burocratica ed una connessione più diretta tra i cittadini e gli organi amministrativi.

In capo agli Enti rimane comunque l'obbligo di equilibrio di bilancio⁶², condizione riconosciuta come essenziale per qualsiasi gestione pubblica⁶³. Tale equilibrio rappresenta un valore assoluto e funge come garanzia dei diritti⁶⁴ per le future generazioni, in quanto la contrazione di debito pubblico rappresenta un costo rilevante da sostenersi per le generazioni future, concetto in netto contrasto con la finalità di equità intergenerazionale.⁶⁵

⁶² Servizio Studi, Camera dei deputati, XVIII Legislatura, 31 marzo 2020: «Le Regioni e gli Enti locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo [...] secondo la disciplina contabile armonizzata di cui al D. Lgs. 118/2011 e le disposizioni del TUEL di cui al D. Lgs 267/2000»

⁶³ Art.3 Legge 243 del 2012, in riferimento cfr. art. 97 Costituzione, Titolo III, Sezione II. Riguardo la riforma della Legge costituzionale n. 1/2012 si citano a titolo esemplificativo: F. Bilancia, Note critiche sul c. d. pareggio di bilancio, Associazione dei costituzionalisti.it, 2012; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio, un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, forumcostituzionale.it, 2012; CABRAS, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della Finanza pubblica*, Forumcostituzionale.it, 2012; M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di Bilancio secondo la teoria economica, Note critiche*, Amministrazioneincammino.it, 2012.

⁶⁴ A. MORRONE, *Pareggio di bilancio*, Rivista AIC, 2014, pag. 12

⁶⁵ Al riguardo, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 184/2016 ha dichiarato che il bilancio è un bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività». A questo proposito L. ANTONINI, *La Corte Costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, Rivista AIC, 2018, pag. 1 ss.

BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

Riguardo alle fonti di finanziamento degli Enti locali l'art. 199 del TUEL⁶⁶ esplica quali siano le modalità di reperimento per l'attivazione degli investimenti:

- a) entrate correnti destinate per legge agli investimenti;
- b) avanzo di parte corrente del bilancio, costituito da eccedenze di entrate correnti rispetto alle spese correnti aumentate delle quote capitali di ammortamento dei prestiti;
- c) entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali, riscossioni di crediti, proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni;
- d) entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato, delle regioni, da altri interventi pubblici e privati finalizzati agli investimenti, da interventi finalizzati da parte di organismi comunitari e internazionali;
- e) avanzo di amministrazione, nelle forme disciplinate dall'articolo 187;
- f) mutui passivi;
- g) altre forme di ricorso al mercato finanziario consentite dalla legge.

Queste fonti di finanziamento sono necessarie per sostenere le spese di gestione; la valutazione dell'attendibilità delle spese correnti va valutata rispetto agli

⁶⁶ Decreto Legislativo n.267 del 18 agosto 2000.

CAPITOLO II

obiettivi definiti dagli organi amministrativi. Il CNDCEC⁶⁷ propone il seguente schema di specificità delle voci della spesa: 1) spese per il personale e sue limitazioni⁶⁸; 2) spesa per incarichi di collaborazione autonoma; 3) spesa per acquisto di beni, prestazioni di servizi e utilizzo di beni di terzi⁶⁹; 4) spesa per trasferimenti⁷⁰; 5) spesa per oneri straordinari della gestione corrente; 6) fondo svalutazione crediti; 7) spesa per fondo di riserva⁷¹

La cessione dei fondi su cui gravano ancora contratti di enfiteusi, livelli ed altre pretese tributarie⁷² non riscosse da tempo e cadute in dimenticanza può comportare per i bilanci comunali un'importante fonte di finanziamento, concretizzando un'entrata di liquidità immediata, utile per far fronte all'esigenza di pareggiare il bilancio. Tale entrata sarebbe giustificata dal punto c) del sopra citato comma 1, art. 199 Tuel, come alienazione di beni e diritti.

⁶⁷ Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Osservatorio Enti locali, marzo 2013, pag. 8 e ss.

⁶⁸ Nei limiti dei vincoli disposti dall'art. 76 del D.lg. 112/2008; D.lg. 78/2010, Legge 296/2006 art. 1 comma 557.

⁶⁹ L'organo di revisione verifica che la previsione di spesa rispetti i vincoli posti dall' art.1 comma 146 Legge 24/12/2012 n. 228.

⁷⁰ Nei limiti dei vincoli di cui all'art. 6 comma 2 D. l. 78/2010.

⁷¹ Art. 166 TUEL e limiti previsti dal regolamento dell'Ente. L'importo minimo del fondo di riserva è pari al 0.30% delle spese totali correnti previste in bilancio, con un tetto massimo del 2%.

⁷² L' art.1 comma 743 Legge 27 dicembre 2019 n.160 individua anche l'enfiteuta come soggetto passivo dell'imposta IMU. Pertanto, obbligato al pagamento dell'imposta relativa al suolo su cui è costituito il diritto di enfiteusi, non è il proprietario dell'immobile, ma, rispettivamente, il titolare del diritto di enfiteusi.

BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

In questa ipotesi però è necessario specificare che i risvolti positivi per le casse comunali non sarebbero dirette: il comma 1 *bis* dell'art. 199 infatti specifica che «Le entrate di cui al comma 1, lettere a), c), d) ed f) sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento e non possono essere impiegate per la spesa corrente». Permettendo però lo smobilizzo di questi fondi al momento infruttuosi per gli Enti, e finanziando gli investimenti in progetti e bandi che aiutino i giovani agricoltori, le piccole imprese agricole ed i nuovi imprenditori, si otterrà come risultato un'evoluzione dell'economia regionale che indirettamente non potrà fare altro che tradursi in un miglioramento della posizione finanziaria stessa degli Enti e dei Comuni. Ad oggi, a seguito della grave crisi economica dovuta all'emergenza Covid-19, che ha influito enormemente sulle problematiche finanziarie di tutti i settori del nostro paese, la necessità di nuovi fondi ha spinto gli Enti locali a richiedere il pagamento delle somme dovute per i canoni enfiteutici ed i livelli. La necessità di raggiungere il pareggio di bilancio e di mantenere una gestione sana e regolare del patrimonio collettivo deve però trovare un compromesso con le esigenze dei privati cittadini. La richiesta del pagamento di somme, spesso ingenti, per il mantenimento di un bene immobile che già per proprio uso appare di pieno possesso, può facilmente portare a contenziosi e processi. Questi, tenuto conto delle tempistiche della

CAPITOLO II

burocrazia italiana, non farebbero altro che aumentare nel breve periodo le spese dei Comuni, non inficiando affatto sulle fonti di finanziamento. Oltre a ciò, si potrebbe incorrere in manifestazioni di disagi sociali, quali scioperi collettivi e proteste, che creerebbero un danno nella corretta gestione comunale. Appare quindi auspicabile la decisione di rinunciare ai canoni insoluti e facilitare il pagamento del capitale di affrancazione; così facendo si otterrebbero nell'immediato nuovi fondi per l'investimento in attività socialmente utili e nelle attività agricole e commerciali. In questo modo verrebbe rispettata la *ratio* stessa dei canoni di natura enfiteutica che ad oggi non vengono più riscossi, cioè quella di fornire una remunerazione alla collettività attraverso il pagamento nei confronti dell'amministrazione pubblica.

2.3 La funzionalizzazione della riscossione dei canoni

I Comuni finanziano la maggior parte delle spese in modo autonomo, attraverso la riscossione dei tributi locali⁷³. L'efficienza del sistema di riscossione spontaneo o coattivo permette il sostentamento finanziario dell'Ente locale;

⁷³ I tributi locali sono fondi di finanziamento erogati dagli Enti locali; questi comprendono: la Tosap e la Cosap, cioè la Tassa per l'Occupazione di Spazi e Aree Pubbliche, l'Icpa, cioè l'Imposta Comunale Pubblicità e Affissioni, e l'Iuc, cioè l'Imposta Unica Comunale su casa e rifiuti. La Iuc a sua volta include la Tasi, cioè la Tassa sui Servizi Indivisibili, l'Imu, cioè l'Imposta Municipale (quella che un tempo era chiamata Ici, cioè Imposta Comunale Immobili) e la Tari, cioè la Tassa sui Rifiuti.

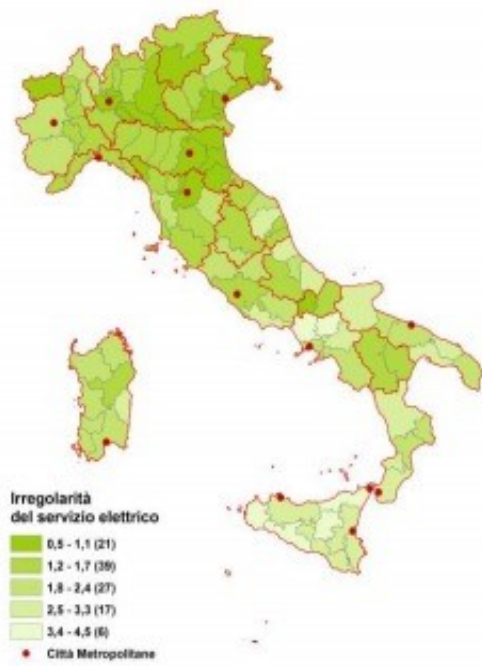
BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

maggiori sono gli importi riscossi, maggiore sarà la disponibilità economica del Comune. Ovviamente una pressione tributaria eccessiva porterebbe a conseguenze disastrose: si andrebbe incontro ad una evasione generalizzata tra la collettività, oppure ad un soffocamento della realtà imprenditoriale, con la chiusura o il trasferimento delle attività economiche.

La qualità dei servizi offerti dal Comune è strettamente dipendente dalla solvibilità dei tributi di competenza. Al riguardo si considerino le seguenti Tabelle b) e c) proposte dall'Istat per l'anno 2019 e 2016⁷⁴. L'istituto, insieme ai rappresentanti delle parti sociali e della società civile, ha sviluppato un approccio multidimensionale per misurare il benessere equo e sostenibile, con l'obiettivo di integrare le informazioni fornite dagli indicatori economici con le fondamentali dimensioni del benessere.

⁷⁴ *Misure del benessere equo e sostenibile dei territori (BES)*, Istat, 29 maggio 2019.

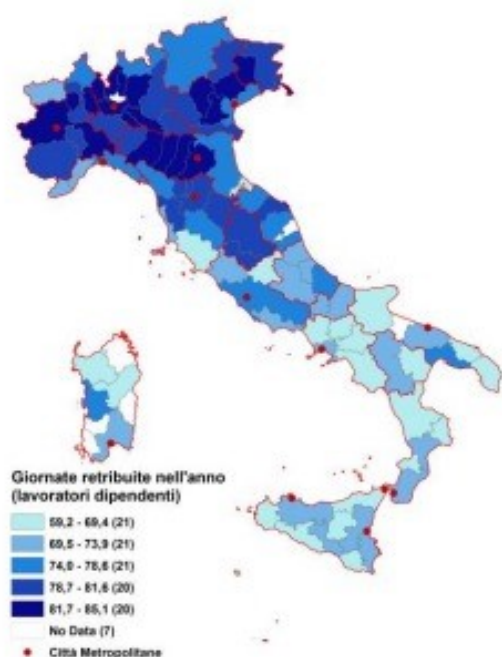
CAPITOLO II



Fonte: Istat, Elaborazione su dati Autorità per l'energia elettrica e il gas
(*) Intervalli naturali

b)

Figura 8 - Giornate retribuite nell'anno (lavoratori dipendenti). Anno 2017 (valori percentuali)



Fonte: Istat, elaborazioni su dati Inps - Osservatorio sui lavoratori dipendenti

c)

La figura b) indica la presenza di interruzioni di un servizio essenziale quale quello dell'energia elettrica, evidenziando con colori più chiari le zone più colpite dai disservizi. La figura c) invece offre una elaborazione circa le ore retribuite in un anno in tutta la nazione, con l'applicazione di un colore più scuro per le zone con un maggiore tasso di occupazione. È possibile presumere che da una maggiore occupazione lavorativa derivi un reddito percepito più elevato ed una maggiore

CAPITOLO II

capacità contributiva. Dalla sovrapposizione delle figure e dall'analisi dei dati, è possibile stabilire una connessione tra la ricchezza della popolazione e la qualità dei servizi offerti dagli Enti locali. Infatti, se la collettività ha la possibilità di pagare tutte le imposte ed i tributi dovuti, il Comune può garantire l'erogazione ottimale dei servizi. Da uno studio pubblicato nel 2019, è stato dimostrato che «l'analisi per zona geografica evidenzia come le migliori performances siano a favore dei Comuni dell'Italia settentrionale, mentre i Comuni dell'Italia meridionale ed insulare si collocano con valori medi inferiori a quello medio nazionale»⁷⁵; l'autore conclude che la criticità nell'attività di riscossione delle entrate ha ripercussioni sull'impostazione delle politiche pubbliche degli Enti locali, ai quali è riconosciuta l'autonomia finanziaria, in funzione però del nuovo sistema di armonizzazione dei bilanci pubblici e di una sana gestione. La disomogeneità delle somme riscosse nei vari Comuni italiani corrisponde ad una diversa elargizione dei servizi offerti.

2.4 Il dibattito parlamentare circa la riduzione dei canoni di natura enfiteutica

Nel secondo dopoguerra l'attenzione della politica italiana tornò sulla necessità di stabilire un adeguamento delle norme circa i livelli, gli allodi e tutti le tipologie

⁷⁵ R. PACELLA, *Riscossione dei tributi locali e tax gap*, Ministero dell'Interno, Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali gennaio 2019.

BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

di contratto da cui si generasse una situazione di *iure in re aliena*, confluite nell'istituto dell'enfiteusi. Di particolare importanza risulta il contenuto della Seduta del Senato della Repubblica del 17 maggio 1950⁷⁶. L'oggetto della discussione è il disegno di legge n. 406 circa *Le norme in materia di revisione dei canoni enfiteutici e di affrancazione*, approvato alla Camera dei deputati ed al vaglio da parte del Senato. L'intervento del senatore Rizzo Giambattista⁷⁷ riconosce l'importanza dell'istituto dell'enfiteusi ed allo stesso tempo evidenzia un distinguo nell'utilizzo dello stesso tra le differenti regioni italiane. Rizzo afferma che l'onere connesso alla *ratio* dell'istituto è di origine feudale, e proprio nelle zone in cui l'eversione da tale regime è stata minore, l'istituto ha mantenuto una particolare rilevanza economica. Il senatore al riguardo cita espressamente il Regno delle due Sicilie, lo Stato pontificio ed il Veneto.

Come precedentemente rilevato dunque, l'istituto dell'enfiteusi si trova per propria natura strettamente connesso con la realtà politica ed ideologica relativa alla posizione geografica del fondo; il suo utilizzo e la sua espansione sono

⁷⁶ *Atti parlamentari del Senato della Repubblica*, seduta del 17/05/1950 pag. 16333 e seguenti. Il testo è reperibile dai documenti caricati sul portale online del Senato italiano.

⁷⁷ Senatore della I Legislatura, professore di Diritto costituzionale all'Università di Roma, eletto il 18 aprile 1948, appartenente al gruppo Misto. Nella discussione in questione, questi è l'esponente della corrente politica propensa a permettere la revisione del corrispettivo annuale dei canoni di natura enfiteutica e quindi modificare l'art. 962 del Codice civile *Revisione del canone*, abrogato successivamente dall'art. 18 della Legge 1966 n.607.

CAPITOLO II

coincidenti con l'influenza più o meno presente di accordi feudali e di una organizzazione economica derivante dal vassallaggio. Considerata la complessità della materia e la peculiarità dello sviluppo economico delle diverse aree geografiche italiane, oltre che la difficoltà dell'istituzione di una unica regolamentazione nazionale; vista la necessità delle province venete di porre rimedio alla confusione legislativa circa i terreni concessi in enfiteusi ma gravati da usi civici⁷⁸, appare giustificabile la scelta del legislatore di attuare un doppio binario normativo, permettendo proprio al Veneto di stabilire un nuovo meccanismo di risoluzione delle controversie, di modo da velocizzare la ripresa dell'attività economica e lavorativa. Questa decisione, che di per sé appare fortemente discriminatoria nei confronti delle altre Regioni, tenuto conto anche che il Veneto non appartiene all'elenco delle Regioni a Statuto speciale, trova giustificazione nella grande portata che l'istituto dell'enfiteusi ha avuto nei terreni appartenenti alla Regione. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 46/1959, chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità della Legge n. 74/1958 e n. 3/1974 circa il principio di uguaglianza, ha dichiarato infondata la questione

⁷⁸ «I demani collettivi, soggetti al regime giuridico degli usi civici, costituiscono in Veneto un patrimonio agro-silvo-pastorale molto esteso, stimato complessivamente intorno ai 150.000 ettari. Ad oltre 20 anni dalla promulgazione della Legge regionale sono stati accertati circa 70.000 ettari ma rimangono ancora numerosi i Comuni nei quali attivare le operazioni di riordino dei rispettivi demani civici.» S. OCCHIPINTI e E. ZANGRANDO *Usi civici e regole in regione del Veneto, libretto sugli usi civici*, Direzione Turismo, Unità organizzativa economia e sviluppo montano, Venezia, 2016, prefazione.

poiché in Veneto la consistenza economica dei livelli e dei canoni enfiteutici era di enorme portata, superiore di molto a quella delle altre Regioni d'Italia, in cui il peso economico dei livelli era esiguo⁷⁹.

2.5 La normativa differenziata. Il caso della risoluzione della Regione Veneto

Per la definizione di un accordo tra le necessità dei cittadini e quelle degli Enti locali assume particolare interesse la Legge n. 3/1974 riguardo i livelli nel Veneto⁸⁰. Questa convertì *ope legis* i diritti reali minori, in capo agli utilisti di fondi siti nelle province venete, derivanti da contratti di livelli e di canoni di natura enfiteutica, in diritti di piena proprietà sugli stessi. Ai titolari dei fondi beneficiari dei canoni venne riconosciuta una indennità pari a 20 volte l'importo del corrispettivo annuo dovuto per il 1970⁸¹, da estinguersi entro un anno dall'entrata in vigore della legge e prescritta nei due anni successivi. Considerando quanto indicato nel Libro V del Codice civile, tale soluzione sembra essere in linea con il diritto di affrancazione in capo all'enfiteuta, permettendo di regolamentare secondo la stessa *ratio* contratti in essere aventi diversa natura. A tale proposito,

⁷⁹ Si rimanda al prossimo paragrafo per una più approfondita trattazione del tema.

⁸⁰ Le Province a cui la Legge n. 3 del 1974 fa riferimento sono quelle di: Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Udine, Venezia, Verona e Vicenza.

⁸¹ Art. 2 Legge 3/1974.

CAPITOLO II

è importante citare anche la sentenza nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale in riferimento alla Legge del 15 febbraio 1958, n. 74 “Regolamentazione dei canoni livellari Veneti”, in cui viene riconosciuta la peculiarità dei livelli e di tutti i contratti di natura enfiteutica. La sentenza in parola si esprime in maniera negativa contro la richiesta di incostituzionalità mossa contro la legge 74/1958, allineandosi alle decisioni del legislatore e specificando, in relazione alla diminuzione dei canoni livellari oggetto della sentenza, che non vi era violazione dei principi della Costituzione ai sensi dell’art. 42. Specificatamente, la Corte rileva che «alla stregua di tali principi i motivi addotti per contestare la legittimità della legge 15 febbraio 1958 non sono fondati. Non si può, infatti, sostenere che la disciplina particolare dei livelli nelle provincie del Veneto e del Friuli sia sfornita di qualsiasi giustificazione. Anche se si debba ammettere che i livelli veneti non presentino, nel loro intrinseco carattere, una figura diversa da quella degli istituti similari delle altre Regioni, una cosa resta certa e cioè che nel Veneto e nel Friuli questi pesi alla proprietà fondiaria hanno una notevole consistenza economica che li contraddistingue, mentre nelle altre Regioni essi sono normalmente tanto esigui che spesso ne è addirittura antieconomica la riscossione.»

Da questo passaggio si possono individuare due elementi chiave; in primo luogo, la specialità della disciplina dei livelli, e conseguentemente dei contratti di

BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

natura enfiteutica, a dimostrazione dell'importanza e dell'ampio uso che ne è stato fatto nel tempo nel Veneto ed anche nelle altre Regioni. Oltretutto, la sentenza stessa sottolinea che, benché in Veneto venga riconosciuta una particolare rilevanza sui fondi gravati da livelli e canoni enfiteutici, questi sono simili agli stessi presenti nelle altre Regioni. Di conseguenza tale differenza di trattamento non appare insuperabile, potendo interpretare l'inciso legislativo come volontà di una medesima risoluzione in tutta Italia, al fine di equiparare tutto il terreno nazionale. In secondo luogo, ed ai fini della trattazione ancora più importante, il riconoscimento della antieconomicità della riscossione dei canoni. Secondo quanto stabilito dalla legge, allora come oggi, appare molto complesso e machiavellico determinare con assoluta precisione l'importo dei canoni non versati in quanto mai richiesti; per di più appare complicata la determinazione della quota di affrancazione, diritto dell'enfiteuta riconosciuto dall' art. 971 Codice civile. Proprio in questa ottica, alla luce delle dichiarazioni della sentenza, appare di senso comune l'individuazione di un corrispettivo forfettario, che esuli da calcoli di rivalutazione, per semplificare il processo di regolamentazione dei canoni pendenti.

CAPITOLO II

2.6 Il calcolo delle indennità enfiteutiche nella legislazione italiana

Nei casi in cui non si possa ricondurre il gravame presente sul fondo ad un contratto di enfiteusi, come nel caso di una sdemanializzazione di terre civiche su cui gravi un canone avente natura enfiteutica, è opportuno ricavare un metodo di calcolo per la definizione dell'importo corretto di affrancazione. Infatti, benché in questi casi venga meno l'applicazione degli artt. 960⁸², 970⁸³ e 972⁸⁴ del Codice civile, rimane il pieno diritto dell'utilista a diventare legittimo *dominus* del fondo attraverso l'affrancazione. A tal proposito si prenda in considerazione quanto riportato in alcuni studi di approfondimento⁸⁵. Il riferimento va al caso di un fondo sito nel Comune di Palazzo San Gervasio, in provincia di Potenza, Basilicata, su cui si è scoperto il gravame di un livello il cui concedente era il Comune stesso. Da qui la necessità di determinare l'indennità spettante all'utilista dinanzi alle pretese del Comune per l'esproprio del fondo. Innanzitutto, bisogna definire il valore odierno dell'area in questione. Per semplificare si suppone che l'area abbia un valore di 120€/mq ed un'estensione di un ettaro, da cui si ottiene un valore di

⁸² *Obblighi dell'enfiteuta*, per il miglioramento del fondo e pagamento dei canoni.

⁸³ *Prescrizione del diritto dell'enfiteuta*, per non uso protrato per 20 anni.

⁸⁴ *Devoluzione*, a favore del concedente.

⁸⁵ G. DE MARE E B. MANGANELLI, *L'indennità di espropriazione di terreni soggetti a usi civici. Il caso del livello*, DOI 10.14609/Ti_2_14_2i, dicembre 2014, reperibile dai documenti presenti sul sito dell'Agenzia delle Entrate.

€ 1.200.000. Per determinare il valore dell'indennizzo gli autori riportano la seguente formula:

Indennità del livellario = Valore dell'area edificabile – Prezzo di affrancazione

Il prezzo di affrancazione viene considerato come irrilevante ai fini della definizione dell'indennità, in quanto di importo molto ridotto, inferiore all' 1% del valore dell'area edificabile. La sua determinazione invece assume ruolo di centrale importanza nei casi in cui l'utilista voglia e possa esercitare il proprio diritto di affrancazione.

Per calcolare il corrispettivo bisogna moltiplicare il valore del canone annuale per 20⁸⁶, corrispondenti ai 20 anni minimi richiesti per il contratto di enfiteusi. La determinazione del canone però è quanto mai difficile e non concorde, in quanto riferita ad un periodo storico molto lontano e con l'utilizzo di un'altra moneta. La legge n. 662 del 1996 ha introdotto una rivalutazione del fondo pari all' 80% del reddito dominicale ed un coefficiente di rivalutazione pari a 250. Tenuto conto di

⁸⁶ Art. 9 Legge n.1138 del 1970 prevedeva che l'utilista potesse affrancare il fondo pagando un corrispettivo pari a 15 volte il canone annuo. Tale legge è stata definita incostituzionale con sentenza n. 160 del 2008 in riferimento agli artt. 5-6, in quanto non era prevista la rivalutazione del canone con coefficienti di legge. Gli autori qui mantengono ai fini del calcolo un moltiplicatore di 20 invece che di 15.

CAPITOLO II

ciò, è necessario capitalizzare il canone al tasso di interesse legale corrispondente a quello in uso nel momento della stipula del contratto. La difficoltà di reperimento del periodo preciso potrebbe inficiare sulla corretta individuazione del tasso di capitalizzazione. Si riporta in seguito una tabella riepilogativa dei tassi di interesse legali vigenti in Italia dal 1942 ad oggi.

BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

TABELLA INTERESSI LEGALI

Misura	Periodo
5%	dal 21 aprile 1942 al 15 dicembre 1990
10%	dal 16 dicembre 1990 al 31 dicembre 1996
5%	dall'1 gennaio 1997 al 31 dicembre 1998
2,5%	dall'1 gennaio 1999 al 31 dicembre 2000
3,5%	dall'1 gennaio 2001 al 31 dicembre 2001
3%	dall'1 gennaio 2002 al 31 dicembre 2003
2,5%	dall'1 gennaio 2004 al 31 dicembre 2007
3%	dall'1 gennaio 2008 al 31 dicembre 2009
1%	dall'1 gennaio 2010 al 31 dicembre 2010
1,5%	dall'1 gennaio 2011 al 31 dicembre 2011
2,5%	dall'1 gennaio 2012 al 31 dicembre 2013
1%	dall'1 gennaio 2014 al 31 dicembre 2014
0,5%	dall'1 gennaio 2015 al 31 dicembre 2015
0,2%	dall'1 gennaio 2016 al 31 dicembre 2016
0,1%	dall'1 gennaio 2017 al 31 dicembre 2017
0,3%	dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2018
0,8%	dall'1 gennaio 2019 al 31 dicembre 2019
0,05%	dall'1 gennaio 2020 al 31 dicembre 2020
0,01%	dall'1 gennaio 2021

d)⁸⁷

⁸⁷*Confedilizia*, sito web, Roma, 16 dicembre 2020. Risulta interessante notare come l'andamento del tasso legale rispecchi i vari periodi storici ed economici dell'Italia. Dalla ricerca di stabilità del dopoguerra, al boom economico degli anni Novanta, ai cambiamenti successivi all'entrata in vigore dell'euro, con il netto calo dovuto alla grande crisi economica mondiale del 2009 fino agli ultimi anni connotati da grande insicurezza dei mercati ed instabilità

CAPITOLO II

Nello studio cui ci si riferisce, si propone di prendere come riferimento un tasso fisso del 5%⁸⁸, in quanto questa è la percentuale utilizzata dal 1942 al 1990. In caso di mancanza di certezza riguardo la data di nascita del gravame sul fondo, viene preso in considerazione il reddito dominicale attribuito al terreno nel 1939. Stabilito il canone per i mq secondo i parametri del 1939, questo deve essere dunque moltiplicato per 0.25 e 0.80, il risultato deve essere convertito dalle lire in euro, e moltiplicando il risultato per 15 si ottiene il capitale di affrancazione⁸⁹. Gli autori, nel caso in questione, tralasciano il calcolo effettivo dei canoni e del capitale di affrancazione, ponendo l'attenzione sulla difficoltà della materia, in quanto «la definizione dell'origine del gravame allo scopo di individuare chi fosse l'effettivo proprietario dei beni: la collettività nella figura del Comune concedente o il provato livellario [...] e la differente qualifica del livellario [...] rende il risultato dell'applicazione della precedente espressione profondamente divergente».

politica. La netta riduzione dell'ultimo biennio ha necessariamente a che vedere con la grave pandemia causata dal Covid-19, che ha bloccato la ripresa economica italiana e mondiale.

⁸⁸ Nel caso in cui si propenda per una stima basata sulla media ponderata dei tassi di interesse, si dovrebbe utilizzare un tasso pari al 4,45%.

⁸⁹ L'art.18 della Legge n. 998 del 1925 riconosce in capo all'enfiteuta l'accollo di tutte le spese di affrancazione, dunque anche le spese legali ed amministrative devono essere conteggiate in sede di determinazione del capitale.

2.7 Un altro caso interessante: la delibera del Comune di Bracigliano

A conferma di quanto finora esposto appare utile riportare quanto espresso dalla deliberazione della Giunta comunale di Bracigliano, in provincia di Salerno, iscritta nel Registro pubblicazioni n. 102 del 20 luglio 2017. L'oggetto della delibera era la determinazione dei criteri di calcolo dei canoni e dei costi di affrancazione dei terreni gravati da uso civico e livello. In primo luogo è importante considerare la valutazione di assenza di «inderogabili motivi di interesse pubblico ostativi all'affrancazione e cancellazione del livello sui terreni indicati⁹⁰», che comporterebbero *ex nunc* l'impossibilità del cittadino di affrancare il fondo; di seguito, la deliberazione richiama le sentenze 406/1988 e 143/1997, le quali hanno equiparato il trattamento dei livelli a quello delle enfiteusi, in modo da rendere possibile la fissazione di un criterio unico per la valutazione del capitale di affrancazione. Tale importo viene calcolato attraverso

⁹⁰ Tale conclusione è stata promossa dal geometra Raffaele Angrisani a seguito dello studio e dell'individuazione dei terreni gravati da uso civico legittimato; l'importanza di tale espressione risulta nella considerazione della valenza sociale di un terreno. Se infatti venisse riconosciuta la inderogabile necessità del Comune a far valere il proprio diritto di proprietà su un fondo in nome di una oggettiva utilità collettiva, la Costituzione stessa riconoscerebbe il diritto ed il dovere in capo all'ente di riappropriarsi di quanto già suo, secondo quanto definito dall' art.42 della Costituzione ed art.834 C.c.; al riguardo sarebbe poi da citarsi anche il D.P.R. 327 del 2001, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*, il cui art. 1 riconosce la capacità di esproprio di beni immobili o diritti su beni immobili per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

CAPITOLO II

le stesse formule già in precedenza enunciate, rivalutando il canone annuo al canone reddituale dominicale maggiorato dell'80% e poi di un ulteriore 30%⁹¹, e moltiplicando infine il risultato per 15 annualità. Rimane anche in questo caso la problematica relativa alla inefficienza della norma nei casi di canoni da tempo non richiesti e non versati, la cui determinazione si basa su stime anacronistiche e che non possono rispecchiare la realtà odierna. L'importanza di questa deliberazione, al pari di molte altre espresse singolarmente dai vari Comuni in tutta Italia è nascosta nella mole di lavoro necessaria per definire la soluzione alla controversia dell'affrancazione. Leggendo i documenti si nota come sia stato necessario per il Comune richiedere l'assistenza di un geometra, un notaio e di altre figure professionali che si siano occupati dello studio della causa. Si immagini lo scenario in cui invece sia il cittadino a voler regolarizzare la propria posizione⁹². Oltre a dover affrontare un difficoltoso dialogo con il proprio

⁹¹ Art. 1 comma 909 Legge di stabilità 2016, per cui a decorrere dal 2016 i redditi dominicali devono essere maggiorati di una percentuale pari al 30% del loro valore.

⁹² La Legge n. 340 del 2000, *Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi- Legge di semplificazione 1999*, Gazzetta Ufficiale n. 275 ha rappresentato un enorme passo in avanti verso la semplificazione dei rapporti tra l'amministrazione pubblica ed i cittadini, Secondo quanto riportato dal Ministero per la Pubblica Amministrazione sulla propria pagina governativa *online*, *funzionepubblica.gov.it*, «la semplificazione si realizza attraverso interventi normativi, amministrativi, organizzativi e tecnologici finalizzati a ridurre il peso della burocrazia su cittadini e imprese.» La norma riduce le fasi procedurali e le modernizza, predisponendo una maggiore possibilità del cittadino di interfacciarsi con i servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione, anche attraverso procedure *online*, ed aumentando la trasparenza fiscale con la pubblicazione di dati, appalti, Atti amministrativi etc. Di pari importanza risulta l'istituzione dell'Ufficio per la semplificazione e sburocraizzazione, art. 6 Decreto Ministeriale per la

BENI PUBBLICI E FINANZIAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

Comune, questi si troverebbe costretto, vista la farraginosità della materia, a doversi recare da molteplici professionisti diversi al fine di ottenere soddisfazione della propria pretesa; appare dunque di pacifica considerazione che debba essere il Comune stesso a promuovere tali interventi, accollandosi le spese o meglio, istituendo in propria vece un comitato composto da qualificati professionisti che siano capaci di ricostruire un quadro veritiero dei canoni di natura enfiteutica, e quindi anche dei livelli, presenti nel proprio territorio. Solo in un secondo momento queste spese potrebbero essere addebitate al privato, che verosimilmente dovrebbe pagare compensi più bassi, in quanto la prestazione professionale non avrebbe il carattere della specialità, essendo già la procedura regolamentata dal Comune e nota ai professionisti incaricati.

Come accennato, il Comune è l'Ente locale che «rappresenta la comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo⁹³»; si occupa «di tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità,

Pubblica Amministrazione 24 luglio 2020, che promuove e coordina l'elaborazione e l'attuazione delle politiche di semplificazione normativa e amministrativa finalizzate a migliorare la qualità della regolazione e le relazioni tra amministrazioni, cittadini e imprese.

⁹³ Art. 3 comma 3 D. Lgs. n. 267/2000, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"

CAPITOLO II

dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico⁹⁴». È la legge stessa a riconoscere all'Ente comunale il diritto ed il dovere di salvaguardare l'interesse della collettività e del proprio territorio. Attraverso la dismissione delle richieste dei canoni dovuti, evitando di impegnare tempo, denaro pubblico e personale in lunghi processi dall'esito incerto, e accettando l'affrancazione semplificata per i cittadini che la richiedano, il Comune svolgerebbe una doppia funzione: in primo luogo aumenterebbe nel breve periodo le entrate, ed inoltre avrebbe a disposizione un capitale d'investimento pronto per la comunità. Tale somma potrebbe essere investita nella restaurazione e manutenzione di beni pubblici e vestigia storiche, fornendo un servizio di interesse collettivo. Allo stesso tempo, si eliminerebbe la problematica della spesa di ristrutturazione e manutenzione dei fondi, che se venissero espropriati dai relativi enfiteuti, concorrerebbero alle spese di gestione territoriale del Comune.

⁹⁴ Art. 13 D. Lgs. n. 267/2000, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"

CAPITOLO III

PROPOSTE DI REVISIONE DELL' ISTITUTO DELL' ENFITEUSI

In questo capitolo è stato analizzato il disegno di legge n. 2384/2016 sulla semplificazione del procedimento di affrancazione dei terreni agricoli; il fine della norma era quello di trovare un compromesso tra le necessità finanziarie dei Comuni e le disponibilità economiche dei cittadini. Da qui, alla luce di quanto esposto nei capitoli precedenti, tenendo conto dei vincoli imposti alla Pubblica Amministrazione, è stata sviluppata una nuova proposta, volta a coniugare l'esigenza di un'entrata di liquidità nel breve periodo per gli Enti locali con la possibilità di incentivare gli investimenti in fondi agricoli. Negli ultimi anni e soprattutto nell'era Covid a livello nazionale e regionale sono stati concessi diversi contributi volti alla ripartenza ed allo sviluppo di determinati settori, con crescente utilizzo della modalità di concessione attraverso il credito d'imposta, attraverso cui al cittadino, in seguito ad un investimento ritenuto ammissibile ai fini del contributo, viene riconosciuto un credito utilizzabile per effettuare pagamenti in compensazione tramite modello F24, oppure cedibile a terzi, tra cui gli istituti di finanziamento. Riguardo la richiesta del versamento dei canoni scaduti, si è ipotizzato di risolvere il contenzioso attraverso la considerazione della funzione sociale svolta dai possessori pro tempore, che con la detenzione del fondo in presenza dell'inattività dei Comuni hanno salvaguardato l'interesse collettivo, evitando la creazione di un'area dismessa ed abbandonata.

3.1 Revisione dell'istituto dell'enfiteusi: il disegno di legge n. 2384 del 2016 e la sua inattuazione

Alla luce di quanto detto fino ad ora appare evidente come la risoluzione delle controversie circa l'affrancazione dei fondi gravati da canoni di natura enfiteutica e livelli, è tutt'altro che di semplice intuizione. Come lo è conseguentemente la regolarizzazione della posizione degli utilisti. La necessità di una approfondita riflessione sulla questione risulta quanto mai opportuna in un momento in cui gli Enti locali si trovano a dover affrontare allo stesso tempo la ripresa post

CAPITOLO III

pandemica e il recupero di risorse finanziarie. La riflessione dovrà includere, chiaramente, anche la semplificazione dell'*iter* burocratico dei singoli procedimenti.

Sulla scorta di questa necessità, è stato presentato nel 2016 un disegno di legge⁹⁵, rubricato *Delega al Governo per la revisione dell'istituto dell'enfiteusi*, con l'intenzione di riportare l'attenzione su un istituto rimasto per troppo tempo ai margini dell'attività politica e dell'interesse comune, e che oggi risulta invece essere un difficile rompicapo per chi si trovi nella posizione di dover legittimare la propria posizione.

Il disegno consta di un unico articolo di due commi. Il primo comma è composta di quattro punti: *a)* riguarda la necessità di «semplificare e attribuire tempi certi alla procedura di affrancazione», riconoscendo un diritto in capo all'enfiteuta di affrancare dopo un massimo di 20 anni il fondo, anche nel caso di enfiteusi con termine temporale superiore e imponendo un termine massimo di 12 mesi in capo all'Ente, a decorrere dalla data di presentazione dell'istanza di affrancazione da parte dell'imprenditore agricolo o coltivatore, per concludere il

⁹⁵ Il disegno di legge n. 2384, su iniziativa del senatore della XVII legislatura Dario Stefano, è stato comunicato alla Presidenza il 5 maggio 2016. La proposta in realtà si concentra sui fondi riconducibili ad una conduzione agricola, condizione sicuramente diffusa tra i possessori di diritto reale su cosa altrui, ma non necessariamente esaustiva della reale casistica.

PROPOSTE DI REVISIONE DELL' ISTITUTO DELL'ENFITEUSI

procedimento; *b)* si dispone che nel calcolo dei canoni enfiteutici non vengano computate le migliorie apportate dall' utilista⁹⁶; *c)* si prevede una riduzione del 50% del corrispettivo di affrancazione a favore dei giovani imprenditori agricoli⁹⁷; *d)* si prevede l'obbligo di mantenimento della destinazione agricola del fondo affrancato per un periodo non inferiore ai 10 anni dalla conclusione del procedimento. Questo punto apre la strada a due scuole di pensiero: da una parte, si tratterebbe di un compromesso tra l'esigenza dell'enfiteuta di ottenere la piena disponibilità sul fondo non solo da un punto di vista pratico ma anche burocratico, e la necessità dell'Ente locale di rivendicare la pubblica utilità del terreno, assicurandosi per un periodo di tempo, comunque non esiguo, che la finalità dello stesso non venga mutata; d'altra parte però resta da chiedersi se questo tipo di vincolo non sia in contrasto con la definizione stessa di assoluta proprietà e godimento dei propri beni. Difatti l'enfiteuta, pur dopo l'avvenuta l'affrancazione del fondo, sarebbe limitato nella propria posizione di dominus per un periodo di 10 anni. Oltretutto l'articolo non specifica se il mancato perfezionamento dell'obbligo comporti la perdita del diritto di proprietà, con remissione della titolarità

⁹⁶ Tale disposizione sembra essere un richiamo all' art. 975 del Codice civile, *Miglioramenti e addizioni*, in cui viene enunciato che al termine del contratto all'enfiteuta spetti il rimborso dei miglioramenti apportati al fondo, nella misura in cui detti miglioramenti abbiano portato ad un aumento di valore del fondo stesso.

⁹⁷ Cfr. art. 4 *bis* decreto legislativo n.228/2001.

CAPITOLO III

in capo all'Ente locale con effetto ex tunc, ripristinando la precedente situazione di concedente e utilista, oppure se sia possibile regolarizzare un eventuale cambio di destinazione del fondo prima dei 10 anni attraverso il pagamento di una penale, il cui corrispettivo sia utilizzato per investimenti in opere di pubblica utilità, in modo da risarcire la comunità.

Il secondo comma dell'articolo in parola stabilisce esclusivamente la procedura di approvazione del disegno di legge.

L'importanza di questo atto parlamentare risiede nella volontà di stabilire dei criteri unici e nazionali che possano agevolare la procedura di affrancazione; ad oggi, a causa di una normativa ancora troppo frastagliata, di sentenze e leggi spesso discordanti e di profonde differenze di trattamento da Regione a Regione, il cittadino che voglia di propria iniziativa o venga chiamato in causa per regolarizzare la propria posizione, si trova da solo a fronteggiare una ardua impresa. Oltre ai costi dell'affrancazione questi dovrà sostenere tutte le spese relative ai compensi dei vari professionisti, di cui avrà necessariamente bisogno in virtù della difficile applicazione della materia. Inoltre, nel caso di terreni o fondi di piccole dimensioni, senza alcun fine di lucro o privi di una produttività rilevante, l'utilista potrebbe trovarsi nella condizione di abbandonare ogni pretesa sul proprio terreno.

3.2 Una proposta di semplificazione e alcune riflessioni conclusive

Gli Enti locali hanno il diritto nonché il dovere di richiedere quanto dovuto⁹⁸, ma è possibile ed auspicabile un compromesso con le necessità dei cittadini proprietari *ad interim* da generazioni dei fondi su cui gravano canoni di natura enfiteutica. In una situazione di crisi globalizzata, incassare in tempi brevi una liquidità certa come quella dei corrispettivi di affrancazione, senza l'istituzione di nuovi processi e contraddittori destinati a durare anni e con il rischio di soccombere, dovendo quindi non solo rinunciare alla pretesa ma anche sostenere i costi procedurali, sarebbe un'ottima risorsa per i Comuni, che avrebbero una nuova liquidità per poter effettuare investimenti a favore della collettività. Per il calcolo del capitale di affrancazione, per semplificare l'*iter* di determinazione del valore corrente del fondo, evitando di basarsi su stime di quasi un secolo fa, sarebbe opportuno preferire la costruzione di una tabella a scaglioni, in cui, tenendo conto della Regione di appartenenza e della estensione del fondo, sia stabilito un valore forfettario di riscatto. In questo modo verrebbero drasticamente diminuite le spese accessorie di determinazione del valore corrente del terreno,

⁹⁸ Parere n.18 del 18/05/2006 della Sezione Regionale di Controllo per la Campania della Corte dei Conti.

CAPITOLO III

eliminando la problematica dell'utilizzo di formule prive di un'assoluta precisione e di univoca interpretazione. Il Comune ed il cittadino avrebbero una fonte certa per stabilire il prezzo del riscatto, senza dover richiedere il lavoro di geometri, notai, avvocati e professionisti del settore, con il rischio altamente probabile di allungare i tempi per la conclusione del procedimento.

Riguardo al pagamento dei canoni dovuti dall' enfiteuta, nel caso in cui venga riconosciuto che sul terreno gravino usi civici o che questi abbiano natura di tipo allodiale, il Comune non può esimersi dal richiedere quanto dovuto; l'art. 960 del Codice civile prescrive espressamente che il pagamento non deve essere effettuato necessariamente in denaro, ma che è libera scelta del concedente prediligere il corrispettivo in liquidità o in natura. Seguendo quindi la *ratio* della norma, dato che l'Ente non può sottrarsi alla pretesa erariale dei canoni in quanto la demanialità del fondo si è trasferita dal bene immobile al canone⁹⁹ e quindi deve salvaguardare gli interessi della collettività attraverso il recupero dei corrispettivi dovuti, è possibile affermare che l'utilista, attraverso lo sfruttamento del fondo se adibito a spazio di coltivazione, oppure attraverso la semplice detenzione e

⁹⁹ G. DE MARE e B. MANGANELLI, *L'indennità di espropriazione dei terreni soggetti a usi civici. Il caso del livello*; gli autori richiamano la delibera n.18/2006 della Corte dei Conti circa la demanialità dei canoni e la proprietà privata del bene.

PROPOSTE DI REVISIONE DELL' ISTITUTO DELL'ENFITEUSI

salvaguardia del terreno, abbia già assolto in modo continuativo alla funzione dei canoni, risarcendo la comunità col proprio lavoro. Evitando che il fondo diventasse una zona abbandonata e lasciata all' incuria, e stante il comportamento passivo del Comune nel non avanzare pretese erariali di alcun tipo, appare lecito inquadrare le azioni dell' enfiteuta come di per sé aventi carattere pubblicistico, riconosciute come lecite dall' inerzia della pubblica amministrazione¹⁰⁰. In questo modo viene meno anche la pretesa del calcolo e della definizione dei canoni dovuti, eliminando la problematica del calcolo degli stessi e dei relativi interessi, fattori che aumentano di molto il costo dell' affrancazione, di fatto impedendo la buona risoluzione del procedimento. Inoltre, per incentivare e sostenere i piccoli imprenditori agricoli ed i giovani coltivatori, i soldi ricevuti dall' affrancazione dei terreni potrebbero essere devoluti ad uno specifico fondo, destinato a finanziare coloro i quali inizino o continuino l' attività agricola sui terreni affrancati, riconoscendo per questi un credito di imposta che copra una parte delle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria dei campi, oltre che l' acquisto di attrezzatura specifica o corsi di aggiornamento sui nuovi metodi di coltivazione,

¹⁰⁰ C. NASSIS, *Il silenzio della pubblica amministrazione e tutela giurisdizionale: lineamenti evolutivi*, Gius. Amm., 2006, fasc. 6, pag. 1264. L' inerzia assume rilievo come illecito sanzionato penalmente e presupposto per l' inizio di procedimenti di tutela per il cittadino.

CAPITOLO III

per favorire una agricoltura più sostenibile anche a livello capillare. Con un piccolo investimento completamente finanziato dagli utilisti si potrebbe promuovere una piccola *green economy* agricola, per dare slancio e modernizzare un settore rimasto colpito dai danni delle crisi economiche degli ultimi anni, ma che è tra i capisaldi della nostra nazione.

BIBLIOGRAFIA

AIELLO, *In tema di prova dei contratti enfiteutici*, 1968

ALIGHIERI, *Divina Commedia, Paradiso*, 1472.

ANTONINI, VITALETTI, *L'urgenza del federalismo fiscale e la proposta dell'Alta Commissione, Federalismo fiscale*, 1/2007

ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2004

ARCIERI, *Trattato Dell'enfiteusi*, Napoli, 1864

ASTUTI, *Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia*, 1954

BARASSI, *Diritti reali e possesso, II, Il possesso*, Milano, 1972

BARBERA e FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2018.

BARTOLE, BIN, FALCON, TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, 2003

BELLOCCI E PASSAGLIA, *Nota illustrativa della giurisprudenza costituzionale concernente l'art. 119 della Costituzione, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3*, 2007.

BIANCA, *Diritto Civile, VI, La proprietà*, Giuffrè, 2017.

BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*. in *Astrid*, 24 maggio 2009

CAPITOLO III

BIN, *Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale, rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004

BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001.

BORSARI, *Il Contratto Di Enfiteusi*, Ferrara, 1850

BROLIN FRANCISSETTI, *Enfiteusi e devoluzione: profili ricostruttivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016.

BRUGI, *Della enfiteusi*, Torino, 1929

CACCIAVILLANI, *Gli usi civici*, Roana, 1984

CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2004

CATTEDRA, *L'enfiteusi*, Con Collaborazione Di F. Piccioli, Firenze, 1983

CARAFFA, *Enfiteusi*, In Dig.It, Torino, 1884-1921

CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e Autonomia fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002

CARIOTA FERRARA, *L'enfiteusi*, Torino, 1951

CENCETTI, *Il contratto di enfiteusi nella dottrina dei Glossatori E Commentatori*, Bologna, 1933

CHERCHI, *La natura giuridica dell'enfiteusi*, Riv. Dir. Civ, 1933

PROPOSTE DI REVISIONE DELL' ISTITUTO DELL'ENFITEUSI

CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2019.

Codice civile, Ulrico Hoepli Editore S.p.A., Milano, 2021.

CONSIGLIO, *Lineamenti normativi dell'enfiteusi (dopo la giurisprudenza della Corte Costituzionale)*, Riv. Dir. Agr., Volume I, 1974

CORTESE, *Domini collettivi*, Enc. Dir., Vol. XIII, Milano, 1964

Costituzione, Ulrico Hoepli Editore S.p.A., Milano, 2021.

CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Casa editrice Bocca, Torino, 1922.

DE FILIPPIS, *Enfiteusi*, Enc. Giur, Vol. V, Milano, 1906

DE MARE E MANGANELLI, *L'indennità di espropriazione di terreni soggetti a usi civici. Il caso del livello*, Agenzia delle Entrate, 2014.

DE MURO, *Commento all'art. 114 della Costituzione*, Utet, 2006

FANELLI, *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive*, Milano, 1991

FAVARA *Enfiteusi*, Enc. Dir, Milano, 1965

FRANZINI, *Il significato dei beni comuni*, Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà, paper. 21, 2011.

GALGANO, Art. 43, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1982

CAPITOLO III

GAMBINO, *L'ordinamento repubblicano: fra principi costituzionali e nuovo assetto territoriale dei poteri, Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2004

GERMANI, *Enfiteusi*, Nuovo Dig. It., Volume V, Torino, 1938

GERMANÒ, *Sul procedimento di affrancazione*, Riv. Dir. Agr., Volume I, 1973

GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell' art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, Milano, 23 novembre 2001

GIORGIANNI, *Contributo alla teoria dei diritti reali minori di godimento*, Milano, 1940

HARDIN, *The tragedy of the commons*, Science, 1968.

Il Sole 24 ore, Fisco, le tasse del future, Guide monografiche, Il sole 24 ORE S.p.a, 2020.

IANNELLI, *La nuova legge sull'enfiteusi e la sentenza della Corte Costituzionale*, Nuovo Dir., 1970

JANNARELLI e MACARIO, *Commentario del Codice civile. Della proprietà. Artt. 810-868*, Utet giuridica, 2012

KUSTERMANN, *Recenti problemi in tema di enfiteusi e istituti assimilati*, Riv. Not., 1968

LUCARELLI, *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, Espaço Jurídico, 2011.

PROPOSTE DI REVISIONE DELL' ISTITUTO DELL'ENFITEUSI

MACARIO e MARSEGLIA, *Usi civici, commentario del Codice civile. Della proprietà.*, Vol. IV, *Leggi Collegate*, Torino 2013

MAURO, *Il Contratto di enfiteusi nel Diritto comune*, Napoli, 1912

MORELLI, *Fondamento costituzionale del diritto di affrancazione nell'enfiteusi*, *Giur. Agr. It.*, 1969

MORELLO e GAMBARO, *Trattato dei diritti reali*, Milano, 2008

MORRONE, *Pareggio di bilancio*, *Rivista AIC*, 2014

NASSIS, *Il silenzio della pubblica amministrazione e tutela giurisdizionale: lineamenti evolutivi*, *Gius. Amm.*, 2006, fasc. 6

NATOLI, *Il possesso*, Milano 1992

OCCHIPINTI e ZANGRANDO *Usi civici e regole in regione del Veneto, libretto sugli usi civici*, Direzione Turismo, Unità organizzativa economia e sviluppo montano, Venezia, 2016

OLIVETTI, *La repubblica delle autonomie*

ORLANDO CASCIO, *L'enfiteusi nel Codice civile italiano*, Palermo, 1951.

OVIDIO, *Fasti*, Libro IV, 9.d.C

ORLANDO CASCIO, *Studi sull'enfiteusi*, Flaccovio, 1951

PALERMO, *L'enfiteusi, Superficie, Oneri Reali, Usi Civici*, Utet, Torino, 1965

CAPITOLO III

PALERMO, *I beni civici, la loro natura e la loro disciplina, Usi civici, ieri e oggi*;
Padova, 2007

POMPEI M. e POMPEI P., *Codice di diritto tributario 2017*, XXII edizione,
Maggioli Editore, 2017.

RIVA, *Rinuncia abdicativa al diritto di proprietà*, Federnotizie, approfondimento
giuridico del 20/06/2018

RIVA, *Livelli: brevi note*, Federnotizie, 2017.

ROCCI, *Vocabolario Greco – Italiano*, Società editrice Dante Alighieri, 2008.

ROLLA, *L'evoluzione dello stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al
fallimento di quelle centripete*, 2019

SACCO e CATERINA, *Il possesso*, Tratt. Cicu-Messineo- Mengoni, Milano, 2000

SANGIORGI MANCUSO, *Spunti in tema di rapporto enfiteutico*, Giur. Sicil., 1963

SPERDUTI, *L'enfiteusi e l'affrancazione dei canoni enfiteutici e delle prestazioni
fondiarie in genere*, Amm It., Fasc.6, 1971

STAFFOLANI, *Microeconomia, introduzione all'economia politica*, McGraw Hill,
2011

SEGRÈ, *Dell'enfiteusi Secondo Il Diritto Civile E Le Leggi Speciali*, Riv. It.
Sc.Giur., Xlv, 1908

PROPOSTE DI REVISIONE DELL' ISTITUTO DELL'ENFITEUSI

SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEL SENATO E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI,
Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale, Dossier XVII Legislatura,
2017.

SIMONCELLI, *Dell'enfiteusi*, Napoli, 1910

TESORIERE, *Le nuove norme in materia di enfiteusi*, Giur. Sicil, 1967

TRAMONTANO, *Manuale di diritto degli Enti locali*, Maggioli Editore, 2020.

TRIBULATO, *La nuova regolamentazione dell'enfiteusi*, Giur. Agr. It., 1967

TRIFONE, *Enfiteusi*, Bologna-Roma, 1978

VACCARI *Enfiteusi*, Enc. Dir., volume XIV, Milano, 1965

VALORI, *Delle prestazioni enfiteutiche nelle varie parti d'Italia*, Torino, 1909

VENEZIAN, *Dell'usufrutto, dell'uso e dell'abitazione*, in *Il diritto civile italiano secondo la dottrina e la giurisprudenza*, Napoli-Torino, 1931

VITUCCI, *Dalla storia alla effettiva realtà economica: ultimi casi di enfiteusi*,
1997.

ZACCAGNINI e PALATIELLO, *Enfiteusi, Superficie, Oneri Reali*, Napoli, 1984

ZAPPALÀ, *Commento alla nuova legge sull'enfiteusi*, Nuovo Dir, 1971

ZIMATORE, *La tipizzazione dei contratti agrari. Il modello dell'enfiteusi*,
Catanzaro, 1988