

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 825**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori PACE, PALOMBO, PEDRIZZI e CONSOLO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 NOVEMBRE 2001**

—————

Interpretazione autentica degli articoli 6 e 7 del regio decreto-legge 4 agosto 1933, n. 1071, convertito dalla legge 29 gennaio 1934, n. 200, recante costituzione del comune di Sabaudia nell’Agro Pontino

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il comune di Sabaudia, in provincia di Latina, nacque dalla bonifica delle paludi dell'Agro Pontino, effettuata dall'Opera nazionale combattenti, aggregando porzioni di territorio prima appartenenti ai comuni di Cisterna di Roma, Bassiano, Sezze, ed in maggior parte di Terracina e S. Felice Circeo, e fu istituito con il regio decreto-legge 4 agosto 1933, n. 1071, convertito dalla legge 29 gennaio 1934, n. 200.

Il legislatore dell'epoca all'articolo 7 del citato regio decreto-legge n. 1071 del 1933 istitutivo così recitava: «Sono estinti ad ogni effetto tutti i diritti di 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».

Ed ancora all'articolo 6 dello stesso regio decreto-legge n. 1071 del 1933 stabiliva: «Non si farà luogo a riparti patrimoniali e a conguagli di attività e passività fra il comune di Sabaudia e quelli di Cisterna di Roma, Sezze, Terracina e S. Felice Circeo, e fra questi ultimi due comuni in dipendenza delle modificazioni di circoscrizione disposte col presente decreto».

Malgrado la chiarezza del dettato che, come vedremo non è un *unicum* ma si inquadra nel complesso di norme che consentirono la bonifica delle paludi pontine, ancora oggi lo sviluppo della città di Sabaudia è fortemente penalizzato da malintese interpretazioni della norma che si vorrebbe, da parte di alcuni, limitata ai soli terreni privati gravati da uso (che all'epoca peraltro non esistevano), con la conseguenza che ancora oggi è

in essere un poderoso contenzioso sugli usi civici del territorio che non dà certezze nè alla popolazione nè agli enti preposti alla programmazione del territorio, pretendendosi da parte di alcuni comuni confinanti lo scioglimento di promiscuità che invece erano già state risolte dal testo del citato articolo 6.

Da queste prime considerazioni e dalla lettura stessa della normativa dell'epoca discende la necessità di porre mano alla questione con una legge di interpretazione autentica che ponga fine alla situazione di estrema confusione ed incertezza che grava su buona parte del territorio del comune di Sabaudia per consentire alla cittadinanza di avere certezze sui titoli di proprietà delle loro abitazioni e delle loro aziende agricole ed al comune di Sabaudia di poter programmare un piano di sviluppo fin qui denegato dalla presunta sussistenza, o meglio persistenza, degli usi civici sul suo territorio.

Molteplici ed autorevoli sono le fonti a supporto della tesi della validità ed applicabilità *erga omnes et omnia* dell'articolo 7 del citato regio decreto-legge n. 1071 del 1933 delle quali ci si limita di seguito alla citazione solo di alcune tra le più significative:

a) lettera del sottosegretario all'interno, G. Buffarini Guidi al ministro Acerbo del 30 luglio 1933 nella quale si afferma che la estinzione dei diritti di uso civico disposta dall'articolo 7 del regio decreto legge istitutivo del comune di Sabaudia «corrisponde ad una precisa direttiva impartita da S.E. il Capo del Governo il quale intende che l'attuazione del programma di colonizzazione agraria nella zona di circa 10.000 ettari della Selva Marittima che il comune di Terracina ha ceduto recentemente in enfiteusi perpetua all'Opera nazionale combattenti (...) non

debba essere ostacolata dall'esercizio di servitù di pascolo e di altri diritti di godimento civico da parte dei naturali di Terracina». (cfr.: Acs. Atti Cons. Min. 1933 Int. b. 54 Schema decreto-legge Istituzione del comune di Sabaudia).

b) relazione di accompagnamento alla conversione in legge del citato regio decreto-legge n. 1071 del 1933: «A compensare la perdita della zona anzi detta è stata aggregata al comune di S. Felice Circeo la parte del territorio di Terracina comprendente la Colonia Elena, ed i terreni situati tra questa e il mare dell'estensione di ettari 1.295. Il comune di Terracina non risentirà danno dalla riduzione della sua circoscrizione territoriale, poichè la perdita dei proventi tributari delle zone assegnate ai comuni di Sabaudia e di S. Felice Circeo sarà largamente compensata dai vantaggi economici derivanti dalla cessione in enfiteusi perpetua alla Opera nazionale combattenti della Selva Marittima. Infatti, il relativo contratto assicura al comune di Terracina una entrata di quasi lire 800 mila per canoni enfiteutici (lire 80 per ettaro) nonchè l'esonero dai contributi di bonifica, dall'imposta erariale e dalla sovrimposta provinciale gravante sui terreni ceduti. Il comune di S. Felice Circeo, pur conseguendo un incremento territoriale di ettari 473, subirà tuttavia in un primo tempo una perdita di sovrimposta poichè la zona che è venuta ad acquistare è in gran parte soggetta a lavori di bonifica e quindi esente da imposta sui terreni e sui fabbricati. E esso riscuoterà però le imposte di consumo nella zona stessa che, proprio in conseguenza di detti lavori, potranno dare un gettito cospicuo. Sulla Selva Marittima gravano, a favore dei naturali di Terracina diritti di pascolo ed altri usi civici la cui conservazione avrebbe ostacolato l'attuazione del programma di colonizzazione agrariale che l'Opera nazionale combattenti intende svolgere in quella zona. Per questo motivo è stato necessario disporre la estinzione di detti diritti. Tuttavia tale disposizione non pregiudica la situazione eco-

nomica degli utanei perchè quelli residenti nel territorio di Sabaudia troveranno notevole beneficio dalle opere di bonifica in corso, mentre agli altri restano a disposizione i rimanenti terreni del comune di Terracina, i quali, tenuto conto delle limitazioni poste dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, all'esercizio degli usi civici, possono ritenersi sufficienti ed anche esuberanti ai loro bisogni.» (cfr.: Acs. Atti Cons. Min. 1933 Int. b. 54 Schema decreto-legge Istituzione del comune di Sabaudia);

c) sentenza n. 1175 del Commissario agli usi civici di Roma dell'aprile 1949 (comune di Terracina e Bassiano): «...dal testo dell'articolo 7 si evince chiaramente che la soppressione, a differenza di quanto avviene nell'espropriazione, non opera la trasformazione di un diritto reale immobiliare in un corrispondente diritto personale all'indennizzo, ma estingue il diritto in tutto il suo contenuto giuridico e patrimoniale, precludendo non solo la possibilità di esercitarlo, ma anche quella di ottenerne l'accertamento e la liquidazione. Il diritto, estinto in virtù del citato articolo 7, deve, in breve, considerarsi come non mai esistito (...) il che conferma che il legislatore non ha voluto deliberatamente riconoscere alla collettività il diritto di ottenere l'indennizzo per gli usi civici estinti, ritenendo che i vantaggi, di cui gli utenti avrebbero beneficiato in conseguenza della valorizzazione economica della zona, costituissero adeguato corrispettivo del sacrificio loro imposto»;

d) sentenza della Corte di appello di Roma n. 5 del 1963: «Non sembra pertanto dubitabile che l'articolo 7 della legge in questione, sia per la sua formulazione letterale, sia per la sua *ratio* e le sue espresse finalità, sia al lume dei criteri logici, sistematici e storici d'interpretazione, debba intendersi nel senso che il legislatore abbia inteso estinguere tutti indistintamente i diritti di uso civico (compresi quelli eventuali di pesca sui laghi) gravanti sul territorio del nuovo comune di Sabaudia»;

e) sentenza della Corte di Cassazione del 27 marzo 1966: «Scopo della disposizione è che tutto il territorio del nuovo comune (Sabaudia) sia esente da vincoli, usi, privilegi che impedirebbero e ostacolerebbero la libera destinazione del territorio medesimo (agli scopi di bonifica). Se questa è l'innegabile *ratio legis* non può farsi distinzione alcuna tra terre asciutte ed acque superficiali: tutti i diritti civici, tutte le servitù civiche, tutti i privilegi sono aboliti, di qualsiasi natura essi siano e su qualsiasi terra essi cadano, perchè tutti sono ritenuti contrastanti con lo scopo essenziale cui sono coordinati: la creazione del nuovo comune ed il nuovo ordinamento giuridico che si intende dare all'ente medesimo ed al suo territorio»;

f) sentenza del Commissario agli usi civici di Roma, dr. Napolitano, del 1992, Causa Ceci c/ comuni di Sabaudia e S. Felice Circeo (inappellata): «...ci si deve soffermare sulla interpretazione dell'articolo 7 della legge istitutiva del comune di Sabaudia del 1933 (...) Per quanto riguarda l'articolo 7 appare evidente dalla relazione peritale che esso è stato nel frattempo oggetto di interpretazioni controverse. Il C.T.U. ritiene che la legge istitutiva sia da ritenersi abolitiva sia dei diritti civici su terre private che dei demani civici, che subiscono una sorta di esproprio forzato per eccezionali necessità di interesse pubblico, e sostiene in maniera approfondita tale interpretazione con dovizia di argomentazioni e di documenti a sostegno della propria tesi: dalla relazione Alfano del 1936, alla nota Commissariale del 1941, particolarmente importante, poichè a specifica richiesta della Prefettura di Littoria risponde che "nulla osta da parte di questo R. Commissariato, in conformità del disposto dell'articolo 7 del regio decreto legge 4 agosto 1933, n. 1071, che il predetto comune provveda direttamente alla concessione in enfiteusi perpetua delle terre in questione, essendo su di esse ormai estinti per legge, tutti i diritti di uso civico che una volta vi gravavano (...)" Sembra di dover concordare con

l'interpretazione data dal C.T.U. (...) la stessa legge 1766 all'articolo 12 prevede il ricorso eccezionale all'alienazione, così come il regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 192, n. 332, agli articoli 39 e 41 contempla la possibilità di alienazioni o mutamenti di destinazione dei demani civici, purchè adeguatamente motivate (certamente la costituzione di un nuovo comune che doveva incentivare la bonifica pontina con la conseguente distribuzione di terre agli agricoltori e l'intervento nell'operazione dell'Opera nazionale combattenti e dell'Ente di Bonifica sono da considerare motivi sufficienti alla sdemanializzazione)».

Occorre inoltre ricordare che l'onorevole Valentino Orsolini Cencelli, Commissario straordinario dell'Opera nazionale combattenti, incaricato della esecuzione della bonifica integrale, giudicava la conservazione dei diritti di pascolo ed altri usi civici, che gravavano sulla Selva Marittima «a favore dei naturali di Terracina» un fattore di ostacolo per la colonizzazione agraria della zona da assegnare al nuovo comune.

La sua valutazione incontrò il favore della direzione generale dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno la quale, nella relazione al Capo del Governo sulla costituzione di Sabaudia, affermò che la proposta del Commissario dell'Opera, se accolta, non avrebbe danneggiato il comune di Terracina che: «conserverebbe ancora un territorio vasto ettari 15.390) ed anche esuberante al bisogno dei propri cittadini» (Acs. Atti Cons. Min. 1933 Int. b.54 «Schema decreto-legge Istituzione del comune di Sabaudia»).

Il ministro Acerbo definì invece quella proposta «una espropriazione senza compenso anzi una vera confisca»; una «spoliazione» che i cittadini e gli utenti dei comuni o delle Università agrarie di Cisterna, Sezze, Terracina e San Felice Circeo «vengono a subire a favore di altri cittadini di altro comune».

Questi cittadini però, e proprio qui risiede l'eccezionalità del caso, non erano ancora stati immessi nel possesso delle unità agrarie che dovettero invece conquistarsi con il loro sudore bonificando la palude e financo con la loro vita morendo di malaria rendendo fertili quelle terre che, normalmente, costituiscono un mero frutto delle elargizioni della natura provvida.

Il Consiglio dei ministri il 22 luglio 1933 approvò senza modifiche lo schema di decreto legge per la costituzione del comune di Sabaudia con il testo dell'articolo 7 così come voluto dal Governo.

Il sottosegretario all'interno, G. Buffarini Guidi, ritenne comunque anche di rispondere al Ministro Acerbo, al quale, il 30 luglio, scrisse la lettera citata al punto a) della presente relazione.

Nella relazione alla Camera dei deputati per la conversione in legge del regio decreto legge 4 agosto 1933, n. 1071, risulta poi espressamente che, ferma l'abolizione degli usi civici su tutto il territorio del nuovo comune di Sabaudia, la presunta «spoliazione» in realtà avveniva con vantaggi e compensazioni territoriali, in denaro e privilegi fiscali ben identificati per i comuni cedenti ed in particolar modo per quelli di Terracina e S. Felice Circeo.

La legge istitutiva del comune di Sabaudia non fu quindi un episodio isolato, ma venne emessa in un contesto giuridico, economico e sociale proprio dell'epoca e dell'esigenza superiore di raggiungere un fine immediato, concreto ed irreversibile: bonificare le terre pontine, creare nuovi insediamenti, aumentare l'occupazione, incrementare la produzione agricola e la fruizione turistica del territorio: il tutto in un arco di tempo ristrettissimo.

Analogo intervento legislativo interviene per il comune di Littoria ed ulteriori provvedimenti, tra cui la legge 16 marzo 1931, n. 377, ed il regio decreto-legge 11 novembre 1938, n. 1834, dispongono anche la avo-

cazione al Governo, sui territori di bonifica, delle competenze di altri Enti, compreso il Commissariato per la liquidazione degli usi civici, sempre con il medesimo fine di snellire al massimo la burocrazia ed i vincoli che potevano in qualsiasi modo ostacolare o ritardare l'attuazione del progetto di Governo.

Ed infatti alla constatazione del Ministero dell'agricoltura con nota n. 55 del 16 luglio 1936 punto n. 3 che afferma «che non può farsi luogo alla sistemazione prevista dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, per le terre che ricadono nel comune di Sabaudia, ove, per effetto della sopravvenuta legge 4 agosto 1933, n. 1071, sono stati soppressi i diritti di uso civico», il regio Commissariato per la liquidazione degli usi civici, risponde con lettera del 7 ottobre 1935 diretta al Ministero dell'agricoltura ed al Sottosegretario per la bonifica integrale riconoscendo che «i rilievi n. 3 e 5 sono esatti» ed ammettendo, quindi, la totale abolizione degli usi civici nella zona.

Un ulteriore dato oggettivo e documentale è utile a confortare l'interpretazione di tali testi normativi nel senso dell'abolizione *erga omnes et omnia* degli usi civici sul territorio comunale: nella circoscrizione del comune di Sabaudia la massima parte dei terreni (vedasi anche il contratto di enfiteusi da Terracina all'Opera nazionale combattenti) erano degli enti territoriali preesistenti.

Quindi se l'articolo 7 del regio decreto legge del 4 agosto 1933, n. 1071 fosse stato riferito ai soli beni dei privati, sarebbe stato un provvedimento legislativo senza alcun effetto concreto e nessuna ragion d'essere avrebbero avuto il precedente articolo 6 ed i compensi territoriali, fiscali ed economici concessi ai comuni cedenti di Terracina e S. Felice Circeo.

Per tutte le ragioni spiegate ed esposte, si ravvede la necessità di proporre l'approvazione del presente disegno di legge di interpretazione autentica delle citate norme.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. L'articolo 7 del regio decreto-legge 4 agosto 1933, n. 1071, convertito dalla legge 29 gennaio 1934, n. 200, si interpreta nel senso che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del predetto regio decreto-legge n. 1071 del 1933, sull'intero territorio del comune di Sabaudia tutti i vincoli, privilegi e diritti civici, tutte le servitù civiche, si devono intendere aboliti, di qualsiasi natura essi fossero e su qualsiasi terra essi cadesero, perchè tutti contrastanti con lo scopo essenziale cui furono coordinati: la creazione del nuovo comune di Sabaudia ed il nuovo ordinamento giuridico che si intese dare all'ente medesimo ed al suo territorio. A decorrere dalla predetta data di entrata in vigore del citato regio decreto-legge n. 1071 del 1933 tutti i terreni demaniali che concorsero alla formazione del territorio del comune di Sabaudia sono liberi da tutti i vincoli, privilegi e diritti civici, nonchè da tutte le servitù civiche eventualmente preesistenti e costituiscono pertanto patrimonio disponibile del comune di Sabaudia.

## Art. 2.

1. L'articolo 6 del regio decreto-legge 4 agosto 1933, n. 1071, convertito dalla legge 29 gennaio 1934, n. 200, si interpreta nel senso che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del predetto regio decreto-legge n. 1071 del 1933, ogni promiscuità tra il comune di Sabaudia ed i comuni cedenti territorio di Cisterna di Latina, Bassano, Sezze, Terracina e S. Felice Circeo, è sciolta ad ogni effetto.

## Art. 3.

1. Ogni atto, di qualsiasi specie compiuto o adottato nel tempo, tanto da privati che da pubblici soggetti, in contrasto con le disposizioni di cui al regio decreto-legge 4 agosto 1933, n. 1071, convertito dalla legge 29 gennaio 1934, n. 200, così come autenticamente interpretate dalla presente legge, è nullo e privo di qualsiasi efficacia.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, la regione Lazio ed il comune di Sabaudia adottano tutti gli atti normativi ed esecutivi necessari alla sua attuazione.

## Art. 4.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

