JUS CIVILE



CAMILLO VERDE

Professore associato di diritto privato – Università di Cassino e del Lazio meridionale

LIMITI ALLA DISPONIBILITÀ DEI BENI D'USO CIVICO OGGETTO DI CONCILIAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La fattispecie concreta, la controversia ed il verbale di conciliazione. – 3. Rilievi critici e connesse formalità pubblicitarie. – 4. Il procedimento di conciliazione: natura, oggetto ed effetti. – 5. L'atto conciliativo: natura, oggetto ed effetti. – 6. Prime riflessioni in ordine alle problematiche evidenziate. – 7. Il fabbricato e la sua peculiare disciplina rispetto all'atto conciliativo. – 8. La qualitas soli *oggetto specifico ed assorbente della* litiscontestatio*. – 9. Le fonti normative di rilevanza giuridica del fabbricato rispetto al terreno e la loro incidenza sull'assetto civico del territorio. – 10. Il principio civilistico dell'accessione e la sua operatività prima e dopo l'atto conciliativo. – 11. Sulle formalità pubblicitarie. – 12. La funzione dell'integrazione del prezzo nel negozio conciliativo. – 13. Riflessioni conclusive in tema di efficacia della conciliazione con particolare riguardo al regime della disponibilità negoziale dei beni conciliati.*

1. – Gli usi civici costituiscono un istituto antico che affonda le radici soprattutto nell'ordinamento feudale [1] e che ha sollevato sul terreno storiografico ampi dibattiti non del tutto sopiti [2].

Un dato sicuro è che gli usi civici rappresentano una categoria giuridica alla quale appartengono determinati beni vincolati a soddisfare interessi di collettività locali e per i quali sussiste un "regime pubblicistico, una forma di proprietà pubblica […] imputata ad una entità soggettiva non individuale ma collettiva [3]".

---

[1] Per un percorso storiografico sugli usci civici cfr. E. CORTESE, *Domini collettivi*, in *Enc. Dir.*, vol. XIII, Milano, 1964, p. 913 ss. e F. MACARIO e C. MARSEGLIA, *Usi civici*, in A. Iannarelli e F. Macario, *Commentario del codice civile. Della Proprietà. Vol. IV Leggi collegate*, Torino, 2013, p. 965 ss.

[2] Cfr. U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. Dir.*, vol. XLV, 1992, p. 931 ss.; U. PETRONIO, *Rileggendo gli usi civici*, in *Usi civici, ieri ed oggi*, Padova, 2007, p. 79 ss.; G. PALERMO, *I beni civici, la natura e la loro disciplina*, in *Usi civici, ieri ed oggi*. Padova, 2007, p. 45 ss.; F. MACARIO e C. MARSEGLIA, *Usi civici*, op. loc. cit. In sintesi, parte della dottrina definisce l'uso civico come diritto soggettivo privato di natura reale e di pertinenza del soggetto *uti civis*; si veda al riguardo per tutti, A TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, 41ª ed., Padova, 2004, p. 571; F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, 2, Milano, 1965, p. 666 ss. Altri autori definiscono l'uso civico come diritto *sui generis*, a contenuto reale limitato, di regola perpetuo, inalienabile, non usucapibile ed imprescrittibile, spettante ad una collettività di persone su beni di appartenenza pubblica o privata per il perseguimento di scopi di interesse generale e sociale, specificamente definiti; si veda per tutti A. PALERMO, *Usi Civici*, in *Noviss. dig. it*, XX, Torino, 1982, p. 209 ss.; F. PARENTE, *La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2011, 1, p. 83 ss. . Altro autore sottolinea la difficoltà di inquadrare gli usi civici all'interno di un tipo determinato di diritti reali a causa della tipicità degli stessi, cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici fra tradizione e riforme*, in *Studium iuris*, 2002, p. 886 ss. G. PALERMO, *I beni civici, la natura e la loro disciplina*, in *Usi civici, ieri ed oggi*, cit., p. 45 ss.

[3] V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 265 e U. PETRONIO, *Usi e demani civici fra tradizione e dogmatica giuridica. La proprietà e le proprietà*, a cura di E. Cortese, Milano,



Questo profilo definitorio, consolidato nella tradizione giuridica, è confortato dalla legge 16 giugno 1927, n. 1776 contente la disciplina unitaria di riordino e di liquidazione degli usi civici e della proprietà collettiva.

La rivalutazione nei tempi attuali di questo istituto in termini di tutela dell'ambiente con particolare riguardo alle aree protette [4] ha consentito di riscattare l'istituto dalla posizione in cui era relegato e cioè di una realtà imbalsamata e ha confermato l'impianto pubblicistico con la conseguenza che dottrina e giurisprudenza hanno dedicato poche attenzioni allo studio del profilo civilistico pur presente nella citata legge di riordino; ne ha dato conferma autorevole dottrina sostenendo che *il civilista ha trascurato un tema che appartiene alla dogmatica della proprietà e dei diritti reali* [5].

In verità la legge n. 1776/1927 si è proposta come finalità l'accertamento, la valutazione e l'affrancazione curando anche la disciplina della liquidazione degli usi stessi.

Con riferimento ai procedimenti di liquidazione, il civilista viene chiamato in causa per dare il proprio apporto, soprattutto laddove si ha necessità di regolare il rapporto tra un privato, che vanti pretese su un terreno di uso civico e la collettività che è titolare dell'uso medesimo [6].

Uno di questi casi si riscontra nella fattispecie, oggetto delle riflessioni che seguono, che hanno dato luogo all'apertura di un procedimento di conciliazione tra la collettività e l'occupatore del fondo.

A tale fattispecie la legge n. 1776/1927 cit. dedica il capitolo III (artt. 27 e ss.) dal quale emerge un chiaro coinvolgimento degli interessi privati meritevoli di tutela attraverso il meccanismo del negozio conciliatorio. L'occupatore infatti, ancorché abusivo, assume la titolarità del bene che è sostanzialmente "espropriato alla collettività".

Si tratta di una delle tante ipotesi in cui il mito della incommerciabilità dei beni di prove-

---

1988. Più recentemente per ulteriori riferimenti si veda F. MACARIO e C. MARSEGLIA in A. Iannarelli e F. Macario, *Commentario del codice civile. Della Proprietà. Vol. IV Leggi collegate*, Torino, 2013, p. 965 ss.; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Trattato di Dir. Civ. Com.*, diretto da A. Cicu, F. Messineo e L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, Milano, 2013, pp. 1-44, che offre un quadro organico dell'intero sistema sulla disciplina statale e regionale in tema di usi civici e da cui emerge un segnale inequivoco che anche il civilista è oggi attratto verso un istituto un tempo riservato allo studio della pubblicistica; per ulteriori riferimenti si veda A. IANNARELLI e F. MACARIO, *Commentario del codice civile. Della Proprietà. Vol. I e Leggi collegate*, Utet, 2012, p. 97 ss.

[4] M. SANPIERI, *Le utilizzazioni naturalistiche dei beni civici*, Roma, 1989, p. 153 ss. In linea con questo indirizzo culturale sono significative, fra le altre produzioni legislative, quella urbanistica (in particolare art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47) e la legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394. In particolare in quest'ultima rileva l'art. 11, comma 5, il quale dispone che "restano salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali che sono esercitati secondo le consuetudini locali". Su questo indirizzo culturale cfr. V. GROSSI, *La proprietà collettiva e la sua dimensione ambientale, Introduzione ai lavori*, in Archivio Scialoja-Bolla, 2008, *passim*; F. MARINELLI, *De rerum natura: usi civici e natura delle cose*, in Studi in onore di Antonio Cervati, Roma, 2010, *passim*.

[5] P. RESCIGNO, *Diritti collettivi e usi civici*, in *Terre Collettive e Usi Civici fra Stato e Regioni*, Atti del Convegno di Fiuggi 25-26-27 ottobre 1985, a cura della Regione Lazio, Ed. Iger, Roma 1988, p. 15.

[6] M. VACCARELLA, *Titolarità e funzione del regime dei beni civici*, Bologna, 2008, *passim.*



nienza civica viene demolito, ma nonostante ciò l'idea della imprescrittibilità, della inusucapibilità e della inalienabilità o indisponibilità resiste.

I diritti di uso civico si collocano, in pratica, nel limbo dei beni *extra commercium* per cui non possono costituire oggetto di attività negoziale, essendo immanente in essi una demanialità e quindi un interesse pubblico emergente dal carattere della vincolatività del bene stesso a soddisfare in modo permanente gli interessi della collettività locale.

La vincolatività suddetta è così intensa che è così esclusa anche la espropriazione forzata e la stessa ipotizzabilità di una sdemanializzazione di fatto [7].

In realtà la stessa legge come già accennato, sul terreno della liquidazione degli usi civici coinvolge il civilista per consentire il superamento del limite della sanzione della nullità irrogabile nei confronti di atti giuridici privati riferibili ad usi collettivi, individuando tra le maglie strette della disciplina positiva spazi di legittima disponibilità privata.

Uno dei territori nei quali si situano questi spazi è quello poc'anzi menzionato della conciliazione di cui all'art. 29 della legge di riordino degli usi civici [8].

Di recente è sorto un dibattito circa la rogabilità di contratto di compravendita di beni conciliati nel periodo intertemporale tra la stipula della conciliazione effettuata in sede di processo commissariale e l'approvazione regionale del negozio conciliatorio. Le pagine che seguono sono dedicate all'esame di tale fattispecie [9].

2. – In data 15 settembre 2006 avanti alla giurisdizione del Commissariato per la liquidazione degli usi civici per Lazio, Toscana ed Umbria veniva instaurato un procedimento giudiziario ai fini della risoluzione di una controversia fra più parti private ed un Comune del Lazio.

Fra queste risultava costituito Tizio ricorrente, il quale, con atti depositati in data 9 dicembre 2008 ed in data 18 marzo 2009, chiedeva che fosse riconosciuta la natura privata di un determinato terreno di detto Comune.

---

[7] Cfr. Cass. 28 settembre 2011, n. 19792, in *Mass. Giust. civ.*, 2011, 9, 1357, secondo cui un «un bene gravato da uso civico può essere sottoposto a procedura esecutiva (e così, successivamente, alla vendita coattiva od assegnazione), soltanto se il pignoramento sia successivo alla data del provvedimento di sclassificazione, ovvero a quella anteriore data, che in quest'ultimo sia espressamente indicata come epoca di perdita della destinazione ad uso civico, e sempre che il pignoramento sia eseguito in danno di colui in cui favore sia stata riconosciuta la sclassificazione, e quindi l'acquisto della titolarità di un diritto reale esclusivo sul bene in questione».

[8] Rimanendo all'interno dello spazio normativo della legge sul riordino dei diritti in esame si segnalano altri istituti dove il ruolo del civilista è chiamato a dare risposte interpretative congrue: ad es. la liquidazione delle terre civiche su terre private (art. 7) e le ordinanze di legittimazione (art. 10), nonché le trasformazioni in enfiteusi perpetue di cui all'art. 26, r.d. 26 febbraio 1928, n. 332.

[9] Sulla utilizzazione dei beni civici in misura diversa da quella tipica cfr. C. GRECA, *Sull'affitto di beni di uso civico*, in *Dir. giur. agrar. e dell'ambiente*, 2000, p. 622 ss.; G. DI GENIO, *Agriturismo e usi civici*, in Archivio Scialoja-Bolla, 2008, I, p. 295 ss.



La ragione posta a fondamento del ricorso consisteva nel fatto che la predetta area era posseduta, *uti singuli*, da Tizio e che, *ex converso*, l'uso civico insistente sulla stessa area non era più esercitato dalla collettività locale.

Il *petitum*, pertanto, si incentrava sulla natura allodiale del terreno, in conformità del disposto degli artt. 27, comma primo, e 29, comma primo, legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento e la liquidazione degli usi civici.

In pendenza della menzionata procedura instaurata, tendente ad esaminare il contenuto della *liticontestatio* e ad accertare la sussistenza o meno della fondatezza della domanda in controversia, veniva promosso un esperimento di conciliazione nei modi e nei termini di cui all'art. 29, comma terzo, della legge n. 1766/1927 cit. A tale esperimento di conciliazione le parti aderivano, sottoscrivendo in data 23 settembre 2009, il relativo verbale annotato, in pari data, nel registro cronologico del Commissariato, ritualmente registrato e trascritto presso gli Uffici competenti.

Dal contenuto normativo dell'atto di conciliazione, così come risultava documentato nel verbale, si evinceva che, sul piano del diritto sostanziale, le parti concordavano il riconoscimento della piena ed esclusiva proprietà, libera da gravami d'uso civico, a favore del ricorrente, sull'area sopra menzionata. Ciò sulla base del duplice presupposto della sussistenza di un possesso *uti singuli* e dell'acquisita certezza che il terreno da tempo non era più destinato e/o non più destinabile ad attività agro-silvo-pastorale [10].

A sua volta il ricorrente Tizio risultava obbligato a pagare una determinata somma "in considerazione dell'intervenuto atto conciliativo ed in ragione dello stesso, a tacitazione di ogni azione, diritto e ragione della collettività rappresentata dal Comune [11]".

Successivamente venne acclarata che, su parte dell'area gravata da uso civico oggetto della "conciliazione", insisteva un fabbricato costruito in modo abusivo dagli "occupatori" del terreno e ritualmente condonato *ex legibus* n. 47 del 25 febbraio 1985 e n. 724 del 28 dicembre 1994.

---

[10] Il tenore letterale del testo dell'art. 2 del menzionato verbale risulta essere il seguente: "*Le parti congiuntamente riconoscono che l'appezzamento di terreno oggetto del ricorso della superficie complessiva di metri quadrati 344, appartiene irrevocabilmente e definitivamente all'attuale possessore libero da ogni e qualsiasi gravame di uso civico. Per effetto della intervenuta conciliazione il terreno indicato si riconosce appartenere in piena ed esclusiva proprietà al ricorrente Tizio salvi naturalmente eventuali diritti dei terzi, in quanto qui non accertati né accertabili*".

[11] L'atto conciliativo è configurato sostanzialmente come atto transattivo per cui è causalmente giustificato il corrispettivo, concordato in atto, in correlazione alla espressa rinuncia alla prosecuzione della lite, evocandosi *latu sensu* il negozio *ex* art. 1965 c.c. In verità la P.A. ha valutato la fattispecie in termini di espropriazione invertita e quindi la somma versata ha natura di capitale di conciliazione vincolando l'operazione transattiva sempre nel quadro dell'interesse pubblico. Infatti il Comune ha spedito una nota (prot. 22868 del 2 ottobre 2012) con la quale attesta l'avvenuta conciliazione della controversia con la precisazione della sussistenza della pendenza della procedura della omologa di competenza regionale. Di qui l'opportunità di esaminare con le presenti riflessioni la negoziabilità o meno, o comunque i limiti all'attività negoziale del bene allodiale con le sue inerenze e pertinenze.



Il Comune provvedeva a riquantificare la consistenza del valore dell'area rispetto a quella convenuta nel verbale di conciliazione, stabilendo l'onere di pagare una somma integrativa di quella già concordata nel verbale di conciliazione.

La descrizione dello stato della procedura amministrativa giunta alla conclusione della fase istruttoria ed aperta alla fase del procedimento di omologa, ha posto un problema di commerciabilità *medio tempore* del bene già d'uso civico, al quale sono dedicate le riflessioni che seguono.

3. – Per quanto attiene al profilo delle analisi critiche formulabili avverso il verbale di conciliazione in esame è possibile invocare la posizione assunta dalla Regione Lazio la quale, con propria nota del 17 marzo 2008, n. 42633/D3/3D/03, diretta ai Comuni del Lazio, nel prendere atto della presenza di procedure conciliative svolte e svolgentesi presso il Commissariato degli usi civici, invita ad astenersi da tale prassi perché le funzioni di liquidazione degli usi civici, fra cui l'istituto della conciliazione, ha natura amministrativa e quindi di esclusiva competenza della Regione *ex* D.P.R. n. 616/1977 [12].

Inoltre la Regione sostiene che comunque l'atto conciliativo è nullo perché senza omologa "i beni" sono indisponibili in quanto "appartengono al demanio collettivo dei Comuni".

Per quanto attiene al rilievo sulla incompetenza avverso l'atto conciliativo stipulato avanti il Commissario agli usi civici, è sorto un dibattito interpretativo sulla rogabilità di un atto di compravendita dell'area dedotta ad oggetto della menzionata conciliazione.

Veniva, infatti, osservato che la presenza di profili di invalidità del negozio conciliativo, segnalati dalla Regione Lazio, era tale da giustificare il rifiuto di stipulare il predetto atto alienativo da parte del ricorrente Tizio a favore di terzi e veniva prospettata anche la necessità di rettificare o ripetere l'atto conciliativo di riconoscimento del diritto di proprietà privata dell'area, già vincolata ad uso civico (in sostanza stipulare una nuova conciliazione) comprendente anche il fabbricato del tutto ignorato nella predetta attività giuridicamente rilevante, in uno alla rinnovate formalità pubblicitarie. Veniva, in particolare, precisato che nel verbale di conciliazione, le parti congiuntamente riconoscevano la piena ed esclusiva proprietà del solo terreno e non del fabbricato sullo stesso insistente e che di tale fabbricato non risultava alcuna traccia nella stessa nota di trascrizione. Ed ancora che la mancata menzione del fabbricato, in punto di diritto, costituisce una carenza dell'oggetto del contratto, in difformità al disposto dell'art. 934 c.c. che prevede una riserva a favore dell'operatività della norma stessa solo se "dal titolo o dalla legge risulti diversamente". E nel caso in specie, poiché il titolo, ovvero il negozio conciliativo, ignora completamente il fabbricato, non può costituire fonte legittima di provenienza stante tale carenza.

[12] In tal senso cfr. Circolare Regione Lazio, area 03 – Gestione Usi Civici – emanata il 17 marzo 2008, prot. 42633.



In ordine al regime giuridico della formalità pubblicitaria immobiliare, rilevato che l'unità edilizia era rimasta, ovviamente, "estranea" anche alla procedura della trascrizione, tanto è vero che nella nota di trascrizione si fa menzione soltanto dei terreni e non del fabbricato, appare allora evidente "la mancanza di continuità" prevista e prescritta dall'art. 2650 c.c.

Le osservazioni ed i rilievi sopra riportati richiedono una preliminare ed analitica esegesi della normativa vigente, nella materia *de qua*, dalla quale è agevole argomentare la sostanziale infondatezza della tesi e delle preoccupazioni sopra segnalate.

È opportuna, in primo luogo, la rivisitazione del sistema nel quale si situa il procedimento della conciliazione in esame, nonché la formulazione di alcune precisazioni in merito alla natura ed alla efficacia dell'atto di conciliazione, così da acquisire, da un lato la certezza della validità dell'atto conciliativo e dall'altro il fondamento ontologico della disponibilità del bene convertitosi da bene d'uso civico in bene allodiale e ciò nei limiti e con le modalità che verranno analizzati nelle pagine che seguono.

4. – La procedura di liquidazione è contemplata nell'art. 29, comma terzo, della legge n. 1766 cit., facente parte del Capo III rubricato, e non a caso, intestata "Giurisdizione e Procedura".

In virtù di questa collocazione normativa, appare evidente che la materia in esame postula una controversia "circa l'esistenza, la natura e la estensione dei diritti" contemplati dall'art. 1 della legge n. 1766 cit. (art. 29, comma secondo, cit.) e che "i commissari procederanno su istanza degli interessati od anche d'ufficio, all'accertamento, alla valutazione ed alla liquidazione dei diritti" suddetti, nonché "allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendica e ripartizione delle terre" (art. 29, comma primo, cit.).

Considerato, poi, che l'art. 27, comma primo, della legge stessa prevede che all'attuazione della legge medesima i commissari regionali provvederanno "con funzioni amministrative e con funzioni giurisdizionali", occorre precisare che le funzioni amministrative sono state trasferite alle Regioni mentre le funzioni giurisdizionali sono rimaste in *potestate* del Commissario [13].

Orbene, appare evidente che la fattispecie in esame configura un procedimento di tipo giurisdizionale, sia perché si controverte sui diritti (d'uso civico) [14], sia, e soprattutto, perché si registra un testuale collegamento dell'art. 29 con l'art. 31, comma terzo, legge n. 1766 cit.

Da questo collegamento emerge, con chiarezza, la sussistenza di un contraddittorio (in senso processuale) al quale è sottesa una controversia (in senso sostanziale).

In particolare il conflitto (inerente alla controversia oggetto del contraddittorio) riguarda

[13] La competenza giurisdizionale inerisce, fra l'altro, alla *litiscontestatio* "su questioni di diritti" e cioè sulla esistenza, natura ed entità dei diritti di cui all'art. 1 legge n. 1766/1927, "comprese quelle nelle quali si contesta la qualità demaniale del suolo" di cui all'art. 92 r.d. n. 332/1928 ed art. 29, comma secondo, legge n. 1766/1927 cit. Sul punto cfr. M. A. LORIZIO, *Gli usi civici,* in *Enc. giur. Treccani*, XXXII, Roma, 1994, 11.

[14] Cass., SS. UU., 13 giugno 1956, n. 1874, in *Mass. Giust. civ*., 1956, 630.



l'accertamento dell'esistenza o meno, in tutto o in parte, del diritto d'uso civico su specifiche zone di terreno, l'eventuale permanere del suo esercizio da parte della collettività locale nonché, ed *ex converso*, la presenza dell'esercizio di un "possesso di fatto [15]" fruito da un privato in contrasto con la collettività locale. Il tutto ovviamente in considerazione della attualità storica della gestione dell'area da parte del privato laddove non appare più visibile l'uso civico *ab immemorabile*, nel senso che se ne è perduto il ricordo.

Tutto ciò implica che il procedimento di conciliazione si innesta in un procedimento giurisdizionale di accertamento e di liquidazione dell'uso civico *ex* art. 29, commi primo e secondo, della legge n. 1766 cit.

La disciplina positiva prevede, poi, che in ogni fase del procedimento "potrà essere promosso un esperimento di conciliazione, di ufficio o su richiesta delle parti", evocando una analoga e tradizionale esperienza processual-civile, della quale sono emblematici gli artt. 185 (in particolare il comma secondo) e 350, comma secondo, c.p.c.

L'instaurazione del procedimento conciliativo, proprio perché innestato nel contraddittorio del processo base, nel quale si controverte in modo specifico sulla *qualitas soli*, provoca la sospensione *ex jure* del processo giudiziario in corso. In tal senso si è espressa la giurisprudenza di legittimità [16] e ciò in linea con l'analogo procedimento di tentativo di conciliazione contemplato nella giurisdizione civile.

Infatti il giudice istruttore, prima di iniziare o proseguire nella trattazione, deve attendere l'espletamento del tentativo di conciliazione, dal cui esito dipende la continuazione delle attività processuali o la cessazione della materia del contendere, donde l'ordinanza di cancellazione della causa dal ruolo e la successiva estinzione del processo [17].

È implicito osservare che durante la fase dell'espletamento del tentativo di conciliazione, la trattazione della causa viene rinviata al prosieguo e viene accantonata fino all'esito del tentativo di conciliazione: in ciò si incardina la *ratio* della sospensione del processo commissariale [18].

Alla luce di siffatti indirizzi sistematici, nella fattispecie concreta in esame emergono i seguenti dati sicuri.

In primo luogo si è in presenza di una situazione giurisdizionale e non amministrativa perché è stato instaurato un contraddittorio processuale analogo al rito civile avanti il Commissario, giusta quanto disposto *expressis verbis* dall'art. 27, comma primo, legge n. 1766 cit.

---

[15] Sulle delicate problematiche insorte in tema di possesso dei beni civici e della relativa circolazione cfr. A. MASI, *Usi civici e circolazione del possesso*, in Archivio Scialoja-Bolla, 2007, p. 27 ss.

[16] Cass., 12 aprile 1943, n. 858, in *Mass. Foro it*., 1943, col. 217. In dottrina G. CERVATI, *Ancora in tema di sospensione del procedimento di usi civici in pendenza di approvazione di conciliazione*, in *Riv. giur. Umbro-Abbruzzese*, 1961, p. 229.

[17] Cfr., per il processo civile ordinario L. MONTESANO e G. ARIETA, *Trattato dir. proc. civ*., vol. I, tomo II, Padova, 2001, 1111, fermo restando che lo stesso impianto disciplinare si applica al processo commissariale stante il rinvio formulato espressamente nell'art. 31, comma terzo, legge n. 1766/1927 cit.

[18] G. CERVATI, *Ancora in tema di sospensione*, *op. loc. cit.*



La controversia, poi, si incardina anche sul riconoscimento di un diritto singolare in contrasto con un diritto d'uso civico della collettività e la *causa petendi* si collega al mancato esercizio di quest'ultimo diritto, in presenza del possesso di fatto esercitato da un privato e della tolleranza di siffatto possesso da parte della collettività. Ciò trova conferma, fra l'altro ed in via indiretta, dal fatto che si è proceduto al condono edilizio di un fabbricato costruito su parte del terreno sottoposto a vincolo.

Il *petitum* in sostanza è l'accertamento, in sede giurisdizionale, della esistenza di siffatto possesso privato esercitato su un terreno d'uso civico ed alla contestuale presa d'atto del mancato esercizio del diritto collettivo: di qui la conseguente "liquidazione" del diritto d'uso civico, in conformità alla previsione dell'art. 29, comma primo, legge 1766 cit. in virtù del quale, infatti, il Commissario ha facoltà di procedere "all'accertamento, alla valutazione ed alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1 […]", previsione confluita nell'atto conciliativo risolutivo della controversia.

Giova rimarcare che nelle fattispecie in esame il binario su cui transitano il *petitum* e la *causa petendi* è segnalato in via astratta dalla stessa legge e più esattamente entrambi sono riferiti ad un oggetto normativamente circostanziato vale a dire la *qualificazione giuridica esclusivamente dei terreni*, *dei fondi, delle aree*, in quanto *destinati* e *vincolati* ad uso delle collettività locali.

Si tratta cioè di un oggetto specifico consistente nell'accertamento della *qualitas soli* eventualmente da liquidarsi, in tutto o in parte, convertendola in diritto singolare, cioè in proprietà privata.

Il diritto d'uso civico che si converte in diritto esclusivo del possessore, presenta carattere allodiale, cioè di proprietà singolare con titolarità non definitiva, poiché questa titolarità opera per effetto dell'omologa regionale [19].

Non è pertanto condivisibile l'opinione che accomuna questo istituto ad altri dove si registra la costituzione di diritti enfiteutici accompagnati dall'onere di pagare un canone di natura pubblica (es. la legittimazione *ex* art. 10 della legge n. 1766/1927).

La consolidata ricostruzione dell'atto conciliativo in termini di contratto oneroso, perché accompagnato dal "corrispettivo" che non è un "canone", fa comprendere come la materia esula da rapporti enfiteutici, che peraltro, pur simili non sono identici, tanto è vero che non si applicano gli artt. 960, 970 e 972 c.c., come emerge anche *expressis verbis* dal verbale di conciliazione.

Il rinvio operato dall'art. 29, comma primo, all'art. 1 della legge n. 1766 cit. sembra documentare la fondatezza di quanto asserito.

In definitiva due dati risultano definitivamente acquisiti, che nella materia in esame la procedura di conciliazione assume carattere giurisdizionale, perché inerisce ad un processo commis-

[19] In ordine alla qualificazione giuridica della situazione allodiale cfr. M.A. BENEDETTO, voce *Allodio*, in *Noviss. dig. it*., I. 1, Torino, 1957, p. 518 ss.



sariale e che l'oggetto della procedura conciliativa è lo stesso del processo, attesa la funzionalizzazione di questa procedura alla risoluzione della controversia dedotta ad oggetto del processo pendente.

Resta, pertanto, *extra moenia* ogni forma di gestione amministrativa della conciliazione incardinabile nel disposto dell'art. 27, comma primo, della legge n. 1766 cit., nel punto in cui testualmente indica la "funzione amministrativa".

Ritenuto che, nel caso in esame, questa funzione non è stata mai attivata presso la Regione Lazio, per cui non sussiste alcun procedimento amministrativo in corso, non è quindi ipotizzabile una procedura conciliativa da risolvere in quella sede concorrente [20].

Consegue da ciò che l'analisi prospettata dalla Regione Lazio nella nota sopra menzionata non riguarda le fattispecie giurisdizionali come quella in esame.

5. – Per quanto attiene alla natura dell'atto conciliativo, dottrina e giurisprudenza concordano sul punto che la conciliazione è una convenzione fra le parti [21].

Più specificatamente nella materia *de qua*, in sede cioè di commento all'art. 29, comma terzo, legge n. 1766 cit., la dottrina [22], nel commentare un indirizzo giurisprudenziale della Corte di Appello di Roma, ha sostenuto la tesi che la conciliazione è "un vero e proprio contratto […] riconducibile negli schemi della *transazione* […] *è e resta un contratto di diritto privato* […]; a maggior ragione, poi, esula dal provvedimento amministrativo allorché la conciliazione conduca solo alla sistemazione della controversia su la base di una definizione del rapporto con attribuzione all'occupatore di un diritto, in contrasto con la legislazione sugli usi civici e sulla base di una transazione sulla contestata esistenza di un diritto di uso civico [23]".

---

[20] Ciò può argomentarsi dall'art. 117, comma terzo, della Costituzione. Con riguardo alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali, affidata alla legislazione concorrente delle Regioni, la potestà legislativa spetta in via esclusiva allo Stato in ordine alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, giusto l'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. Il rapporto fra queste due norme, consacrate in un solo articolo, il 117, Cost., sia pure in commi diversi ma significativamente contigui, non è stato e non è intuitivamente agevole (cfr. Corte Cost., 26 giugno 2002, n. 282, in *Giur. cost*., 2002, 2012 ss.). Con particolare riferimento agli usi civici, il profilo giurisdizionale del contenzioso esula, a rigore, dalla potestà legislativa delle Regioni, atteso che la giurisdizione del Commissario, risalente al 1927, resta inalterata anche nell'impianto ordinamentale generale vigente, con le conseguenze esaminate nel testo. Detto *per incidens*, l'affermazione della Regione, secondo la quale tutta la materia della conciliazione appartiene alla sua competenza, appare sbagliata e fuorviante. Per una moderna rivisitazione di sintesi in tema di attribuzioni alle Regioni ed ai Commisariati della materia in esame cfr. F. MARINELLI, *op. ult. cit*., p. 431 ss., relative alla potestà normativa regionale, e p. 271 ss., relative ai poteri giurisdizionali ed amministrativi dei Commissari.

[21] In dottrina S. SATTA, *Dir. proc. civ*., Padova, 1959, 248; L. MONTESANO e G. ARIETA, *Trattato, cit*., 1109. In giurisprudenza Cass. 6 marzo 1961, in *Cod. proc. civ*., *Commento*, a cura di M. Battagli e T. Novelli, Milano, s. d. (ma probabilmente 1971), 345; Cass. 9 novembre 1995, n. 11677, menzionata in L. Montesano e G. Arieta, *op. loc. ult. cit*.

[22] M. ZACCAGNINI e A. PALATIELLO, *Gli usi civici*, Napoli, 1984, pp. 197-198.

[23] C. App. Roma, sez. spec. Usi Civici, 12 maggio 1966 citata da M. ZACCAGNINI ed A. PALATIELLO, *op. cit*. in nota 1 a p. 199.



In linea con questa ricostruzione si attesta sia la dottrina precedente sia quella successiva all'indirizzo giurisprudenziale romano [24].

Va puntualizzato che in giurisprudenza [25] si concorda sul fatto che l'interposizione del giudice nel tentativo di conciliazione non altera la natura consensuale della composizione della lite, tanto è vero che non è preclusa l'indagine sul contenuto negoziale della conciliazione se un dissenso sorga in seguito tra le parti sulla portata e sulla natura dell'accordo da loro posto in essere.

In ordine al contenuto negoziale va precisato che il carattere transattivo non sempre è presente nella struttura funzionale del contratto, soprattutto là dove il patto si atteggia a negozio di accertamento, da cui consegue la risoluzione della litispendenza incardinata in un'azione di accertamento e di liquidazione.

La conciliazione non può non avere ad oggetto che la fattispecie concreta dedotta nel giudizio pendente avanti il Commissario e quindi si incardina nel contraddittorio consacrato negli atti introduttivi del giudizio medesimo, tanto è vero che l'esito positivo dell'accordo conciliativo incide sulla prosecuzione della causa.

Per un ulteriore conforto di questa lettura, è agevole rimarcare che il procedimento in esame si innesta nel contenzioso pendente avanti la giurisdizione commissariale e nel contesto dell'atto propositivo del tentativo di conciliazione, nel quale vengono necessariamente ribaditi gli elementi strutturali della *causa petendi* e del *petitum* su cui si è incardinato il processo di base.

Ed in relazione alle fattispecie concrete, come quella in esame, l'oggetto concerne, caso per caso, l'accertamento, la valutazione, la liquidazione, lo scioglimento, la revindica e la ripartizione come lo prescrive l'art. 29, comma primo, legge n. 1766/1927 cit.

In ordine al caso in esame, la fattispecie dedotta nel giudizio commissariale prevedeva, come già si è visto, un conflitto tra il ricorrente, che vantava un possesso di fatto esclusivo (*uti singuli*) su un determinato terreno, nei confronti della collettività locale rappresentata dal Comune. La collettività a sua volta vantava un diritto d'uso civico il cui esercizio, mai esercitato a memoria d'uomo, in fatto era paralizzato dalla presenza del detto possesso esclusivo del ricorrente: da qui l'accordo "transattivo" funzionalizzato alla risoluzione della controversia e della *litiscontestatio* ed aventi un identico oggetto, vale a dire la rinnovata qualificazione del terreno non più gravato dall'uso civico ma convertito in bene allodiale e quindi privato.

La conciliazione presenta, infine, un regime giuridico di efficacia abbastanza complesso,

---

[24] Per l'orientamento precedente alla decisione romana, citata nella nota che precede a questa, cfr. R. TRIFONE, *Gli usi civici*, Milano, 1963, 96, mentre per la dottrina posteriore cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Trattato dir. civ. e comm*., diretto da A. CICU, F. MESSINEO e L. MENGONI, continuato da P. SCHLESINGER, Milano, 2003, 277, nota 22, dove emerge la condivisione culturale sulla circostanza – come nel caso in specie – che la conciliazione è e si struttura in forma di accordo negoziale di diritto privato (in tal senso M. ZACCAGNINI-A. PALATIELLO, *op. cit.,* 198).

[25] Cfr. Cass., 3 febbraio 1962, n. 210, in *Giur. agr. it*.,1962, 406, in linea con Cass., 14 marzo 1951, n. 628, menzionata nel c.p.c., *Commento*, Battaglini-Novelli, *cit*., *sub* art. 185, 345-346.



perché si articola su tre piani operativi. Il primo riguarda il profilo processuale, il secondo quello sostanziale, il terzo quello amministrativo.

Per quanto attiene al profilo processuale, si è già fatto cenno sull'effetto sospensivo della trattazione della causa fino all'esito dell'esperimento della conciliazione [26]. Se questo esito è positivo cessa la materia del contendere ed il processo si avvia verso l'estinzione [27]. Se, invece, l'esito non è positivo, il processo riprende il suo percorso e prosegue la trattazione della causa.

Per quanto attiene al profilo sostanziale, occorre considerare il ruolo che assume l'atto di conciliazione e quello diverso che assume l'approvazione della Regione. L'atto di conciliazione, che presenta un contenuto che incide "transattivamente" sulla vicenda giudiziaria è, come si è detto, un contratto di diritto privato che vincola le parti contraenti e le vincola con gli effetti contemplati dall'art. 1372 c.c., tanto è vero che era ed è *jus receptum* che la conciliazione sia "irretrattabile/irrevocabile [28]".

Nell'atto conciliativo, in particolare, le parti si danno reciproco atto della modifica della qualità del terreno, o del fondo, o delle terre, secondo la terminologia normativa utilizzata dalla legge (ad es. artt. 4, 5, 6, 7, 8, 10 e così via). È dominante nell'ottica negoziale la definitiva sistemazione dell'area, con la eliminazione dei limiti legali di fruibilità (stante il gravame degli usi civici) e con la sua *conversione in bene appartenente ad un patrimonio privato*, nel quadro, di regola, dell'istituto del diritto di proprietà.

Da questo impianto normativo emerge che è la legge stessa a fissare la prevalenza logica ed ontologica della *qualitas* (il vincolo di destinazione) *soli* (del terreno) rispetto ad ogni altro elemento, fra cui quello di tipo accessorio (quale ad es. una costruzione o una piantagione *et similia*), del cui profilo giuridico, separato dal suolo, si tratterà nelle pagine che seguono.

Per il momento è sufficiente accennare che la sorte giuridica delle entità reali (costruzioni, piantagioni, ecc.) che accedono ad un terreno viene stabilita dalla legge in modo autonomo rispetto al terreno.

Infatti, è *jus receptum* che nella materia *de qua* opera il principio di accessione *ex* art. 934 c.c. norma che affida l'appartenenza del bene accessorio al patrimonio di chi vanta la titolarità dell'appartenenza del terreno; ed in particolare, in relazione alla fattispecie concreta in esame, considerato che il fabbricato risulta condonato [29], è proprio la disciplina urbanistica *ex* art. 32, comma quarto, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e art. 32, comma venticinquesimo, del d.l.

---

[26] G. CERVATI, *op. loc. cit.*

[27] In tal senso Cass., 13 maggio 1956, n. 760, in *Giur. agr. it.*, 1956, 376; in dottrina R. TRIFONE, *op. cit.*, 98.

[28] G. CURIS, *Commento* teorico-pratico del r. d. 22 maggio 1924, n. 751, sul riordinamento degli usi civici, con raccolta completa della legislazione (leggi sul Mezzogiorno, Sicilia, Stato *ex* pontificio, Toscana, Veneto, Piemonte; Provincia redenta) Roma, Ed. Centenari, 1924, 91, che richiama in nota 8 un autorevole precedente (il Decreto 3 luglio 1861). Cfr. altresì la giurisprudenza commissariale, sentenza 12 aprile 1943, n. 85, menzionata da R. TRIFONE, *op. loc. cit.*

[29] Il documento esibito dalle parti si riferisce ai condoni edilizi *ex legibus* n. 47/1985 e n. 724/1994.



30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326[30], che legittima l'interprete a valutare in modo separato la sorte giuridica del terreno (*rectius*, la sua qualità), oggetto esclusivo dell'atto conciliativo, dalla sorte giuridica del fabbricato, oggetto peculiare della menzionata disciplina legislativa.

Va inoltre precisato che l'approvazione prescritta dall'art. 29, ultimo comma, legge n. 1766 cit. è strutturalmente e funzionalmente collocata, *ex lege*, al di fuori della pattuizione privata, esaurendosi nel potere di controllo sul contenuto degli atti compositivi della lite[31].

L'omologa regionale, pertanto, non è elemento costitutivo della conciliazione, ma atto di tutela che incide sulla efficacia finale dell'atto di conciliazione, fermo restando che le parti "in pendenza dell'approvazione della conciliazione, non possono revocare l'accordo" ("ritrattarlo"), segno inequivoco della presenza di una efficacia negoziale dell'atto medesimo[32]".

In linea con tale ricostruzione la dottrina ha da tempo sottolineato che la conciliazione è e resta un contratto di diritto privato, con l'unica caratteristica che la sua efficacia, per la natura delle questioni trattate, è sottoposta alla condizione sospensiva dell'approvazione[33].

Nello stesso senso si colloca il pensiero più moderno[34] che considera l'omologa-approvazione quale forma di "assenso, che funziona come condizione sospensiva dell'accordo": l'atto di assenso, detto *per incidens*, non è consenso perché il primo equivale ad atto accessorio (quindi esterno) ad una pattuizione già stipulata, e valida ed efficace *inter partes,* mentre il consenso appartiene alla struttura esistenziale del patto (quindi interno a questo).

In conclusione appare evidente che l'efficacia della conciliazione fra le parti è immediata (donde l'irretrattabilità o l'irrevocabilità su indicate) e questa efficacia negoziale permane durante la pendenza del procedimento amministrativo dell'omologazione regionale.

Se l'omologa/approvazione/assenso regionale sopravviene, si producono gli effetti finali con il definitivo consolidamento dell'accordo conciliativo; altrimenti il negozio perde efficacia.

Conclusivamente il ruolo assegnato all'omologa è quello di elemento condizionante dell'ac-

---

[30] Significativa è la lettura della disciplina urbanistica, menzionata sopra nel testo, a cura di E. DI SALVO, *Regime amministrativo dei beni d'uso civico, dei beni dei comuni, delle frazioni e delle associazioni agrarie*, in *Giust. civ.*, 1988, II, *passim*, ma in particolare p. 173 dove viene precisato che l'art. 32, comma quarto, legge n. 47/1985 abilita il condonato all'uso del fabbricato ma anche all'area di sedime, sottraendola dai vincoli d'uso civico, peraltro mai utilizzati dalle collettività locali. È una lettura di forte impatto, perché adegua, o tenta di adeguare, la fattualità dell'uso esclusivo di un bene, sganciandolo da un sistema "formale" non più operativo nel caso concreto e che la legge urbanistica giustifica, a prescindere dal profilo civilistico del diritto dominicale.

[31] C. App. Roma, sent., 28 aprile 1954, menzionata in R. TRIFONE, *op. loc. ult. cit*.

[32] Cass. 13 maggio 1956, n. 1566, in *Giur. agr. it*., 1956, 517.

[33] M. ZACCAGNINI ed A. PALATIELLO, *op. cit*., 198.

[34] F. MARINELLI, *op. cit*., ed. 2003, p. 277, tesi ribadita anche nella recente edizione del testo del 2013, p. 281. In particolare osserva l'Autore che "Occorre ricordare […] come al commissario spettino anche poteri conciliativi che – ove esercitati con esito positivo – debbono naturalmente essere successivamente comunicati alla Regione perché quest'ultima possa prestare il proprio (spesso necessario) assenso, che funziona come condizione sospensiva dell'accordo".



cordo intercorso fra le parti in conciliazione (il privato e la collettività locale) e di certo, *medio tempore*, si sono prodotti effetti negoziali di cui non si può non tener conto sul piano civilistico della disponibilità delle situazioni giuridiche emerse dalla pattuizione condizionata.

In tal senso si pronuncia l'art. 1357 c.c. secondo il quale chi ha un diritto subordinato a condizione sospensiva o risolutiva può disporne in pendenza di questa.

Nella consolidata tradizione civilistica questa norma si applica anche per coloro che vantano una aspettativa di diritto e cioè per l'acquirente del diritto sottoposto a condizione sospensiva – qual è la fattispecie in esame – e per l'alienante del diritto sottoposto a condizione risolutiva [35].

6. – L'esame dei profili giuridici riguardanti la fattispecie sostanziale, la correlata procedura giudiziaria commissariale e la risoluzione negoziale della controversia consentono di formulare le prime risposte su alcuni quesiti prospettati dai rilievi critici sopra segnalati.

Come si è visto, la Regione Lazio, con nota n. 42633/2008, cit. sostiene che "l'inesistenza di un provvedimento regionale di omologazione dei citati atti, evidenzia la nullità degli atti stipulati, considerato che i beni appartengono al demanio collettivo dei Comuni".

A parte la circostanza che l'attività conciliativa non è esclusiva attribuzione regionale, perché è concorrente quella statuale di natura giurisdizionale, come quella oggetto della fattispecie concreta in esame, è agevole replicare alla censura di nullità degli atti di disposizione dei terreni svincolati dal patto conciliativo, che l'atto conciliativo è un negozio sottoposto alla condizione sospensiva dell'approvazione regionale e ne consegue una situazione giuridica di inefficacia e non certo di nullità.

Ritenuto, infatti, che l'atto conciliativo, di natura privatistica e con funzione risolutiva della lite pendente, è incardinato nel procedimento giudiziale commissariale e, considerato che questo ha per oggetto suo proprio la qualificazione giuridica del bene-terreno gravato da uso civico, anche l'atto conciliativo, ed *a fortiori*, non può non avere per oggetto che la qualificazione di questi terreni.

Da questa prospettiva è la stessa legge che prevede espressamente la stipulabilità di atti conciliativi, sia in sede amministrativa sia in sede giurisdizionale [36], atti che in entrambi i casi hanno rilevanza civilistica perché funzionali alla liquidazione degli usi civici a favore dell'occupatore, anche quando questi sia un privato.

Se fosse esatta la censura della assoluta nullità di ogni atto che abbia per oggetto beni di uso civico, a rigor di logica neppure il negozio di conciliazione sarebbe stipulabile: se la legge, al

[35] C. MIRABELLI, *Dei contratti in generale, Comm. cod. civ*., IV. 2, Torino, 1980, 246; MAIORCA, voce *Condizione*, in *Dig. civ*., III, Torino, 1988, 309-310; in giurisprudenza, Trib. Santa Maria Capua Vetere, 24 febbraio 2006, *Vita. Not*., 2006, 606.

[36] Questa dicotomia tra sede amministrativa e sede giurisdizionale è fissata *per tabulas* dall'art. 27, comma primo, della legge n. 1766/1927 cit.



contrario, lo prevede, significa che il sistema si orienta in modo diverso dalla valutazione interpretativa regionale in commento.

Inoltre, dal punto di vista della liquidazione degli usi civici, va rimarcato che l'atto conciliativo costituisce il presupposto ontologico per la conversione della *qualitas soli* da diritto demaniale d'uso civico in diritto di proprietà privata (il c.d. allodio), e tanto *ex* artt. 1, 27, 29 e 31 legge n. 1766 cit., per cui è quella situazione demaniale deducibile nell'atto conciliativo che provoca la menzionata conversione. Non solo, quindi, la nullità non è sanzionata dalla legge ma è, *ex jure*, esclusa.

Se, poi, il menzionato rilievo della Regione Lazio si incentra negli atti dispositivi successivi alla conclusione della procedura conciliativa ma prima della omologazione regionale, anche tale ricostruzione non appare condivisibile per le ragioni che nel prosieguo saranno evidenziate. Giova però frattanto ribadire che l'approvazione/omologa funge da condizione sospensiva del patto conciliativo, il quale ha già prodotto i suoi effetti negoziali, mentre restano sospesi gli effetti definitivi.

Probabilmente l'inefficacia temporanea rispetto al risultato finale, che accompagna l'atto conciliativo, viene confusa con la nullità.

Il punto meriterebbe ulteriori approfondimenti che, a rigore, esulano dalla presente indagine, volendosi nelle presenti riflessioni, limitare ad evidenziare e rimarcare la palese irragionevolezza dell'assunto regionale per il quale la conciliazione non può avere ad oggetto i beni del demanio collettivo.

Se è vero, infatti, che l'atto conciliativo, in qualunque sede resti incardinato (amministrativa o giurisdizionale), deve riguardare necessariamente diritti/beni di natura collettiva, sulla cui qualificazione si discute, è chiaro che non è ragionevole ritenere che quei diritti/beni siano esclusi dalla conciliazione.

Ed è altrettanto irragionevole escludere dall'oggetto dell'atto dispositivo quanto meno un'aspettativa di diritto riferibile ad un bene c.d. demaniale, ma già convertito in bene allodiale (sussiste, infatti, l'accertamento dell'uso privato e non più pubblico, non definitivo ma già giuridicamente rilevante).

Un'ultima breve notazione. Va ribadito e rimarcato che la Regione è competente in via amministrativa della procedura delle conciliazioni soltanto se ed in quanto queste si innestino in un procedimento amministrativo; quando, invece, la conciliazione, come quella in *sede materiae*, si innesta in un processo commissariale, ove si esplica la funzione giurisdizionale, la relativa attribuzione appartiene al Commissario su indicato. Pertanto anche da questo versante la nota regionale è inconferente rispetto alla fattispecie in esame [37].

7. – Per quanto riguarda il problema sollevato in ordine alla validità dell'atto di conciliazione n. 531/2009 per quanto attiene al fabbricato, costruito abusivamente e condonato, esso viene ri-

[37] F. MARINELLI, *op. loc. cit.*, ed. 2013.



tenuto giuridicamente inesistente tanto che non risulta menzionato nell'atto conciliativo né al riguardo emerge alcuna notizia dalla nota di trascrizione, neppure nella sezione D.

Si è osservato, in particolare, che, in punto di diritto, mancherebbe l'oggetto del contratto e pertanto il titolo (l'atto conciliativo) non può essere utilizzato come fonte di legittima provenienza del fabbricato (arg. *ex* art. 934 c.c.); ed inoltre, sul piano delle formalità pubblicitarie, è altresì carente la "continuità" prevista e prescritta dall'art. 2650 c.c.

È opportuno preliminarmente osservare che sul punto si è pronunciato il C.N.N. [38] secondo cui l'inerenza del fabbricato al terreno consente di coinvolgere la struttura dell'ente edilizio nella sorte giuridica del terreno stesso, per cui gli effetti della conciliazione si espandono al fabbricato: peraltro questa deduzione trova un saldo fondamento nel disposto dell'art. 934 c.c.

Non va sottaciuto che, a rigore, per effetto del condono edilizio (concessione in sanatoria), il fabbricato, l'area di sedime e le pertinenze sono sottratte, almeno sotto il profilo urbanistico ed ambientale, al regime giuridico dell'uso civico e sono transitati nel patrimonio del possessore.

La "conciliazione" rende più solida l'appartenenza del bene al privato e fa espandere dal terreno al fabbricato la qualificazione giuridica di diritto allodiale equivalente a diritto di proprietà individuale comprendente il potere pieno di godere e quello di disporre *sub condicione*.

8. – Tirando le fila conclusive di quanto già riferito in precedenza, occorre ribadire, in primo luogo, che oggetto specifico ed esclusivo dell'attività conciliativa, strettamente innestata nel processo commissariale e nel correlato procedimento conciliativo di pari oggetto consiste nell'accertamento: della sussistenza di un possesso *uti singuli* del terreno in sé; della esistenza di un diritto d'uso civico (di fonte peraltro incerta) che in concreto da tempo immemorabile non viene esercitato; della inopportunità di mantenere in piedi siffatta situazione il cui ripristino comporterebbe oneri gravosi per la collettività locale. E, dunque, della decisione di liquidarla in conformità all'impianto e alla finalità *ex lege* n. 1766 cit., procedendo ad una conversione della

[38] Cfr. risposta a quesito n. 461-2012/c del 14 dicembre 2012 inedito, a firma di G. CASU. Giova rammentare che in questi ultimi decenni, soprattutto dalla legge urbanistica nota come legge del condono edilizio, la n. 47/1985 cit. vi sono stati consistenti contributi dottrinari che hanno tracciato il collegamento ed i limiti fra la tutela degli usi civici e delle pianificazioni urbanistiche, anche nella previsione del privato che risulti occupatore abusivo e edificatore altrettanto abusivo, che di generazione in generazione ha posseduto l'area e su di essa ha costruito un edificio per soddisfare uno dei bisogni primari della propria famiglia. Si segnalano in merito E. BRUNETTI, *Sulla rilevanza del mutamento di destinazione dei beni demaniali civici*, in *Dir. giur. agr. e dell'ambiente*, 2000, p. 274 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Precisazioni in tema di beni civici e pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1985, p. 295; L. FULCINITI, *Vicende degli usi civici attraverso la legislazione urbanistica ed i piani regolatori*, in *Nuovo dir. agr.*, 1988, 1, p. 35 ss.; L. FULCINITI, *Usi civici: realtà urbanistica e prospettive urbanizzatorie*, in *Riv. amm. rep. it.,* 1989, 12, p. 1880 ss.; A. RALLO, *Diritti di uso civico e pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1985, II, p. 197 ss.



qualificazione del terreno da uso civico (in senso "latamente" demaniale) in proprietà privata a favore dell'occupatore, ancorché abusivo.

Ed è quello che è stato stabilito con il menzionato atto di conciliazione stipulato in data 23 settembre 2009.

In tale contesto processuale e negoziale è rimasto ai margini, e comunque fuori del *thema decidendum,* qualsiasi elemento accessorio al terreno stesso e quindi il fabbricato e le sue aree pertinenziali. E ciò a motivo del fatto che il punto di contrasto del contraddittorio processuale è quello attinente soltanto alla *qualitas soli,* sia per quanto riguarda il permanere o meno della rilevanza pubblicistica della destinazione del terreno, sia per l'eventuale riconoscimento giuridico della sola rilevanza privatistica in senso dominicale, e tanto in conformità al più volte menzionato impianto legislativo incardinato nella *Grundnorm* del 1927.

L'atto di conciliazione, in particolare, provvede a risolvere il problema d'ordine "qualitativo" dell'area, e tutto ciò in coerenza alle previsioni legislative, facendo prevalere il fatto sulla forma, e quindi svincolando il terreno da gravami formali, non più corrispondenti all'attualità storica, anche in termini produttivi [39]; ciò a favore del possessore-occupatore-utilizzatore in via esclusiva del medesimo terreno.

9. – Per quanto attiene alla rilevanza giuridica del fabbricato, la relativa disciplina giuridica si incardina in due precise fonti normative, autonome rispetto alla qualificazione del terreno e direttamente regolatrici della sorte dell'unità edilizia: ci si riferisce in particolare alla legislazione urbanistica, trattandosi di fabbricato "condonato" e alla disciplina del codice civile, trattandosi di un fabbricato che accede al terreno su indicato: rispettivamente l'art. 32, comma quarto, L.U. n. 45/1985 e successive modificazioni ed integrazioni anche regionali [40] e l'art. 934 c.c.

Il quadro normativo statale di riferimento urbanistico del fabbricato, oggetto delle presenti riflessioni, si incardina nella disciplina della sanatoria per il recupero di unità immobiliari costruite abusivamente e più esattamente nell'art. 32, comma quarto, legge u. 28 febbrario 1985, n. 47 [41], e la susseguente disciplina *ex* art. 2 d.l. 18 gennaio 1988 n. 2, convertito in legge 13 marzo 1988, n. 68, nonché *ex* art. 32, comma venticinque, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326 [42].

Da questo impianto normativo si è dedotto che "chi abbia sanato la costruzione realizzata su

---

[39] Oltre alle tematiche produttive sull'agriturismo, si pensa a quella relativa alla raccolta dei funghi: sul punto cfr. L. FRANCARIO, *Raccolta dei funghi, conservazione dell'habitato micetico e diritti d'uso civico*, in *Riv. giur. ambiente*, 1991, 3, p. 487 ss.

[40] Cfr., in particolare, L. R. Lazio 3 gennaio 1986 n. 1, in particolare l'art. 8, anche nella versione più recente *ex* L.R. Lazio 27 gennaio 2005, n. 6.

[41] In dottrina cfr. E. DI SALVO, *op. loc. cit.,* e M. C. ANDRINI, *Usi civici*, *Vita not*., 1991, 808.

[42] In dottrina E. PEREGO, *Edilizia, usi civici e terre civiche*, in Parere al Cons. Not. di Como e Lecco (inedito).



aree demaniali soggette a usi civici è divenuto proprietario superficiario e può disporre a tale titolo della costruzione [43]".

Questo indirizzo è in linea con la stessa lettera della legge che, *expressis verbis*, prevede che dal titolo abilitativo edilizio (la concessione in sanatoria) deriva la "disponibilità dell'uso del suolo, anche se gravato da usi civici" comprensivo "delle pertinenze strettamente necessarie" sia pure nei limiti e con le modalità prescritte dalla legge stessa (cfr. art. 2 d.l. n. 2/1988 cit.).

Questa disciplina evoca il disposto dell'art. 32, comma quarto, cit. in base al quale la concessione edilizia in sanatoria comporta "l'uso del suolo su cui insiste la costruzione".

È evidente che l'uso e la disponibilità da parte del possessore (ancorché di mero fatto) del fabbricato, dell'area di sedime e dell'area pertinenziale trovano la loro fonte normativa a partire dalle menzionate norme statali e il titolo, da cui conseguono i diritti suindicati, è costituito dal rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria [44].

Questo titolo, *ex converso*, e cioè dal versante della disciplina afferente l'assetto territoriale ad uso collettivo (demanio civico), implica la sicura conversione della qualificazione giuridica delle menzionate unità immobiliari (fabbricato, area di sedime e pertinenze) da beni coinvolti in usi civici a beni di natura privatistica perché il loro uso e la loro disponibilità viene riconosciuta al solo occupatore-possessore in quanto destinatario della concessione edilizia in sanatoria.

Anche il quadro normativo regionale si esprime in modo coerente a quello nazionale. Infatti l'art. 8 della L.R. Lazio n. 6/2005, nel prevedere la facoltà di alienare "i terreni di proprietà collettiva d'uso civico" a favore degli occupatori se i terreni risultano già edificati (sulla base di legittima autorizzazione o concessione o permesso di costruire oppure sulla base di sanatoria edilizia), precisa che l'alienazione dei terreni "deve interessare il suolo su cui insistono le costruzioni e le relative superfici di pertinenza".

L'oggetto di tale procedimento alienativo non è la costruzione ma l'area di sedime e l'area pertinenziale, le uniche ad evidenza collettiva nella *materia qua*, con esclusione (anche logica) della costruzione.

Si tratta della stessa logica sistematica che supporta l'attività negoziale conciliativa in esame: è un valore sistemico confortato anche – e con maggiore chiarezza – dalla menzionata disciplina regionale.

Da questo impianto normativo emerge che l'uso civico è decisamente orientato verso l'estinzione [45] e consente che, al suo posto, subentri un diritto di "uso" singolare accompagnato dal correlato diritto di disporne.

---

[43] E. PEREGO, *op. cit.*, 14.

[44] Va precisato che il rilascio del menzionato titolo abilitativo edilizio è subordinato "alla disponibilità dell'ente proprietario a concedere onerosamente, alle condizioni previste dalle leggi statali o regionali vigenti, l'uso del suolo su cui insiste la costruzione" (art. 32, comma quarto, legge n. 47/1985 cit.).

[45] La legislazione lombarda è decisamente orientata a considerare estinto il diritto di uso civico in caso di costruzione conforme al piano regolatore regionale (cfr. legge 16 maggio 1986 n. 13). In dottrina L. FULCINITI, *I beni di usi civici nelle previsioni urbanistiche delle leggi regionali*, in *Riv. giur. edil.*, 1988, p. 204 ss.



Ulteriore conseguenza è che nel momento in cui si è proceduto alla stipula del contratto conciliativo della controversia, il fabbricato non poteva né quindi doveva essere dedotto ad oggetto della conciliazione in quanto estraneo alle vicende conciliative processuali e sostanziali, le quali non potevano che essere finalizzate alla liberazione dei soli terreni dai vincoli collettivi.

Inoltre, considerato che le predette unità immobiliari, all'epoca della stipula dell'atto conciliativo, appartenevano al patrimonio del ricorrente (che ne poteva usare e disporre) donde la collettività locale, non avendone più l'uso (in senso civico), non poteva disporne, appare logico dedurre che il Comune, in rappresentanza delle collettività locale, non aveva *legitimatio ad negotia* e *ad acta,* per trattare negozialmente su un oggetto non pertinente all'uso civico né appartenente alle collettività locali rappresentate dal menzionato Ente locale.

Consegue, infine, che, anche da questo versante, l'atto conciliativo e la relativa verbalizzazione sono validi ed efficaci, e risulta, così, confortata la tesi avanzata nel merito della vicenda in esame.

10. – Acquisita la consapevolezza che oggetto dell'atto conciliativo è il terreno in quanto destinato ad uso civico e ritenuto che il fabbricato oggetto di condono edilizio ha un suo proprio regime giuridico diverso dal vincolo pubblicistico del suolo su cui il fabbricato medesimo insiste, occorre ora stabilire il collegamento tra fabbricato e terreno soprattutto ai fini dell'accertamento del grado e dei limiti di operatività del principio di accessione *ex* art. 934 c.c., principio che è espressione della più ampia regola, immanente al sistema, per la quale *accessorium sequitur principale* [46].

In precedenza sono state dedicate rapide riflessioni sull'applicabilità del meccanismo operativo dell'art. 934 c.c. anche nella fattispecie in esame.

Occorre considerare due situazioni cronologiche distinte: quella anteriore alla conciliazione e quella successiva alla stipula dell'atto di conciliazione.

Nella prima fase, che precede la conciliazione, occorre distinguere il regime giuridico del fabbricato nel periodo precedente la sanatoria rispetto a quello successivo, al fine di accertare se e quanto scatta il meccanismo operativo dell'accessione.

a.1) La posizione del fabbricato "non sanato" è giuridicamente inesistente.

Prima della sanatoria il fabbricato apparteneva al regime giuridico dell'abusivismo edilizio e come tale esposto alla sanzione della demolizione e, per alcuni profili, costituente corpo di reato, in quanto frutto di un illecito urbanistico.

In tale contesto il fabbricato era esistente in fatto ma non lo era sul piano giuridico per cui, a

[46] Cfr. A. GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, in *Trattato dir. civ. e comm*., diretto da A. Cicu e F. Messineo, VIII, 2, Milano, 1995, p. 757 ss.



rigore, non poteva essere considerato idoneo sia al fenomeno dell'accessione e sia a quello della eventuale negoziabilità (anche conciliativa): arg. *ex* artt. 17 e 40 L.U. n. 47/1985, e art. 47 T.U. Ed. d.p.r. n. 380/2001.

Pertanto, in concreto, non era ipotizzabile l'operatività del meccanismo *ex* art. 934 c.c. neppure a vantaggio del terreno gravato da uso civico (lo precludeva la dequalificazione abusiva del bene), né poteva essere dedotto ad oggetto della eventuale conciliazione (lo precludeva l'inesistenza giuridica del bene o comunque la sua non commerciabilità trattandosi di un oggetto *extra commercium*).

Ad ogni buon conto, non era neppure ipotizzabile l'applicabilità del principio di accessione ex art. 934 c.c. considerando l'ipotesi della espansione del vincolo civico dal terreno al fabbricato. L'illiceità, che caratterizza l'opera, impedisce il processo di estensione del diritto d'uso civico al fabbricato, purché non sussiste giuridicamente o comunque dequalificato sul piano giuridico.

In conclusione si deve dedurre che, in caso di accertamento della mancata concessione edilizia in sanatoria, il risultato giuridico è identico alla situazione testé descritta, e cioè di un'opera edilizia giuridicamente inesistente e come tale non deducibile ad oggetto di qualunque attività negoziale e/o amministrativa, sia pubblica sia a maggior ragione privata.

a.2) La posizione giuridica del fabbricato urbanisticamente "sanato".

Alla luce delle disposizioni urbanistiche sopra segnalate, ed in particolare dell'art. 32 della legge n. 47/1985 cit., riletto nel suo completo aggiornamento normativo[47], e sul presupposto che siano state rispettate tutte le condizioni ivi previste, è evidente che il fabbricato, oggetto della sanatoria, ha comportato, per il patrimonio del soggetto destinatario del condono (già occupatore e fruitore esclusivo del sito), l'acquisizione di un diritto reale individuale comprensivo anche della disponibilità della superficie occupata dalla costruzione e delle pertinenze strettamente necessarie alla stessa[48].

In sostanza, l'area di sedime, già facente parte dell'area vincolata ad uso civico, a seguito della sanatoria edilizia del fabbricato, si è sganciata dal regime giuridico del vincolo pubblicistico per far parte del patrimonio di chi ha realizzato l'opera edilizia.

In virtù di ciò scatta il meccanismo operativo dell'art. 934 c.c., perché il fabbricato risulta

---

[47] Lo si può esaminare in G. CASU e G. LAURINI, *Codice del Notariato*, Milano, 2005, 1527-1528.

[48] Interessanti, a tal proposito, le riflessioni di E. PEREGO, *Edilizia, usi civici e terre civiche*, cit. Questo A., in sede di interpretazione dell'art. 32, comma venticinque, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326, ha sostenuto che "[…] chi abbia sanato la costruzione realizzata su aree demaniali soggette ad usi civici è divenuto proprietario superficiario e può disporre a tale titolo della costruzione". Per *incidens* occorre precisare che questi effetti postulano il rilascio della concessione o autorizzazione in sanatoria previo assenso regionale. La mancanza di tale assenso inficia la sanatoria medesima ed il fabbricato ripiomba in una situazione di estraneità alla circolazione giuridica perché non conforme alla legislazione urbanistica sopra menzionata.



costruito su una area non più pubblica ma privata, e perché è partecipe di un *jus in re propria* sul bene-area, *jus* che si espande anche al fabbricato "legalizzato".

Il titolo di acquisto per l'area si incardina nella previsione normativa di tipo urbanistico sopra richiamata, mentre per il fabbricato il titolo di acquisto è agganciato ad una diversa fonte, e cioè alla previsione acquisitiva *ipso jure* ed a titolo originario, ai sensi dell'art. 934 c.c. [49].

Quando si giunge alle soglie della procedura conciliativa, tenuto conto che questa è deputata a risolvere il conflitto sulla sussistenza o meno della destinazione d'uso civico, è evidente che l'area di sedime e le aree pertinenziali non sono più gravate da uso civico essendo state già "apporzionate" a favore del possessore del fabbricato "condonato".

Un dato è certo. A prescindere dalla qualificazione della situazione giuridica soggettiva del diritto reale afferente il suolo ed il fabbricato, se cioè di proprietà privata o di altra forma di diritto reale (ad es. diritto d'uso), deve constatarsi che, a seguito della menzionata sanatoria edilizia, il diritto d'uso civico della collettività locale è arretrato, lasciando spazio (anche di legittimità) alla occupazione privatistica dell'area di sedime, del fabbricato e delle correlate pertinenze strettamente necessarie.

Si è così passati da una fruizione collettiva, rimasta *ab immemorabile* astratta dalla realtà e quindi non più in fatto destinata a soddisfare gli interessi generali della popolazione locale, ad una fruizione sganciata da quella e divenuta privata, fruizione *ab initio* abusiva ma, con la sanatoria suindicata, resa legittima dalla legge.

Conseguenza di tutto ciò è che il fabbricato non può essere dedotto ad oggetto dell'atto di conciliazione perché estraneo, anche in tal caso, alla vicenda liquidativa degli usi civici.

Per quanto riguarda la fase successiva alla conciliazione, si è già precisato, nelle pagine precedenti, che il peculiare oggetto dell'attività conciliativa, riguarda la qualificazione e la funzionalizzazione del terreno, per cui il fabbricato esula *ex jure* dall'attività negoziale propria dell'atto di conciliazione.

In altre parole il fabbricato non può essere dedotto ad oggetto della "transazione", perché la causa del negozio "transattivo" risiede solo nello scopo di rimuovere il gravame dell'uso civico, e nel riconoscere che l'area, già d'uso civico, resta di definitiva appartenenza del patrimonio del privato-occupatore, transitando dalla situazione giuridica di uso collettivo a proprietà allodiale. Ciò in sintonia non solo con la previsione normativa dell'art. 29 legge n. 1766/1927 cit., che non a caso esplica una funzione liquidativa dell'uso civico, ma anche con quanto documenta lo stesso verbale di conciliazione del 23 settembre 2009 che per l'appunto, al primo comma dell'art. 2 enuncia l'accertamento di un possesso esclusivo del conciliato e nel secondo comma il riconoscimento della "piena ed esclusiva proprietà a Tizio.

Conseguito questo riconoscimento, definitivo o condizionato, tutto ciò che accede al terreno

[49] In tal senso le riflessioni di E. PEREGO, *op. loc. ult. cit.* In sintesi la sanatoria edilizia *ex lege* 24 novembre 2003, n. 326, abilita all'acquisto della proprietà superficiaria a favore del possessore del fabbricato, ferma restando la natura demaniale (d'uso civico) terreno circostante.



ricade *ex jure* nella sfera dominicale del terreno medesimo e cioè appartiene al patrimonio del conciliato a titolo di "proprietà piena ed esclusiva". Infatti, ritenuto che la costruzione ricade sul terreno oggetto della conciliazione, è agevole dedurre che il fabbricato stesso ricade nella sfera patrimoniale del conciliato ai sensi e per gli effetti dell'art. 934 c.c.

Il fondamento giustificativo di tale acquisto sta appunto nella volontà della legge e cioè nel meccanismo operativo del principio di accessione previsto dal citato art. 934 c.c. e non nel negozio conciliativo. Va ribadito, pertanto, che trattasi di un acquisto fondato sulla legge ed è a titolo originario e non si incardina eziologicamente nel negozio "transattivo".

Peraltro, la circostanza più volte richiamata che l'oggetto del contendere si incardina nella qualificazione giuridica del terreno con l'accertamento del permanere o meno del vincolo di destinazione a favore della collettività locale, e che l'atto conciliativo non poteva non avere per oggetto la stessa materia del contendere, conforta l'assunto che il fabbricato non rientrava in quell'oggetto (artt. 1, 27, 29 e 31 legge n. 1766/1927) e che è riservato alla legge regolare la sorte giuridica del fabbricato stesso (art. 934 c.c.), posto fuori del negozio conciliativo.

11. – Queste ultime riflessioni in merito alla diversità del tipo di titolo acquisitivo del diritto reale sulle unità immobiliari in esame, consentono di individuare una soluzione al problema prospettato – e conseguente ai rilievi formulati – avverso le formalità pubblicitarie utilizzate [50] poiché carenti dell'indicazione del fabbricato.

È stato rilevato, infatti, che nel verbale di conciliazione non risulta menzionato il fabbricato, per cui in sede di futura attività negoziale alienativa del terreno e del fabbricato, mancherebbe per quest'ultimo il titolo idoneo al rispetto del principio di continuità previsto e prescritto dall'art. 2650 c.c.

Si è dimostrato, in contrario, nelle pagine che precedono, che il fabbricato risulta acquisito al patrimonio del conciliato ai sensi dell'art. 934 c.c., si tratta cioè di un acquisto a titolo originario e non a titolo derivativo.

Invero è la legge che costituisce il *titulus adquirendi* mentre il possesso fissa il *modus adquirendi*. Il tutto a titolo originario senza alcuna inferenza negoziale di tipo derivativo.

Non esiste, dunque, un trasferimento da un dante causa ad un avente causa, che, poi, nella fattispecie in esame, non è neppure ipotizzabile: infatti non può essere trasferito un diritto d'uso civico dal patrimonio della collettività ad un patrimonio del privato, sì da consentire l'ipotizzabilità di una continuità fra due titolarità peraltro "naturalmente" inconciliabili fra loro.

---

[50] In ordine all'applicabilità delle regole stabilite dal sistema delle formalità pubblicitarie alla materia degli usi civici cfr. G. PERICA, *Trascrizione, usi civici e demanio collettivo*, in *Nuovo dir. agr.,* 1998, p. 138 ss.; B. DEL VECCHIO, *Profili di pubblicità degli usi civici*, in AA.VV., *Di alcune forme speciali di pubblicità*, ricerca diretta da G. Mariconda, Napoli, 2008, p. 155 ss.; e più recentemente cfr, G. DI MARCO, *Usucapione e trascrivibilità del verbale di conciliazione*, in *Corriere merito*, 2012, p. 255 ss.



Orbene è *in re ipsa* che, nelle fattispecie acquisitive a titolo originario dei diritti reali, non opera il principio di continuità, come la logica impone e come una diffusa esperienza e consolidata tradizione notarile da sempre ha registrato negli atti ricevuti o autenticati da notaio. Consegue che il problema prospettato è, a rigore, insussistente.

A margine di queste riflessioni giova rimarcare che il possesso in sé, com'è noto, non costituisce "titolo" trascrivibile ai sensi e per gli effetti degli artt. 2643 e ss. c.c.

L'argomento critico prospettato, pertanto, non ha fondamento alcuno perché il possesso, implicitamente documentato dal condono edilizio del fabbricato inerente al terreno allodiale, non è – in quanto quiddità di fatto– di per sé titolo idoneo alle formalità pubblicitarie, tanto è vero che non è neppure contemplato nella elencazione (tassativa) dei titoli trascrivibili.

La circostanza che manca un titolo negoziale di trasferimento dipende dal fatto che è la legge a stabilire l'acquisizione del bene/fabbricato al patrimonio dell'usuario/possessore: non è, quindi, la volontà negoziale che consacra il *titulus adquirendi* ma è la legge che, elaborando il principio dell'accessione ed il suo automatismo operativo, consacra l'acquisto del diritto reale (proprietà o altro diritto reale) a titolo originario.

Peraltro l'atto conciliativo non può assolvere a questo compito di circolazione del bene-fabbricato, perché, come si è precisato in precedenza, l'atto "transattivo" afferisce, anche causalmente, alla circolazione di situazioni patrimoniali diverse, e più esattamente alla qualificazione del bene-terreno ed al suo permanere, in tutto o in parte, nell'orbita dei vincoli propri dell'uso collettivo.

In ultima analisi, per una ulteriore precisazione conclusiva, la fonte costitutiva del diritto di proprietà sul fabbricato risiede nella volontà della legge che assegna alla proprietà del terreno (tale riconosciuta nell'atto di conciliazione) anche la proprietà del fabbricato, giusta il menzionato automatismo normativo stabilito *ex* art. 934 c.c.

In definitiva la legge ed il possesso non appartengono alla categoria dei "titoli" trascrivibili ai sensi e per gli effetti dell'art. 2643 e ss. c.c. con la conseguenza che non è pertinente invocare il principio della continuità, se vero, come lo è, che l'art. 2650 c.c postula la continuità fra titoli trascrivili, mentre nella fattispecie in esame una tale evenienza non ricorre.

È *jus receptum* che questa circostanza non impedisce la possibile alienazione del terreno con il sovrastante fabbricato condonato, essendo sufficiente richiamare la diversa titolazione: a) del terreno derivante dalla conciliazione approvata o in corso di approvazione; b) e del fabbricato derivante dall'art. 934 c.c. e/o dal possesso comprovato dalla concessione o dall'autorizzazione edilizia in sanatoria.

Occorre rimarcare che nella tradizione notarile, come si è già accennato in precedenza, è diffusa, in mancanza di titoli legali di provenienza, la prassi di inserire una clausola con la quale la parte alienante dichiara la presenza di un acquisto a titolo originario per il quale non sussiste l'obbligo della trascrizione e della voltura catastale (ad esempio perché per il bene sussiste un'usucapione di fatto, non dichiarata con sentenza; oppure perché sussiste un acquisto *ex lege*



per il principio dell'accessione, qual è la fattispecie in esame; oppure perché l'acquisto si incardina in una destinazione del padre di famiglia, e così via).

12. – È opportuna, infine, una rapida riflessione sulla procedura seguita per integrare il *quantum* del pattuito, dove restano distinti il valore del terreno senza il fabbricato e quello del terreno con il fabbricato.

L'osservazione critica formulabile è che, a rigore, l'incremento economico doveva essere stabilito in sede di atto di conciliazione, e quindi occorreva stipulare un nuovo atto, di natura rettificativa ed integrativa del primo, da consacrare in una nuova verbalizzazione davanti al commissario giudizialmente competente in materia, e tanto sulla base del possibile collegamento negoziale (necessario) fra primo ed (eventuale) secondo verbale.

Si è invece adottata una procedura più sbrigativa, coinvolgente solo le parti del contratto, attuativa della piena finalità economica correlata all'incremento valoriale del terreno in conseguenza dell'acquisita consapevolezza della presenza in sito di un fabbricato condonato a favore del "possessore" dell'edificio, urbanisticamente legittimato a tanto.

La replica a questa prospettiva critica è agevole, per tre motivi fondamentali.

Innanzi tutto, come si è ampiamente dimostrato in precedenza, il fabbricato non è stato oggetto di conciliazione perché non era e non è oggetto di liquidazione: è un bene *extra moenia* rispetto agli usi civici.

In secondo luogo, ed a rigore, l'atto conciliativo non ha natura di contratto alienativo/transattivo di un diritto civico, donde l'inapplicabilità della logica del corrispettivo, bensì natura di negozio di accertamento dello *status quo* del solo terreno, poiché qualificato di uso civico ma utilizzato in via esclusiva da un singolo occupatore.

La conciliazione "accerta" questo profilo esistenziale del terreno e decide, pattiziamente, il riconoscimento di un diritto di proprietà privata al posto del diritto di uso civico non più praticato né economicamente adeguato a soddisfare esigenze d'ordine "collettivo", e tanto in virtù di un *input* normativo urbanistico di cui si è fatto cenno in precedenza.

In terzo luogo, ed in via latamente subordinata, ritenuta l'eventuale natura di indennità per liquidazione dell'uso civico, e ammesso (ma non concesso) che il fabbricato debba essere investito dalla procedura liquidativa, a rigore non occorre un ulteriore formale atto di conciliazione, avendo il primo già esaurito e consumato il suo compito istituzionale: in sostanza è stata adottata una procedura semplificata di natura contabile (l'integrazione di una somma di danaro rispetto a quella già versata).

In linea di diritto, non è stata una scelta limpida e quindi non è condivisibile, perché il fabbricato non ha avuto alcun rilievo giuridico né economico nell'assetto degli interessi in gioco ed è difficile reperire una giustificazione causale appropriata.



13. – Si è avuto occasione di constatare che la lite si è risolta in via negoziale e cioè attraverso un'attività conciliativa prevista e regolata dall'art. 29, comma terzo, della legge n. 1766/1927 cit [51].

Si è anche affrontato il problema collaterale della sorte del fabbricato e delle sue pertinenze, stabilendo una correlazione della disciplina liquidativa del terreno vincolato ad uso civico con la legislazione urbanistica riguardante il fabbricato [52] ed il tutto nel quadro sistematico offerto dalla disciplina del diritto civile in sede di applicazione del principio *ex* art. 934 c.c. [53].

A questo punto è possibile dare risposte e formulare le opportune repliche ai rilievi critici sopra enunciati, seguendo, per comodità espositiva, l'ordine descrittivo indicato nel paragrafo 1. 2 che precede.

In ordine al primo rilievo critico si è osservato che "nel verbale di conciliazione del 23 settembre 2009 R.G. n. 292/2006, cronologico n. 531 le parti riconoscevano congiuntamente la piena ed esclusiva proprietà del solo terreno e non del fabbricato sullo stesso insistente".

L'osservazione non è giuridicamente fondata perché, come si è dimostrato nelle pagine precedenti, il fabbricato non poteva e non doveva essere dedotto ad oggetto della pattuizione conciliativa per due ordini di motivi.

Infatti, stante il condono edilizio, l'area di sedime unitamente a quella di pertinenza del fabbricato è stata assegnata *ex lege* (art. 32 L.U. n. 47/1985) al patrimonio del privato richiedente il condono, sottraendola al regime pubblicistico originario.

È evidente allora che, in termini civilistici, o si è costituita per legge una proprietà superficiaria oppure, più semplicemente, è scattato il meccanismo operativo dell'art. 934 c.c. a favore dell'occupatore-possessore *jure privatorum* dell'area di sedime e di quella pertinenziale. Nell'un senso o nell'altro, al momento dell'intervento in giudizio del ricorrente, l'area di sedime, il fabbricato e le stesse pertinenze immobiliari non facevano più parte del regime giuridico degli usi civici e come tale non deducibili ad oggetto del processo.

Se, quindi, la procedura conciliativa era ed è istituzionalmente inerente al rapporto processuale pendente, e se l'atto conciliativo era ed è finalizzato alla risoluzione della controversia

---

[51] Va ribadito, in questa sede, che l'atto conciliativo, attesa la sua finalità sostanzialmente risolutiva della *litiscontestatio*, come si è visto, attende all'accertamento dell'esistenza di ditti d'uso civico non più esercitati, al contestuale accertamento dell'occupazione dell'area da parte di un privato per gli usi esclusivi dei propri interessi ed al riconoscimento dell'insorgere di un diritto reale di proprietà piena ed esclusiva a favore dell'occupatore-fruitore-possessore di fatto dell'area già deputata ad uso civico (cfr. in tal senso, ed esattamente, il verbale di conciliazione in oggetto).

[52] Ci si riferisce alla disciplina della L.U. n. 47/1985, ed in particolare all'art. 32 cit.

[53] Va evidenziato e rimarcato che attraverso la sanatoria edilizia – già prima della conciliazione – si è attuata la privatizzazione dell'area di sedime del fabbricato e delle sue pertinenze, perché il tutto viene sottratto all'uso collettivo ed affidato all'uso del privato destinatario della concessione o autorizzazione in sanatoria (condono edilizio). Pertanto ritenuta la privatizzazione dell'area di sedime, scatta per l'opera edilizia il meccanismo operativo dell'art. 934 c.c. con la conseguente inidoneità di questo ad essere oggetto dell'atto conciliativo (il fabbricato, infatti, ed a rigore, era già penetrato nel patrimonio esclusivo della parte privata del rapporto in conciliazione).



giudiziale, appare evidente che il fabbricato insistente su quella parte di area di sedime non poteva e non doveva essere deducibile ad oggetto dell'atto conciliativo suddetto, essendo irrilevante sulla questione in esame.

Inoltre non va disatteso che oggetto specifico della *liticontestatio* è stato l'accertamento della sussistenza o meno del diritto della collettività locale e la sua consequenziale liquidazione. Trattasi, come si è già precisato, dell'accertamento della *qualitas soli*, che nella economia dei valori processuali prevale ed assorbe tutti gli altri aspetti: e tanto in linea con la logica della *vis legis* per il riordino e per la liquidazione dei diritti d'uso civico.

A questa logica è ispirato, anche in senso letterale, il testo normativo emergente dal combinato disposto degli artt. 1, 27, 29 e 31 legge n. 1766/1927.

Pertanto, tutto ciò che esula da siffatta qualificazione non appartiene alla *causa petendi* e resta estranea al *petitum*: questa non appartenenza e questa estraneità poi hanno coinvolto anche la procedura conciliativa e l'atto "transattivo": tanto è vero che solo la qualificazione giuridica del "suolo" è stata oggetto del contendere e non gli eventuali elementi accessori come il fabbricato.

In conclusione, anche per questo ulteriore profilo, è stato corretto non dedurre ad oggetto dell'atto conciliativo il fabbricato in parola.

In ordine al secondo rilievo si è osservato che "di tale fabbricato non risulta alcuna traccia nella stessa nota di trascrizione".

È agevole replicare che, come accennato, se il fabbricato non costituisce oggetto della contesa e, per ciò, non poteva essere dedotto ad oggetto dell'atto conciliativo, per le stesse ragioni non doveva essere indicato nella domanda di trascrizione.

Peraltro si è chiarito in precedenza che l'acquisizione dell'area di sedime, del fabbricato e delle sue pertinenze al patrimonio del privato è avvenuto per effetto di una "estrapolazione" dei terreni dal regime pubblicistico degli usi civici e di un loro inserimento in un regime singolare, di taglio privatistico, e ciò per effetto del concorso della disciplina urbanistica (in tema di condono edilizio) con la disciplina civilistica (in relazione all'operatività del principio di accessione).

Orbene, e comunque, la legge ed il possesso di fatto non costituiscono di per sé titolo trascrivibile perché non rientrante fra quelli negoziali, giudiziali e amministrativi oggetto delle formalità pubblicitarie *ex* art. 2643 e ss. c.c.

Anche per questo profilo è stato corretto non dedurre ad oggetto della nota di trascrizione il fabbricato.

In ordine al terzo rilievo si è osservato che "tale circostanza [54] rileva in punto di diritto, come carenza dell'oggetto del contratto". È altrettanto agevole replicare che, come per il processo, l'oggetto del contratto è la *qualitas soli*, e più esattamente l'accertamento della presenza di un

[54] Ci si riferisce ovviamente alla menzionata circostanza della mancata indicazione del fabbricato nel verbale di conciliazione e nella pedissequa nota di trascrizione.



diritto d'uso civico, "di fatto" non più esercitato ma esistente solo su un piano "formale" (in sostanza non più utile alla collettività, anzi sarebbe dannoso per questa anche la scelta dell'eventuale suo ripristino [55], così è evidente che il fabbricato – anche da questo versante – non doveva essere dedotto ad oggetto del contratto ovvero la "realità del terreno" e non dei suoi eventuali accessori.

In ordine al quarto rilievo si è osservato che "la mancata indicazione del fabbricato comporta una mancanza di continuità delle trascrizioni, per il fatto che, dall'indagine ipotecaria, risulta il trasferimento dal Comune al ricorrente del solo terreno e non di detto fabbricato".

L'osservazione critica è supportata dalla evidenza che in mancanza di uno specifico *titulus adcquirendi* si incide sulla consequenzialità logica dei titoli di trasferimento dal *dante causa* all'*avente causa.*

Purtuttavia, sulla base di tutto quanto evidenziato in precedenza, può replicarsi sottolineando che il principio della continuità delle trascrizioni *ex* art. 2650 c.c. non trova ingresso in questa fattispecie complessa perché il titolo di acquisto è fondato sulla legge (art. 32 legge urbanistica e art. 934 c.c., con le modalità operative di loro appartenenza) e pertanto l'acquisto al patrimonio del ricorrente è a titolo originario e non derivativo.

Consegue che, nella prassi e cioè del redigere l'atto di vendita dal conciliato a terzi, è legittimo far riferimento a siffatto acquisto a titolo originario per il fabbricato e le sue pertinenze insistenti sul terreno, con gli estremi del condono edilizio (ove sussistente) che l'accompagnano, mentre per il terreno si farà riferimento al verbale conciliativo già trascritto, il tutto com'è d'uso della consolidata e rituale esperienza negoziale.

Ulteriore considerazione: se l'atto di conciliazione è stato omologato dalla Regione, i beni (terreni e fabbricato) sono definitivamente disponibili; se non è stato ancora omologato, la predetta disponibilità sussiste ai sensi dell'art. 1357 c.c. ancorché l'effetto finale del contratto è sospensivamente condizionato all'evento dell'approvazione regionale.

Tirando le somme di quanto ricostruito sul piano teorico e di quanto riferito sul terreno delle repliche avverso la tesi contraria alla stabilità di atti alienativi del terreno e del fabbricato come quelli su indicati, può sostenersi la validità di un rogito notarile che attui e documenti la vendita contestuale del terreno (conciliato) e del fabbricato (condonato) da parte del conciliato a terzi.

Occorre, infatti, tener distinte le due situazioni giuridiche afferenti la prima il terreno e la seconda il fabbricato.

In ordine al terreno, l'esito positivo della conciliazione ha comportato la conversione del-

[55] In tal senso si pronuncia il preambolo del verbale di conciliazione per il quale: a) il Comune aveva provveduto ad accertare che l'area apparteneva alla collettività del Comune stesso; b) che il terreno non potesse comunque essere destinato ad attività agro-silvo-pastorale stante il mutamento del possesso di fatto (dalla collettività ad un singolo utente); c) che in ogni caso l'esito del giudizio sfavorevole per il Comune avrebbe costretto ad oneri risarcitori notevoli; d) infine, la legge n. 1766/1927 consentiva, come tutt'ora consente, di chiudere la controversia tramite conciliazione. Di qui la scelta di questo procedimento perché utile alla collettività.



l'area demaniale in bene allodiale, facendola transitare dal patrimonio civico della collettività locale nel patrimonio privato del conciliato.

Se l'atto conciliativo è stato approvato dalla Regione, la conciliazione ha efficacia definitiva, tenuto conto che l'attività negoziale di conciliazione ha conseguito il suo effetto finale. Se l'atto conciliativo non è stato ancora approvato dalla Regione, la conciliazione produce solo effetti negoziali [56] o comunque situazioni giuridiche di aspettativa in attesa che si verifichi l'evento futuro ed incerto incardinato nell'approvazione regionale.

Nell'un caso e nell'altro è coerente al sistema positivo stipulare un atto di compravendita, con pienezza di validità e di efficacia definitiva se l'omologa regionale già sussiste; oppure con efficacia attenuata nell'altro caso perché si è in attesa della menzionata approvazione, la quale, come si è visto, gioca il ruolo di elemento sospensivamente condizionante della fattispecie negoziale in esame.

Questa seconda opzione è legittimata dal principio sotteso al disposto dell'art. 1357 c.c. Nell'atto alienativo sarà, ovviamente, consacrata in una apposita clausola la menzionata condizione e la sua pendenza, anche ai fini dei conseguenti adempimenti pubblicitari.

Per quanto attiene al fabbricato, costruito su terreno d'uso civico ed oggetto di condono edilizio, lo stesso ha già subìto urbanisticamente una modifica consistente perché l'area di sedime, le pertinenze e la costruzione sono sottratte al vincolo d'uso civico (peraltro di per sé incompatibile con l'uso singolare a favore del possessore condonato).

A seguito della conversione dell'intera area d'uso civico in diritto di proprietà privata per effetto dell'atto conciliativo, il fabbricato e le sue pertinenze entrano "civilisticamente" nel patrimonio privato per effetto del meccanismo acquisitivo dell'accessione *ex* art. 934 c.c.

Ne consegue che, ai fini della menzione del titolo di provenienza, si fa constare che non si rinviene l'obbligo di trascrizione: l'acquisto è, infatti, a titolo originario e viene stabilito dalla legge giusta il combinato disposto degli artt. 32 legge n. 47/1985 e 8 L.R. Lazio n. 6/2005.

In questa sede ci si è riferiti ad una fattispecie trattata dalla Regione Lazio, la cui nota interpretativa è stata sottoposta ad una rilettura critica con i risultati sopra esposti, ma è da ritenersi che le considerazioni e le tesi qui sostenute possano investire l'intero sistema delle conciliazioni come previste e regolate dalla legge, più volte menzionata, sul riordino e sulla liquidazione degli usi civici.

---

[56] Sul piano teoretico cfr. P. PERLINGIERI, *I negozi su beni futuri. I. La compravendita di «cosa futura»*, Napoli, 2010.