

Differences in the estimation solutions between lands legitimized already subjected to Local Government uses and Emphyteusis

Benedetto Manganelli^{1*}, Francesco Paolo Del Giudice²

¹ Department School of Engineering, University of Basilicata, Italy; benedetto.manganelli@unibas.it

² Department of Architecture and Design, Sapienza University of Rome, Italy; francescopaolo.delgiudice@uniroma1.it

* corresponding author

Keywords

local government uses,
land lease, rent, capital of
enfranchisement,
estimates

Abstract

The article addresses real estate appraisals in Italy involving lands already subject to Local Government uses then legitimized or soils burdened by Emphyteusis (Land Lease). Local Government uses are collective property rights on rural land. Considering these conditions, it is possible for the land to be legitimized by the occupant, who thus obtains the right to alienate the land with the burden of the rent. Emphyteusis (Land Lease), on the other hand, is a right of enjoyment on another's land with the obligation to improve it and pay a periodic rent. These two types of agrarian relationships may appear similar but confusing them can lead to inequalities when updating the rent or quantifying the capital of enfranchisement. Therefore, a historical-legal investigation becomes essential to reconstruct the existence of the right and its particular genesis, in order to identify the true owner of the land between the grantor and the grantee. The work also provides operational suggestions, in the two cases examined, for estimating the rent and capital of enfranchisement that are in line with the prescriptions imposed by case law and represent a fair balance between the various interests of the parties involved.

1. Introduction

Local government use is a right of enjoyment that typically burdens a rural (public or private) property, in favor of the community. In Italy, in most cases, this ownership right has medieval origins and stems from grants by the sovereign or ecclesiastical power to the male descendants of the original inhabitants of those territories. This right materializes in the ability to cultivate the land, hunt, graze on it, or gather wood from it. Local government uses were established to provide vital support to populations at a historical moment when land was the sole source from which communities could derive essential survival products (Montanari, 2018). Documentary evidence of these ancient rights is varied, diverse, and generally not easily accessible.

Local government uses thus constitute a delicate and specialized subject that intertwines historical and legal events. When tasked with addressing appraisal questions involving lands subject to local government uses in Italy, a perfect understanding of the context is indispensable. Preliminary to appraisal operations and essential for estimation purposes are the investigations leading to the identification of local government use. The inquiry involves a historical-legal search conducted through archive documents to reconstruct the existence of the right and its genesis, through the examination

of administrative measures, deeds, judgments, statutes, maps, letters, etc.

In this context, it appears crucial to place the purpose of the appraisal within a broader framework of evaluation questions concerning local government uses. This is a preliminary operation to the evaluation, which is not always easy to resolve, given that *«the implications of local government use rights on public properties are still relatively underexplored. In fact, even today, estimating the economic value of properties subject to local government use rights is not straightforward and requires considering the characteristics of the land and the specific regulations that apply to properties with such rights. Moreover, despite the declared centrality of local government use rights in the protection of rural and agricultural landscapes and in the conservation of natural resources, a model that allows for the valuation of their ecosystemic value has yet to be developed»* (Casprini et al., 2023).

From a purely appraisal perspective, there are two main categories of local government uses: local government uses on community-owned land (civic domain) and local government uses on private land (Forte et al., 2024). Local government uses on common goods are subject to public law and cannot be alienated or acquired through adverse possession, nor are they subject to change of use (Framework Law on the reorganization of Local Government uses no. 1766 of June 16, 1927).

The encumbrance of inalienability of the land can be lifted through a legitimization measure. The legitimization of lands for local government use (already belonging to the domain or public property) constitutes a regular «regularization» procedure left to the discretionary power of the public authority and provided for by Law no. 17 of June 16, 1927, when all the conditions set forth in Article 9 are met:

1. substantial and permanent improvements made by the occupant;
2. uninterrupted continuity of the lands;
3. occupation maintained for at least ten years.

The substantial and permanent improvements, as mentioned in point 2, must consist of works aimed at the cultivation or livestock farming of the land and be of such a high standard as to make the use of reintegration appear contrary to the public interest.

Since legitimization constitutes a kind of expropriation of public property for private interest, to the detriment of the public interest, and is carried out in favor of those who have sometimes unlawfully occupied the lands of the civic domain, it is justified, if the conditions are met, by the need to temper the principle of inalienability and imprescriptibility of domain lands. The strict application of which, in certain cases, would lead to unjust consequences and the necessity to promote the agricultural use of the lands.

The legitimization grants the occupant the possibility to transfer the property with the obligation of a fee, of a leasehold nature, for an amount corresponding to the value of the rights, to be determined through an appraisal. Article 10 of Law No. 1766/1926 requires that the fee be estimated in such a way that its capitalization corresponds to the value of the land itself, reduced by the value of improvements, and increased by at least 10 years of interest if the occupant has never paid any compensation, not even in kind, to the civic domain management authority in the past.

It is also possible to redeem the fee by resorting in this case to the evaluation of the capital of enfranchisement. The legitimate occupant becomes a sort of *leaseholder* but should not be confused with one.

Once legitimized, the land, like private land burdened by local government uses, can be sold. However, the sale does not extinguish the local government use, which will continue to exist on the land.

It is possible to sell the land free from local government use, provided the land is enfranchised. The enfranchisement of the land represents a procedure for the monetary liquidation of the local government use, and after this, the land can circulate freely. In fact, the liquidation of local government use on private land can occur in different forms:

1. by detaching a portion, to be assigned in full ownership to the population, while the other remains, free from the use to the owner; the share belonging to the population is proportional

- to the value of the uses that cease;
2. or through the enfranchisement of the fee.

Emphyteusis (Land Lease), in turn, regulated by the Civil Code in articles 957 and following, is a real right of enjoyment over another's property consisting of the power to use the other's land, collect its profits, with the obligation to improve it, and pay a periodic fee in money or in kind (Giannini, 2017). *Emphyteusis* (Land Lease) in Italy, as in other European countries, is a mode of managing public land, often used to promote rural development (Carvalho and Garrido, 2019; Bassi and Carestiatto, 2018; Landry and Argueta, 2018).

Due to the current assimilation between *Livello* (Land) and *Emphyteusis* (Land Lease), for the purposes of this work, we can consider their origins to coincide. Given that the *Livello* (Land), widely used in the Roman Empire (established in 368 AD by Emperors Valentinian I and Flavius Julius Valens), later became widespread in the Middle Ages, especially in Italy, until the early 1800s, it is possible that *Emphyteusis* (Land Lease) / *Livello* (Land) contracts date back a long time, just like *local government uses*.

The versatility of the *Livello* (Land) contract and its common social function with the institution of *Emphyteusis* (Land Lease), namely repopulating territories abandoned due to war-related circumstances and carrying out improvements on them, often uncultivated and unhealthy, has led to confusion between the two institutions in their common usage. Thus, although originally distinct, they were unified by subsequent codifications (Art. 55, Royal Decree of October 12, 1933, No. 1539; Art. 29, Royal Decree of December 8, 1938, No. 2153; Art. 1 of Law of February 25, 1963, No. 327), also confirmed by case law (Civil Court of Cassation Nos. 23752 of November 14, 2011, 64/1997; 1682 of June 22, 1963, 1366/1961; 9135 of June 6, 2012), with the consequent extension of the codified regulations and special laws that have governed it over time to *Emphyteusis* (Land Lease) contracts as well.

The "*Enfiteuta*" (leaseholder) or "*Livellario*" (land owner) is thus granted the power to use the land in perpetuity or for a certain period (in any case, no less than twenty years), acquiring the same rights that the owner would have over the profits of the land and its accessions, as well as the right of enfranchisement. Therefore, they can free themselves from the burden of paying a fee and become the full owner of the land.

However, there are substantial differences between legitimation and *Emphyteusis* (Land Lease) / *Livello* (Land) concerning the right to dispose of the property.

This contribution addresses the valuation issue related to the quantification of the liquidation of civic rights on privately-owned land or legitimated land and compares it with the analogous valuation issue concerning the enfranchisement of a leaseholder fee, highlighting the differences in the two valuation cases. These differences could lead to significant errors when the analysis and verification of the type of right are not properly conducted.

Finally, considering the strategic role of these types of agrarian contracts as a key resource for the development of social economy initiatives (Angelini and Parisi, 2020; Rosenbloom, 2018; Elgersma and Van der Heijden, 2019; Palermo, 1984), as well as the current and recent attention of many local administrations in assessing local government uses in order to monetize and generate revenue, the document provides operational suggestions for the estimation of the fee and the capital of enfranchisement. The suggested approaches, in line with the prescriptions imposed by case law, represent a fair balance between the various interests of the actors involved, capable of ensuring the economic sustainability of these operations.

In the following paragraphs, the regulatory and case law evolution that has involved the two cases under examination is first illustrated, followed by the two valuation solutions proposed.

2. The Evolution of Legislation

2.1. Local Government Uses – Origins

With the Decree of August 2, 1806, Giuseppe Napoleon, during his brief reign in Naples (1806-1808), ordered the end of feudalism (overthrow of feudalism) and the mass reunification of land

ownership from the three domains (the feudal domain, the universal domain, which included the properties of universities subject to local government uses, and the ecclesiastical domain). The lands of the feuds were largely assigned to former lords, while the rest went to municipalities, so they could distribute them in shares (quotization) to citizens. The first article of the Decree stated: *“Feudalism, with all its attributes, is abolished. All jurisdictions previously baronial and all revenues attached to them are reintegrated into sovereignty, from which they shall be inseparable.”* The matter was the subject of a series of subsequent provisions: the Law of September 1, 1806, and the Royal Decrees of June 8, 1807, and December 3, 1808 (the latter promulgated in the Kingdom of Gioacchino Napoleon). The assigned lands were subjected to a perpetual rent intended to support the economy of the new municipalities. The 1808 decree (Articles 28-29) regulated the amount of the annual payment to be made to the municipalities, entrusting its estimation to experts who were neither citizens nor *«interested in any relationship»*, and charging them with the mandate to *«establish these revenues, aiming that they are not less than fair, but correspond to the current state of the lands»*. The assignees of the shares became full owners of the lands assigned to them, being able to cultivate and reserve them for their own use, enclosing them and prohibiting anyone from grazing, collecting firewood, water, or similar activities (Article 4, Royal Decree 1807). However, the shareholders were obliged not to sell or lease the lands for ten years from the assignment (Article 31, decree of 1808).

The Napoleonic legislative measures remained in force until the Royal Decree post-unification no. 751 of 1924. The contents of these provisions were later taken up by the Italian legislator over a century later and formed the basis of the current Law no. 1766 of June 16, 1927. In this law, concerning rules for the assessment and general liquidation of local government uses, the legislator was aware of the often-significant differences in agricultural relations established in the pre-unification states. The 1927 law attempted to overcome this diversity by leaving it to regional commissioners to interpret the various cases brought to their attention at the request of those involved or even ex officio, and to decide disputes in which the civic domain quality of the land was contested (De Mare and Manganello). Additionally, the 1927 law, borrowing from the lines of the feudal abolition laws of the Kingdom of Naples regarding the liquidation of civil rights (as provided for in Articles 5, 6, and 7), aimed to end the mixed enjoyment of land between owners and local communities in areas affected by this ancient land usage, ultimately seeking either private ownership free from *local government uses* or the *civic domain*.

2.2. Difference between Local Government Uses and Leaseholder

As previously mentioned, the *“Enfiteuta”* (leaseholder) / *“Livellario”* (land owner) is granted the right of enfranchisement, which is the ability to redeem the land. The amount to be paid for enfranchisement corresponds to the capitalization of the fee. Specifically, the regulation (Article 9 of Law no. 1138 of December 18, 1970) prescribes that it be quantified at 15 times the fee (capitalization rate equal to 0.0667). The estimation of the fee is more complicated, due to the succession of various revaluation laws and subsequent declarations of unconstitutionality.

It should be noted that enfranchisement constitutes a discretionary right that the grantor cannot oppose. The grantor, in turn, may request the reversion of the land, meaning the termination of the *Emphyteusis* (Land Lease) and the return of the property, if the *leaseholder* deteriorates or fails to improve the land or is in default on the payment of two annual fees (Article 972 of the Civil Code). However, the right to enfranchise (subject to the payment of the corresponding amount) takes precedence over the right of reversion.

Law no. 607 of July 22, 1966, and the aforementioned Law no. 1138 of December 18, 1970, marked the culmination of a legislative trend aimed at consolidating the regulation of various land concession contracts or relationships to benefit *Emphyteusis* (Land Lease) (Ranelletti, 1992; Marinelli, 2003; Mazzamuto, 2019; Scovazzi, 2018).

The objective was to support *leaseholders* of rural land for economic and social reasons (Nardi, 2017), facilitating their emancipation with more favorable criteria regarding fees and enfranchisement capital, and with more rapid and summary procedural forms. Although some parts or articles of the cited laws have been declared illegitimate by the Constitutional Court (sentences

no. 37 of 1969 and no. 53 of 1974), the legislative interventions have created considerable confusion among the various types of agrarian relations (Colombo, 2015).

Due to the correct intervention of the Constitutional Court, it is not possible to qualify all relationships characterized by the obligation to pay a fee as *Emphyteusis* (Land Lease) agreements. When the burden on the property cannot be traced back to *Emphyteusis* (Land Lease), its nature is, in this case, allodial. *Allodial* property indicates “full private ownership of the asset, derived from the disbandment (settlement) of civic lands (collective properties) burdened by a fee (public) of leasehold nature imposed by various institutions:

1. *The ordinances of legitimization (Article 10 of Law 1766/1927);*
2. *The conciliations (Article 51 of Royal Decree 03/07/1861, Article 29 of Law 1766/1927);*
3. *The transformations into perpetual leaseholds (Article 26 Royal Decree 332/1928);*
4. *The transformations into non-removable perpetual colonies (Article 28 of Royal Decree 10/03/1810);*
5. *The liquidations of local government uses on private lands (Article 7 of Law 1766/1927);*
6. *The quotizations prior to Law 1766/1927 (Law 01/09/1806, Article 32 Royal Decree 03/12/1808)."*

As a result of the Constitutional Court's ruling no. 53 of March 6, 1974, the regulations regarding *Emphyteusis* (Land Lease) do not apply to the listed types. Specifically, Article 972 (failure to pay the fee does not lead to reversion), Article 960 (there is no obligation to improve the land by the leaseholder), and Article 970 (there is no statute of limitations for non-use for twenty years as provided for the leaseholder's right) do not apply. Speaking of a public fee of leasehold nature does not mean 'leasehold fee.' It refers to a perpetual fee, at least until it is enfranchised. As stated by the Court of Auditors in deliberation/opinion no. 18/2006, the fee has a public nature. In other words, public ownership has been transferred from civic property to leasehold fee, whose enfranchisement capital is inalienable as it is destined for the community for works compensating for the loss of value of the lost civic domain (according to Article 24 of Law 1766/1927). Therefore, the ownership of the property is private.

Thus, only public ownership of the leasehold fee (and not leaseholder) should be recognized, and consequently, its inalienability because it is perpetual (cf. Constitutional Court ruling no. 143/97 and also the Orders of the Potenza Court of March 29, 2007, the Matera Court of September 30, 2008, and the Melfi Court of November 13, 2008). Obviously, the possibility of a statute of limitations regarding the periodic collection of the fee remains (five-year statute of limitations under the Civil Code), due to the inertia of the managing entity.

3. Solutions to valuation questions

3.1 The Case of Emphyteusis (Land Lease)

The regulation of *Emphyteusis* (land lease), particularly concerning the estimation and updating of the fee or the methods of enfranchisement, has undergone a rather complex legislative and jurisprudential evolution. Two special laws, no. 607 of 1966 and no. 1138 of 1970, established criteria for determining the maximum emphyteutic fees, using as reference parameters the dominical income of the land for emphyteusis prior to October 28, 1941, and one-fifteenth of the compensation provided by the agrarian reform laws of 1950 for emphyteusis that arose thereafter. In both cases, it was stipulated that the capital of enfranchisement be determined in an amount equal to fifteen times the fee (Article 9 of Law no. 1138 of December 18, 1970).

The Constitutional Court, in rulings no. 406 of April 7, 1988, no. 143 of May 23, 1997, and no. 160 of May 7, 2008, declared the illegitimacy of the two regulations on various grounds. In particular, the Court identified the general principle of correspondence with the actual economic reality and established the rule that fees must be periodically updated using appropriate enhancement coefficients «to maintain adequate correspondence with the actual economic reality». However, the Court did not pronounce on the criteria to be adopted to ensure this correspondence, which should

have been indicated by the legislator through new regulations on the matter, but such regulations have not yet been enacted. In the absence of the norm, various solutions have been adopted or suggested over the years. Among the different solutions, one particularly authoritative proposal comes from a circular of the Ministry of the Interior, no. 118 of September 9, 1999, which adopts the opinion of the State Attorney's Office, stating that it is appropriate and correct to quantify the capital of enfranchisement using the criteria established for the evaluation of expropriation compensation. It is important to note that at that time (1999), the compensation for expropriated agricultural land was based on the *Average Agricultural Value* (VAM) of the type of crop being grown on the land to be expropriated. Even then, using this criterion appeared to be penalizing for leaseholders compared to other proposed solutions; it would be even more so today due to changes made to DPR 327/01 (Consolidated Text on Expropriations) following the ruling of the Constitutional Court no. 181 of 2011 regarding the illegitimacy of VAM as a reference for estimating expropriation compensation and the emphasis on actual market value. Moreover, it should be noted that all the rulings of the Constitutional Court have explicitly declared the unconstitutionality of the regulation, as it did not provide for the emphyteutic fee (i.e., the reference value for determining the capital for enfranchisement) to be *"periodically updated using appropriate enhancement coefficients to maintain adequate correspondence with the actual economic reality"*.

The rulings therefore correctly distinguish the emphyteutic fee from the capital of enfranchisement and require that the amount of the fee be updated (not mentioning the capital of enfranchisement) to ensure its correspondence with the actual economic reality. This distinction finds its rationale in the relationship, unique to *emphyteusis* (land lease), between the leaseholder and the grantor, which is governed by the aforementioned articles of the Civil Code. These articles impose on the leaseholder a set of obligations and encumbrances different from those of a normal tenant of the land. In this case, the capital of enfranchisement, although to be determined with reference to the fee, may diverge from being proportionate to the capitalization rate, which is the coefficient that transforms the income flows generated by the property into its capital value. In this sense, another solution proposed for estimating the capital value of the redemption, legitimized by some rulings of special courts, appears to be more appropriate.

The declaration of unconstitutionality regarding the Average Agricultural Value (VAM) previously mentioned did not involve the tabulated values when used for calculating the additional compensation, which is due to the direct cultivating owner or agricultural entrepreneur as the principal (if different from the owner). Therefore, the use of VAM as a reference for estimating the emphyteutic fee can still be considered useful and in line with the principles established by the Constitutional Court. The fee could be derived by applying to the VAM a coefficient taken from the market that reflects the profitability of the land capital. Some public granting entities, based on a combination of regulatory indications (laws from '66 and '70 in parts not repealed) and indications from the Constitutional Court, have adopted as a solution for updating the fees the measure of one-fifteenth of the VAM. This means assuming the land benefit corresponding to an interest on the land capital of 6.67%. This solution also appears evidently penalizing for the leaseholder, given that today the profitability measures of agricultural businesses in Italy show returns on land capital far lower than 6.67% (see the report from the Agricultural Accounting Information Network - RICA Italy).

In the absence of useful data regarding the profitability of land capital, it would be more logical to use the average legal interest rate of the last 20 years (current average: 1.68%). Notably, RICA data shows an average Return on Equity (ROE) for agricultural businesses across the country, ranging between 0.6% and 0.9% for the period from 2008 to 2020.

Regarding the coefficient to be used for calculating the capital of enfranchisement once the fee has been determined, reference can continue to be made to Article 1 of Law 607/1966 and Article 9 of Law 1138/1970, which have been updated but not repealed by the aforementioned rulings of the Constitutional Court. These articles also stipulate that the capital of enfranchisement be equal to 15 times the periodic fee. The coefficient used, depending on the particular type of agricultural contract, is therefore detached from the concept of the capitalization rate. Thus, as previously stated, it is a coefficient that, due to the particular nature of the contractual relationship, is disconnected from the notion of capitalization rate.

Therefore, assuming, for example, that the VAM of the land is €10,000/ha and taking the average legal rate (1.68%) as the reference for calculating the fee, the emphyteutic fee amounts to €168/year per ha, and the capital value of enfranchisement is € 2,520/ha.

A different scenario arises when, over time and during the contractual relationship (emphyteusis), the land, due to a different urban planning strategy, changes its use from agricultural to building land. The change of use from agricultural to building land, resulting from urban planning, produces urban rent. With reference to undeveloped land, urban rent is economically quantified by the difference between the market value determined by its legal and factual conditions and the value attributable to it based on agricultural use. The surplus value generated by urban rent phenomena, which have differential or absolute validity, must obviously be attributed to the property owner, meaning it is part of the value of the direct domain that belongs to the grantor, and not of the useful domain that belongs to the leaseholder.

This assertion stems from the norm itself. On one hand, the leaseholder has the obligation to improve the property; on the other hand, broad enjoyment rights are recognized, which include the power to determine the economic use of the land. Therefore, the leaseholder can modify the land's use. Since the improvement activity required of the leaseholder is inherently connected to the nature of the land itself, the change in use (economic) should not alter its characteristics. The concept of improvement, in fact, includes any type of intervention that increases the property's value, such as implementing a new cultivation method that results in an increase or enhancement of the property's condition and productivity.

While the emphyteutic fee cannot be conditioned by new building potentials and remains tied to agricultural use, the capital of enfranchisement must instead incorporate the rent resulting from the change in use. In this case, a useful parameter for estimating the capital of enfranchisement (separate from the emphyteutic fee) is the value attributed to the properties by individual local authorities for the purpose of paying the municipal tax on building land (Imposta Municipale Unica - IMU).

Finally, it should be noted that buildings constructed and any potential construction interventions on land subject to emphyteusis (Council of State Opinion No. 661/1998) cannot be considered improvements. Therefore, any building constructed by the beneficiary is acquired by the grantor through accession, as the owner of the land, unless compensation is recognized under Article 936 of the Civil Code.

To promote a more in-depth and detailed understanding, a summary table is provided below, outlining the proposed solutions for each item under review.

Table 1. Summary table concerning the proposed solutions for each element subject to appraisal

Estimation object	Resolutive proposal	Mathematical expression
Leaseholder fee	The leaseholder fee can be estimated by applying to the Average Agricultural Value (VAM) a coefficient derived from the market that reflects the profitability of the land capital. Some public entities use one-fifteenth of the VAM as a reference, corresponding to an interest rate of 6.67% on the land capital."	Leaseholder fee = VAM / 15 or Leaseholder fee = VAM x 6,67%
Leaseholder fee	Alternatively, the average legal interest rate over the last 20 years (1.68%) can be used. This method reflects a profitability more in line with current economic conditions, rather than using a fixed coefficient of 6.67%.	Leaseholder fee = VAM x Average legal interest rate (1,68%)
Capital of enfranchisement	The capital of enfranchisement is calculated as 15 times the annual leaseholder fee, as provided by Article 1 of Law 607/1966 and Article 9 of Law 1138/1970. This coefficient is not linked to the capitalization rate but is fixed.	Capital of enfranchisement = 15 x Leaseholder fee

Follow **Table 1**. Summary table concerning the proposed solutions for each element subject to appraisal

Estimation object	Resolutive proposal	Mathematical expression
Capital of enfranchisement (in the case of a change of use from agricultural to building)	In the case of a change of use of the land, the capital of enfranchisement must incorporate the income derived from the new use. A useful parameter for estimation is the value assigned to the land by local authorities for the calculation of IMU on building areas.	IMU value established by municipal authorities.

3.2. The Case of Lands Already Legalized from the Civic Domain

In the phase of liquidating the local government use rights, and in the preliminary phase to the liquidation, which is the legitimization, the public interest shifts from the enjoyment of the asset to the revenue and the use of the capital obtained. The law mandates that these amounts generated by the legitimization must be used for works of general interest for the population. The determination of the rent must be based on the actual value of the asset. If the liquidation process occurs through the conversion of the use right into a redeemable rent, the latter must be proportionate to the actual use of the land. In practice, if at the time of liquidation the land, originally agricultural, has changed its intended use, the rent determination must consider the increase in land value resulting from the different use (e.g., the land has become buildable for residential or tourist use).

The competent offices of the Revenue Agency, although not entirely unequivocal in the case of land that has become buildable, have suggested determining the rent by applying an appropriate rate of return to the value of the area deemed buildable.

Things change when, after the liquidation, one wants to proceed with enfranchisement. While in the case of emphyteusis with enfranchisement, the leaseholder acquires property rights over the land, with enfranchisement related to legitimization, the legitimate heir, already holding property rights, only obtains release from the obligation to pay the annual rent imposed with the same legitimization. In other words, the redemption in question only results in an expansive effect on the pre-existing patrimonial right of the legitimate heir.

In this case, the civic nature concerns the fictitious burden on the lands, which is non-prescriptive and perpetual, contrasting with the non-civic nature of the lands.

Since the right claimed by the community, due to land privatization, has been transferred from ownership to the rent, the capital of enfranchisement cannot follow any dynamic variation of the property's value if it undergoes a transformation or a change of use over time, but must remain anchored to the rent determined in relation to the original agricultural use, entirely disregarding any potential economic benefits attributed to the land for, for example, buildability or value increases resulting from improvements to the surface after liquidation.

Thus, the rent must always and exclusively refer to the value of the land in its actual quality at the time of its assignment (privatization). The rent, in turn, is subject to revaluation.

In compliance with what was established by the Constitutional Court, rents must be subject to increase coefficients suitable for maintaining a reasonably approximate correspondence with the actual economic reality. The same argument applies to the redemption capital.

Therefore, if the redemption is carried out after the liquidation, the capital must be calculated by capitalizing the rent related to the use of the land at the time of the liquidation of the local government use. However, to respect the principle of continuously adapting the value of the redeemable rights to the economic reality of the market, the capitalization rate must correspond to the legal rate at the time of redemption. The rent from the last five years, if unpaid, must be added to the redemption capital.

Responsibility for the liquidation and revaluation of the rents lies exclusively with the Region (and, if necessary, the Regional Experts), because the operation concerns the protection of the rights

of the populations transferred to the redemption capital of the rents. The procedure for calculating the redemption capital, however determined, is strictly under the municipal jurisdiction based on the respective regional laws. It should be noted that the valuation of the lands to be legitimized and the redemption capital constitutes a paradigmatic expression of technical discretion, which is not subject to judicial review unless tainted by elements of inconsistency.

The suggested approach defines an appropriate solution, consistent with the regulation, and capable of reducing the margin of discretion in the quantification of values, as highlighted by the analysis of the observed cases.

4. Conclusions

The present work has attempted to answer the valuation questions that arise for lands subject to emphyteusis and for lands already legalized from the civic domain. In particular, issues related to the updating of the rent and the quantification of the capital of enfranchisement have been addressed. Both types of agrarian relationships are characterized by the granting of usufruct of agricultural land by the owner/lessor in favor of another party who, receiving the land, commits to cultivating it while paying a rent. This apparent similarity can lead to confusion and consequently serious errors. In distinguishing between the two types of agrarian contracts, it is essential to recognize who, between the grantor and the grantee, holds the right of availability of the property.

Therefore, an in-depth historical-legal investigation is necessary to reconstruct the genesis and thus the nature of the right in question. The responses provided, which are evidently different in the two cases examined, are primarily articulated and justified in relation to the rights claimed over the lands. Since these types of agrarian contracts are recognized for both their social and environmental functions—due to the role they play in facilitating the material well-being of rural populations and ensuring environmental protection—the economic sustainability of their management becomes an essential factor.

In this sense, the operational approaches to valuation suggested in this paper are useful. They aim, on the one hand, to reduce the margin of discretion that very often characterizes the proposed solutions, while, on the other hand, representing a fair balance between the parties involved, all while respecting the regulations, jurisprudential orientations, and valuation logic.

Further interesting developments in the work may concern suitable approaches for determining the so-called 'equivalent environmental values' referred to in Article 3, paragraph 8-ter of Law 168/2017. This law, as is well known, when authorizing the transfer of rights to common land and exchanges involving common land owned by the common domain, in cases of established and irreversible transformation, also requires the assessment of the 'equivalence' of the environmental value of the land subject to these transfers and exchanges. This issue opens up the ongoing debate on the methodologies for quantifying the various components of the total economic value of environmental resources, which is certainly of interest for the feasibility assessments of planned interventions on areas already legitimized by the common domain. In this regard, the explicit limitation set forth in paragraph 8-quater (of Article 3 of Law 168/2017) regarding the preservation of the landscape constraint on such areas is also of fundamental importance for selecting possible interventions that can be carried out in compatibility with the preservation of that constraint.

Author Contributions

The work should be attributed equally to the Authors.

Bibliography

- Angelini P., Parisi V., Territorial assets and the commons: state-owned land as a tool for the promotion of social economy initiatives in Italy, *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 63, No. 9, 2020, pp. 1517-1535.
- Bassi I., Carestiato N., Common property organisations as actors in rural development: a case study

- of a mountain area in Italy, *International Journal of the Commons*, Vol. 10, No. 1, 2016, pp. 363-386.
- Carvalho M.P., Garrido M.J., Emphyteusis and public land management in Portugal: a proposal for an integrated model, *Land Use Policy*, Vol. 85, 2019, pp. 241-250.
- Casprini D., Oppio A., Torrieri F. *Usi Civici*: Open Evaluation Issues in the Italian Legal Framework on Civic Use Properties. *Land* **2023**, 12, 871. <https://doi.org/10.3390/land12040871>
- Colombo R., L'enfiteusi tra passato e presente: un'analisi critica alla luce della giurisprudenza recente, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Vol. 2, 2018, pp. 463-486.
- De Mare G., Manganelli B., L'indennità di espropriazione di terreni soggetti a usi civici. Il caso del Livello, *Territorio Italia*, Vol. 2, 2014, pp. 25-32.
- Elgersma S., Van der Heijden J., Civic initiatives on state-owned land: a typology of relationships between civic initiatives and governments, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 85, No. 1, 2019, pp. 141-161.
- Forte F., Cupo P., The Collective Domains in the Ecological Transition: A Preliminary Analysis in an Inner Area in the Campania Region, Italy. *Land* **2024**, 13, 711. <https://doi.org/10.3390/land13050711>
- Giannini E., L'enfiteusi: una figura giuridica tra passato e presente, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Vol. 3, 2017, pp. 703-728.
- Landry R., Argueta J., Governing state-owned lands in the United States: the case of the School Trust Lands, *Land Use Policy*, Vol. 78, 2018, pp. 219-228.
- Marinelli F., "Gli usi civici", In Cico A., Messineo F. (eds.) *Trattato di diritto civile e commerciale*, 3rd ed., Giuffrè: Milano, Italy, 2003.
- Mazzamuto F., Il fenomeno degli usi civici: storia, evoluzione e prospettive future, *Diritto e istituzioni*, Vol. 1, 2019, pp. 1-24.
- Montanari F., L'uso civico nel diritto agrario italiano: profili storici e attuali, *Rivista di diritto agrario*, Vol. 1, 2018, pp. 43-67.
- Nardi P.M., Il tema degli usi civici nella giurisprudenza recente della Corte costituzionale, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Vol. 3, 2017, pp. 729-752.
- Palermo G., "L'enfiteusi" in Rescigno P., (eds.) *Trattato di diritto privato*, UTET: Torino, Italy, 1984; Vol.8, p. 41 ss.
- Ranelletti O., *Scritti giuridici scelti*, IV, I beni pubblici, Jovene: Napoli, Italy, 1992, pp. 321- 326.
- Rosenbloom J., The past and future of public land law development, *Journal of Environmental Law and Litigation*, Vol. 33, No. 1, 2018, pp.1-25.
- Scovazzi T., The public domain and the commons: From ancient Rome to modern law, *Common Market Law Review*, Vol. 55, No. 6, 2018, pp. 1719-1748.

Differenze nelle soluzioni estimative tra terreni legittimati già sottoposti ad usi civici ed enfiteusi

Benedetto Manganelli^{1,*}, Francesco Paolo Del Giudice²

¹ Dipartimento di Ingegneria, Università degli Studi della Basilicata, Italia; benedetto.manganelli@unibas.it

² Dipartimento di Architettura e Progetto, Sapienza Università di Roma, Italia; francescopaolo.delgiudice@uniroma1.it

* corresponding author

Parole chiave

usi civici, enfiteusi, canone, capitale di affranco, stime

Abstract

L'articolo affronta le stime immobiliari che in Italia coinvolgono terreni già soggetti ad usi civici poi legittimati oppure di suoli gravati da enfiteusi. Gli usi civici sono diritti di proprietà collettiva su fondi rustici. Ricorrendone le condizioni è possibile la legittimazione del fondo da parte dell'occupante, il quale ottiene così il diritto di alienare il fondo con il peso del canone. L'enfiteusi è invece un diritto di godimento su un terreno altrui con obbligo di migliorarlo e di pagare un canone periodico. I due tipi di rapporti agrari appaiono simili, ma confonderli può generare sperequazioni allorché occorra aggiornare il canone o quantificare il capitale di affranco. Diventa dunque essenziale un'indagine storico-giuridica per ricostruire l'esistenza del diritto e la sua particolare genesi, al fine di individuare chi, tra concedente e concessionario, è il vero proprietario del fondo. Il lavoro fornisce inoltre suggerimenti operativi, nei due casi in esame, per la stima del canone e del capitale di affranco che sono in linea con le prescrizioni imposte dalla giurisprudenza e rappresentano un equo bilanciamento tra i diversi interessi dei soggetti coinvolti.

1. Introduzione

L'uso civico è un diritto di godimento che solitamente grava su un fondo rustico (pubblico o privato), a favore della collettività. In Italia, nella maggior parte dei casi, tale diritto di proprietà ha origini in epoca medioevale e deriva da concessione del sovrano o del potere ecclesiastico ai discendenti per via maschile degli originari abitanti di quei territori. Tale diritto si concretizza nella facoltà di coltivare il fondo, di cacciare, di pascolare in esso o di raccogliergli la legna. Gli usi civici furono istituiti per dare un sostentamento vitale alle popolazioni, in un momento storico nel quale la terra rappresentava l'unico elemento dal quale le popolazioni potevano ricavare prodotti necessari per la sopravvivenza (Montanari, 2018). Le testimonianze documentarie di questi antichi diritti sono varie, differenziate e generalmente non facilmente accessibili.

Gli usi civici costituiscono, quindi, una materia delicata e specialistica, che intreccia vicende storiche e giuridiche. Se si è chiamati a rispondere a domande estimative che coinvolgono terreni sottoposti ad usi civici in Italia, è indispensabile la perfetta comprensione del contesto. Preliminari alle operazioni estimative ed essenziali ai fini della stima sono le indagini che portano all'individuazione dell'uso civico. L'istruttoria è una ricerca storico-giuridica effettuata attraverso documenti d'archivio per ricostruire l'esistenza del diritto e la sua genesi, attraverso l'esame di provvedimenti amministrativi, atti, sentenze, statuti, mappe, lettere, ecc.

In tale ambito, di fondamentale rilievo appare poter collocare lo scopo della stima dentro un più ampio quadro di domande di valutazione riguardanti gli usi civici. Trattasi di operazione, preli-

minare alla valutazione, di non sempre facile risoluzione, atteso che *“le implicazioni dei diritti d’uso civico sulle proprietà pubbliche sono ancora relativamente poco esplorate. In effetti, ancora oggi stimare il valore economico delle proprietà gravate da diritti d’uso civico non è così semplice e richiede di tenere conto delle caratteristiche del terreno e delle normative specifiche che si applicano alla proprietà specifica a diritti d’uso civico. Inoltre, nonostante la dichiarata centralità dei diritti d’uso civico nella protezione del paesaggio rurale e agricolo e nella conservazione delle risorse naturali, non è ancora stato sviluppato un modello che consenta la valutazione del loro valore da un punto di vista ecosistemico”* (Casprini et al., 2023).

Sotto il profilo prettamente estimativo, esistono due principali categorie di usi civici: gli usi civici su terreno di proprietà della comunità (demanio civico) e gli usi civici su terreno privato (Forte et al., 2024). Gli usi civici sui beni comuni sono sottoposti a regime di diritto pubblico e non possono essere alienati o acquisiti per usucapione, né sono suscettibili di cambio di destinazione (Legge quadro sul riordino degli usi civici n. 1766 del 16 giugno 1927).

Il vincolo di inalienabilità del terreno può venir meno attraverso un provvedimento di legittimazione. La legittimazione delle terre ad uso civico (già appartenenti al demanio ovvero di proprietà pubblica) costituisce una procedura ordinaria di “sanatoria” rimessa al potere discrezionale dell’autorità pubblica e prevista dalla Legge 16 giugno 1927, n. 17, quando sono soddisfatte tutte le condizioni di cui all’articolo 9:

1. sostanziali e permanenti migliorie apportate dall’occupante;
2. non interruzione della continuità dei terreni;
3. occupazione protratta per almeno dieci anni.

Le sostanziali e permanenti migliorie, di cui al punto 2, devono consistere in opere comunque finalizzate alla coltivazione o allo sfruttamento zootecnico del suolo e di grado così elevato da far apparire contrario all’interesse pubblico il ricorso alla reintegrazione.

Poiché la legittimazione realizza una sorta di espropriazione del bene pubblico per interesse privato, a danno dell’interesse pubblico, peraltro, effettuata a favore di coloro che talvolta hanno occupato abusivamente le terre del demanio civico, è giustificata, qualora ne ricorrano le condizioni, con l’esigenza di temperare il principio di inalienabilità e imprescrittibilità delle terre demaniali, la cui rigorosa applicazione, in certi casi, produrrebbe conseguenze ingiuste e dalla necessità di incentivare l’utilizzo agrario dei terreni.

La legittimazione attribuisce all’occupante la possibilità di alienare l’immobile con l’onere del canone, di natura enfiteutica, per un importo corrispondente al valore dei diritti, da determinarsi mediante stima. L’articolo 10 della Legge n. 1766/1926 impone che il canone sia stimato in modo tale che la sua capitalizzazione corrisponda al valore del terreno stesso, ridotto di quello delle migliorie, maggiorato di almeno 10 anni di interessi se l’occupante ha non ha mai corrisposto in passato alcun corrispettivo, neppure in natura, all’ente di gestione del demanio civico.

È possibile, inoltre, l’affrancazione del canone ricorrendo anche in questo caso alla valutazione del capitale di affranco. Il legittimo occupante diventa una sorta di enfiteuta, ma non va confuso con esso.

Una volta legittimato, il terreno, come quello privato gravato da usi civici, può essere venduto. L’alienazione non estingue però l’uso civico, che continuerà ad esistere sul terreno.

È possibile vendere il terreno libero da uso civico, previa affrancazione del fondo. L’affrancazione del terreno rappresenta una procedura di liquidazione monetaria dell’uso civico e dopo di esso il terreno può circolare liberamente. In realtà, la liquidazione dell’uso civico su suolo privato può avvenire in diverse forme:

1. mediante distacco di una porzione (cosiddetto scorporo), da attribuire in piena proprietà alla popolazione, mentre l’altra resta, libera dall’uso, al proprietario; la quota appartenente alla popolazione è proporzionale al valore degli usi che cessano,
2. o attraverso l’affrancazione del canone.

L'enfiteusi, a sua volta, disciplinata dal codice civile agli artt. 957 e seguenti, è un diritto reale di godimento sulla proprietà altrui consistente nel potere di utilizzare il fondo altrui, raccoglierne i frutti, con l'obbligo di migliorarlo e di pagare un canone periodico in denaro o in natura (Giannini, 2017). L'enfiteusi in Italia come in altri paesi europei è una modalità di gestione del territorio pubblico, spesso utilizzata per promuovere lo sviluppo rurale (Carvalho e Garrido, 2019; Bassi e Carestiato, 2018; Landry e Argueta, 2018).

A causa dell'attuale assimilazione tra livello ed enfiteusi, per le finalità di questo lavoro, possiamo farne coincidere le origini. Stante il fatto che il livello, molto utilizzato nell'Impero Romano, (istituito nel 368 d.C. dagli imperatori Valentiniano I e Flavio Giulio Valente), ebbe, poi, grande diffusione nel Medioevo, soprattutto, in Italia, fino agli inizi del 1800, è possibile che contratti di enfiteusi/livello siano molto risalenti nel tempo, così come gli usi civici.

La versatilità del contratto di livello e la comune funzione sociale con l'istituto dell'enfiteusi, ovvero ripopolare territori abbandonati a causa di vicissitudini belliche nonché realizzare sugli stessi, spesso incolti e malsani, opere di miglioria, ha generato confusione tra i due istituti nel loro uso comune. Talché sebbene originariamente distinti, sono stati unificati dalle codificazioni successive (art. 55, R.D 12 ottobre 1933 n. 1539; art. 29 R.D. 8 dicembre 1938, n. 2153; art. 1 della legge 25 febbraio 1963, n. 327), pure confermate dalla giurisprudenza (Cassazione Civile nn. 23752 del 14/11/2011, 64/1997; 1682 del 22/06/1963, 1366/1961; 9135 del 6/06/2012), con la conseguente estensione anche ai livelli della normativa codicistica sulle enfiteusi e delle leggi speciali che le hanno disciplinate nel tempo.

All'enfiteuta (o livellario) è quindi concesso il potere di utilizzare il terreno in perpetuo o per un certo periodo (comunque non inferiore a vent'anni), con l'acquisizione degli stessi diritti che il proprietario avrebbe sui frutti del terreno stesso e sulle sue accessioni, nonché il diritto di affrancazione. Egli può dunque liberarsi dall'onere del pagamento di un canone e diventare pieno proprietario del fondo.

Esistono tuttavia differenze sostanziali tra legittimazione ed enfiteusi/livello per quanto riguarda il diritto di disporre del bene.

Questo contributo affronta il problema estimativo relativo alla quantificazione delle liquidazioni dei diritti civici su terreni di proprietà privata o su suoli legittimati e lo confronta con l'analogo problema estimativo relativo all'affrancazione di un canone enfiteutico, evidenziando le differenze nei due casi estimativi. Differenze che potrebbero generare errori significativi, quando l'analisi e la verifica istruttoria della tipologia del diritto non sono ben eseguite.

Infine, considerato il ruolo strategico di queste tipologie di contratti agrari come risorsa chiave per lo sviluppo di iniziative di economia sociale (Angelini e Parisi, 2020; Rosenbloom, 2018; Elgersma e Van der Heijden, 2019; Palermo 1984), nonché l'attuale e recente attenzione di molte amministrazioni comunali nell'accertamento di usi civici al fine di monetizzare e fare cassa, il documento fornisce suggerimenti operativi per la stima del canone e del capitale di affranco. Gli approcci suggeriti, in linea con le prescrizioni imposte dalla giurisprudenza, rappresentano un giusto equilibrio tra i diversi interessi degli attori coinvolti in grado di garantire la sostenibilità economica di queste operazioni.

Nei successivi paragrafi è dapprima illustrata l'evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha coinvolto le due fattispecie in esame e poi proposte le due soluzioni estimative.

2. L'evoluzione della normativa

2.1. Gli usi civici – origini

Con il Decreto del 2 agosto 1806, Giuseppe Napoleone durante il suo breve Regno di Napoli (1806-1808), ordinò la fine della feudalità (eversione della feudalità) e la riunificazione in massa delle proprietà fondiari dei tre demani (quello feudale, quello universale, cioè i beni delle Università soggette ad uso civico, e quello ecclesiastico). Le terre dei Feudi furono in buona parte assegnate agli ex Feudatari e il resto ai Comuni, affinché potessero distribuirle in quote (quotizzazione) ai cittadini. Il primo articolo del Decreto recitava: *«La feudalità con tutti i suoi attributi resta abolita. Tutte le giurisdizioni fino ad allora baronali, e tutti i proventi ad esse annessi, sono reintegrati*

nella sovranità, dalla quale saranno inseparabili». La materia fu oggetto di una serie successiva di provvedimenti: la Legge del 1° settembre 1806, e i Real Decreti dell'8 giugno 1807 e del 3 dicembre 1808 (quest'ultimo promulgato nel Regno di Gioacchino Napoleone). I terreni assegnati furono assoggettati a rendita perpetua destinata a sostenere l'economia dei nuovi Comuni. Il decreto del 1808 (agli artt. 28-29) disciplinava l'entità della prestazione annua da versare ai Comini, affidandone la stima a periti non cittadini e *“non interessati da alcun rapporto” e affidando essi il mandato di “stabilire questi redditi, avendo in mira che essi non siano minori del giusto, ma corrispondano allo stato attuale delle terre”*. Gli assegnatari delle quote divennero pieni padroni delle terre loro toccate, potendo coltivarle e riservarle al proprio uso, chiudendole e vietando a chiunque di esercitarvi pascolo, raccolta di legna o di acqua e simili (art. 4, Real Decreto 1807). Era tuttavia fatto obbligo ai quotisti di non poterle alienare o darle in affitto, prima di dieci anni dall'assegnazione (art. 31, decreto del 1808).

I provvedimenti legislativi Napoleonici rimasero in vigore fino al Regio Decreto post-unitario n. 751 del 1924. I contenuti di quei provvedimenti furono poi ripresi dal legislatore italiano oltre un secolo dopo e posti alla base della vigente Legge n. 1766 del 16 giugno 1927.

In questa legge, concernente regole per l'accertamento e la liquidazione generale degli usi civici, il legislatore era consapevole delle diversità, spesso significative, dei rapporti agrari instaurati negli Stati preunitari. La legge del 1927 tentò di superare tale diversità lasciando ai Commissari regionali il compito di interpretare i diversi casi venuti alla loro attenzione su richiesta degli interessati o anche d'ufficio, e di decidere anche le controversie nelle quali fosse stata contestata la qualità demaniale del suolo (De Mare e Manganelli). La legge del 1927, inoltre, mutuando le linee delle leggi di abolizione feudale del Regno di Napoli con la liquidazione dei diritti civili (previste dagli articoli 5, 6 e 7), perseguiva l'obiettivo, nelle zone interessate da questo antico modo di usare la terra, di porre fine al godimento promiscuo della terra tra proprietari e comunità locali e di avere o la proprietà privata libera da usi civici o il demanio civico.

2.2. Differenza tra usi civici ed enfiteusi

Come già accennato, all'enfiteuta/livellario è concesso il diritto di affrancazione, ovvero la facoltà di riscattare il fondo. L'importo da pagare per l'affrancazione corrisponde alla capitalizzazione del canone. Precisamente la norma (art. 9 Legge 18 dicembre 1970 n. 1138) prescrive che sia quantificato nella misura di 15 volte il canone (saggio di capitalizzazione pari a 0,0667). Più complicata è la stima del canone, conseguenza del succedersi di diverse leggi di rivalutazione anche e per effetto di successive dichiarazioni di illegittimità costituzionale.

Si tenga presente che l'affrancazione costituisce un diritto potestativo cui il concedente non può opporsi. Il concedente, a sua volta, può chiedere la devoluzione del fondo, cioè l'estinzione dell'enfiteusi e la restituzione del bene, se l'enfiteuta deteriori o non migliori il fondo ovvero sia in mora nel pagamento di due annualità (art. 972 c.c.). Tuttavia, il diritto di affrancare (previo pagamento della relativa somma), prevale sul diritto di devoluzione.

La legge n. 607 del 22 luglio 1966 e la già citata n. 1138 del 18 dicembre 1970, hanno costituito il culmine di un filone legislativo volto a consolidare la disciplina dei diversi contratti o rapporti di concessione fondiaria a vantaggio dell'enfiteusi (Ranelletti, 1992; Marinelli, 2003; Mazzamuto, 2019; Scovazzi, 2018).

L'obiettivo era quello di favorire gli enfiteuti o concessionari di fondi rustici per motivi di ordine economico-sociale (Nardi, 2017), facilitandone l'emancipazione con criteri più convenienti dei canoni e dei capitali d'affranco e con più rapide e sommarie forme del procedimento. Sebbene alcune parti o articoli delle citate leggi siano state dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 37 del 1969 e n. 53 del 1974), gli interventi legislativi hanno prodotto una notevole confusione tra le diverse tipologie di rapporti agrari (Colombo, 2015).

Per effetto del corretto intervento della Corte Costituzionale, non è possibile qualificare come enfiteusi tutti i rapporti caratterizzati dall'obbligo del pagamento di un canone.

Quando l'onere gravante sulla proprietà non è riconducibile all'enfiteusi, la sua natura è in questo caso allodiale. L'allodio indica *«la piena proprietà privata del bene, proveniente dalla sde-*

manializzazione (sistemazione) di terre civiche (proprietà collettive) gravate da un canone (demaniale) di natura enfiteutica imposto con vari istituti:

1. *le ordinanze di legittimazione (art. 10 Legge 1766/1927);*
2. *le conciliazioni (art. 51 del RD 03/07/1861, art. 29 della Legge 1766/1927);*
3. *le trasformazioni in enfiteusi perpetue (art. 26 RD 332/1928);*
4. *le trasformazioni in colonie perpetue inamovibili (art. 28 del RD 10/03/1810);*
5. *le liquidazioni degli usi civici su terre private (art. 7 Legge 1766/1927);*
6. *le quotizzazioni precedenti alla Legge 1766/1927 (Legge 01/09/1806, art. 32 RD 03/12/1808)».*

Per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 53 del 6.03.1974, alle tipologie elencate non si applica la disciplina codicistica sull'enfiteusi. In particolare, non sono applicati l'articolo 972 (il mancato pagamento del canone non dà luogo a devoluzione), l'art. 960 (non sussiste l'obbligo di migliorare il fondo proprio dell'enfiteuta) e l'art. 970 (non sussiste la prescrizione per non uso ventennale prevista per il diritto dell'enfiteuta). Parlare di canone demaniale di natura enfiteutica non significa dunque 'canone enfiteutico'. Si tratta di un canone perenne, perpetuo almeno fin quando non venga affrancato. Come affermato dalla Corte dei Conti nella delibera/parere n. 18/2006, il canone ha carattere demaniale. In altri termini, la proprietà pubblica è stata trasferita dal bene civico al canone di natura enfiteutica, il cui capitale di affrancazione è imprescrittibile poiché destinato alla collettività per opere che vadano a compensare la perdita di valore dell'area demaniale perduta. (ai sensi dell'art. 24 della Legge 1766/1927). Pertanto, la proprietà dell'immobile è privata.

Andrebbe quindi riconosciuta solo la titolarità pubblica del canone di natura enfiteutica (e non enfiteutico) e, quindi, la sua imprescrittibilità perché perpetuo (cfr. sentenza Corte Costituzionale n. 143/97 e in tal senso pure le Ordinanze del Tribunale di Potenza del 29/03/2007, del Tribunale di Matera del 30/09/2008 e l'Ordinanza del Tribunale di Melfi del 13/11/2008). Resta ovviamente la possibilità di prescrizione circa la riscossione periodica del canone (prescrizione quinquennale del Codice Civile), dovuta ad inerzia dell'ente gestore.

3. Soluzioni a domande di stima

3.1. Il caso dell'enfiteusi

La regolamentazione dell'enfiteusi, e in particolare la disciplina concernente la stima e l'aggiornamento del canone o le modalità di affrancazione, ha subito un'evoluzione legislativa e giurisprudenziale piuttosto complessa. Due leggi speciali, la n. 607 del 1966 e n. 1138 del 1970, avevano dettato criteri per la determinazione dei canoni enfiteutici massimi, indicando come parametri di riferimento rispettivamente la rendita dominicale del fondo per enfiteusi anteriore al 28 ottobre 1941, e la quindicesima parte dell'indennità di esproprio prevista dalle leggi di riforma agraria del 1950 per enfiteusi insorta successivamente. In entrambi i casi era previsto che il capitale di affranco fosse determinato in un importo pari a quindici volte il canone (art. 9 Legge 18 dicembre 1970 n. 1138).

La Corte Costituzionale, con le sentenze n. 406 del 7 aprile 1988, 143 del 23 maggio 1997 e 160 del 7 maggio 2008, dichiarò l'illegittimità delle due norme sotto diversi profili. In particolare, la Corte Costituzionale ha individuato il principio generale di corrispondenza con la realtà economica effettiva, e ha quindi stabilito la regola secondo cui i canoni devono essere aggiornati periodicamente mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei *"a mantenere adeguata, con ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la realtà economica effettiva"*. La Corte, tuttavia, non si è pronunciata, né rientrava nelle sue prerogative, sui criteri da richiamare per garantire tale corrispondenza. Tali criteri avrebbero dovuto essere indicati dal legislatore attraverso una nuova disciplina della materia, che però non è stata ancora emanata. In assenza della norma, nel corso degli anni sono state adottate o suggerite diverse soluzioni. Tra le diverse soluzioni è certamente autorevole quella prospettata da una circolare del Ministero dell'Interno, la n. 118 del 9 sett. 1999, che fa proprio il parere dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui è congruo e corretto quantificare il capitale di affrancazione utilizzando i criteri stabiliti per la valutazione dell'indennità di esproprio. È opportuno

sottolineare che allora (1999) l'indennità di esproprio dei terreni agricoli era commisurata al Valore Agricolo Medio (VAM) della tipologia di coltura in corso nei terreni da espropriare. Se già allora l'utilizzo di tale criterio appariva, rispetto ad altre soluzioni proposte, sicuramente penalizzante per gli enfiteuti, lo sarebbe ancor di più oggi per effetto delle modifiche apportate al DPR327/01 (Testo Unico sugli espropri) a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n.181 del 2011, circa l'illegittimità dei VAM quale riferimento per la stima dell'indennità di esproprio ed il richiamo al valore di mercato effettivo. Va peraltro rilevato che tutte le sentenze della Corte Costituzionale hanno espressamente dichiarato l'incostituzionalità della norma in quanto non era previsto che il canone enfiteutico (ovvero il valore di riferimento per la determinazione del capitale per l'affrancazione) fosse *“periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenere adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica”*.

Le sentenze distinguono quindi correttamente il canone enfiteutico dal capitale di affrancazione e richiedono che l'importo del canone venga aggiornato (non menzionano il capitale di affranco) per assicurarne la corrispondenza con la realtà economica effettiva. Tale distinzione trova le sue ragioni nel rapporto, tipico solo dell'enfiteusi, tra l'enfiteuta e il concedente, che è disciplinato dai già citati articoli del codice civile. Articoli che impongono all'enfiteuta un insieme di obblighi e vincoli diversi da quelli di un normale affittuario del fondo.

Il capitale di affranco in questo caso, sebbene sia da determinare assumendo quale riferimento il canone, nel rapporto con quest'ultimo può discostarsi dall'essere commisurato al saggio di capitalizzazione, ovvero quel coefficiente in grado di trasformare i flussi di redditi generati dall'immobile nel suo valore capitale. In questo senso appare più corretta un'altra soluzione proposta per la stima del valore capitale del riscatto, legittimata anche da alcune sentenze di tribunali speciali. La dichiarazione di incostituzionalità relativa ai VAM già richiamata, non ha coinvolto i valori tabellati se utilizzati per il calcolo dell'indennità aggiuntiva, quella che cioè spetta al proprietario coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale (se diverso dal proprietario). Pertanto, l'utilizzo del VAM come riferimento per la stima del canone enfiteutico può ancora ritenersi utile e in linea con i principi stabiliti dalla Corte Costituzionale. Il canone potrebbe essere ricavato applicando al VAM un coefficiente desunto dal mercato in grado di riflettere la redditività del capitale fondiario. Alcuni enti pubblici concedenti, sulla base di una combinazione di indicazioni normative (leggi del '66 e '70 nelle parti non abrogate) e indicazioni della Corte Costituzionale, hanno adottato quale soluzione per l'aggiornamento dei canoni la misura della quindicesima parte del VAM. Ciò significa assumere il beneficio fondiario corrispondente ad un interesse sul capitale fondiario del 6,67%. Anche questa soluzione appare evidentemente penalizzante per il concessionario allorché oggi le misure di redditività delle aziende agricole in Italia mostrano percentuali di redditività sul capitale fondiario di gran lunga inferiori al 6,67% (cfr. il report della Rete di Informazione Contabile Agricola - RICA Italia).

In assenza di dati utili circa la redditività del capitale fondiario, si potrebbe più logicamente utilizzare la media del tasso legale degli ultimi 20 anni (media odierna: 1,68%). Da notare che dai dati RICA emerge un valore medio del ROE (Return On Equity) per le aziende agricole di tutto il Paese, compreso tra lo 0,6% e lo 0,9%, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2020.

Per quanto riguarda il coefficiente da utilizzare per calcolare il capitale di affranco una volta determinato il canone, si può continuare a fare riferimento all'articolo 1 della Legge 607/1966 e all'articolo 9 della Legge 1138/1970, che sono stati aggiornati ma non abrogati dalle citate sentenze della Corte Costituzionale, i quali prevedono altresì che il capitale di affranco sia pari a 15 volte il canone periodico. Il coefficiente utilizzato, a seconda della particolare tipologia di contratto agrario, è quindi slegato dal concetto di tasso di capitalizzazione. Dunque, come già scritto, si tratta di un coefficiente, che in ragione della particolare natura del rapporto contrattuale, è sganciato dal concetto di saggio di capitalizzazione.

Pertanto, supponendo, ad esempio, che il VAM del terreno sia pari a 10.000 €/ha e prendendo come riferimento per il calcolo del canone il tasso medio legale (1,68%), il canone enfiteutico ammonta a 168 €/anno x ha e il valore capitale di affranco è di € 2.520/ha.

Uno scenario diverso si presenta quando, nel corso del tempo e nel corso del rapporto contrattuale (enfiteusi), il terreno, a causa di una diversa pianificazione urbanistica, cambia la sua destinazione d'uso da agricola a edificabile. Il cambiamento d'uso del suolo da agricola a edificabile, conse-

guente alla pianificazione urbana, produce rendita urbana. Con riferimento ai terreni non edificati, la rendita urbana ha la sua quantificazione economica nella differenza tra il valore di mercato determinato dalle sue condizioni di diritto e di fatto e il valore ad essa attribuibile con riferimento all'uso agricolo. Il surplus di valore generato da fenomeni di rendita urbana, che hanno validità differenziale o assoluta, va ovviamente attribuito al proprietario dell'immobile, ovvero sono parte del valore del dominio diretto che appartiene al concedente, e non del dominio utile che è invece dell'enfiteuta.

Questa affermazione deriva dalla norma stessa. Da un lato, sull'enfiteuta ricade l'obbligo di migliorare il bene, dall'altro, è però riconosciuta ampia facoltà di godimento del bene, la quale tra l'altro comprende il potere di disporre della destinazione economica del fondo. L'enfiteuta può, quindi, modificare la destinazione d'uso del fondo. Poiché l'attività migliorativa, richiesta anche all'enfiteuta, deve ritenersi intrinsecamente connessa alla natura del fondo stesso, il cambiamento di destinazione (economica) non ne deve mutare i suoi caratteri. Il concetto di miglioramento, infatti, comprende qualsiasi tipo di intervento che accresca il valore della proprietà, come ad esempio l'implementazione di un nuovo metodo di coltivazione quando porti un aumento o un miglioramento dello stato e della produttività della proprietà.

Se da un lato, il canone enfiteutico non può essere condizionato dalle nuove ed intervenute potenzialità edificatorie, ma rimane ancorato all'uso agricolo, dall'altro, il capitale di affranco deve invece incorporare la rendita risultante dal cambio di destinazione. In questo caso, un parametro utile per la stima del capitale di affranco (estraneo al canone enfiteutico) è il valore attribuito agli immobili dai singoli enti locali ai fini del pagamento dell'imposta comunale sulle aree edificabili (Imposta Municipale Unica IMU).

Si precisa infine che gli edifici realizzati e gli eventuali interventi di trasformazione edilizia su terreni gravati da enfiteusi (parere Consiglio di Stato n. 661/1998) non possono considerarsi migliorativi. Pertanto, ogni edificio eventualmente costruito dal beneficiario viene acquisito dal concedente mediante accessione, in quanto proprietario del terreno, salvo il riconoscimento dell'indennità prevista dall'articolo 936 del codice civile.

Al fine di favorire una comprensione più approfondita e dettagliata, si riporta qui di seguito una tabella riepilogativa concernente le proposte risolutive per ciascun elemento oggetto di disamina.

Tabella 1. Tabella riepilogativa concernente le proposte risolutive per ciascun elemento oggetto di stima.

Oggetto di stima	Proposta risolutiva	Formula matematica
Canone Enfiteutico	Il canone enfiteutico può essere stimato applicando al VAM un coefficiente desunto dal mercato che rifletta la redditività del capitale fondiario. Alcuni enti pubblici utilizzano come riferimento la quindicesima parte del VAM, corrispondente a un interesse del 6,67% sul capitale fondiario.	Canone = VAM / 15 o Canone = VAM x 6,67%
Canone Enfiteutico	In alternativa, si può usare la media del tasso legale degli ultimi 20 anni (1,68%). Questo metodo riflette una redditività più in linea con le attuali condizioni economiche, anziché usare un coefficiente fisso del 6,67%.	Canone = VAM x Tasso Legale Medio (1,68%)
Capitale di Affranco	Il capitale di affranco è calcolato come 15 volte il canone enfiteutico annuo, secondo quanto previsto dall'art. 1 della Legge 607/1966 e dall'art. 9 della Legge 1138/1970. Questo coefficiente non è legato al tasso di capitalizzazione, ma è fisso.	Capitale di Affranco = 15 x Canone Enfiteutico
Capitale di Affranco (in caso di cambio di destinazione d'uso da agricola a edificabile)	In caso di cambio di destinazione d'uso del terreno, il capitale di affranco deve incorporare la rendita derivante dal nuovo uso. Un parametro utile per la stima è il valore attribuito ai terreni dagli enti locali per il calcolo dell'IMU sulle aree edificabili.	Valore IMU stabilito dalle autorità comunali

3.2. Il caso dei terreni già legittimati dal demanio civico

Nella fase di liquidazione dei diritti d'uso comunali e nella fase preliminare alla liquidazione, che è quella della legittimazione, l'interesse pubblico si sposta dal godimento del bene al ricavo e all'impiego del capitale ottenuto. La legge prevede che questi importi generati dalla legittimazione debbano essere utilizzati in opere di interesse generale per la popolazione. La determinazione del canone dovrà essere effettuata con riferimento al valore effettivo del bene. Se il processo di liquidazione avviene mediante la conversione del diritto d'uso in un canone riscattabile, quest'ultimo deve essere proporzionato all'effettivo utilizzo del terreno. In pratica, se al momento della liquidazione il terreno, originariamente agricolo, ha cambiato destinazione d'uso, la determinazione del canone deve tenere conto dell'aumento di valore del terreno conseguente alla diversa destinazione (es. il terreno è diventato edificabile ad uso residenziale o turistico).

I competenti uffici dell'Agenzia delle Entrate, anche se non del tutto univoci nel caso di terreni divenuti edificabili, hanno suggerito di determinare il canone applicando un congruo tasso di rendimento al valore dell'area ritenuta edificabile.

Le cose cambiano quando, in un momento successivo alla liquidazione, si vuole procedere all'affrancazione. Mentre nel caso di enfiteusi con affrancazione, l'enfiteuta acquista diritti di proprietà sul terreno, con l'affrancazione relativa alla legittimazione, il legittimo erede, già titolare del diritto di proprietà, ottiene soltanto la liberazione dall'obbligo del canone annuo imposto con la stessa legittimazione. In altri termini, il riscatto in questione comporta soltanto un effetto espansivo del diritto patrimoniale preesistente del legittimo erede.

Il carattere demaniale in questo caso riguarda l'onere fittizio dei terreni, che è non prescrittivo e perpetuo, in contrasto con la natura non demaniale dei terreni.

Poiché il diritto vantato dalla comunità, per effetto della privatizzazione fondiaria, è stato trasferito dalla proprietà al canone, il capitale di affranco non può seguire alcuna variazione dinamica del valore dell'immobile se subisce una trasformazione o un cambio di destinazione nel corso del tempo, ma deve essere ancorato al canone determinato in relazione all'originaria destinazione agricola, tralasciando del tutto di considerare eventuali benefici economici attribuiti al terreno per eventuali, ad esempio, carattere edificabile o incrementi di valore del terreno determinati da miglione alla superficie dopo la liquidazione.

Il canone, quindi, dovrà riferirsi sempre ed esclusivamente al valore del terreno nella sua qualità effettiva al momento della sua assegnazione (privatizzazione). Il canone, a sua volta, è soggetto a rivalutazione.

In ottemperanza a quanto disposto dalla Corte Costituzionale, i canoni devono essere soggetti a coefficienti di incremento idonei a mantenere un'adequata, ragionevolmente approssimativa corrispondenza con la realtà economica effettiva. Discorso analogo va fatto per il capitale di riscatto.

Pertanto, se il riscatto viene effettuato in un momento successivo alla liquidazione, il capitale dovrà essere calcolato capitalizzando il canone riferito all'uso del terreno al momento della liquidazione dell'uso civico. Tuttavia, per rispettare il principio del continuo adattamento del valore dei diritti riscattabili alla realtà economica del mercato, il tasso di capitalizzazione deve corrispondere al tasso legale al momento del riscatto. L'affitto degli ultimi cinque anni, se non pagato, deve essere aggiunto al capitale di riscatto.

La competenza per le procedure di liquidazione e di rivalutazione dei canoni spetta esclusivamente alla Regione (e, se necessario, ai Periti Regionali), perché l'operazione riguarda la tutela dei diritti delle popolazioni trasferite al capitale di riscatto dei canoni. La procedura di calcolo del capitale di riscatto, comunque determinata, è di stretta competenza comunale in base alle rispettive leggi regionali. È opportuno rilevare che la stima del valore dei terreni da legittimare e del capitale di riscatto costituisce un'espressione paradigmatica della discrezionalità tecnica, che sfugge al vaglio del giudice amministrativo se non viziata da profili di incongruenza.

L'approccio suggerito definisce una soluzione idonea, coerente con la norma, e in grado di ridurre il margine di discrezionalità nella quantificazione dei valori, evidenziato dall'analisi dei casi osservati.

4. Conclusioni

Il presente lavoro ha tentato di rispondere alle domande estimative che si pongono per i terreni gravati da enfiteusi e per i terreni già legittimati dal demanio civico. In particolare sono state affrontate le questioni relative all'aggiornamento del canone e alla quantificazione del capitale di affranco. Le due tipologie di rapporti agrari sono entrambe caratterizzate dalla concessione in usufrutto di un terreno agricolo da parte del proprietario/affittuario e in favore di un altro soggetto che, ricevendo il bene, si impegna a coltivarlo pagando un canone. Questa apparente somiglianza può portare a confusione e conseguenti errori gravi. Nella distinzione tra le due tipologie di contratti agrari è fondamentale riconoscere chi, tra concedente e concessionario, ha il diritto di disponibilità dell'immobile.

Occorre pertanto una approfondita indagine storico-giuridica per ricostruire la genesi e dunque la tipologia del diritto in questione. Le risposte fornite, evidentemente differenti nelle due casistiche esaminate, sono innanzitutto articolate e motivate in relazione ai diritti vantati sui suoli. Poiché a queste tipologie di contratti agrari è riconosciuta sia una funzione sociale che ambientale, per il ruolo che hanno nell'agevolare il benessere materiale delle popolazioni rurali e nel garantire la tutela dell'ambiente, fattore essenziale diventa anche la sostenibilità economica della loro gestione. In tal senso sono utili gli approcci operativi alla stima suggeriti in questo paper i quali, rispettando le norme, gli orientamenti giurisprudenziali e la logica estimativa, da un lato mirano a ridurre il margine di discrezionalità che invece molto spesso caratterizza le soluzioni proposte, dall'altro rappresentano un giusto equilibrio fra le parti in gioco.

Ulteriori interessanti sviluppi del lavoro potranno riguardare approcci idonei alla determinazione dei c.d. "valori ambientali equivalenti" di cui all'art. 3 comma 8-ter della legge 168/2017. Quest'ultima, come noto, nell'autorizzare i trasferimenti di diritti di uso civico e permuta aventi ad oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico, in caso di loro accertata e irreversibile trasformazione, impone altresì l'accertamento della "equivalenza" del valore ambientale dei suoli oggetto dei trasferimenti e permuta detti. La questione apre al dibattito ancora attuale sulle metodiche di quantificazione delle diverse componenti del valore economico totale delle risorse ambientali, di sicuro interesse anche per le valutazioni di fattibilità degli interventi programmabili sulle aree già legittimate dal demanio civico. In tal senso esplica rilievo di fondamentale momento anche la espressa limitazione prevista dal comma 8-quater (di cui all'art. 3 della legge 168/2017) in ordine alla conservazione del vincolo paesaggistico su tali aree, ai fini della selezione dei possibili interventi su di esse attuabili compatibilmente con la preservazione del vincolo stesso.

Contributo degli autori

Il lavoro va attribuito in parti uguali agli Autori.

Bibliografia

- Angelini P., Parisi V., Territorial assets and the commons: state-owned land as a tool for the promotion of social economy initiatives in Italy, *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 63, No. 9, 2020, pp. 1517-1535.
- Bassi I., Carestiatto N., Common property organisations as actors in rural development: a case study of a mountain area in Italy, *International Journal of the Commons*, Vol. 10, No. 1, 2016, pp. 363-386.
- Carvalho M.P., Garrido M.J., Emphyteusis and public land management in Portugal: a proposal for an integrated model, *Land Use Policy*, Vol. 85, 2019, pp. 241-250.
- Casprini D., Oppio A., Torrieri F., *Usi Civici*: Open Evaluation Issues in the Italian Legal Framework on Civic Use Properties. *Land* **2023**, 12, 871. <https://doi.org/10.3390/land12040871>
- Colombo R., L'enfiteusi tra passato e presente: un'analisi critica alla luce della giurisprudenza recente,

- Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Vol. 2, 2018, pp. 463-486.
- De Mare G., Manganelli B., L'indennità di espropriazione di terreni soggetti a usi civici. Il caso del Livello, *Territorio Italia*, Vol. 2, 2014, pp. 25-32.
- Elgersma S., Van der Heijden J., Civic initiatives on state-owned land: a typology of relationships between civic initiatives and governments, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 85, No. 1, 2019, pp. 141-161.
- Forte F., Cupo P., The Collective Domains in the Ecological Transition: A Preliminary Analysis in an Inner Area in the Campania Region, Italy. *Land* **2024**, 13, 711. <https://doi.org/10.3390/land13050711>
- Giannini E., L'enfiteusi: una figura giuridica tra passato e presente, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Vol. 3, 2017, pp. 703-728.
- Landry R., Argueta J., Governing state-owned lands in the United States: the case of the School Trust Lands, *Land Use Policy*, Vol. 78, 2018, pp. 219-228.
- Marinelli F., "Gli usi civici", In Cico A., Messineo F. (eds.) *Trattato di diritto civile e commerciale*, 3rd ed., Giuffrè: Milano, Italy, 2003.
- Mazzamuto F., Il fenomeno degli usi civici: storia, evoluzione e prospettive future, *Diritto e istituzioni*, Vol. 1, 2019, pp. 1-24.
- Montanari F., L'uso civico nel diritto agrario italiano: profili storici e attuali, *Rivista di diritto agrario*, Vol. 1, 2018, pp. 43-67.
- Nardi P.M., Il tema degli usi civici nella giurisprudenza recente della Corte costituzionale, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Vol. 3, 2017, pp. 729-752.
- Palermo G., "L'enfiteusi" in Rescigno P., (eds.) *Trattato di diritto privato*, UTET: Torino, Italy, 1984; Vol. 8, p. 41 ss.
- Ranelletti O., *Scritti giuridici scelti*, IV, I beni pubblici, Jovene: Napoli, Italy, 1992, pp. 321- 326.
- Rosenbloom J., The past and future of public land law development, *Journal of Environmental Law and Litigation*, Vol. 33, No. 1, 2018, pp. 1-25.
- Scovazzi T., The public domain and the commons: From ancient Rome to modern law, *Common Market Law Review*, Vol. 55, No. 6, 2018, pp. 1719-1748.