

**La proprietà
come "dovere sociale"**

Prof. Francesco Ferrara

della R. Università di Pisa

- I. Il concetto tradizionale della proprietà, secondo l'economia liberale. —
II. Le nuove idee sulle funzioni dello Stato e la restrizione del diritto di proprietà in estensione e contenuto. — III. Il Regime fascista e la trasformazione della proprietà da diritto in dovere.

I. - Se noi consideriamo l'istituto della proprietà, quale era concepito tradizionalmente secondo i criteri della economia liberale individualistica, e quale si è venuto trasformando in regime fascista, per un effetto sempre più penetrante della legislazione e dell'indirizzo del sistema corporativo, noi assistiamo ad una profonda trasformazione di esso, che arriva fino al limite estremo di convertire il diritto in un dovere. Il nostro Codice Civile infatti definisce la proprietà come il diritto di godere e di disporre della cosa nella maniera più assoluta, purchè non se ne faccia un uso vietato dalla legge e dai regolamenti (art. 436), definizione ricopiata dal Codice Francese (art. 544) e che riproduce la tradizione romana del diritto comune che concepisce la proprietà come l'*ius utendi fruendi aut perfecte disponendi*. Il diritto di proprietà si considera come un complesso di poteri di godimento e di disposizione della cosa, come l'*ius plenum in re corporali*, come la *sovranità dell'individuo sui beni*, nella forma più piena ed assoluta. La proprietà è l'espressione della libertà, è il campo di attuazione dell'autonomia individuale, è l'oggetto del si-

gnoreggiamento della persona umana. Nella sfera del dominio, il proprietario è signore assoluto, è *suae rei moderator et arbiter*, e domina con la sua volontà sulla cosa, in tutte le sue multiformi manifestazioni. Gli scrittori che vogliono definire la proprietà mettono in luce i suoi caratteri di *astrattezza, di universalità, di perpetuità*, concependola come il diritto di generale signoria dell'uomo sui beni della natura esteriore. Il diritto di proprietà si manifesta nell'uso o nel non uso della cosa: poichè il bene è assoggettato all'esclusivo potere del titolare, e nessuno è legittimato a penetrare in questa sfera chiusa, od a censurare il comportamento del proprietario, questi può agire o non agire, può godere o non godere, perchè anche il non uso è esercizio del diritto. Il proprietario di una terra esercita egualmente la sua proprietà, sia se col lavoro la trasforma in un campo fiorente e ricco di messi, sia se la lascia abbandonata ai rovi e alle ortiche.

Questo concetto di dominio *solitario*, riceve bensì delle *limitazioni* od *oneri* dalla legge, nell'interesse pubblico e privato, ma queste restrizioni sono semplici *attenuazioni* di questa sovranità, ma non osano intaccare il potere del proprietario, considerandosi come attentati alla sua libertà. Il diritto del proprietario si estende su tutti i beni capaci di utilizzazione, diretta o indiretta, senza riguardo all'interesse che certe cose possono presentare per la generalità. Limitandoci alla proprietà fondiaria, vige il principio che la proprietà si estende al di sopra e al di sotto del suolo, e colpisce tutti i beni che nel fondo si trovano, se anche un limite naturale a questa estensione del diritto in altezza e profondità è dato dalla possibilità di utilizzazione.

Ma la proprietà comprende le acque sotterranee dei fondi, le cave e miniere, gli oggetti artistici ed antichità che in essi si trovano sotterrati. Se da questa estensione del diritto di proprietà su questi beni, l'interesse pubblico risulta

sacrificato, tutti devono rassegnarsi a questo male necessario, per non attentare alla libertà dell'individuo.

Secondo questa concezione l'individuo era il *centro del mondo*, mentre tutte le altre istituzioni erano *a servizio suo*, umili cooperatrici al suo benessere. Lo Stato viveva bensì in una posizione di alta sovranità, ma i compiti ad esso assegnati e che esso si assegnava erano di un altro ordine, di carattere politico. Individuo e Stato marciavano ciascuno, per la propria strada, ognuno perseguendo fini propri, ma non v'erano incroci od interferenze. Si può dire che lo Stato *ignorava* gli individui, *si estraneava* dai loro interessi, *si isolava* in una sfera ideale, abbandonando gli individui a sè stessi. Lo Stato aveva la *sovranità*, l'uomo, la *proprietà*: ognuno aveva *un dominio proprio*, e queste sfere erano indipendenti e intangibili.

II. - Ma, in quest'ultimi tempi, specialmente sotto il regime fascista, le idee e concezioni sullo Stato, e sui suoi rapporti con la società, si sono venute essenzialmente trasformando, col venire a trionfare l'idea, che lo Stato non è altro che la stessa società giuridicamente organizzata, e che non vi può essere antitesi o separazione tra interessi statuali ed interessi individuali, da poichè la forza e potenza dello Stato, sia politica che economica, non può dipendere che dalle forze ed interessi degli stessi consociati. Vi è un'intima compenetrazione fra Stato e individui, perchè gli individui non sono altro che cellule di questa grande organizzazione politica che si chiama Stato. Questo rinnovamento di idee ha necessariamente reagito sul regime e sulla stessa concezione della proprietà.

In primo luogo assistiamo ad una *accentuazione dello interesse pubblico* sull'interesse privato, per cui il concetto di proprietà *si va restringendo* nel suo ambito, in quanto al proprietario *vengono successivamente sottratti* dei beni, che

prima si consideravano di suo esclusivo dominio, e che invece ora passano nel campo *del diritto pubblico*. Quelli che prima erano *limiti* alla proprietà privata, finiscono *per assorbire la proprietà privata*, convertendola in *proprietà di diritto pubblico*.

Questo è avvenuto specialmente in materia di *acque* e di *miniere*. Il Codice Civile, ed anche le successive leggi speciali parlano bensì di acque private, ma in realtà le acque private si sono ridotte alle acque chiuse od a piccoli ruscelli di importanza trascurabile, ma tutte le acque, sorgenti, fluviali, lacuali sono diventate acque pubbliche, patrimonio demaniale dello Stato, oggetto di concessione ai privati.

Lo stesso si dica per le *miniere*, con la legge 29 luglio 1927 n. 1443. La legislazione mineraria nelle varie parti d'Italia era diversa ma in molte regioni, come in Toscana, vigeva il *sistema fondiario*, per cui il *dominus soli* era anche proprietario *del sottosuolo*, e quindi delle miniere. Fu in principio per le esigenze belliche che si cominciò a colpire l'inerzia dei proprietari, per intensificare lo sfruttamento delle miniere, specialmente dei combustibili fossili, ma il movimento una volta cominciato, non si arrestò, e finì per far trionfare il *principio industriale*, per cui le miniere si considerano *avulse* dai fondi, separate dal diritto del proprietario, e come cose *a sè*, beni a disposizione dello Stato, e quindi capaci di concessione a privati per il loro sfruttamento industriale. Principio del lavoro, della capacità tecnica, della attrezzatura economica, che devono indirizzare l'utilizzazione delle nostre ricchezze minerarie, che sono ricchezze della Nazione. Naturalmente, sia in materia di acque che di miniere, sono stati salvati con opportune disposizioni transitorie, certi interessi o diritti acquisiti di singoli utenti, ma questa conservazione di privilegi è avvenuta, inquadrandola nel nuovo regime pubblicistico, e quindi cancellandone l'originaria marca privatistica, che è definitivamente scomparsa.

Ma un'analoga restrizione del diritto di proprietà fondiaria si è avuta anche in materia di oggetti di antichità e di belle arti, per quanto il regime qui si presenti ancora un po' arretrato. Nessun privato può intraprendere degli scavi nel proprio fondo, se non ne ottiene espressa *licenza*, e le ricerche avvengono *sotto la sorveglianza* di funzionari governativi. Egualmente, lo Stato può fare scavi sui fondi privati. E' disposto però, che delle cose scoperte *una parte viene rilasciata al proprietario*, sul cui fondo sono state trovate. Questo reliquato di omaggio al dominio può essere discutibile. Se infatti le cose aventi interesse storico, artistico, archeologico non sono tecnicamente un tesoro, ma sono retaggi di una civiltà passata, si può prescindere dal diritto del proprietario del fondo, in cui gli oggetti sono materialmente ritrovati, riconoscendo che essi appartengono per intero al Demanio artistico e archeologico dello Stato.

Secondo un altro lato, l'interesse pubblico si è imposto al privato, restringendo *la sfera del dominio*, sia *in estensione* che *in durata*. Così il diritto di proprietà sulle opere dell'ingegno e sulle invenzioni *non è perpetuo*, ma assicura solo *per un certo tempo* il monopolio di utilizzazione all'autore od inventore, ma dopo l'opera *cade in dominio pubblico*, diventa patrimonio universale della civiltà. Inoltre, oggi non è più sostenibile la tesi della liceità *degli atti di emulazione*. Nella scuola e nella giurisprudenza si è lungamente discusso, se al proprietario fosse lecito di usare del suo diritto, senza utile proprio, ed in odio altrui, solo per far dispetto al vicino. E, secondo la teoria più rigorosa, si riteneva che l'atto di emulazione non fosse antigiuridico, perchè ognuno è sovrano nella cosa propria, e non deve rendere conto ad alcuno delle sue intenzioni e dei suoi atti. Ma questa tesi oggi ha un sapore arcaico, perchè muove dal paradosso liberale della sovranità assoluta dell'individuo sulla cosa. Ma, se la proprietà è uno strumento d'attività nell'interesse pubblico, deve essere ado-

perata solo ai fini sociali, e perciò l'uso a scopi frivoli e maliziosi deve ritenersi anomalo, e l'abuso del diritto, antigiu-
ridico.

III. - Ma la concezione fascista ha agito in modo più penetrante nel sistema della proprietà fondiaria, specialmente in materia di agricoltura. Un relitto classico della sovranità del dominio era l'*ius abutendi*, il quale poteva manifestarsi nel potere di assenteismo e di disinteressamento dei proprietari dei loro fondi. Quindi, terreni incolti o in condizioni di arretrata coltura o paludosi o deficienti di viabilità, e per conseguenza improduttivi, restavano abbandonati all'iniziativa o meglio alla mancanza di iniziativa dei proprietari. Questa condizione in gran parte del territorio nazionale era intollerabile, ed esiziale alla privata, nonchè alla pubblica economia. Lo Stato è intervenuto, *imponendo il bonificamento obbligatorio* di intere regioni (così dell'Agro romano) o le *trasformazioni fondiarie di pubblico interesse* (R. D. 18 maggio 1924 n. 753 ed altre leggi successive fino a quelle recenti sulla *bonifica integrale*). In forza di queste disposizioni le varie parti del territorio da bonificare sono state classificate in comprensori ed i vari proprietari costituiti in consorzi forzosi per trasformazione e bonifica delle terre da loro possedute. Il sistema del consorzio è un'arma amministrativa, di cui oggi lo Stato si serve, per attuare fini di interesse generale. I proprietari inerti o nolenti sono riuniti forzatamente in un fascio, nel cui nome ed interesse si costituisce un'amministrazione che esegue i lavori di trasformazione e bonifica, e ne impone la spesa ai proprietari consorziati, sotto forma di contributi, che gravano come le imposte. La proprietà diventa suo malgrado attiva e si trasforma e si migliora nell'interesse generale.

D'altra parte, l'azione degli agricoltori è eccitata, incoraggiata e coattivamente assoggettata a certe direttive, che sono imposte dal Governo nel pubblico interesse. Così, certi obblighi in ordine alla cerealicoltura, specialmente, coltivazione di frumento, per vincere la battaglia del grano, obbligatorietà di costruzioni di concimaie e di altre opere di interesse agricolo. Ma, una più potente propulsione viene attivata per *forze interne* con l'inquadramento corporativo. Oggi i proprietari non rimangono più isolati e indipendenti, ma sono organizzati in *categorie pubblicistiche*. Così la *Confederazione Fascista degli Agricoltori* comprende le *federazioni* dei proprietari affittuari conduttori, dei proprietari coltivatori diretti, quelli di beni affittati, dei dirigenti di aziende agricole, a cui si contrappone la *Confederazione Fascista dei lavoratori dell'agricoltura*. Ora, nel seno di queste organizzazioni sindacali si elaborano e s'impongono *norme d'azione* per i singoli appartenenti, per cui la condotta del proprietario è guidata, diretta, potenziata, dagli organi sindacali, e ciò nell'interesse generale. Dato questo ambiente spirituale, è impossibile più concepire la proprietà, come un dominio solitario e sovrano, ma la proprietà non è che un *elemento economico in funzione del lavoro*, ed un elemento economico che deve *cooperare* nello svolgimento dell'attività generale.

La proprietà non è solo un *diritto*, ma un *dovere*; non è solo il mezzo per il proprietario per procurarsi delle utilità a suo vantaggio, ma è uno *strumento di cooperazione sociale*, perchè *serve a realizzare interessi* che riguardano l'intera società. Il proprietario è investito di un *mezzo economico*, che egli deve sapere adoperare, anzi che è *obbligato* ad usare nell'interesse pubblico. La proprietà è diventata un *dovere sociale, una funzione sociale*.

Ecco qual'è il *nuovo orientamento* della proprietà.

Nella Carta del Lavoro al n. VII troviamo il principio fondamentale: « Lo Stato corporativo considera la iniziativa

privata nel campo della produzione, come lo strumento più efficace e più utile, nell'interesse della Nazione ».

Ora, se sostituiamo alle parole « *iniziativa privata* » quelle di *proprietà privata*, abbiamo la formulazione classica del *concetto nuovo di proprietà* in regime fascista. « Lo Stato considera la proprietà privata nel campo della produzione come *lo strumento più efficace e più utile* nell'interesse della Nazione ». E perciò l'organizzazione privata della produzione, è una *funzione di interesse sociale*.

Data questa premessa, si applica pure il principio programmatico dell'art. IX della Carta del Lavoro: « L'intervento dello Stato nel regime della proprietà ha luogo, *quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata* o quando siano *in giuoco interessi politici dello Stato*. Tale intervento può assumere la forma del *controllo*, dell'*incoraggiamento* e della *gestione diretta* ».

Ecco il *programma* della proprietà futura.

Il proprietario deve sentire non solo *il diritto*, ma il *dovere di proprietario*, rendendo la sua proprietà utile nell'interesse sociale. Finchè la sua iniziativa corrisponde agli interessi generali, e si svolge in armonia di essi, la proprietà è tutelata e sarà tutelata dallo Stato, ma se il proprietario dimentica questo dovere, o per inerzia o per incomprendimento delle esigenze pubbliche, interviene lo Stato, come rappresentante degli interessi politici, *controllando* l'azione del proprietario, e dove questa rimanga inerte od esiziale, *spogliando* il proprietario della *gestione* della cosa sua, come di uno strumento *che egli non ha saputo adoperare*, ma che deve però essere servibile incondizionatamente agli interessi della Nazione. Certo la proprietà è un diritto degno del massimo rispetto, e che deve costituire il *saldo fondamento d'ogni ben costituita società*, perchè la proprietà rappresenta il frutto del lavoro accumulato, se non dell'attuale investito, di coloro da

cui egli l'ha ricevuta, ma il rispetto di questo bene non deve far dimenticare che la proprietà non è semplicemente un *valore morto suscettibile di solo godimento, da parte di chi l'ha*, ma una *fonte sempre viva e perenne* d'ulteriore produzione, e perciò deve perpetuare questa sua destinazione nell'interesse di tutti.