

RIVISTA TRIMESTRALE
DI
DIRITTO E PROCEDURA CIVILE

FONDATORI
ANTONIO CICU - ENRICO REDENTI

DIRETTORE
TITO CARNACINI

COMITATO DI DIREZIONE
ANTONIO SEGNI

GIUSEPPE AULETTA - ENRICO BASSANELLI
MICHELE GIORGIANNI - FRANCESCO MESSINEO
SALVATORE PUGLIATTI - FRANCESCO SANTORO-PASSARELLI
SALVATORE SATTA

ANNO XXVI (1972)



35859



MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE

Pubblicazione trimestrale - Spedizione in abbonamento postale - Gruppo IV

mune accordo. Qualora vi siano divergenze di opinioni non prevarrà più, comunque, la volontà del marito.

« In caso di disaccordo — dice l'art. 25 del testo in esame — sull'indirizzo della vita della famiglia o sulla fissazione della residenza familiare, ciascuno dei coniugi può chiedere, anche oralmente, l'intervento del giudice tutelare » (altrove si parlò qui più opportunamente del costituendo tribunale della famiglia). « Il giudice, convocati personalmente e senza alcuna formalità i coniugi, tenta di raggiungere una soluzione concordata. Ove questa non sia possibile, adotta immediatamente la soluzione che ritiene più adeguata alle esigenze della unità della vita familiare, sulla base delle indicazioni formulate dai coniugi. La decisione adottata dal giudice deve essere comunicata ai coniugi, ciascuno dei quali può impugnarla davanti al tribunale entro 15 giorni; tuttavia l'impugnazione non ne sospende l'esecuzione ».

L'art. 30, riguardante lo scioglimento del matrimonio, afferma infatti che lo scioglimento del vincolo coniugale viene meno e vengono meno gli effetti civili, oltre che nel caso di morte di uno dei coniugi, anche in tutti gli « altri casi previsti dalla legge », cioè dalla legge Baslini-Fortuna. La presentazione di domanda di separazione, annullamento o scioglimento del matrimonio fa venir meno anche l'obbligo della convivenza; in questi casi, il coniuge che si allontani dal tetto domestico conserverà il diritto all'assistenza materiale, cioè ai cosiddetti alimenti ⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶⁶⁾ Leggo quanto sopra, mentre invio alla stampa la presente, ne *La Nazione* del 2 luglio 1971.

ALDO M. SANDULLI
Ordinario dell'Università di Roma

Profili costituzionali della proprietà privata(*)

SOMMARIO: 1. Stato sociale, rapporti economici e proprietà nella normativa costituzionale. — 2. Carattere non « inviolabile » del diritto di proprietà. — 3. Significato del 1° comma dell'art. 42 cost. — 4. Proprietà privata e garanzia costituzionale. — 5. La proprietà privata e la legge. — 6. Proprietà privata e riserva di legge. — 7. Funzione e limiti della potestà legislativa in materia. — 8. Proprietà privata e potestà amministrativa. — 9. Il concetto costituzionale di espropriazione. — 10. L'indennità di espropriazione nella costituzione. — 11. Espropriazioni non traslative e diritto all'indennizzo. — 12. Segue. — 13. La proprietà terriera e l'art. 44 cost.

1. — Il problema costituzionale della proprietà privata va, naturalmente, considerato nel quadro complesso configurato dalla costituzione repubblicana con l'ordine pluralistico e solidaristico che essa ha inteso imprimere alla comunità nazionale. Un ordine, il quale, ammettendo la presenza, la coesistenza e la coordinazione, nel campo economico, del pubblico e del privato, presuppone il superamento degli schemi dell'economia liberale. Un ordine che, bandendo il totalitarismo, ha voluto anch'esso collocare — in ciò, dappresso all'ordine liberale — l'uomo al centro del sistema; ma tale collocazione ha voluto, movendo dalla premessa della pari dignità sociale e giuridica di tutti gli esseri umani e nell'aspirazione al concreto raggiungimento di un'eguaglianza non meramente formale, bensì autentica ed effettiva. La quale sia in grado di rendere reale per tutti — attraverso la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale (e perciò aprendo a tutti la strada all'apprendimento e allo svolgimento di un'attività produttiva) — la possibilità della piena espansione della personalità e della partecipazione di tutti (appunto in correlazione e in riconoscimento della posizione attiva da ciascuno

(*) È il testo della relazione al I° Convegno sulla proprietà fondiaria nei paesi del MEC, tenuto a Verona il 18 marzo 1972. Sarà inserito nella raccolta di scritti in memoria di Enrico Guicciardi.

La nota bibliografica è alla fine.

assunta in tal modo nella società: art. 4) all'organizzazione politica, economica e sociale del paese (art. 3). Un ordine, nel quale — senza rinunciare alle conquiste dello Stato di diritto (artt. 13-28, 101-113), e anzi portandole ad allineamenti più avanzati (artt. 134-137) — si ha di mira il consolidamento e il perfezionamento dello Stato sociale, cioè di uno Stato, il quale, basandosi sulla solidarietà politica, economica e sociale della comunità e di ciascuno in favore di tutti — e anzi imponendola come « dovere inderogabile » (e perciò da considerare presente e operante nell'intero sistema normativo) — (art. 2), si faccia strumento di benessere, di progresso civile, di giustizia (vale a dire di equi rapporti e di congrue posizioni per tutti, in seno alla società). Uno Stato, quindi, attivo, propulsivo, impegnato nel suscitare occasioni di produzione e di lavoro, sì da favorire anche per tale via la liberazione e l'elevazione dell'uomo, l'uguaglianza, la giustizia, il progresso materiale e spirituale della società (art. 4).

In seno alla società nazionale assume spicco la posizione civile e sociale di chi lavora, in immediata correlazione col fatto che la Repubblica italiana identifica nel lavoro — inteso come attività « che concorra al progresso materiale e spirituale della società » (art. 4) — la fonte della dignità dell'uomo e la base della società civile e dell'ordine democratico (art. 1). Del resto, senza operosità le fonti del benessere si inaridirebbero, e con esse le stesse fonti di una valida solidarietà.

È in questa cornice che va collocata e intesa la normativa costituzionale relativa ai rapporti economici (artt. 35-47), e va spiegata la tutela privilegiata, la posizione particolarmente garantita, in essa fatta ai lavoratori dipendenti e alle categorie meno dotate dei lavoratori autonomi (artigiani, coltivatori diretti) (artt. 35-40 e 43-47), cioè a quelli, tra gli elementi impegnati nella produzione, che storicamente sono apparsi più bisognosi di protezione, essendo, generalmente, la loro posizione economica e sociale e quella della famiglia, condizionata indissolubilmente dalla quotidiana attività lavorativa.

Per converso — e proprio in correlazione con l'esigenza di salvaguardare gli interessi dell'intera comunità, e, in seno ad essa, quelli di chi trae soltanto dal lavoro i mezzi di vita (e specialmente dei lavoratori economicamente meno favoriti) — la costituzione, pur riconoscendo e garantendo il diritto d'intrapresa economica e la proprietà privata — vale a dire i diritti economici di chi è presente nel campo dell'economia non in qualità di lavoratore (o non soltanto in

qualità di lavoratore) — si preoccupa della delimitazione dei diritti stessi (artt. 41-42), perché vengano esercitati in modo da non urtare con gli interessi sociali, e anzi (quando ne ricorrano le condizioni) vengano esercitati in modo « funzionale », vale a dire in modo considerato utile (anche) ai fini del benessere collettivo.

Sempre nello stesso quadro generale essa, mentre fa oggetto di favore la proprietà di certi beni economici più strettamente « personali » (la proprietà della casa), o più legati a un impegno produttivo « individuale » (la proprietà coltivatrice, la piccola e media proprietà agricola) — e anzi si preoccupa dell'« accessibilità a tutti » della proprietà privata —, e mentre considera con favore altresì quelle modeste forme di impresa che sono collegate a un'attività lavorativa (impresa artigiana, proprietà coltivatrice) o al risparmio « popolare » — e quindi, ancora una volta, dei ceti meno abbienti — (l'azionariato popolare), guarda con un certo disfavore le proprietà e le imprese maggiori (prevedendo la possibilità di limiti quantitativi alla proprietà, e in particolare a quella terriera privata, e consentendo la espropriazione, tra l'altro, delle imprese monopolistiche: artt. 42, 43 e 44).

2. — Già dalle notazioni che precedono è dato ricavare che, nel sistema costituzionale, le posizioni soggettive dell'imprenditore e del proprietario si collocano a un livello diverso e meno protetto rispetto alla posizione giuridica del lavoratore. È tramontata ormai da un pezzo l'era liberale, caratterizzata dalla pari dignità, sul piano costituzionale, dei due elementi del binomio « libertà e proprietà », propria del tempo della preminenza politica della borghesia, quando (secondo una concezione di nota derivazione calvinista) la proprietà veniva considerata quasi come un'integrazione o addirittura una proiezione e un attributo della personalità, come estrinsecazione e a un tempo base della libertà individuale (era il tempo in cui la dignità sociale e la partecipazione al potere politico erano esse stesse condizionate dal censo).

Diversamente da quanto è stato fatto per altre libertà e diritti (artt. 13, 14, 15, 24), la proprietà non viene definita dalla costituzione italiana come un diritto « inviolabile ». Inoltre essa non rientra tra quei « diritti dell'uomo » che globalmente la costituzione definisce, nell'art. 2, « inviolabili », volendo in tal modo significare che (pur senza che ne sia intangibile — come per le libertà e i diritti fondamentali di cui si è fatto cenno — il contenuto e la disciplina) ne viene

Quest'ultima affermazione risulta confermata dal comma successivo, il quale, nel disporre che « la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge », affida, tra l'altro, appunto alla legge, di ammettere o escludere la possibilità che questa o quella categoria di beni appartenga a soggetti privati (enti o individui), e cioè possa formare oggetto di proprietà privata.

4. — Non può esser dubbio, dunque, che l'art. 42 (combinato disposto dei commi 1° e 2°) faccia oggetto di garanzia costituzionale l'istituto della proprietà privata. Né vale addurre, in contrario, come da taluni impropriamente si fa, che il 2° comma affida alla legge il riconoscimento e la garanzia di tale proprietà, demandando alla stessa di determinarne « i modi di acquisto, di godimento e i limiti ».

Sta di fatto che l'articolo vuole che vi siano beni di proprietà privata, e, in particolare, (anche) « beni economici » (dunque non soltanto i beni più strettamente inerenti alla persona, e perciò, in questo senso, « personali », in quanto più indissolubilmente collegati alla « sfera privata » e ai più comuni bisogni dell'individuo, e destinati perciò a preservarne la personalità e la dignità). E, nello statuire che i beni possono « appartenere » ai privati, commettendo poi alla legge di determinare i « modi di acquisto » e « di godimento », di dettare una disciplina tale da rendere la proprietà « accessibile a tutti » (e cioè suscettibile di essere acquistata da parte di tutti) e inoltre di stabilire la disciplina della trasmissione ereditaria di quei beni che la legge consideri suscettibili di una siffatta trasmissione (comma 4°), muove (recependo quanto meno il nucleo essenziale di una tradizione le cui origini si perdono nei tempi) dal sicuro presupposto che la proprietà implica l'« appartenenza » di un bene (il quale « si acquista », cioè si fa « proprio », e, almeno in alcuni casi, si può trasmettere ad altri) e implica inoltre la possibilità della utilizzazione (« godimento ») del bene stesso.

Non può essere revocato in dubbio, dunque, che, quanto meno il nucleo concettuale in tal modo identificato, costituisca « contenuto essenziale » (*Wesensgehalt*, secondo l'espressione dell'art. 19, comma 2°, della costituzione di Bonn) della proprietà privata, così come delineata nell'art. 42 cost. Quanto meno entro tali linee, l'istituto della proprietà deve considerarsi perciò garantito dalla costituzione, e non semplicemente dalla legge alla quale la costituzione fa rinvio per la determinazione dei modi di acquisto, dei modi di godimento e dei limiti della proprietà.

E prima di tutto la costituzione dunque a riconoscere e garantire « una » proprietà privata (un diritto dei singoli alla proprietà) non solo di beni « personali », ma anche di beni « economici ». E il riconoscimento e la garanzia costituzionali dell'istituto risultano rafforzati dal fatto che la costituzione stessa privilegia talune forme di proprietà, al punto di renderle insopprimibili a opera del legislatore ordinario: essa prevede che la piccola e media proprietà terriera vengano « aiutate » (art. 44), che l'accumulazione mediante risparmio venga « incoraggiata e tutelata », che la proprietà di taluni beni (quella dell'abitazione propria, quella dei terreni coltivati direttamente) sia addirittura « favorita » (art. 47).

Negare che sia la costituzione a riconoscere il diritto di proprietà e a garantirlo, sol perché l'art. 42 rimette al legislatore di definirne « i modi di acquisto, di godimento e i limiti » (e perciò, in generale, il regime), sarebbe come negare che sia costituzionalmente garantito il diritto di sciopero, sol perché l'art. 40 dispone che esso « si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano ».

Nell'attribuire al legislatore ordinario il potere di definire il regime della proprietà — o, come da alcuni si usa dire, di « conformare » (cioè di configurare) la proprietà, o, meglio, i vari tipi di proprietà (« le proprietà ») — la costituzione dunque non ha abbandonato al legislatore ordinario la scelta se conservare o no, nel nostro sistema politico e giuridico, l'istituto della proprietà.

Se essa, non soltanto ha voluto che l'istituto dell'appartenenza dominicale privata sopravvivesse, e sopravvivesse immancabilmente per alcune categorie di beni; e se (come è chiaro) non è pensabile la statuizione della sopravvivenza di un istituto se non nel presupposto e nella visione di una certa connotazione dell'istituto stesso (e ciò perché non è pensabile che si predichi alcunché di qualcosa che non si conosca o addirittura che non esista); non è possibile — per quanto, in mancanza di specificazioni, possa esser difficile definirne sicuramente i contorni — negare seriamente che l'istituto della proprietà abbia nella costituzione una sua essenziale connotazione (non altrimenti da come lo ha il diritto di sciopero, nonostante che l'art. 40 non lo definisca). Insomma un « contenuto minimo » della proprietà è già leggibile, in qualche modo, nella costituzione.

Esso è quello del quale poc'anzi abbiamo cercato di delineare l'essenza. La proprietà di un bene comporta (e lo si legge nel comma 2° dell'art. 42) l'appartenenza di esso a un soggetto a fini di utilizzazione (« godimento »). E detta essenziale finalità implica necessaria-

mente che il diritto (così come riconosciuto dalla costituzione) rimarrebbe svuotato e nullificato tutte le volte che l'appartenenza venisse regolata in modo da renderla (oggettivamente) priva (in riferimento alla categoria di beni di volta in volta considerata) di qualsiasi « utilità », e quindi di qualsiasi « valore » (di uso o di scambio) per il suo titolare. Non è pensabile una cosa mia se mi sia negata la possibilità di impiegarla in alcun modo utile. In tal caso, la mia, non sarebbe proprietà, ma diventerebbe addirittura un peso, incompatibile, tra l'altro, con gli artt. 23 e 53 cost., essendo io costretto a rispondere per cose che « non possono » avere per me alcun « interesse ».

Quando perciò il comma 2° dell'art. 42 dice che la proprietà privata « è riconosciuta e garantita dalla legge », se commette alla legge di definire — come subito dopo la disposizione aggiunge — « i modi di acquisto, di godimento e i limiti » della proprietà, come pure di stabilire quali tipi di beni (a parte quelli, la proprietà privata dei quali è garantita direttamente dalla costituzione, come si è visto), possono formare oggetto di proprietà privata e quali no, implica tuttavia necessariamente un riconoscimento e una garanzia costituzionale dell'istituto della proprietà.

5. — Con lo statuire che la legge « riconosce » la proprietà privata, l'art. 42 cost. rimette però al legislatore (salvo che per i beni la cui proprietà è garantita) di determinare in concreto quali beni possano formare oggetto di proprietà privata.

La disposizione costituzionale indica tuttavia a un tempo al legislatore che in tale direzione non può operare secondo scelte libere. In questa, come in altre disposizioni (artt. 2, 4, 5, 29, 35, 45, 46), col verbo « riconoscere » la costituzione vuole indicare l'accettazione, la ricezione, di una realtà che sta a monte dell'attività normativa dei pubblici poteri (la Repubblica « riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo », « riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro », « riconosce e promuove le autonomie locali », « riconosce i diritti della famiglia », ecc.). L'art. 42 vuole dunque che il legislatore attinga alla realtà sociale (che è cosa diversa dalla costituzione materiale, la quale implica una normazione giuridicamente operante), al comune sentire del momento storico. Vuole cioè che a tali dati il legislatore si uniformi nel regolare e garantire i singoli istituti.

Ecco perché in materia non è vaniloquenza richiamarsi alla « coscienza sociale ». Accertare quale sia la coscienza sociale non è cosa facile, è vero. Ma è tutt'altro che impossibile. Nel 1963 l'opinione pub-

blica reagì in modo chiaramente negativo alla trasformazione globale della proprietà urbana in diritto di superficie prevista in un disegno legislativo troppo anticipatore (mentre oggi, gradualmente sensibilizzata, potrebbe mostrarsi più disposta a una simile soluzione del serio problema delle aree urbane). Nel 1971 talune palesi ingiustizie della recente legge sulle affittanze agrarie (l. n. 11 del 1971) hanno suscitato reazioni di senso analogo, tanto che ha dovuto subito esser messa allo studio una revisione, in senso più temperato, della legge stessa.

6. — Col rimettere alla legge di « garantire » la proprietà privata (« la proprietà privata è riconosciuta e *garantita* dalla legge »), il comma 2° dell'art. 42 impone in materia (come ha più volte confermato la Corte costituzionale: sentenze nn. 40 del 1964, 38 del 1966) una riserva relativa di legge.

Ogni nuova normativa incisiva nel campo della proprietà privata non può essere introdotta se non direttamente da un atto del legislatore, o almeno, quando ciò avvenga ad opera di un provvedimento di un'autorità amministrativa, se non nel caso che i poteri di questa risultino « sufficientemente specificati » dalla legge.

Ma, tanto per la generalità dei beni (per i quali rimane confidata alla legge la stessa potestà di stabilire se possano o no appartenere a soggetti privati), quanto per quelle particolari categorie di beni alla cui proprietà è proprio la costituzione a prescrivere che i singoli abbiano possibilità di accesso, o addirittura che questo sia favorito, la costituzione (non diversamente nell'un caso e nell'altro) si astiene, nel modo più assoluto, dal fornire al legislatore indicazioni circa il regime giuridico della proprietà. Essa dunque si limita a garantire, in astratto, ed entro certi limiti, l'esistenza di un diritto dei singoli alla proprietà (e all'accesso alla proprietà); ma rimette alla legge di statuire (o addirittura di consentire che altre autorità statuiscono, limitandosi la legge semplicemente a delineare il relativo potere) in che cosa, in concreto, la proprietà debba consistere (di configurare cioè i diversi diritti di proprietà), e così di garantire ciascun diritto di proprietà.

Spetta alla legge infatti — secondo le parole dell'art. 42 — di « determinare i modi di acquisto, di godimento e i limiti » della proprietà privata.

Sarà quindi il legislatore a stabilire chi, a quali condizioni e con quali modalità potrà diventare proprietario (si ricordi che l'ultimo comma dell'art. 42 aggiunge che « la legge stabilisce le norme ed i

limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità »). Sarà sempre il legislatore a fissare eventualmente — com'è ovvio, per categorie — i limiti quantitativi entro i quali ciascun soggetto può esser proprietario di beni di questa o di quella specie (in tali sensi parla di « limiti » il comma 2° dell'art. 42, come risulta dai lavori preparatori della costituzione). Sarà il legislatore, soprattutto, a delineare il regime della proprietà (« i modi di godimento ») in relazione alle singole categorie di beni, e cioè a configurare (« conformare ») le diverse proprietà (i diversi tipi di proprietà), prescrivendo la « portata » di ciascuna (e quindi la sfera di facoltà, poteri, doveri, oneri, soggezioni, che a ciascuna proprietà si connettono, e dunque, tra l'altro, le cosiddette « limitazioni », che delle singole proprietà rappresentano connotazione — costituzione elemento definitorio — e non apposizione *ab externo*).

7. — La riserva di legge espressa nell'art. 42 non è peraltro una riserva « in bianco ». La determinazione dei « modi di acquisto » e « di godimento » della proprietà, e quella dei « limiti » di essa, da parte del legislatore, deve aver luogo (e non aver luogo se non) « allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti ».

In tanto, dunque, il legislatore può (e deve) operare nel campo della proprietà — e quindi in tanto può (e deve) innovare in ordine alla preesistente normativa —, in quanto si tratti di perseguire le anzidette finalità, entrambe « funzionali » (ed entrambe caratterizzanti per la proprietà) nel quadro di un sistema costituzionale costruito come solidaristico (art. 2) ed effettivamente (non dunque solo formalmente) egualitario (art. 3, comma 2°). Poiché la costituzione si propone come fine essenziale il progresso materiale e quello spirituale della società nel suo insieme (e cioè del corpo sociale inteso e « organizzato » unitariamente: v. ancora l'art. 3, comma 2° e l'art. 41, ult. comma), tanto che esige che i singoli operino — persino nell'ambito della propria attività individuale — in funzione di tale risultato (art. 4), appare poi evidente che, delle due anzidette finalità, che il legislatore deve aver di mira nel determinare il regime giuridico della proprietà, quella relativa alla « funzione sociale » deve esser considerata prioritaria. Nel senso che, pur non dovendosi mai perder di vista l'obiettivo di rendere la proprietà privata (di quei beni che la legge consideri suscettibili di proprietà individuale) « accessibile a tutti » (e cioè tale che sia faci-

litata al maggior numero di individui la possibilità di acquistarla), questa esigenza non potrà esser soddisfatta al di là del limite in cui la moltiplicazione di proprietà minuscole si riveli antitetica con la « funzione sociale » della proprietà. È vero che la « funzione sociale » sta ad indicare (non semplicemente l'obiettivo del massimo benessere economico collettivo, ma, più compiutamente) il massimo benessere « spirituale e materiale » della comunità, e che quest'ultimo pur dovendo essere inteso unitariamente, va pur sempre considerato in un quadro solidaristico (art. 2), e perciò intensamente impegnato nel perseguire concretamente, per tutti (e non per alcuni soltanto), il massimo di libertà e di eguaglianza di fatto, e quindi (secondo la formulazione dell'art. 3) « il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese ». Nondimeno una assoluta e incondizionata spartizione individualistica dei beni rischierebbe di condurre, con la sua frammentazione dispersiva e disorganica, a risultati nettamente contrastanti col benessere della collettività e dei singoli. Ciò perché, da un lato, il benessere economico presuppone l'accumulazione (che non può esservi se non sulla base di una organizzazione economica strutturata in modo da assicurare la competitività della produzione): senza accumulazione mancherebbero infatti gli ulteriori impieghi produttivi, in mancanza dei quali non può esservi quell'apprestamento di nuovi posti di lavoro di cui l'art. 4 si preoccupa in vista della soddisfazione del diritto al lavoro di tutti i cittadini, che, a sua volta, è condizione essenziale del benessere. Da un altro lato, poi, per certi beni, destinati ad assicurare il benessere spirituale (si pensi, p. es. alle cose d'arte, ai complessi di valore ambientale), la frammentazione della proprietà potrebbe essere causa fatale di diminuzione di quei valori spirituali del cui godimento ci si deve preoccupare se si vuole assicurare la funzione sociale della proprietà.

L'obiettivo di rendere la proprietà individuale accessibile a tutti non può dunque non essere perseguito in armonia con l'intento dell'utilità sociale della proprietà stessa e nel quadro dell'intento medesimo, e perciò condizionatamente alla possibilità di realizzare quest'ultimo. Ne segue che, quando fosse evidente che una frammentazione, ordinata allo scopo di realizzare il precetto di rendere la proprietà « accessibile a tutti », verrebbe a pregiudicare il benessere sociale, le disposizioni legislative che la prevedessero sarebbero antitetiche con la costituzione. E, quando ciò risultasse particolar-

mente manifesto, la Corte costituzionale ben potrebbe dichiarare l'illegittimità delle disposizioni stesse (un controllo del genere è stato, p.es., esercitato dalle sentenze nn. 59 del 1960 e 14 del 1964 della Corte costituzionale in riferimento ai concetti di « utilità generale » e di « servizio pubblico essenziale » espressi nell'art. 43 cost.).

In sostanza la costituzione ha voluto che ogni proprietà (ogni tipo di proprietà, in connessione col tipo di bene che ne formi oggetto e con le utilità di cui questo sia suscettibile) assolvere immancabilmente a una « funzione » (finalità) « sociale », e, cioè, a una funzione che sia considerata — anche se l'utilizzazione giovi direttamente al solo proprietario — di interesse comunitario, in quanto il regime così instaurato risponda a un'esigenza della coscienza comune, e soddisfi un'istanza generalmente sentita. Ha voluto dunque che ogni regime di appartenenza di beni realizzi l'obiettivo di contribuire in qualche modo al conseguimento del benessere materiale e/o spirituale della società (e, in essa, dei singoli). Benessere che, tuttavia, in molti casi (specialmente per ciò che si riferisce ai beni più strettamente inerenti alla persona) ben può realizzarsi proprio attraverso l'utilizzazione esclusiva da parte del proprietario. E in vista di tale obiettivo, e solo in correlazione con esso, che la legge può operare sul regime giuridico della proprietà privata (o, meglio, dei singoli tipi di proprietà).

8. — Il carattere relativo, e non assoluto, della riserva di legge enunciata nel comma 2° dell'art. 42 cost. comporta, come già si è accennato, che la legge ben può rimettere ad autorità amministrative la definizione, in concreto, dei contenuti delle singole proprietà, e cioè la definizione, la delimitazione delle facoltà di utilizzazione dei beni e dei doveri che si accompagnano alla proprietà. Peraltro — come in ogni caso di riserva di legge relativa — è indispensabile che la legge sia sufficientemente specifica nella delimitazione dei poteri in tal modo conferiti, sì da evitare che la materia possa esser ritenuta completamente abbandonata alla discrezionalità amministrativa.

La Corte costituzionale ha ritenuto sufficientemente specifiche, al riguardo, le disposizioni dell'art. 7 della legge urbanistica del 1942 (poi modificato con la l. n. 1187 del 1968) che indicano i contenuti dei piani regolatori generali e perciò i tipi dell'utilizzazione privata nelle diverse zone (la zonizzazione) e le destinazioni di aree a opere, servizi e usi pubblici, che l'amministrazione comunale, sotto

il controllo dell'amministrazione statale (e da ora in poi di quella regionale) dei lavori pubblici, può stabilire in sede di formazione dei piani. Trattandosi peraltro di disposizioni le quali non enunciano alcun criterio in ordine alla determinazione di quei contenuti (e altrettanto può dirsi a proposito dei « limiti inderogabili » stabiliti con decreto ministeriale, di cui si occupano, in vista della formazione dei piani, gli ultimi due commi dell'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica, così come modificata con la l. n. 765 del 1967), in tanto hanno potuto esser ritenute non contrastanti con la riserva di legge, in quanto la Corte si è mostrata convinta dell'esigenza che siffatti strumenti urbanistici si basino (anche se non sempre in concreto si basano) su criteri rigorosamente tecnici (i quali però sono tutt'altro che inopinabili, anche perché l'urbanistica è ai confini tra la scienza e l'arte). Criteri da applicare prendendo le mosse da dati abbastanza certi (consistenza della popolazione, tassi di incremento della stessa, previsioni della programmazione economica, ecc.). Ha ritenuto la Corte che in ciò stesso fosse ravvisabile quella sufficiente delimitazione dei poteri amministrativi discrezionali, che sempre è stata richiesta nelle materie di riserva di legge. Ma è chiaro quale preziosa risorsa siano in grado di rappresentare certe « scelte urbanistiche » per le sempre esauste casse dei partiti al potere nei comuni.

Suscita, quanto meno, un senso di inappagamento la riflessione che, siccome, di regola, il nostro ordinamento non ammette alcun sindacato giurisdizionale sulle determinazioni amministrative che si basino su scelte tecniche o discrezionali, un campo pullulante di diritti soggettivi di così elevato rilievo patrimoniale, ed esposto a tante possibilità di arbitrio, venga sostanzialmente a rimanere sguarnito di ogni protezione giustiziale. Può costituire eloquente riprova della diversità di opinioni possibile in materia, e della loro forza, un esempio recentissimo riguardante una delle nostre maggiori città, il cui piano regolatore, nel quale il comune aveva recepito il vigente piano di ricostruzione, non fu condiviso dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, che ebbe a suggerire di configurare come « centro antico » l'intera parte della città compresa nel piano di ricostruzione ed altre ancora, lasciatene fuori dal comune, il quale aveva invece adottato un diverso criterio in ordine alla determinazione della « parte antica » della città da fare oggetto di « conservazione »; avendo però il comune resistito, per la parte relativa al vecchio piano di ricostruzione, alla modificazione suggerita, il piano

è stato poi approvato dal ministero, per la parte anzidetta, così come adottato dal comune.

D'altro canto non si può non riconoscere che appare quasi impensabile un giudizio successivo di merito in una materia simile. Per cui una soluzione in qualche modo soddisfacente non può essere cercata se non ispirandosi a due direttive: quella di determinare (attraverso sistemi perequativi o attraverso altri sistemi, che possono giungere fino all'avocazione totale ai pubblici poteri dello *ius aedificandi*) l'indifferenza dei proprietari in ordine alla utilizzazione del territorio, e quella di consentire più largo spazio e maggiori garanzie (a livello giurisdizionale o quasi) alla voce dei singoli interessati nella fase preparatoria degli strumenti urbanistici pubblici, dando in tal modo soddisfazione a quel precetto dell'art. 97 cost., il quale esige che l'organizzazione amministrativa sia tale da assicurare « il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ».

Perplexità ancora maggiori di quelle della legge urbanistica suscita poi, allo stesso proposito, il combinato disposto degli artt. 3 e 10 della legge sulle aree da destinare all'edilizia economica e popolare (l. n. 167 del 1962), modificati con gli artt. 29, 32, 33 e 35 della c.d. legge sulla casa (l. n. 865 del 1971): disposizioni che collegano a scelte amministrative, le quali non possono non essere considerate latamente discrezionali (e non sono in nessun modo delimitate) — come quelle volte a determinare quali delle aree residenziali comprese in uno strumento urbanistico debbano essere destinate all'edilizia popolare — la grave conseguenza patrimoniale dell'assoggettamento delle aree prescelte a un'espropriazione a prezzo fortemente sperequato *in minus* rispetto al generale valore delle altre aree residenziali, destinate, sì, a diverse (e generalmente meno intensive) tipologie edilizie, ma non caratterizzate da elementi differenziali di essenziale (e soprattutto immediatamente evidente) rilievo, specialmente laddove prevalga il criterio moderno di intercalare l'edilizia residenziale popolare a quella comune.

Con quanto si è detto non si vuole negare che la zonizzazione del territorio rientri nel quadro della determinazione autoritativa dei « modi di godimento » della proprietà che il comma 2° dell'art. 42 cost. espressamente prevede (e lo ha affermato espressamente la Corte costituzionale con la nota sentenza n. 55 del 1968 riflettente l'indennizzabilità di certi vincoli urbanistici). Se la costituzione ha statuito però in proposito una riserva di legge, il legislatore non può attribuire la materia all'autorità amministrativa senza indicazione

di criteri e limiti. Altrimenti, pur prestando ossequio al principio di legalità, non farebbe altrettanto per quello della riserva di legge.

9. — Il comma 3° dell'art. 42 cost. statuisce che « la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale ».

Anch'esso contiene dunque una riserva di legge, quando dispone che le espropriazioni possono essere effettuate soltanto « nei casi preveduti dalla legge ». E anche stavolta si tratta di una riserva di legge « relativa ».

La disposizione riguarda la sola « proprietà privata ». La Corte costituzionale ha avuto occasione di precisare in proposito che la ripartizione della proprietà pubblica tra i diversi pubblici poteri attiene all'organizzazione di questi e che il passaggio autoritativo di beni da un soggetto a un altro non concreta perciò in simili casi un'espropriazione (sent. n. 68 del 1959).

Inoltre la disposizione precisa — con espressione estremamente lata — che le espropriazioni nei confronti di privati possono aver luogo per qualsiasi motivo « di interesse generale ». Dunque essa non riguarda soltanto le espropriazioni ai fini della realizzazione di opere di pubblica utilità, di cui alla l. n. 2359 del 1865, considerata come la legge fondamentale della materia espropriativa.

Nulla disponendo in ordine ai beni che possono essere espropriati, la costituzione lascia poi aperta la possibilità di espropriare qualsiasi tipo di beni (immobili, mobili, immateriali). E difatti già la legislazione precedente era orientata in questi sensi (v., p.es., gli artt. 54 ss. l. n. 1089 del 1939, gli artt. 60 ss. r.d. n. 1127 del 1940, gli artt. 112 ss. l. n. 633 del 1940).

Anche per le ragioni or ora dette, e, in aggiunta, per il riconosciuto fenomeno dell'usuale impiego, nei testi costituzionali, di formule sintetiche e pluricomprenditive (e talvolta improprie), e, ancora, per la considerazione di portata universale che il fenomeno espropriativo è ben più vasto rispetto a quello a proposito del quale nella nostra tradizione legislativa si usa impiegare il nome di « espropriazione » (hanno natura espropriativa — in quanto, occasione a parte, dell'espropriazione presentano tutti i connotati —, ad es., le requisizioni in proprietà, le prelazioni di cose d'arte da parte dell'autorità, e simili, e inoltre anche quei provvedimenti — come le requisizioni in uso e le occupazioni temporanee — che assegnano

temporaneamente l'uso del bene a un soggetto diverso dal proprietario, mentre non hanno la medesima natura — data la loro connotazione sanzionatoria, o parasanzionatoria — le confische, alcuni sequestri, e simili, e neppure quegli ordini di distruzioni di beni, che sono dettati al fine di scongiurare pericoli per la sanità, l'agricoltura, la sicurezza, ecc., quali gli ordini di abbattimento di animali, piante, edifici, e simili), per tutte le anzidette ragioni e considerazioni, dicevo, appare poi ingiustificato intendere — secondo un inaccettabile nominalismo — l'« espropriazione » di cui si occupa l'art. 42 come se si riferisse soltanto a quegli istituti ablatori che la tradizione legislativa ha designato con tale nome (sicché sarebbe espropriazione, ad es., quella dei diritti d'autore e dei marchi — nonostante la grande diversità dei relativi procedimenti rispetto a quello previsto dalla legge del 1865 sulle espropriazioni per la realizzazione di opere di pubblica utilità —, e non anche una requisizione o una prelazione autoritativa di un bene artistico ai sensi degli artt. 31 e 39 della l. n. 1089 del 1939).

10. — Disponendo che le espropriazioni possono aver luogo « salvo indennizzo », e respingendo implicitamente la necessità di un « giusto indennizzo », la costituzione ha rifiutato il principio che in corrispettivo dell'espropriazione l'interessato debba ricevere un compenso, il quale lo ristori del danno subito, come pure che debba ricevere un compenso pari al valore venale del bene espropriato. Di conseguenza la Corte costituzionale ha potuto affermare che per l'indennità di espropriazione la legge ben può prevedere una misura ridotta rispetto a tale valore, sempre che la misura stessa non sia « irrisoria », sì da rendere l'indennità « apparente » o « puramente simbolica » o da farla apparire una « mera lustra », ma sia invece tale che l'indennità possa esser considerata un « serio ristoro », presentandosi coi caratteri della « congruità », in correlazione con le finalità di interesse pubblico da perseguire.

Quest'ultimo profilo, assai ambiguo, è rimasto, in verità, nonostante il ripetersi delle riferite affermazioni, piuttosto oscuro ed appare alquanto discutibile. Non si può escludere, in via di principio, che la misura dell'indennità possa variare in relazione al tipo di bene (ciò potrebbe esser considerato inerente al regime stesso della proprietà dei beni di quel tipo, correlato con la loro funzione sociale), come pure in relazione al tipo di utilizzazione fattane dal proprietario (p. es., concessione a terzi o uso diretto; si pensi alla

casa d'abitazione, o al fondo coltivato direttamente), e anche a ciò che esso rappresenti nel quadro della situazione economica di lui (unico cespite o elemento di un patrimonio di notevole consistenza). I profili considerati ben potrebbero fornire la ragionevole giustificazione di un indennizzo differenziato nel quadro dei principi fondamentali enunciati negli artt. 2 e 3 cost. (e difatti di criteri del genere il legislatore si è avvalso a proposito dell'indennità di espropriazione nella legge sulla casa, come pure nel non remoto terreno dei canoni di affitto nella legislazione di proroga delle locazioni urbane). Discutibile criterio appare però, proprio alla stregua del principio di uguaglianza, quello di far variare, per una medesima categoria di beni, l'indennità di espropriazione, in correlazione con l'utilizzazione (variabile a discrezione) da dare al bene per la cui espropriazione essa debba essere corrisposta (un prezzo per l'edilizia popolare o per la scuola, un altro per la strada o per il campo sportivo). Criterio largamente seguito invece nella nostra legislazione a partire dalla legge del 1885 per il risanamento di Napoli, ma, a quanto pare, superato dalla legge sulla casa del 1971, la quale sotto questo parziale aspetto è meritevole di consenso, anche se in essa si annidano altre e ben più gravi sperequazioni.

11. — Un problema estremamente controverso è se le espropriazioni per cui il comma 3° dell'art. 42 prescrive un indennizzo siano soltanto quelle che comportano un trasferimento di proprietà o anche le altre.

Le sentenze n. 6 del 1966 e n. 55 del 1968 della Corte costituzionale si sono espresse nel secondo senso. I critici di esse le hanno per ciò severamente condannate, fermandosi, ancora una volta, alla lettera dell'art. 42, il quale predica l'espropriabilità della « proprietà ». Da questo solo fatto essi hanno ritenuto di poter trarre, innanzi tutto, la conseguenza che la disposizione non riguarderebbe anche le espropriazioni « diminutive » (ma non « estintive ») della proprietà (espropriazioni volte a costituire servitù, limitazioni, diritti d'uso, a carico di una proprietà), come pure le espropriazioni ordinate a operare l'estinzione, in favore di una proprietà, di servitù o di limitazioni gravanti su di essa. Espropriazioni ben note alla legislazione anteriore alla costituzione (art. 1 l. n. 2359 del 1865; v. pure, p. es., l'art. 1 r.d. n. 1473 del 1938), la quale anche per esse prevedeva un'indennità.

Quella legislazione contemplava, inoltre, di regola, un'indennità per ogni genere di « perdita » o di « diminuzione » permanente di diritti reali derivanti dalla realizzazione di opere di pubblica utilità (art. 46 l. n. 2359 cit.). E, se pure molte leggi speciali non si uniformavano allo stesso criterio (e ciò era previsto nello stesso art. 46 della l. n. 2359, al comma 3°), nondimeno rimaneva il principio.

La riferita regola riguardava, tra le altre « diminuzioni » del diritto di proprietà da indennizzare, non solo le servitù, ma anche le « limitazioni » della posizione proprietaria.

Sempre nel medesimo spirito l'art. 25 della legge urbanistica del 1942 — tuttora in vigore — dispone che il comune è tenuto, in via di principio, a indennizzare i vincoli di inedificabilità imposti, in sede di attuazione dei piani regolatori, per le aree adiacenti ai fabbricati da sistemare a giardini privati, quando il vincolo interessi « una superficie superiore rispetto a quella di prescrizione secondo la destinazione della zona ». In tal modo esso differenzia nettamente quel tipo di vincoli dai « vincoli di zona » e dagli « oneri » e « limitazioni » « relativi all'allineamento edilizio delle nuove costruzioni », per i quali soltanto l'art. 40 escludeva ogni indennizzo (per tale esclusione era stata necessaria dunque una disposizione che espressamente la enunciasse, inserita nel titolo III della legge, intestato — si noti — « determinazione dell'indennità di espropriazione »: disposizione modificata ora appena, con la l. n. 1187 del 1968, la quale per la prima volta ha statuito la non indennizzabilità anche di tutti gli altri vincoli urbanistici).

Quando poi si voglia chiarire perché mai la legge del 1942, mentre si era fatto un problema dell'indennizzo per i « vincoli di zona » e per gli « allineamenti edilizi », non aveva fatto altrettanto per i vincoli di inedificabilità diversi da quelli delle aree immediatamente adiacenti ai fabbricati di cui al riferito art. 25, bisogna tener presente che essa non aveva bisogno di farsi un problema di tali vincoli. Infatti la disposizione del comma 2° dell'art. 11 (obliterata, a partire dal secondo lustro degli anni cinquanta, dalla giurisprudenza, la quale — forzando, per vero, utilmente la legge — è venuta a dilatare la funzione delle statuizioni dei piani generali) considerava come unici comandi immediatamente precettivi, nei piani generali, « le linee e le prescrizioni di zona », mentre rinviava l'imperatività delle rimanenti « destinazioni » contemplate nell'art. 7 — quelle abbisognevole dell'espropriazione di aree e di diritti su

aree (si ricordi che il n. 3 dell'art. 7 contemplava « le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciale servitù ») — ai piani particolareggiati, dotati dell'effetto di dichiarazione di pubblica utilità (art. 16) e bisognosi, appunto perciò, di essere accompagnati da un piano finanziario (art. 30). Nell'intento del legislatore del 1942 era soltanto dopo l'entrata in vigore dei piani particolareggiati che, come le espropriazioni « traslative », così anche quelle « diminutive », potevano essere realizzate.

Come si può, in presenza dell'anzidetta normativa, remota e meno remota, negare — come è diventato di moda secondo certe ispirazioni di « politica del diritto » — che la legislazione anteriore alla costituzione non conosceva espropriazioni che non comportassero, oltre all'ammissione, anche l'acquisizione di un diritto? Si tratta di negazioni finalizzate all'obiettivo di escludere che l'art. 42, comma 3°, contempli un indennizzo anche per le espropriazioni non accompagnate da un fenomeno acquisitivo.

12. — Nessuno può o vuole affermare che per le prescrizioni inerenti alla zonizzazione (e quindi anche per quelle inerenti alle destinazioni agricole), alle tipologie costruttive (cui mettono capo anche gli obblighi di realizzare porticati alla base degli edifici e di riservarli a pubblico passaggio: art. 40, comma 2°, l. urbanistica), agli allineamenti edilizi, occorra un indennizzo. L'imposizione di obblighi di tal fatta — inerenti alle esigenze dell'assetto territoriale e rispondenti alla funzione sociale della proprietà in correlazione con tali esigenze — è diventata un aspetto del regime giuridico (un lato della « configurazione ») della proprietà immobiliare, anche se non poche perplessità emergono — sotto il profilo del rispetto del principio della riserva di legge, e sotto l'altro del giusto procedimento — in ordine alle modalità attuali di tale imposizione, e, ancor più, in ordine alla facilità con cui un semplice tocco di pennello può trasformare la terra in oro e l'oro in terra (mentre sarebbe assai più giusto adottare un sistema — alla scelta del quale il giurista deve restare estraneo — per rendere indifferenti i proprietari al problema della destinazione urbanistica dei suoli).

Quando però non si tratti di prescrizioni di carattere generale, bensì di prescrizioni in deroga a quelle generali — quando, ad es., nel contesto di una zona residenziale (nella quale perciò alla generalità dei proprietari viene consentita una opima utilizzazione edilizia), una singola area (la quale non risulti già vincolata per altre

ragioni inerenti alla propria particolare natura, quali quelle inerenti alla difesa del paesaggio, del patrimonio archeologico, storico-artistico, ecc.) venga — definitivamente, oppure temporaneamente (in attesa di una espropriazione, incerta nell'*an* e nel *quando*) — sottoposta isolatamente a vincolo di immodificabilità (venga, p. es., vincolata immediatamente a verde privato, oppure predestinata a strada, a parco pubblico, a chiesa, a impianto sportivo, a sede di uffici), allora, essendo palese che il sacrificio della posizione proprietaria — un sacrificio spinto fino al punto di svuotare quest'ultima (attraverso l'impossibilità di abitare il bene all'uso proprio degli altri beni della « zona », e quindi all'uso tipico e « proprio » della categoria) del suo « contenuto essenziale » —, allora, dicevo, non può negarsi il carattere espropriativo del provvedimento. Infatti, secondo la ricordata tradizione giuridica (che va ricostruita al di sopra dei nominalismi), rivestono carattere espropriativo tutti quei provvedimenti, non aventi funzione sanzionatoria o parasanzionatoria, i quali siano destinati a fare venir meno o a diminuire in modo rilevante una posizione proprietaria, o un altro diritto reale, a titolo particolare, e cioè non per categoria (e non vale certo opporre che non sempre è facile stabilire se l'imposizione di certi caratteri e vincoli abbia avuto luogo « per categoria », o « a titolo singolare »).

Né può essere trascurato che la tradizione collima con la logica e la giustizia (e ha perciò una validissima base razionale assai bene colta nella giurisprudenza della Germania di Weimar e di Bonn, come pure in quella svizzera e in quella nordamericana), essendo palese l'iniquità e l'irragionevolezza (e perciò il contrasto con l'art. 3 della nostra costituzione, così come viene costantemente inteso dalla Corte costituzionale) del diniego di ogni indennità a colui che, proprietario di un immobile sito in una zona residenziale, i suoli della quale abbiano valori di mercato elevati, subisca l'annientamento del valore di quel bene in conseguenza dell'imposizione di un vincolo di inutilizzabilità a fini edilizi imposto nell'interesse pubblico, a titolo individuale. La sperequazione risulta tanto più evidente in relazione al fatto che, laddove l'amministrazione proceda, nella zona, a espropriazioni traslative (p. es., per realizzare un parco pubblico), non manca di corrispondere la dovuta indennità, a prezzo fino a ieri commisurato ai valori di mercato (artt. 37-39 l. urbanistica; v. però ora l'art. 16 l. sulla casa). Quando poi il vincolo comportasse addirittura un onere di cura (o, peggio, di adattamento: ad es., a

parco), verrebbe in questione, oltre e insieme all'art. 3 cost., anche l'art. 23.

13. — Brevi cenni vanno dedicati infine alla proprietà terriera privata, della quale si occupa espressamente l'art. 44 cost.

Svolgendo, in riferimento a questo particolare tipo di proprietà, i criteri ispiratori dell'art. 42 relativi alla funzione sociale della proprietà, l'art. 44 li esplicita, demandando alla legge (siamo ancora una volta in presenza di una riserva di legge, a garanzia della proprietà) il compito di imporre « obblighi e vincoli » alla proprietà terriera privata, « al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali ». Rispetto a tali obiettivi si presentano poi come parziali e strumentali quelli di promuovere e imporre « la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive ».

D'altro canto l'art. 44 prevede la possibilità di imporre limiti quantitativi alla proprietà terriera privata: ciò da un lato per favorire l'accesso di nuovi proprietari alla terra (in connessione col già enunciato precetto dell'art. 42), dall'altro per dare alla proprietà dimensioni « funzionali ».

Cogliamo nell'art. 44, ancora una volta, gli intenti egualitari e solidaristici che pervadono — secondo l'ispirazione degli artt. 2, 3 e 4 — tutto il titolo III della parte prima della costituzione, dedicata ai « rapporti economici ».

L'art. 44 ha di mira il risultato che chi vive sulla terra goda di « equi rapporti sociali » nei confronti di chi dispone della proprietà, e perciò di condizioni tali, nel rapporto giuridico, che ne risulti assicurata una congrua remunerazione dell'attività lavorativa del coltivatore e — per usare l'espressione dell'art. 36 — « un'esistenza libera e dignitosa » anche per la sua famiglia. In sostanza, l'obiettivo ultimo deve essere quello di consentire a chi lavora sulla terra uno *standard* di retribuzione e di condizioni di vita non inferiore a quello di chi lavori, a pari livello, in altri settori produttivi. Un'attività lavorativa, dunque, così per il coltivatore dipendente come per quello autonomo, la quale si svolga in condizioni di sicurezza sociale, di libertà dal bisogno, di personale decoro, di appropriato compenso.

A tal fine la costituzione consente alla legge l'imposizione di « obblighi e vincoli » alla proprietà. Legittime, quindi, le disposizioni legislative che impongano al proprietario la realizzazione e la

manutenzione dei « comodi » occorrenti per una decorosa esistenza di chi lavora la terra; come pure che regolino, in virtù dei fini anzidetti, le modalità dei rapporti giuridici, le prestazioni reciproche del coltivatore e del proprietario, la partecipazione del proprietario agli oneri di sicurezza sociale.

Occorre però non perder di vista l'altro, indissociabile, obiettivo da perseguire, anch'esso inerente alla « funzione sociale » della proprietà terriera: il conseguimento del « razionale sfruttamento del suolo ». Obiettivo al servizio del quale sono posti anche, come si è visto, « la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive ». La costituzione cioè si propone la realizzazione di un'agricoltura economicamente valida, risanata, perfezionata, competitiva, organizzata su dimensioni aziendali (le « unità produttive ») funzionali. Non un'agricoltura frantumata e sminuzzata in unità antieconomiche. Anche l'agricoltura deve essere strumento di quell'incremento produttivo che è condizione del progresso economico e dell'elevazione sociale di una comunità e dei suoi componenti. È in questa direzione che, secondo la costituzione, dovrebbero esser mobilitati gli sforzi concordi della società e della proprietà, sforzi che la legge dovrebbe « promuovere e imporre ». Legittime dunque le leggi volte alla composizione di « unità produttive » ottimali e ad evitare lo smembramento di quelle esistenti. A tal fine peraltro non è indispensabile operare a livello proprietario, essendo sufficiente farlo, eventualmente, a livello di gestione aziendale.

E questa la condizione perché la stessa proprietà coltivatrice goda di un'« esistenza libera e dignitosa ».

E in questo stesso quadro che l'art. 44 contempla non solo la difesa, ma addirittura l'appoggio, l'« aiuto » (evidentemente economico e giuridico) alla piccola e media proprietà, tanto coltivatrice, come non coltivatrice (quando ha voluto riferirsi soltanto alla proprietà coltivatrice la costituzione infatti lo ha detto espressamente: art. 47).

Al legislatore non è consentito, dunque, dalla costituzione, di preoccuparsi, nell'affrontare i temi dell'agricoltura, unicamente della condizione contadina. Ancor meno la costituzione consente di realizzare il giusto obiettivo dell'elevazione di questa a scapito dell'economia agricola, e perciò a scapito dell'economia generale del paese. Essa vuole che lo strumento per l'elevazione della condizione contadina sia il progresso dell'economia agricola, il « razionale sfrutta-

mento del suolo », da realizzare attraverso unità produttive di dimensioni tecnicamente appropriate, le quali si trovino nella situazione ottimale per sfruttare le tecniche culturali e mercantili, per essere competitive in campo internazionale, per essere una forza attiva e non un peso morto nella vita economica e sociale del paese.

Che in vista di codesti obiettivi la proprietà terriera privata abbia tuttora un proprio ruolo da svolgere, l'art. 44 lo afferma categoricamente, proprio laddove dice che essa può essere assoggettata a tal fine ad « obblighi e vincoli » (e perciò all'« imposizione » della bonifica, della trasformazione del latifondo, della ricostituzione delle unità produttive), e laddove prevede « aiuti » per la piccola e media proprietà. Né contrasta con gli obiettivi stessi quella disposizione dell'art. 47, la quale vuole che sia « favorito » l'accesso del risparmio popolare alla « proprietà diretta coltivatrice ». Il particolare buon occhio con cui la costituzione guarda a quest'ultimo tipo di proprietà — la quale peraltro non sta affatto ad indicare qualsiasi dimensione proprietaria, e quindi anche le aziende di dimensioni minuscole e antieconomiche — non esclude assolutamente che anche la « proprietà diretta coltivatrice » debba esser considerata nel quadro generale configurato dall'art. 44, e perciò nel quadro di un'economia agricola valida e competitiva.

Orbene, se tutto questo è vero, è chiaro — e la Corte costituzionale lo ha affermato (sent. n. 40 del 1964) — che la costituzione ha voluto che fosse mantenuto vivo l'interesse economico dei proprietari non coltivatori alla terra, e che perciò i loro rapporti giuridici con le categorie coltivatrici fossero regolati in modo tale da non « disamorarli » alla proprietà.

In queste stesse prospettive si muovono, del resto, le altre legislazioni europee e si sono mossi il *memorandum* « agricoltura '80 » della Cee del 1968 — il quale fa leva sull'accorpamento dei terreni dati in fitto per lunga durata, in vista della realizzazione, a livello locatizio, di aziende produttivamente efficienti —, nonché gli stessi emendamenti che per quel piano sono stati suggeriti.

Per contro viene a collocarsi in manifesta antitesi coi precetti costituzionali ogni legislazione, la quale, pensosa unicamente dell'ora presente, delle presenti difficoltà della situazione contadina, ritenga di risolvere quest'ultimo problema, ed esso soltanto, addossandone il carico alla proprietà, e non prenda alcuna cura al problema delle dimensioni ottimali dell'azienda agricola, né a quello

di un progresso programmato dell'agricoltura, frutto della mobilitazione di tutte le forze produttive (capitale e lavoro) in essa presenti.

Le leggi economiche sono spietate, come tutte le leggi naturali. Esse non tollerano infrazioni. La remunerazione di uno solo dei fattori della produzione si risolve nella devitalizzazione e nella soppressione degli altri, con evidente impoverimento per il settore produttivo. La fuga della proprietà dalla terra — in particolare quella di una proprietà costituzionalmente tenuta a non rimanere inerte — non può non essere fatale per l'agricoltura. Se a questo errore si aggiunge la mancanza di una ristrutturazione delle aziende secondo dimensioni razionali e inoltre l'affermazione del diritto di restare sulla terra anche per chi (pur se l'abbia migliorata in passato) non sia più capace di migliorarla per adeguarla alle esigenze dei tempi o non ne abbia voglia, e addirittura il diritto incondizionato di costui di trasmettere la terra a parenti ed affini estranei alla famiglia colonica, la gravità delle conseguenze non potrà non aumentare.

Questa strada — che è quella imboccata dalla l. 11 febbraio 1971 n. 11 sull'affitto dei fondi rustici — non può portare la condizione contadina al livello di quella di chi lavora negli altri settori dell'economia. Soluzioni di questo tipo rivestono carattere meramente « assistenziale »; non sono promotrici di benessere, e di elevazione della dignità delle categorie coltivatrici, e non si armonizzano perciò con la costituzione.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Sulla collocazione costituzionale del diritto di proprietà, vedasi specialmente: MOTZO e PIRAS, *Espropriazione e pubblica utilità*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 151 ss.; RODOTÀ, *Note critiche in tema di proprietà*, in questa rivista, 1960, p. 1253 ss.; Id., voce *Proprietà (dir. vigente)*, in *Noviss. dig. it.*, XIV, Torino, 1970, p. 125 ss.; NATOLI, *La proprietà*, I, Milano, 1965; COSTANTINO, *Contributo alla teoria della proprietà*, Napoli, 1967; PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969; CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969; PALMA, *I beni di interesse pubblico e il contenuto della proprietà*, Napoli, 1971; PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della « proprietà »*, Napoli, 1971; M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, p. 443 ss. Problemi costituzionali a parte, sono di estrema importanza gli studi sulla proprietà di PUGLIATTI, raccolti nel volume *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954. V. inoltre Salv. ROMANO, *Sulla nozione di proprietà*, in questa rivista, 1960, p. 337 ss.; COCO, *Crisi ed evoluzione del diritto di proprietà*, Milano, 1965.

Sui diritti inviolabili dell'uomo ai sensi dell'art. 2 della costituzione, e sull'ascrivibilità ad essi del diritto di proprietà, v., anche per altre indicazioni, GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella costituzione italiana*, Padova, 1972; RODOTÀ, *Nuove frontiere per il diritto di proprietà*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 136 ss. V. anche L. CONDORELLI, *La proprietà nella convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. internaz.*, 1970, p. 175 ss.

Sul problema della configurabilità come « espropriative » di quelle limitazioni autoritative del diritto di proprietà che vengono imposte (specialmente in campo urbanistico) a titolo singolare, v. SANDULLI, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, p. 809 ss.; *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edit.*, 1967, II, p. 69 ss.; D'ANGELO, *Limitazioni autoritative della facoltà di edificare e diritto all'indennizzo*, Napoli, 1963; BARTOLOMEI, *L'espropriazione nel diritto pubblico*, I, Milano, 1965; DI MAJO GIAQUINTO, *Incidenza della pianificazione urbanistica sull'assetto proprietario dei suoli*, in *Aspetti privatistici della programmazione econ.*, Atti della tavola rotonda di Macerata del maggio 1970, I, Milano, 1971, p. 221 ss.; gli *Atti del XIV Convegno di studi amministrativi di Varenna*, dedicati all'indennità di espropriazione, Milano, 1969; e inoltre gli scritti di Motzo e Piras, Predieri, Giannini, già citati. Vedansi anche il volume *Nuovi aspetti e sviluppi della espropriazione per pubblica utilità*, Atti del VI convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna 1960), Milano, 1962, e gli *Atti del convegno di studi giur. sulla tutela del paesaggio* (Sanremo 1961), Milano, 1963, nonché SANTANIELLO, voce *Espropriazioni anomale*, in *Enc. dir.*, XV, Milano, 1966, p. 899 ss.; POTOTSCHNIG, *L'espropriazione per pubblica utilità*, nel volume omonimo degli *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amm. di unificazione* (Firenze 1965), Venezia, 1967, p. 46 ss.; DELFINO, *Note critiche a proposito di una categoria di espropriazioni anomale*, ivi, p. 155 ss. In chiave di « politica del diritto », BARSOTTI e SPANTIGATI, *Potere di piano e proprietà*, Torino, 1971, dove si ammette tuttavia l'esistenza di espropriazioni non traslative (p. 159 s.).

Sulla funzione dei piani regolatori, v. SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. edit.*, 1958, II, p. 131 ss.; MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962; SPANTIGATI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1969; e inoltre gli scritti di Sandulli, D'Angelo, Predieri, Giannini, Barsotti e Spantigati, già citati.

Sui problemi suscitati dalle norme per le espropriazioni contenute nella legge sulla casa (l. n. 865 del 1971), v. PREDIERI, *La riforma della casa*, Milano, 1971; CAIANIELLO, *La nuova disciplina delle espropriazioni*, in *Riv. giur. edit.*, 1972.

Sui profili costituzionali della proprietà terriera, v. MORTATI, *Indirizzi costituzionali nella disciplina della proprietà fondiaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1944-47, p. 3 ss.; *La costituzione e la proprietà terriera*, in *Atti del III congresso naz. di dir. agr.*, 1954, p. 272 ss.; BOLLA, *L'art. 44 della cost. e la sua interpretazione organica*, in *Riv. dir. agr.*, 1949, p. 1 ss.; CARRESI, *La proprietà terriera privata*, nel *Comm. sist. alla cost. ital.* a cura di Calamandrei e Levi, I, Firenze, 1950; ZACCARO, *Libertà economica e proprietà fondiaria*, in *Atti del Convegno dell'Un. giuristi catt. ital.*, Roma, 1953; ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 44 della costituzione*, in *La Costituzione italiana* (saggi), Padova, 1954, p. 181 ss.; MIELE, *La proprietà terriera nella costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 1 ss.; BETTI, *Funzione sociale della proprietà fondiaria*, Roma, 1962. V. inoltre CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Opere*, V, Milano, 1959, p. 269 ss.; ASTUTI, *La struttura della proprietà fondiaria*, in *Riv. dir. agr.*, 1960, I, p. 45 ss.; BASSANELLI, *Problemi della proprietà fondiaria in Italia e*

soluzioni legislative, ivi, 1961, I, p. 1 ss.; CARRARA, *La proprietà fondiaria privata e pubblica*, Roma, 1962; GIORGIANNI, *Il diritto agrario tra il passato e l'avvenire*, in *Riv. dir. agr.*, 1964, I, p. 21 ss.

Per una ricognizione dei problemi costituzionali suscitati dalla l. 11 febbraio 1971, n. 11, v. SANDULLI, *Sui profili costituzionali della legge 11 febbraio 1971, n. 11*, parere legale, edito a cura della Fed. naz. della proprietà fondiaria, 1971.

Sui rapporti tra la legislazione italiana e il documento comunitario «Agricoltura 1980», v. BASSANELLI, *Qualche aspetto della legislazione italiana di fronte al documento Agricoltura 1980*, in *Riv. dir. agr.*, 1970, I, p. 4 ss.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, rivestono particolare rilievo:

— per la configurazione costituzionale del diritto di proprietà e la determinazione del concetto di espropriazione, le sentenze nn. 6, 44 e 90 del 1966, 20 e 50 del 1967, 55 e 56 del 1968, 22, 79 e 133 del 1971;

— per i profili costituzionali dei piani regolatori generali, le sentenze nn. 64 del 1968, 38 del 1966 e 55 del 1968;

— per la misura dell'indennità di espropriazione, le sentenze nn. 61 del 1957, 33 del 1958, 41 e 67 del 1959, 5 del 1960, 91 del 1963, 22 del 1965, 37 del 1969;

— per i particolari profili della proprietà terriera privata e dei rapporti tra proprietari e coltivatori, le sentenze nn. 40 del 1964, 16 e 60 del 1968, 37 del 1969.

SIGFRIDO FERRARI

Incaricato dell'Università di Messina

La posizione giuridica del legittimario all'apertura della successione (*)

SOMMARIO: 1. La posizione giuridica del legittimario all'apertura della successione. Posizione ed importanza del problema. — 2. La tesi che afferma la qualità d'erede del legittimario nella formulazione della dottrina tradizionale. Critica. — 3. La teorica del Cicu. Esposizione e critica. — 4. Continua. Irrilevanza delle argomentazioni addotte dal Cicu a sostegno della propria tesi. — 5. La riserva quale funzione aritmetica della legittima. — 6. La teorica della dottrina dominante che subordina la devoluzione al legittimario della quota ereditaria di riserva al meccanismo operativo dell'azione di riduzione. Analisi critica. — 7. Necessità di distinguere la quota ereditaria di riserva dalla porzione di beni ad essa correlativa. Incidenza dei legati e delle donazioni in conto di legittima sul mero contenuto economico della riserva, e conseguente affermazione che il legittimario è sempre necessariamente investito della posizione di chiamato *ipso iure* all'eredità. — 8. L'azione di riduzione quale strumento tecnico volto a fare conseguire al legittimario il contenuto economico della riserva leso da un atto di disposizione a titolo universale o particolare del *de cuius*. — 9. Argomenti a sostegno di questa configurazione dell'azione di riduzione. Interpretazione dei disposti contenuti negli artt. 554 e 558. — 10. Continua. La sfera di operatività dell'azione di riduzione estesa ai legati ed alle donazioni. — 11. Continua. Il disposto dell'art. 564 e il disposto dell'art. 735. — 12. Interpretazione del disposto dell'art. 735. — 13. Individuazione della ragione del diverso meccanismo che caratterizza l'acquisto della quota di riserva dall'acquisto della porzione di beni ad essa correlativa, nella configurazione della riserva quale strumento preposto per l'acquisto della legittima. — 14. Significato da attribuire alla contrapposizione tra quota ereditaria riservata (c.d. indisponibile) e quota ereditaria non riservata (c.d. disponibile), alla luce dei risultati analitici conseguiti. — 15. Conclusioni in ordine alla configurazione dommatica della successione necessaria. — 16. Determinazione dei rapporti intercorrenti tra successione necessaria e successione testamentaria e soluzione dei connessi problemi. — 17. Determinazione dei rapporti intercorrenti tra successione necessaria e successione legittima intestata e soluzione dei problemi connessi. — 18. Applicazione dei risultati conseguiti all'ipotesi di interferenza (totale o parziale) della vocazione intestata sulla vocazione necessaria.

(*) Questo studio, che fa parte di un più ampio scritto di prossima pubblicazione, è dedicato al mio Maestro Salvatore Pugliatti.