

LA DISCIPLINA DEI TERRENI DEMANIALI IN CONCESSIONE

Trovatomi ad occuparmi di una questione relativa all'applicabilità della disciplina dei contratti agrari ai rapporti di concessione di fondi demaniali ad usi agricoli, ora definitivamente e incontrovertibilmente sancita dall'art. 6 del d. lgs. 18.5.2001, n. 28, ho rinvenuto al riguardo solamente tre sentenze (non senza sorpresa, a confronto con la copiosità giurisprudenziale antecedente), una della Corte di appello di Milano del 2004 ¹, che dà *de plano* per acquisita l'applicabilità della normativa agraria, una del T.A.R. Trento del 2014 ², che invece la nega, e una della Cassazione del 2017, che alla norma in parola neppure fa cenno alcuno (quest'ultima peraltro riferentesi a terreni oggetto di usi civici)³. E invero, quella dell'identificazioni della disciplina applicabile ai rapporti agrari oggetto di concessioni a privati di terreni appartenenti al demanio (ovvero al patrimonio indisponibile) dello Stato o di altri enti pubblici, è *vexata quaestio*, che trovava antecedentemente regolamentazione, in particolare, nell'art. 22, l. 11.2.1971, n. 11 ⁴, nonché nell'art. 9, ult.

¹ Corte appello Milano, 06.02.2004, n. 365, di cui è disponibile la sola massima, in Giur. agraria 2007, 1, 451: "L'art. 52 l. 3 maggio 1982 n. 203 (applicabile in forza dell'art. 6 d.lg. 18 maggio 2001 n. 228 anche i terreni demaniali o patrimoniali indisponibili degli enti pubblici, territoriali ed extraterritoriali) va interpretato nel senso della inderogabilità, non superabile da pattuizione concordata ex art. 45 l. n. 203 del 1982 con l'intervento e l'assistenza delle competenti organizzazioni professionali, del termine minimo di sei anni ivi previsto - eccezionalmente rispetto alla comune disciplina della durata dei contratti d'affittanza agraria - per i contratti d'affitto di terreni montani destinati ad alpeggio, a condizione che nei terreni medesimi sussistano edifici ed attrezzature per l'alloggio del personale ed il ricovero del bestiame".

² T.A.R. Trento, sez. I, 12.03.2014, n. 78, in Foro Amministrativo, 2014, 3, 863: "Ai beni demaniali e patrimoniali indisponibili dello Stato e degli altri enti territoriali non si applica la legislazione sui contratti agrari e, segnatamente, la disciplina in tema di durata e proroga, quando detti beni devono, in ogni momento, mantenere la loro utilizzabilità ai fini per i quali sono stati classificati come demaniali o indisponibili. In caso contrario, sarebbe preclusa all'amministrazione la discrezionale facoltà di confermare la continuazione e la rinnovazione del rapporto alla luce delle autonome valutazioni circa la compatibilità di esso con l'uso pubblico del bene demaniale. Conformemente agli esposti principi, l'art. 6 d.lg. n. 228 del 2001 non ha fissato alcuna regola sulla durata delle concessioni dei beni pubblici; anzi, al comma 2, ha stabilito che l'ente proprietario può sempre recedere, in tutto o in parte, dal rapporto concessorio, fatto salvo il preavviso non inferiore a sei mesi e il pagamento di una indennità, ogniqualvolta il bene debba essere improcrastinabilmente destinato al fine per il quale la demanialità o l'indisponibilità è posta".

³ Cass., 10 ottobre 2017, n. 23648, così massimata: "La possibilità di consentire in favore dei privati, con contratto di affitto di fondo rustico, il godimento individuale di un terreno demaniale di uso civico, temporaneamente non utilizzato dalla comunità, può avere solo carattere precario e temporaneo. Ne consegue che il rapporto resta sottratto alle norme speciali in materia agraria relative alla durata poiché altrimenti resterebbe preclusa alla P.A. la possibilità di condizionarne la continuazione e la rinnovazione alla compatibilità, in concreto, con la destinazione ad uso civico del terreno".

⁴ Parte iniziale del co. 1°: "Le norme della l. 12 giugno 1962, n. 567, e della presente legge si applicano anche ai terreni che comunque vengano concessi per l'utilizzazione agricola o silvopastorale dallo Stato, dalle province, dai comuni o da altri enti".

co., d.l. 02.10.1981, n. 546, introdotto con la legge di conversione 01.12.1981, n. 692⁵, disposizioni di per sé già piuttosto chiaramente indicanti una *voluntas legis* nel senso dell'estensione dell'intera disciplina privatistica anche a detti rapporti.

Inizialmente si rinvennero pronunce della S.C. a favore dell'applicabilità, in particolare anche per quanto concerne specificamente il canone e la durata⁶ (quest'ultima all'epoca della l. n. 11/1971 caratterizzata dal regime della proroga *sine die* dei rapporti agrari), e ciò, si precisava, anche indipendentemente dalla circostanza che il rapporto avesse fonte in un atto negoziale, ovvero in un provvedimento di concessione amministrativa⁷. Ma detta soluzione ha trovato via via crescente resistenza nella giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato⁸, ben presto rinvenendosi decisioni in senso opposto, anche coeve a quelle ricordate, che escludevano la riferibilità dell'art. 22 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, ai rapporti derivanti da concessione amministrativa, come di regola avviene per i terreni *de quibus*, la cui presenza fu ritenuta già di per sé precludere l'applicazione della disciplina privatistica⁹. Alla fine, con l'intervento delle Sezioni unite con la sentenza 21.04.1989, n. 1889, l'area di riferimento dell'art. 22, e quindi dell'applicabilità della disciplina privatistica per quanto concerne i beni demaniali e patrimoniali indisponibili, venne definitivamente

⁵ “Resta, altresì, ferma l'applicabilità delle norme sull'affitto dei fondi rustici anche ai terreni demaniali, o soggetti al regime dei beni demaniali di qualsivoglia natura, appartenenti ad enti pubblici territoriali o non territoriali, fino a che persista l'utilizzazione agricola o silvo-pastorale dei terreni medesimi, in conformità con quanto disposto dall'art. 22 della legge 11 febbraio 1971, n. 11”.

⁶ v. ad es. Cass., 10.04.1984, n. 537: “La disciplina dell'affitto dei fondi rustici, contenuta nelle leggi 12 giugno 1962 n. 567 e 11 febbraio 1971 n. 11, si applica, ai sensi dell'art. 22 di tale ultima legge, e 9, quarto comma, del D.L. 2 ottobre 1981 n. 546, anche ai terreni demaniali, o assoggettati al regime dei beni demaniali di qualsivoglia natura, appartenenti allo Stato o ad altri enti pubblici, affidati in regime di concessione per l'utilizzazione agricola o silvo-pastorale, fino a quando persista tale utilizzazione”.

⁷ ad es. Cass., 27.01.1986, n. 540: «Ai sensi dell'art. 22 della legge 11 febbraio 1971 n. 11 sulla disciplina dell'affitto dei fondi rustici (norma confermata dall'art. 51 della legge n. 203 del 1982, che si è limitato a sostituirla l'ultimo comma), le norme della legge 12 giugno 1962 n. 567 e della stessa legge n. 11 del 1971 "si applicano anche ai terreni che comunque vengano concessi per l'utilizzazione agricola o silvopastorale dallo Stato, dalle Province, dai Comuni e da altri enti"; pertanto, anche i terreni demaniali e patrimoniali degli enti pubblici possono essere oggetto di Comuni contratti agrari di diritto privato, ancorché preceduti da delibere o atti amministrativi che ne autorizzino la stipulazione».

⁸ attraverso motivazioni che giustamente GRASSO, *op.cit.*, p. 552, definisce “*contorcimenti interpretativi*”!

⁹ Convinzione invero risalente: Cass., Sez. Un., 19.10.1973, n. 2642 e Cass., Sez. Un., 09.01.1973, n. 8, la quale ultima anzi precisa che ha natura di concessione amministrativa, ancorché concluso a trattativa privata e racchiuso in un unico documento, il contratto con cui la pubblica amministrazione cede ad un privato il godimento per uso agricolo di un terreno demaniale, riservandosi, oltre alla facoltà di anticipato scioglimento del rapporto, poteri di controllo sulle modalità di conduzione del terreno ed imponendo al privato obblighi particolari allo scopo di salvaguardare la destinazione pubblica del bene principale. *Adde*, Cass., 22.08.1985, n. 4485.

confinata alla sola determinazione dei canoni ¹⁰, contemporaneamente riconoscendosene l'integrale applicabilità unicamente per i rapporti vertenti sui terreni del patrimonio disponibile ¹¹.

Altre decisioni si focalizzarono invece direttamente sulla disciplina in ordine alla durata legale dei contratti (quindici anni ovvero, *ratione temporis*, il regime della proroga), che ritennero inapplicabile ai rapporti aventi ad oggetto terreni demaniali e patrimoniali indisponibili, argomentando con la necessità di garantire all'Amministrazione la possibilità di liberamente condizionare la continuazione e la rinnovazione del vincolo alla compatibilità, in concreto, con la destinazione dei beni medesimi alle loro specifiche finalità pubbliche ¹².

Considerazioni analoghe si potevano sollevare per quanto concerne i poteri dell'affittuario, soprattutto in ordine ai miglioramenti e alle modifiche degli ordinamenti colturali, potenzialmente idonei a compromettere le finalità pubblicistiche dei terreni (ma la questione è rimasta piuttosto nell'ombra, surclassata da quella sulla durata).

2. - Il contesto normativo con riferimento ai quali sono state sviluppate le suddette conclusioni è stato però totalmente riscritto dal legislatore del 2001, con una norma - appunto l'art. 6 del d. lgs. n. 228 del 2001 - che invero non avrebbe potuto, più chiaramente di quanto abbia fatto, sancire, fin dalla *rubrica legis* e poi al co. 1°, l'applicabilità delle norme agrarie “*anche ai terreni demaniali o soggetti al regime dei beni demaniali di qualsiasi natura o del patrimonio indisponibile appartenenti ad enti pubblici, territoriali o non territoriali*” ¹³.

Vero è che in questa sua prima parte la disposizione in parola non si discosta molto dal

¹⁰ Cfr. Cass., Sez. Un., 21.04.1989, n. 1889.

¹¹ Cass., 5.5.1993, n. 5187; Cons. St., Ad. pl., 03.07.1986, n. 7; Cons. St., Sez. IV, 16.5.1983, n. 537; Cass., 16.05.1983, n. 305; Cass., 01.02.1985, n. 660.

¹² così, *ex plurimis*, Cass., Sez. Un., 10/03/1995, n. 2806: “La possibilità di consentire in favore dei privati, con atto di concessione o con contratto di affitto, il godimento individuale di un terreno demaniale di uso civico, temporaneamente non utilizzato dalla comunità, può avere solo carattere precario e temporaneo. Ne consegue che il rapporto resta sottratto alle speciali disposizioni vincolistiche dei rapporti agrari, poiché altrimenti resterebbe preclusa all'Amministrazione la possibilità di condizionarne la continuazione e la rinnovazione alla compatibilità, in concreto, con la destinazione ad uso civico del terreno”.

¹³ La dottrina sopra ricordata (Casadei, Germanò, Grasso) è assolutamente concorde nel senso dell'applicabilità integrale della disciplina privatistica (con la sola esclusione dell'art. 41, l. n. 203 del 1982, prevalendo la regola generale della necessità di forma scritta per gli atti della P.A. posta dall'art. 11, co. 2°, l. 7.8.1990, n. 241).

precedente art. 9, d.l. 546 del 1981, ult. co. (che d'altro canto si riferiva ai soli terreni demaniali, o soggetti al regime di questi), che anzi espressamente si ancorava all'antecedente art. 22 della l. n. 11 del 1971 (*"in conformità con quanto disposto dall'art. 22 della legge 11 febbraio 1971, n. 11"*)¹⁴, senza peraltro riuscire a influenzarne l'interpretazione in senso ricomprensivo, e anzi rimanendo poi travolto dalla soluzione affermata per quest'ultimo, sopra ricordata, e finendo relegato nell'ombra¹⁵.

Ma il legislatore del 2001, manifestando piena consapevolezza del dibattito giurisprudenziale che ha caratterizzato l'interpretazione riduttiva dell'art. 22, l. n. 11/1971, alla fine prevalsa, ha anzitutto specificatamente contraddetto il ritenuto impedimento tratto dalla presenza di una concessione quale fonte del rapporto, espressamente prevedendo l'indifferenza che detti terreni *"siano oggetto di affitto o di concessione amministrativa"*¹⁶. Ha affrontato quindi direttamente quello che è stato il perno fondamentale dell'interpretazione riduttiva dell'art. 22, l. n. 11 del 1971, cioè l'affermata necessità della P.A. di condizionare la persistenza del rapporto ai fini della realizzazione delle finalità pubbliche proprie dei terreni demaniali e del patrimonio indisponibile, appunto ritenuto inconciliabile con la disciplina della durata, ponendo una previsione che tale esigenza specificamente salvaguarda, con la facoltà per l'ente proprietario di *"recedere in tutto o in parte dalla concessione o dal contratto di affitto"*; ciò però non *ad nutum*, bensì per la sola testuale *"ipotesi che il terreno demaniale o equiparato o facente parte del patrimonio indisponibile debba essere improcrastinabilmente destinato al fine per il quale la demanialità o l'indisponibilità è posta"*, e altresì *"mediante preavviso non inferiore a sei mesi"*, nonché dietro *"pagamento di una indennità per le coltivazioni in corso che vadano perdute"*¹⁷. Tale diritto di recesso, implicitamente ma univocamente, ribadisce così

¹⁴ CASADEI, *op. cit.*, p. 321, attribuisce alla norma del 1981 un "valore sostanziale di interpretazione autentica delle discipline anteriori e in particolare dell'art. 22 della legge del 1971 da essa specificamente richiamato".

¹⁵ L'art. 9 si rinviene valorizzato da Cass., 01.07.1987, n. 5753 - riportata *infra* alla nota 22 - per poi però in pratica sparire dalla scena.

¹⁶ Sottolinea CASADEI, *op. cit.*, p.332, che il legislatore "parla, invero, di affitto o di concessione amministrativa nel comma 1°, e di concessione o di affitto nel 2° e per due volte nel 4°, la seconda volta sostituendo a quello di affitto il più generale termine: «locazione», evidentemente per evitare la sgradevole cacofonia di ripetizioni eccessive. Chiaro è comunque l'intento di coprire tutte le ipotesi in cui il bene venga messo a disposizione per utilizzazione agricola".

¹⁷ Ne consegue così anche che a favore dell'affittuario non potrà che operare pure il diritto di ritenzione previsto, in via generale, dall'art. 43, ult. co., l. n. 203 del 1982.

l'applicazione a detti rapporti anche e proprio della disciplina legale della durata, che si conferma del tutto vincolante anche per la P.A., con la sola facoltà così accordata dalla disposizione in parola ¹⁸.

Si può anzi evidenziare che questo diritto di recesso si configura, con evidenza, parallelo a quello disciplinato all'art. 50 della l. n. 203 del 1982, che a sua volta prevede analogo diritto a favore del locatore (tendenzialmente limitato a una parte sola del fondo) per sopravvenute destinazioni extra agricole, parimenti con la corresponsione di un indennizzo a favore dell'affittuario: comunanza di disciplina che ulteriormente conferma la natura privatistica anche del recesso di cui all'art. 6 ¹⁹.

La ricordata sentenza del T.A.R. Trento invece, nel ribadire la tesi sull'inapplicabilità della disciplina privatistica ai beni demaniali e patrimoniali indisponibili dello Stato e degli altri enti territoriali, argomentandola con il *leitmotiv* che la disciplina in tema di durata e proroga contrasterebbe con la necessità di mantenere in ogni momento la loro utilizzabilità ai fini per i quali sono stati classificati come demaniali o indisponibili, giunge per contro ad affermare - a conferma del proprio assunto, ma così stravolgendo tutto l'impianto e la logica della norma - che appunto la previsione del diritto di recesso confermerebbe che l'art. 6, d. lg. n. 228 del 2001, non ha fissato alcuna regola sulla durata delle concessioni dei beni pubblici. Ma è agevolissimo replicare che se esiste un recesso subordinato all'esistenza di specifiche ipotesi (e con le modalità, anche temporali, e con gli indennizzi stabiliti), ciò è appunto perché il rapporto è soggetto a precise e vincolanti scadenze, e infatti, per converso, nella precedentemente ritenuta inapplicabilità della normativa agraria sulla durata la P.A. poteva recedere praticamente *ad nutum* (art. 11, co. 4°, l. 07.08.1990, n. 241).

Segue la disposizione del co. 3° che, con espresso richiamo all'art. 16, l. n. 203 del 1982, costituisce invece risposta alle esigenze di conservazione dello stato materiale dei terreni (al fine di garantirne la possibilità di ripristino della loro funzione pubblica, propria della demanialità o dell'indisponibilità), con un restringimento dei casi in cui l'esecuzione dei

¹⁸ Ma già la disposizione dell'art. 9, ult. co., del d.l. 546 del 1981, introdotto dalla legge di conversione n. 692 del 1981, prevedeva, in analoga prospettiva, come limite dell'applicazione della disciplina privatistica un "*fino a che persista l'utilizzazione agricola o silvo-pastorale dei terreni*", consentendosene quindi la ripresa una volta che i terreni fossero stati destinati alle utilità pubblicistiche loro proprie.

¹⁹ Si potrebbe ricordare ancora il recesso concesso al locatore dall'art. 42 della l. n. 203 del 1982 (su detta norma, cfr. CASAROTTO, in *Commentario alla legge sui contratti agrari*, a cura di Carrozza, Costato, Massart, Padova, 1983, p. 169 ss.).

miglioramenti può essere autorizzata dall'organo competente (una volta l'Ispettorato provinciale per l'agricoltura, ora gli Enti regionali a ciò delegati).

3. - Senz'altro "sconvolgente" - nel senso che travolge ogni base per l'antecedente concezione della fattispecie - è poi l'ultimo comma, che per la conclusione di nuovi contratti prevede (a parte l'adozione di "*procedure di licitazione privata o trattativa privata*") che gli enti proprietari "***possono avvalersi della disposizione di cui all'articolo 23, terzo comma, della legge 11 febbraio 1971, n. 11, come sostituito dal primo comma dell'articolo 45 della legge 3 maggio 1982, n. 203***".

Tale disposizione infatti, oltre che definitivamente confermare l'applicazione ai rapporti *de quibus* dell'intera disciplina privatistica dei contratti agrari - di cui appunto la durata, (una volta) il canone e i poteri dell'affittuario costituiscono i cardini - viene a sottrarre al provvedimento di concessione ogni e qualsiasi capacità determinativa del contenuto del rapporto. Si consideri infatti che il richiamo all'art. 45, come possibilità di concludere rapporti in deroga alle norme vigenti in materia di contratti agrari, necessariamente presuppone, e così conferma, l'applicabilità anche dell'art. 58 (già invero derivante dal generale richiamo della disciplina della l. n. 203 del 1982), con la conseguenza che le disposizioni della concessione in contrasto con le norme legali sono senz'altro nulle, a meno che non siano state assunte attraverso uno strumento negoziale indiscutibilmente privatistico, come appunto gli accordi dell'art. 45. Nessuno spazio cioè residua per contenuti che trovino la loro origine nella potestà discrezionale della P.A. e nella concessione (tranne quelli, assolutamente residuali, non oggetto di disciplina legale).

L'atto concessorio rimane sì soggetto alla regolamentazione amministrativa per quanto concerne le determinazioni della P.A. in ordine alla decisione di concludere il rapporto e alla scelta del contraente, ma nulla può quanto alla disciplina del rapporto, per la quale vale esclusivamente l'accordo in deroga, ovvero, in mancanza e nella conseguente nullità delle divergenti clausole dell'atto medesimo, la disciplina legale ²⁰.

²⁰ CASADEI, *op. cit.*, p. 338, evidenzia come non sia più riproponibile l'affermazione giurisprudenziale che la concessione di beni demaniali per uso agricolo non dia luogo ad un contratto agrario, essendo la medesima fondata principalmente sulla considerazione del ritenuto mancato assoggettamento dei rapporti derivantini alla generale normativa in materia, intesa come limitata soltanto a singoli aspetti della medesima, la situazione risultando ora visibilmente ribaltata, giacché la disciplina dei contratti agrari è dichiarata applicabile nel suo complesso, salvi taluni adattamenti necessitati dalla particolare natura del bene e dell'ente

Nella sentenza della sopra richiamata Cass., 10 ottobre 2017, n. 23648, sorprendentemente non si rinviene invece neppure cenno alcuno all'art. 6 e la medesima, come visto, si limita a riproporre il *refrain* del necessario carattere precario e temporaneo della possibilità di consentire in favore dei privati, con contratto di affitto di fondo rustico, il godimento individuale di un terreno demaniale di uso civico, temporaneamente non utilizzato dalla comunità. Vero è che la sentenza faceva specifico riferimento a terreni soggetti, appunto, a usi civici, così che potrebbe anche assumersi che il limite all'applicabilità della disciplina privatistica derivi immediatamente da tale loro qualità ²¹ e che l'art. 6 già in partenza non risulti applicabile, ma l'impressione è piuttosto che la S.C. neppure avesse presente la norma in questione, perché altrimenti non avrebbe logicamente potuto ignorare l'ampia previsione di riconduzione alla disciplina agraria di ogni rapporto di concessione di fondi rustici di natura pubblicistica, resa evidente dal riferimento "ai terreni demaniali o soggetti al regime dei *beni demaniali di qualsiasi natura o del patrimonio indisponibile ... ivi compresi i terreni golenali*", nonché il riferimento al co. 2° dell'art. 6 anche a terreni "equiparati" a quelli demaniali ("*terreno demaniale o equiparato*")- Non avrebbe quindi ragionevolmente potuto fare a meno di specificamente porsi la questione dell'applicabilità della norma anche ai terreni di uso civico (e ciò evidentemente a prescindere anche dalla prospettazione dei

concedente, con la conseguenza che la natura agraria della concessione non sembra più discutibile (e correttamente critica la diversa tesi di Germanò, op. cit., p. 780).

²¹ Cfr. Cass., 5.5.1993, n. 5187: "Alla stregua dell'orientamento ripetutamente accolto dalla S.C. (cfr., in particolare, Cass. SS.UU. 15.2.1978 n. 693 e, per la completezza della impostazione, Cass. 24.3.1983 n. 2069), va riconosciuta la possibilità giuridica di assentire, sui terreni di uso civico, forme di godimento individuale a favore di privati, senza che da siffatta utilizzazione anormale - giustificata dalla vacanza di un esercizio attuale dell'uso civico come tale -, risulti alterata la originaria *qualitas soli* e la sua destinazione ex lege, e, quanto alla forma negoziale attraverso cui viene conferito al privato il godimento individuale sul bene, è egualmente utilizzabile quella privatistica del contratto di affitto o quella pubblicistica della concessione, ma sia nell'una che nell'altra ipotesi *il trasferimento del godimento del bene al privato, per non contrastare con gli effetti sostanziali della demanialità del bene stesso, appartenente iure domini ai cittadini, non può non assumere il carattere di precarietà o di rigorosa temporaneità, e al rapporto non sono automaticamente estensibili tutte le disposizioni, in ordine alla locazione dei fondi rustici, emanate dal legislatore e in particolare non sono applicabili quelle norme speciali in materia agraria che, prolungando in forma cogente la durata del rapporto medesimo, precluderebbero il condizionamento ed il controllo della sua protrazione entro i limiti di una perdurante ed attuale compatibilità con il conseguimento delle finalità informatrici della disciplina propria dei terreni di uso civico*, d'altra parte - si è precisato - la legge 12.6.1962 n. 567 nonché la legge 11.2.1971 n. 11 (v. art. 22) si riferiscono ai soli beni patrimoniali disponibili, mentre l'art. 5 della legge 10.12.1973 n. 814 e l'art. 9 della legge 1.12.1981 n. 692 regolano manifestamente la sola materia della determinazione del canone e non quella della proroga della durata del rapporto avente ad oggetto il bene demaniale, sicché *non è dato desumere da detta normativa un'estensione delle disposizioni attinenti alla proroga della durata dei contratti di affittanza agraria anche alle convenzioni aventi ad oggetto la temporanea ed eccezionale utilizzazione, da parte dei privati, di terreni demaniali o soggetti a regime simile, come quelli di uso civico*".

motivi di ricorso, per la regola del *iura novit curia*)²²: alla fine, il sospetto è, appunto, che la S.C. abbia proprio ignorato l'esistenza dell'art. 6!

4. - La considerazione sopra svolta in ordine all'applicabilità dell'art. 45 risulta poi determinante pure per quanto concerne la giurisdizione/competenza in ordine alle controversie inerenti al rapporto di affitto.

Ricordiamo al riguardo che l'art. 133, d. lgs. 2.7.2010, n. 104 attribuisce, in via generale, alla giurisdizione esclusiva amministrativa le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi²³. Questi ultimi all'epoca erano disciplinati dall'art. 5, l. 10 dicembre 1973, n. 814, che aveva aggiunto all'art. 24 della legge 11.2.1971, n. 11, un ultimo comma, che per i terreni appartenenti al demanio pubblico e per quelli delle regioni, provincie e comuni soggetti al regime dei beni demaniali, dati in concessione per lo sfalcio delle erbe o per il pascolo, rimetteva l'ammontare dei canoni da corrispondere alle commissioni tecniche provinciali in base ai canoni medi provinciali,

²² Esclude l'applicabilità dell'art. 6 ai terreni di uso civico, CASADEI, *op. cit.*, p. 331, a ragione della carenza di titolarità del diritto in capo a un ente pubblico, pur evidenziando a p. 326, che "Il dato letterale è nel senso della sfera applicativa più vasta possibile. Si avverte, anzi, lo sforzo del legislatore di eliminare una volta per tutte dubbi, restrizioni e problemi interpretativi. Si ha l'impressione che si voglia finalmente affrontare il tema in modo integrale e in tutta la sua complessità. Il legislatore, infatti, non si limita a considerare i terreni pubblici e a stabilire quali norme debbano regolare la concessione in godimento dei medesimi, come negli interventi precedenti già sopra esaminati, ma, nel richiamare le discipline che regolano i rapporti privati, si preoccupa di apprestare alla sfera pubblica le garanzie necessarie perché, all'occorrenza, i beni concessi possano comunque soddisfare le proprie finalità istituzionali". Invece Germanò, *op. cit.*, p. 771 s., suggerendo una lettura in senso *atecnico* della delimitazione dell'art. 6 ai terreni "appartenenti ad enti pubblici, territoriali o non territoriali", prospetta l'inclusione delle terre civiche gestite dai Comuni, anche se di appartenenza della collettività che è rappresentata dal Comune come ente esponenziale, tesi estensibile agli usi civici su terreni demaniali. Invero la soluzione nel senso di una differenziazione dei medesimi rispetto alla regola che l'art. 6 pone per i beni demaniali in generale ne farebbe, per quanto concerne la disciplina dei rapporti agrari, quasi un *unicum* normativo, che ben potrebbe apparire non più giustificabile, anche perché all'esigenza sopravvenuta di disponibilità dei beni affittati sopperirebbe pur sempre il diritto di recesso di cui al co. 2°. A favore di un'ampia applicazione della disciplina sui contratti agrari, già sulla base dell'art. 9 della l. n. 546 del 1981, a prescindere anche dalla qualifica dei contraenti e con riferimento a terreni delle università agrarie soggetti ad uso civico, v. Cass., 01.07.1987, n. 5753: "La disciplina della proroga e dell'equo canone in materia agraria è costituita da norme imperative la cui applicabilità non può essere condizionata dalla qualifica dei contraenti e dalla natura dei terreni, sempre che questi, esclusa la sussistenza di un rapporto concessorio, possano formare oggetto di rapporti di natura privatistica: pertanto anche i terreni delle università agrarie, benché soggetti ad uso civico, sono soggetti a tale normativa, come implicitamente affermato fin dalla legge n. 567 del 1962 ed espressamente chiarito dall'art. 9 della legge n. 692 del 1981, secondo cui resta ferma l'applicabilità delle norme sull'affitto dei fondi rustici anche ai terreni demaniali di qualsivoglia natura appartenenti ad enti pubblici territoriali, fino a che persista l'utilizzazione agricola o silvo-pastorale dei terreni stessi in conformità con quanto disposto dall'art. 22 della legge n. 11 del 1971".

²³ Disposizione analoga si rinviene nell'art. 5 della l. 6.12.1971, n. 1034.

ridotti del 70 per cento ²⁴, questione che costituiva (almeno secondo l'interpretazione sopra ricordata) l'unica disciplina privatistica valevole per i rapporti che stiamo considerando, mentre tutta la restante regolamentazione era rimessa al contenuto discrezionale dell'atto di concessione, risultando così evidente una specularità tra giurisdizione e normativa applicabile al rapporto ²⁵. Ma identica specularità dovrebbe allora immediatamente condurre a concludere che oggi, dal momento che per l'art. 6 del d. lgs. 228/2001 tutto il contenuto del rapporto è disciplinato dalle leggi privatistiche agrarie, anche l'intera giurisdizione sul rapporto non possa che competere al giudice ordinario.

A tale conclusione si perviene d'altro canto già considerandosi che il rinvio dell'art. 6 alla l. n. 11 del 1971 ricomprendeva immediatamente anche l'art. 26 ²⁶, che rimetteva la competenza per le controversie in materia di affitto alle Sezioni specializzate agraria ²⁷. E' vero che tale norma è stata scritta per un'attribuzione di competenza funzionale nell'ambito della giurisdizione civile, ma è altrettanto vero che la materia dei contratti agrari e la competenza specializzata configurano un complesso funzionale indissolubile, fin dalla legge istitutiva di dette sezioni ²⁸, così che risulterebbe priva di ogni logicità la rinnegazione della logica della specializzazione (contraddistinta anche dalla partecipazione degli esperti)

²⁴ Cfr. anche l'art. 9, d.l. 2.10.1981, n. 546 (di cui abbiamo già ricordato l'ult. co. introdotto dalla l. di conversione 01.12.1981, n. 692).

²⁵ In passato la giurisprudenza riconosceva che “la controversia avente ad oggetto il pagamento dei canoni di concessione per lo sfalcio delle erbe di terreni appartenenti ad ente territoriale, soggetti al regime dei beni demaniali, ancorché l'aggiudicazione non sia stata seguita dalla stipulazione di un formale contratto, rientra nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della l. 6 dicembre 1971 n. 1034, e nella competenza della sezione specializzata agraria, a norma dell'art. 26 della l. 11 febbraio 1971 n. 11, in relazione all'art. 24, comma 5, della stessa legge (come modificato dall'art. 5 della l. 10 dicembre 1973 n. 814) ed all'art. 9, comma 3, del d.l. 2 ottobre 1981 n. 546 (convertito con modifiche nella l. 1 dicembre 1981 n. 692) - atteso che l'accertamento relativo al diritto dedotto in giudizio viene a dipendere dall'applicazione delle norme sulla determinazione dell'equo canone”, applicabili, come ricordato, alle concessioni di beni demaniali ad uso agricolo anche prima del D.lgs 228 del 2001. La Cassazione, prima della novella, escludeva peraltro che anche alle controversie conoscibili dal giudice ordinario si applicasse la norma sul tentativo di conciliazione dettata dall'art. 46 della l. 3 maggio 1982 n. 203, appunto sul presupposto che “la concessione di beni demaniali per uso agricolo non d(ava) luogo ad un contratto agrario” e il rapporto derivante dalla concessione non era “assoggettato alla disciplina dei contratti agrari”: Cass, Sez. un., 7.10.1994, n.8192.

²⁶ La corrispondente disposizione vigente si rinviene ora all'art. 11 del d. lgs.1.9.2011, n. 150, sul quale si veda il *NS. Commento in Cod. proc. civ. commentato*, diretto da Consolo, *La semplificazione dei riti*, Milano, 2012, p.147 ss.

²⁷ Argomentazione che già si rinviene in CASADEI, *op. cit.*, p. 334 s., che precisa come tale disposizione prevalga sulla norma generale dell'art. 11, c. 5°, della l. 7.8.1990, n. 241.

²⁸ l. 2.3.1963, n. 320, che contemporaneamente sopprimeva le precedenti sezioni specializzate costituite presso i Tribunali e le Corti di appello.

per riconoscere invece, per l'interpretazione e l'applicazione delle medesime norme agrarie, appunto ora inconfutabilmente discendente dall'art. 6 del d. lgs. 228 del 2001, la giurisdizione di un giudice di formazione culturale distantissima dalle tematiche dei rapporti agrari.

La giurisdizione del giudice amministrativo *ex art 133* del codice del processo amministrativo dovrebbe pertanto ritenersi limitata alla conoscenza dell'atto genetico del rapporto (esistenza e legittimità della concessione del bene demaniale ad uso agricolo) mentre, quando non sia in contestazione la derivazione del rapporto da una legittima concessione di bene demaniale per attività agricola, la soluzione delle controversie sul rapporto, regolato della disciplina dei patti agrari, deve ritenersi demandata alle sezioni specializzate dell'AGO.

prof. Giangiorgio Casarotto
ordinario dell'Univ. di Ferrara