

GIUSTIZIA CIVILE

Anno LXIII Fasc. 2 - 2013

ISSN 0017-0631

María Athena Lorizio

**L'AFFRANCAZIONE O
LIQUIDAZIONE INVERTITA DELLE
SERVITÙ CIVICHE NELLE
PROVINCE *EX* PONTIFICIE. I
POTERI DEI COMUNI NELLA
GESTIONE DEI DEMANI CIVICI**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

[7864/36] L'affrancazione o liquidazione invertita delle servitù civiche nelle province ex pontificie. I poteri dei comuni nella gestione dei demani civici (*)

The Enfranchisement Reversed or Liquidation of Civic Servants in the Former Papal Provinces. The Powers of the Municipalities in the Management of Civic Domains

L'autrice critica la sentenza della Corte suprema di cassazione n. 5891 del 2007, che attribuisce al comune (ente gestore), e non alla popolazione, la proprietà del fondo su cui i *cives* esercitavano gli usi civici (pascolo, semina ecc.) nelle province ex pontificie (Lazio, Umbria, Marche e parte dell'Emilia-Romagna).

The author criticizes the judgment of the Supreme Court of Cassation no. 5891 of 2007, which gives to the municipality (management body), and not to the population, ownership of the land on which the cives exercise civic uses (pasture, sowing, etc.) in the former papal provinces (Lazio, Umbria, Marche and part of Emilia-Romagna).

SOMMARIO: 1. La liquidazione dei diritti di uso civico su terre private: modalità e criteri in generale nel sistema vigente (art. 4, 5, 6 e 7 l. n. 1766 del 1927). — 2. La liquidazione o affrancazione invertita delle servitù civiche nelle ex province pontificie. — 3. L'interpretazione dell'art. 9 r.d. n. 510 del 1891 sull'abolizione delle servitù di pascolo nelle ex province pontificie in una recente sentenza della Corte di cassazione. — 4. Critica della sentenza. — 5. I poteri comunali di gestione dei beni di demanio civico affidati all'ente comune. Rapporto fra la legge comunale e provinciale e la legge usi civici. — 6. La c.d. « liquidazione invertita » nel sistema socioeconomico attuale. — 7. L'art. 15 l. n. 5489 del 1888 sull'abolizione delle servitù civiche nelle province ex pontificie.

1. La liquidazione dei diritti di uso civico su terre private: modalità e criteri in generale nel sistema vigente (art. 4, 5, 6 e 7 l. n. 1766 del 1927). — Nei sistemi rurali antichi, ad economia naturale, le comunità insediate stabilmente su un territorio utilizzavano in modo diretto e promiscuo i prodotti dei boschi, dei pascoli, dei terreni atti a coltura per le esigenze essenziali di vita e sopravvivenza della intera comunità e dei suoi componenti (*cives*). Era un modo di utilizzo dei beni comuni che si inquadrava nella concezione solidaristica delle società primitive. Si usava dire, in passato, che il *civis* esercitava il diritto di uso civico *uti singulus et uti civis* tanto che il *civis* poteva agire in giudizio a tutela dei diritti dell'intera comunità, senza bisogno dell'autorizzazione del gruppo (1).

(*) Scritto sottoposto a procedura di valutazione scientifica.

(1) I diritti di uso civico, nelle varie epoche e soprattutto nel dibattito di inizio Ottocento sulle leggi liquidative, furono considerati in dottrina in vario modo e con le qualifiche giuridiche più diverse: diritti reali parziali, diritti collettivi d'uso, servitù, oneri reali, e soprattutto, secondo la teoria più avanzata, condomini per facoltà separate. Il legislatore unitario si è conformato alla teoria dei demanialisti della scuola napoletana che configuravano l'uso civico su terre aliene come un condominio particolare (per facoltà separate) fra popolazione utente e titolare delle terre. Questo condominio si fa risalire all'istituto di diritto germanico del c.d. « condominio a mani giunte », ed è destinato a trasformarsi, con la liquidazione dei diritti, nel condominio frazionario o per quote di diritto romano. Le varie tesi sulla natura e qualificazione giuridica dei diritti civici delle comunità sono ampiamente esposte

Quando con le leggi eversive della feudalità, si passò dal sistema ad economia naturale, largamente diffuso nella società rurale dell'epoca, all'ordinamento socio-economico attuale, le forme collettive e dirette di coltivazione e di utilizzo promiscuo dei prodotti del fondo da parte della comunità locale furono considerate un ostacolo allo sviluppo delle moderne tecniche agrarie e si volle abolirle.

L'abolizione, che riguarda unicamente i diritti di utilizzo esercitati dalla popolazione sul bene del singolo proprietario (il feudatario, ed oggi, in genere, l'avente causa del feudatario), fu attuata attraverso un particolare procedimento di conversione del diritto reale dei *cives* all'utilizzo diretto e in natura dei prodotti del fondo, nel diritto degli stessi *cives* a un compenso sostitutivo dell'esercizio diretto e promiscuo che veniva a cessare (c.d. « liquidazione dei diritti di uso civico ») (2).

Sia nel sistema delle leggi preunitarie che della legge nazionale vigente del 1927 n. 1766, il compenso, in natura o in canone, spetta alla comunità titolare dei diritti ed è determinato in base alla classe ed al valore dei diritti da liquidare (art. 4, 5, 6 e 7, comma 1, l. 16 giugno 1927 n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno, e regolamento di attuazione approvato con r.d. 26 febbraio 1928 n. 332, capo II) (3).

La liquidazione degli usi civici su terre private, in via primaria, ha luogo in natura (c.d. « scorporo ») e in via sostitutiva, con canone in danaro. Nella liquidazione con scorporo, il fondo viene diviso in due quote: una quota è assegnata alla popolazione utente per le sue necessità e l'altra quota resta al proprietario, libera dagli usi (art. 5 e 6 l. n. 1766, cit.). Quando le terre sono migliorate in modo sostanziale e permanente ed il distacco di una quota determinerebbe la distruzione del podere o dell'azienda agricola, il fondo viene assegnato per intero al proprietario, l'esercizio dei diritti civici cessa, il diritto della collettività al compenso in natura si converte nel diritto a un canone annuo di natura enfiteutica che viene corrisposto dal privato, il quale resta proprietario dell'intero fondo migliorato o dell'azienda, liberata dagli usi dei *cives* (art. 7, comma 1, l. n. 1766, cit.) (4).

In entrambi i casi, sia che la liquidazione abbia luogo con la cessione di una quota del fondo alla popolazione, ovvero con il pagamento del canone annuo, l'esercizio degli usi da parte dei *cives*, nella forma anteriore, cessa e la quota o il canone sono assegnati all'ente gestore dei beni della comunità locale (ove esistente) ovvero, in mancanza, all'ente comune.

L'ente gestore nel Lazio è l'università agraria o le associazioni agrarie, varia-

in RAFFAGLIO, *Diritti promiscui, demani comunali e usi civici*, 3^a ed., Milano 1939, 166 ss.; RANELLETTI, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. Teoria*, in *Riv. it. S.C. giur.*, XXV, 1898, 159 ss. V. anche PALERMO, *Usi civici*, in *Nss. D.I.*, XX, Torino 1975, 209 ss.; e PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano 1992, 930 ss.

(2) Come è noto, la legge nazionale del 1927 ha tenuto conto essenzialmente dei principi e criteri delle leggi abolitive degli Stati meridionali. Le prime norme sull'affrancazione degli usi civici con scorporo e ripartizione dei demani sono contenute nella *Prammatica XXIX de Administratione Universitatum* del 23 febbraio 1792, nella l. 2 agosto 1806, sull'abolizione della feudalità, e nelle leggi dei napoleonidi: l. 1^o settembre 1806, il decreto 8 giugno 1807 di Giuseppe Napoleone e successivi, riportati in *Codice degli usi civici* a cura di ACROSSO e RIZZI, Roma 1994. Nelle province ex pontificie si provvide all'affrancazione delle servitù di pascere, vendere erbe e fidare (imporre tasse per il pascolo) con la notificazione del 29 dicembre 1849 e con le l. 24 giugno 1888 n. 5489 e 2 luglio 1891 n. 381 riunite nel testo unico approvato con r.d. 3 agosto 1891 n. 510.

(3) Per le leggi liquidative preunitarie nel Regno di Napoli e nelle province ex pontificie, v. *supra*, nt. 2.

(4) Cfr. CERULLI IRELLI, *Problemi della liquidazione degli usi civici mediante compenso in canone*, in *N. dir. agr.*, 1981, 621

mente denominate, riconosciute dalla l. 4 agosto 1894 n. 397 sull'ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato pontificio.

Solo in via residuale, dove non vi è un ente gestore specifico, i beni provenienti dalle liquidazioni degli usi e gli altri beni di proprietà originaria della comunità locale sono assegnati all'ente comune che li amministra secondo le norme della legge speciale in materia, che li sottopone a un regime particolare di tutela, di destinazione e di indisponibilità controllata (art. 1 e, in particolare, 11-26 l. n. 1766, cit. e titolo II r.d. n. 332, cit.) Il regime di indisponibilità e di destinazione vincolata proprio della legge del 1927 è stato successivamente potenziato dal vincolo di tutela ambientale introdotto dalla l. 8 agosto 1985 n. 431 che, all'art. 1, lett. h, ha inserito i beni di demanio civico tra le categorie dei beni ambientali (oggi art. 142 d. lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, codice dei beni culturali e del paesaggio). Il regime della gestione dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva e indivisibile delle comunità di abitanti è stato da ultimo definito e coordinato con il sistema delle autonomie locali dall'art. 3 l. 31 gennaio 1994 n. 97.

Questo è il sistema di liquidazione regolato dalla legge nazionale n. 1766, cit.

2. La liquidazione o affrancazione invertita delle servitù civiche nelle province ex pontificie. — Vi è un solo caso in cui, nel sistema vigente, i diritti civici, anche dopo ed anzi proprio per effetto della procedura di liquidazione, possano continuare ad essere esercitati in forma diretta e promiscua da parte della popolazione, ed è il caso regolato dall'art. 9 r.d. 3 agosto 1891 n. 510 sulla c.d. « liquidazione invertita », tuttora vigente nelle sole province ex pontificie, per effetto del richiamo contenuto nell'art. 7, comma 2, l. n. 1766, cit. (5).

Nelle province ex pontificie, le associazioni degli utenti, durante il corso dell'Ottocento, si opposero con forza alle varie leggi abolitive delle servitù civiche, che le privavano della loro principale fonte di sussistenza e, dopo aspre lotte sociali, ottennero di poter continuare, in casi riconosciuti di necessità, l'esercizio degli usi sui fondi del proprietario privato. Quando la Giunta d'arbitri riteneva indispensabile che la popolazione fosse mantenuta nell'esercizio dell'uso civico, considerando le misere condizioni della società contadina dell'epoca, e giudicava insufficiente la quota che sarebbe spettata agli utenti in base alle norme ordinarie (art. 2 e 3 r.d. n. 510, cit. e nel sistema della l. n. 1766, cit., art. 5 e 6), poteva disporre che l'intero fondo fosse assegnato alla popolazione che poteva così continuare ad utilizzarne i prodotti per le proprie necessità, pagando il canone al proprietario. È questa la c.d. « liquidazione invertita » prevista dall'art. 9 r.d. n. 510, cit., così chiamata perché mentre nel sistema ordinario l'esercizio in forma diretta degli usi cessa e il fondo resta in proprietà piena e libera al privato che paga un compenso sostitutivo alla popolazione, nel caso dell'art. 9, la proprietà del fondo è attribuita alla popolazione che continua nell'esercizio degli usi e paga il canone al proprietario.

Anche nel sistema della liquidazione invertita, quando il fondo è assegnato all'ente gestore, esso rimane soggetto al regime della legge del 1927 e l'ente gestore

(5) Per le vicende storico-giuridiche che hanno portato alle leggi abolitive delle servitù civiche nelle province ex pontificie e più in generale il dibattito storico-giuridico sulle varie forme di proprietà, cfr. GROSSI P., *Un altro modo di possedere*, Milano 1977, 324 ss. Per un'attenta e moderna lettura e interpretazione delle tesi e dei precedenti storici dei diritti delle comunità originarie, cfr. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da CICU, MESSINEO e MENGONI, continuato da SCHLESINGER, Milano 2003. La corretta interpretazione dell'art. 9 nella giurisprudenza più antica è contenuta in *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici* a cura di FLORE, SINISCALCHI e TAMBURINO, Milano 1956.

l'amministra in nome e per conto della popolazione utente e residente nel territorio comunale (art. 1 e 11 ss. l. n. 1766, cit.).

3. L'interpretazione dell'art. 9 r.d. n. 510 del 1891 sull'abolizione delle servitù di pascolo nelle ex province pontificie in una recente sentenza della Corte di cassazione.

— La Corte di cassazione, con sentenza 14 marzo 2007 n. 5891 (che ha confermato App. Roma, sez. usi civici, 27 marzo 2003 n. 9), ha ritenuto che nella procedura di liquidazione invertita regolata dall'art. 9, il fondo, affrancato dagli usi civici, non è più soggetto allo speciale regime di cui alla l. n. 1766, cit. e relativo regolamento ed entra a far parte del patrimonio disponibile del comune o della frazione che ne dispongono a norma della legge comunale e provinciale.

Entrambe le decisioni, sia del giudice di legittimità che della corte di merito, contengono delle considerazioni sia sulla speciale procedura dell'art. 9 che sul regime giuridico dei beni assegnati all'ente comune con la detta procedura, che non possono essere condivise.

L'art. 9 r.d. n. 510, cit. stabilisce che nei casi eccezionali in cui la Giunta d'arbitri riconosceva « indispensabile per la popolazione di un comune o di una parte di esso o per una università od associazione di cittadini che si continui nell'esercizio dell'uso [...] e l'estensione del terreno da cedere in corrispettivo dell'affrancazione sia giudicata dalla Giunta stessa insufficiente alla popolazione [.....] per proseguire come per il passato nell'esercizio della pastorizia o delle altre servitù », la Giunta poteva ammettere « gli utenti all'affrancazione in tutto o in parte del fondo gravato mediante pagamento di un annuo canone al proprietario ».

Come detto, la norma è stata mantenuta in vigore nel sistema vigente per effetto dell'espresso richiamo dell'art. 7, comma 2, l. n. 1766, cit., che è tuttora la legge generale che regola la materia dei demani civici.

Si tratta di una norma speciale che deroga al sistema ordinario delle leggi liquidative degli usi civici su terre private.

Nel caso esaminato dalla Suprema Corte la vertenza ebbe origine da una procedura di liquidazione invertita degli usi civici esercitati dalla popolazione di Tarquinia sulla Bandita di San Pantaleo (facente parte di un grosso latifondo di proprietà del Capitolo di San Pietro in Vaticano). Le servitù civiche che vi gravavano (pascolo, legnatico e semina) erano state affrancate con provvedimento della Giunta d'arbitri presso il Tribunale di Civitavecchia 9 dicembre 1899, con la speciale procedura della c.d. « liquidazione o affrancazione invertita » di cui all'art. 9, comma 3, r.d. n. 510, cit.

Le parti avevano convenuto di conciliare la vertenza assegnando il fondo in proprietà in parte al comune di Tarquinia e in parte all'Università agraria di Tarquinia. I due enti avrebbero diviso fra loro in parti uguali il canone dovuto al Capitolo di San Pietro. L'accordo conciliativo fu omologato dalla Giunta d'arbitri con il provvedimento 9 dicembre 1899, cit., che richiamava espressamente le norme delle l. 24 giugno 1888 n. 5489 e 2 luglio 1891 n. 381 riunite nel testo unico approvato con il r.d. n. 510, cit., sull'abolizione delle servitù di pascolo nelle province ex pontificie.

Anche se nell'accordo conciliativo parte della Bandita di San Pantaleo era stata assegnata « in proprietà libera e assoluta » del comune di Tarquinia, avendo la Giunta d'arbitri proceduto all'omologazione della conciliazione con la procedura di cui al r.d. n. 510, cit., non vi è dubbio che anche per la parte assegnata al comune la popolazione poteva continuare, come per il passato, ad utilizzare i prodotti del

bosco, del pascolo e della semina per le sue necessità, poiché questa era la finalità espressa dell'art. 9, comma 3, r.d. n. 510, cit.

Ne consegue che il podere di San Pantaleo, anche nella parte assegnata al comune di Tarquinia, essendo destinato ai bisogni della popolazione, non è uscito dallo speciale regime di cui al r.d. n. 510, cit. e non è potuto diventare patrimonio disponibile del comune. Il comune, dunque, non poteva disporre del bene a norma della legge comunale e provinciale, così come invece ha fatto e come ha ritenuto che potesse fare la Corte di appello di Roma, sez. usi civici (27 marzo 2003 n. 9, cit.), con la sentenza confermata dalla Corte di cassazione

La sezione usi civici della Corte di appello di Roma, nella sua decisione, basandosi essenzialmente sul tenore letterale del provvedimento della Giunta d'arbitri — che, come detto, aveva assegnato il fondo gravato « in proprietà libera ed assoluta » del comune di Tarquinia — ha ritenuto che « sostenere che, abolite le servitù civiche, i terreni specificamente assegnati in proprietà al comune, sarebbero comunque entrati a far parte del demanio civico, significherebbe in definitiva affermare, contro ogni logica, una sostanziale riviviscenza degli stessi usi civici di cui pure si affermava l'abolizione ». Ed anche se la liquidazione ha avuto luogo con la procedura invertita di cui all'art. 9 r.d. n. 510, cit., a norma del quale l'intero fondo gravato dagli usi viene assegnato in proprietà piena alla collettività utente, tenuta a corrispondere un annuo canone al proprietario, « ciò non significa, ad avviso del collegio, che intervenuto « lo svincolo » delle servitù, il fondo oggetto di affrancazione possa considerarsi ancora gravato da usi civici ».

E, a conferma della sua tesi, la stessa Corte di appello osserva che nell'art. 9, comma 3, r.d. n. 510, cit. « si parla di « affrancazione », cioè si usa una espressione che non è compatibile con il trasferimento di una proprietà che continui ad essere gravata da usi civici ». La Corte di appello richiama, in proposito, anche l'art. 15 della legge abolitiva 24 giugno 1888 n. 5489 che nell'affrancazione dei diritti civici per scorporo stabilisce che « Nel caso in cui il comune sia il proprietario o l'utente, il prodotto dell'affrancazione va a suo beneficio, e ne dispone a forma della legge comunale e provinciale ».

4. Critica della sentenza. — La tesi della sentenza è inquietante soprattutto per gli effetti negativi che può avere sui patrimoni e diritti delle comunità originarie dei *cives*. Questi patrimoni verrebbero azzerati nel caso in cui si affermasse il principio stabilito dalla sentenza, e cioè che nel sistema dell'art. 9 r.d. n. 510, cit. e più in generale, nel sistema delle leggi liquidative, quando la liquidazione del diritto civico ha luogo con il criterio dello scorporo (ossia del distacco in natura di una quota del fondo gravato) ovvero dell'assegnazione alla popolazione dell'intero fondo per i suoi bisogni, il bene, nel caso in cui viene assegnato formalmente all'ente comune, uscirebbe dallo speciale regime di indisponibilità e tutela proprio dei demani e diritti civici, per essere trasferito nel patrimonio disponibile del comune che ne può disporre a norma della legge comunale e provinciale.

Ma anche sotto il profilo giuridico, l'interpretazione della Corte suprema non è accettabile: essa va contro la stessa *ratio* delle leggi di liquidazione degli usi civici e in particolare contro lo speciale sistema della c.d. « liquidazione invertita » di cui all'art. 9 r.d. n. 510, cit. La Suprema Corte non ha considerato che è stato il legislatore del 1891 a riconoscere alla popolazione utente il diritto di continuare ad esercitare gli usi anche dopo l'affrancazione ex art. 9, per le sue necessità di vita, come per il passato. Questa è, infatti, la sola ragione che ha potuto indurre il

legislatore a concedere alla popolazione la particolare forma di liquidazione dell'art. 9, in deroga al sistema ordinario di liquidazione degli usi civici.

Per comprendere l'equivoco in cui sono incorsi entrambi i giudici, di merito e di legittimità, è necessario considerare in breve il regime dei beni assegnati all'ente comune per effetto delle leggi di liquidazione (6).

Anzitutto, anche nel sistema ordinario della legge del 1927, è lo stesso legislatore che anche quando assegna all'ente comune il compenso in terreno o in danaro della liquidazione degli usi, specifica che i comuni osserveranno le norme della legge speciale (art. 1 l. n. 1766, cit.) e quindi, per quanto riguarda i terreni, « I comuni o le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, alienarne o mutarne la destinazione » (art. 12); per quanto riguarda i canoni, « Il capitale di affrancazione dei canoni per effetto di liquidazione di diritti [.....] sarà investito in titoli del debito pubblico intestati al comune o alla frazione o all'associazione con vincolo a favore del Ministero (oggi, della regione) per essere destinato, in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione » (art. 24).

Quindi, il comune deve sempre rispettare le destinazioni di legge e tenere conto dei bisogni e necessità della popolazione, che, nel solo caso della liquidazione *ex art. 9 r.d. n. 510, cit.* (come detto, tuttora vigente *ex art. 7, comma 2, l. n. 1766, cit.*), consiste nel permettere la continuazione dell'esercizio degli usi da parte della popolazione utente. Si tratta, dunque, di un bene destinato agli usi della popolazione titolare. Il comune non può disporne per altri fini che non siano quelli in base ai quali gli è stato assegnato. Poiché è un « bene destinato », di certo, l'ente locale non può alienarlo, come se si trattasse di un bene del proprio patrimonio disponibile (7).

(6) Riportiamo le norme della l. n. 1766, cit. sui poteri dei comuni nella gestione dei demani civici:

Art. 1: « [...] per la liquidazione degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune [...] e per la sistemazione delle terre provenienti dalla liquidazione suddetta [...] si osserveranno le disposizioni della presente legge ». I beni provenienti dalla liquidazione degli usi entrano quindi nel regime proprio del demanio civico e sono soggetti alle norme della legge del 1927.

Art. 11: « [...] i terreni assegnati ai comuni o alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti relative alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1 [...] saranno distinti in due categorie: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la cultura agraria ».

Art. 37: « La suprema direzione per l'esecuzione della presente legge è affidata al Ministero d'agricoltura e foreste ».

A loro volta le leggi speciali in tema di usi civici vanno coordinate con le disposizioni della legge comunale e provinciale.

L'art. 25 l. n. 1766, cit. dispone che in caso di scioglimento delle associazioni agrarie comunque denominate, « i terreni delle associazioni saranno trasferiti ai comuni o alle frazioni con la destinazione corrispondente alla categoria cui essi appartengono [...] però il comune non potrà mutarne la destinazione senza l'autorizzazione del Ministero d'agricoltura e foreste ».

A norma dell'art. 26, comma 2, stessa legge, « i terreni di originaria appartenenza delle frazioni ed altri che ad esse passeranno in seguito ad affrancazione o per effetto dell'art. 25 » (in caso di scioglimento delle associazioni agrarie), « saranno amministrate dalle medesime, separatamente da altri, a norma della legge comunale e provinciale, a profitto dei frazionisti, qualunque sia il numero di essi » (v. anche art. 64 del regolamento del 1928, cit.).

L'art. 59 del regolamento stabilisce espressamente che gli statuti e i regolamenti delle associazioni agrarie devono essere sottoposti a revisione per coordinarli con le disposizioni della legge comunale e provinciale. Ma questo non può significare che per effetto di tale revisione i beni delle università agrarie e associazioni di utenti vengano ad essere trasformati in beni patrimoniali disponibili del comune.

(7) La questione della titolarità dei beni utilizzati in modo promiscuo e solidale dalle comunità originarie insediate stabilmente in un determinato territorio è stata lungamente dibattuta soprattutto tra

La ragione dell'assegnazione del compenso della liquidazione all'ente comune è nel sistema organizzatorio moderno. Pur restando i *cives* titolari dei loro diritti originari, il compenso della liquidazione è di necessità assegnato all'università agraria o associazione agraria, dove esistente, ovvero dove manca un ente gestore specifico, all'ente locale (comune o frazione) esponenziale della collettività residente, perché è solo l'ente che può amministrare e gestire il patrimonio della comunità utente (beni e diritti) nell'interesse della stessa secondo le norme stabilite nella legge del 1927 e regolamento di attuazione (r.d. n. 332 del 1928, cit.) e norme successive. Un'interpretazione diversa che consentisse all'ente comune — nei territori in cui non vi è l'università agraria o l'associazione agraria — di disporre dei beni e diritti che riceve in base alle leggi di liquidazione degli usi civici, secondo le norme proprie dei beni comunali, significherebbe espropriare i *cives* utenti dei loro diritti originari.

5. *I poteri comunali di gestione dei beni di demanio civico affidati all'ente comune. Rapporto fra la legge comunale e provinciale e la legge usi civici.* — L'art. 84, comma 2, del testo unico approvato con r.d. 3 marzo 1934 n. 383 (legge comunale e provinciale previgente) stabilisce in modo tassativo che «i beni comunali si distinguono in beni demaniali e beni patrimoniali. Nulla è innovato per quanto concerne i terreni soggetti agli usi civici alle disposizioni delle leggi speciali che regolano la materia». L'art. 84 è stato fatto espressamente salvo dall'art. 64, lett. c, l. 8 giugno 1990 n. 142 sulle autonomie locali, e deve ritenersi tuttora in vigore (pur essendo stato abrogato il r.d. n. 383, cit. nella sua totalità dal d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267), non essendoci nell'ordinamento vigente degli enti locali (d. lgs. n. 267, cit.) una norma che regoli diversamente la materia dei demani civici (art. 275 d. lgs. n. 267, cit.). E, come è noto, in base ai principi che regolano la successione delle leggi nel tempo e i rapporti fra le leggi, la vecchia legge non viene meno fino a quando non sopravviene una disposizione contraria o una nuova legge che regoli interamente la materia (art. 15 disp. prel. e principio dell'ultrattività delle leggi).

Questo significa, in particolare, che il bene resta soggetto allo speciale regime di indisponibilità di cui all'art. 12 l. n. 1766, cit. e l'ente locale non può disporre come fosse un bene del suo patrimonio disponibile, ma in base alla legge speciale, deve continuare a gestire il bene destinandolo alle necessità della popolazione.

Anche in passato si è ritenuto dalla dottrina e giurisprudenza dominante non potersi applicare ai beni delle comunità le disposizioni sui beni patrimoniali dei comuni, in particolare le norme sull'affitto dei beni comunali e le leggi sulla vendita

gli storici del diritto, alcuni dei quali negano la fondatezza storica dell'istituto delle proprietà o domini collettivi e si limitano a riconoscere ai *cives* soltanto il diritto di utilizzo dei beni per le loro necessità di vita (cfr. PETRONIO, *op. cit.*, sulle varie posizioni. Per una visione avvincente degli antichi diritti delle comunità di abitanti, cfr. GROSSI, *I demani collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 261; CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983; MARINELLI, *op. cit.* Come è noto, la giurisprudenza della Suprema Corte ad inizio del 1900 ha approfondito il problema in sentenze magistrali e lo ha risolto con l'attribuire all'ente comune unicamente la rappresentanza e la gestione ordinaria dei beni, la cui proprietà e titolarità rimane alla collettività proprietaria (cfr. App. Roma 20 marzo 1898, in *Giur. it.*, 1898, I, 2, 308; Cass. Roma 15 ottobre 1899, *ivi*, 1900, I, 1, 129; Cass. Roma, sez. un., 31 dicembre 1904, *ivi*, 1905, I, 1, 189; Cass. 26 maggio 1937 n. 1695, in *Foro it.*, 1937, I, 908; Cass. 18 marzo 1949 n. 604, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1949, 940; Cass. 5 gennaio 1950 n. 51; Cass. 22 marzo 1967 n. 654, in questa *Rivista*, 1967, I, 1046; Cass. 11 febbraio 1974 n. 387, in *Foro it.*, 1974, I, 1910, con nota di BERRI). Sulle diverse tesi, cfr. CERULLI IRELLI, *I Tumuleti di Paola* (nota a Cass. 22 gennaio 2003 n. 896), in questa *Rivista*, 2004, 1817.

dei beni incolti (8). Come è noto, alla regola dell'affitto e della vendita dei beni comunali incolti, si poteva tuttavia derogare quando i beni comunali erano utilizzati in natura dai *cives*. In questi casi il consiglio comunale poteva « ammettere la generalità degli abitanti del comune a continuare il godimento in natura del prodotto dei suoi beni, ma dovrà formare un regolamento per determinare le condizioni dell'uso, e alligarlo al pagamento di un corrispettivo » (art. 112 e 113 l. 20 marzo 1865 n. 2248, All. A, che recepisce le norme delle leggi comunali e provinciali precedenti (9). L'avvertenza è di non confondere i beni patrimoniali dei comuni sui quali gli abitanti esercitavano gli usi, con i beni di proprietà delle comunità di abitanti.

Le conseguenze della diversa tesi sostenuta da entrambe le sentenze — di legittimità e di merito — dell'assegnazione dei fondi affrancati in proprietà disponibile del comune o dell'ente gestore sarebbero gravissime. L'intero sistema di liquidazione dei diritti civici di utilizzo dei beni si convertirebbe in una forma di espropriazione o di estinzione dei diritti d'uso della popolazione senza compenso, con effetti sulla costituzionalità dell'intera normativa di liquidazione, essendo appunto il compenso della liquidazione rappresentato dalla quota di terreno o dal canone sostitutivo del diritto liquidato, attribuito alla popolazione.

Non costituisce certo un'anomalia, ma corrisponde alle esigenze dell'attuale sistema economico e sociale che il compenso della liquidazione (in terra o in danaro) sia amministrato dal comune o frazione, per conto della popolazione, quale ente esponenziale degli interessi della popolazione (dove non vi è un apposito ente di gestione), ma la gestione o amministrazione deve aver luogo secondo le norme e nelle forme stabilite dalle leggi speciali in materia di diritti e beni civici.

Dunque, anche quando i beni e diritti provenienti dalla liquidazione dei diritti civici sulle terre private (quota di terreno o canone pecuniario) vengono assegnati all'ente (comune o frazione), l'ente locale non ne può disporre a suo piacimento, ma con l'osservanza delle disposizioni della legge del 1927 e del regolamento del 1928 e sotto il controllo e alle condizioni stabilite dall'ente sovraordinato, che nel sistema previgente era il Ministero dell'agricoltura e foreste, e nel vigente ordinamento regionale, è la regione (art. 1, 7, 11 ss. l. n. 1766, cit.) (10).

6. La c.d. « liquidazione invertita » nel sistema socioeconomico attuale. — Ancora una considerazione per quanto attiene il mantenimento dell'esercizio degli usi della popolazione.

La Corte di cassazione, nella sentenza 14 marzo 2007 n. 5891, cit., afferma di non comprendere l'utilità pratica dell'art. 9 oggi, dal momento che « nella norma in questione si parla di "affrancazione" cioè si usa una espressione che non è

(8) Le norme sull'affitto dei beni comunali e l'alienazione dei beni comunali incolti risalgono a una tradizione dello Stato sabauda codificata nella legge comunale e provinciale 7 ottobre 1848 di Carlo Alberto, art. 150 e 151, ripresa dalla l. 23 ottobre 1859 n. 3702 (legge Rattazzi), art. 107, e successivamente dalla l. 4 luglio 1874 n. 2011. Queste norme imponevano la messa a coltura dei « beni incolti dei comuni, che sono patrimoniali o divenissero tali [...] Se entro cinque anni dalla pubblicazione della presente legge i comuni non adempiano a questa condizione, i beni incolti dei comuni devono essere alienati o dati in enfiteusi ». Il tema è ampiamente trattato da PETRONIO, *Qualche spunto sulla questione demaniale in Italia prima della legge Zucconi*, in *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della l. 24 giugno 1888* (Atti del Convegno in onore di Giovanni Zucconi), Camerino 1891, 52 ss.

(9) V. *supra*, nt. 8.

(10) Il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni è stato attuato con gli art. 1, comma ult., d.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11 e 66, commi 5 e 6, d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.

compatibile con il trasferimento di una proprietà che continui ad essere gravata da usi civici ». Ed inoltre che, aderendo alla tesi del comune ricorrente, il risultato sarebbe il passaggio del bene dal Capitolo di San Pietro al comune di Tarquinia « in contrasto con le finalità dell'art. 9 r.d. n. 510 del 1891, il quale perseguiva l'abolizione delle servitù di pascolo nelle province ex pontificie ».

Riteniamo di aver chiarito a sufficienza la *ratio* dell'art. 9 e la sua finalità e, più in generale la *ratio* dell'intero sistema della liquidazione dei diritti civici sulle terre private.

Essa riguarda i soli terreni privati dell'ex feudo ed è diretta a far cessare sia l'esercizio promiscuo dei diritti da parte della popolazione che il condominio tra popolazione utente e proprietario (o direttario, secondo le varie tesi) essendo tale forma di condominio non più compatibile — nell'economia moderna — con le tecniche attuali di coltivazione della terra e, più in generale, di governo del territorio.

Con la liquidazione e la conseguente assegnazione di una quota o dell'intero fondo alla popolazione (nello scorporo o nella liquidazione invertita) o al proprietario (nella liquidazione con canone), il condominio e l'utilizzo promiscuo dei fondi cessano e si realizza la finalità delle leggi di liquidazione, a differenza di quanto hanno ritenuto entrambi i giudici, nel caso in esame.

Naturalmente le leggi di liquidazione non riguardano le proprietà *iure proprio* delle comunità, e soprattutto non riguardano le zone dove la gestione collettiva è stata mantenuta ed è regolamentata da parte dell'ente di gestione in forme che consentono bilanci attivi e quindi la conservazione e il c.d. « sviluppo sostenibile » del territorio.

Il tema dell'autogestione delle proprietà collettive può rappresentare una forma alternativa di gestione anche nell'ordinamento vigente nella misura in cui può consentire utilizzazioni compatibili con la conservazione e tutela dell'ambiente agricolo ed in genere extra urbano. Per utilizzazioni compatibili si intendono tutte quelle che rispettano il territorio nella sua conformazione fisica, che non distruggono le risorse deperibili e non sostituibili, che favoriscono la conservazione e lo sviluppo delle zone agricole, in opposizione alle utilizzazioni di carattere speculativo e distruttivo delle risorse naturali e del territorio.

7. *L'art. 15 l. n. 5489 del 1888 sull'abolizione delle servitù civiche nelle province ex pontificie.* — Vi è infine, un ultimo argomento, che è stato trattato solo marginalmente dalla Corte di appello usi civici di Roma nella sentenza impugnata, e su cui la Corte di cassazione non si sofferma, ma che è di grande interesse: esso riguarda la interpretazione dell'art. 15 della legge abolitiva delle servitù civiche nell'ex Stato pontificio (l. 24 giugno 1888 n. 5489).

Secondo il giudice di appello, il passaggio del bene al patrimonio disponibile del comune sarebbe legittimo anche a norma dell'art. 15 l. n. 5489, cit., ma, anche in questo caso, la Corte cade in un equivoco.

Come detto, in passato fino alle leggi liquidative di inizio Ottocento, nei territori delle province ex pontificie e dell'Italia centrale, i diritti civici erano esercitati in modo promiscuo e solidale dagli utenti riuniti in associazioni di fatto variamente denominate. Nel Lazio, ad esempio, vi erano numerosissime Università agrarie, partecipanze, comunanze e associazioni di cittadini istituite per la coltivazione e il godimento collettivo dei fondi o l'amministrazione sociale di mandrie di bestiame (ad esempio, le associazioni dei Mosciari, dei Boattieri). Codeste associazioni di fatto di utenti vennero riconosciute come persone giuridiche solo con la

l. 4 agosto 1894 n. 397, cit. Quindi, prima della legge del 1894, i diritti di uso (le c.d. «servitù civiche») facevano capo alle associazioni di fatto degli utenti che li esercitavano, senza alcun possibilità di riferimento all'ente comune.

Infatti, l'art. 15 l. n. 5489, cit. stabiliva che «i capitali o i beni provenienti dalla seguita affrancazione o ceduti in compenso di questa, saranno con decisione della Giunta d'arbitri destinati all'ente o associazione di fatto che anteriormente godevano della servitù o diritto affrancato.

Nel caso in cui il comune sia il proprietario o l'utente, il prodotto dell'affrancazione va a suo beneficio, e ne dispone a forma della legge comunale e provinciale».

Dunque, il compenso della liquidazione andava a beneficio del comune nel solo caso in cui l'ente comune era proprietario o utente dei beni su cui la popolazione esercitava gli usi, che sono gli usi il cui esercizio poteva essere conservato, su autorizzazione del consiglio comunale (11).

Questa norma ha avuto, come ricorda anche la sentenza in esame, nella recente giurisprudenza del Commissariato di Roma, un'interpretazione singolare.

L'art. 15 l. n. 5489, cit. è stato interpretato nel senso di attribuire in ogni caso in proprietà disponibile ai comuni non solo i beni e diritti provenienti dalle liquidazioni di usi esercitati dalla popolazione sui beni comunali o in godimento dei comuni — come dispone la norma — ma anche i beni e diritti provenienti dalle liquidazioni di usi su terre private (ex feudali), beni, dunque, che non potevano essere di proprietà o in godimento del comune (12).

I comuni, dunque, in base alla corretta interpretazione del comma 2 dell'art. 15 l. n. 5489, cit. possono disporre soltanto dei beni provenienti dall'affrancazione dei diritti civici esercitati in passato dai *cives* sui beni comunali di loro proprietà o di cui sono utenti, e li gestiscono, in quanto beni del loro patrimonio disponibile, a norma delle legge comunale e provinciale. Ma, per effetto dell'attuale interpretazione estensiva del commissariato per gli usi civici di Roma, molti comuni hanno ritenuto e ritengono di poter disporre a loro piacimento di tutti i beni delle comunità, che ad essi provengono per effetto delle operazioni di liquidazione su terre di terzi o per effetto delle operazioni di cui alla legge del 1927 e che dovrebbero, invece, gestire in nome e per conto delle comunità locali, in base alle norme della l. n. 1766 del 1927, cit. e del regolamento n. 332 del 1928, cit.

Tale giurisprudenza del Commissariato di Roma ha determinato in molti casi la dispersione totale dei patrimoni e diritti residui delle stesse comunità titolari dei beni.

Non si può che auspicare un processo di revisione di questa giurisprudenza, i cui effetti sono stati e sono distruttivi per i diritti e patrimoni delle comunità locali.

MARIA ATHENA LORIZIO

(11) Sui poteri del consiglio comunale, v. *supra*, § 5.

(12) Le prime sentenze hanno riguardato la ripartizione di beni pervenuti al comune di Cerveteri in liquidazione degli usi civici gravanti sull'ex feudo Ruspoli, dove i terreni affrancati non erano certo di proprietà o in godimento del comune (Commissariato Roma per gli usi civici 30 maggio 1990 n. 38, soc. Il Prato c. Com. Cerveteri; Commissariato Roma per gli usi civici 26 luglio 1990 n. 61, soc. Cogeor; e molte altre analoghe sempre per il comune di Cerveteri). Queste sentenze hanno costituito un pericoloso precedente nella giurisprudenza del commissariato di Roma, che ha applicato il principio della gestione dei beni delle comunità a norma della legge comunale e provinciale anche in fattispecie che nulla avevano a che fare con l'art. 15, comma 2, l. n. 5489, cit.