

# ***Consiglio Nazionale del Notariato***

*Studio n.23-2025/PC*

## **GLI USI CIVICI E LA VENDITA FORZATA**

*di Armando Ilaria Miceli*

*(Approvato dalla Commissione Studi Processuali il 24 novembre 2025)*

### *Abstract*

Lo studio si propone fornire alcune indicazioni chiare in ordine al regime circolatorio degli immobili gravati di usi civici, valorizzando il sistema normativo vigente, alla luce delle recenti sentenze **Cass. Sezioni Unite civili sent. 10 maggio 2023 n. 12570 e C. Cost. Sent. 15 giugno 2023 n.119**.

Il tema viene affrontato con particolare riferimento alle vendite forzate, verificando le conseguenze dell'emersione dell'esistenza di usi civici su beni oggetto delle stesse, anche avuto riguardo al momento della procedura nell'ambito della quale tale accertamento viene effettuato e cercando di mettere a fuoco modalità dell'accertamento, conseguenze e rimedi.

*Sommario:* 1) Inquadramento generale. 2) La commerciabilità dei beni gravati da usi civici: 2.1 Commerciabilità dei beni gravati da uso civico sulla base della legge 16 giugno 1927 n.1766; 2.2 Commerciabilità dei beni gravati da uso civico sulla base della legge n.168 del 2017. 3) Cass. Sezioni Unite civili sent. 10 maggio 2023 n. 12570. 4) C. Cost. Sent. 15 giugno 2023 n.119. 5) aspetti specifici delle vendite forzate: 5.1 art. 173 bis disp. att. c.p.c. – perizia di stima; 5.2 tecniche di accertamento dell'esistenza dell'uso civico; 5.3 l'attività del perito stimatore; 5.4 La responsabilità del perito. 6 Conclusioni

### **1) Inquadramento generale**

Il tema degli usi civici è un tema molto complesso, non solo dal punto di vista della ricostruzione giuridica dell'istituto, ma anche dal punto di vista pratico di verifica dell'esistenza dell'uso civico e che coinvolge pesantemente il regime circolatorio degli immobili che ne sono gravati e la responsabilità del Notaio.

Scopo specifico del presente studio è indagare sul modo in cui l'esistenza di usi civici condiziona le vendite forzate (con ciò volendo far riferimento a tutte le fattispecie che si caratterizzano per la natura coattiva del trasferimento, che rimane tale anche quando l'iter procedimentale si conclude con un atto negoziale, come accade ad esempio con le vendite competitive in ambito fallimentare).

Tale dato, infatti, non altera – secondo la dottrina prevalente – la natura coattiva del

trasferimento in oggetto, che emerge dalla prevalenza della funzione liquidatoria, dal particolare regime di legittimazione dell'alienante (e segnatamente dalla mancanza del consenso del fallito o dell'esecutato alla vendita), dall'attuazione dell'interesse di natura pubblicistica rappresentato dal soddisfacimento dei creditori, nonché dal particolare regime di scelta e selezione dell'acquirente utilizzato nelle diverse fattispecie.

Seguendo tale logica, rientrano quindi nell'ambito delle vendite forzate o coattive non solo tutti i procedimenti esecutivi, ma anche quelli concorsuali, a prescindere dal fatto che si concludano con il ricorso alla figura della vendita competitiva o con un trasferimento attuato secondo le diverse modalità previste dal codice di procedura civile.

Questo rapidissimo inquadramento è strumentale a chiarire perché sia importante un approfondimento specifico del tema degli usi civici nelle vendite forzate, che rivela in quest'ambito alcune peculiarità, da un lato legate alla necessità di un bilanciamento ancora più attento degli interessi coinvolti e dall'altro alla resistenza del vincolo rappresentato dall'uso civico e dall'interesse pubblicistico a tutela del quale esso è posto alla vendita forzata.

Il presente studio, facendo tesoro delle più recenti pronunce in merito della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale, si propone di arrivare a valorizzare nella forma più completa il modo in cui i risultati raggiunti proprio in sede di approfondimento della materia nelle vendite forzate possano riflettersi sul tema più generale della commerciabilità dei beni gravati da usi civici e divenire punto di riferimento per una ricostruzione organica e coerente, in linea con la normativa vigente, ma anche fonte di spunti e prospettive de iure condendo.

## 2) La commerciabilità dei beni gravati da usi civici

Senza alcuna ambizione di approfondimento del tema della commerciabilità dei beni gravati da usi civici, per il quale si rinvia a precedenti studi che se ne sono occupati in modo dettagliato<sup>1</sup>, in questa sede lo studio si limiterà ad un'indicazione molto generale, che funga da schema sintetico entro il quale collocare le riflessioni che seguiranno, distinguendo in modo netto ed in linea con le ricostruzioni della dottrina e della giurisprudenza prevalente, il quadro della commerciabilità dei beni gravati da uso civico e delle conseguenti nullità degli atti posti in essere quale risultante dalla legge 16 giugno 1927 n.1766, riguardante "il riordinamento degli usi civici nel Regno" e successivamente dalla legge n.168 del 20 novembre 2017.

Solo per chiarezza, giova indicare in rapidissima sintesi gli interventi normativi che hanno riguardato la materia e che rappresentano la cornice entro la quale si sono mosse dottrina e giurisprudenza.

La **L. 16 giugno 1927 n.1766**, che potremmo definire una sorta di "legge - quadro", riguardante "il riordinamento degli usi civici nel Regno", che ha istituito il Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, ha rappresentato per lungo tempo la principale normativa di

---

<sup>1</sup> M. Ruotolo, Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare, il caso degli usi civici (studio n. 18 – 2023 approvato dalla Commissione studi pubblicistici del CNN in data 1 febbraio 2023); P.Lazzara, Questioni vecchie e nuove in tema di domini collettivi e usi civici (studio n. 27 – 2023 approvato dalla Commissione studi pubblicistici del CNN in data 1 febbraio 2023)

riferimento<sup>2</sup>.

Sebbene il valore ambientale della materia emerga dal punto di vista normativo molti anni dopo la legge del 1927, in realtà l'idea dell'importanza degli usi civici perché posti a tutela dell'ambiente si rinvie già nell'art. 14 della predetta legge, in cui si parla di contemperamento tra i "bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale".

La funzione ambientale è stata poi ufficialmente sancita dalla **L. 8 agosto 1985 n.431 (c.d. Legge Galasso)**, che ha attuato uno spostamento di prospettiva, riconoscendo agli usi civici carattere ambientale e paesaggistico, con ciò attribuendo agli stessi una tutela di natura costituzionale.

Ridisegnando la mappa dei vincoli, la legge Galasso, attraverso la tecnica legislativa della modifica dell'art. 82 del D.P.R. 616/1977, ha incluso le zone gravate da usi civici tra quelle assoggettate a vincolo paesaggistico.

Successivamente, la stessa disposizione è stata inserita all'art.146, comma 1, lett.h del D.Lgs. 490/1999 ed è infine confluita nell'art.142, comma 1, lett.h) del D.Lgs. 22 gennaio 2004 n.42 recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio", chiarendo come la tutela ambientale sia oggi il valore fondamentale di cui l'uso civico si pone a salvaguardia, pur in un contesto economico e giuridico completamente diverso da quello in cui storicamente gli usi civici affondano le proprie radici.

E' evidente, dalle scelte operate, l'intenzione del legislatore nazionale di prevedere una tutela rafforzata di tali aree, con la previsione di un vincolo paesaggistico, lasciando poi alle Regioni la normativa di dettaglio.

A queste norme ha fatto seguito la legge n. 168 del 2017, sulla quale erano state riposte forti speranze in ordine al fatto che desse risposte certe in merito alla commerciabilità dei beni gravati da uso civico e certezze agli operatori giuridici e che in realtà, con un riferimento molto generico ai "domini collettivi" ha finito con introdurre vincoli ancora più rigidi, da cui è scaturita una ricostruzione in termini di nullità non solo degli atti aventi ad oggetto terreni di proprietà pubblica gravati da uso civico, ma anche terreni di proprietà privata.

Al sistema costruito da questa legge ha posto un argine l'importante sentenza della Corte costituzionale che costituirà oggetto di un approfondimento specifico.

## **2.1) Commerciabilità dei beni gravati da uso civico sulla base della legge 16 giugno 1927 n.1766:**

E' indubbio gli usi civici rappresentino un ostacolo alla commerciabilità del bene, differentemente

<sup>2</sup> Accanto ad essa, meritano poi di essere citati il **D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11** (trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in tema di agricoltura e foreste di caccia e pesca nelle acque interne) ed il **D.P.R. 26 luglio 1977 n.616**, che all'art. 66 ha previsto il trasferimento alle Regioni di tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento della promiscuità, alla verifica delle occupazioni, alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, nonché le competenze già attribuite al Ministero ed al Commissario per la liquidazione degli usi civici dalle richiamate disposizioni.

atteggiato nella legge 16 giugno 1927 n.1766, sulla base della ricostruzione di dottrina e giurisprudenza, a seconda che l'uso civico gravasse un terreno di proprietà privata o di proprietà pubblica.

Comunemente, in modo piuttosto generico e non sempre così rigoroso, si afferma che il terreno soggetto ad uso civico sia inalienabile, inusucapibile ed immodificabile nella sua destinazione.

Tale disciplina si fa derivare in partenza da una serie di norme della legge del 1927, che in realtà non prevede espressamente la nullità dell'atto compiuto in contrasto rispetto alle prescrizioni delle norme in oggetto, per cui tale nullità è stata più che altro il frutto di una ricostruzione dogmatica di dottrina e giurisprudenza consolidatasi nel tempo.

La legge del 1927, che denotava una innegabile coerenza di base, era strutturata in modo da rispettare le seguenti regole: gli usi civici dovevano essere distinti in "usi civici su terre private" ed "usi civici su terre di dominio della collettività".

Gli usi civici su terre private dovevano essere assoggettati a liquidazione o sotto forma di un canone atto a compensare il diritto di uso civico non più esercitato a favore della popolazione, oppure con il distacco di una parte del terreno da destinare al Comune (c.d. liquidazione con distacco o scorporo).

L'operazione di liquidazione degli usi civici, apparentemente semplice, è divenuta invece difficoltosa, da una parte per la complessità dei riscontri affidati ai tecnici incaricati di effettuare le perizie, dall'altra per la scarsezza degli apparati burocratici all'uopo destinati. In principio, tale attività era di pieno dominio dei Commissari per gli usi civici (ad un tempo giudici ed apparati amministrativi); successivamente, dopo il decentramento burocratico realizzato con il D.P.R. 616/1977, si è assistito ad un frazionamento di compiti tra Commissario per gli usi civici e Regioni.

I terreni privati gravati da uso civico secondo il regime disegnato dalla legge del 1927 potevano dunque trovarsi in una delle seguenti situazioni:

- procedura di liquidazione non ancora iniziata o tuttora in corso: in tal caso l'uso civico non è stato ancora liquidato ma, trattandosi di terreno di dominio privato, esso è commerciabile, poiché nessuna norma, né della legge del 1927, né del regolamento del 1928 ne prevede l'inalienabilità.

In tal caso, al Notaio sarebbe convenuto comunque far emergere dall'atto l'esistenza degli usi civici gravanti sul terreno, al fine di informare la parte acquirente;

- procedura di liquidazione già conclusa (con scorporo di parte del terreno o con imposizione di un canone): in tal caso, se si è verificata l'affrancazione, con pagamento del canone pari a venti volte il canone di natura enfiteutica, il terreno può considerarsi del tutto liberato dagli usi civici, perciò sarà liberamente alienabile, suscettibile di utilizzazione diversa (anche edilizia) ed assoggettato a tutte le norme che disciplinano la proprietà privata. Se invece l'affrancazione non si è ancora verificata, il bene pur trasferibile, deve ancora ritenersi assoggettato ad uso civico e ciò renderebbe opportuna l'indicazione in atto dell'esistenza del vincolo.

Gli usi civici su terre di dominio della collettività sono invece regolati dalla legge del 1927 come segue:

- nei boschi o pascoli permanenti l'uso civico è destinato a durare indefinitamente. Eccezionalmente questi beni possono essere utilizzati diversamente o alienati dietro

autorizzazione amministrativa;

- nelle terre utilizzabili a coltura agraria il fondo agricolo è destinato ad essere “quotizzato”, cioè ripartito per quote ed assegnato alle famiglie di coltivatori diretti del Comune, a titolo di enfiteusi, con obbligo di migliorie e di pagamento di un canone, di cui è possibile l'affrancazione. Il terreno diviene di proprietà privata e può essere commercializzato solo a seguito di affrancazione del canone. In alternativa, gli atti stipulati sono nulli e tale nullità coinvolge molto pesantemente la responsabilità del Notaio.

Nel caso di terreni di categoria a) (boschi e pascoli) il divieto di alienazione è più incisivo e trova possibilità di deroga solo a fronte di autorizzazione amministrativa<sup>3</sup>.

Dal quadro disegnato, emerge dunque una netta differenza tra uso civico gravante su terreno di proprietà privata e uso civico gravante su terreno di dominio pubblico, che conduceva ad una netta differenziazione della disciplina della commerciabilità.

La giurisprudenza della Cassazione, formatasi nella vigenza della legge del 1927 sembrava prevalentemente orientata a ritenere che l'atto in violazione delle norme della legge del 1927 sugli usi civici fosse nullo per impossibilità dell'oggetto, cioè per l'incommerciabilità del terreno soggetto ad uso civico ed aveva più volte affermato che un atto del genere fosse nullo insanabilmente in tutti i casi, senza possibilità di sanatoria.

Volendo in questo modo trovare un punto di riferimento nel codice civile, può affermarsi che la norma applicabile sia l'art.1448, 2 co. C.c., per il quale produce nullità del contratto la mancanza nell'oggetto di uno dei requisiti previsti dall'art.1345 c.c., cioè il requisito della possibilità giuridica<sup>4</sup>.

## **2.2) Commerciabilità dei beni gravati da uso civico sulla base della legge n.168 del 2017**

L'articolo 3 comma 1 della legge n.168 del 2017, nel definire i “beni collettivi” fa riferimento a sei categorie di beni, tra i quali sono compresi alla lettera d) anche terre di proprietà di soggetti pubblici o privati su cui si esercitino diritti di uso civico.

---

<sup>3</sup> Il procedimento per ottenere autorizzazione alla vendita del bene era strutturato, nell'impianto della legge del 1927, in modo da coinvolgere il Comune (Autorità richiedente l'autorizzazione), il Commissario per gli usi civici (autorità preposta alla valutazione degli aspetti tecnico – giuridici della richiesta ed a corredarla di proprio parere), il Ministero dell'agricoltura, che poteva esprimersi con piena discrezionalità, tanto che si affermava che i cittadini non avessero in proposito diritti soggettivi, ma soltanto interessi legittimi.

<sup>4</sup> In merito, anche a scopo esemplificativo della rigidità con cui tale nullità veniva ricostruita, basta richiamare una sentenza della Corte di Cassazione (sent. del 2 marzo 2005 n. 4427) che ha ribadito la nullità del contratto di compravendita di un immobile risultato gravato da uso civico e del quale il venditore era solo colono perpetuo, condannando peraltro il Notaio, in solido con il venditore, alla restituzione del prezzo, oltre accessori.

Per inciso, si segnala che nella sentenza in commento il Notaio viene considerato come sanzionabile avendo come norma di riferimento l'art. 1176 c.c., rispetto al quale rileva anche la colpa lieve e non l'art.2236 c.c., che collega la responsabilità al dolo o alla colpa grave.

Nel successivo terzo comma si afferma che "Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale" e, pertanto, superando la dicotomia tra terreni di proprietà pubblica e terreni di proprietà privata, si arriva a sancire la incommessibilità dei beni gravati da uso civico a prescindere dalla loro natura e dal regime proprietario a cui gli stessi sono soggetti.

E' evidente quindi come l'introduzione della normativa in commento, anziché chiarire la materia ed aggiungere certezze, abbia di fatto paralizzato il sistema circolatorio dei beni gravati da uso civico e questa situazione ha generato problemi enormi.

In questo quadro normativo si collocano le due recenti e importanti pronunce, l'una delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del maggio 2023, l'altra della Corte costituzionale del mese di giugno 2023.

### **3) Cass. Sezioni Unite civili sentenza 10 maggio 2023 n. 12570**

La questione di massima rimessa al giudizio delle Sezioni Unite, che trae origine da una controversia avente ad oggetto terreni interamente insistenti su demanio civico, espropriati con decreto prefettizio del 1960 ed occupati da un bacino idroelettrico, è la seguente: "è ammisible l'espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da uso civico di dominio della collettività, prescindendo da una loro preventiva espressa sdemanializzazione?" o si può, al contrario, ritenere sussistente una incommessibilità (rectius una indisponibilità) relativa di tali beni, che viene a cessare allorquando sopravvenga o si faccia valere un diverso interesse statale (o più in generale pubblico), del tipo di quelli che si accertano e si realizzano con il procedimento espropriativo per pubblica utilità ovvero con altri atti formali?

Il tema affrontato si inserisce in un contesto più ampio e piuttosto controverso, anche dal punto di vista delle soluzioni giurisprudenziali proposte, in merito alla possibilità della c.d. "sdemanializzazione tacita" e merita quindi di essere brevemente inquadrato in modo generale prima di entrare in un esame più specifico della sentenza in commento.

I beni demaniali si caratterizzano per il fatto di essere inalienabili, indisponibili, inusucapibili e impignorabili e i privati possono disporne solo in due casi:

- nel caso in cui la Pubblica amministrazione abbia previsto che quel bene debba essere affidato in concessione (cosa che tipicamente accade, ad esempio, con le spiagge);
- nel caso in cui il bene abbia perduto la caratteristica della demanialità (c.d. sdemanializzazione).

Il codice civile del 1865 all'art. 429 prevedeva espressamente la possibilità di una c.d. "sdemanializzazione tacita" e cioè che la perdita di destinazione all'uso pubblico o alla difesa nazionale comportasse automaticamente il passaggio del bene al patrimonio disponibile.

L'articolo 829 del codice civile vigente, invece, sembra contenere nella sua formulazione letterale una impostazione più restrittiva, poiché prevede che "il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato dev'essere dichiarato dall'Autorità amministrativa". La lettera della norma

sembrerebbe dunque escludere la possibilità di una sdeemanializzazione tacita, richiedendo sempre un provvedimento formale di sdeemanializzazione<sup>5</sup> e la sentenza delle Sezioni Unite sopra richiamata in tema di usi civici conferma in effetti questa posizione più rigorosa. Tuttavia, la stessa giurisprudenza delle Sezioni Unite anche in tempi recenti confermava, al contrario, la possibilità di una sdeemanializzazione tacita anche sulla base della legislazione vigente, valorizzando la natura meramente "dichiarativa" e non costitutiva del provvedimento di sdeemanializzazione<sup>6</sup>.

Secondo la ricostruzione della corte, il provvedimento della Pubblica amministrazione ha appunto natura "dichiarativa", cioè sostanzialmente "ricognitiva della perdita della destinazione ad uso pubblico del bene" e non già costitutiva.

La sdeemanializzazione tacita è esclusa solo con riferimento a due casi specificamente regolati dalla legge e cioè con riferimento ai beni del demanio marittimo (art. 35 codice navigazione) ed ai beni appartenenti al demanio idrico (art.947 c.c.).

L'ultima sentenza delle Sezioni Unite in materia di usi civici, che compie una sorta di passo indietro sul punto e torna ad una linea di rigidità, richiedendo un provvedimento formale di sdeemanializzazione per i terreni di proprietà pubblica gravati da usi civici, pone dunque un nuovo sbarramento rispetto al superamento dell'uso civico in territori che siano stati anche radicalmente trasformati da interventi urbanistici pure regolarmente assentiti e conferma un ostacolo insuperabile rispetto alla inalienabilità, indisponibilità, inusucapibilità e impignorabilità di questi territori, anche nel caso in cui la difesa di un uso civico ormai svuotato del suo contenuto e di fatto non più compatibile con il mutato assetto del territorio, appare difficilmente spiegabile se non attraverso l'accettazione di una posizione formalistica che mal si sposa con un'esigenza di certezza del regime della proprietà, di sicurezza nella circolazione degli immobili ed anche di protezione di opere pubbliche già completate ed oggetto di forti esborsi finanziari per il loro completamento (bacini idroelettrici, autostrade ecc.).

Con la sentenza in commento le Sezioni Unite, con un ragionamento articolato che parte da un inquadramento storico degli usi civici, analizza lo stato della legislazione attuale in materia, esamina la distinta tipologia, la natura e il regime giuridico degli usi civici, giungono a propendere per la tesi negativa rispetto alla sdeemanializzazione tacita, anche nel regime previgente rispetto all'art. 4, comma 1 bis del D.p.r. 8 giugno 2001 n.327, come modificato dalla legge n. 221 del 28 dicembre 2015, che – ulteriormente irrigidendo la questione - espressamente dispone che "i beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non vien pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico" e risolve quindi in radice il problema,

---

<sup>5</sup> Il provvedimento di sdeemanializzazione dei beni dello Stato, destinato alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, è un decreto interdirettoriale, di competenza dei dirigenti, in quanto ha natura gestionale e non politica. Viene emanato dal Ministero competente, secondo il ramo giuridico di appartenenza del bene, di concerto con l'Agenzia del Demanio e poi pubblicato, appunto su G.U.

<sup>6</sup> Cass. civ. Sezioni Unite 7 aprile 2020 n. 7739; Cass. Sez. II sent. 16 ottobre 2020 n. 22569; Cass. sez.I, sent. 25 maggio 2021 n.14371; Cass. sez. II, sent. 15 dicembre 2021 n. 40292.

Nello stesso senso Consiglio di Stato sez. VI, sent. 3 novembre 2021 n.7365; Consiglio di Stato sez. II, sent. 25 gennaio 2022 n.526.

escludendo la possibilità di una c.d. “sdemanializzazione tacita”, che si attui attraverso una radicale trasformazione del territorio, a prescindere da atti formali di sdemanializzazione.

Anche nel mutato assetto normativo, peraltro non scevro da innegabili criticità, seguire il ragionamento delle Sezioni Unite nella sentenza in commento appare importante, poiché mette a fuoco una serie di valutazioni centrali nella ricostruzione del tema degli usi civici e delle modalità specifiche con cui esso va considerato nell’ambito dei procedimenti coattivi.

Più precisamente, secondo il ragionamento seguito dalla Suprema Corte: se l’espropriazione deve escludersi per tutti i beni appartenenti al patrimonio indisponibile “poiché questi non possono essere sottratti alla loro destinazione” se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828 c.c.), per cui occorre un’espressa norma di legge per consentirne l’espropriazione per pubblica utilità, lo stesso principio dev’essere estensibile – a maggior ragione – al demanio pubblico (dello Stato e degli altri enti territoriali), che ha già una destinazione di interesse pubblico, la quale può essere modificata solo con il venir meno della demanialità o con la destinazione ad altro uso disposto dall’Autorità competente.

Nel ragionamento della Suprema Corte alcuni punti meritano di essere evidenziati, non solo per il contributo che ne deriva per giungere alla conclusione della questione in oggetto, ma anche perché rappresentano un’indicazione utile per una ricostruzione più generale del tema della commerciabilità dei beni gravati da uso civico.

Innanzitutto, la sentenza in commento chiaramente differenzia il regime del demanio civico da quello della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati e rileva quindi la differenza tra le due fattispecie che sembra indurre a ricavarne un diverso regime circolatorio, anche in presenza della normativa di cui alla legge n.168 (ed ancor prima della pronuncia della Corte costituzionale che verrà di seguito approfondita e cronologicamente successiva) e sebbene questa legge sia parsa aver superato la differenza del regime circolatorio di beni gravati da usi civici a seconda che si tratti di beni privati o pubblici (e che sarà successivamente approfondita in modo ulteriore dalla sentenza della Corte costituzionale) e che ha indotto dottrina e giurisprudenza ad estendere l’ambito in cui i beni in oggetto sono da ritenersi incommerciabili, secondo quanto sopra precisato analizzando le due diverse normative di riferimento.

Questa riflessione deve indurre ad un’accentuazione ancora più marcata delle differenze tra proprietà pubblica e proprietà privata, di cui necessariamente l’interprete deve farsi carico perché, nell’assoluto rispetto dei valori anche costituzionali di cui gli usi civici si pongono a tutela, non è possibile che il riconoscimento degli stessi divenga motivo di completa violazione della proprietà privata ed affermazione tout court dell’incommerciabilità dei beni che ne sono oggetto.

In linea di continuità<sup>7</sup> con quanto affermato dalle Sezioni Unite anche in passato, viene ribadito il principio di diritto secondo cui qualora i beni appartenenti ai privati, sui quali si esercita l’uso civico, vengano espropriati per pubblica utilità prima della liquidazione le ragioni derivanti dai diritti stessi si trasferiscono sull’indennità di espropriazione, mentre nel caso in cui l’uso civico si eserciti su beni appartenenti alla collettività, il regime di inalienabilità e indisponibilità cui i beni stessi sono assoggettati comporta che i beni anzidetti non sono espropriabili per pubblica utilità se non previa “sdemanializzazione”, da attuarsi nelle forme previste dalla legge.

---

<sup>7</sup> Cass. Sez. Unite sentenza n.1671/1973

In secondo luogo, non sfugge alla Corte come la stessa espressione “usi civici” costituisca in realtà la sintesi di una serie di fenomeni complessi e diversificati tra loro e la sentenza non manca di sottolineare le peculiarità e le differenze tra diritti di uso civico su terreni privati e demani collettivi, caratterizzati dalla diversa conformazione del territorio e dalle consequenziali diverse modalità con le quali queste forme di appartenenza collettiva vengono esercitate.

In queste affermazioni sembra essere contenuto un riferimento preciso agli studi in materia che fin dagli anni settanta hanno cercato con l'espressione “assetti fondiari collettivi” di chiarire come il fenomeno delle proprietà collettive ricomprenda situazioni non omogenee, non tutte riferibili alla figura degli usi civici e come peraltro già all'interno della categoria degli usi civici siano ricomprese situazioni differenti e che meritano trattamenti diversi<sup>8</sup>.

Come la Corte rileva, già la legge del 1927, pur non recando una definizione espressa di usi civici, li qualifica indistintamente come riconducibili a due diversi diritti di godimento delle terre che ne costituiscono oggetto: l'uso civico propriamente detto, gravante su terreni di proprietà privata e destinato alla liquidazione ed il c.d. demanio civico (essenzialmente equiparabile al bene demaniale e soggetto quindi ad un regime di inalienabilità ed indisponibilità analogo a quello dei beni demaniali, che permane fino al provvedimento che ne autorizzi l'alienazione, in cui può ravvisarsi un atto di sdeemanializzazione.<sup>9</sup>

Nel tempo, le normative che si sono susseguite hanno valorizzato il profilo della tutela ambientale e paesaggistica ed hanno riconosciuto nei domini collettivi un istituto che costituisce attuazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 2, 9, 42, comma 2 e 43 Costituzione, ma tale qualificazione non sembra aver annullato le differenze esistenti tra terreni di proprietà privata e terreni di proprietà pubblica e questo dato non può mancare di essere approfondito, perché la differenza delle due fattispecie merita ancora oggi, nel vigente quadro legislativo, una diversa ricostruzione giuridica in termini di commerciabilità, espropriabilità e sottoposizione agli atti del processo esecutivo, a partire dal pignoramento.

Il rigore che si riconosce al ragionamento delle Sezioni Unite in punto di diritto non è tuttavia sufficiente ad evitare ulteriori valutazioni che necessariamente devono tenere conto di un mutamento del territorio talmente pregnante e talmente irreversibile da far risultare eccessivamente formalistica la posizione assunta. Tali valutazioni, che evidentemente sono sfuggite anche al legislatore del 2015<sup>10</sup>, non possono essere tacite e si impongono anzi quale terreno di riflessione obbligata per chi voglia approfondire in modo serio la materia, ma anche segnalare l'importanza di futuri interventi normativi che, superando un rigido formalismo, tengano conto delle singole situazioni concrete e di fatto.

Fernando l'attenzione sul caso specifico da cui ha tratto origine il contenzioso concluso con la sentenza delle Sezioni Unite, appare utile ricordare che l'area interessata insisteva interamente su demanio civico e una sentenza commissariale del 1935 aveva sancito che la stessa costituisse un

---

<sup>8</sup> Il riferimento storico è agli studi del Prof. Paolo Grossi, secondo cui all'interno della categoria “assetti fondiari collettivi” sono ricompresi gli usi civici, le comunioni agrarie, le regole dell'arco alpino, il maso chiuso della Provincia di Bolzano, nonché i tratturi (su cui pure è stato espresso qualche dubbio) ed il demanio armentizio.

<sup>9</sup> art. 12 legge n. 1766/27 e artt. 39 e 41 del regolamento approvato con R.d. n.332/1928.

<sup>10</sup> legge n. 221 del 28 dicembre 2015, già sopra richiamata, che ha modificato, irrigidendolo, l'art. 4, comma 1 bis del D.p.r. 8 giugno 2001 n.327.

demanio collettivo, in cui veniva esercitato il diritto di legnare, con l'esclusione delle piante di cerro, di "menarvi qualunque specie di animale, salvo che nel periodo 8 maggio – 10 ottobre, riservato al pascolo dei fittuari con greggi transumanti, che corrispondano il fitto del comune".

Tuttavia, già nel 1960 il Prefetto de L'Aquila aveva espropriato una parte dei terreni oggetto di causa, autorizzando l'occupazione permanente a favore dell'Ente autonomo Volturino, che vi ha realizzato un bacino idroelettrico.

E' evidente come un'area occupata da un bacino idroelettrico possa difficilmente prestarsi al diritto di far legna e pascolare, eppure la Sentenza della Cassazione conduce proprio a questo, a considerare tutto il procedimento fallato dalla carenza di un atto formale di sdeemanializzazione e sconfessando gli atti posti in essere nel tempo dalla pubblica amministrazione. Possiamo a questo punto ritenere che davvero l'uso civico possa continuare a tutelare un interesse ambientale prevalente e che abbia forza di imporsi anche su una trasformazione irreversibile del territorio? O non è piuttosto necessario cercare di percorrere altre vie ed indicare anche al legislatore di percorrere strade normative che non possono prescindere da una cognizione seria del territorio e propongano soluzioni concrete con cui si possa rimediare a contenziosi su aree ormai occupate da autostrade, da cimiteri, da opere pubbliche completamente realizzate e nelle quali l'invocazione degli usi civici risulta un tema difficilmente comprensibile?

In linea generale, un tema come quello degli usi civici non si può affrontare senza tenere in considerazione l'innesto sull'uso civico di modifiche del territorio e quindi essenzialmente il collegamento tra normativa in materia di usi civici, pianificazione urbanistica e normativa in materia edilizia e continuare ad affrontare il tema senza le necessarie interrelazioni tra le tre dimensioni rischia di continuare a darne una visione parziale.

I terreni soggetti ad uso civico sono di base terreni a vocazione agricola e pertanto si presume tale la loro destinazione urbanistica: sono escluse, quindi, in linea di principio, destinazioni di tipo edificatorio. Tuttavia, il territorio italiano è disseminato di situazioni in cui i terreni gravati da uso civico sono ormai completamente urbanizzati, non solo attraverso la realizzazione di opere abusive, ma in alcuni casi anche a seguito di titoli abilitativi legittimamente rilasciati e questo dato deve necessariamente essere tenuto in considerazione, se non si vuole rischiare di ottenere l'unico obiettivo di alimentare contenziosi e incertezze<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La prima versione della legge 28 febbraio 1985 n. 47 escludeva la possibilità di sanatoria per opere abusive realizzate su terreni di uso civico.

Solo successivamente, con il D.L. 12 gennaio 1988 n.2, convertito in legge 68/1988 è stato modificato l'art. 32 della legge 47/1985, prevedendo la possibilità di concedere la sanatoria edilizia su area gravata da uso civico a due condizioni:

- parere favorevole dell'autorità preposta al vincolo paesaggistico;
- l'ente gestore del bene deve concedere il terreno gravato da uso civico a titolo oneroso, secondo la procedura di alienazione, prevista dalla legge del 1927.

Altre condizioni di natura tecnica erano quelle relative alla limitazione della superficie alienabile, fissata nella superficie occupata dalle costruzioni oggetto di sanatoria e dalle relative pertinenze, per un massimo di tre volte rispetto all'area coperta dal fabbricato. La determinazione del valore del terreno veniva lasciata alle leggi regionali.

L'art. 1, comma 10 della legge 449/1997 ha chiarito che l'amministrazione preposta alla tutela del vincolo, ai fini dell'espressione del parere di propria competenza, deve attenersi esclusivamente alla valutazione della compatibilità con lo stato dei luoghi degli interventi per i quali è richiesta la sanatoria, in relazione alle competenze specifiche dell'amministrazione stessa (Regione e Ministero (all'epoca dei beni culturali e ambientali). In ogni caso, per come è congegnata la norma del D.L. e poi della legge di conversione in oggetto, essa pare riferirsi all'ipotesi che l'uso civico cada su area di proprietà del Comune o di altro ente pubblico, non all'ipotesi che cada su terreno di proprietà dei privati, dal che si può desumere che la norma sulla concedibilità della sanatoria

Sembra quindi opportuno un piccolo approfondimento sulla soluzione opposta rispetto a quella sposata dalle Sezioni Unite nella sentenza in commento, a differenza di quanto pur sostenuto altre volte nel passato e come già evidenziato, non tanto per ricavarne un'applicabilità dell'istituto che sembra obiettivamente non più in linea con la normativa vigente in materia, ma piuttosto per trarne spunti di approfondimento pro futuro.

Appare utile, quindi, insistere su una verifica seria in merito alla possibilità di considerare quale modo ulteriore di cessazione dell'uso civico l'impossibilità di esercizio (tacita abrogazione) a superamento della rigida ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale che considera l'uso civico su terra di dominio pubblico perpetuo, imprescrittibile, insuscettibile di mutamento di destinazione, ciò più che altro per stimolare una riflessione attenta della dottrina prima ed eventualmente del legislatore dopo, nel caso in cui si ritenga che proprio tale via possa rappresentare un utile strumento de iure condendo per risolvere le situazioni più spinose di usi civici gravanti aree completamente urbanizzate e completamente trasformate nel loro assetto urbanistico e tuttavia oggetto di difficilissimi contenziosi.

In linea generale, può dirsi che una norma giuridica è tacitamente abrogata quando è incompatibile con una nuova e la dottrina prevalente<sup>12</sup> rileva in proposito che in alcuni casi, cioè quando la norma si riferisce ad istituti "la cui sopravvivenza mancherebbe di fondamento" si dovrebbe esattamente parlare di abrogazione indiretta.

In questo senso è opportuno richiamare la disciplina dei "beni demaniali" strictu sensu (articoli 822/825 c.c.), che sono destinati al conseguimento di finalità pubbliche, ossia a dare "utilità generale". Il bene demaniale, quindi, rappresenta, proprio per la sua funzione tipica, la massima espansione dell'intervento pubblico sulla proprietà e disponibilità dei beni e ne giustifica, conseguentemente, l'inalienabilità, imprescrittibilità ed inusucapibilità.

E' stata al riguardo evidenziata una relazione che intercorre tra l'interesse pubblico e la cosa destinata a soddisfarlo. Da questa stretta interdipendenza tra bene e finalità deriva che, nel caso in cui la finalità perseguita dovesse cessare, si verrà ad interrompere quel rapporto che ha in origine giustificato la demanialezza ed il bene sarà conseguentemente liberato dal vincolo demaniale.

Nel caso di evento naturale, si potrà avere una sdeemanializzazione tacita (es. alveo abbandonato di fiume).

---

potesse applicarsi regolarmente nel caso di terreno privato.

L'art.39 della legge 724/1994 non interveniva in maniera rilevante sull'art. 32 della legge 47/1985, lasciando quindi sostanzialmente immutata la procedura di rilascio della sanatoria edilizia in caso di edificazione abusiva su area gravata da usi civici. Diverse sono invece le considerazioni da fare rispetto al c.c. "terzo condono".

Il D.L. 30 settembre 2003 n.269, convertito in legge 24 novembre 2003 n.326 non prevedeva modifiche rispetto al quadro fin qui descritto. L'edificazione abusiva su aree gravate da usi civici era infatti rimasta tra le opere costruite su aree sottoposte a vincolo, con il regime di autorizzazioni sopra descritto. Subito dopo, con l'art. 4, comma 125 della legge 24 dicembre 2003 n.350 è stata apportata una modifica di grande rilevanza, in quanto tale norma ha inserito le opere insistenti su terreni gravati da diritti di uso civico nelle opere non suscettibili di sanatoria. In sostanza, mentre le domande avanzate ai sensi delle leggi 47/85 e 724/94 sono condonabili alle condizioni sopra specificate, non sono suscettibili di sanatoria le richieste avanzate ai sensi della legge 326 del 2003.

<sup>12</sup> Messineo,Trattato di diritto civile e commerciale, Milano 1998

Pertanto, se anche i beni demaniali possono perdere la loro tipica qualificazione per fatti naturali, altrettanto dovrebbe potersi concepire per gli usi civici.

La Cassazione pare in realtà di contrario avviso, sostenendo che i beni gravati da uso civico sono soggetti ad un particolare regime, per certi versi ancora più rigido di quello riservato a beni demaniali di altra natura.

Ovviamente, se si arrivasse a parlare di "abrogazione tacita" e se tale istituto trovasse posto in una normativa destinata a regolamentare gli usi civici, dovrebbe comunque trattarsi di un uso civico non soltanto inutilizzato da anni, ma inutilizzabile in via definitiva e assolutamente incompatibile con una trasformazione irreversibile che abbia interessato il territorio (com'è ad esempio in territori completamente urbanizzati e occupati da opere urbanistiche regolarmente assentite).

D'altro canto, gli articoli 39 e 41 del Regolamento del 1928 già consentivano una deroga alla inalienabilità. Con ciò il legislatore ha mostrato di aver avvertito l'esigenza di prevedere eccezioni alla regola della immutabilità degli usi civici.

L'approfondimento di questa linea di pensiero, che da sola probabilmente non ha la forza di imporsi rispetto a scelte tanto del legislatore quanto della giurisprudenza, è comunque importante perché serve a suggerire un punto di vista diverso, che faccia ritenere plausibili soluzioni differenti, seppur sempre rispettose del territorio.

Importante, come sopra precisato, potrebbe poi essere un approfondimento dottrinario che consenta di superare il rigido orientamento della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale in ordine alla "immutabilità degli usi civici" e di prendere atto di un intervenuto mutamento del territorio che ne abbia fatto venir meno irreversibilmente la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreno agrario o boschivo o destinato a pascolo.

#### **4) Corte Cost. Sent. 15 giugno 2023 n.119**

La Corte costituzionale con questa sentenza si pronuncia in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3 della legge 20 novembre 2017 n. 168 ("Norme in materia di domini collettivi"), arrivando a dichiararne la illegittimità.

La questione di costituzionalità è stata rimessa alla Corte dal Tribunale ordinario di Viterbo, sezione civile in funzione di giudice dell'esecuzione con due distinte ordinanze di identico tenore, iscritte ai numeri 114 e 127 del registro ordinanze anno 2022, che sollevavano la questione di legittimità costituzionale della norma in oggetto in riferimento agli articoli 3, 24 e 42 della Costituzione. Entrambi i giudizi di partenza riguardavano procedure esecutive immobiliari in cui erano stati posti in vendita, sul presupposto della loro alienabilità, beni gravati da usi civici. Nelle more delle procedure esecutive è entrata in vigore la legge 168 del 2017 che all'art. 3, comma 3, nel riferirsi a tutti i beni di cui all'art. 3, comma 1, senza operare alcuna esclusione, sembrerebbe ascrivere al regime giuridico della inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro – silvo pastorale anche la proprietà dei privati di cui all'art. 3, comma 1 lettera d).

I profili di incostituzionalità evidenziati dal rimettente si collegano, come già sopra precisato, all'asserita violazione che la norma censurata conterrebbe in relazione agli articoli 3, 24 e 42 della Costituzione.

Quanto all'articolo 3 Cost. si reputa violato il principio di uguaglianza, poiché vengono disciplinate in modo uguale situazioni giuridiche differenti (segnatamente beni di proprietà pubblica e beni di proprietà privata). In particolare, l'art. 3, comma 3 della legge 168/2017 assoggetterebbe allo stesso regime giuridico di inalienabilità sia la proprietà privata gravata da usi civici (art. 3, comma 1, lettera d), sia i domini collettivi costituenti il demanio civico (art. 3, comma 2 legge 168/2017), senza che ciò sia sorretto da alcuna ragionevole giustificazione alla compressione dei poteri del proprietario.

In secondo luogo, risulterebbe violato l'art. 24 Cost. che garantisce a tutti di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti. Se infatti anche un bene privato gravato da uso civico fosse inalienabile ed impignorabile, alla stregua di un bene demaniale, il proprietario potrebbe continuare a goderne con il mero limite di dover garantire agli aventi diritto di poter fruire dei diritti di uso civico e, semplicemente omettendo di dar corso alle procedure per la liquidazione e l'affrancazione dell'uso civico in oggetto, ledere in modo irreparabile i diritti del proprio creditore (stante la impignorabilità) e paradossalmente i diritti degli stessi titolari dell'uso civico che si intende tutelare, a cui potrebbe essere impedito non solo di esercitare i propri diritti quali riconducibili all'uso civico, ma anche di veder riconosciuti i propri diritti dal punto di vista del risarcimento economico attraverso una procedura esecutiva sui beni. Essi, infatti, nel caso in cui fosse loro impedito di esercitare il proprio diritto potrebbero trovarsi esposti al rischio di non poter neanche ottenere un risarcimento danni da rendere effettivo attraverso la possibilità di un'azione esecutiva sul bene.

Secondo il rimettente "l'inalienabilità del bene, in assenza di una normativa che ne escluda l'applicabilità ai procedimenti esecutivi, concorsuali ed in genere alle vendite coattive, pone il debitore nella condizione di sottrarsi alla vendita coattiva dei suoi beni, senza che ciò si traduca nella tutela dei diritti esistenti in favore della collettività che la legge n.168/2017 intende salvaguardare". Tale carenza di tutela si estenderebbe ai creditori del proprietario.

Infine, il Tribunale di Viterbo ritiene che la norma in oggetto sia lesiva del regime di proprietà privata sancito dall'art. 42 Cost. Non sembrano esistere infatti nella fattispecie ragioni di interesse generale che giustifichino la compressione dei diritti del proprietario, poiché il bene ben potrebbe circolare gravato dall'onere di rispetto degli usi civici a favore della collettività.

Di contrario avviso l'Avvocatura Generale dello Stato, nella cui difesa si argomenta che, contrariamente a quanto affermato dal rimettente, costituirebbe "principio pacifico che i beni gravati da usi civici, a chiunque appartenenti, siano inalienabili, inusucapibili e, conseguentemente, non suscettibili di esecuzione forzata", in quanto l'esistenza dell'uso civico in sé produrrebbe l'equiparazione del bene ad un bene demaniale e dunque renderebbe applicabile il regime della demanialità.

Ad avviso della difesa dello Stato, ciò sarebbe coerente con il principio di cui all'art. 586 c.p.c., nella parte in cui prevede che al trasferimento della proprietà dell'immobile, per effetto della vendita forzata, consegue l'immediata liberazione del bene da pesi e formalità che impediscono l'immissione nel traffico giuridico.

L'uso civico viene quindi rappresentato come un vincolo talmente pregnante del bene, sia che si tratti di uso civico gravante su bene pubblico, sia che si tratti di uso civico gravante su bene

privato, da risultare prevalente rispetto a qualunque altro interesse e tale da non consentire in alcun caso l'espropriabilità, con tutte le conseguenze che ne discendono.

Le due posizioni rapidamente illustrate sono espressione evidente delle due opposte visioni della dottrina in ordine alla commerciabilità dei beni gravati da uso civico e dell'irrigidimento a cui, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, si è assistito dopo l'entrata in vigore della legge n.168/2017, a cui si è collegata un'equiparazione dell'uso civico gravante su bene pubblico o privato quanto alla incommerciabilità, in modo dissonante rispetto alla diversa ricostruzione scaturente dalla legge del 1927, con una forte valorizzazione della proprietà collettiva e degli usi civici, in quanto strettamente correlati alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

L'intervento della Corte costituzionale è risultato pertanto quanto mai opportuno e direi essenziale per riportare chiarezza nella materia, anche per il rigore che ne ha contraddistinto il ragionamento, a partire dalla domanda se la legge 168/2017 sia da considerarsi innovativa rispetto alla legge del 1927 quanto al regime circolatorio dei beni gravati da uso civico o se invece non sia necessario uno sforzo di coordinamento.

La legge del 1927, come chiarito nei paragrafi precedenti, distingueva in modo netto "iura in re aliena", cioè diritti di uso civico gravanti su proprietà privata e destinati a procedimenti di liquidazione (per scorporo, con pagamento di canone o attraverso affrancazione invertita che consente, dietro pagamento di un canone a favore del proprietario e a particolari condizioni, di attribuire l'intero fondo al dominio) e "iura in re propria" (che si riportano essenzialmente al demanio civico). La bipartizione tra iura in re aliena e iura in re propria permane, in realtà, anche nella legge 168.

Anche il meccanismo liquidatorio permane infatti nella legge 168 ed allo stesso si riferiscono gli articoli 3, comma 1, lettera d) e 3, comma 6), ma proprio l'art. 3, comma 6 introduce un elemento innovativo, quello della permanenza del vincolo paesaggistico, che continua a conformare la proprietà privata, pur se liberata dagli usi civici (il vincolo paesaggistico, infatti, "è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici").

Inoltre, il tenore letterale dell'art. 3, comma 3 della legge 168, nel suo coordinamento con il comma 1 e la ratio che si ricava dal complesso della nuova disciplina comprovano che la proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati sia divenuta, in esito all'entrata in vigore della legge 167, inalienabile, in forza di una norma avente carattere innovativo rispetto alla precedente disciplina.

Infatti, l'art. 3, comma 3 della legge 168 dispone che "il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro – silvo – pastorale" e nell'operare un rinvio alle categorie del comma 1 vi comprende inevitabilmente tutte le sei categorie di immobili che la legge qualifica come beni collettivi e cioè sia le cinque categorie che compongono il "patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico" (lett. A, b, c, e ed f) e che si riportano quindi a iura in re propria, sia la sesta categoria che si riferisce a "terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati" (iura in re aliena (lettera d)).

Occorre pertanto accertare – secondo le parole della Corte costituzionale – "che la disciplina volta a definire il modo di essere della proprietà privata, nello specifico di una proprietà terriera, non

risulti affetta da illogicità, incoerenza ed intrinseca irragionevolezza, oltre che da sproporzione rispetto all’obiettivo prefissato”.

Partendo da tali presupposti la Corte costituzionale giunge ad esprimersi nel senso della illegittimità costituzionale dell’art. 3 comma 1 lettera d) per contrasto con gli articoli 3 e 42 Costituzione.

La Corte, nel confermare la qualificazione dei diritti di uso civico su proprietà privata in termini di realtà, sebbene gli stessi non siano riportabili a diritti reali tipici, sottolinea come l’inerenza al bene ne renda la tutela e l’esercizio indifferente rispetto alla circolazione del diritto di proprietà. La proprietà privata gravata da usi civici reca infatti con sé il vincolo paesaggistico di cui la presenza dell’uso civico è garante e pertanto il proprietario, in linea con quanto disposto dall’art. 3, comma 3 non può dividere il fondo, né effettuare interventi o trasformazioni che pregiudichino la fruizione collettiva e che sottraggano il terreno alla sua destinazione. Detto vincolo permane anche in caso di trasferimento del bene in esito ad una procedura coattiva, poiché l’efficacia purgativa di cui all’art. 586 c.p.c. non riguarda i vincoli derivanti da uso civico, la cui opponibilità opera anche a prescindere dal rispetto di oneri pubblicitari.

Non si può evitare in questa sede una sia pur rapida ulteriore sottolineatura degli effetti distorsivi che deriverebbero dal considerare non sottoponibile a procedura esecutiva un bene privato gravato da uso civico, poiché tale fatto disincentiverebbe in ogni modo il proprietario dal definire la procedura liquidatoria se con ciò potesse beneficiare dell’inespropriabilità del bene in oggetto, pur potendo continuare a disporsi con il solo limite di rispettare l’esistenza dell’uso civico.

La sentenza della Corte costituzionale, oltre ad avere il merito di riportare sul corretto binario della commerciabilità i beni di proprietà privata gravati da uso civico, fermo restando l’obbligo di rispetto dell’interesse ambientale che l’uso civico stesso intende salvaguardare, fuga ogni dubbio in ordine alla espropriabilità degli stessi, con piena possibilità di assoggettamento a procedure esecutive e possibilità di giungere alla vendita forzata anche nel caso in cui in sede istruttoria emerga l’esistenza di tale vincolo, che in qualche modo conforma il bene e rispetto al quale assolutamente non opera l’effetto purgativo di cui all’art.586 c.p.c..

## **5) Aspetti specifici delle vendite forzate**

### **5.1) Art. 173 bis disp. att. c.p.c. – perizia di stima**

Il D.L. 27 giugno 2015 n. 83, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2015 n. 132, recante “Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e organizzazione e funzionamento dell’amministrazione giudiziaria”, ha introdotto alcune modifiche alle Disposizioni per l’attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie.

Tra queste, vi sono innovazioni sul processo di esecuzione e sull’espropriazione immobiliare e, in particolare, per il tema oggetto del presente studio, l’art. 173 bis disp. att. c.p.c., relativo al “contenuto della relazione di stima e compiti dell’esperto”, che al numero 8 introduce per l’esperto un obbligo di verifica della libertà dell’immobile pignorato da alcuni “pesi”, tra cui appunto l’uso civico.

**L’art. 173 bis delle Disposizioni att. c.p.c. con il nuovo numero 8, prescrive infatti che “L’esperto provvede alla redazione della relazione di stima dalla quale devono risultare, tra l’altro, (...) 8) la**

**verifica che i beni pignorati siano gravati da censo, livello o uso civico e se vi sia stata affrancazione da tali pesi, ovvero che il diritto sul bene del debitore pignorato sia di proprietà, ovvero derivante da alcuno dei suddetti titoli”.**

La verifica sull'esistenza di usi civici è entrata attraverso questa norma in modo testuale nella procedura esecutiva, con la previsione di un controllo specifico, attuato in sede di perizia di stima.

In questo modo, si è in realtà trasformata in legge una prassi giudiziale che già da alcuni anni i giudici delle esecuzioni di diversi Tribunali avevano iniziato a seguire e cioè inserire tra i quesiti posti in perizia di stima la verifica se i beni pignorati fossero gravati da censo, livello o uso civico e se vi fosse stata affrancazione da tali pesi.

La perizia di stima diventa, quindi, momento centrale non solo per la verifica della sussistenza di usi civici in senso lato, ma anche per la qualificazione dei vincoli esistenti poiché, per quanto si è chiarito in tema di differenze sul regime di commerciabilità del bene nel caso in cui si tratti di bene demaniale o bene di proprietà privata, è chiaro che questa qualificazione avrà effetti diversi sulla procedura.

## **5.2) Tecniche di accertamento dell'esistenza dell'uso civico**

Prima di addentrarsi in modo più specifico sul ruolo dell'esperto nella redazione della perizia di stima e sulle conseguenze che le valutazioni in quella sede effettuate producono sulla procedura esecutiva, ma anche sui profili di responsabilità dell'esperto stesso e sui rimedi esperibili dall'aggiudicatario, merita di essere approfondito – per quanto possibile – il tema dell'accertamento dell'esistenza di usi civici e le difficoltà a questo connesse.

L'accertamento in ordine all'esistenza di usi civici è molto complesso, soprattutto perché non esiste un registro generale, (sebbene più volte ne sia stata segnalata l'opportunità) che consenta di verificarne l'esistenza, la natura e l'estensione e pertanto l'attività da svolgere non si basa sulla mera consultazione di registri, come avviene per il sistema delle visure ipotecarie presso le conservatorie dei Registri immobiliari, né esistono in linea generale mappe specifiche di facile consultazione, come avviene per la documentazione catastale.

Tale difetto di pubblicità non è in realtà ascrivibile al legislatore, poiché già la legge del 1927 si muoveva in un'ottica di riordino degli usi civici esistenti e nel suo impianto prevedeva all'articolo 2 che nel giudizio di accertamento circa l'esistenza, la natura e l'estensione degli usi civici, ove non esista la prova documentale, fosse ammesso qualunque altro mezzo legale di prova, purché l'esercizio dell'uso civico non fosse cessato anteriormente all'anno 1800.

Il successivo articolo 3 stabiliva che chiunque esercitasse o pretendesse di esercitare diritti della natura di cui all'articolo precedente fosse tenuto, entro sei mesi dalla pubblicazione della legge in oggetto, a farne dichiarazione al commissario istituito ai sensi dell'art. 27 della legge stessa.

Trascorso detto termine senza che fosse fatta la dichiarazione, rimaneva estinta ogni azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti medesimi, che non si trovassero in esercizio, e la rivendicazione delle terre soggette agli usi civici.

L'attività amministrativa e giurisdizionale affidata dalla stessa legge ai commissari regionali per la liquidazione degli usi civici significava nelle intenzioni del legislatore avere un riferimento sicuro su

base territoriale per l'accertamento dell'esistenza degli usi civici e per il monitoraggio e lo svolgimento delle attività liquidatorie, con indubbi benefici in termini di certezza del diritto.

Avvenuta l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario negli anni settanta, con il D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 venne deciso il trasferimento dei poteri amministrativi del Commissario a questi nuovi enti locali, lasciando, invece, intatto il potere giurisdizionale del commissario stesso.

Da tale momento, pertanto, le funzioni amministrative in materia di usi civici non sono più esercitate dai commissari, in capo ai quali resta il potere giurisdizionale, con la sola eccezione del commissario di Trieste, ma dal dirigente dell'ufficio regionale competente secondo l'ordinamento interno di ciascuna Regione.

A tale decentramento è corrisposto un proliferare di leggi regionali, che hanno reso più complesso il quadro normativo di riferimento.

Anche da questo è derivato un complicarsi della fase di accertamento, che assume sovente i caratteri di una ricerca storica più che di natura tecnico – giuridica, specialmente nelle Regioni meno virtuose dal punto di vista organizzativo.

In linea di massima, le leggi regionali in materia hanno delegato ai Comuni le attività di accertamento e verifica dell'esistenza di usi civici, di norma svolte da periti esterni con specifica competenza in materia.

Tale attività non è risultata tanto problematica per i Comuni per i quali fosse stata accertata in passato l'esistenza e la relativa consistenza del demanio civico, ai sensi della L. 1766/27, mediante l'adozione di un Decreto del Commissario per la liquidazione degli usi civici o di altro provvedimento definitivo, perché in tal caso l'attività di verifica si è concretizzata in un mero riordino, quanto per i Comuni per i quali non fosse stato espletato, ai sensi della L. n. 1766/27, il procedimento atto ad accettare l'esistenza di terre di uso civico appartenenti alle proprie collettività, ai quali in alcuni casi è stato chiesto di promuovere le indagini storico-catastali per documentare l'esistenza o meno dei citati vincoli sui terreni<sup>13</sup>.

A ciò si aggiunga che le norme contenute in diverse leggi regionali e che generalmente avevano evidente intento di semplificazione e superamento dei problemi legati all'esistenza di usi civici sono state in alcuni casi dichiarate incostituzionali, generando ulteriori problemi soprattutto con riferimento agli atti eventualmente già posti in essere sulla base ed in conformità a quanto

---

<sup>13</sup> Per dare un'idea della complessità della situazione, prendendo ad esempio la Regione Veneto, si segnale i dati aggiornati al 31 luglio 2022 *hanno evidenziato* come sul totale dei 563 Comuni del Veneto, per n. 269 stata accertata l'inesistenza di terreni di uso civico.

Per i rimanenti 294 Comuni la situazione relativa all'accertamento delle terre di uso civico è la seguente:

- n. 69 Comuni per i quali sono state completate le operazioni di verifica e accertamento ai sensi dell'art. 4 della L.R. 31/94;
- accertamento ai sensi dell'art. 4 della L.R. 31/94;
- n. 131 Comuni che non hanno ancora promosso le operazioni di verifica o accertamento ai sensi dell'art. 4 della L.R. 31/94;
- n. 86 Comuni per i quali sono state attivate le operazioni di verifica o
- n. 8 Comuni per i quali è stato effettuato un aggiornamento catastale dei terreni elencati in Decreti Commissariali.

previsto da leggi regionali dichiarate incostituzionali dopo molti anni dalla loro entrata in vigore<sup>14</sup>.

La complessità dell'attività di accertamento emerge dunque in tutta la sua evidenza.

Per tale motivo, è indubbio che i tecnici incaricati di svolgere attività nell'ambito dell'accertamento dell'esistenza di usi civici debbano essere dotati di competenze specifiche ed in molte Regioni tale esigenza si è tradotta nella creazione di appositi albi in cui vengono iscritti gli "istruttori demaniali".

Si tratta di figure professionali con specifiche competenze tecniche capaci di operazioni di accertamento, di verifica dello stato dei processi e di sistemazione delle terre di uso civico di cui alla Legge n. 1766/1927 e del relativo Regolamento di attuazione n. 332 del 26 febbraio 1928. Tali professionalità vengono impiegate sia in strutture pubbliche (quali le Regioni ed i Comuni ecc.), che per la consulenza tecnica di parte.

La loro attività professionale si compone di tre fasi: accertamento, verifica, sistemazione e/o riordino.

La prima fase è di norma affidata al c.d. Istruttore demaniale, le successive a Periti Demaniali.

La fase istruttoria si concreta in una ricerca storico giuridica espletata ai fini dell'accertamento dell'esistenza di usi civici, con individuazione cartografica della qualitas soli (demanio civico e terre private gravate da usi civici) e necessita di essere supportata da apposite competenze giuridiche, storiche, capacità di svolgere ricerche archivistiche e di leggere carte antiche da trasporre in predisposizioni di cartografie attuali, nonché competenze tecnico estimative.

Le fasi successive attengono più strettamente ad una valutazione in ordine allo stato attuale dei territori coinvolti ed alla conseguente successiva sistemazione, diversa ovviamente per i terreni di proprietà pubblica o di proprietà privata, con particolare attenzione alla valutazione dell'incidenza economica dell'uso civico sul valore del bene con finalità diverse sulla base del procedimento nell'ambito del quale tale attività viene svolta.

Detto questo in linea generale e chiarita le necessità di competenze specifiche in chi si approccia ad un'indagine mirata a verificare l'esistenza di usi civici, altra cosa è stabilire quali siano le competenze richieste ad un operatore giuridico o tecnico che, senza essere un esperto di usi civici, si trovi a dover valutare con i mezzi a sua disposizione l'esistenza di un uso civico anche in considerazione del fatto che, stante il pericolo che qualunque tipo di bene possa essere gravato da uso civico e non solo beni astrattamente vocati a proteggere particolari interessi (tipo boschi o pascoli) è necessario comprendere quando sia necessario affidarsi a periti con competenze

---

<sup>14</sup> Tra le altre si segnalano: la sentenza n. 113 del 31 maggio 2018 con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale per violazione dell'art. 117 Cost. l'articolo 8 della Legge della Regione Lazio n. 1/1986 nella parte in cui prevedeva la **possibilità di alienare e sanare**, sotto il profilo urbanistico, le **occupazioni di terreni** gravati da **uso civico** e le **costruzioni** su di essi realizzate a condizione di particolare favore; la sentenza n. 236 del 28 novembre 2022, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, recante «Modifica dell'articolo 27 della legge regionale 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici). Proroga termini» che prorogava fino al 31 dicembre 2022 il termine, precedentemente fissato al 31 dicembre 2016, dalla legge regionale 18/2007 per l'applicazione della procedura semplificata di legittimazione dell'occupazione sine titulo di terre del demanio civico comunale e di affrancazione dei fondi enfiteutici.

specifiche (valutazione che il giudice potrebbe essere chiamato a fare in singoli procedimenti esecutivi quando si trovi di fronte a beni di particolare natura o inseriti in aree territoriali notoriamente interessate da usi civici) e quando invece i periti incaricati di redigere le perizie di stima, sia pure senza competenze specifiche in materia, possano valutare la pericolosità del compito che sono chiamati a svolgere e giungere con una certa serenità ad attestare che il bene oggetto della procedura esecutiva nell'ambito della quale stanno operando sia libero da usi civici.

In alcuni casi (e sono quelli che indubbiamente agevolano l'attività del perito o anche del notaio quando ci si muove in ambito negoziale al di fuori di una procedura esecutiva), spie dell'esistenza di uso civico possono emergere dalla visura catastale, attraverso un'indicazione di un soggetto pubblico o privato come titolare di un "diritto del concedente" associato ad altra intestazione di soggetto spesso qualificato come "livellario", laddove l'indicazione non serve a riferirsi ad un livello in senso tecnico<sup>15</sup>, ma appunto è spia di un uso civico per il quale non esiste corrispondente codifica nelle possibili intestazioni catastali.

Occorre poi eseguire un'indagine presso gli elenchi regionali esistenti, di solito ripartiti per Comuni, con le difficoltà legate allo stato dell'accertamento nelle singole Regioni, procedendo con apposita istanza presso gli uffici usi civici regionali.

Le Regioni più virtuose possono spingersi a rilasciare certificati certamente più tranquillizzanti in ordine alla inesistenza di usi civici sulle aree interessate, ma non sempre si è in grado di ottenere certificazioni che giungano a questo grado di certezza. Altra questione è ovviamente valutare se questo tipo di indagine, spesso lunga e costosa, debba o possa essere istituzionalizzata e quindi applicata per prassi a qualunque tipo di bene e quindi a qualunque tipo di procedura o se sia necessario od opportuno farvi ricorso solo quando vi siano fondati sospetti della possibile esistenza di un uso civico e capire da dove ricavarli.

### **5.3) L'attività del perito stimatore**

Il perito estimatore nominato ai sensi dell'art. 568 c.p.c. è un "ausiliario del giudice" e rientra più specificamente nella categoria degli "altri ausiliari del giudice" di cui all'art. 68 c.p.c., in contrapposizione a quella degli altri ausiliari tipici e "nominati", quali il consulente tecnico ed il custode.

La relazione dello stimatore costituirà per l'acquirente la garanzia circa le caratteristiche del bene e garantirà la trasparenza della vendita e, d'altro canto, svolgerà il ruolo di tutela dell'ufficio e del creditore precedente rispetto ad eventuali doglianze del compratore circa difformità o vizi del bene, per quanto alla vendita coattiva non si applichi la garanzia per vizi, ma solo quella per evizione.

La particolare attenzione che la legge riserva a questo momento del procedimento risiede nel fatto che eventuali errori di perizia confluiscono nell'ordinanza di vendita e, da qui, nell'avviso di vendita.

---

<sup>15</sup> I censi ed i livelli sono istituti giuridici risalenti nel tempo che, ad oggi, non hanno una puntuale disciplina codicistica. Secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalente il livello corrisponde al diritto reale di enfiteusi di cui all'art.957 e ss. del c.c. ed è quindi figura autonoma rispetto all'uso civico.

L'esperto incaricato di redigere la relazione di stima, una volta che l'abbia terminata, ne invia copia ai creditori procedenti o intervenuti ed al debitore, anche se non costituito, almeno trenta giorni prima dell'udienza fissata ai sensi dell'art. 569 c.p.c..

Le parti possono depositare all'udienza "note alla relazione", purché abbiano provveduto almeno quindici giorni prima ad inviare dette note al perito. Tali note conterranno indicazione dei motivi per i quali la perizia si ritiene errata o lacunosa. In tal caso, l'esperto interviene in udienza per rendere chiarimenti.

Le note in oggetto, che pure non rappresentano un'impugnazione in senso stretto<sup>16</sup>, sono lo strumento per realizzare il contraddittorio tecnico nell'ambito della procedura immobiliare.

Quando in sede di perizia emerge l'esistenza di un uso civico, le conseguenze sulle fasi successive della procedura esecutiva saranno ovviamente diverse, per quanto specificato in ordine alla commerciabilità del bene, a seconda che si tratti di un uso civico gravante su bene pubblico (impignorabile, inalienabile) o su bene privato (certamente pignorabile e alienabile, con necessità di verifica ed approfondimento del modo in cui la presenza dell'uso civico rilevi nella determinazione di valore del bene).

Il bene di proprietà privata sarà normalmente commerciabile, senza che su tale profilo possa avanzarsi alcun dubbio, in linea con l'ultima pronuncia della Corte costituzionale e quindi vendibile anche in sede di esecuzione, fermo restando il "vincolo" che seguirà il bene oggetto di vendita forzata.

Sembra indubbio che, in caso di rilevazione di uso civico su bene di proprietà privata oggetto di esecuzione, l'emergere del vincolo debba giustificare una determinazione del prezzo che tenga conto almeno dei possibili oneri che l'aggiudicatario dovrà sostenere per l'affrancazione.

Peraltro, anche la quantificazione di tali oneri, dei quali sarebbe opportuno tener conto nella determinazione del valore del bene, non è sempre agevole e soprattutto risente dell'autonomia con la quale i diversi Comuni hanno in linea generale proceduto ad adottare delibere di giunta o determine dei singoli uffici competenti che stabiliscono il costo di affrancazione identificando normalmente una cifra di riferimento per ogni metro quadrato da affrancare.

Diverso il caso in cui l'esistenza dell'uso civico non risulti da perizia e si proceda quindi alla vendita, nell'ignoranza dell'esistenza dell'uso civico. Tale evenienza più realisticamente riguarderà solo casi di vendita di beni di proprietà privata, poiché difficilmente per un bene demaniale si può pensare che si arrivi all'alienazione ignorandone la demanialeità.

Per i beni di proprietà privata per i quali si giunga alla vendita bisogna valutare come questo incida sulla validità e sull'efficacia dell'aggiudicazione posta in essere e quali siano i rimedi che l'aggiudicatario possa esperire, nonché valutare a quale tipo di responsabilità sia esposto il perito.

Il principio affermato in linea generale dalla Corte di Cassazione<sup>17</sup> è che in tema di processo esecutivo ogni questione relativa alla validità ed efficacia dell'aggiudicazione e della vendita forzata debba essere fatta valere, tanto dalle parti della procedura, quanto dall'aggiudicatario,

---

<sup>16</sup> La relazione stimativa, infatti, non è suscettibile di autonoma impugnazione proponibile, di contro, soltanto avverso il successivo provvedimento che ne recepisca, quale parte sostanziale le risultanze.

<sup>17</sup> Cass.civile, sez. terza 25 giugno 2020 n. 22854

nell'ambito del processo stesso e attraverso i rimedi impugnatori ad esso connaturati, principalmente l'opposizione agli atti esecutivi<sup>18</sup>.

Questo è coerente con la consolidata ricostruzione giurisprudenziale<sup>19</sup> secondo cui la vendita esecutiva ha una natura peculiare, è una sorta di vendita “sui generis”, affine alla vendita contrattuale solo per gli effetti che ne conseguono, ma tipicamente processuale quanto a struttura e funzione, poiché realizza congiuntamente l'interesse pubblico connesso ad ogni procedimento giurisdizionale e l'interesse privato dei creditori concorrenti e dell'aggiudicatario.

Sempre attraverso il rimedio dell'opposizione agli atti esecutivi va fatta valere anche un'eventuale doglianza per aggiudicazione di un “aliud pro alio”.

Da tenere presente è anche il fatto che, secondo quanto previsto dall'art. 2922 c.c. nella vendita forzata non ha luogo la garanzia per vizi della cosa, né la vendita può essere impugnata per causa di lesione.

Non pare pertanto ammissibile un'autonoma azione di ripetizione, anche solo parziale, del prezzo di aggiudicazione nel caso di emersione di vizi che possano giustificare una riduzione di prezzo.

Diverso è il caso dell'evizione anche parziale del bene che, ai sensi dell'art. 2921 c.c. consentirebbe un'azione di ripetizione, sulla base della particolare tutela che detta norma intende accordare al compratore nel caso in cui questi sia privato del godimento del bene acquistato in seguito all'espropriazione forzata o ne subisca comunque una limitazione per effetto di diritti che terzi facciano valere sullo stesso.

In tal caso, a differenza di quanto accade per l'acquirente di una vendita volontaria in cui l'acquirente può agire ex art. 1483 c.c. solo nei confronti del venditore, l'aggiudicatario può porre in essere l'azione sia nei confronti dei creditori procedenti sia nei confronti del debitore, sempre nel caso in cui a questi spetti una parte residua del prezzo pagato.

Inoltre, mentre l'acquirente in buona fede in una vendita volontaria può chiedere al venditore sia la risoluzione del contratto, sia la restituzione del prezzo pagato, compresi eventuali rimborsi, nel caso di vendita forzata l'aggiudicatario evitto può optare solo per la restituzione del prezzo e il risarcimento danni ex art. 1223 c.c., ma tale fattispecie pare esulare dal caso della vendita di un bene che risulti gravato da uso civico, per la quale il riferimento all'evizione non risulta calzante.

Rispetto al bene privato che dopo l'aggiudicazione si scopra essere gravato da uso civico, fermo restando che la sede in cui far valere eventuali doglianze sia sempre quella endoprocessuale della opposizione agli atti esecutivi, sembra potersi escludere anche il riferimento alla figura dell'aliud pro alio, che potrebbe condurre a far dichiarare la nullità del decreto di trasferimento, ma è figura circoscritta dalla giurisprudenza a fattispecie in cui l'aggiudicazione abbia riguardato un bene completamente diverso da quello pattuito poiché, appartenendo ad un genere diverso e che si riveli funzionalmente del tutto inidoneo ad assolvere alla destinazione economico sociale del bene venduto e quindi a fornire l'utilità richiesta e così certamente non è per il bene gravato da uso

---

<sup>18</sup> L'opposizione va proposta entro il termine perentorio di venti giorni dalla legale conoscenza dell'atto viziato, ovvero dal momento in cui la conoscenza del vizio si è conseguita oppure sarebbe stata conseguibile secondo una diligenza ordinaria (Cass. Civ. sez. III sent. n. 7708 del 2 aprile 2014). In ogni caso, l'azione dev'essere promossa entro il limite temporale massimo dell'esaurimento della fase satisfattiva dell'espropriazione forzata, costituito dalla definitiva approvazione del progetto di distribuzione.

<sup>19</sup> A titolo esemplificativo Cass. Sez. 3 sent. 2 aprile 2014 n.7708; Cass. Sez. 3 sent. 29 gennaio 2016 n.1669

civico, che mantiene la sua natura, sebbene gravato dal vincolo rappresentato dall'uso civico e rispetto al quale forse il riferimento più calzante è quello ad un vincolo assimilabile ad un'obbligazione propter rem.

E' allora evidente da quanto fin qui argomentato come di fatto le tutele esperibili dall'aggiudicatario siano piuttosto fragili e pertanto le sue doglianze verosimilmente si tradurranno più facilmente in un'azione di responsabilità nei confronti del perito.

#### **5.4) La responsabilità del perito**

La responsabilità civile dell'esperto viene normalmente ricondotta alla responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 2043 c.c.

Difficilmente la particolare difficoltà dell'accertamento in ordine all'esistenza dell'uso civico sopra segnalata potrà limitare la sua responsabilità, come non è servita nel tempo ad impedire una serie di pronunce giurisprudenziali che hanno riconosciuto in sede di attività negoziale la responsabilità dei notai nel caso di vendita di beni gravati da usi civici di cui non si sia tenuto conto<sup>20</sup>.

La particolare difficoltà dell'accertamento potrà incidere tuttavia sulla graduazione della colpa e di riflesso sulla responsabilità e sulle sue conseguenze.

Merita di essere chiarito subito, al fine di evitare qualunque equivoco, che nell'ambito delle procedure esecutive la posizione dell'esperto incaricato di redigere la relazione di stima di cui all'art. 173 bis disp. att. c.p.c. è assolutamente diversa in punto di responsabilità e di inquadramento da quella del Notaio delegato o da quella del Notaio eventualmente incaricato di redigere una relazione notarile ventennale, sul quale in nessun caso può essere fatta ricadere responsabilità in caso di omessa segnalazione dell'esistenza di un uso civico, che non è di sua competenza, ma attiene alla competenza ed alla responsabilità specifica dell'esperto.

Nonostante le evidenti diversità tra perito estimatore e consulente tecnico d'ufficio, la giurisprudenza di legittimità ha sviluppato una tendenza ad assimilare il perito estimatore al consulente tecnico d'ufficio nel campo della responsabilità civile per i danni arrecati alle parti del processo esecutivo o a terzi nello svolgimento dell'incarico, ritendendolo assoggettato allo stesso regime di responsabilità dell'art. 64 c.p.c..

Senza voler in alcun modo in questa sede approfondire il tema della responsabilità del perito, compito questo di competenza della magistratura, a cui spetterà eventualmente qualificare limiti e natura, ci si limita qui a segnalare che, se ricostruita in termini di responsabilità extracontrattuale, la responsabilità civile del perito estimatore si limiterà ai soli casi di dolo e colpa grave nell'esecuzione dell'incarico, anche se in concreto può risultare problematico individuare i casi di colpa grave in materia di usi civici, da valutare evidentemente tenendo conto delle particolari difficoltà che l'espletamento dell'incarico può incontrare, ma forse anche nelle specifiche competenze dell'esperto individuato.

---

<sup>20</sup> Tra le pronunce che hanno riconosciuto la responsabilità del Notaio nel caso di vendita di un bene che sia risultato poi gravato da usi civici si citano, a titolo esemplificativo, Trib. Napoli, sent. n.10660 del 3 ottobre 2016, Trib. Napoli, sent. n.11276 del 16 luglio 2014, Cass. Sent. n.4911 del 15 febbraio 2022, Cass. Civ. sent. n. 4427 del 2 marzo 2005.

## 6) Conclusioni

Gli usi civici, che dal punto di vista storico sembravano rappresentare un retaggio di una concezione feudale della proprietà destinata a contrapporsi al sistema della proprietà disegnato dal codice civile e dalla Costituzione e pertanto un argomento quasi marginale e destinato al superamento nella logica liquidatoria della legge n. 1766/1927, hanno invece finito per rappresentare un grosso problema per gli operatori giuridici e per la circolazione degli immobili che ne sono gravati poiché, ricostruiti come fortemente collegati alla tutela dell'ambiente ed al vincolo paesaggistico anche dal punto di vista normativo, hanno assunto il rango di istituto atto a proteggere un valore costituzionalmente garantito e quindi da difendere strenuamente, anziché da superare.

In tal modo, una giurisprudenza sempre più severa ed una normativa (la legge n.168/2017) che è sembrata attrarre nella logica del bene demaniale (inespropriabile, incommuniabile, inusucapibile) qualunque bene gravato da uso civico hanno di fatto condotto alla paralisi il sistema circolatorio degli immobili in oggetto, riflettendosi in modo veramente problematico non solo nelle transazioni negoziali, ma anche nelle vendite forzate.

Dall'analisi di questo fenomeno e dalle enormi criticità legate al tema degli usi civici è nata l'esigenza di questo studio che, con uno sguardo d'insieme che potesse dare il senso della materia anche agli operatori meno esperti, senza ambizione di addentrarsi nei più complessi e pur affascinanti studi giuridici in materia di proprietà collettive, potesse con chiarezza ricostruire il sistema normativo vigente e, integrandolo con le più recenti pronunce della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale, mettere a fuoco il sistema della commerciabilità dei beni gravati da uso civico con particolare riferimento alle vendite forzate per dare un'indicazione chiara sul modo in cui operare nel caso in cui dalla relazione peritale emerga l'esistenza di usi civici gravanti il bene oggetto di esecuzione e provando anche a dare un'indicazione sul modo in cui intervenire e sugli strumenti da mettere in campo quando solo in un momento successivo alla vendita si venga a conoscenza dell'esistenza di un uso civico non segnalato nelle fasi anteriori.

Si è ritenuto con ciò di ricondurre a sistema il doppio binario dei beni di proprietà privata e di proprietà demaniale quale risultante dall'ultima pronuncia della Corte costituzionale per trarne una differenza dal punto di vista circolatorio e della commerciabilità dei beni, cercando di evidenziare, soprattutto nell'ambito delle procedure esecutive, quali siano le differenze, quando la procedura possa o debba comunque arrivare al compimento e come la presenza dell'uso civico si rifletta sul bene trasferito che, sia pure communiabile, continua ad esserne permeato, con ciò che questo implica sul valore e sulla destinazione d'uso possibile, cosa di cui occorre necessariamente tener conto.

In conclusione, recuperando in esito alla pronuncia delle Corte costituzionale una netta differenza del regime circolatorio del bene gravato da uso civico a seconda che si tratti di un bene di proprietà pubblica o un bene di proprietà privata, se ne ricava quanto segue:

- un bene pubblico gravato da uso civico è inalienabile, indivisibile, inusucapibile e con perpetua destinazione agro silvo pastorale (art. 3, comma 3 legge 168);

- un bene privato gravato da uso civico è alienabile ed espropriabile, sebbene circoli recando con sé il vincolo paesaggistico di cui la presenza dell’uso civico è garante e che pertanto ne limiterà in concreto l’utilizzo e la destinazione.

In tale ultimo caso, pertanto, il bene potrà certamente essere oggetto di esecuzione forzata e l’emergere dell’uso civico non fungerà da motivo interruttivo o ostativo della procedura, ma rileverà piuttosto sotto altri profili.

Nel caso in cui l’esistenza dell’uso civico emerga in sede di perizia, ove lo stesso riguardi un bene di proprietà privata, la procedura potrà proseguire e la presenza del vincolo inciderà sulla valutazione del bene e sul prezzo di vendita.

Nel caso in cui in sede di perizia il vincolo, pur esistente, non dovesse emergere, ferma la validità dell’aggiudicazione, la tutela dell’aggiudicatario verrà trovata essenzialmente nei rimedi impugnatori connaturati al processo esecutivo.