Pubblichiamo la nota di Alberto Germanò a commento della sentenza della Corte di Cassazione sez. II, 27 gennaio 2003 n. 896 già pubblicata in Dir. e Giur. agr. e dell'ambiente 2003, pag. 493 e ss., sull'interpretazione della legge istitutiva del comune di Sabaudia (r.d.l 1071/1933) che, all'art. 7 ha dichiarato estinti ad ogni effetto i diritti di uso civico, le servitù civiche e i privilegi che gravavano sui terreni scorporrati dai comuni contermini e trasferiti nella circoscrizione del nuovo comune.

Sulla stessa questione abbiamo già pubblicato la nota di Vincenzo Cerulli Irelli.

ALBERTO GERMANO'

Significato del termine "diritti d'uso civico" del r.d.l. 4 agosto 1933 n. 1071 sulla costituzione del Comune di Sabaudia nell'Agro pontino.

1. La sentenza che si annota riguarda ben diciannove ricorsi tra loro collegati, a cui fanno riscontro controricorsi e ricorsi incidentali, che occupano ventisei pagine e che, per comodità e per motivi di spazio, sono stati qui pretermessi.

Inoltre, la sentenza che si annota si caratterizza per una "speciale" esposizione del fatto, nella quale, alle sommarie notizie sullo svolgimento del procedimento e sul suo oggetto – il Commissario agli usi civici del Lazio si era pronunciato, dapprima con sentenza 22 giugno 1961 e per ultimo con sentenza 9 maggio 1989, sulla qualità demaniale civica (di pertinenza degli abitanti di Terracina) di alcune terre in località "Tumoleti di Paola" siti nel Comune di Sabaudia – si contrappone la trascrizione pedissequa, integrale e lunghissima di gran parte della sentenza della Corte d'Appello di Roma-Sezione Usi civici dell'11 gennaio 2001 (si tratta di quindici pagine) che aveva ribaltato la sentenza-commissariale ritenendo che, quale che fosse stata la originaria natura dei terreni denominati "Tomoleti di Paola", tagliasse la testa al toro il fatto che il RDL 1071/1933 aveva dichiarato estinti "ad ogni effetto" i diritti d'uso civico, le servitù civiche ed i privilegi che a quel tempo gravavano i terreni che erano stati scorporati dalla circoscrizione del Comune di Terracina per essere compresi in quella del nuovo Comune di Sabaudia.

La Cassazione ha confermato la decisione della Corte d'Appello di Roma, respingendo anche la doglianza che, dichiarati estinti, ex art. 7 RDL 1071/1933, anche i demani spettanti alla collettività dei terracinesi, si sarebbe provocato un esproprio illegittimo perché in violazione dell'art. 42, 3° comma, Cost., sia nell'ipotesi del passaggio di tali beni dal Comune di Terracina al (nuovo) Comune di Sabaudia perdendo la loro natura demaniale, sia nell'ipotesi in cui la proprietà collettiva dei terracinesi fosse divenuta dapprima proprietà disponibile del Comune di Terracina e ciò in tempo immediatamente antecedente al passaggio delle terre al Comune di Sabaudia.

2. Dopo che la Cassazione ha giustamente rilevato che "non si possono proporre questioni di legittimità costituzionale con riferimento a leggi che hanno esaurito i loro effetti prima dell'entrata in vigore della Costituzione", il punto centrale della sentenza è l'interpretazione da dare all'art. 7 del RDL 1071/1933.

Orbene, quanto all'interpretazione della norma in discussione conviene innanzitutto riportarla integralmente. L'art. 7 citato recita: "Sono estinti ad ogni effetto tutti i diritti d'uso civico, le servitù civiche e i privilegi che gravino eventualmente sui terreni compresi nella circoscrizione del Comune di Sabaudia. Cessa, di conseguenza, l'efficacia di qualsiasi convenzione, concessione od altra causa da cui detti diritti, servitù e privilegi possano trarre origine".

L'art. 7 faceva parte del RDL 4 agosto 1933 n. 1071, sulla "costituzione del Comune di Sabaudia nell'Agro pontino", e – da quanto si deduce – del territorio del nuovo Comune vennero a far parte terreni già compresi nelle circoscrizioni dei Comuni di Cisterna, Sezze, Terracina e S. Felice Circeo, senza che fossero stati necessari riparti patrimoniali e conguagli tra il Comune di Sabaudia ed i quattro Comuni sopraindicati.

3. La conclusione a cui è pervenuta la Corte d'Appello di Roma – conclusione ribadita dalla sentenza della Cassazione qui annotata – mi pare corretta.

Innanzitutto, mi sembra necessario chiarire che la proprietà collettiva che, per sua natura, non è soggetta a prescrizione né acquisitiva né estintiva, tuttavia può perdere la sua natura per rescriptum principis. E' vero che la dottrina meridionale affermava che il demanio universale e quello feudale non potessero venir meno "nec per regem, nec per legem", ma non si può dimenticare che la volontà sovrana era capace di rendere allodiale, cioè privata, la proprietà pubblica[1]. Sicché è da riconoscere la forza estintiva della natura civica di beni e di diritti contenuta in una norma legislativa. D'altronde, questo non è un fenomeno isolato nel nostro panorama legislativo: la legge 4 gennaio 1863 n. 1105 ha autorizzato il governo a scorporare duecentomila ettari dai terreni soggetti agli usi collettivi dell'ademprivio e delle cussorgie per assegnarli in libera proprietà ai concessionari delle (allora) progettate linee ferroviarie sarde, e le leggi di riforma agraria del 1950 hanno previsto l'estinzione dei diritti di uso civico (in senso stretto) sulle terre oggetto di riforma.

4. Non vi è dubbio che la lettera della norma, con l'uso del verbo "gravare" sembra alludere ad un "peso" sulle terre piuttosto che alla loro stessa natura, allorché si dispone che sono estinti "tutti i diritti d'uso civico, le servitù civiche ed i privilegi che gravino sui terreni" che andavano a costituire la circoscrizione del Comune di Sabaudia. Ma accanto alla interpretazione letterale, si deve tener conto anche della interpretazione logica e di quella storica.

Orbene, l'estinzione dei "diritti d'uso civico" che riguardavano i terreni compresi nella circoscrizione di Sabaudia era collegata al piano di bonifica dell'agro pontino ed alla colonizzazione del territorio del nuovo Comune, sicché mal si sarebbe realizzato il fine di ripartire tra i coloni – nuovi cittadini – le terre agro-silvo-pastorali assegnate al Comune di Sabaudia non solo se su di esse fosse rimasto il diritto d'uso a favore delle collettività di Terracina e di San Felice Circeo, ma soprattutto se esse fossero rimaste di proprietà collettiva dei cittadini di quei Comuni. Di tale stretto

---

[1] GERMANO', *L'allodializzazione delle terre civiche, ovvero delle forme di conversione della proprietà collettiva in proprietà individuale*, in MIELE (a cura di), *La Regione Puglia e gli usi civici*, Atti del Convegno (Foggia, 25 maggio 1999), Foggia 2000, p. 59.

rapporto tra costituzione del nuovo Comune ed estinzione dei diritti altrui sulle terre già facenti parte delle circoscrizioni dei comuni vicini per essere assegnate ai nuovi coloni, è segnale inequivocabile il fatto che l'art. 5 del RDL 1071/1933 pone a carico dell'Opera Nazionale Combattenti – ovvero dell'Ente cui era stata affidata la colonizzazione dell'agro pontino bonificato – il bilancio del Comune di Sabaudia per il quinquennio 1934-1938.

Ma vi è di più. Sotto il profilo storico rilevanti risultano alcuni documenti a cui fa cenno la sentenza della Corte d'Appello di Roma.

Il "contrasto" tra il Ministro dell'agricoltura – che dissentiva sulla progettata estinzione dei diritti civici, perché essa avrebbe significato "spoliazione" dei cittadini di Terracina – e l'Opera Nazionale Combattenti che sollecitata tale estinzione, deve ritenersi risolto, appunto, dal RDL 1071/1933.

Inoltre, nella relazione al disegno della legge 29 gennaio 1934 n. 200 di conversione del detto decreto si dice che "è stato necessario" disporre l'estinzione dei "diritti di pascolo ed altri usi civici gravanti sulla selva marittima a favore dei naturali di Terracina", perché la loro conservazione avrebbe ostacolato l'attuazione del programma di colonizzazione agraria che l'Opera Nazionale Combattenti doveva svolgere in quella zona.

Nella sua lettera del 7 ottobre 1935, il Commissario degli usi civici del Lazio, rispondendo al Ministro dell'agricoltura, conveniva che la sistemazione delle terre del Comune di S. Felice Circeo – oggetto della lettera – non poteva coinvolgere quei terreni che, già di tale Comune, erano stati assegnati al nuovo Comune di Sabaudia, dato che in ordine ad essi erano stati dichiarati estinti i diritti di uso civico.

Nella sua lettera del 24 marzo 1941 il Commissario degli usi civici del Lazio, nel dare il nulla osta per la diretta concessione in enfiteusi, da parte del Comune di Sabaudia, delle terre già del Comune di S. Felice Circeo, lo giustificava per il fatto che "[erano] su di esse ormai estinti, per legge, tutti i diritti di uso civico che una volta vi gravavano".

5. Ricorrendo all'altro criterio ermeneutico, quello sistematico, non si può non tenere conto del fatto che l'estinzione di "tutti" i diritti d'uso civico, servitù civiche e privilegi gravanti sui terreni compresi nella circoscrizione del Comune di Sabaudia" è del 1933, ovvero sei anni dopo la legge fondamentale 6 giugno 1927 n. 1766 sul "riordino degli usi civici" e circa quarant'anni dopo le leggi del 1888 e del 1894 (del Regno d'Italia) sui "dominii collettivi" e sulle "servitù civiche" delle Province dell'ex Stato pontificio.

Ora è opportuno rilevare innanzitutto che nel linguaggio corrente può accadere che si adoperi un termine per riassumere una serie di fenomeni profondamente complessi e diversificati. Nell'arte della retorica si parla di sineddoche, ovvero della figura che permette di esprimere una realtà complessa attraverso l'identificazione del tutto mediante una sua sola parte[2]. Orbene, come dimostra il fatto che il termine "usi civici" sia stato, con funzione riassuntiva, utilizzato poi dal legislatore del 1927, può ritenersi che tutte le diverse forme di proprietà collettiva esistenti nel Lazio fossero, in quel tempo, indicate con uno stesso termine.

---

[2] MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu-Messineo-Mengoni*, Milano 2003, p. 4.

D'altronde, nel modo stesso di pensare del legislatore – per un sistema di scaffolding – probabilmente era "sparita" la netta distinzione fra diritti relativi a terre civiche (dette, nel Lazio, dominii collettivi; nel Meridione, demani universali; in Alta Italia, regole, vicínie, partecipanze ecc.) di proprietà di una collettività aperta o chiusa, ed usi di diritto civico su terre feudali – là dove il feudo era esistito – o su terre appartenenti a soggetti pubblici o privati, diritti di utilizzazione di alcune utilitates che le terre erano capaci di dare e di spettanza della collettività, perché tutti sono stati chiamati dalla legge del 1927 "usi civici", ed "usi civici" doveva essere l'espressione adoperata – negli anni '30 – comunemente dagli operatori del diritto.

Per meglio intendere la situazione, è utile ricordare altri elementi.

6. Nello Stato pontificio si conoscevano usi civici e dominii collettivi; e le forme erano svariatissime. In alcune si traevano dalle terre alcune utilità, soprattutto il pascolo; in altre, si traevano cumulativamente tutte le utilità che la terra era capace di dare[3]. In queste ultime forme, al "padrone" del fondo non restava che il nome, tanto che qualche Autore preferiva chiamarle "colonie perpetue". Ad ogni modo, la questione sulla natura giuridica degli usi civici (in senso stretto) nello Stato pontificio veniva aspramente dibattuta, schierandosi gli Autori tra chi li intendeva servitù (sia pure atipiche) e chi li intendeva come forme di condominio[4]. Invero, nel motu proprio di Pio VII del 15 settembre 1802 si parla di "pretese servitù"; nell'art. 53 del decreto 3 febbraio 1849 della Repubblica romana si usa l'espressione "servitù rustiche"; nella notificazione di Pio IX dello stesso 1849, diretta all'abolizione dello ius pascendi, questo viene definito "servitù"; ed infine nella legge 24 febbraio 1888 del Regno d'Italia (detta legge Grimaldi) si parla di "servitù" di pascolare, di seminare, di legnare, ecc. Certo è che, nonostante l'utilizzazione del termine "servitù", le predette disposizioni normative, dato che disponevano l'affrancazione di tali diritti mediante l'assegnazione, alla popolazione, di una parte del terreno di cui essa aveva avuto il godimento (la parte residua tornava libera al proprietario), presupponevano necessariamente che la popolazione dei titolari dei diritti civici avesse avuto, sull'intero compendio, un diritto di condominio e non un mero diritto limitato su cosa altrui. D'altronde anche l'uso civico (in senso stretto) è una forma di godimento collettivo pieno, sia pure nelle sue limitate (quanto al contenuto) utilità ritraibili dalla terra, ed è un diritto che comunque non discende, ma anzi prescinde, dal diritto dominicale del terreno sul quale si esercita, come invece si verifica nei (veri) diritti reali su cosa altrui. Sotto questo profilo non poteva essere strano che nel linguaggio corrente le due forme di godimento collettivo fossero chiamate con uno stesso termine, ovvero con il termine

---

[3] La differenza tra diritti di uso civico in senso stretto e terre civiche basata sulla "quantità" delle utilità ritraibili dalla comunità era così intuita da FILOMUSI GUELFI, *Diritti reali*, Roma 1902, p. 135, il quale, nel domandarsi a che cosa potessero avvicinarsi gli usi civici ed i demani collettivi rispondeva che il loro carattere oscilla "tra il concetto di un *ius in re aliena*, o di una *servitus* anomala, e quello di un *condominium iuris germanici*, cioè di una proprietà collettiva, divisa tra una corporazione ed i singoli che vi appartengono o, in un rapporto più complesso, divisa anche tra un privato ed i singoli appartenenti ad una corporazione o comunità", e che "l'oscillazione è l'effetto della maggiore o minore facoltà di uso data agli utenti", perché se la facoltà di uso è minima il diritto civico si accosta al *ius in re aliena*, se è massima il diritto civico si accosta, invece, alla proprietà.

[4] Per le varie tesi v. RINALDI, *Le terre pubbliche e la questione sociale*, Roma 1896. V. anche RATTO, *Le leggi sugli usi e demani civici*, Roma 1909.

che corrispondeva, forse da un punto di vista statistico o per una sorta di giudizio negativo in un'epoca di idee fisiocratiche, alla situazione di servitù.

Che nel Lazio esistessero entrambe le forme di godimento collettivo risulta chiaramente dalla Relazione del Ministro Rava del 4 aprile 1905 sull'attuazione delle precedenti leggi del 1888 e del 1894[5]. Da essa si apprende, che a seguito della legge Grimaldi e per effetto della predetta assegnazione di una parte del terreno già interamente goduto dalla popolazione per uso civico, si erano costituite 178 "comunanze" nuove, con 32.920 utenti, che si erano così aggiunte alle 335 comunanze collettive preesistenti. Sicché si hanno due conferme: la prima, della presenza nello Stato di entrambi i fenomeni di diritti collettivi: l'uno, denominato "dominii collettivi", di godimento collettivo di tutte le utilità di un fondo, che era nel dominio di una collettività organizzata; l'altro, denominato "servitù", di godimento collettivo di alcune utilità su terre altrui da parte di "una massa inorganica" di cittadini[6]. La seconda, del gran numero di situazioni di godimento collettivo "affrancate" se, in appena dieci anni, si erano costituite ben 178 comunanze o universitates nuove, e tante altre occorreva ancora costituire. Sicché è facile pensare che le due forme di "proprietà collettiva", tanto quella goduta da una "massa inorganica" di cittadini (gli usi civici in senso stretto), quanto quella goduta da una collettività organizzata (i dominii collettivi)[7], fossero tutte, nel linguaggio comune, chiamate "servitù" come una lunga tradizione normativa aveva designato quelle più ricorrenti nella realtà laziale.

D'altronde, se si considera che la distinzione tra usi civici in senso stretto e terre civiche dipende dall'origine del diritto (o per apprensione di un territorio inabitato; o per concessione di un'intera area a scopo di colonizzazione; o infine per riconoscimento di determinate utilitates alla collettività abitante il territorio al momento dell'assegnazione della terra da parte del signore al vassallo); se si tiene presente che per il Lazio probabilmente non è possibile legare l'origine degli usi civici al sistema feudale che è rimasto estraneo allo Stato della Chiesa, quanto meno a quella sua parte rappresentata dall'odierna regione laziale[8]; e se si pone mente alla circostanza che nel Lazio molte delle situazioni di c.d. uso civico si sarebbero formate tra le "pieghe" delle riforme agrarie propugnate dai pontefici (nel 1476 Sisto V attribuì ad "omnibus et singulis" la facoltà di "arare et colere" la terza parte delle terre lasciate incolte dai proprietari, e nel 1799 Pio VII impose ai proprietari dei latifondi di coltivare almeno un terzo delle loro terre, altrimenti "qualunque estranea persona" aveva la facoltà di coltivarle), si può concludere che nel momento dell'emanazione del RDL 4 agosto 1933 n. 1071 le "servitù civiche" della cui estinzione si parla – "servitù civiche" che assieme agli "usi civici" ed ai "privilegi" gravavano alcune terre già dei terracinesi e che nel 1933 sono state assegnate al Comune di Sabaudia – altro non fossero che una delle

---

[5] *Relazione sull'andamento dei dominii collettivi*, presentata dal Ministro Rava alla Camera dei Deputati il 4 aprile 1905, in *Atti parlamentari, Legislatura XXII, Sessione 1904-1906, Documenti XV*, Roma 1906.

[6] Così l'on. Tittoni, nella relazione alla sua legge 4 agosto 1894 n. 397, "portante l'ordinamento dei dominii collettivi nell'ex-Stato pontificio".

[7] Non erano, infatti, rare nel Lazio le c.d. università di boattieri, cioè associazioni di proprietari di bestiame che aveva ricevuto, dal Comune, in affitto tutti i pascoli pubblici, pagando un canone o fida. Ad esempio, per lo statuto della Comunanza di Fabbrica, nel viterbese, facevano parte dell'associazione coloro che ivi avessero domicilio da almeno dieci anni e vi avessero beni immobili o avessero sposato una cittadina, ed esercitassero la pastorizia od avessero buoi da lavoro.

[8] Cfr. CALISSE, *Gli usi civici nella Provincia di Roma*, Prato 1906. Si ritiene che nel Lazio, là dove è esistito, il feudo sia derivato *ex pontificia munificientia*.

forme di (vera) proprietà collettiva appartenenti a collettività (ancora) "inorganiche" o (già da tempo o ex novo per le leggi Grimaldi e Tittoni[9]) organizzate[10].

Non si può non aggiungere un'ulteriore considerazione. Invero, non può non considerarsi che l'idea della "servitù civica" come sovrapposta all'idea del "dominio collettivo" possa avere avuto un aggancio nel fatto che la proprietà del bene di godimento collettivo non era, nel Lazio a differenza del resto del Meridione[11], riconosciuta alla popolazione, ma all'ente, ovverosia al Comune[12]. Ne sono documentazione il decreto del 1282 del governatore di Viterbo che, nel vietare che i castelli viciniori, da poco conquistati, fossero ricostruiti, disponeva che le terre, che per consuetudine erano destinate a pascolo comune, fossero attribuite, appunto, "in proprietà" al Comune, senza che però venisse meno l'uso degli abitanti[13]. Inoltre, nella relazione del Segretario della Commissione pontificia incaricata della redazione della Notificazione del 29 dicembre 1849[14], è scritto che, al tempo in cui sorsero malcontento e clamore a Nepi ed a Viterbo a proposito delle "pubbliche servitù di pascolo", la Commissione cardinalizia incaricata di risolvere le questioni aveva riconosciuto nel Comune il diritto di proprietà dei pascoli. Ed ancora, per la legge del 1888, che come si è detto aveva disposto l'abolizione delle "servitù" di pascolare, di seminare, di legnare, ecc. nelle provincie ex-pontificie, l'indennità (in terreno o in danaro) derivante dall'affrancazione di tali servitù sarebbe spettata all'ente (cioè all'universitas) o all'associazione di fatto o al Comune. Infine, la citata Relazione del Ministro Rava del 1905 afferma che "in diritto e dal punto di vista di un'economia astratta, gli utenti guadagnano [con le affrancazioni disposte dalla legge Grimaldi] in intensità quanto perdono in estensione: ma siccome la parte di terreno ad essi ceduta passa in proprietà della comunanza, dell'ente, e non dei singoli", costoro si trovano, di fronte all'ente collettivo, quasi nella stessa condizione in cui erano stati di fronte al precedente proprietario.

Dunque, se la proprietà è dell'ente, i cives altro non sono che utenti; in quanto tali, il loro diritto, nel linguaggio comune, non è che una "servitù" personale. Quindi, nella formula del RDL 1071/1933 sono stati compresi, nell'operazione di estinzione senza

---

[9] Per i vari problemi che l'attuazione delle leggi del 1888 e del 1894 aveva provocato, la legge 8 marzo 1908 n. 76 le ha congelate, avendone sospeso gli effetti. La creazione delle "comunanze" o università agrarie aveva dato luogo, di fatto, ad un duplicato del Comune; in ogni caso esse non avevano avuto significativi sviluppi.

[10] Per maggiori notizie v. GERMANO', *Problematiche patrimoniali e gestionali delle terre collettive laziali*, in VENZI (a cura di), *Problematiche patrimoniali e gestionali delle terre collettive laziali*. Atti del Convegno Carivit (Viterbo, 4 novembre 1999), Viterbo 2002, p. 39.

[11] Soprattutto nei secoli XVII e XVIII si sviluppò in tutto il Regno di Napoli – dove si distinguevano un demanio universale (terre di spettanza dell'*universitas*, che vi ritraeva tutte le *utilitates*) ed un demanio feudale (terre di spettanza del feudatario, su cui l'*universitas* vantava il diritto di ritrarre alcune *utilitates* – la tesi c.d. giusnaturalistica, secondo la quale ogni demanio non era che un pubblico patrimonio, ovvero il "patrimonio" della Nazione, soggetto, fin dalle origini, agli usi della popolazione. La tesi giusnaturalistica è stata difesa da TRIFONE, *Feudi e demani. Eversione della feudalità nelle provincie napoletane*, Roma-Milano-Napoli 1909, mentre è stata avversata da CASSANDRO, *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, Bari 1943, e da ASTUTI, *Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia*, in *Atti del I° Convegno internazionale di diritto agrario*, Milano 1954, vol. II, p. 7.

[12] Si consideri che, all'epoca, VENEZIAN, *Le reliquie della proprietà collettiva in Italia*, Camerino 1888, pensava uno schema di proprietà collettiva caratterizzato, sotto il profilo soggettivo, dalla titolarità in capo alla persona giuridica (organismi collettivi o Comuni).

[13] Cfr. CALISSE, *op. cit.*

[14] V. in FEDERICO, *Codice degli usi civici e delle proprietà collettive*, Roma 1995, p. 1759.

compenso, tutte le forme di proprietà collettiva, quale che fosse stata la loro (diversa) natura[15], adoperando i termini "diritti d'uso civico" e "servitù civiche" come se fossero endiadi.

[15] Sull'argomento v. i nostri *Usi civici*, in *IV Dig./sez. civ.*, vol. vol. XIX, Torino 1999, p. 535; *Usi civici, terre civiche, terre collettive*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, p. 243; nonché FULCINITI, *I beni d'uso civico*, 2^ ed., Padova 2000; PETRONIO, voce *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano 1992, p. 930.