

Gli usi civici entrano nella relazione di stima del bene pignorato

1. Il d.l. 27 giugno 2015, n. 83, convertito con modificazioni in l. 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.

All'art. 173 *bis* rubricato *Contenuto della relazione di stima e compiti dell'esperto*, la novella (art. 14) ha aggiunto al comma 1, per quanto qui interessa, il numero 8, introducendo la verifica che l'esperto debba condurre sulla libertà dell'immobile pignorato da alcuni pesi, tra cui l'uso civico.

L'art. 173 *bis* delle *Disposizioni*, letto con il nuovo numero 8, prescrive che «L'esperto provvede alla redazione della relazione di stima dalla quale devono risultare (...) 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 *ratio legis* è rendere più dettagliato il contenuto della relazione di stima.

Entrando nel merito, se censo e livello generalmente danno l'immediata percezione delle figure di riferimento, questo non avviene con precisione per l'*uso civico*, locuzione con cui la legislazione della materia risalente al 1927 e 1928 ha definito figure diverse, tanto da risultare impropria, come la dottrina generalmente condivisa sottolinea¹.

L'unità lessicale si tramanda nella novella *de qua* continuando a relazionarsi alle diverse situazioni che unitariamente definisce e che identifica sia le terre private che sono gravate dall'uso civico (usi civici in senso stretto) sia le terre civiche. La distinzione deve ritenersi implicita nella formulazione della nuova disposizione dove la congiunzione «ovvero» mette in collegamento descrittivo due situazioni: la prima, dove l'esperto verifica se il bene in proprietà pignorato sia (solo) gravato (da uso civico); la seconda, dove l'esperto verifica se il bene pignorato sia in proprietà del debitore oppure sia altrimenti titolato ovvero derivato (dall'uso civico).

Usi civici e terre civiche (demani civici) sono nozioni disgiunte eppure indifferentemente ricondotte alla prima locuzione, adoperata riassuntivamente a scapito della diversità che distingue gli usi civici in senso stretto dalle terre civiche.

Rimandando a letture generali della materia anche per approfondire le questioni terminologiche che, come accennato, non sono meramente tali rivestendo invece valore discrezionale, anche qui si adopera (come in genere tutta la normativa) l'espressione convenzionale e al plurale *usi civici* che sintetizza efficacemente un fenomeno il quale, seppure molteplice nelle estrinsecazioni (pascolo, legnatico, semina, ecc.), esprime uno stesso rapporto di godimento della terra e dei frutti, diversificato dalla natura della relazione con la terra stessa che si configura come usi civici su terre di privati (che per epilogo della feudalità sono formalmente aliene ma godute anche dai cittadini *uti singuli et cives*), o come terre civiche (dei cittadini, acquisite, normalmente ma non esclusivamente, a titolo originario di occupazione).

¹ In proposito, M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 164; G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 91.

La pur estrema sintesi rende il senso di una figura giuridica complessa che ha impegnato studiosi di diverse discipline: dagli storici ai giuristi, dai sociologi ai costituzionalisti². Una figura poliedrica e multidisciplinare riguardata in contrapposizione ontologica con la proprietà privata con una visione alternativa di «altri modi di possedere»³ e in ultimo decantata nei «beni comuni»⁴.

Una figura dalle complesse questioni che ricevono, in qualche aspetto, sistemazione pubblicistica avverso impostazione privatistica, ricostruzione giuridica avverso impianto storico-giuridico.

Per l'argomento introdotto, basti prendere atto che la legislazione vigente considera e disciplina le menzionate distinte situazioni che si confermano nella novella che interessa.

2. Lo statuto degli usi civici è nella l. 16 giugno 1927, n. 1766 e nel regolamento r.d. 26 febbraio 1928, n. 332. La risalente normativa è affiancata dalle leggi regionali che, nondimeno, non rendono recessiva la normativa speciale la quale, come ha prescritto il d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, è norma anteriore al 1970 «di cui si ritiene indispensabile la sua permanenza in vigore».

La normativa statale distingue gli usi civici insistenti sulle terre private (o *aliene*, come suol anche dirsi) e gli usi civici sulle terre civiche o demani civici.

I primi sono un gravame del fondo che la legge ha voluto liquidare (con compenso monetario o con porzione di fondo) per liberare la terra, anche se la liquidazione, perseguita fin dall'abolizione della feudalità e anche prima, non possa considerarsi esaurita.

I secondi non sono un gravame, ma il contenuto e l'estrinsecazione della demanialità civica.

Questi sono a regime e, esaurite le operazioni demaniali con i previsti procedimenti amministrativi, i demani d'uso civico restano (salvo alienazioni autorizzate, mutamenti di destinazione autorizzati, usurpazioni legittimate) in uso dei cittadini.

Nei primi, la proprietà è privata del proprietario nonostante il peso liquidabile e affrancabile.

Nei secondi, legge e regolamento hanno previsto e disciplinato la creazione di diritti individuali con esiti (immediatamente o mediamente) traslativi del demanio civico [v. assegnazioni a titolo di enfiteusi di quote nell'istituto della quotizzazione (artt. 11, 13 e 19, legge)] anche provenienti da legislazioni anteriori [v. assegnazioni ad utenza con obbligo di miglioria in enfiteusi perpetua (art. 26, regolamento)]; mentre altri diritti individuali possono farsi derivare dalla c.d. sclassificazione del demanio civico [legittimazioni (art. 9, legge); alienazioni e mutamenti di destinazione finalizzati a concessione (art. 12, legge)].

Il nuovo numero 8 dell'art. 173 *bis* delle *Disposizioni* di attuazione del c.p.c. si riferisce, nella prima parte alle terre private gravate da usi civici destinate alla liquidazione con affrancazione del canone; nella seconda parte a tutti i diritti individuali derivati dal demanio d'uso civico. Si tratta, dunque, di una disposizione che assume specificità nella relazione di stima del bene pignorato previa verifica dell'esperto verificatore.

Il pignoramento potrà incepparsi se l'esperto rilevi il peso sul bene o irregolarità del diritto sul bene pignorato. Il che si verificherà quando sul fondo privato gravato non sia stato liquidato l'uso civico o non sia stato affrancato il canone (prima parte della disposizione); oppure quando il diritto del debitore sul bene pignorato sia derivato dai menzionati titoli enfiteutici non perfezionati⁵ o dal demanio civico non sdemanializzato (seconda parte della disposizione).

Questo perché la legge del 1927 (e relativa giurisprudenza), ha connotato gli usi civici, in entrambi i casi seppure con corollari differenti, sul principio d'indisponibilità.

² Per il profilo di diritto positivo cfr.: L. DE LUCIA, *Usi civici*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, Torino 1999, 584; A. GERMANÒ, *Usi civici*, in *Dig. Sez. civ.*, XIX, Torino, 1999, 535; L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, Padova, 2000; G. DI GENIO, *Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico*, Torino, 2012; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2013; AA.VV. (Collana diretta da A. CAGNAZZO), *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, Torino, 2014.

³ P. GROSSI, *Un altro modo di possedere (L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria)*, Milano, 1978.

⁴ A. JANNARELLI, *Gli usi civici ed i beni comuni: un accidentato percorso giurisprudenziale*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 4, 291.

⁵ I terreni di cat. *b*) di cui all'art. 11, legge n. 1766/1927 assegnati in enfiteusi, per il combinato disposto con gli artt. 13 e 19, non cessano di essere «beni demaniali» fino all'affrancazione del canone. Così, Cass. Sez. III Civ. 3 febbraio 2004, n. 1940, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 2.

3. Il regime d'indisponibilità degli usi civici in senso stretto gravanti il fondo privato o alieno, si estrinseca nell'imprescrittibilità. A prescindere dalla natura giuridica del diritto variamente inteso in dottrina (reale parziario, dominicale indiviso, collettivo), se in esercizio e se denunciati nei termini di legge, gli usi civici non si prescrivono e sono opponibili al proprietario del fondo e ai terzi tutti. Il fondo privato gravato dagli usi civici è normalmente commerciabile e l'omessa menzione nell'atto notarile non ha conseguenza sul trasferimento immobiliare anche se l'atto contenga la clausola di stile «libera e piena». Avrà tuttavia motivo di dolersene l'acquirente che si ritrovasse con il peso sul fondo acquistato, dovendone subire le conseguenze economiche della liquidazione.

La trascrizione del trasferimento all'acquirente non porta alcuna conseguenza sull'imprescrittibilità degli usi civici non richiamati in atto. Essi seguono il fondo.

Le terre civiche (demani civici) hanno indisponibilità più stringente elaborata dalla giurisprudenza sul carattere normativo dell'inalienabilità (da cui la nullità di atti dispositivi per impossibilità dell'oggetto o per contrasto con norma imperativa⁶), intesa estensivamente come imprescrittibilità, inespropriabilità per pubblica utilità⁷, divieto d'esecuzione forzata, inusucapibilità⁸.

Salva la sdemanializzazione che consente di acquisire, con possesso qualificato, il demanio civico.

Capita, abbastanza di frequente, che il creditore *in executivis* pignori uno di questi beni senza che risulti il gravame, la *qualitas soli* o la condizione in atto (es. il canone) degli usi civici. Ciò perché l'individuazione del bene *pignorando*, dal punto di vista dell'appartenenza soggettiva agli effetti della responsabilità patrimoniale *ex art. 2740* del codice civile, non sempre, per questi beni, si acquisisce dai pubblici registri, senza che l'assenza di pubblicità immobiliare sia ostativa.

Ricorre una di quelle situazioni in cui certi diritti prevalgono a prescindere dalla pubblicità.

Il problema è a monte. Conservatoria dei registri immobiliari (e catasto benché non probatorio) non sempre riportano gli usi civici, pertanto non ne compare menzione nei diversi trasferimenti del commercio giuridico. Spesso, essi sussistono all'insaputa di acquirenti e venditori nella libera circolazione, nonché di debitori e di creditori nell'eventuale pignoramento. In tema, si registra una giurisprudenza di merito (difficile da condividere in questa materia dove l'accertamento è piuttosto complicato) che sanziona, per responsabilità professionale⁹, il notaio che manchi di rilevare l'uso civico.

Il numero 8 aggiunto al comma 1 dell'art. 173 *bis* delle *Disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie* introduce un obbligo di verifica, all'interno del processo esecutivo, che consente di identificare per tempo situazioni impeditive dell'espropriazione forzata.

La verifica dell'uso civico nella stima del bene pignorato si traduce in speditezza del processo esecutivo nella misura in cui riesce ad impedire che l'espropriazione immobiliare rallenti verso il risultato perseguito dal creditore pignorante.

Agli effetti, la novella trasforma in legge una prassi giudiziale seguita da qualche anno a questa parte dal giudice dell'esecuzione. La prassi è invalsa a rimedio della frequente casistica nella quale, sottoposto a pignoramento un immobile (soprattutto dagli istituti bancari per mancato pagamento di mutuo concesso al debitore), il processo esecutivo si complicava per la reazione del terzo (normalmente il Comune) con la rivendica degli usi civici della popolazione o del canone di affranco. A volte era il debitore che, per sottrarre (pretestuosamente) il bene all'espropriazione forzata, eccepiva, al CTU, l'esistenza degli usi civici chiedendone la sospensione.

Da qui, la pratica del giudice dell'esecuzione di diversi Tribunali di porre al CTU, tra i quesiti della 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.

⁶ Cass. Sez. II Civ. 22 novembre 1990, n. 11265, in *Foro it.*, 1990, I, 3396; Cass. Sez. III Civ. 3 febbraio 2004, n. 1940, cit.

⁷ V., ora, l'art. 74, l. 28 dicembre 2015, n. 221, c.d. sulla *green economy*.

⁸ Per questi profili cfr. P. FEDERICO, *Sospensione, alienazione e permuta di terreni civici*, in *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, cit., 67; E. GAZ, *Usi civici e governo del territorio*, in *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, cit., 93.

⁹ In proposito, Trib. Avezzano 30 aprile 2015, in www.ilcaso.it/giurisprudenza/archivio/12593.pdf; Trib. Napoli, Sez. VIII Civ. 6 marzo 2014, in www.iusexplorer.it/Dejure.

4. Dalla prassi giudiziale quale *modus operandi* del preparato giudice dell'esecuzione, all'obbligo di legge con il numero 8 dell'art. 173 *bis* delle citate *Disposizioni*. Si tratta, dunque, di una normazione d'ispirazione giurisprudenziale che peraltro ha anche dilatato la pratica giudiziale rendendola più completa con l'estensione alla verifica della provenienza del diritto sul bene del debitore.

La novella ha considerevole ricaduta positiva sul processo esecutivo in quanto va ad incidere sulle numerose eccezioni d'impignorabilità che, in passato, hanno ritardato l'espropriazione forzata e spesso hanno annullato il pignoramento.

La disposizione, nondimeno, potrebbe non funzionare al meglio. Nella pratica, se la disposizione sembra risultare di spedita attuazione per i pesi censuari e livellari¹⁰ che hanno riscontro formale, l'attuazione in rapporto agli usi civici lo è meno, quando questo riscontro manchi, per la difficoltosa loro rilevazione. Conseguenza che l'obbligo di verifica dell'uso civico nella relazione di stima del bene pignorato, di per sé non garantisce un risultato deflattivo del contenzioso, potendo, l'interessato, dedurre l'impignorabilità del bene quando il verificatore non rilevi il peso.

Può succedere il contrario. Il creditore stesso potrebbe contestare il peso rilevato dal verificatore.

Il buon funzionamento della novella è nella più o meno agevole attività di verifica dell'esperto il quale – si badi – non è il perito o l'istruttore demaniale che presta la sua attività nell'accertamento degli usi civici secondo le leggi in materia, ma è un tecnico nominato dal giudice dell'esecuzione alla redazione della relazione di stima del compendio pignorato con attività di mera ricognizione vincolata nel contenuto a quegli specifici dati della relazione prescritti ed indicati analiticamente nell'art. 173 *bis* numeri da uno a otto.

L'attività dell'esperto si prospetta di facile assolvimento se gli usi civici siano stati accertati nelle sedi proprie, se sia stata condotta a termine ogni altra prescrizione delle normative di riferimento in relazione ai diversi istituti e se tutte queste operazioni risultino da documentazione pur in mancanza di trascrizioni. Comuni, Regioni e Commissariati usi civici sono depositari degli atti ufficiali.

Se l'accertamento previsto dalla disciplina degli usi civici non sia stato effettuato si prospetta uno scenario inaffidabile. Che l'esperto verifichi che gli usi civici non sussistano, non li esclude.

Le conseguenze sono diverse come le situazioni sottese agli usi civici. Si può ipotizzare qualche esempio. Si dia il caso che l'esperto non rilevi gli usi civici su terre private che invece gravano. In questo caso, l'esecuzione condotta a termine è comunque valida. Gli usi civici continueranno a gravare il fondo aggiudicato (diritto di seguito) fino a quando non verrà (se verrà!) il momento della rilevazione cui seguirà la liquidazione (ai sensi degli artt. 5, 6 e 7, legge n. 1766/1927) alla quale non osta che il bene sia stato aggiudicato libero da pesi.

Questo perché gli usi civici su terre private sono imprescrittibili e indifferenti alle vicende della circolazione giuridica.

Si dia il caso (più rilevante) che l'esperto non rilevi che il bene pignorato sia ancora un demanio civico magari perché il titolo derivato del debitore non sia perfezionato, cioè il demanio non ha legittimamente perso la *qualitas soli* (sdemanializzazione-sclassificazione).

In tal caso, la procedura esecutiva è nulla. La nullità travolge l'aggiudicazione e gli atti antecedenti compreso il pignoramento.

Questo perché il demanio civico è insuscettibile di pignoramento e di espropriazione forzata¹¹ se prima non sia sdemanializzato, come ha confermato, con un articolato principio di diritto enunciato ai sensi dell'art. 363 c.p.c., Cass. Sez. III Civ. 28 settembre 2011, n. 19792¹² dove è statuito che «*il bene già gravato da uso civico può allora essere sottoposto a procedura esecutiva (e così, successivamente, alla vendita coattiva od assegnazione)*»,

¹⁰ L'annotazione dei livelli non è sempre chiara in quanto, spesso, soprattutto nel meridione, risultano pesi formalmente annotati come livelli che sono, invece, canoni relativi agli usi civici che trovano esatta corrispondenza nelle ordinanze di quotizzazione conservate presso i Commissariati usi civici. La questione non è di poco conto dato che diverse sono le conseguenze.

¹¹ Comm. usi civici Lazio 4 giugno 1981, in *Riv. dir. agr.*, 1983, 370.

¹² In *Giust. civ. Mass.*, 2011, 9, 1357.

ma soltanto se il pignoramento – che a quella procedura dà, per scolastica nozione, inizio effettivo – sia successivo alla data del provvedimento di sclassificazione od a quella anteriore, che in quest'ultimo sia espressamente indicata come epoca di perdita della destinazione ad uso civico; e soprattutto soltanto se il pignoramento sia eseguito in danno di colui in cui favore è stata riconosciuta la sclassificazione e quindi l'acquisto della titolarità di un diritto reale esclusivo sul bene in questione».

La casistica è varia come le situazioni che hanno titolo negli usi civici.

Si deve concludere che la novella, nonostante possibili risvolti applicativi problematici, sia di sicuro effetto positivo sul processo di esecuzione quando vengano in evidenza gli usi civici.

Luciana Fulcinitti