



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati*:

| | |
|--------------------|-----------------------|
| Antonello COLOSIMO | Presidente |
| Costantino NASSIS | Referendario |
| Antonino GERACI | Referendario relatore |
| Francesca ABBATI | Referendaria |

* riuniti mediante collegamento telematico

nelle Camere di consiglio del 16 giugno e del 9 luglio 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ed in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie, approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021 e 5/SEZAUT/2022/QMIG, che hanno precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali;

VISTA la legge della Regione Umbria 16 dicembre 2008, n. 20, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Calvi dell'Umbria, inoltrata dal Consiglio delle autonomie locali dell'Umbria ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 8 giugno 2003, n. 131 e acquisita, tramite l'applicativo della Centrale Pareri, al prot. n. 1628 del 27 maggio 2025;

VISTA l'Ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO il relatore, Referendario Dott. Ph.D. Antonino Geraci;

PREMESSO IN FATTO

il Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria ha trasmesso a questa Sezione la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Calvi dell'Umbria, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 8 giugno 2003, n. 131 in merito all'applicazione del Canone Unico Patrimoniale, introdotto dall'art. 1, commi 816 - 827, della legge n. 160/2019

Il quesito è stato espresso nei seguenti termini.

“Si chiede, specificamente, se il menzionato canone possa trovare applicazione in caso di occupazione permanenti o temporanee di una specifica categoria di beni collettivi individuata dall'art. 3, comma 1, lettera a) della legge 20 novembre 2017, n. 168: le <terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate>.

La norma succitata fa riferimento all'ambito di applicazione del canone unico patrimoniale, che ha

sostituito, a decorrere dal 2021, alcuni tributi e alcune entrate non aventi natura tributaria degli enti locali, e trova applicazione in due distinte fattispecie: l'<occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti [locali] e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico> e <la diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva, mediante impianti installati su aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti, su beni privati laddove siano visibili da luogo pubblico o aperto al pubblico del territorio comunale, ovvero all'esterno di veicoli adibiti a uso pubblico o a uso privato> (così l' art. 1, comma 819, lettere a) e b), della l. n. 160/2019). In entrambi i casi, la legge fa riferimento all'utilizzo di aree appartenenti <al demanio o al patrimonio indisponibile> degli enti interessati." L'Amministrazione ha poi fatto presente di ritenere che "le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate, di cui all'art. 3, comma 1, lettera a) della l. n. 168/2017, non rientrano nelle categorie del demanio e del patrimonio indisponibile dell'ente locale, cui fa riferimento la norma istitutiva, e che, pertanto, il canone unico non possa trovare applicazione in caso di occupazione delle terre collettive." L'Ente ha poi richiamato la deliberazione n. 86/2024/SRCPIE/PAR della Sezione regionale di controllo per il Piemonte relativa ad analoga richiesta di parere. Dopo tali premesse il Comune ha concluso chiedendo se sia "applicabile alle terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un Comune, demanio civico, il Canone Unico Patrimoniale (CUP) introdotto dalla legge 160/2019".

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare, occorre verificare se la richiesta di parere del Comune di Calvi dell'Umbria presenti i requisiti di ammissibilità in riferimento ai limiti della funzione consultiva, sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo.

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, nel fissare principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, ha stabilito di limitare l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli Enti (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali,

comunali).

La richiesta soddisfa il primo requisito della legittimazione soggettiva, in quanto è stata sottoscritta da parte del legale rappresentante, ex art. 50 TUEL, di uno degli Enti tassativamente elencati dall'articolo 7, comma 8 della l. n. 131/2003.

Appare pacifico anche l'interesse dell'Ente alla soluzione del quesito proposto, conformemente alle deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 4/2014/QMIG e n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo cui *"il criterio orientativo, che l'Ente territoriale chiede di esprimere alla Sezione regionale di controllo attivando l'esercizio della funzione consultiva, [deve essere] comunque giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente stesso, ancorché destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente."*

Quanto all'ammissibilità oggettiva, si può constatare come il quesito risulta formulato in termini di generalità ed astrattezza, in coerenza con le indicazioni fornite fin dal primo atto di indirizzo del 2004, secondo il quale *"fatta salva la specificità della fattispecie sottoposta, sarebbe opportuno che le Sezioni formulassero il parere individuando, in via generale, la questione giuridica sottostante e definendo la linea interpretativa astrattamente applicabile"*. Infatti, nell'esercizio della funzione consultiva le Sezioni regionali di controllo non possono essere coinvolte in nessun modo nei processi decisionali degli Enti, ma solo offrire solo indicazioni sulla portata e sull'ambito applicativo delle norme di riferimento.

Per quanto riguarda poi l'ammissibilità *ratione materiae*, secondo il consolidato orientamento della Corte dei conti, la materia di contabilità pubblica oggetto della funzione consultiva prevista dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ancorché *"non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese"* non può *"investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria- patrimoniale"*. Tale ultima ipotesi interpretativa renderebbe la Sezioni regionali di controllo organi di consulenza generale delle Amministrazioni, incompatibile con la funzione di controllo intestata alla Corte, che deve essere terza ed imparziale. In coerenza con tali presupposti la materia di contabilità pubblica è da interpretarsi nell'ambito *"limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle*

connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico" (Deliberazione n. 5/AUT/2006 della Sezione delle Autonomie).

A ciò si aggiunge che devono essere ritenuti oggettivamente inammissibili anche le richieste di parere concernenti fatti gestionali specifici o già compiuti o quesiti che formano oggetto di esame di altri organi, anche in sede giurisdizionale, proprio per evitare interferenze e condizionamenti o di orientare le Amministrazioni nelle scelte di condotte processuali pendenti o in corso di instaurazione. Sono inoltre da escludere i quesiti ex art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003 che implicino valutazioni su comportamenti oggetto di eventuali iniziative giudiziarie da parte delle Procure regionali della Corte, al fine di scongiurare il rischio di pronunce che interferiscono su eventuali fattispecie di responsabilità.

Sulla base dei principi che disciplinano i limiti oggettivi della funzione consultiva, sopra richiamati, la richiesta di parere risulta ammissibile anche oggettivamente nei limiti e per le ragioni delineate di seguito.

In particolare, la Sezione osserva invero che il quesito: 1) verte sull'interpretazione di una disposizione in tema di entrate degli Enti locali nei termini e nei limiti che saranno esposti; 2) è formulato in termini di generalità e astrattezza; 3) difetta di profili di interferenza con altre funzioni svolte dal giudice contabile o con le attribuzioni di altri plessi giurisdizionali; 4) non risulta, allo stato, documentato che l'Ente sia parte di contenziosi, in essere presso altre articolazioni di questa Corte ovvero presso altre giurisdizioni, che possano risultare afferenti al quesito formulato.

Peraltro, nell'ambito della istruttoria condotta da questa Sezione ai fini del referto *"L'amministrazione dei domini collettivi nella Regione Umbria"* approvato con deliberazione n. 151/2024/VSG il comune di Calvi dell'Umbria aveva osservato che *"I beni collettivi sono regolarmente inventariati dall'Ente all'interno dei beni demaniali e dei beni indisponibili, secondo la classificazione fornita dai principi contabili ex d.lgs. 118/2011, allegato 4/3 e rappresentati negli schemi vigenti dello Stato Patrimoniale"*¹. L'Ente aveva altresì rappresentato che non erano *"state rilevate situazioni di abuso, né occupazioni senza titolo"* e che *"i terreni gravati da uso civico ricadenti nell'ambito del territorio comunale sono [...] disponibili per l'esercizio del diritto di uso civico da parte della comunità locale"*².

¹ nota prot. n. 3074 del 30 ottobre 2024.

² nota prot. n. 2618 del 27 settembre 2024.

La Sezione ritiene pertanto che il quesito sia oggettivamente ammissibile *“nella sola misura in cui propone una questione interpretativa generale e astratta attinente, in via immediata, alla possibilità di acquisire entrate”* (cfr. Corte dei conti, sezione di controllo per il Molise, deliberazione n. 15/2020/PAR) con la precisazione pertanto che la presente deliberazione non afferisce al differente rapporto eventualmente intercorrente tra il singolo soggetto individuato a norma dell’art. 1 comma 823 della citata l.160/2019 ed il Comune.

Occorre altresì precisare che dal tenore complessivo del quesito formulato dal Comune si evince che lo stesso abbia inteso limitare la propria richiesta all’individuazione delle entrate da canone unico patrimoniale avente quale presupposto *“l’occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico”* (art. 1 comma 819 lettera a) della l.160/2019.

In questa sede non verrà pertanto esaminata la diversa fattispecie prevista dall’art. 1 comma 819 lettera b) della l. 160/2019.

Quanto al merito del quesito formulato dal Sindaco del comune di Calvi dell’Umbria, la richiesta di parere si riferisce in modo specifico alla possibilità di richiedere il pagamento del canone unico patrimoniale in relazione alle *“terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio del comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni o associazioni agrarie comunque denominate”*, quali particolare tipologia di beni collettivi individuati dall'articolo 3, comma 1, lett. a) della legge 20 novembre 2017, n. 168 . Questa Sezione ritiene che, per fornire risposta al quesito formulato dall’ente, occorra preliminarmente soffermarsi brevemente sul regime giuridico dei beni collettivi.

Si tratta infatti di una condizione giuridica peculiare qualificata nella medesima legge in termini di *“comproprietà inter-generazionale”*.

Il legislatore del 2017 non ha fornito una definizione univoca, generale ed astratta di beni collettivi e l’individuazione dell’esatto paradigma della proprietà collettiva ha suscitato un forte dibattito già nell’Assemblea costituente³. È pertanto compito dell’interprete giuridico valutare l’applicabilità delle diverse norme presenti nell’ordinamento anche a tale particolare tipologia di beni indagando la compatibilità delle stesse con il regime giuridico proprio di questi beni alla luce dei principi generali espressi nella legge 168 del 2017.

Invero, l’art. 3 della citata legge si limita ad individuare alcune diverse tipologie di beni collettivi senza fornire una definizione. La medesima normativa delinea invece alcune

³ Si vedano in particolare i lavori della terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, sedute del 25 e 27 settembre 1946.

caratteristiche peculiari di tali beni e ne connota espressamente il regime giuridico in termini di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale⁴. Nella medesima legge, parimenti, non si rinviene una puntuale definizione di tutte peculiari forme di proprietà collettiva tutt'ora esistenti, poiché il legislatore si è limitato ad affermare il pieno riconoscimento dei *“domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie”*.

L'art. 2, comma 4, della predetta normativa utilizza invece la diversa locuzione *“beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico”*.

Nell'ordinamento giuridico, inoltre, sono presenti ulteriori espressioni spesso utilizzate con un significato non pienamente sovrapponibile ovvero che non tiene conto delle diverse tipologie di domini collettivi esistenti aventi in alcuni casi fenomenologie non pienamente sovrapponibili.

Recentemente, ad esempio, nel d.l. n. 19/2024 si è fatto ricorso alle espressioni *“esercizio dell'uso civico”* ovvero *“terre gravate dal medesimo uso civico”*. Nel d.l. n. 13/2023 il legislatore impiega la locuzione *“zone gravate da usi civici”*. La medesima terminologia è adottata anche dall'art. 20, d.lgs. n. 199/2021. Il d.lgs. n. 77/2021 all'art. 63-bis fa riferimento, invece a *“diritti di uso civico”* ovvero a *“terreni a uso civico”*. A pochi mesi di distanza dalla promulgazione della l. n. 168/2017, il d.lgs. n. 34/2018 all'art. 10 utilizza la locuzione *“le proprietà collettive e gli usi civici”*.

In assenza di una definizione legislativa, di portata generale, circa la valenza delle locuzioni *“domini collettivi”* o *“usi civici”* la giurisprudenza ha statuito che con l'espressione *“uso civico”* si intende sia il diritto dell'intera collettività di trarre alcune utilità primarie dalle terre su cui l'uso grava, sia l'esercizio di tale diritto, che non può avvenire se non per mezzo del singolo utente, il quale, in quanto membro della collettività, è titolare, egli stesso, come *singulus et civis*, dell'uso nei confronti del proprietario della terra su cui l'uso grava nei confronti degli altri utenti⁵.

Recentemente, inoltre, la giurisprudenza, in riferimento ai domini collettivi, ha ulteriormente delineato e chiarito la dicotomia esistente tra diritti *in re propria* e quelli *in re*

⁴ La Corte costituzionale, con sentenza 15 giugno 2023 n. 119, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

⁵ Cass. 2 febbraio 1962, n. 210, in *Foro amm.*, 1962, II, p. 394. Per la definizione di uso civico nella giurisprudenza si veda anche Cass., sez. un., 4 febbraio 1928 in ACROSSO, RIZZI (a cura di), *Codice degli usi civici*, Roma, 1956, p. 16, Corte dei conti, Sezione controllo Toscana, delib. n. 137/2013/PAR.

*aliena*⁶. Sono ascrivibili a tale prima tipologia i beni collettivi costituenti il demanio civico ai sensi dell'art. 3, comma 2 della citata l. n. 168/2017⁷.

Questa Corte, tuttavia, ha già avuto modo di sottolineare come il demanio civico non debba essere confuso con il demanio comunale⁸.

L'art. 3 comma 3, infatti, della citata legge 168/2017 definisce "*patrimonio civico o demanio civico*" come "*il patrimonio antico dell'ente collettivo*" costituito dai beni collettivi di cui al comma 1, lettere a), b), c), e) e f) del medesimo articolo.

Il Comune, tuttavia, è individuato quale ente collettivo in via meramente residuale. Invero, l'art. 2 comma 4 della medesima legge statuisce che "*I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari. In mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata*".

Infine, l'art. 1 comma 2 della stessa normativa stabilisce che "*gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria*".

Da una analisi complessiva del quadro normativo emerge, dunque, una condizione peculiare in quanto il regime caratterizzante i beni collettivi costituenti il "demanio civico" è assimilato a quello proprio dei beni demaniali nonostante gli stessi siano o non siano di proprietà di un ente pubblico ma bensì delle "*collettività dei titolari di diritti di uso civico e della proprietà collettiva*". Tale assimilazione ai beni demaniali permane inoltre sia che i beni collettivi siano amministrati "*dagli enti esponenziali delle collettività titolari*" aventi "*personalità giuridica di diritto privato*" sia che "*gestiti*" dai comuni.

Tale particolare condizione è inoltre ribadita dall'art. 1 comma 1 della citata legge che stabilisce il riconoscimento dei domini collettivi come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie "*caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in*

⁶ Recentemente, Ordinanza (Atto di promovimento di questione di legittimità costituzionale) 28 marzo 2022 del Trib. Viterbo n. 114, est. Geraci, in G. U. 1a Serie Speciale - C. cost. 19 ottobre 2022, n. 42; Ordinanza (Atto di promovimento di questione di legittimità costituzionale) 9 maggio 2022 del Trib. Viterbo n. 127, est. Geraci, in G. U. 1a Serie Speciale - C. cost. 9 novembre 2022, n. 45; C. cost. 15 giugno 2023 n. 119 che ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con le citate ordinanze del Trib. Viterbo; Cass., sez. un., 10 maggio 2023, n. 12570.

⁷ I "*beni di c.d. proprietà collettiva [...] la cui disciplina [...] è, nella sua essenza, equiparabile a quella dei beni demaniali, per quanto si desume dal loro regime di inalienabilità, inusufruttibilità, immodificabilità e di conservazione del vincolo di destinazione*" (così Cass., sez. un., 10 maggio 2023, n. 12570). Sull'assimilazione ai beni demaniali si consultino Cass. 12 ottobre 1948, n. 1739; Cass. 12 dicembre 1953, n. 3690 nonché Cass. 8 novembre 1983, n. 6589; Cass. 28 settembre 1977, n. 4120; Cass. 15 giugno 1974, n. 1750.

⁸ Cfr. Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Lazio sentenza n.1645/2010; TAR Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, sent. 6.10.2023, n. 461; Cass. civ., SS.UU., ord. 5.12.2023, n. 33959 e su analoga questione rispetto al presente parere si veda Corte dei conti, Sezione di controllo per il Piemonte del. 86/2024/PAR.

proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva”.

Delineata succintamente la fenomenologia dei beni collettivi, è possibile esporre alcune considerazioni ermeneutiche circa l'applicabilità del canone unico patrimoniale in relazione alle *“terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione”* quali beni collettivi amministrati da un comune.

Il presupposto del canone unico patrimoniale, per i profili qui presi in considerazione, è individuato dall'art. 1 comma 819 lettera a) della legge 160/2019 nella *“occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile”*.

Si osserva, che tale disposizione normativa ha già formato oggetto della deliberazione n. 86/2024/SRCPIE/PAR della Sezione regionale di controllo per il Piemonte, come peraltro evidenziato anche nella stessa richiesta di parere.

Secondo la predetta Sezione, *“nel caso del canone unico, non si rinvencono elementi testuali che consentano di estendere l'applicazione del prelievo all'occupazione di beni diversi da quelli del demanio e del patrimonio indisponibile degli enti locali.”*

Questa Sezione non ha motivo di discostarsi da tale conclusione ermeneutica.

In primo luogo, per le motivazioni già espresse, l'assimilazione ai beni demaniali è operata in riferimento al regime giuridico e, in particolare, alle forme di circolazione di tali beni.

Al contrario, tale assimilazione non opera pienamente con riferimento al regime di proprietà degli stessi. Anche in termini di amministrazione e gestione dei beni, si è già visto che i beni collettivi costituenti il patrimonio o demanio civico sono normalmente amministrati da enti esponenziali aventi personalità giuridica di diritto privato.

Questa Corte ha pertanto già avuto modo di affermare che *“il demanio comunale è costituito da beni assoggettati al regime demaniale in quanto appartenenti al comune, il demanio civico è assoggettato al regime demaniale pur appartenendo a comunità di persone”⁹.*

È indubbio che le *“terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione”* in quanto beni collettivi non possano essere considerati beni del patrimonio disponibile in quanto, come si è avuto modo di precisare, il regime giuridico degli stessi è quello *“della inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale”*.

⁹ Corte dei conti, Sezione di controllo per il Piemonte del. 86/2024/PAR.

Tale regime, tuttavia, resta il medesimo sia nei casi in cui i beni siano amministrati dal Comune che nelle ipotesi in cui, al contrario, tali beni siano amministrati da enti esponenziali aventi personalità giuridica di tipo privato. Per tale ragione, secondo questa Corte, l'assimilazione di tali beni collettivi ai beni demaniali non è di per sé sufficiente a far ritenere che la normativa istitutiva del canone unico patrimoniale abbia inteso riferirsi anche a tale forma di proprietà collettiva. Per fornire risposta al quesito formulato dal Comune è necessario apprezzare ulteriori elementi.

La legge 160/2019 individua quale presupposto del canone unico patrimoniale l'occupazione anche abusiva di aree appartenenti *“al demanio o al patrimonio indisponibile”* degli enti locali (art. 1, comma 819, lettera a). Relativamente a tale aspetto, la normativa appare in sostanziale continuità quanto in precedenza previsto per la soggezione alla tassa per l'occupazione di aree e spazi pubblici (TOSAP) ovvero per la debenza del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

In relazione alla TOSAP, la Corte di Cassazione, con un indirizzo oramai risalente, aveva osservato, in epoca antecedente alla individuazione delle categorie di beni collettivi individuate dalla l. 168/2017, che la legislazione assoggettando *“i terreni posseduti dai comuni e gravati da usi civici del genere al vincolo di inalienabilità e di destinazione - salvo autorizzazione idonea a rimuovere gli indicati limiti (Cass. 1307-2001) - impone di ricondurre comunque i predetti beni immobili nell'ambito di quelli appartenenti al patrimonio indisponibile dell'ente territoriale, perché destinati ad un pubblico servizio (art. 826 ultimo comma c.c.).”*¹⁰

La Cassazione¹¹ ha recentemente confermato tale orientamento con specifico riferimento *“ai terreni posseduti dai comuni e gravati da uso civico di bosco e pascolo permanente”* statuendo che l'occupazione degli stessi integra il presupposto impositivo della TOSAP.

Questa Sezione ritiene che tali considerazioni non siano pienamente sovrapponibili in relazione alla applicabilità del canone unico patrimoniale.

La Suprema Corte, infatti, sempre in relazione alla TOSAP aveva affermato¹² il seguente principio di diritto *“il canone di natura enfiteutica, previsto dalla L. 16 giugno 1927, n. 1766, art. 10 per la legittimazione di occupazioni di terre di uso civico, è dovuto dall'occupante indipendentemente dalla concorrente applicabilità della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni, a norma del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, art. 38”*. La Corte giungeva

¹⁰Cassazione civile sez. trib., 08/08/2003, n.11993.

¹¹ Cfr. Cass. Sez. Trib. 29 gennaio 2025, n. 2139; Cass. civ., Sez. V, Sent. 15/02/2025, n. 3860.

¹² Cassazione civile sez. I, 30/12/2011 n. 30238.

a tale conclusione valorizzando il carattere tributario della TOSAP espressamente qualificata dal legislatore quale "tassa". La Cassazione evidenziava altresì che la L. 15 maggio 1997, n. 127, disponeva espressamente, all'art. 17, comma 3 che *"il consiglio comunale può determinare le agevolazioni, sino alla completa esenzione dal pagamento della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, per le superfici e gli spazi gravati da canoni concessori non ricognitori"*.

Come già osservato da questa Corte¹³, *"se i canoni enfiteutici rappresentano, infatti, il corrispettivo per il godimento esclusivo del bene, ai fini dell'applicazione della TOSAP l'occupazione del terreno costituiva un mero presupposto impositivo, cioè un fatto economico espressivo di capacità contributiva"*.

Al contrario, la natura tributaria o meramente patrimoniale del canone unico è fortemente discussa poiché il *nomen iuris* ed il testo legislativo non contengono una espressa qualificazione del canone in termini di tributo. Parimenti, appaiono sussistenti molteplici indici circa la natura sinallagmatica e dunque patrimoniale del canone unico, come peraltro suggerisce la stessa denominazione scelta dal legislatore. La questione non può essere compiutamente delibata in questa sede essendo peraltro pendente in Cassazione un rinvio pregiudiziale a norma dell'art. 363bis c.p.c.¹⁴

Si osserva, tuttavia, che l'art. 1 comma 816 della l. 160/2019 prevede che il *"canone è comunque comprensivo di qualunque canone ricognitorio o concessorio previsto da norme di legge e dai regolamenti comunali e provinciali, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi"*.

Si tratta di una disposizione che presenta caratteri differenti rispetto a quanto previsto con riguardo alla TOSAP sia perché vengono presi in considerazione i canoni concessori e ricognitori sia poiché il canone deve essere comprensivo dei canoni stessi non residuando una discrezionalità in capo all'ente.

Per il canone patrimoniale, inoltre, non è stato riprodotto quanto previsto dall'art. 38, d.lgs. 15 novembre 1993, n. 50 per le occupazioni di terreni privati gravati da servitù pubbliche che *"consentiva quindi di affermare, in via generale, che la sottrazione del bene all'uso pubblico, latamente inteso, rilevasse anche a prescindere dal titolo di proprietà sul terreno"*¹⁵.

Tali circostanze rappresentano un ulteriore indice ermeneutico per affermare che in riferimento al canone unico patrimoniale non sia pienamente ipotizzabile una coesistenza

¹³ Corte dei conti, Sezione di controllo per il Piemonte del. 86/2024/PAR.

¹⁴ Corte di giustizia tributaria di primo grado Veneto Vicenza Sez. II Ordinanza del 10/04/2025 n. 100.

¹⁵ Corte dei conti, Sezione di controllo per il Piemonte del. 86/2024/PAR.

della disciplina prevista per l'occupazione dei domini collettivi con quanto previsto in termini di soggezione al canone unico patrimoniale.

In primo luogo, con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e, nello specifico, con le disposizioni di cui all'art. 66, la verifica delle occupazioni è stata attribuita alle Regioni, nei seguenti termini di legge: *“sono trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze”*.

Le operazioni, che nel sistema della legge del 1927 erano disposte dal Commissario per gli usi civici, sono ora di attribuzione degli uffici regionali e sono descritte agli artt. 29 e 30, r.d. n. 332/1928. Completata l'istruttoria storica, il perito demaniale procede alla ricognizione dei fondi ed alla individuazione dei confini al termine della quale forma il ruolo dei possessori privati distinguendo le occupazioni arbitrarie dai possessi legittimi. Con riferimento alle occupazioni arbitrarie, il perito accerta innanzitutto se sussistono i requisiti per la legittimazione previsti dalla l. n. 1766/1927, artt. 9 e 10, quali le migliorie, il possesso decennale, la non interruzione della continuità dei terreni da parte della zona occupata, e - in caso tali requisiti sussistano - determina il canone, altrimenti, propone la reintegra delle terre occupate al comune o all'associazione agraria ed accerta la misura dei frutti indebitamente percetti dall'occupante, da restituire al comune o all'ente gestore. Con specifico riferimento all'Umbria, inoltre, la legge regionale 17 gennaio 1984, n. 1 *“Norme in materia di usi civici e sull'uso produttivo delle terre pubbliche”* all'art. 3 comma 1 prevede che *“La Giunta regionale [...], esercita le competenze amministrative in materia di accertamento, valutazione e liquidazione degli usi civici, scioglimento delle promiscuità, verifica, legittimazione - limitatamente alla fase istruttoria della verifica delle occupazioni, della proposta di legittimazione e della pubblicazione degli atti a firma del Presidente della Giunta regionale, e alla fase conseguente della ordinanza commissariale di intesa regionale - e reintegrazione delle occupazioni, destinazione delle terre di uso civico e di quelle provenienti da affrancazioni, autorizzazione alla loro alienazione, utilizzazione e cambio di destinazione, affrancazione dei canoni, approvazione delle conciliazioni, svincolo di capitali, nomine di periti ed ispettori per il compimento delle operazioni relative”*.

La legge Regionale, invece, all'art. 2 comma 3 prevede che *“i comuni, le associazioni agrarie, e le frazioni [...] forniscono [alla Regione] notizie sullo stato dei terreni, sulle eventuali occupazioni abusive e sugli usi civici in esercizio”*. Invero, il D.P.R. n. 616/1977 - e, nello specifico, l'art. 78 - attribuisce *“ai comuni, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, le funzioni*

amministrative in materia di: [...] b) vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico".

Da tale quadro normativo emerge, dunque, che per le occupazioni per le quali non sussistono i presupposti per la legittimazione dovrà disporsi la reintegra e dunque nessun canone di natura enfiteutica risulterà dovuto ma sorgerà un obbligo di restituzione dei frutti indebitamente percepiti.

Tale obbligo restitutorio, tuttavia, non appare considerato ai fini del pagamento del canone unico patrimoniale trattandosi di una occupazione abusiva per la quale non è previsto il pagamento di un canone di natura enfiteutica. Al contrario, in presenza di una legittimazione, il canone dovuto ex art. 10 l. 1766/1927 dovrebbe essere ricompreso nel canone unico patrimoniale. L'importo peraltro verrebbe determinato con un procedimento prettamente affidato a soggetti diversi dal Comune il quale, tuttavia, dovrebbe ricomprenderlo nel canone unico patrimoniale.

L'assenza di qualsivoglia norma di coordinamento tra i diversi procedimenti appare dunque, ad avviso della Corte, un ulteriore indice circa la non soggezione delle *"terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione"* al canone unico patrimoniale trattandosi di beni per i quali è prevista una autonoma ed articolata disciplina concernente l'occupazione dei medesimi.

Invero, se la ratio legis è da rinvenire nella individuazione di un canone unico complessivo¹⁶ dovuto a fronte dell'occupazione, anche abusiva, di un bene, appare distonico il mancato coordinamento tra quanto previsto in via generale, in relazione al canone unico patrimoniale, e l'articolata disciplina dettata per l'occupazione dei domini collettivi.

Si osserva, in primo luogo, come un elemento che la norma impone di considerare per la determinazione del canone unico, possa essere oggetto di un diverso ed articolato procedimento avente ad oggetto la medesima occupazione, anche illegittima. Si pensi, inoltre, all'ipotesi in cui la verifica circa lo stato di occupazione del bene collettivo dovesse condurre ad esiti differenti nei diversi e non coordinati procedimenti avviati dalla Regione, ai sensi della normativa speciale, e dal Comune ai fini del canone unico patrimoniale.

Al contrario, nel regime previsto per la TOSAP, secondo l'interpretazione fornita dalla Cassazione, il canone non veniva inglobato nel tributo concorrendo con l'applicazione dello stesso, potendo al più essere considerato (se di natura concessoria) ai fini della fruizione di riduzioni ed esenzioni.

¹⁶ in quanto comprensivo di qualunque canone ricognitorio o concessorio previsto da norme di legge e dai regolamenti comunali).

La Sezione ritiene pertanto che, per le molteplici ragioni indicate, il canone unico non possa trovare applicazione nelle ipotesi di temporanea occupazione delle *terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione*”, salvo che le stesse siano divenute di proprietà dell’ente.

La mancata debenza del canone non esonera l’ente dal porre in essere la richiamata attività di vigilanza al fine di porre termine alle occupazioni abusive nonché di far sì che venga portato a termine (nelle ipotesi previste) il procedimento di legittimazione con conseguente obbligo di pagamento del canone di natura enfiteutica da parte del soggetto legittimato.

Questa Corte ha peraltro già avuto modo di affermare che “[g]li usi civici sono imprescrittibili per cui il mancato pagamento del canone protrattosi per un lungo periodo (nel caso specifico ventennale) non comporta l’usucapione a favore dell’enfiteuta, ma solo la prescrizione quinquennale del debito per le annualità scadute. Ne segue che l’Amministrazione comunale deve necessariamente esigere la corresponsione di una indennità risarcitoria per occupazione indebita nei confronti degli occupanti dei terreni demaniali di uso civico”¹⁷.

P.Q.M.

Nei termini sopra riportati la Sezione regionale di controllo per l’Umbria esprime il proprio parere sulla richiesta presentata dal Sindaco del Comune di Calvi dell’Umbria.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Calvi dell’Umbria, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell’Umbria.

Così deliberato il 9 luglio 2025.

Il Magistrato estensore
Antonino Geraci

Il Presidente
Antonello Colosimo

Depositato il 16 luglio 2025
Il Funzionario Preposto
Dott.ssa Antonella Castellani

¹⁷ Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Lazio, sentenza n. 1645/2010.