

ire,
ne-
be-
età

va-
nze
ma

Per una definizione legislativa del diritto di proprietà

Prof. Filippo Vassalli

della R. Università di Roma

I. Premesse della definizione — II. La determinazione dei beni suscettivi di appropriazione individuale — III. La disciplina legale della appropriazione individuale — IV. Diversi statuti della proprietà — V. Regimi dei beni ai quali si riconnette più direttamente e immediatamente l'interesse pubblico. Beni immobili — VI. Beni destinati a servizi di pubblica utilità o ad industrie di più generale interesse — VII. Beni d'uso prevalentemente individuale. Artt. 499 e 500 c. p. Politica dei consumi — VIII. Elementi per una definizione legislativa della proprietà — IX. La risoluzione del Comitato di giuristi italo-tedesco, in materia.

I. - La nuova codificazione del diritto civile ch'è in preparazione in Italia rende necessario di rivedere la definizione legale del diritto di proprietà, per adeguarla allo stato presente della legislazione e agli orientamenti politici e dottrinali determinatisi in materia.

Trattasi di tradurre in una formula legale il risultato di procedimenti di politica economica e di concezioni etiche, che non sembrano poter essenzialmente divergere in un medesimo ciclo storico, com'è confermato dalla generalità del moto con cui si è andato trasformando il diritto di proprietà nei paesi che hanno questo diritto alla base dei loro ordinamenti giuridici.

Una definizione legale del diritto di proprietà, mentre dovrebbe rispecchiare le trasformazioni avvenute rispetto alle concezioni e agli ordinamenti che hanno ispirato la definizio-

ne dei vecchi codici, dovrebbe costituire il solido fondamento del diritto che, conservandosi sotto il nome di proprietà, ne assicurerebbe la funzione necessaria, la quale si ricollega non solo ai fondamenti della economia pubblica e del diritto delle obbligazioni, ma anche al fondamento e allo sviluppo dell'istituto familiare e al connesso istituto della eredità.

Per potere formulare una definizione legale del diritto di proprietà (senza voler pregiudicare la questione circa l'opportunità stessa di comprendere tale definizione nel codice) devono porsi le seguenti premesse:

L'ordinamento giuridico della proprietà risulta di due momenti:

a) la determinazione degli oggetti suscettivi di appropriazione individuale,

b) la determinazione della disciplina legale di codesta appropriazione individuale.

II. - Per quanto concerne il punto a), la relativa determinazione non è da comprendere necessariamente in un codice di diritto privato. I vecchi codici, in generale, indicavano una serie di beni di spettanza esclusiva dello Stato o di altri enti pubblici, sottratti alla disciplina del diritto privato (beni di demanio pubblico, beni di uso pubblico). Il catalogo dei beni di spettanza esclusiva dello Stato si è accresciuto con leggi più recenti (acque pubbliche, miniere, alcune foreste). Per i beni costituenti *mezzi di produzione* resta, come regola, la proprietà individuale: con una serie di limitazioni, tuttavia le quali attengono al punto b).

III. - La disciplina legale della appropriazione individuale dei beni (punto b) dà luogo a diversi istituti o rapporti giuridici: proprietà, possesso, enfiteusi, superficie, anticresi, usufrutto, servitù prediali, oltre ai rapporti nascenti da talune

concessioni amministrative. La proprietà è la forma di appropriazione che comporta maggior numero di facoltà, poteri più intensi, protezione più piena. Donde sorge, anzitutto, la esigenza tecnico-giuridica di descrivere un tale diritto con caratteri che valgano a *differenziarlo da altre forme di appropriazione individuale dei beni*.

Da avvertire, in proposito, che, essendo modificati od obliterati alcuni dei caratteri tradizionali del diritto di proprietà, avviene che la nozione di proprietà si estenda con minor difficoltà a rapporti di diversa struttura, quali il diritto d'autore e il diritto di privativa industriale.

IV. - I poteri attribuiti al proprietario, e in generale la disciplina giuridica della proprietà, sono diversi a seconda dei beni che formano oggetto del diritto. Sembra corrispondente allo stato attuale delle leggi, le quali hanno disciplinato in vario modo i poteri del proprietario, riconoscere che non vi è una sola proprietà, che vi sono piuttosto delle proprietà, in quanto l'interesse pubblico è che l'appropriazione dei beni comporti *statuti diversi* in armonia con gli scopi perseguiti, i quali variano assai (Josserand, Schlegelberger). Diversi statuti della proprietà si hanno, difatti, in corrispondenza dei diversi beni (rispettivamente, della diversa destinazione di una medesima cosa).

V. - Stando sempre alla contemplazione del diritto costituito o delle tendenze legislative più sicuramente riconoscibili, sembra che dal punto di vista della disciplina giuridica siano da distinguere, anzitutto, *beni ai quali si riconnette più direttamente e immediatamente l'interesse pubblico* e *beni rispetto all'impiego dei quali l'interesse pubblico è solo mediato e indiretto*.

E' da osservare che simile distinzione ha dominato sempre nel regime giuridico dei beni, nei diversi tempi e nei di-

versi luoghi (Bonfante). Nel codice civile la distinzione segue in base alla natura immobiliare o mobiliare dei beni. Oggi questo criterio di distinzione non è più decisivo.

Rimane che la proprietà della terra, sia la proprietà rustica sia l'urbana, richiama gran somma di norme particolari, per l'innegabile interesse pubblico che vi è riconnesso. Una serie di provvedimenti per la produzione agraria (fra l'altro, determinazione delle colture e anche del quantitativo di date colture), per il patrimonio zootecnico, per gli strumenti di lavoro agricolo, le leggi sulla bonifica sanitaria e le leggi sulla bonifica integrale, le leggi sulla trasformazione fondiaria, le leggi sulle foreste e sui bacini montani, provvedimenti contingenti, ma sempre più coordinati per il regime degli affitti, non sono che taluni cospicui esempi di un regime giuridico della proprietà in cui sono variamente modificati, corretti o eliminati i poteri del proprietario: e più particolarmente *il potere per cui la volontà del titolare è decisiva per la cosa nella totalità delle sue relazioni* (Windscheid).

Parimenti la proprietà immobiliare è toccata per ciò che riguarda *l'ambito spaziale* a cui estendonsi i poteri del proprietario: la forza di attrazione che, col diritto di accessione, era caratteristica della proprietà del suolo, è ridotta da una serie di leggi le quali pongono come regola una separata considerazione della superficie e del sottosuolo (T. U. 30 dic. 1923 n. 3256 sulle bonifiche, art. 8; d.l. 30 dic. 1923, n. 3267 sui boschi e terreni montani, art. 113 cpv. 2 e 3; reg. 30 genn. 1913, n. 363 sulle antichità e belle arti, art. 85; legge mineraria 29 luglio 1927, n. 1443; progetto di legge sulle espropriazioni, art. 115).

E' toccata altresì dalle norme che limitano *la libertà di procedere alla divisione dei fondi* (d.l. 7 genn. 1917 n. 35 e d.l. 24 genn. 1918, n. 284 sui combustibili fossili; d.l. 30 nov. 1919, n. 2318 sulle case economiche e popolari; legge 16 giugno 1927 n. 1766 sugli usi civici, art. 21, ult. cpv.).

E orientamenti giurisprudenziali recenti allargano i limiti della liceità della *immissio* nei rapporti di vicinato, ricorrendo al criterio della necessità e della solidarietà sociale e negando il risarcimento quando la immissione derivi da necessità assoluta determinata da condizioni imprescindibili di coesistenza sociale.

VI. - Ma limiti alla sfera dei poteri del proprietario intervengono oggi non meno energicamente per ciò che riguarda altri beni.

Così riguardo ai *beni i quali sono destinati ad attuare servizi di pubblica utilità* (trasporti, banche, trasmissioni telefoniche, illuminazioni) ovvero *ad industrie che si presentano di più generale interesse* a un dato momento (tessili, manifatturiere, editoriali, siderurgiche, meccaniche, alimentari, chimiche, agricole, edilizie). In generale codesti servizi e codeste industrie sono in mano di concentrazioni capitalistiche. E qui il fenomeno ha un duplice aspetto: da un lato, per effetto della polverizzazione stessa del capitale azionario e della odierna organizzazione delle concentrazioni capitalistiche, si verifica la perdita, nei sottoscrittori del capitale, dei poteri di governo del medesimo (e questo è un aspetto generale dell'anonimato, non limitato alle società commerciali esercenti le industrie ora menzionate, e che presenta anche intima rispondenza con quanto avviene nei capitali investiti in fondi pubblici); d'altro lato, si verifica, nell'uso e nella disposizione dei beni da parte delle società proprietarie, un intervento statale sotto forma di provvidenze legislative e di ingerenze amministrative (le direttive generali nei punti VII e XI della *Carta del lavoro*; una significativa e larga applicazione nella legge 12 gennaio 1933, n. 141, importante delega al governo dei poteri per sottoporre ad autorizzazione i nuovi impianti industriali; rr. decreti 15 maggio 1933, n. 141 e 12 aprile 1937, n. 841).

Così riguardo a beni che realizzano esigenze culturali e di prestigio del Paese: quali gli oggetti di antichità e belle arti e in genere d'interesse storico (legge 20 giugno 1909 n. 364, l. 23 giugno 1912, n. 698, l. 11 giugno 1922 n. 778, artt. 733 e 734 codice penale: dove si hanno limitazioni o addirittura soppressioni tanto della facoltà di usare quanto della facoltà di disporre delle cose proprie).

L'intervento dei pubblici poteri nella determinazione dei prezzi (esempi nei ripetuti provvedimenti relativi agli affitti di case d'abitazione e di negozi; nel r.d.l. 5 ottobre 1936 n. 1746 contenente disposizioni intese a combattere perturbamenti del mercato nazionale e ingiustificati inasprimenti del costo della vita) importa tutto un altro ordine di limiti alla proprietà di determinate cose (« merci di qualsiasi natura », art. 1 del decreto ultimamente citato, forniture di acqua, energia elettrica, gas, servizi pubblici di trasporto di persone e cose, art. 4 stesso decreto, prezzi di alberghi, pensioni e locande, art. 5 stesso decreto).

E' così il potere di *non fare* trova limiti nella necessità di non lasciare terre incolte, la quale si è fatta valere nei provvedimenti contro proprietari neghittosi, adottati più d'una volta dai prefetti in applicazione della generale podestà prevista dall'art. 19 cpv. 4° della legge comunale e provinciale, t. u. 13 marzo 1934, n. 383.

La stessa espropriazione per pubblica utilità non si pone più come istituto eccezionale, contrastante con la *inviolabilità* del diritto di proprietà, ma riceve applicazioni sempre più larghe così rispetto agli immobili, come rispetto a beni mobili.

VII. - Il diritto dominicale nella sua antica ampiezza e pienezza non può ritrovarsi dunque che rispetto a beni d'uso prevalentemente individuale. Il cui novero peraltro si restringe sempre più per la crescente considerazione dei fini pubblici che alla conservazione o al buon uso dei beni stessi pos-

sono riconnettersi. Significative in questo senso sono le disposizioni degli artt. 499 e 500 cod. penale. Devono anche essere ricordate, a questo punto, la tendenza politica che cerca di dirigere i consumi verso determinati prodotti e l'altra, ancora, che si traduce nelle norme e nelle provvidenze contro lo spreco e per la utilizzazione dei rifiuti (ENIOS).

VIII. - Una definizione legislativa della proprietà non può che menzionare il *potere generale e indipendente della persona sulle cose nei limiti stabiliti dalle leggi*. Codesto potere dovrà distinguersi dai poteri particolari e dipendenti di altri soggetti sulla cosa medesima (1), e sarà nel suo contenuto, nella sua durata, nella sua difesa diverso secondo le diverse cose, in conformità delle leggi che concernono le cose stesse.

Superflua la menzione, nella definizione, della « *funzione sociale* » della proprietà. Una funzione sociale o, meglio, l'attuazione di un pubblico interesse, è propria di ogni potere riconosciuto dal diritto obiettivo; e quindi, sicuramente, del diritto di proprietà. Ma soltanto la legge può determinare in concreto l'attuazione della cosiddetta funzione sociale: il che fa appunto con la disciplina positiva di ciascun rapporto. Aggiungere alla disciplina legale l'invocazione della « fun-

(1) Il « diritto di godere e di disporre della cosa in modo esclusivo », assunto nella definizione del progetto della Commissione Reale, non sembra criterio rispondente per più d'una ragione: a) le facoltà di godere e di disporre, com'è vecchia osservazione, non costituiscono determinazione necessaria e sufficiente; b) l'esclusività, in un certo senso, si ritrova in tutti i diritti reali e, riferita alla facoltà di godimento, è anche dell'usufrutto e dell'enfiteusi; c) la facoltà di godimento esclusivo, in altro senso, manca nel proprietario, quando sulla cosa siano costituiti altri diritti reali, e manca nella comproprietà, la quale tuttavia, nel progetto, art. 312, è compresa nella nozione di proprietà.

Altri preferisce una formula del tutto negativa, che rilevi il diritto di escludere ogni ingerenza d'altri sulla cosa, salvi i limiti derivanti da diritti altrui: è uno dei due criteri adottati dal § 903 del c. civ. germanico.

Ma, forse, è meglio far emergere la nozione dalla disciplina giuridica positiva della proprietà, distinta secondo i diversi oggetti, e dal confronto con la definizione dei singoli diritti reali limitati.

zione sociale » sarebbe forse togliere sicurezza e stabilità ad un rapporto giuridico d'importanza fondamentale.

IX. - La commissione dei giuristi italiani e tedeschi, nella sua prima riunione di Roma (23 giugno 1938), adottava — com'è noto — sul tema che forma oggetto delle presenti osservazioni una risoluzione in questi termini:

« Il proprietario può usare pienamente della cosa e disporne sotto la sua responsabilità, in armonia con gli interessi della comunità, quali risultano dall'ordinamento nazionale dell'economia e del lavoro ».

Opportunamente dal piano di una definizione della proprietà ci si è portati su quello di una determinazione dei poteri del proprietario e dell'esercizio dei medesimi.

La *pienezza* del potere è un criterio tecnicamente non improprio per discriminare la proprietà dagli altri diritti reali. Il richiamo alla *responsabilità* del proprietario nell'uso dei suoi poteri rende vivacemente un'esigenza etica e politica (cfr. punto VII Carta del lavoro), mentre, sul terreno più strettamente giuridico, può valere a stabilire l'indipendenza della signoria. L'*interesse pubblico*, che costituisce il limite esteriore del diritto e, insieme, la sua intima giustificazione, è espresso in termini concreti e definiti col richiamo dell'ordinamento giuridico positivo: in cui assumono particolare rilievo presso di noi i principi dell'ordinamento corporativo.