

## USI CIVICI ED ATTIVITA' NOTARILE

### Definizione e contenuto.

La complessa materia degli usi civici trova la sua completa disciplina nella legge n. 1766 del 16 giugno 1927 (che ha convertito in legge il R.D. 22 maggio 1924 n. 751) e nel successivo regolamento di esecuzione approvato con il R.D. n. 332 del 26 febbraio 1928. Dal 1927 in poi, dunque, la materia degli usi civici riceve un'impostazione unitaria per tutto il territorio nazionale facendo propri i principi della dottrina giuridica derivanti dalla legislazione meridionale (1). Tale circostanza, tuttavia, generò a giudizio di una parte della dottrina una uniformità artificiosa poichè <<pretese di rivestire normativamente le situazioni particolari dell'Italia Centro-Settentrionale con una veste aliena ed inidonea>> e <<strinse sotto la onnicomprensiva ma falsante dizione "usi civici" situazioni oggettivamente non riconducibili entro quell'unico denominatore>> (2).

Al di là di dette opinioni, tuttavia, vi è da rilevare che il grande merito della legge n. 1766/1927 è stato quello di aver disciplinato l'intera materia attraverso quattro capi regolanti l'accertamento, la valutazione, e l'affrancazione (capo I), la destinazione delle terre gravate da usi civici e provenienti dall'affrancazione (capo II), la giurisdizione e la procedura (capo III), spese, imposte e regime transitorio (capo IV).

Primo aspetto da sottolineare nella complessa materia in oggetto è quello disciplinato dall'art. 4 della citata legge in tema di usi civici, il quale con riguardo al contenuto distingue gli usi **essenziali** - riconosciuti come tali in relazione ai bisogni della vita - dagli usi **utili** - comprendenti in modo pre-

valente carattere e scopo di industria.

Quanto alla destinazione delle terre, invece, il legislatore (art. 11) ha ben distinto tra terreni utilizzabili come **bosco o pascolo** dai terreni utilizzabili per la **coltura agraria**. Detta distinzione, lungi dall'essere meramente descrittiva, è alla base di un differente regime di circolazione dei terreni suddetti in quanto, mentre per quelli utilizzabili come bosco o pascolo non è prevista alcuna alienazione o cambio di destinazione senza preventiva autorizzazione ministeriale (ora regionale), viceversa i terreni utilizzabili per la coltura sono destinati ad essere ripartiti mediante assegnazione.

### **Qualificazione giuridica degli usi civici**

Fatta questa breve premessa sul contenuto degli usi civici l'analisi deve necessariamente spostarsi sugli aspetti che qui maggiormente interessano al fine di valutare le problematiche in tema di commerciabilità di terreni soggetti ad uso civico. Essenziale a tale analisi è, pertanto, la distinzione tra usi civici su terre facenti parte del cd. "demanio feudale o allodiale", ovvero appartenenti a privati, dai diritti su beni di proprietà collettiva, facenti parte del "demanio civico universale o comunale" (3).

Per gli usi civici propriamente detti, ovvero quelli appartenenti alla prima delle due categorie sopra indicate, si pone innanzitutto la necessità di una loro qualificazione giuridica la quale, peraltro, non può prescindere dalle caratteristiche proprie del fenomeno decisamente coincidenti con il contenuto di diritto reale. Più in particolare si ritiene che gli usi civici rientrino nella categoria dei diritti reali su cosa altrui, ovvero di diritti caratterizzati dall'inerenza, dal cd. diritto di seguito, dall'assolutezza e dalla tutelabilità *erga om-*

nes. Più difficile, peraltro, risulta il loro inquadramento all'interno di un determinato tipo di diritti reali su cosa altrui (4).

Invero il diritto di godimento e di fruizione del bene-terreno appartenente ad altri allo scopo di trarne utilità appare corrispondente alla nozione di uso (come *ius in re aliena*) di cui all'art. 1021 c.c. laddove il diritto consiste per l'appunto nella possibilità di servirsi della cosa e di farne propri i frutti per i bisogni propri e della propria famiglia. Tale assimilazione tuttavia non appare scevra di difficoltà stante la evidente differenza tra gli usi civici ed il diritto di uso di cui all'art. 1021 c.c.

Gli ostacoli maggiori all'inquadramento degli usi civici nel diritto di uso derivano innanzitutto dalla **temporaneità** del diritto di uso (conseguente all'intrasferibilità) in contrasto con la perpetuità degli usi civici; perpetuità che è rappresentata proprio dalla trasferibilità dello stesso di generazione in generazione. Proprio la natura di vincolo permanente dell'uso civico rende impossibile la detta assimilazione ed in tal senso non è di ausilio neppure la considerazione che l'uso civico sia soggetto a liquidazione. Infatti, a ben vedere, la possibilità di liquidazione non può essere invocata a dimostrazione di una presunta temporaneità dell'uso civico, essendo fondamentale, allo scopo, considerare la tendenziale perpetuità dello stesso. In altri termini, quando si afferma che l'uso civico rappresenta un vincolo permanente non si vuol per ciò negare la possibilità di una sua estinzione, quanto, piuttosto, si vuol sottolineare che trattasi di un diritto che non ha un limite finale predefinito (5).

Lo stesso **contenuto** del diritto di uso è indice di una ulteriore differenza tra questo diritto e l'uso civico se è vero che mentre il diritto di uso ha contenuto generale, nel senso di consentire all'usuario ogni attività che egli repu-

ti opportuna per la migliore realizzazione dei propri interessi, al contrario l'uso civico è dotato di un contenuto specifico, in quanto circoscritto esclusivamente alla fruizione di una o più specifiche utilità compatibili con il territorio.

Ultima differenza - e di non poca rilevanza - tra l'uso ex art. 1021 c.c. e l'uso civico risiede nell'**esclusività** del potere dell'usuuario che si estrinseca nella possibilità per quest'ultimo di escludere chiunque altro dal godimento del bene, possibilità, quest'ultima, che non avrebbe il fruitore di uso civico il quale come gli altri componenti della comunità non ha un'utilità esclusiva.

Se, pertanto, il tentativo di assimilazione degli usi civici al diritto di uso ex art. 1021 c.c. è costretto al fallimento per le difficoltà di avvicinamento dei due diritti come sopra prospettate, vi è però da sottolineare come altra dottrina si sia spinta oltre nell'opera di inquadramento degli usi civici all'interno di un determinato tipo di diritti reali su cosa altrui fino ad ipotizzare un'assimilazione tra tali diritti e le **servitù prediali**. Tale convincimento è stato con ogni probabilità animato dalla considerazione che in entrambi i casi si sia in presenza di un'utilità di natura reale accompagnata dalla tendenziale perpetuità cui si faceva cenno in precedenza. Sennonchè anche tale ricostruzione è destinata a naufragare di fronte ad un'evidente differenza tra uso civico e servitù, consistente nel fatto che nel primo difetterebbe l'esistenza dei fondi servente e dominante; difetto, quest'ultimo, destinato a ripercuotersi sulla struttura stessa del diritto se è vero che l'art. 1027 c.c. per l'appunto disciplina la servitù come il peso imposto sopra un fondo per l'utilità di un altro fondo appartenente ad un altro proprietario. In tal senso deve, inoltre, contestarsi il tentativo di considerare negli usi civici quali fondi dominanti i

restanti terreni della collettività difettando, in tal caso, un'identificazione specifica e reale del fondo dominante (6). Alla luce di tali considerazioni deve, pertanto, essersi mossa la dottrina che, nel tentativo di mantenere tale assimilazione degli usi civici al diritto di servitù, non ha esitato a configurare l'uso civico non come servitù reale bensì come servitù personale in cui, cioè l'utilità è riferita non ad un fondo bensì ad un soggetto. Sennonché, anche a voler accogliere l'ammissibilità di un siffatto diritto (pur se confliggente con il contenuto dei diritti reali disciplinati dal codice civile) non vi è chi non veda come negli usi civici l'utilizzazione del bene non si configura - alla stregua di una servitù - come limite esterno al diritto di proprietà ma si pone piuttosto come << una situazione di dominio, sia pur limitato, autonomo ed interno al diritto di proprietà privata secondo un criterio di appartenenza collettiva >> (7).

Alla luce delle suesposte difficoltà di inquadramento degli usi civici una parte della dottrina non ha ravvisato altra possibilità che considerare gli usi civici come **diritti reali atipici**. Tale ricostruzione, invero, costringe a ritenere circoscritto il principio di tipicità dei diritti reali ai soli soggetti privati piuttosto che al legislatore ed a considerarlo come *ius in re aliena* sorto da una consuetudine e recepita nel nostro ordinamento (8). Detta ricostruzione, lungi dall'apparire come un arrendevole soluzione di compromesso dettata dall'impossibilità di ricorrere a schemi tipici, rappresenta invece la presa di coscienza che gli usi civici presentano delle innegabili caratteristiche di realtà. Proprio tali caratteristiche "tipiche" quali l'inerenza, l'assolutezza, l'opponibilità e la tutelabilità in giudizio coesistono con il contenuto atipico degli usi civici ovvero con l'assenza di un limite al diritto di proprietà ed anzi con la

presenza di una situazione dominicale complessa in cui titolarità del diritto ed utilizzazione convivono in un regime di normalità più che di eccezionalità. In tal senso anche la non esclusività soggettiva del diritto e la specificità del contenuto concorrono a fondare l'atipicità degli usi civici.

Diverso inquadramento ricevono invece i cosiddetti diritti collettivi costituenti il demanio civico ovvero quello che viene dall'art.9 l. n.1766/1927 definito come << l'insieme di terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni ed alle associazioni o ad esse pervenute per effetto della liquidazione dei diritti di cui all'art. 1 >>. Proprio tale peculiare forma di appartenenza merita attenzione al fine di valutare la sua configurabilità in termini di comunione. Invero essa rappresenterebbe una forma di contitolarità in cui vi è però difetto di ripartizione quote e, pertanto, andrebbe considerata come **comunione senza quote** (9). Sennonchè le caratteristiche proprie della comunione renderebbero difficile l'inquadramento degli usi civici al suo interno. A ben vedere, infatti, negli usi civici non vi sono quote di comproprietà poichè il diritto resta in capo alla comunità che riceve amministrazione dall'ente territoriale esponenziale, non vi è inoltre possibilità di chiedere lo scioglimento della quota nè di rendere commerciabile l'uso civico come una quota di comproprietà. Pertanto, per le considerazioni suesposte il legame che unisce i partecipanti alla comunità nell'ipotesi di diritti collettivi è un legame solidaristico che configura un comunione impropria ovvero una comunione in cui difetti o non sia visibile ed operante la ripartizione in quote (10). In conclusione può riconoscersi che il demanio civico rappresenti una forma di comunione atipica, ovvero senza quote, avente ad oggetto diritti soggettivi di proprietà ma con rappresentanza è affidata *ex lege* al Comune.

### **Disciplina degli usi civici.**

Esaurita la disamina circa la natura degli usi civici propriamente detti e del demanio civico occorre verificare da un punto di vista pratico quale sia la disciplina giuridica dei beni di uso civico. Sul punto vi è da chiarire innanzitutto come la Legge n. 1766/1927 allo scopo di realizzare la liquidazione degli usi civici ed il riordinamento dei demani ha previsto e disciplinato una specifica procedura che partendo dall'accertamento degli usi civici si occupa di regolamentare la cd. valutazione e la successiva liquidazione. La prima fase, concernente l'**accertamento**, coincide con un'attività di carattere amministrativo più che giurisdizionale (11) volta alla verifica dell'esistenza di usi civici la cui prova può essere fornita con qualsiasi mezzo ad eccezione delle ipotesi in cui l'esercizio sia cessato anteriormente al 1800 per le quali occorre sempre la prova scritta. L'art. 6 della legge n. 1766 prevede, successivamente, la valutazione ovvero il procedimento attraverso il quale si determina la porzione da assegnare in compenso dei diritti civici, effettuata seguendo non solo un criterio di estensione ma altresì di valore. La liquidazione successiva, prevista per gli usi civici su terre private, invece attiene alla fase successiva e consiste nel compenso dei diritti civici da liquidare. Detta operazione alternativamente può avvenire o mediante un'operazione di divisione del fondo (cd. **scorporo**) o mediante l'imposizione al proprietario di un **canone di natura enfiteutica** per i terreni che abbiano ricevuto sostanziali e permanenti migliorie. In particolare attraverso lo scorporo avviene la divisione del fondo in due quote da attribuire una in piena proprietà della popolazione ed una, libera dagli usi, al proprietario (12). La presenza di intervenute migliorie con

opere sostanziali e permanenti, invece, determina la liquidazione attraverso l'imposizione del canone annuo di natura enfiteutica (13). Di canone di natura enfiteutica, peraltro, la citata legge parla anche a proposito della cd. **legittimazione** ovvero dell'ipotesi in cui vi siano state apportate dall'occupatore sostanziali e permanenti migliorie, l'occupazione duri da almeno dieci anni e la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni. In tal caso l'occupatore abusivo vedrà imposto sul fondo ed a favore del Comune un canone enfiteutico il cui importo capitalizzato corrisponderà al valore del fondo stesso. Va chiarito, pertanto, come tale ipotesi di legittimazione presupponga il possesso abusivo di terre civiche, sia esso derivante da occupazione abusiva o da occupazione a seguito di atto formale di alienazione non legittima e comportante la nullità dell'acquisto.

Detto meccanismo di acquisizione della proprietà trova il suo fondamento nell'intento legislativo di privilegiare l'utilizzatore della terra attraverso la coltivazione e la realizzazione di migliorie, tanto che in dottrina si è al proposito parlato di espropriazione del bene collettivo, riferendosi in tal modo alla generalizzata tendenza da parte dei commissari di assecondare l'interesse dei privati pur se illegittimi possessori. Tuttavia la legittimazione non va considerata come un diritto del possessore abusivo bensì va considerata alla stregua di mera aspettativa di diritto stante la valutazione discrezionale da parte del commissario per gli usi civici e della pubblica amministrazione nel concedere la legittimazione. A seguito della legittimazione, dunque, il possessore abusivo acquista un diritto soggettivo di natura privatistica ed i beni perdono la natura di beni assoggettati a proprietà collettiva (14). In tal modo il diritto di uso civico degrada, secondo l'interpretazione della giurisprudenza

za, al rango di diritto affievolito. Tanto è vero ciò che secondo i giudici di legittimità (Cass. 23 giugno 1993, n. 6940) il destinatario acquista la titolarità di un diritto soggettivo perfetto di natura reale sul terreno che ne è oggetto essendosi pertanto in presenza di un titolo legittimo di proprietà e di possesso. Corollario delle suddette considerazioni è che il venir meno dell'uso civico faccia altresì venir meno l'inalienabilità del terreno (15). In tal modo la legittimazione rappresenta un'ipotesi di cessazione dell'uso civico e di riacquisto della commerciabilità dei terreni che vi erano assoggettati (16).

### **La commerciabilità di beni soggetti ad uso civico.**

#### **a) Commerciabilità di terreni privati soggetti ad uso civico.**

Fatta una distinzione tra usi civici su terreni privati o su proprietà collettiva occorre analizzare le problematiche che si pongono all'operatore del diritto ed, in particolare, al notaio relativamente agli atti di disposizione negoziale. Preliminare a tale analisi è, dunque, la distinzione tra terreni di proprietà privata da terreni di proprietà collettiva. In tal caso occorrerà, pertanto, affidarsi alle risultanze di certificazioni comunali, regionali o commissariali, non omettendo, tuttavia, di considerare che in mancanza di risultanza contraria vi è una presunzione di demanialità civica in virtù della massima "*ubi feuda ibi demania*".

Una volta accertata la natura di bene in proprietà privata occorrerà poi verificare se relativamente a detta proprietà sia non ancora iniziata o ancora in corso la liquidazione dell'uso civico ovvero se detta procedura sia già esaurita e si sia conclusa con lo scorporo o con l'imposizione del canone enfiteutico a favore del Comune, tenendo comunque presente che detto canone

ben potrà essere soggetto ad affrancazione. Le conseguenze di tale differente condizione sono le seguenti: nella prima ipotesi (**liquidazione non ancora iniziata o ancora in corso**) essendosi in presenza di terreno di proprietà privata esso sarà senz'altro commerciabile, in quanto nessuna norma della legge del 1927 o del regolamento del 1928 ne prevede l'inalienabilità. Va da sè, peraltro, che in tal caso l'alienazione comunque non farà venir meno l'uso civico che, anzi, continuerà a gravare sul fondo, limitandone il dominio ma non impedendo la facoltà di alienazione. In tal caso, tuttavia, sarà cura del notaio rogante far risultare detta circostanza dal tenore letterale dell'atto allo scopo di rendere compiutamente edotta la parte acquirente della condizione del terreno. Diversamente, nell'ipotesi in cui si sia verificata l'**affrancazione** <<il terreno può considerarsi del tutto **liberato** dagli usi civici, con la conseguenza che in tal caso il terreno sarebbe alienabile, suscettibile di utilizzazione diversa (anche edilizia) ed assoggettato a tutte le norme codicistiche che disciplinano il privato dominio>>. Viceversa, se non sia ancora intervenuta l'affrancazione <<il bene, pur trasferibile, deve **ancora ritenersi assoggettato ad uso civico** e sarebbe opportuno, sul piano del più lineare esercizio della professione notarile, che il notaio indicasse l'esistenza degli usi civici in atto, per informarne adeguatamente soprattutto la parte acquirente>> (17).

#### **b) Commerciabilità di terreni di natura civica o demani civici.**

Più complessa appare, invece, la problematica relativa ai beni costituenti il demanio civico la cui utilizzazione e disponibilità sono stabilite dagli artt. 11 e segg. della legge n. 1766. In virtù di dette disposizioni, infatti, i terreni utilizzabili come bosco o pascolo sono destinati a restare di proprietà

collettiva, mentre i terreni utilizzabili per la coltura agraria sono destinati ad essere ripartiti tra i coltivatori locali e solo in un secondo momento a divenire proprietà privata dei singoli assegnatari. L'inserimento del terreno in una categoria piuttosto che nell'altra dipende dalla cd. **assegnazione a categoria** ovvero da quel provvedimento amministrativo di competenza dapprima del commissario per gli usi civici ed in conclusione della Regione e dal quale, come si vedrà, dipendono le stesse sorti dei terreni che vi sono sottoposti. A ben vedere, infatti, fino a che non avvenga l'assegnazione a categoria il bene appartiene alla collettività e, come tale, restano ad esso collegati il divieto di alienazione e di mutamento di destinazione nonché l'imprescrittibilità. Viceversa a seguito dell'assegnazione a categoria mentre i boschi e i pascoli continuano ad appartenere alla collettività ed il Comune (o altro Ente esponentiale della collettività) potrà alienarli soltanto con **autorizzazione** della Regione (in precedenza ministeriale), i terreni suscettibili di coltura agraria saranno assegnati in enfiteusi e potranno, dopo l'affrancazione, essere alienati dall'assegnatario (18). Tuttavia è da sottolineare come nel tempo si stia assistendo ad un graduale affievolimento della funzione (costitutiva) del provvedimento di assegnazione a categoria <<da una parte affermandosi che l'assegnazione a categoria è indispensabile soltanto quando il bene non sia ontologicamente classificabile in una delle due categorie previste dall'art. 12 della legge del 1927, perchè in caso contrario l'assegnazione a categoria rappresenta un mero atto di accertamento dichiarativo la cui mancanza produce soltanto un vizio formale dell'autorizzazione ad alienare; da un'altra parte affermandosi che la mancata assegnazione a categoria, sostanziandosi in un provvedimento parziale di procedimento amministrativo, pur determinando la

nullità della vendita, possa essere convalidata con provvedimento successivo, specialmente ora che la convalida, secondo i principi del diritto amministrativo, verrebbe ad essere adottata dalla stessa autorità (la regione) competente ad emettere il provvedimento di assegnazione>> (19)

Accogliendo siffatta ricostruzione dovrebbe, pertanto, convenirsi che <<la mancanza di assegnazione, sostanziandosi nella carenza procedimentale di un provvedimento amministrativo, determina l'annullabilità del provvedimento autorizzativo, che a sua volta determina la nullità dell'atto di alienazione posto in essere senza il rispetto delle norme eccezionali che giustificano il passaggio del bene collettivo a bene allodiale. Se peraltro, in via successiva, l'autorità amministrativa competente (la regione) ricreando l'assegnazione a categoria ex post convalidasse la precedente autorizzazione, sul presupposto che la convalida opera sempre ex tunc, la nullità verrebbe a perdere ex tunc il meccanismo invalido che l'ha determinata, riacquistando la sua validità con effetto dall'atto precedente>> (20).

Il caso sopra prospettato, peraltro, non configurerebbe un'ipotesi di convalida di atto nullo non prevista dalla legge, in quanto, a parere della Consulta, detta convalida avrebbe l'effetto di rimuovere retroattivamente la causa di invalidità del negozio sicchè il contratto giammai potrà dirsi convalidato, bensì validamente stipulato fin dall'origine (21). Ultima considerazione va svolta con riferimento ai terreni appartenenti alla categoria a) ovvero ai terreni utilizzabili come boschi o pascoli ed all'impossibilità per i Comuni e le associazioni di alienarli o mutarne la destinazione senza autorizzazione ministeriale (ora regionale). Vi è da sottolineare come la giurisprudenza della Cassazione abbia circoscritto tale autorizzazione al solo contratto di compra-

vendita, desumendo ciò dal tenore letterale dell'art. 24 della legge n. 1766 del 1927, che parla di "prezzo di vendita dei terreni dichiarati alienabili", restando, pertanto, escluso il contratto di enfiteusi ed il trasferimento di diritti reali limitati (22). Detta autorizzazione, costituendo un presupposto necessario per la sdemanializzazione del bene, non potrà mai perfezionare una vendita già fatta dovendo necessariamente essere preventiva (23). In difetto di autorizzazione l'atto è nullo radicalmente.

### **Conclusioni**

Alla luce di quanto fin qui esposto in merito alla circolazione dei beni soggetti ad uso civico primo obbligo del notaio che venga richiesto di redigere il relativo atto di trasferimento sarà quello di accertare se si sia effettivamente in presenza di ben gravato da uso civico. In tal senso potranno rappresentare un eventuale indice le indicazioni di "livello", "università agraria", "collettività agricola".

Dette indicazioni, desumibili innanzitutto dalla ditta catastale, dovranno poi trovare conferma in successivi accertamenti volti a verificare relativamente al bene interessato la natura di proprietà privata o pubblica.

Laddove sia accertata la proprietà privata del bene l'atto di trasferimento sarà senz'altro ricevibile ma sarà opportuna la verifica da parte del notaio circa la sussistenza o meno dell'uso civico. In tale ultimo caso, infatti, dovrebbe essere buona norma per il pubblico ufficiale rogante esplicitare tale circostanza nell'atto al fine di adempiere a quel dovere di corretta informazione delle parti che non dovrebbe mai difettare.

Più complessa, invece, si presenta la situazione nell'ipotesi di proprietà pubblica del bene. In tal caso, infatti, fino a quando non avvenga l'assegna-

zione a categoria il bene è assolutamente incommerciabile. A seguito della suddetta assegnazione, invece, qualora l'immobile rientri nella categoria a) (boschi e pascoli), esso sarà destinato per sempre a restare di proprietà pubblica; l'unica ipotesi di commerciabilità pertanto sarà circoscritta al caso di compravendita per esigenze di pubblico interesse, opportunamente adottata dal Comune ed approvata dalla Regione. Viceversa l'assegnazione del terreno a categoria b) (coltura agraria) comporterà il diritto di enfiteusi a favore del singolo il quale potrà peraltro potrà compiere atti di disposizione della proprietà soltanto dopo l'affrancazione del canone enfiteutico.

In ogni caso il bene anche prima dell'assegnazione a categoria, è commerciabile nell'ipotesi di legittimazione da parte del possessore abusivo. Analogamente l'immobile sarà commerciabile a seguito di **conciliazione** ovvero a seguito del procedimento disciplinato dall'art. 29 L. 1766/1927 in forza del quale, a parere della giurisprudenza, il bene demaniale viene convertito in bene allodiale, in favore del conciliato o legittimario (24). Detta conciliazione rappresenta così atto di disposizione dei diritti controversi con immediata efficacia una volta intervenuta l'approvazione prevista dalla legge. In tale ottica la giurisprudenza si è spinta oltre fino a definire la conciliazione, come un contratto di diritto privato che si instaura tra il singolo ed una collettività (rappresentata dal Comune), sottoposto alla condizione sospensiva dell'approvazione dell'autorità superiore (ora la Regione). L'efficacia della conciliazione omologata viene così equiparata alla sentenza o ad una decisione definitiva, alla stessa stregua della transazione (25).

Note:

(1) Come rileva F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2003, pagg. 46 e segg., la scuola giuridica napoletana aveva da sempre manifestato un grande interesse per la materia degli usi civici e ciò dipendeva non solo dal fatto che i normanni e gli svevi avevano all'interno della loro feudalità riconosciuto diritti di utilizzo collettivo delle terre, ma anche dal crescente contenzioso che si era manifestato attorno alla materia, il che non aveva fatto altro che alimentare conflitti giurisprudenziali e dispute dottrinarie su cui si era formata gran parte della classe giuridica napoletana.

(2) Tale è la opinione di P.GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni Fiorentini*, Milano, 1990, pag. 513.

(3) Sul punto cfr. V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, pagg. 210 e segg.

(4) Sulla difficoltà di inquadramento degli usi civici all'interno di un determinato tipo di diritti reali si esprime F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pag. 192, ascrivendo tale difficoltà sia al principio di tipicità dei diritti reali (che determinerebbe l'impossibilità di regolarli in modo difforme dalla legge o dal codice), sia al cd. principio del *numerus clausus* (ovvero all'impossibilità di crearne di nuovi).

(5) Sul punto cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pag. 194, il quale, nel chiarire il concetto di perpetuità immanente all'uso civico, rileva come anche la proprietà sia un diritto perpetuo anche se, in certe circostanze, può estinguersi a differenza dei diritti di usufrutto, uso e abitazione che hanno sempre un termine finale proprio perchè in tal caso - come ben sottolinea P. Resci-

gno, Introduzione al codice civile, Roma-Bari, 1991, pag. 131 - << la limitazione del diritto di proprietà appare giustificata solo dall'effettività dell'esercizio del diritto che la comprime >>.

(6) In tal senso F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pag.197.

(7) L'espressione è di F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pag. 199.

(8) In tale ottica F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pag. 201, spiega come la tendenza degli ultimi anni fatta propria dal legislatore sia quella di un graduale superamento della tipicità dei diritti reali. In tal senso andrebbe considerata la disciplina della multiproprietà intesa come diritto reale caratterizzato da un'utilizzazione plurima o collettiva.

(9) Sul punto F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pagg. 211 e ss. il quale espone altresì le varie ricostruzioni della comunione come ente soggettivo o persona giuridica ovvero come collegamento tra più partecipanti, titolari di un interesse collettivo. Alle dette ricostruzioni l'Autore accompagna quella risalente alla pandettistica come pluralità frazionata dei diritti di godimento intesa come separato diritto di godimento sulla cosa comune o come spettanza ad ogni partecipante di un diritto di godimento su una frazione di cosa comune. Infine, tuttavia, l'Autore propende per l'accoglimento della teoria maggioritaria che tra i suoi assertori trova A. GUARINO, voce *Comunione*, in *Enc, dir.*, volume VIII, Milano, 1961, pag. 251 il quale sottolinea come la comunione sia caratterizzata da più diritti sull'insieme della cosa comune, laddove il bene comune è oggetto unico ed indiviso di più diritti coincidenti di godimento e di disposizione in cui il diritto di ciascun comunista riceve limitazione dall'altrui diritto e la cui misura è rappresentata dalla quota.

(10) A. GUARINO, voce *Comunione*, cit., pag. 253.

(11) Rileva F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pag. 98, che l'accertamento debba essere ricondotto nell'alveo degli atti di natura amministrativa più che giurisprudenziale e ciò perchè se così non fosse si sarebbe costretti ad ammettere che tutti gli accertamenti compiuti dalla regione siano non accertamenti di diritti ma mere ricognizioni abbisognevole di convalida in senso giurisdizionale. Una siffatta ricostruzione, a parere dell'Autore, non sarebbe in linea con la volontà del legislatore di trasferire le competenze amministrative sugli usi civici alle regioni ed , anzi, è sintomo di un atteggiamento estremamente conservatore della giurisprudenza e di parte della dottrina.

(12) M.A. LORIZIO, *Usi Civici*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1994, pag. 3.

(13) A parere di M.A. LORIZIO, *Usi Civici*, in *Enc. Giur. Treccani*, cit., pag. 3, tale alternativa di liquidazione, così disciplinata dal legislatore nell'art. 7 della legge n. 1766/1927, è stata ampiamente accolta dai vari commissariati per motivi di politica agraria e per il favore mostrato dal Legislatore nei confronti della piccola proprietà contadina.

(14) Cfr. G. CASU, *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, Studio del CNN n. 777/1994, il quale sottolinea che il provvedimento commissariale di legittimazione delle occupazioni abusive conferisce al destinatario la titolarità di un diritto soggettivo perfetto di natura reale sul terreno che ne è oggetto, costituendone titolo legittimo di proprietà e di possesso.

(15) Cass. 8 novembre 1983, n. 6589; Cass. 15 giugno 1974, n. 1750, in *Giust. civ., Mass.*, 1974, 785; Cass. 8 maggio 1973, n. 1234, in *Giust. civ.*, 1973, I, 705.

(16) Sul punto G. CASU, esponendo la posizione giurisprudenziale (Cass. 15 giugno 1974, n. 1750; Cass. 8 maggio 1973, n. 1234, in *Giust. civ.*, 1973,

I,705, Cass. 23 giugno 1993, n. 6940) rileva che lineari applicazioni di tale costruzione sono rinvenibili nella tesi secondo la quale il terreno acquistato per legittimazione non deve ritenersi sottratto ad esecuzione immobiliare; o l'altra che il terreno oggetto di possesso abusivo, in attesa della legittimazione, può essere oggetto di preliminare di vendita condizionato al sopravvenire della legittimazione, perchè, a parere della Suprema Corte, "ove la condizione non si verifichi, l'impegno di vendere viene caducato, mentre, nel caso opposto, non può farsi questione di incommerciabilità della res, ormai appartenente al legittimato.

(17) G. CASU, *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, cit., il quale esamina anche l'ipotesi in cui il privato abbia costruito un fabbricato sul proprio terreno assoggettato ad uso civico, nella fase in cui l'uso civico non sia stato ancora liquidato e il bene non sia stato affrancato da esso. In tal caso, a parere dell'Autore, la soluzione dipende dall'eventualità o meno di pregiudizio dell'uso civico. In altri termini se la costruzione sia avvenuta su una parte delimitata del fondo, in modo da non pregiudicare l'esercizio dell'uso civico, il manufatto potrà legittimamente essere negoziato.

In tema di usi civici secondo l'Autore non può affermarsi, in linea di principio, che vi sia un divieto di utilizzazione edificatoria del terreno di proprietà privata se possa dimostrarsi che l'utilizzabilità di esso per uso civico sia garantita.

L'Autore giunge a tale conclusione analizzando anche il problema della normativa urbanistica che prevedeva all'art. 4 L. n. 47/1985 (ora art. 27 D.P.R. n. 380/2001) l'obbligo per il Sindaco (ora dirigente o responsabile) di demolire le costruzioni su aree soggette ad uso civico. In particolare egli osserva che

essendo prevista la possibilità di superare detto vincolo, attribuendo ai soggetti pubblici proprietari del terreno di uso civico il compito di concedere la disponibilità dell'uso del suolo è agevole ritenere che a maggior ragione la concedibilità della sanatoria possa verificarsi regolarmente nel caso di terreno privato. L'Autore prosegue osservando, che <<apparirebbe infatti incongruo, da parte del legislatore, consentire l'assenso all'utilizzazione edificatoria di terreno di uso civico di proprietà pubblica e non consentire analogo assenso per terreno di proprietà privata>>.

(18) Secondo G. CASU, *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, cit., Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico, è comprensibile al proposito il rigore interpretativo della massima contenuta in Cass. 22 novembre 1990, n. 11265, per la quale <<il contratto con il quale il Comune alieni un terreno incluso nel demanio di uso civico è affetto da nullità per impossibilità giuridica dell'oggetto, ove non sia stato in precedenza reso formale atto di determinazione della categoria di appartenenza del bene, considerato che, in difetto di tale atto, quel demanio civico resta soggetto a vincolo d'indisponibilità, non derogabile in forza del mero provvedimento (regionale o ministeriale) di autorizzazione alla vendita" .

(19) Così G. CASU, *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, cit. nel riportare la decisione della Corte Costituzionale 25 maggio 1992, n. 221.

(20) G. CASU, *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, cit.

(21) Come sottolinea G. CASU, *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, cit. <<sulla falsariga dell'orientamento estensivo predetto si è mossa qualche Regione, disponendo la possibilità di convalida delle autorizzazioni all'alienazione di terre civiche non previamente assegnate a categoria, la-

sciando il consiglio regionale libero di valutare discrezionalmente l'inerenza ad interesse pubblico dell'opportunità di concedere la convalida, e purchè la convalida riguardasse atti di alienazione stipulati in precedenza entro una certa data>>. Altre regioni, invece, secondo l'Autore <<sembrano sottovalutare l'esigenza di preventiva assegnazione a categoria, caricando la facoltà di alienazione del terreno civico su normative di piano regolatore o comunque edilizio: stabiliscono, cioè, che la regione può autorizzare la cessione di terreno civico allorquando esso sia in sintonia con un'utilizzazione edificatoria prevista e consentita da normativa edilizia di piano>>.

(22) Cass., Sez. Unite, 14 marzo 1959, n. 759, in *Riv. dir. agr.*, 1959, II, 149. 40. In tal senso Cass. 12 dicembre 1953, n. 3690, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1953, VI, 561.

(23) Sul punto G. CASU, *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, cit. avanza l'ipotesi di poter <<verificare quanto si è verificato per la carenza di autorizzazione all'acquisto ex art. 17 cod. civ., che la giurisprudenza ha qualificato come condizione di efficacia dell'atto negoziale, come tale suscettibile di essere recuperata con autorizzazione successiva, rivestente efficacia *ex tunc*. Va da sè che in tanto appare possibile muoversi per questa strada in quanto si abbandoni l'opinione giurisprudenziale che collega la natura dell'uso civico alla natura di bene demaniale>>.

(24) Cass. 12 aprile 1933, n. 1267, in *Foro it., Mass.*, 1933, col. 279; Cass. 23 luglio 1966, n. 2006, in *Giur. it.*, 1968, I, 1, 100.

(25) Cass. 3 febbraio 1962, n. 210, in *Giust. civ.*, 1962, 656.