

ANTONIO D'URSO

La validità degli atti di trasferimento dei beni in proprietà collettiva ai sensi della legge n. 168/2017

1. Breve inquadramento sistematico

Non è nuovo al nostro ordinamento il sintagma “usi civici”, identificando questo una realtà complessa che affonda le proprie radici in secoli di lavoro e di sfruttamento della terra da parte delle collettività per il proprio sostentamento. Numerosi, nel corso degli anni, i tentativi di inquadrare sistematicamente tali diritti e di definirne in maniera esaustiva il contenuto, il quale sfugge da una chiarezza ampiamente ricercata nel passato e tuttora oggetto di ricerca.

Alla base dello studio della materia si pone la distinzione tra usi civici cc.dd. in senso stretto e proprietà collettive, distinzione che, in passato, si potrebbe dire essere stata oggetto di ambiguità in ragione di un omnicomprensivo uso del sintagma “usi civici” adottato dal legislatore con la legge di unificazione. Gli usi civici, in realtà, definiscono i diritti reali di godimento e d'uso¹ esercitati da una collettività su un terreno di altrui proprietà. Le proprietà collettive, al contrario, descrivono diritti dominicali di cui la collettività risulta titolare. Agevole, dunque, comprendere la distinzione tra i due istituti che, seppur appartenenti alla medesima categoria dei diritti collettivi, si distinguono per le differenti caratteristiche che ineriscono gli stessi. La titolarità di tali diritti spetta ad una collettività, non secondo le regole della comunione civilistica ex art. 1100 cod. civ.², ma sulla base di un vincolo di natura pubblicistica, il quale rende

¹ È stato correttamente osservato che la realtà dei diritti di uso civico è “atipica” in quanto essi si presentano quale forma di dominio collettivo pieno, limitato tuttavia alle sole *utilitates* cui lo stesso diritto è preordinato, prescindendo dal diritto di proprietà individuale che spetta al titolare del fondo; F. Marinelli, *Gli usi civici in Trattato di diritto civile e commerciale diretto da A. Cicu e F. Messineo*, Milano, Giuffrè, 2013, 204.

² V. Cerulli Irelli, *Apprendere «per laudo», saggio sulla proprietà collettiva in Quaderni fiorentini. Per la storia del pensiero giuridico moderno*, 45, 2016, 301; A. Dominici, *L'espropriazione immobiliare di beni gravati da “usi civici” in Nel labirinto del diritto*, 3, 2022, 43.

indisponibile lo stesso diritto e la qualità di *cives* che da quest'ultimo discende³. Tali caratteristiche, che evidenziano l'indisponibilità del diritto collettivo, suggeriscono l'impossibilità per la collettività titolare di compiere validi atti giuridici che permettano di gestire ed amministrare il diritto ad essi spettante⁴. Al fine di permettere la gestione e l'amministrazione dei diritti spettanti alla collettività, il legislatore ha previsto degli enti che rappresentino la collettività, i quali si occupano di compensare quell'assenza di soggettività giuridica che caratterizza le comunità di abitanti titolari dei diritti collettivi⁵.

È tuttavia fondamentale rilevare come la brevissima ricostruzione accennata in tema di diritti civici non sia frutto del dato normativo, bensì della giurisprudenza. L'impianto costruito dalla legge 16 giugno 1927 n. 1766 (c.d. legge usi civici) non era inizialmente inteso a differenziare il bene in proprietà collettiva dal bene gravato da uso civico. Al contrario, nella sua formulazione letterale, la legge era intesa alla liquidazione dei diritti di uso civico latamente intesi senza porre alcuna differenza sui caratteri del singolo diritto collettivo⁶, ma differenziando la disciplina sulla base della natura pubblica o privata dei beni su cui il diritto insisteva. In altri termini, gli usi civici si sarebbero dovuti dividere in usi insistenti su terre in proprietà pubblica ed usi insistenti su terre in proprietà privata⁷. Per tali ultimi si sarebbe dovuto procedere a dichiarazione entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge a pena di decadenza (art. 3 legge 1766/1927), mentre per le terre in proprietà pubblica e le terre frutto delle

³ Si parla in dottrina di una comunione a mani riunite ovvero di diritto germanico, caratterizzata dall'assenza di quote; V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni'*, Torino, Giappichelli, 2022, 90.

⁴ A. Dominici, *L'espropriazione immobiliare di beni gravati da "usi civici"* cit., 43; G. M. Antonelli, *La circolazione dei terreni gravati da usi civici in Notariato*, 5, 2023, 541.

⁵ Gli enti esponenziali della collettività territoriale hanno, nel corso del tempo, assunto differenti denominazioni a seconda della realtà territoriale e culturale di cui le stesse collettività si fanno portatrici: se nel Mezzogiorno la gestione delle terre civiche è stata rimessa al Comune (in forza di una competenza residuale affidatagli dal legislatore), nelle regioni settentrionali si riscontrano le Regole del Veneto, le Consorzerie piemontesi e le Comunelle del Carso, fino ad arrivare alle Università agrarie nei territori della ex provincia pontificia; A. Dominici, *L'espropriazione immobiliare di beni gravati da "usi civici"* cit., 43.

⁶ È stato osservato come il legislatore dello scorso secolo abbia certamente risentito dell'influenza della precedente legislazione postunitaria, la quale proseguì una lunga tradizione normativa volta alla esclusiva liquidazione dei diritti civici; V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni'* cit., 73.

⁷ L'art. 1 della c.d. legge usi civici, nel tentativo di ampliare quanto più possibile l'ambito applicativo della legge stessa, ne ha prescritto l'applicazione a: «gli usi civici e qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune».

operazioni di liquidazione si sarebbe dovuto procedere ad assegnazione a categoria ex art. 11 legge cit. e successiva sistemazione a norma del capo II della stessa legge.

La prima giurisprudenza che si è formata in materia ha, tuttavia, rielaborato la lettera della legge attraverso la distinzione tra diritto di uso civico *in re aliena* e proprietà collettiva quale diritto civico *in re propria*⁸. Difatti, fin dalla prima applicazione della legge è stato affermato come gli artt. 3 e segg. trovassero applicazione per i soli diritti di uso civico *in re aliena*, insistenti su proprietà altrui, non anche alle proprietà collettive, terre di cui la collettività risulti pienamente titolare⁹. Tale differenziazione ha avuto un relevantissimo impatto sulla costruzione dell'intera materia, sviluppando una categoria giuridica (quella della proprietà collettiva, appunto) che, in passato, tanto nell'impianto della legge quanto nella tradizione giurisprudenziale era sconosciuta¹⁰. La successiva elaborazione della proprietà collettiva e la conseguente natura dominicale quale corollario della stessa ha condotto ad affermarne la imprescrittibilità¹¹. Si sviluppa il diritto degli stessi *cives*, che, quale entità soggettiva collettiva, esercitano sul bene un diritto di natura dominicale tanto *uti singuli* quanto *uti cives*, legittimati pertanto ad agire giudizialmente anche singolarmente a tutela del bene, che resta, ad ogni modo, indisponibile.

Tale costruzione, che si è sviluppata per buona parte del secolo scorso, ha attirato a sé l'interesse di una consistente dottrina che ha assunto differenti posizioni in ordine agli orientamenti interpretativi del Supremo collegio. Una parte della dottrina storiografica ha aspramente criticato tale giurisprudenza, rea di aver spinto troppo oltre la lettera della legge attraverso le sue attribuzioni di giudice nomofilattico¹², ritenendo non condivisibile la scissione operata sui diritti collettivi, unitariamente considerati dalla legge attraverso il sintagma "uso civico". A tale corrente dottrinale si è opposta

⁸ Sul punto, Cass. 5 gennaio 1950 n. 51 in *Giur. Compl. Cass.*, 1950, XXIX, 2, II, ora riportata in massima in L. Acrosso, G. Rizzi, *Codice degli usi civici*, Jandi Sapi Editore, Roma, 1956, 18-19.

⁹ Per tutte Cass. 16 marzo 1948 n. 407 in *Giur. Compl. Cass.*, 1948, XXVII, I, 293, ora in massima in L. Acrosso, G. Rizzi, *Codice degli usi civici cit.*, 25.

¹⁰ Per una attenta disamina delle forme di appropriazione collettiva della terra nella storiografia meno recente cfr. P. Grossi, *Un altro modo di possedere, l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977.

¹¹ Cass. 12 dicembre 1953 n. 3690 in *Giur. Compl. Cass.*, 1953, XXXII, 6, 561, ora in massima in L. Acrosso, G. Rizzi, *Codice degli usi civici cit.*, 47.

¹² G. Astuti, *Aspetti e problemi del riordino degli usi civici in Italia* in *Riv. dir. agr.*, 1954 ora in *Atti del primo convegno agrario di diritto internazionale*, vol. 2, Milano, Giuffrè, 1954, 7 e segg.; U. Petronio, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica* in E. Cortese (a cura di), *La proprietà e le proprietà*, Milano, Giuffrè, 1988, 491 e segg.

autorevole dottrina, la quale non ha mancato di apprezzare lo sforzo scientifico che, soprattutto dopo anni e anni di vigenza della legge, ha consolidato la categoria della proprietà collettiva che, condivisibile o meno, è divenuta indubitabilmente cardine del diritto vivente all'interno della materia¹³. E, difatti, allo stato attuale non può mancarsi di evidenziare come la proprietà collettiva sia parte anche del diritto positivo in ragione della più recente legge 20 novembre 2017 n. 168, la quale ha fatto propri gli orientamenti della quasi secolare giurisprudenza e dei più recenti interventi della Corte costituzionale che hanno sopito definitivamente tale dibattito dottrinale.

La materia, tra l'altro, non ha mancato di subire ulteriori mutamenti anche in ragione di interventi normativi che ne hanno sollecitato lo sviluppo, tra cui i d.p.r. n. 11 del 1972 e d.p.r. n. 616 del 1977 che, trasferendo le funzioni amministrative alla competenza delle Regioni, hanno dato spazio ad una abbondante legislazione regionale, la quale ha trovato un freno solo con i recenti sviluppi della accennata giurisprudenza costituzionale. Quest'ultima ha apportato un fondamentale contributo alla rivalutazione delle terre civiche, trovando il proprio impulso nella sottoposizione a vincolo paesaggistico delle «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», introdotta con il d.l. 27 giugno 1985 n. 312 convertito con modificazioni nella legge n. 431 del 1985 (c.d. legge Galasso), poi trasfusa nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 42/2004). La Consulta, sulla base del nuovo valore assunto dagli assetti fondiari collettivi i quali risultano ora arricchiti dell'interesse pubblico alla tutela del patrimonio paesaggistico, ha accentrato la competenza legislativa in materia ponendola in capo allo Stato, dando risalto all'estesa portata che l'interesse tutelato ha assunto¹⁴.

La consolidazione nell'ordinamento della categoria della proprietà collettiva, tuttavia, ha posto alcuni problemi nella realtà pratica di non agevole soluzione. In primo luogo,

¹³ V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam, 1983, 268-269, nota 17; più recentemente Id., *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni' cit.*, 75.

¹⁴ Delle numerose sentenze che hanno contribuito a tali sviluppi, di particolare interesse è Corte cost. 1° aprile 1993 n. 133 in *Dir. e giur. agraria e dell'ambiente*, 1994, 3, 79 e segg. con nota di U. Petronio, *La Corte costituzionale "timida"*, la quale ha per prima menzionato l'interesse «della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio»; a questa si aggiunge Corte cost. 31 maggio 2018 n. 113 in *Giur. Cost.*, 2018, 1260 e segg. con note di F. Politi, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive?* e di L. De Lucia, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale*, la quale ha definitivamente affermato la esclusiva competenza dello Stato in materia di usi civici e proprietà collettive ex art. 117 co. 2 lettere l) e s) (rispettivamente ordinamento civile e tutela del paesaggio).

si può rilevare come l'applicazione degli artt. 3 e segg. ai diritti di uso civico abbia portato effettivamente ad una sorta di sistemazione delle terre su cui tali diritti insistono, potendo, allo stato, affermarsene l'esistenza in ragione della dichiarazione ovvero della decadenza per mancata dichiarazione, oltre alle numerose liquidazioni operate. Lo stesso non può dirsi per le terre in proprietà collettiva. Queste ultime, in assenza di una procedura positivizzata che ne permetta di accertare la *qualitas*, comportano una situazione di perenne incertezza che può essere messa a tacere solo a seguito di una sentenza con efficacia di giudicato che accerti o meno l'esistenza del diritto civico. Se a ciò si aggiunge il consistente impatto che hanno avuto i meccanismi di urbanizzazione del secolo scorso su tali terre¹⁵, si comprende la difficoltà pratica che può comportare la stipulazione di un contratto di compravendita in assenza di una sentenza definitiva di accertamento: la stipula del contratto di compravendita, complice la stessa costruzione giurisprudenziale della materia, non garantisce la inattaccabilità dell'atto stesso, il quale rischierebbe di essere dichiarato invalido qualora intervenga successivamente una sentenza che accerti l'esistenza di un diritto collettivo sulla terra soggetta a molteplici vicende circolatorie. I caratteri del diritto di proprietà collettiva, tra l'altro, comportano l'impossibilità di tutelare il legittimo affidamento dei terzi che, incolpevolmente, hanno acquistato su tali terre in base ad un titolo solo apparentemente valido. Diviene, dunque, non indifferente una attenta indagine relativa alla invalidità di tali atti di acquisto e la relativa sanzione ad essi comminata.

2. Incommerciabilità e nullità

Il regime di circolazione delle terre in proprietà collettiva è comunemente definito di incommerciabilità relativa. Si parla di incommerciabilità relativa per evidenziare la possibilità di deroga al generico regime di incommerciabilità cui sono sottoposte le terre in proprietà collettiva.

L'assetto normativo vigente, dal quale prescinde, come si è detto, il carattere di indisponibilità insito nel diritto collettivo stesso, pone la norma di riferimento nell'art.

¹⁵ Sul punto cfr. F. Marinelli, *Gli usi civici cit.*, 93 e segg.

12 co. 2 della legge 1766/1927¹⁶, che dispone la necessaria autorizzazione dell'autorità amministrativa all'alienazione delle terre collettive in seguito all'assegnazione a categoria. L'art. 39 del reg. usi civici (R. D. 26 febbraio 1928 n. 332) integra tale ultima norma, definendo il procedimento volto alla valutazione degli interessi coinvolti. Da ultimo, l'art. 3 co. 3 legge 168/2017 si limita a ribadire il suddetto regime di inalienabilità senza incidere significativamente sul precedente quadro.

Nelle norme di riferimento è tuttavia agevole notare come non siano disposte sanzioni in caso di inottemperanza alle suddette procedure, né pare rinvenibile nelle restanti disposizioni alcun riferimento volto a sanzionare il mancato rispetto delle stesse. Unico elemento che appare chiaro dal dettato normativo è la sottoposizione dell'atto di alienazione ad un controllo pubblico volto alla salvaguardia dell'interesse della collettività¹⁷. Difatti, è da imputarsi alla giurisprudenza l'elaborazione dei principi che regolano la patologia negoziale delle terre collettive. La giurisprudenza ha, nel corso del tempo, elaborato differenti orientamenti volti a sancire la nullità assoluta ed insanabile degli atti dispositivi delle terre in proprietà collettiva che non siano preceduti rispettivamente dall'atto di assegnazione a categoria¹⁸ e dall'autorizzazione amministrativa¹⁹ di cui agli artt. 11 e 12 della legge 1766 del 1927.

Sul punto è da segnalarsi come una parte della giurisprudenza abbia qualificato l'invalidità *de qua* come nullità per impossibilità giuridica dell'oggetto²⁰. Altro filone

¹⁶ Cui ora si aggiunge il comma 8-bis dell'art. 3, legge 168/2017, introdotto con d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con mod. dalla legge 20 luglio 2021, n. 108.

¹⁷ C. Alvisi, *Usi civici in Contratto e impresa*, 2005, 2, 858.

¹⁸ Su tutte Cass. 22 novembre 1990 n. 11265 in *Foro it.*, 1990, I, 3396; tale aspetto, apparso pacifico negli orientamenti meno recenti, appare superato in seguito a Corte cost. 25 maggio 1992 n. 221 in *Giur. cost.*, 1992, 1765 e segg. con nota di M. D'Amico, *Questioni premature e giustizia costituzionale "a tempo debito"*, in cui viene precisato che la mancata assegnazione a categoria configura un vizio procedimentale che inficia la legittimità del provvedimento di autorizzazione alla vendita (e di conseguenza l'atto dispositivo del bene) che può essere sanato *ex post* mediante convalida che andrà a rimuovere la causa ostativa alla validità dell'atto di vendita (in altri termini, non si configura così una convalida di atto nullo); è altresì il caso di menzionare la recente sentenza n. 113 del 2018 cit. nella quale il giudice costituzionale si spinge ad affermare la sopravvenuta inservibilità dell'istituto dell'assegnazione a categoria in ragione della incompatibilità di questo con la nuova veste paesaggistico-ambientale assunta dagli assetti fondiari collettivi; *contra* C. Bona, *Usi civici. Legge 16 giugno 1927 n. 1766* in De Nova G. (a cura di), *Commentario del codice civile e codici collegati Scialoja-Branca-Galgano*, Zanichelli, Bologna, 2021, 177 e segg.

¹⁹ Cass. 20 dicembre 1940 n. 3117 in *Rep. giur. it.*, 1940, *Usi civici*, 13 e segg. ora in massima in L. Acrosso, G. Rizzi, *Codice degli usi civici cit.*, 45-46.

²⁰ Numerose le pronunce in tal senso; tra le più risalenti si segnalano Cass. 10 novembre 1980 n. 6017, in *Giur. it.*, 1982, I, 1622 e segg. e Cass. 8 novembre 1983 n. 6589, in *Riv. dir. agr.*, 1985, 639 e segg.; più recentemente Cass. 22 gennaio 2018 n. 1534 in *Giust. Civ. Mass.*, 2018; in dottrina G. Casu, *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, *Studio del CNN n. 777/1994*, 7.

giurisprudenziale ha, d'altra parte, qualificato tale invalidità come nullità per contrasto con norma imperativa²¹. Tali elaborazioni, come accennato, non derivano direttamente dal dato normativo, privo di sanzioni in caso di inottemperanza delle procedure suddette, bensì sulla base delle argomentazioni costruite negli anni da parte della stessa giurisprudenza.

Secondo il primo di tali orientamenti, la nullità per impossibilità dell'oggetto deriva da ogni alienazione priva dell'autorizzazione, la quale opererebbe come atto idoneo a far fuoriuscire il bene civico dal proprio regime di tutela (c.d. sdemanializzazione)²² il quale, è assimilato a quello dei beni demaniali; in assenza dell'autorizzazione, in altri termini, il bene è da trattarsi alla stregua di un bene demaniale incommerciabile²³, idoneo a rendere nullo qualsivoglia atto di disposizione.

Il secondo orientamento sostiene la nullità per contrasto con norma imperativa sulla base della imperatività della norma di cui all'art. 12 co. 2, assumendo l'insanabilità di un contratto posto in essere in violazione della suddetta disposizione.

Sebbene l'annosa giurisprudenza abbia consolidato, nel corso degli anni, gli orientamenti suddetti, allo stato attuale della materia entrambi appaiono criticabili.

È da rilevarsi, anzitutto, come non appaia convincente la riconduzione del regime dei beni civici al regime dei beni pubblici demaniali, in quanto non vi è alcun riferimento normativo che deponga in tal senso, né nella disciplina del Codice civile, né nelle leggi di riferimento in materia di usi civici e proprietà collettive. Seppur indubbia la natura pubblica dei beni appartenenti al demanio universale, inappropriata è la relazione tra demanio pubblico e demanio civico, in quanto diritti diversamente strutturati e, conseguentemente, sottoposti a regimi differenziati. Il carattere dei beni civici, difatti, è definito sulla base del diritto che insiste sul bene stesso e non, come nel caso dei beni demaniali, in ragione di fattori naturali. In altri termini, è il diritto che qualifica il regime cui il bene è sottoposto e la natura dello stesso²⁴. Tale distinzione, ben nota alla dottrina²⁵, non pare aver trovato altrettanta chiarezza nel dato giurisprudenziale,

²¹ Cass. 3 febbraio 2004 n. 1940, in *Notariato*, 2005, 2, 135 e segg. con nota di A. Rumolo, *Usi civici e validità del contratto*.

²² Cass. 20 dicembre 1940 n. 3117 cit.

²³ Nello stesso senso anche la recente Cass., Sez. Un., 10 maggio 2023 n. 12570 in www.demaniocivico.it.

²⁴ V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni' cit.*, 50.

²⁵ Cfr. L. Fulciniti, *I beni d'uso civico*, Padova, Cedam, 2000, 65; anche la giurisprudenza costituzionale che, in passato, ha trattato tale assimilazione ha espresso con chiarezza tale distinzione: in Corte cost.

riscontrandosi pronunce, anche recenti, che sembrerebbero confondere i due regimi summenzionati²⁶. Come si vede, se appare inadeguata una tale assimilazione, ancor meno appare convincente porre tale argomentazione alla base della qualificazione della nullità degli atti traslativi delle terre collettive per impossibilità dell'oggetto.

Pare opportuno notare, altresì, come l'affermata nullità per impossibilità dell'oggetto non appaia conciliabile con un altro indirizzo dello stesso giudice di nomofilachia con riguardo ai contratti aventi ad oggetto terre in proprietà collettiva. In particolare, tale altro indirizzo ha sancito la validità di contratti di compravendita con efficacia reale differita e contratti preliminari aventi ad oggetto terre appartenenti al demanio civico²⁷. L'inconciliabilità di tale orientamento con quello che sancisce la nullità per impossibilità dell'oggetto deriva dalla natura del vizio dedotto in contratto per affermarne la nullità, quando il discrimine tra i contratti validi ed invalidi, secondo l'orientamento da ultimo citato, ha riguardo agli effetti del contratto. In altri termini, la giurisprudenza giudica valida la compravendita ad efficacia immediata ed invalida la compravendita ad efficacia differita, ma il vizio che giustifica la nullità nel secondo caso ha riguardo all'oggetto del contratto, non ai suoi effetti. Dunque, delle due l'una: se si affermasse l'invalidità per impossibilità dell'oggetto si dovrebbe sostenere l'invalidità anche nel caso di compravendita ad efficacia differita. Se, al contrario, si sostenesse la validità dei contratti di compravendita ad efficacia differita non potrebbe affermarsi l'invalidità per impossibilità dell'oggetto con riguardo ai contratti ad effetti immediati. Tale ultima soluzione appare preferibile, se si ha particolare riguardo al regime di inalienabilità delle terre in proprietà collettiva: difatti, tale regime, comunemente definito di inalienabilità relativa, non comporta mai la piena inalienabilità della terra fino a che non vi sia certezza dell'impossibilità di avere concessa l'autorizzazione ex art. 12 co. 2 l. 1766/1927. In altri termini, la terra sarà sempre suscettibile di essere alienata e, dunque, commerciabile, se l'autorizzazione

11 luglio 1989 n. 391 in *Giur. cost.*, 1989, 1780 e segg., la Consulta ha chiarito il distinguo tra il regime di inalienabilità cui è sottoposto il demanio pubblico dal regime di «alienabilità controllata» proprio del demanio collettivo. Conforme Corte cost. 25 maggio 1992 n. 221 cit., cons. in dir. 4.1, la quale ha espressamente statuito la non divisibilità dell'assunto secondo cui il regime giuridico delle terre collettive e dei beni demaniali in senso proprio sia equivalente.

²⁶ Da ultimo la recente Cass., Sez. Un., 10 maggio 2023 n. 12570 cit.

²⁷ Si segnalano Cass. 8 maggio 1973 n. 1234 in *Giust. civ.*, 1973, I, 705, relativa ad un preliminare di compravendita sospensivamente condizionato alla legittimazione del possesso dei promittenti venditori; Cass. 4 agosto 1979 n. 4536 in *Giust. Civ. Mass.*, 1979, fasc. 8, relativa ad un preliminare di compravendita sospensivamente condizionato all'affrancazione della terra oggetto dell'atto.

suddetta può essere concessa, così da escludersi una vera e propria impossibilità dell'oggetto quantomeno fino a che la situazione resterà immutata in tal senso.

Con riguardo all'orientamento che sostiene la nullità degli atti di compravendita in esame per contrasto con norma imperativa, le criticità ad esso legate muovono dalla imperatività della norma di cui all'art. 12 co. 2 l. 1766/1927 da cui tale orientamento fonda il contrasto. Difatti, è di rilievo come in dottrina²⁸ e in giurisprudenza²⁹ sia stato affermato che la nullità per contrasto con norma imperativa trovi il suo fondamento nella tutela di un pubblico interesse, ritenuto tale da non permettere alcuna deroga alla norma suddetta. Per tale motivo, la valutazione del pubblico interesse sotteso alla norma diviene fondamentale anche per la determinazione della sanzione da comminare. Pertanto, come è stato correttamente affermato, «in costanza di una norma imperativa, l'interprete deve sempre compiere un controllo di ragionevolezza e di proporzionalità tra interesse leso e rimedio prescelto»³⁰.

Ebbene, tale pubblico interesse, con riguardo alla norma in esame, poteva in passato rinvenirsi nella tutela delle forme di sfruttamento della terra che le collettività hanno impiegato al fine di soddisfare i primari e più urgenti bisogni della vita, elemento che sta a fondamento dello stesso concetto di uso civico³¹. Per tale motivo può comprendersi come la giurisprudenza, nel corso della lunga elaborazione della categoria dei diritti collettivi così come oggi sono conosciuti, ha sancito la nullità degli atti di compravendita in spregio alla apposita autorizzazione, facendo prevalere tale primario interesse della collettività anche sul legittimo affidamento dei terzi che, in buona fede, avessero posto in essere contratti di compravendita su tali terreni.

Tuttavia, allo stato attuale, non può negarsi come la materia risulti ampiamente rinnovata, tale da potersi legittimamente porre in dubbio la sostenibilità

²⁸ F. Galgano, *Diritto civile e commerciale*, Vol. II, I, Padova, Cedam, 2004, 348. L'A. precisa che il concetto di norma imperativa espresso dall'art. 1418, co. 1, cod. civ. va distinto dalla generica accezione di norma imperativa quale norma inderogabile dalle parti, in quanto riferito ad una norma che mira a tutelare un interesse generale.

²⁹ In particolare, Cass. 4 dicembre 1982, n. 6601 in *Riv. notariato*, 1983, 726, la quale chiarisce come la nullità ai sensi dell'art. 1418, co. 1, cod. civ., vada valutata sulla base della finalità di tutela di un interesse pubblico generale, ravvisabile qualora il divieto abbia carattere assoluto, senza possibilità di esenzione dalla sua osservanza per alcuni dei destinatari della norma; cfr. altresì, con riguardo alla qualificazione come norma imperativa delle norme poste a tutela di interessi generali, Cass. 21 agosto 1972, n. 2697 in *Mass. Foro it.*, 1972; Cass. 27 novembre 1975, n. 3974 in *Mass. Foro it.*, 1976, I.

³⁰ G. Perlingieri, *L'inesistenza della distinzione tra regole di comportamento e di validità nel diritto italo-europeo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, 84.

³¹ R. Trifone, *Gli usi civici in Trattato di diritto civile e commerciale diretto da A. Cicu e F. Messineo*, Milano, Giuffrè, 1963, 1.

dell'orientamento summenzionato. I profondi mutamenti della realtà socio-economica avvenuti nello scorso secolo hanno fortemente inciso sull'interesse che sta alla base della tutela di tali diritti. È nota, difatti, la oramai costante giurisprudenza costituzionale che, negli ultimi anni, ha profondamente rinnovato la materia attraverso una proiezione più “universalistica” dei diritti collettivi quali patrimoni paesaggistico-ambientali da tutelare nell'interesse non solo delle collettività titolari, bensì della generalità dei consociati. Se l'imposizione del vincolo paesaggistico su tali terre è da ricondursi alla meno recente legge Galasso, è da attribuirsi a tempi più recenti e al merito della Consulta la definizione di un interesse proprio delle terre collettive preordinato alla tutela delle stesse in chiave paesaggistico-ambientale. L'evoluzione di tale aspetto nel dato della giurisprudenza costituzionale ha, difatti, portato a rilevare la presenza di «un meccanismo di garanzia integrato e reciproco per cui l'utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare, precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione»³². Si può, dunque, affermare, come è stato affermato, che «gli usi civici trovano il loro scopo e la loro finalità collettive nella tutela dell'ambiente»³³. Se così può dirsi, diviene di dubbia sostenibilità l'orientamento della giurisprudenza volto a sancire la nullità degli atti di compravendita di terre in proprietà collettiva posti in essere in assenza della apposita autorizzazione. Il giudizio orientato alla valutazione degli interessi sottesi e alla relativa sanzione da applicarsi alla norma in esame difficilmente può condurre ad affermare una assoluta ed insanabile nullità, soprattutto se comparato con il confliggente interesse alla tutela del legittimo affidamento dei terzi. Appare, dunque, necessario prospettare una valida ed alternativa sanzione che possa conciliare l'eventuale alienazione in assenza della apposita autorizzazione con la tutela dei terzi incolpevoli.

3. Inefficacia del negozio: valida alternativa?

³² Corte cost. 31 maggio 2018 n. 113 cit., cons. in dir. 6.1.

³³ F. Marinelli, *Gli usi civici cit.*, 245.

Si è avuto modo di accennare come l'accoglimento della costruzione giurisprudenziale relativa alla nullità degli atti di compravendita di terre in proprietà collettiva, abbia condotto, e conduca tuttora, ad una paradossale situazione che vede, a seguito dell'accertata esistenza di un diritto di proprietà collettiva su un terreno, sancire la nullità di tutti gli atti di compravendita posti in essere con oggetto quel determinato terreno a prescindere dal momento in cui può farsi risalire l'acquisto.

Si è altresì avuto modo di criticare il predetto orientamento nei due filoni in cui lo stesso si è declinato nel corso degli anni (impossibilità dell'oggetto e contrasto con norma imperativa). Ma il regime di incommerciabilità relativa delle terre collettive non esime dal ricercare una soluzione alternativa che, come anticipato, debba tener conto degli interessi coinvolti.

Sul punto, la soluzione più idonea parrebbe essere quella della inefficacia. Se, difatti, si ha riguardo al lungo percorso dottrinale che ha condotto alla elaborazione di tale categoria giuridica³⁴, autonoma e distinta dalla nullità seppur affine a questa³⁵, si può ritenere che il contratto di alienazione di bene civico privo di autorizzazione è una fattispecie negoziale complessa, completa nei suoi elementi di validità ma priva di un elemento idoneo ad attribuirgli efficacia.

Secondo l'insegnamento della più autorevole dottrina³⁶, l'inefficacia in senso stretto, intesa quale sospensione degli effetti di un negozio giuridico valido, opera nel momento in cui la realizzazione di una situazione giuridica finita, idonea a produrre efficacia, è ostacolata da elementi esterni, integrativi della situazione giuridica anzidetta, che si fanno portatori di interessi autonomi. Fino a che vi sarà interferenza tra gli elementi fondamentali e gli elementi esterni non vi sarà efficacia. E tale interferenza può essere prodotta proprio dal dettato normativo qualora la norma, la quale viene declinata in «zona normativa del fatto» e «zona normativa dell'effetto»³⁷,

³⁴ Sul punto, fondamentali alcuni autorevoli contributi che hanno aperto la strada alla moderna concezione della categoria: A. Falzea, voce *Efficacia giuridica* in *Enc. Dir.* XIV, 1965; V. Scalisi, voce *Inefficacia* in *Enc. Dir.* XXI, 1971.

³⁵ F. Galgano, *Diritto privato*, Milano, Cedam, 2022, 321-322, il quale rileva che «le cause che provocano inefficacia sono a volte cause dello stesso ordine di quelle che producono la nullità del contratto».

³⁶ A. Falzea, voce *Efficacia giuridica cit.*, 482-483.

³⁷ *Ibidem*. L'Autore chiarisce come nella prima vadano distinti gli elementi tipici della fattispecie dai coelementi, secondari ed esterni, dovendo individuarsi nella seconda, di conseguenza, cause dell'effetto tipico e concause di efficacia. Per la piena realizzazione dell'effetto non basta la ricorrenza delle sole cause tipiche, essendo necessaria anche la sussistenza delle concause di efficacia.

prescriva l'integrazione di ulteriori elementi (coelementi) che concorrono anch'essi, con gli elementi tipici, alla realizzazione della situazione giuridica finita. Viene così ad evidenziarsi una scissione tra la situazione giuridica finita, intesa quale effetto, e la fattispecie che l'ha prodotta. E l'inefficacia vi sarà nei casi in cui l'elemento esterno da integrarsi, prescritto dalla norma, attenga agli effetti e non alla fattispecie che mira a perseguire l'effetto, la quale resterà valida³⁸. Ad ogni modo, sarà sempre necessaria una attenta valutazione degli interessi in gioco, atta a verificare se i suddetti elementi esterni alla fattispecie perseguano o meno una funzione diretta a «completare l'interesse negoziale o ad accertare la interferenza di interessi esterni posteriori»³⁹. Così, la carenza di tali elementi determina il giudizio di inefficacia.

Tale ultimo caso parrebbe essere riconducibile all'ipotesi della autorizzazione amministrativa di cui all'art. 12 co. 2 l. 1766/1927. Difatti, dal dato normativo parrebbe potersi affermare che tale autorizzazione si atteggia quale elemento di una fattispecie a formazione progressiva, seppur estrinseca al negozio giuridico stipulando. L'autorizzazione amministrativa è, dunque, elemento di efficacia necessario al completamento della fattispecie, che incide sugli effetti dell'atto di trasferimento, non anche sulla sua validità. Tale costruzione è altresì in linea con la valutazione degli interessi sottesi alla norma imperativa in esame: la inefficacia dell'atto di trasferimento di terra in proprietà collettiva si presenta quale rimedio ragionevole e proporzionale in costanza della norma imperativa in esame, contemperando l'interesse pubblico che la norma mira a tutelare con la tutela dei terzi acquirenti incolpevoli. Com'è ovvio, la stessa autorizzazione amministrativa svolge un ruolo chiave in tale contesto, attraverso una valutazione idonea all'accertamento dei presupposti e degli interessi sottesi alla alienazione in esame.

³⁸ In tal senso V. Scalisi, voce *Inefficacia cit.*, 327; Id, *Invalidità e inefficacia. Modalità assiologiche della negozialità* in *Riv. Dir. Civ.*, 2003, 2, 10201 e segg., in cui viene precisato che «l'atto di autonomia privata valido è appunto quello che il diritto intanto decide di preservare in attesa di ammetterlo poi a realizzazione, dal momento che per quanto formativamente e conformativamente idoneo può risultare ancora esposto a impedimenti effettuali o a interferenze di preminenti interessi dell'ordinamento».

³⁹ V. Scalisi, voce *Inefficacia cit.*, 327, nota 41.

Tale lettura sembrerebbe trovare cospicui riscontri in dottrina⁴⁰. In particolare, si segnala un'attenta dottrina⁴¹, la quale si è occupata, in termini generali, della vendita inefficace, affermando come la stessa ricorra quando «la causa dell'impedimento non vizia la stipulazione del negozio, ma gli effetti interferiscono con un interesse pubblico o con un interesse privato prevalente», chiarendo come l'ammissibilità di una autorizzazione successiva conduca ad ammettere, conseguentemente, che l'atto è suscettibile di divenire efficace. E difatti, se si ha riguardo al mero dato normativo, non appare rinvenibile alcun divieto a che l'autorizzazione in esame possa intervenire successivamente alla stipulazione dell'atto. Il “non poter alienare” riferito dalla norma in oggetto ha riguardo all'effetto prodotto dal contratto, non anche alla mera stipula dello stesso. L'equiparazione del regime delle terre collettive a quello demaniale rimane una mera elaborazione giurisprudenziale priva di fondamento normativo, così come lo è la qualificazione della procedura ex art. 12 l. 1766/1927 come “sdemanzializzazione”, non potendosi in alcun modo ricavare dal regime di tali beni una inalienabilità assoluta che, a priori, operi a monte del trasferimento, per la sola stipula del contratto.

La tesi della inefficacia quale sanzione degli atti di alienazione di terre in proprietà collettiva conclusi in assenza dell'apposita autorizzazione non è isolata, essendo state proposte numerose argomentazioni a sostegno della stessa, alcune certamente più persuasive di altre. Proprio su tale linea si pone quella corrente dottrinale che ha opposto la inconciliabilità del modello sanzionatorio della nullità con il diritto eurounitario, profilando l'inefficacia quale rimedio proporzionato e ragionevole, oltre che in linea con i principi del diritto comunitario⁴². Si è anche tentata una ricostruzione alternativa del negozio di alienazione che necessita di autorizzazione, affine a quella proposta nel presente scritto, postulando la temporanea inefficacia di un negozio

⁴⁰ C. M. Bianca, *La vendita e la permuta* in *Trattato di diritto civile diretto da F. Vassalli vol. VII – 1*, Torino, Utet, 1972, 115 e segg.; D. Rubino, *La compravendita* in *Trattato di diritto civile e commerciale diretto da A. Cicu e F. Messineo*, Milano, Giuffrè, 1971, 94; più di recente, P. Trimarchi, *Istituzioni di diritto privato*, Milano, Giuffrè, 2023, 253.

⁴¹ C. M. Bianca, *La vendita e la permuta cit.*, 115 e segg.; da segnalarsi, altresì, come l'A. sembri muoversi anch'egli dall'assunto per cui l'autorizzazione vada a qualificarsi elemento perfezionativo del negozio.

⁴² L. Principato, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi cit.*, 72 e segg.; l'A. argomenta attraverso una estensiva interpretazione della nozione di libera circolazione delle merci di cui agli artt. 28 e segg. TFUE, la quale implicherebbe il necessario rispetto del principio di proporzionalità della sanzione comminata, non ritenuto rispettato se si sostenesse la nullità degli atti di circolazione delle terre civiche.

giuridico avente ad oggetto un bene sottoposto a regime di inalienabilità relativa, in quanto l'autorizzazione amministrativa si configura quale *condicio iuris* di validità del negozio e, come tale, idonea ad intervenire successivamente alla stipulazione del contratto⁴³.

4. Conclusioni

Nonostante l'impegno da parte della dottrina nella ricerca di una teoria che contemperi i molteplici interessi coinvolti nella materia, resta da evidenziarsi un modesto interesse da parte della giurisprudenza con riguardo alla inefficacia quale sanzione dell'atto dispositivo di terra in proprietà collettiva. La renitenza della giurisprudenza ad esprimersi al riguardo è certamente contornata da un ostacolo apparentemente difficile da aggirare. Le persistenti e più che consolidate pronunce che, negli anni, hanno sancito la nullità di tali atti dispositivi rendono indubbiamente complesso un repentino *revirement* da parte della giurisprudenza, soprattutto se si considera che la rinnovata visione assunta dagli assetti fondiari collettivi è alquanto recente. La legge 168 del 2017 ha recentemente consolidato tale mutamento di prospettiva, ma è possibile che, affinché questo possa riflettersi sulla giurisprudenza con riguardo alla circolazione delle terre collettive, sia necessario attendere ancora.

Tuttavia, resta da sottolinearsi il rilevante impatto che tale soluzione avrebbe nella realtà pratica. Si è detto, infatti, come il definitivo accertamento della *qualitas* di un terreno quale proprietà collettiva può aversi solo con una sentenza che attesti tale qualità con efficacia di giudicato, invalidando tutti gli atti di compravendita intervenuti su quel terreno anteriormente al detto accertamento. Accogliere la soluzione dell'inefficacia dei contratti di compravendita e la possibilità che la autorizzazione intervenga successivamente alla stipulazione dei contratti permetterebbe di far salvi tali atti di acquisto attraverso una autorizzazione volta a perfezionare *ex post* gli stessi, al contempo realizzando la tutela dei diritti dei terzi incolpevoli e scongiurando il

⁴³ In tal senso D. Rubino, *La compravendita cit.*, 94, il quale riporta: «[...] quando l'inalienabilità relativa consiste nella necessità di un'autorizzazione amministrativa, questa costituisce una *condicio iuris*, e quindi può essere data anche dopo la conclusione del contratto (diventando allora approvazione). Fin quando non è stata data, ma può ancora sopravvenire, il contratto non è nullo né annullabile, ma temporaneamente inefficace». Come accennato, con riferimento alla vendita di bene relativamente inalienabile, sulla stessa linea sembra porsi C. M. Bianca, *La vendita e la permuta cit.*, 115 e segg.

rischio della nullità di una quantità innumerevole di atti di acquisto intercorsi negli anni.

Resta fermo, lo si ribadisce, come l'accoglimento di tale lettura non faccia venir meno il controllo pubblicistico cui devono essere sottoposte le terre da parte dell'autorità preposta. I recenti sviluppi della materia, difatti, non hanno inteso ridurre i meccanismi di tutela delle terre stesse quanto più a rafforzarli sulla base della «introduzione di vincoli diversi e più penetranti»⁴⁴, riconosciuti meritevoli di tutela dal legislatore per la realizzazione di interessi generali. Da ciò si rileva che le alienazioni di terre in proprietà collettiva rappresentano l'eccezione, generalmente incompatibile con il sistema di rigida tutela delle terre in oggetto costruito negli anni dalla giurisprudenza⁴⁵. Conseguentemente, non può pensarsi che l'inefficacia degli atti di trasferimento illegittimamente stipulati possano essere "sanati" da un successivo intervento dell'autorizzazione, la quale sopravvenga indiscriminatamente a far salvi atti *contra legem*. L'affermata inefficacia dell'atto legittimerà l'intervento dell'autorizzazione ex art. 12 l. 1766/1927, ma la stessa potrà essere rilasciata solo a seguito del rigido controllo dei presupposti di legge e della valutazione degli interessi della collettività, locale e generale, alla quale l'alienazione è preordinata⁴⁶. In altri termini, l'inefficacia, la quale appare il rimedio più opportuno alla luce degli sviluppi recenti, non deve essere impiegata quale strumento per la sanatoria di situazioni illegittime, ma quale strumento di tutela di situazioni di fatto che non sono state giuridicamente legittimate pur in presenza dei presupposti. Solo in tal modo possono essere temperati gli interessi di tutela della collettività e dei terzi in buona fede, lasciando inalterate le situazioni di abuso, tuttora diffuse e lesive degli interessi summenzionati.

Ad ogni modo, alla luce dei mutamenti intervenuti in materia e delle persistenti confusioni che continuano a dominare la stessa, si sottolinea la necessità di un

⁴⁴ Corte cost. 11 maggio 2017 n. 103 in *Giur. Cost.* 2017, 1037 e segg, con nota di L. Principato, *Attualità degli usi civici e competenze legislative: conflitti e composizione di interessi*.

⁴⁵ Corte cost. 31 maggio 2018 n. 113 cit., cons. in dir. 6.1.

⁴⁶ Sul punto è bene rammentare, come rilevato da una attenta dottrina, che «l'autorizzazione a vendere beni civici, è un atto tipico che immette in circolazione determinati beni su richiesta dell'ente che rappresenta i cittadini, degradando le situazioni subietive dei singoli utenti. Ma questa degradazione non incide sui diritti di utenti che hanno una rappresentanza autonoma e separata». In altri termini, ogni collettività, come rappresentata, sarà tenuta a richiedere apposita autorizzazione, non potendo quest'ultima incidere su diritti delle collettività cui la medesima non è riferita, seppur le stesse comunità di abitanti risiedano ed esercitino i diritti nel medesimo territorio; F. Adornato, *Nullità di vendite di beni civici prima della loro assegnazione a categoria. Nota a Cass. 10 novembre 1980 n. 6017 in Giur. it.*, 1982, I, 1, 1621 e segg.

intervento da parte del legislatore, da più parti invocato in dottrina⁴⁷, al fine di una più organica sistemazione della materia, volta altresì all'attuazione degli sviluppi giurisprudenziali che fortemente hanno inciso nella stessa.

⁴⁷ *Ex multis* V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni' cit.*, 97.