

USI CIVICI

La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione

Ferdinando Parente

c.c. art. 832

c.c. art. 1021

L. 16-06-1927, n. 1766

R.D. 26-02-1928, n. 332

L. 10-07-1930, n. 1078

FONTE

Riv. Dir. Civ., 2011, 1, 83

Sommario: 1. La qualificazione degli usi civici come diritti reali limitati e atipici di godimento, perpetui, inalienabili ed imprescrittibili. La distinzione tra l'uso civico in re propria e l'uso civico in re aliena. Il diritto di uso civico in re propria come diritto di comunione senza quote. - 2. La problematicità dell'allogazione dell'uso civico su terreno privato all'interno di un tipo peculiare di diritto reale limitato di godimento. Il rafforzamento della prospettiva di ricostruzione della figura come diritto in re aliena atipico. - 3. Il riordino degli usi civici nel sistema delle leggi nazionali. Gli interventi legislativi regionali susseguenti al decentramento delle funzioni amministrative. - 4. Il regime dei vincoli e dei controlli alla circolazione sulle terre gravate da uso civico in re aliena. - 5. La condizione giuridica dei terreni gravati da usi civici in re propria e la rilevanza dell'"assegnazione a categoria". - 6. Il regime degli atti di disposizione di edifici residenziali realizzati su terreni gravati da uso civico.

1. La qualificazione degli usi civici come diritti reali limitati e atipici di godimento, perpetui, inalienabili ed imprescrittibili. La distinzione tra l'uso civico in re propria e l'uso civico in re aliena. Il diritto di uso civico in re propria come diritto di comunione senza quote.

1. - Nella società contemporanea, in rapido mutamento, l'eterogeneità di contenuto del sistema normativo trova giustificazione, oltre che nel pluralismo ideologico e culturale del contesto sociale, anche nella stratificazione storica delle fonti⁽¹⁾.

Sull'assunto della storicità del pluralismo delle fonti, gli usi civici, qualificati pure servitù civiche o ademprivi⁽²⁾, integrano un residuo di antiche figure di diritti collettivi⁽³⁾ e possono essere definiti come diritti sui generis, a contenuto reale limitato, tendenzialmente perpetui, inalienabili, inusucapibili ed imprescrittibili⁽⁴⁾, spettanti ad una collettività di persone su beni di appartenenza pubblica o privata per il perseguimento di scopi di interesse generale e sociale, specificamente definiti: ad esempio, lo scopo di legnatico (raccolta di legna), fungatico (raccolta di funghi), erbatico (raccolta di erba), ghiandatico (raccolta di ghiande)⁽⁵⁾.

Nell'uso civico, quindi, il nucleo di realtà del contenuto del diritto è conformato a poteri di godimento diversamente delimitati, per qualità e quantità, rispetto alle facoltà riconosciute al titolare della situazione reale di proprietà (*art. 832 c.c.*)⁽⁶⁾.

Nella raffigurazione delle originarie fonti nazionali di riordino della materia (*l. 16 giugno 1927, n. 1766, di conversione del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751; r.d. 26 febbraio 1928, n. 332; l. 26 febbraio 1930, n. 1078*), il diritto di uso civico è accordato al singolo uti civis, quale membro di una collettività, non come soggetto dell'ordinamento dotato di aseità⁽⁷⁾.

Questa rappresentazione, nell'ambito della distinzione tra gli usi civici su terreni "allodiali", appartenenti a privati, e gli usi civici su terre di proprietà demaniale, comunale o di altri enti collettivi, facenti parte del "demanio universale o comunale"⁽⁸⁾, appare decisiva per la ricostruzione dei regimi di circolazione dei fondi gravati e per la qualificazione giuridica del fenomeno⁽⁹⁾.

Infatti, nella prima forma di manifestazione del gravame, quella dell'uso civico in re aliena, la situazione soggettiva del titolare sembra conformata al modello del diritto reale di godimento su cosa altrui, caratterizzato dall'inerenza al bene, dal diritto di seguito, dall'assolutezza e dalla dimensione erga omnes del sistema delle tutele.

Nella tipologia dell'uso civico in re propria, su beni comunali o di altri enti esponenziali, invece, l'esercizio del potere appare forgiato come "estrinsecazione del diritto dominicale della popolazione o dell'ente cui i beni appartengono"⁽¹⁰⁾ e il diritto, che forse ha natura di demanio civico⁽¹¹⁾, sembrarivestire la forma di comunione senza quote⁽¹²⁾.

In effetti, negli usi civici su beni pubblici non possono sussistere quote di contitolarità, in quanto il diritto di godimento resta in capo alla comunità, che ne riceve la fruizione dall'ente esponenziale; né può prefigurarsi un potere soggettivo di chiedere lo scioglimento. Il legame che unisce i partecipanti alla comunità, quindi, è di tipo solidaristico e configura una fattispecie di comunione impropria, che difetta della ripartizione in quote⁽¹³⁾. È basilare, allora, riconoscere all'uso civico in re propria la natura di comunione atipica, ovvero senza quote, avente ad oggetto diritti soggettivi, ma la cui rappresentanza è affidata all'ente esponenziale.

2. La problematicità dell'allogazione dell'uso civico su terreno privato all'interno di un tipo peculiare di diritto reale limitato di godimento. Il rafforzamento della prospettiva di ricostruzione della figura come diritto in re aliena atipico.

2. - Il problema dell'allogazione del diritto di uso civico su terreno privato all'interno di un tipo peculiare di diritto reale di godimento su cosa altrui non risulta di soluzione agevole, né lineare⁽¹⁴⁾. Una prima configurazione concettuale può far leva sull'assimilazione della figura al diritto di uso delineato dall'*art. 1021 c.c.*, che attribuisce al titolare il potere di servirsi della cosa e, se fruttifera, di raccoglierne i frutti, nei limiti dei bisogni propri e della famiglia⁽¹⁵⁾. L'assimilazione, tuttavia, è preclusa dall'immanenza della "temporaneità" del diritto dell'usuuario, che contrasta con la tendenziale "perpetuità" degli usi civici e con la loro vocazione alla trasmissione generazionale. Neppure la circostanza che l'uso civico possa essere oggetto di liquidazione ne consente l'assimilazione al diritto d'uso di matrice codicistica. Infatti, la liquidazione non può essere invocata a riprova di una presunta temporaneità dell'uso civico, la quale è rigettata dall'argomento della perpetuità assiomatica del diritto⁽¹⁶⁾.

Altra differenza tra l'uso *ex art. 1021 c.c.* e l'uso civico è da ravvisare nell'esclusività della fruizione dell'usuuario, che si manifesta nel potere di estromettere altri dal godimento, condizione negata al fruitore dell'uso civico, il quale, come tutti i componenti della comunità locale, non beneficia in via esclusiva di una utilità del bene.

Infine, la dissonanza di contenuto delle due situazioni di realtà è indice di un'ulteriore distonia tra il diritto di uso e il diritto di uso civico: il primo ha contenuto generale, delimitato soltanto dal rispetto della destinazione economica del bene (*art. 1026 c.c.* in relazione all'*art. 981 c.c.*) e dai bisogni del titolare, secondo la sua condizione sociale (*art. 1021 c.c.*), e legittima l'usuuario ad ogni attività funzionale alla migliore realizzazione degli interessi suoi e dei familiari⁽¹⁷⁾; il secondo, all'opposto, è dotato di un contenuto predefinito, che attribuisce al titolare poteri circoscritti alla fruizione di una o più utilità peculiari, compatibili con la preservazione dell'assetto del territorio.

Anche la potenziale assimilazione dell'uso civico alla servitù prediale, sull'assunto della proclive perpetuità di entrambi i diritti, va respinta a ragione della disomogeneità delle strutture interne e degli assetti funzionali delle due categorie di situazioni soggettive. Nell'uso civico, infatti, risulta deficitario un requisito essenziale della figura della "servitù prediale": il "peso imposto sopra un fondo per l'utilità di un altro fondo appartenente a diverso proprietario" (*art. 1027 c.c.*); manca, dunque, la relazione di predialità tra il fondo servente e il fondo dominante, imprescindibile per la connotazione del diritto di servitù, relazione che non può essere surrogata dalla raffigurazione dell'uso civico come fondo dominante sui restanti terreni della collettività, che difetta dell'identificazione specifica del fondo prevalente⁽¹⁸⁾.

Infine, neppure la rappresentazione dell'uso civico come servitù personale, in cui l'utilità è riferita ad un soggetto, anziché ad un fondo, sembra plausibile, considerato che nell'uso civico l'utilizzazione del bene non si configura come limite esterno al diritto di proprietà, alla stregua di una servitù prediale, ma si atteggia come manifestazione di una peculiare situazione di realtà, sia pure limitata, autonoma ed interna al diritto di proprietà privata, "secondo un criterio di appartenenza collettiva"⁽¹⁹⁾.

L'esigenza di superare le antitesi, nel procedimento di qualificazione giuridica dell'istituto, rafforza la prospettiva di ricostruire l'uso civico su terre private come diritto in re aliena atipico, forse in origine sorto da una consuetudine recepita nel nostro ordinamento⁽²⁰⁾, connotato da un regime normativo complesso ma unitario, in cui i caratteri "tipici" della realtà (l'inerenza, l'immediatezza, il diritto di seguito, l'assolutezza), che inibiscono al potere di autonomia privata di compromettere il nucleo essenziale della situazione reale (*art. 1322 c.c.*), coesistono con il contenuto "atipico" del diritto. Da questo punto di vista, la non esclusività soggettiva del diritto sul bene e la specificità del suo contenuto concorrono a corroborare l'atipicità dell'uso civico, senza stravolgere il tradizionale principio del *numerus clausus* dei diritti reali, ma attualizzandolo con l'apporto dell'approccio settoriale⁽²¹⁾.

3. Il riordino degli usi civici nel sistema delle leggi nazionali. Gli interventi legislativi regionali susseguenti al decentramento delle funzioni amministrative.

3. - Nel sistema della *l. n. 1766 del 1927*, il riordino degli usi civici è modulato su una procedura tortuosa, affidata alla direzione dei commissari per la liquidazione, che ha inizio con la denuncia delle terre gravate e trova ulteriore svolgimento nella verifica, nell'accertamento e nella liquidazione dell'uso, nonché nell'eventuale legittimazione dei terreni occupati abusivamente⁽²²⁾. Il sistema normativo delle origini, dunque, è finalizzato all'accertamento e alla liquidazione tempestiva degli usi civici (*artt. 4-8, l. n. 1766 del 1927*). L'accertamento integra un'attività di carattere amministrativo⁽²³⁾ volta a verificare l'esistenza degli usi: la prova può essere fornita con qualsiasi mezzo, purché l'esercizio dell'uso non sia cessato anteriormente al 1800, ipotesi nella quale è prescritta l'idoneità della sola prova documentale (*art. 2, l. n. 1766 del 1927*).

In una prospettiva diacronica, tuttavia, le operazioni di liquidazione hanno assunto modalità tardigrade a motivo di una serie di concause, tra cui il decentramento regionale delle funzioni amministrative, realizzato con il *d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616*⁽²⁴⁾, che ha indotto le regioni, ormai affidatarie prioritarie delle procedure di liquidazione e di legittimazione degli usi civici, a legiferare per l'attuazione della normativa nazionale⁽²⁵⁾.

Anche la Regione Puglia ha provveduto ad integrare la materia attraverso interventi legislativi di settore (*l. 28 gennaio 1998, n. 7*, modificata dalla *l. 4 maggio 1999, n. 17*, dalla *l. 20 dicembre 1999, n. 35*, dalla *l. 31 maggio 2001, n. 14*, dalla *l. 5 dicembre 2001, n. 32*, dalla *l. 4 agosto*

2004, n. 14, dalla l. 28 giugno 2007, n. 19), mirati a razionalizzare le procedure di liquidazione.

4. Il regime dei vincoli e dei controlli alla circolazione sulle terre gravate da uso civico in re aliena.

4. - In chiave sinottica, dal punto di vista della conformazione del regime dei vincoli e dei controlli sui limiti alla circolazione, la condizione delle terre private, gravate da uso civico in re aliena, è polledrica.

Nell'ipotesi di uso civico non ancora liquidato, trattandosi di terreno di dominio privato, il bene gravato, per l'assenza di vincoli normativi alla circolazione, deve considerarsi liberamente alienabile, sia a titolo oneroso che gratuito⁽²⁶⁾, ma limitato nel godimento dall'esistenza dell'uso.

Infatti, l'alienazione, valida sul piano dei rapporti tra i privati, non estingue l'uso civico, che permane sul fondo, esautorandone parzialmente il dominio. Per effetto della coesistenza dei poteri del proprietario e del diritto di utilizzazione aliena del fondo, conformemente all'uso civico, la situazione soggettiva appare qualificabile come diritto reale limitato su bene altrui⁽²⁷⁾. Infatti, alla luce della ricostruzione teoretica dell'uso civico come "diritto di uso" e non come "diritto di dominio", il contenuto della situazione soggettiva si caratterizza per le utilità prodotte dal terreno a vantaggio della collettività locale, ancorché considerate in uno con la res che le garantisce⁽²⁸⁾.

Dopo l'avvenuta verifica, invece, la liquidazione dell'uso civico su terre private comporta l'attribuzione all'ente esponenziale di una controprestazione, necessaria a compensare la cessazione dell'esercizio del diritto da parte degli utenti. Di regola, il compenso è corrisposto in natura, mediante lo scorporo di una parte materiale del terreno gravato, che passa in proprietà del comune territorialmente pertinente (*artt. 5 e 6, l. n. 1766 del 1927*)⁽²⁹⁾. Lo scorporo, quindi, presuppone la divisione del fondo in due porzioni, da attribuire, una all'ente esponenziale, in rappresentanza della popolazione locale, l'altra, in piena proprietà, libera dagli usi, al privato⁽³⁰⁾. Nella specie, la liquidazione implica l'estinzione definitiva del diritto di uso civico gravante sui terreni liberati. I terreni trasferiti all'ente esponenziale, in compenso dell'uso civico estinto, invece, conservano il vincolo originario, ma assumono la nuova configurazione giuridica di beni immobili gravati da usi civici in re propria⁽³¹⁾.

Per i terreni che hanno ricevuto dal proprietario migliorie permanenti e sostanziali e per i piccoli appezzamenti non raggruppabili in unità agrarie, in alternativa allo scorporo, il corrispettivo può essere quantificato in danaro, tramite l'imposizione al proprietario privato dell'obbligo di versare al comune un canone annuo di natura enfiteutica (*art. 7, l. 1766 del 1927*)⁽³²⁾, che può anche essere affrancato⁽³³⁾. In tal caso, malgrado l'estinzione immediata del diritto di uso civico, il terreno risulta ancora gravato dal canone enfiteutico e la liberazione definitiva del fondo avviene

soltanto dopo l'affrancazione, che obbliga l'interessato a versare, in unica soluzione, una somma pari a venti volte l'importo del canone annuale⁽³⁴⁾.

Nella procedura di liquidazione mediante corresponsione di un canone, la sequenza lessicale "canone di natura enfiteutica" (*art. 7, comma 1°, l. 1766 del 1927*) non è assimilabile al binomio lemmatico "canone enfiteutico" di cui agli *artt. 960 e 961 c.c.*⁽³⁵⁾, in quanto la disciplina prescritta dagli *art. 957 ss. c.c.*, in materia di diritto di enfiteusi, non può essere applicata al settore speciale degli usi civici⁽³⁶⁾.

5. La condizione giuridica dei terreni gravati da usi civici in re propria e la rilevanza dell'"assegnazione a categoria".

5. - Per gli usi civici in re propria, gravanti su terreni di dominio della collettività e aventi natura demaniale, invece, non si procede di norma alla liquidazione, trattandosi di "beni in proprietà collettiva di diritto pubblico", ritenuti di "dominio originario di una comunità di abitanti"⁽³⁷⁾.

Nella specie, l'inerenza dell'uso civico a terreni di proprietà pubblica può originare differenti condizioni giuridiche delle terre gravate. Anzitutto, quella di terreno non ancora assegnato a categoria, cui forse consegue un divieto assoluto di alienazione e di usucapione⁽³⁸⁾. Infatti, poiché la preventiva assegnazione a categoria, preordinata alla definizione della destinazione del bene al riparto e all'attribuzione in enfiteusi a coltivatori diretti ovvero ad usi non agricoli, pare condizionare l'esercizio del potere autorizzatorio⁽³⁹⁾, le eventuali autorizzazioni regionali all'alienazione o al mutamento di destinazione d'uso, intervenute prima dell'assegnazione a categoria, non eludono il profilo della potenziale nullità assoluta dell'atto negoziale⁽⁴⁰⁾.

I terreni destinati a bosco o a pascolo permanente, assegnati alla categoria "a" (*art. 11, lett. a, l. 1766 del 1927*), restano inusucapibili, ma possono essere alienati e mutati di destinazione, previa autorizzazione regionale (*art. 12, comma 2°, l. 1766 del 1927*)⁽⁴¹⁾.

I terreni utilizzati per la coltura agraria, collocati nella categoria "b" (*art. 11, lett. b, l. 1766 del 1927*), vengono ripartiti in quote tra le famiglie di coltivatori diretti del comune (*art. 13, l. 1766 del 1927*), secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, e assegnati in enfiteusi di diritto pubblico con obbligo di miglioramento e di corresponsione di un canone annuo (*art. 19, l. 1766 del 1927*). Essi sono alienabili a qualsiasi titolo e divisibili soltanto dopo l'affrancazione (*art. 21, comma 3°, l. 1766 del 1927*)⁽⁴²⁾. L'assegnazione, infatti, non estingue il regime pubblicistico del bene, che cessa a seguito dell'affrancazione⁽⁴³⁾. La divisione o l'alienazione a qualsiasi titolo della quota non affrancata comporta la decadenza dall'assegnazione e la devoluzione del bene all'ente esponenziale per nuove assegnazioni (*artt. 19 e 21, comma 1°, l. 1766 del 1927*)⁽⁴⁴⁾.

Infine, per i terreni oggetto di occupazione abusiva, qualora il possesso duri da almeno dieci anni e non risulti interrotta la continuità dei fondi, la regione può adottare un provvedimento di legittimazione⁽⁴⁵⁾, rispetto al quale il richiedente è titolare di una mera aspettativa⁽⁴⁶⁾, finalizzato a privilegiare l'utilizzatore illegittimo, ma intraprendente.

In forza della legittimazione, che trasforma il "demanio" in "allodio", le terre perdono la natura di beni sottoposti a proprietà collettiva⁽⁴⁷⁾ e diventano oggetto di proprietà privata, gravata da un canone affrancabile di natura enfiteutica (*art. 10, l. 1766 del 1927; art. 33, r.d. n. 332 del 1928*)⁽⁴⁸⁾. In questa condizione giuridica, i terreni sono liberamente alienabili, anche prima dell'affrancazione⁽⁴⁹⁾, considerata l'indole privata del rapporto di enfiteusi nel caso analizzato⁽⁵⁰⁾. Nella specie, dunque, il diritto di uso civico degrada al mero rango di diritto affievolito⁽⁵¹⁾.

In mancanza di legittimazione, i terreni di uso civico in re propria devono essere restituiti al comune o al diverso ente di appartenenza, attraverso la reintegrazione, a prescindere dall'epoca a cui risale l'occupazione abusiva (*art. 9, comma 3°, l. 1766 del 1927; art. 31, r.d. n. 332 del 1928*)⁽⁵²⁾. Nel sistema normativo decentrato, il provvedimento di reintegra è di competenza regionale ed è impugnabile davanti al giudice amministrativo⁽⁵³⁾.

6. Il regime degli atti di disposizione di edifici residenziali realizzati su terreni gravati da uso civico.

6. - Il rigore dei divieti contenuti nella disciplina di settore postula l'invalidità degli atti dispositivi aventi ad oggetto edifici residenziali realizzati in forza di titolo abilitativo⁽⁵⁴⁾ su terreni gravati da uso civico, inseriti dagli strumenti urbanistici in zone a vocazione edificatoria, senza l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso⁽⁵⁵⁾. Tuttavia, l'insoddisfazione del risultato di un processo ermeneutico mirato alla nullità dell'atto può indurre l'interprete a trovare una soluzione "pragmatica", in deroga alla sanzione dell'invalidità, al di là del formalismo del dato normativo⁽⁵⁶⁾.

Questo approccio concettuale potrebbe rendere legittima la negoziazione totale o parziale del fabbricato costruito su terreno assoggettato ad uso civico, non ancora liquidato o affrancato, qualora l'edificazione sia avvenuta su una parte ben delimitata di area, senza compromettere l'esercizio del diritto collettivo sul terreno residuo⁽⁵⁷⁾.

Qualora, al contrario, non sia garantito l'utilizzo della preponderanza del terreno, in conformità dell'uso civico, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale dovrebbe intimare la demolizione del manufatto ed il ripristino dello stato dei luoghi, in applicazione dell'*art. 4, l. 28 febbraio 1985, n. 47*, trasfuso nell'*art. 27, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380*⁽⁵⁸⁾.

(1) P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, 3a ed., Napoli 2006, p. 178.

(2) A. TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, 41a ed., Padova 2004, pp. 571-572. La locuzione "ademprivo", dal sardo ademprìviu, deriva, tramite il latino medievale adempriviu(m), dal latino volgare adimpar|\$\$|Amare, ossia "prendere possesso", e indica l'uso, vigente in Sardegna, in forza del quale la comunità mantiene alcuni diritti sui terreni divenuti di proprietà privata, specialmente dopo il raccolto (pascolare, spigolare, fare legna, eccetera) (v. *Il grande dizionario Garzanti della lingua italiana*, Milano 1990, p. 32).

(3) Cfr. U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano 1992, p. 949 ss. ed ivi per ulteriori riferimenti bibliografici. L'uso civico richiama la concezione medioevale della proprietà collettiva, particolarmente viva nell'Italia centro-meridionale, per le tradizioni di diritto feudale, e nell'Italia settentrionale, per le tradizioni di diritto germanico, che introdusse la nozione della proprietà "a mani riunite" (G. GALLONE, *Istituzioni di diritto agrario e legislazione rurale*, 2a ed., Bologna 1988, p. 266).

(4) Cfr. Cass. 19 ottobre 1967, n. 2553, in *Giust. civ.*, 1968, I, p. 263; G. GALLONE, *Istituzioni di diritto agrario e legislazione rurale*, cit., p. 267. Le qualificazioni di perpetuità, inalienabilità, inusucapibilità ed imprescrittibilità hanno fonte in alcune norme della *l. 16 giugno 1927, n. 1766*: l'art. 12, comma 2°, che inibisce all'ente esponenziale di alienare i terreni utilizzati come bosco o pascolo permanente e di mutarne la destinazione, senza autorizzazione dell'autorità preposta; l'art. 21, comma 3°, che vieta la divisione, l'alienazione o la cessione a qualsiasi titolo delle unità fondiari prima dell'affrancazione; l'art. 9, che prescrive la restituzione al comune o all'associazione o alla frazione di comune delle terre occupate abusivamente, qualora non sia avvenuta la legittimazione, "a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti", norma dalla quale può essere desunta l'imprescrittibilità del diritto di uso civico e l'inusucapibilità del terreno vincolato [U. PETRONIO, *I vincoli alla proprietà che derivano dalla legislazione sugli usi civici*, in G. FUCCILLO-A. FUCCILLO (a cura di), *Vincoli della proprietà fra diritto pubblico e diritto privato*, Gaeta 1992, p. 27, nota 23; G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *R. trim. d. pubbl.*, 1967, p. 121 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983, p. 281 ss.]. Sull'equivocità del contenuto della locuzione "usi civici", dovuta alla mancanza di una definizione normativa, cfr. G. CERVATI, op. cit., p. 90; U. PETRONIO, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in E. CORTESE (a cura di), *La proprietà e le proprietà*, Milano 1988, p. 491 ss.

(5) F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, 13a ed., Napoli 2007, p. 262; A. PALERMO, *Usi civici*, in *Nov. Dig. it.*, XX, Torino 1982, p. 209 ss.; G. FUCCILLO, *Il notaio e la funzione sociale della proprietà*, in G. FUCCILLO e

l'avvicinamento della disciplina degli usi al regime dei beni demaniali (cfr. Cass. 12 dicembre 1953, n. 3690, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1953, V, p. 396; Cass. 30 marzo 1951, n. 698, *ivi*, 1951, I, p. 650; Cass. 5 gennaio 1950, n. 51, *ivi*, 1950, II, p. 1215; Cass. 12 ottobre 1948, n. 1739, *ivi*, 1948, III, p. 354). Peraltro, Cass. 8 novembre 1983, n. 6589, in *Nuovo dir. agr.*, 1985, p. 639, ha assimilato i beni soggetti ad uso civico ai beni demaniali. In realtà, il termine "demanio" è una formula di sintesi per estendere ai terreni soggetti ad uso civico il regime dell'incommerciabilità del demanio pubblico, disciplinato dall'*art. 823 c.c.*, e per sanzionare di nullità per impossibilità giuridica dell'oggetto l'atto di disposizione, appellandosi alla natura demaniale del bene (Cass. 28 novembre 1977, n. 4120, in *Giust. civ.*, 1978, I, p. 967). La qualificazione dei beni oggetto di uso civico come terre di dominio collettivo, la cui negoziazione presuppone l'assenso di tutti i cives, appare un'ipotesi non sostenibile, non tanto perché si fonda sul criterio (poco pratico) del "nemine discrepante", che richiede la deliberazione di tutti i cittadini riuniti in assemblea pubblica ed implica che nessun membro della collettività civica, nel momento negoziale, possa mancare, né essere di contrario avviso (Cass. 11 febbraio 1974, n. 387, in *G. it.*, 1974, I, 1, p. 1910; U. PETRONIO, *op. cit.*, p. 940; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, *cit.*, p. 383), quanto perché non riconosce all'ente esponenziale la rappresentanza negoziale della collettività, ma soltanto la qualificazione di centro d'imputazione per il godimento collettivo delle terre e per l'inizio di determinate procedure di conservazione degli usi civici. In una diversa prospettiva, alla qualificazione dell'atto di circolazione del bene gravato da uso civico come vendita di cosa altrui, appartenente al dominio collettivo, consegue l'inefficacia del negozio nei confronti della collettività e dei cives (M.C. ANDRINI, *Usi civici ed attività notarile*, in *Vita not.*, 1991, p. 802 ss.). Sulla massima "ubi feuda ibi demania", cfr. C. GRECA, *La presunzione di esistenza di usi ubi feuda ibi demania*, in *D. giur. agr. amb.*, 2002, II, 1, p. 53 ss.; M. GANGAI, *Ubi feuda ibi demania*, in L. MIELE (a cura di), *La Regione Puglia e gli Usi Civici. Atti del Convegno di Foggia, 25 maggio 1999, Foggia 2000*, p. 107 ss.; D. BELLANTUONO, "Ubi feuda, ibi demania" e prospettive di riforma in materia di usi civici, in *F. it.*, 1980, I, p. 2821 ss.

(12) Cfr. G. FLORE-A. SINISCALCHI-G. TAMBURRINO, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Roma 1965, p. 15 ss.; G. CERVATI, *op. cit.*, p. 92; L. FULCINITI, *I beni di uso civico*, *cit.*, p. 72 ss.; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, *cit.*, p. 211 ss., il quale sintetizza le ricostruzioni della comunione come ente soggettivo o persona giuridica, ovvero come collegamento tra più partecipanti, titolari di un interesse collettivo, che si avvalgono dell'impostazione della pandettistica, che qualificava la comunione come pluralità frazionata di diritti di godimento e riconosceva ad ogni partecipante un separato diritto di fruizione sulla cosa comune o un'aspettativa di godimento su una sua frazione. La tesi è in antitesi con l'impostazione corrente della comunione come pluralità di diritti sulla cosa comune, in cui il bene è oggetto unico ed indiviso di più diritti coincidenti di godimento e di disposizione e il diritto di ciascun comunista riceve limitazione dall'altrui diritto, nella misura rappresentata dalla quota (cfr.

A. GUARINO, *Comunione*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano 1961, p. 251). Il fenomeno della comunione senza quote di diritto germanico è stato definito "un mito" o "un fantasma" da P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano 1977, p. 385.

(13) Cfr. A. GUARINO, *Comunione*, cit., p. 253.

(14) Circa la difficoltà di inquadrare gli usi civici all'interno di un tipo determinato di diritti reali, cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 192, che motiva l'ostacolo ricostruttivo sia sulla base della connotazione di tipicità dei diritti reali, la quale determina l'impossibilità di regolare gli usi civici in modo difforme dalla legge, sia alla luce del principio del *numerus clausus*, che implica l'impossibilità di creare nuovi "tipi" di diritti, conformati alla realtà del contenuto.

(15) Cfr. R. CATERINA, *I diritti reali*, 3, *Usufrutto, uso, abitazione, superficie*, in *Tratt. Sacco*, Torino 2009, p. 175 ss.

(16) Sul punto, cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 194, il quale, nel chiarire il concetto di perpetuità, immanente all'uso civico, precisa che anche la proprietà è un diritto perpetuo, a differenza dei diritti di usufrutto, uso e abitazione, che hanno sempre un termine finale, considerato che "la limitazione del diritto di proprietà appare giustificata solo dall'effettività dell'esercizio del diritto che la comprime" (P. RESCIGNO, *Introduzione al codice civile*, Roma-Bari 1991, p. 131).

(17) R. CATERINA, *I diritti reali*, 3, *Usufrutto, uso, abitazione, superficie*, cit., p. 181.

(18) Cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 197.

(19) F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 199.

(20) La tendenza al graduale superamento della tipicità dei diritti reali è sottolineata da P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, cit., pp. 356-357; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 201.

(21) Sull'accentuarsi della rilevanza di un approccio fattuale e settoriale, nell'attività ermeneutica, cfr. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, cit., p. 192.

(22) Cfr. U. PETRONIO, *I vincoli alla proprietà che derivano dalla legislazione sugli usi civici*, cit., p. 26; G. GALLONE, *Istituzioni di diritto agrario e legislazione rurale*, cit., p. 267.

(23) L'accertamento deve essere ricondotto nell'alveo degli atti di natura amministrativa, in quanto, diversamente, le attività regionali di verifica dovrebbero essere considerate non atti di accertamento di diritti, ma mere ricognizioni, necessitanti di convalida da parte dell'autorità

giudiziaria: la ricostruzione non sarebbe in linea con la volontà legislativa di trasferire alle regioni le competenze amministrative sugli usi civici (F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 98).

(24) Cfr. *l'art. 66 del d.p.r. n. 616 del 1977*, nonché *l'art. 1 del d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 11*. Sul punto, v. G. GALLONE, *Istituzioni di diritto agrario e legislazione rurale*, cit., p. 270.

(25) Cfr. *l.r. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25*; *l.r. Campania 17 marzo 1981, n. 11*; *l.r. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1*, modificata con *l.r. 17 dicembre 1996, n. 57*; *l.r. Lombardia 24 maggio 1985, n. 52*, modificata con *l.r. 16 maggio 1986, n. 13*; *l.r. Sardegna 14 marzo 1994, n. 12*, modificata con *l.r. 4 aprile 1996, n. 18*; *l.r. Sicilia 27 aprile 1999, n. 10*, modificata con *l.r. 23 dicembre 2000, n. 28*; *l.r. Veneto 22 luglio 1994, n. 31*.

(26) Cfr. G. DE MATTEIS, *La proposta del Consiglio Nazionale del Notariato di riordinamento degli usi civici*, cit., p. 39.

(27) Cfr. E. CANNADA BARTOLI, *Natura giuridica del provvedimento di liquidazione degli usi civici mediante compensi*, in *R. trim. d. pubbl.*, 1967, p. 535; M.S. GIANNINI, *Sull'esistenza degli usi civici di caccia*, in *R. d. sport.*, 1950, p. 101 ss.; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, II, Napoli 1984, p. 728. Sul punto v. supra, § 1.

(28) Cfr. U. PETRONIO, *Usi civici*, cit., p. 952.

(29) G. GALLONE, *Istituzioni di diritto agrario e legislazione rurale*, cit., p. 267.

(30) Cfr. M.A. LORIZIO, *Usi civici*, in *Enc. giur. Treccani*, XXXII, Roma 1994, p. 3.

(31) Cfr. U. PETRONIO, *I vincoli alla proprietà che derivano dalla legislazione sugli usi civici*, cit., p. 26.

(32) Cfr. U. PETRONIO, *op. loc. ult. cit.* Tale alternativa di liquidazione, disciplinata dal legislatore nell'*art. 7, l. n. 1766 del 1927*, è stata ampiamente accolta dai vari commissariati per motivi di politica agraria e per il favore mostrato dal legislatore nei confronti della proprietà contadina (M.A. LORIZIO; *Usi civici*, cit., p. 3).

(33) Nel Lazio e nelle altre province ex pontificie è prevista l'affrancazione invertita, che implica l'assegnazione alla popolazione dell'intero fondo per l'esercizio dell'uso civico e l'imposizione di un canone a favore del proprietario privato (*art. 7, comma 2°, l. n. 1766 del 1927*; *art. 9, r.d. 3 agosto 1891, n. 510*) (U. PETRONIO, *op. loc. ult. cit.*). Sull'esecuzione delle formalità di trascrizione e sul trattamento tributario degli atti di affrancazione di terreni gravati da usi civici, cfr. la circolare n. 2/2004, prot. n. 16813 del 26 febbraio 2004 della Direzione Agenzia del Territorio, che ritiene applicabile il regime di esenzione dalle imposte di bollo e di

registro e da altre imposte, previsto dall'art. 2, l. 1° dicembre 1981, n. 692.

(34) Sulle modalità di calcolo delle somme da versare per l'affrancazione disposte dalla Regione Puglia, v. l'art. 10, l.r. 28 gennaio 1998, n. 7 e successive modifiche.

(35) Cfr. App. Roma, sez. Usi civici, 12 dicembre 1950, in Giur. compl. Cass. civ., 1951, I, p. 801, con nota di R. JANNITTI PIROMALLO, Natura giuridica dei canoni demaniali.

(36) Cfr. R. JANNITTI PIROMALLO, Natura giuridica dei canoni demaniali, cit., p. 801; V. CERULLI IRELLI, Proprietà pubblica e diritti collettivi, cit., p. 245, secondo il quale, ciò non esclude che il canone debba essere rivalutato per impedire un danno ai diritti delle popolazioni.

(37) V. CERULLI IRELLI, Proprietà pubblica e diritti collettivi, cit., p. 265.

(38) La giurisprudenza di legittimità (Cass. 28 novembre 1977, n. 4120, cit.; Cass., sez. un., 10 novembre 1980, n. 6017, in G. it., 1982, I, 1, c. 1621; Cass. 8 novembre 1983, n. 6589, cit.) reputa sanzionato da nullità l'atto compiuto in violazione dei divieti previsti dalla l. n. 1766 del 1927 (art. 1418, comma 2°, c.c.), per l'impossibilità giuridica dell'oggetto (art. 1345 c.c.), vale a dire per l'incomerciabilità del terreno gravato da uso civico e qualifica la nullità come insanabile. Sulla ricostruzione del regime del sanzionamento dell'atto vietato, cfr. E. DI SALVO, Forme di sanatoria delle occupazioni dei terreni del demanio civico, in Nuovo dir. agr., 1990, p. 119.

(39) Per l'efficacia costitutiva del provvedimento di assegnazione a categoria, cfr. C. cost. 25 maggio 1992, n. 221, in Giust. civ., 1992, I, p. 2328; L. FULCINITI, I beni di uso civico, cit., p. 210 ss.; V. CERULLI IRELLI, Proprietà pubblica e diritti collettivi, cit., p. 368, mentre, nel senso del suo carattere meramente ricognitivo, cfr. U. PETRONIO, Usi civici, cit., p. 952, per il quale la mancanza del provvedimento non impedirebbe di porre in essere atti autorizzati di alienazione.

(40) Cfr. Cass. 10 novembre 1980, n. 6017, in Giur. it., 1982, I, 1, p. 1622 ss., con nota di F. ADORNATO, Nullità di vendite di beni civici prima della loro assegnazione a categoria; V. CERULLI IRELLI, op. loc. ult. cit.; G. DE MATTEIS, La proposta del Consiglio Nazionale del Notariato di riordinamento degli usi civici, cit., p. 40.

(41) Cfr. G. DE MATTEIS, op. loc. ult. cit.; G. GALLONE, Istituzioni di diritto agrario e legislazione rurale, cit., p. 268.

(42) Cfr. G. DE MATTEIS, op. loc. ult. cit.; G. GALLONE, op. cit., p. 269.

(43) Cass. 8 novembre 1983, n. 6589, in Mass. F. it., 1983, p. 1338; U. PETRONIO, I vincoli alla proprietà che derivano dalla legislazione sugli usi civici, cit., p. 26; G. GALLONE, op. loc. cit.

(44) U. PETRONIO, op. loc. ult. cit.; G. GALLONE, op. loc. cit.

(45) G. GALLONE, op. loc. cit.

(46) Cons. St., sez. VI, 5 giugno 1981, n. 250, in Cons. St., 1981, I, p. 758 ss.; Cons. St., sez. VI, 30 ottobre 1985, n. 574, ivi, 1985, I, p. 1233 ss.

(47) Cfr. G. CASU, Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico, in Studi e materiali, 4, Milano 1995, p. 462 ss., 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, costituendone titolo legittimo di proprietà e di possesso.

(48) Cfr. U. PETRONIO, I vincoli alla proprietà che derivano dalla legislazione sugli usi civici, cit., p. 28.

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

(50) Cfr. G. DE MATTEIS, La proposta del Consiglio Nazionale del Notariato di riordinamento degli usi civici, cit., p. 40.

(51) Cfr. Cass. 23 giugno 1993, n. 6940, in D. giur. agr., 1994, p. 498.

(52) G. GALLONE, Istituzioni di diritto agrario e legislazione rurale, cit., p. 269.

(53) Cfr. U. PETRONIO, I vincoli alla proprietà che derivano dalla legislazione sugli usi civici, cit., p. 28.

(54) Sul piano diacronico, costituiscono titoli abilitativi idonei la licenza edilizia, la concessione edilizia, il permesso di costruzione, la D.I.A. (cfr. V. DE GIOIA, Edilizia e urbanistica. Regimi normativi, titoli abilitativi e strumenti di tutela, Torino 2009, p. 257 ss.; P. URBANI-S. CIVITARESE MATTEUCCI, Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti, 3a ed., Torino 2004, p. 336 ss.; M. CARLIN-R. DEPIERO-G. GRIFFINI-V. ITALIA-R. PATRASSI-S. RAIMONDI-G. RUGGERI-O. SETTESOLDI-E. ZOLA, La denuncia di inizio attività edilizia nel testo unico sull'edilizia, 2a ed., Milano 2003, p. 11 ss.; E. ROSSI, La casa nel diritto privato, amministrativo, tributario, 2a ed., Torino 1998, p. 187 ss.).

(55) Sulla pianificazione urbanistica delle terre gravate da uso civico, cfr. V. CERULLI IRELLI, Pianificazione urbanistica e interessi differenziati, in

