

## LE RADICI STORICO-GIURIDICHE DELL'ATTUALE *STATUS* DI VILLA BORGHESE

*(Contributo di Gino Famiglietti)*

Con la legge n. 519 del 26 dicembre 1901 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia n. 309 del 31 dicembre 1901) il «*Governo del Re*» - sulla base di quanto disposto dal primo comma dell'articolo 1 della legge citata - fu «*autorizzato ad acquistare, per una somma non superiore a tre milioni di lire, la Villa Borghese, allo scopo di cederla gratuitamente al Comune di Roma, a condizione di trasformarla in pubblico giardino comunale unito al Pincio*», pubblico giardino al quale si sarebbe dovuto dare il nome del re «*Umberto I*», assassinato quasi un anno e mezzo prima, il 29 luglio 1900, a Monza, dall'anarchico Gaetano Bresci.

Prima di passare all'esame del contenuto e della portata della disposizione normativa testé citata, è opportuno chiedersi come si fosse arrivati, in Parlamento, ad elaborare un tale disegno di legge, presentato e discusso in concomitanza con l'altro disegno, ad esso connesso, recante la ratifica dell'atto di acquisto della Collezione fidecommissaria Borghese - stipulato il 19 agosto 1899 e registrato il 2 settembre di quello stesso anno - fra il Ministero della pubblica istruzione e la famiglia Borghese.

Possiamo dire che, per quel che riguarda l'acquisto della Villa Borghese, tutto aveva avuto inizio da un contenzioso instauratosi per la reintegrazione, in favore dei cittadini romani, di un loro *jus deambulandi* nella villa, risalente nel tempo e di recente reso impraticabile dai principi Borghese. *Jus deambulandi* che, maturato in favore della comunità cittadina fin dal XVII secolo su un bene fidecommissario, come si vedrà fra poco, era stato riconosciuto come perdurante anche dopo la presa di Roma e il conseguente mutamento politico e istituzionale che ne era conseguito: infatti, l'articolo 3 della legge n. 286 del 28 giugno 1871, aveva espressamente stabilito che «*I diritti che per fondazione o per altro qualsivoglia titolo possano appartenere al pubblico sono mantenuti*». Ma, nel 1885, diffusasi la notizia che il principe intendesse vendere l'omonimo parco, il Sindaco di Roma aveva intimato alla famiglia nobile di tenere conto dei diritti di pubblico passeggio che, su di esso, spettavano al popolo romano.

In risposta, il Principe aveva chiuso la villa all'uso pubblico per affermare il suo diritto esclusivo di proprietà su di essa.

Il Comune aveva reagito a tale comportamento citando in giudizio i Borghese ed avviando un'azione intesa alla reintegrazione della comunità cittadina nell'esercizio del diritto di pubblico passeggio negli spazi verdi della villa.

A seguito dell'avvio del contenzioso, già il Tribunale civile di Roma, con la sentenza pronunciata all'esito dell'udienza del 14 dicembre 1885, aveva correttamente evidenziato che

*il Municipio fa desumere il suo diritto al pubblico passeggio*

*a) Dacché la villa ebbe origine da un terreno appartenente alla Camera ecclesiastica degli spogli, donato da Paolo V Borghese a suo nipote cardinale Scipione Borghese;*

- b) *Dall'essersi anche al cardinale Borghese donata una quantità di acqua, per il servizio della villa e proveniente dal pubblico condotto;*
- c) *Dal fatto che statue, oggetti d'arte ed altro sarebbero stati tolti da luoghi pubblici per ornamento di detta villa;*
- d) *Dacché anche una antica strada pubblica sarebbe stata incorporata nella villa;*
- e) *Da una quantità di ricorsi e memorie storiche, e da una pubblica lapide, che constaterrebbe la destinazione della villa ad uso di pubblico passeggio;*
- f) *Dal fatto che questo passeggio, per lo meno dal 1829, sarebbe continuato non interrotto se non da speciali giustificate ragioni di riparazioni e di adattamento per pubbliche solennità.*

Motivo per cui la comunità cittadina andava reintegrata nel suo diritto al «*pubblico passeggio*», all'interno della villa, del quale era stata privata a causa dell'ostacolo, frapposto dal principe, con la «*chiusura dei cancelli*».

La vicenda aveva poi trovato la sua soluzione definitiva dinanzi alla Corte di Cassazione di Roma, che in primo luogo aveva riconosciuto la legittimazione ad agire in giudizio per la tutela del menzionato *jus deambulandi* non solo a favore del Comune di Roma, quale rappresentante della cittadinanza, ma anche a vantaggio di tutti i membri della comunità, quali portatori di un interesse sia proprio che collettivo.

E, nel merito, la Suprema Corte aveva ritenuto fondata la pretesa del Comune di Roma al diritto di uso pubblico, in favore del popolo romano, degli spazi di Villa Borghese, basando tale decisione anche sulla rammentata disposizione recata dall'articolo 3 della legge n. 286 del 1871:

*Estendendosi alla provincia romana la legge transitoria sull'abolizione dei fidecommessi, che comprendevano anche avanzi preziosi di sapienza e di arte, anche allora fu consacrato il principio di cui si disputa. Fu detto nell'art. 3 «I diritti che per fondazione o per altro qualsivoglia titolo possano appartenere al pubblico saranno [sic] mantenuti»; e codesti diritti [...] erano appunto quelli di uso, acquisiti dai cittadini, rispetto all'accesso nelle ville, nelle biblioteche, nelle gallerie, nei musei; e nella villa Borghese è appunto anche un museo di arte antica e moderna. Si direbbe che, per questa Italia, abbia dovuto riconoscersi un uso pubblico speciale all'essere rimasta la terra sede dell'arte. Ed è appunto questa la mente dello art. 3 della legge del 1871.*

La sentenza in questione, emessa il 9 marzo 1887<sup>1</sup>, costituì un vero e proprio antecedente storico rispetto al riconoscimento dei diritti d'uso pubblico, con la facoltà per la collettività di accedere su fondi altrui.

A seguito della vicenda contenziosa sopra richiamata la famiglia Borghese, essendo nel frattempo giunta alla determinazione di cedere allo Stato la propria collezione fidecommissaria, aveva anche trovato un accordo di compromesso, con il Comune di Roma, per la cessione pure della villa.

---

<sup>1</sup> V. Udienza del 9 marzo 1887: Pres. Miraglia, P. P., Est. Majelli, P. M. Auriti; Borghese (Avv. Mari, Ceneri, Bevilacqua, Kambo) c. Comune di Roma (Avv. Mancini, Meucci), in *Il Foro Italiano*, Vol. 12, Parte Prima: Giurisprudenza Civile e Commerciale (1887), pp. 397/398-409/410 (7 pagine).

Ma non avendo il Comune la disponibilità dei fondi necessari, l'operazione di acquisizione fu portata avanti dallo Stato in uno con l'atto di acquisto della collezione.

Entrambi i disegni di legge furono esaminati, nel corso della XXI Legislatura del Regno d'Italia, presso la Camera dei Deputati nelle "Tornate" n. 172 di venerdì 29 novembre e n. 173 di sabato 30 novembre 1901. Al termine della seduta del 30 novembre entrambi i disegni di legge furono messi ai voti ed approvati dall'assemblea parlamentare.

Di particolare rilievo, nel corso dell'esame del disegno di legge concernente l'acquisto di Villa Borghese, furono sia l'intervento dell'onorevole Gaetani di Laurenzana, che espone plasticamente ragioni e finalità dell'acquisto, operato da parte dello Stato a beneficio del Comune di Roma, sia dell'onorevole Giolitti, all'epoca ministro dell'interno, che chiarì le ragioni della proposta di aggiungere un secondo comma al testo dell'articolo 1 del disegno di legge in corso di esame<sup>2</sup>.

Per la loro rilevanza, anche ai fini di quello che si dirà di seguito, si riportano entrambi gli interventi:

***Gaetani di Laurenzana:** L'acquisto di Villa Borghese è talmente connesso all'acquisto del Museo, che oggi la Camera, dopo lo splendido discorso dell'onorevole Fradeletto, ha ben poco da discutere in proposito.*

*Parlo quindi per una semplice raccomandazione. La Camera voterà certamente unanime l'acquisto di Villa Borghese, non solo per l'alto sentimento patriottico che ha ispirato il Governo nel proporlo alla Camera, l'intendimento, cioè, di dedicarla alla memoria del Re assassinato, ma anche per dare finalmente a Roma una villa pubblica, come l'hanno Parigi, Berlino, Vienna. Perché fino ad ora il popolo romano era semplicemente tollerato nella villa del patrizio romano; oggi, invece, Villa Borghese diviene la villa del popolo romano. È questa una delle migliori manifestazioni del legislatore italiano, come prima cortesia verso questo popolo romano, che finora nulla ha avuto dalla Camera italiana. Non faccio quindi che una raccomandazione, e cioè che la Camera, come ha approvato l'acquisto del Museo Borghese, così e per un sentimento di devozione al Re e per un sentimento di affetto al popolo romano, approvi senza ulteriore discussione anche questa piccola legge.*

[...]

***Giolitti.** ministro dell'interno. Pregherei la Commissione e la Camera a voler consentire un'aggiunta all'articolo 1°, e ne dico lo scopo. Il ministro di agricoltura intende di istituire in Roma una scuola di agricoltura e ritiene che in alcune parti remote della Villa Borghese possa fondarsi una istituzione di così grande utilità. L'aggiunta che proporrei è la seguente: «Il Governo è autorizzato a trattenere tanta parte di terreno della Villa Borghese in quella località che meno si presta a pubblico giardino, quanta ne occorre alla fondazione di una scuola di agricoltura.» Noto che l'onorevole ministro di agricoltura ha già preso concerti in questo senso col rappresentante della città di Roma, la quale sarà certo ben lieta di veder sorgere fra le sue mura una istituzione dalla quale si possono legittimamente attendere i più benefici effetti per l'agricoltura.*

---

<sup>2</sup> Per la consultazione dell'intero dibattito parlamentare, v. *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXI - 1ª Sessione - Discussioni - Tornata del 29 novembre 1901, pp. 6255 ss.*

Risultano pertanto evidenti, da quanto fin qui rappresentato, le ragioni per cui l'acquisizione di Villa Borghese da parte dello Stato e la sua contestuale cessione gratuita (*rectius*: donazione) al Comune di Roma si configura come una donazione sottoposta ad una peculiare condizione, quella della sua destinazione esclusiva a «*pubblico giardino*», gravato ad una «*servitù [...] per utilità pubblica*» (secondo la formula del primo comma dell'articolo 534 c.c. vigente all'epoca) in favore della collettività cittadina, consistente nella facoltà di poter liberamente spaziare in un «*luogo ameno*».

Tale diritto non ammette, per come è formulato il testo normativo e per come è evincibile dal dibattito parlamentare, di cui si sono riportati gli interventi più significativi, limitazioni o condizionamenti di sorta, se non l'eventuale costituzione di uno spazio da adibire a «*scuola di agricoltura*», ed è stato concepito, fin dall'origine, per rendere compatibili e coerenti fra loro la conservazione della collezione Borghese nella sede del Casino omonimo, con annessa facoltà di visita, alle condizioni stabilite, e la libera fruizione del circostante spazio verde, senza limitazioni di sorta, in quanto sull'intera superficie destinata a «*giardino*» grava il diritto di pubblica servitù riconosciuto in favore della comunità di Roma, in quanto, secondo la pronuncia della Corte di Cassazione del 9 marzo 1887, «*È conforme alla vigente legislazione l'ammettere un diritto di uso pubblico o di servitù per pubblica utilità, costituito sopra un fondo privato in favore degli abitanti di un Comune*» e quindi «*il passeggio pubblico in un fondo privato, come vero e proprio diritto reale, può essere tutelato anche con l'azione di reintegra*», esercitabile anche singolarmente da ciascun titolare del diritto, come componente della collettività a beneficio della quale esso è stato istituito.

E non è certo revocabile in dubbio che ogni intervento destinato a ridurre, nella Villa, lo spazio destinato a «*giardino*», ossia alla libera fruizione pubblica da parte della collettività cittadina, si configura come una limitazione *contra legem* al diritto, riconosciuto, dapprima in via giurisprudenziale e poi sancito per legge, in favore di quella stessa collettività e di ciascun suo componente, di potere «*liberamente spaziare in un luogo ameno*».

E la limitazione, sotto qualsiasi forma, di tale diritto alla pubblica fruizione del «*giardino*» di Villa Borghese, oltre a integrare una violazione della prescrizione recata dal primo comma dell'articolo 1 della legge 519 del 26 dicembre 1901, in base al quale la donazione della Villa Borghese al Comune di Roma è disposta «*a condizione di trasformarla in pubblico giardino comunale unito al Pincio*» costituirebbe, come già sancito dalla pronuncia della Cassazione in precedenza citata, un esercizio di violenza in danno della collettività titolare del diritto di libera fruizione degli spazi verdi, in quanto «*dottrina e giurisprudenza concordi hanno ... ritenuto che la violenza non è solo la mano armata, o la via di fatto più o meno grave, ma può essere altresì lo impedimento a detenere la cosa sotto l'influenza della forza, o anche l'ostacolo di fatto, tale da non potersi vincere altrimenti che ricorrendo alla violenza*».

Il che rappresenterebbe un fondato motivo per avviare una impugnativa dei provvedimenti assunti in violazione dei principi sopra richiamati, azione esercitabile tanto da parte di associazioni portatrici di interessi diffusi quanto da parte di qualsiasi altro soggetto, pubblico o privato, che ne abbia interesse.

Oltre alle possibili conseguenze derivanti dalla violazione della condizione posta, per legge, a fondamento della cessione della Villa Borghese al Comune ...

Gino Famiglietti