

GUIDO ALPA , MARIO BESSONE, ANDREA FUSARO

*STATUTI NORMATIVI DEL DIRITTO DI PROPRIETA', PUBBLICI POTERI E  
DISCIPLINA DEI BENI. (\*)*

Nella prospettiva di analisi che si è delineata sembra utile una concisa rassegna di autorevoli opinioni quanto al rapporto tra azione dei pubblici poteri e libertà del privato proprietario. Il « carattere funzionale dell'attività economica privata conduce a configurarla in termini di discrezionalità, che per essere tale deve consentire al suo titolare margini di autodecisione, affinché possa operare delle scelte che offrano un minimo appagamento dell'interesse che le alimenta, da coordinare tuttavia e da armonizzare con quello collettivo, quale deve risultare da una politica economica unitaria che trovi nella programmazione il suo principale strumento». Così scriveva Costantino Mortati, e a sua volta.

Stefano Rodotà precisa che il significato della garanzia costituzionale è strettamente connesso alla funzione sociale della proprietà: < in tanto il legislatore costituzionale ha tutelato la proprietà in quanto le ha assegnato una funzione sociale >.

Se si tiene conto di questo, e si ricorda che l'attribuzione dei poteri continua a essere fatta al privato in quanto tale, si può valutare il reale significato della innovazione introdotta dal testo costituzionale. Per la concezione tradizionale dei diritti soggettivi, il soggetto a cui venivano attribuiti poteri (titolare del diritto) era in via di principio libero nel determinare l'uso dei poteri stessi: l'attribuzione di tali poteri, non comportando alcuna indicazione specifica in ordine alle modalità di esercizio, era incondizionata. La funzione sociale modifica questo schema tradizionale, dal momento che, sempre in via di principio, l'ordinamento prevede che l'esercizio di quei poteri non sia volto soltanto alla soddisfazione dell'interesse privato, ma pure di più generale esigenze della società nel suo complesso.

Quel che è mutato, dunque, è il fondamento dell'attribuzione, essendo divenuto determinante, per la considerazione legislativa, il collegamento della posizione del singolo con la sua appartenenza a un organismo sociale. L'attribuzione, in altri termini, non è più incondizionata, secondo un orientamento ormai costante per tutte le situazioni giuridiche a contenuto economico.

A questo mutamento ha dato consistenza giuridica la funzione. Anzitutto, essa si manifesta concretamente come mancata attribuzione al proprietario di determinate facoltà; in secondo luogo, come complesso di condizioni per l'esercizio di facoltà, in base a un apprezzamento libero o secondo le modalità indicate.

Nel primo caso, si è di fronte a una riduzione, ormai frequentissima del contenuto del diritto di proprietà; nella seconda ipotesi, l'efficacia degli atti compiuti dal proprietario è subordinata al ricorrere di determinati presupposti. Ora, riguardando dal punto di vista dell'esercizio tanto quest'ultima ipotesi che la precedente, sembra possibile riportare in entrambi i casi la sanzionabilità del comportamento a un difetto di legittimazione. Allo stesso modo, l'inattività del proprietario, quando siano posti a suo carico obblighi od oneri, determina una sopravvivenza carenza di legittimazione alla titolarità o all'esercizio del diritto di proprietà.

In tutti questi casi, che esauriscono gli atteggiamenti concreti che la funzione può assumere, ci si trova in presenza di una disciplina che incide sul contenuto stesso della situazione giuridica del proprietario. Parlando di funzione sociale, dunque, si allude tanto al mutato fondamento dell'attribuzione fatta al privato (come si è visto in precedenza), tanto al modo in cui completamente viene a essere determinato il contenuto del diritto. La funzione sociale, allora, non può essere identificata con una specie di fascia esterna della proprietà, riservata alla collettività: essa si presenta come espressione ellittica, unificatrice dei presupposti della qualificazione giuridica, tanto da identificare il contenuto stesso della situazione considerata.

(così S. Rodotà, *Poteri dei privati e disciplina della proprietà*, cit., pp. 379-380).

Ma come esplicitare il significato della formula «funzione sociale»? Si possono indicare solo alcuni parametri di valutazione, dal momento che si è in presenza di una clausola generale. È tuttavia comunque chiaro che con tale formula si vuole alludere alla somma dei poteri che sono concessi al legislatore per limitare, conformare, incidere la proprietà, pubblica e privata.

Da ciò alcune importanti analisi di dottrina da considerare con la dovuta attenzione. È l'indirizzo più convincente della clausola generale un uso tecnico visibilmente inteso a operare un <controllo> del modo di impiego dei <beni>. In ogni caso, si distingue tra proprietà dei beni produttivi e proprietà di *beni di consumo*.

Scrive ancora Stefano Rodotà:

Si deve osservare che una indispensabile integrazione del discorso sulla proprietà *funzione* è costituita dalla considerazione di quel particolare criterio di distinzione dei beni che porta a individuare una categoria di beni produttivi contrapposta ai beni di consumo. Beni produttivi, secondo la nozione corrente, sarebbero quelli tendenzialmente idonei alla produzione di altri beni, o comunque idonei a essere direttamente impiegati nel processo produttivo; beni di consumo, invece sarebbero quelli destinati a essere distrutti in occasione della soddisfazione del bisogno, o comunque destinati a una utilizzazione strettamente individualistica. Evidentemente, soltanto la prima categoria (beni produttivi) presenterà quelle attitudini alla soddisfazione di interessi economici e collettivi che costituisce il presupposto di fatto della funzione sociale.

E questa è conseguenza di rilievo evidente, poiché ci si troverà in presenza di una distinzione tra i beni che va ben oltre la diversa valutazione di importanza economica e sociale che di essi può farsi: riguardata sotto un profilo strettamente giuridico, la distinzione comporta la contrapposizione di una categoria di beni (beni produttivi), gravati di funzione sociale e quindi particolarmente disciplinati in ciò che riguarda il fondamento dell'attribuzione e il contenuto del diritto su di essi, a una categoria di beni (beni di consumo) in cui l'attribuzione rimane incondizionata, con tutto quel che ciò può significare per il contenuto del diritto e l'esercizio dei poteri attribuiti.

Potrebbe obiettarsi, a ogni modo, che il nostro ordinamento non consente di far ricorso a una tale distinzione dei beni, che non è richiamata da alcuna norma. La distinzione tra beni produttivi e beni di consumo, in altri termini, risponderebbe certamente a esigenze di carattere economico (in base alle quali si potrebbe legittimamente concludere che questa distinzione è oggi assai più importante di quella tradizionale tra beni mobili e immobili), ma non potrebbe essere utilizzata come fondamento di un discorso giuridico. In questa obiezione è esatto soltanto il rilievo che in nessuna norma del codice si pone esplicitamente la distinzione tra beni produttivi e beni di consumo (o, come altri dice, tra cose produttive e cose improduttive). Sappiamo, però, che talune indicazioni legislative che possono essere state introdotte indipendentemente da una esplicita definizione, risultano invece da un'analisi dei lineamenti generali della codificazione

. Ora – pur prescindendo dal fatto che l'art. 811 (ora abrogato) faceva riferimento alla «funzione economica» dei diversi beni e che l'art. 42 della Costituzione parla di «beni economici» – esiste nel nostro Codice più di una norma dalla quale risulta con chiarezza che la distinzione in questione è stata ben presente al legislatore nel dettare la disciplina dei beni. Basta ricordare l'art. 833, dove l'espropriabilità dei beni è fatta dipendere dalla loro rilevanza per la «produzione nazionale»; gli artt. 846 ss., che dettano una particolare disciplina per quell'importante bene produttivo che è la terra; il riferimento alla «cosa produttiva», contenuto nell'art. 1615, in base al quale l'affitto è distinto dalla locazione; il riferimento alla produzione che costituisce il presupposto dell'intera disciplina dell'impresa. Precisate le modalità secondo le quali la funzione sociale può operare, e ribadita la sua inerenza al diritto, si possono individuare le due più significative indicazioni di principio desumibili dal discorso finora svolto.

In primo luogo, deve sottolinearsi il fatto che, nel nostro ordinamento e relativamente alla proprietà, la funzione sociale rappresenta un principio operante in via generale e non già una formula verbale adoperata per indicare sinteticamente un complesso di obblighi speciali sanciti da particolari disposizioni di legge. Infatti, una cosa è dire che la funzione sociale deve trovare nella legge il suo fondamento (come vuole l'art. 42 della Costituzione), altro sarebbe affermare che il profilo funzionale assume rilevanza solo là dove esiste una prescrizione contenuta in una norma speciale. Si è già visto che la conseguenza più importante della norma costituzionale è proprio quella di rendere possibile un discorso sulla funzione sociale che vada oltre le disposizioni particolari (esistenti, in buona parte, già prima dell'entrata in vigore della Costituzione).

Questo discorso – come si è già visto – porta a concludere, da una parte che la funzionalizzazione della proprietà costituisce un principio generale della materia della proprietà; in secondo luogo, che la considerazione normativa della funzione sociale ha comportato una modificazione strutturale della disciplina del diritto di proprietà (mutamento del fondamento dell'attribuzione per ciò che riguarda i beni produttivi); infine, il concreto modo in cui la funzione si manifesta ha reso particolarmente significativa l'indagine sul contenuto del diritto, confermando così un orientamento già presente nel c.c. (definizione della proprietà secondo il suo contenuto: art. 832).

Tutto ciò significa che la funzione sociale può operare in relazione a qualsiasi situazione di proprietà, indipendentemente da un esplicito richiamo legislativo. Questo perché l'introduzione nel nostro sistema della funzione sociale come principio generale ha prodotto una importante conseguenza, in relazione alle singole norme disciplinanti concreti casi di funzionalizzazione: in passato, mancando la possibilità di riconoscere nella funzione sociale un principio generale, queste norme erano state dettate; oggi invece, deve riconoscersi la estensibilità in via analogica di tutte quelle forme il cui contenuto rappresenta una realizzazione del principio della funzione sociale, dal momento che proprio il sopravvenire di tale principio di carattere generale ha fatto cadere il divieto dell'analogia.

(S. Rodotà, *Poteri dei privati e disciplina della proprietà*, cit., pp. 380-382).

La distinzione dei beni in categorie cui si assegnano diversi regimi o statuti naturalmente è assai importante, perché indica non solo che esistono più tipi di proprietà, ma anche che i poteri del proprietario sono variamente conformati a seconda dei caratteri dei beni che sono oggetto di proprietà.

Si deve quindi precisare la funzione sociale con riferimento al *contenuto* della proprietà.

Una seconda, significativa indicazione di carattere generale si trae dalla ricordata importanza assunta dall'analisi del contenuto del diritto di proprietà. Attraverso questa analisi, infatti, ci si avvede delle diversità esistenti tra le posizioni dei proprietari, qualora abbiano a oggetto beni diversi. Abbiamo già accennato alla profonda differenziazione tra il settore dei beni produttivi e quello dei beni di consumo: caratterizzati, i primi, dal principio funzionale; più aderenti, i secondi, al modello classico del diritto di proprietà, a causa del permanere del carattere incondizionato dell'attribuzione. Ma un analogo discorso potrebbe essere avviato all'interno della stessa categoria dei beni produttivi, ponendo a confronto, per es., la proprietà terriera agraria e la proprietà terriera urbana.

In altri termini, una indagine sulla proprietà, che prenda le mosse dal contenuto del diritto, induce piuttosto a marcare le differenze tra le discipline dei diversi beni, e a chiedersi se davvero il concetto di proprietà possa ancora considerarsi unitario; o se, invece, al posto di *una* proprietà debba parlarsi di *più* proprietà. Infine, dal discorso finora svolto si possono trarre ulteriori spunti per chiarire il profilo della garanzia. Se la funzione sociale viene assunta come strumento centrale della norma costituzionale, ne consegue che presupposto del riconoscimento della proprietà è la possibile sua rispondenza a un fine non individualistico. L'utilità sociale, dunque, si pone come fondamento del diritto di proprietà, il quale gode di una tutela residuale e condizionata, nel senso che la tutela accordata al privato arriva fin dove comincia la sfera dell'utilità sociale ed è subordinata alla soddisfazione

di questa.

Di conseguenza, il riferimento alla funzione sociale, intesa come categoria distinta dalla espropriazione e dalla nazionalizzazione, non può essere tutto risolto nei già noti interventi sulle proprietà private previsti dalle leggi ordinarie, ma deve essere valutato come un dato istituzionalmente rilevante. Può avanzarsi allora l'ipotesi che la più corretta linea interpretativa dell'art. 42 della Costituzione non sia quella del garantismo classico, bensì un'altra, seguendo la quale si identifica una struttura della proprietà diversa da quella tradizionale, in ordine alla quale è stata disposta una competenza esclusiva a favore del potere legislativo, che potrà intervenire tutte le volte che lo riterrà opportuno per conformare il contenuto del diritto alle esigenze della collettività.

Questi ultimi rilievi consentono di sciogliere un altro dei nodi precedentemente segnalati. Si è detto che mantenere ferma l'attribuzione del diritto al privato, al tempo stesso in cui si afferma la funzionalizzazione in senso sociale della proprietà, può dare origine a un sistema profondamente ambiguo, se non contraddittorio. Ora, così è certamente per chi giudica il presente sistema con gli occhi del passato, nostalgico nella precisa distinzione tra privato e pubblico; e anche per chi ritiene la funzione sociale una formula ipocrita, una menzogna convenzionale, tendente a impedire l'unica soluzione conforme agli interessi generali, cioè l'integrale passaggio in mano pubblica dei mezzi di produzione.

È vero che alla funzione sociale si è guardato come a un mezzo per consentire una razionalizzazione dei rapporti proprietari conforme ai bisogni di un sistema capitalistico maturo; ma è pur vero che la previsione della coesistenza in capo a soggetti diversi della competenza a decidere in ordine alle modalità di utilizzazione di un bene può essere considerata oggi una prospettiva particolarmente interessante, dal momento che, per i beni più importanti per la collettività prospetta la necessità di diffondere il potere di decisione a tutti gli interessati. Questa individuazione degli interessi legittimi a intervenire dovrà essere fatta, come vuole l'art. 42 della Costituzione, dalla legge: la quale, di conseguenza, non si limiterà a una manipolazione diretta del contenuto del diritto di proprietà, ma riconoscerà tale competenza anche ad altri soggetti, indicando il procedimento attraverso il quale giungere alla decisione.

(Rodotà, *Poteri dei privati*, cit., pp. 382-383).

La funzione sociale della proprietà si manifesta allora nel modo nel quale si disciplinano le singole categorie di beni, in particolare i beni produttivi. Da questo punto di vista si parla di uso «diretto» o «controllato» dei beni.

L'uso «diretto» dei beni viene indicato, di solito, con l'espressione «funzione sociale della proprietà». Questa indica solo un aspetto della questione, perché si limita a segnalare la presenza di fini diversi da quelli del proprietario.

Più soddisfacente appare l'espressione «beni o proprietà a uso controllato» perché pone in luce il fenomeno della proprietà pianificata nel suo complesso, anche se ricorrendo a un termine plurisenso, com'è «controllo».

In termini generali va notato che è meglio parlare di uso «diretto» e non di proprietà «diretta» perché – nelle ipotesi alle quali si riferisce – l'ordinamento prescinde dal soggetto cui appartiene il bene, riferendosi a chiunque sia in relazione con esso: ciò che è oggetto di direzione, in senso stretto, è l'utilizzazione del bene, da chiunque sia compiuta.

Ciò non toglie, naturalmente, che gli effetti dell'uso diverso della «direttiva» pubblica, compiuto da soggetto diverso del proprietario, ricadano anche sul proprietario: così, quando nella proprietà-lavoro e nella proprietà-sfruttamento o nella proprietà-conservazione, il possessore-locatore, per es. non usi beni secondo le prescrizioni, è il proprietario a subire la sanzione dell'espropriazione. Così come è il proprietario che subisce i riflessi patrimoniali (per es., diminuzione del valore di mercato del bene) dell'esser l'uso del bene non libero.

Nonostante che vi sia una intera branca del diritto – il diritto amministrativo – che tratta situazioni a struttura regolata, gli studi sugli usi «diretti» hanno contribuito, finora, solo all'analisi di alcuni modi in cui si manifesta la «funzionalizzazione» di diritti privati senza ricostruire la figura del diritto del privato a struttura regolata.

Qui di seguito vengono date solo alcune indicazioni ricostruttive necessarie per

analizzare gli usi produttivi dei beni.

Gli usi sono di regola indicati da una legge o «piano» che contiene le direttive di utilizzazione.

Effetto del piano di utilizzazione del bene è quello di definire il numero degli usi, tipizzandoli. Con la conseguenza di dar rilievo complessivo all'attività del privato là dove, precedentemente, avevano rilievo giuridico solo taluni singoli atti di utilizzazione del bene. E con la conseguenza di trasformare la proprietà da «indefinito residuo legale» in insieme degli usi specificamente indicati e consentiti. Accanto alla identificazione astratta dei modi di uso (che ricorre in ogni caso in cui vi sia uso «diretto»), vi può essere imposizione di usare. Può esservi, infine, obbligo di usare solo secondo uno o più dei tipi identificati, con comprensione della libertà di scelta tra le utilizzazioni (si badi che, per il fatto stesso che gli usi vengono in primo piano e sono tipizzati, non si può parlare qui più di «contenuto essenziale» della proprietà essendo suo contenuto solo quello che l'ordinamento indica).

Il «piano» di utilizzazione rende possibile il controllo dell'attività privata, fornendo il merito sulla base del quale svolgere tale controllo. L'utilizzazione privata difforme dal piano è colpita direttamente, con autotutela, dalla amministrazione. Si tratta di una potestà speciale dell'ente pubblico, che ricorre ogni volta che vi è uso «diretto» per cui l'ente può «farsi ragione da sé» senza ricorrere al giudice. L'ente, quindi, dispone di potestà cautelare (per es., può ordinare la sospensione dei lavori, come nell'uso dei terreni urbani) e può imporre (ed eseguire) la riduzione delle cose in pristino stato (anche questo mezzo è previsto nella l. urb.).

Il privato che non utilizzi il bene secondo le disposizioni del piano incorre nella sanzione dell'espropriazione: si noti che in tal modo si realizza l'impiego congiunto di «mano regia» e uso «diretto».

I beni a uso «diretto» hanno varie specie di destinazione: all'utilizzazione pubblica, alla conservazione, alla protezione, ecc.

Tra loro un posto particolare occupano quelli destinati a un uso produttivo, come le terre incolte, le cave, gli alberghi, il naviglio peschereccio, la proprietà contadina di dimensioni minori, ecc.

Nell'ordinamento italiano, queste specie di beni sono sottoposte a discipline diverse, il cui carattere comune è costituito dalla finalità pubblica, che inserisce all'uso di produzione di beni o di servizi.

In questo senso, nell'ordinamento italiano esiste una categoria di beni produttivi (o economici, come altri preferisce chiamarli) autonomamente disciplinata dalle leggi: ma, mentre alcuni ritengono che i beni produttivi abbiano trovato un riconoscimento persino nella Costituzione, in realtà questa categoria esiste solo ai fini limitati suindicati.

La finalità produttiva è raggiunta dall'ordinamento in modi diversi; alcune volte (così per le terre incolte e le cave) è la legge stessa a disporre la destinazione del bene all'uso produttivo. Altre volte (come nel caso degli alberghi) la legge non fa altro che rafforzare e rendere stabile una destinazione produttiva già operata dal privato che ha il possesso del bene.

Inoltre, varia la stessa intensità con cui opera il fine pubblico: mentre alcuni beni (così la terra) possono essere eventualmente destinati ad altri usi (per es., a usi non agricoli), le cave non possono essere destinate che a un uso produttivo. In questo caso, si è, forse, addirittura fuori dell'uso «diretto» del bene: lo stesso bene sorge, per legge, in quanto destinato a scopo di coltivazione.

Varia anche il contenuto del fine pubblico: il taluni casi (per es. terre incolte) trattandosi di un generico scopo produttivo, di sfruttamento; in altri, più specificamente, di destinazione di impresa.

Le forme intermedie tra la proprietà e l'impresa – caratterizzate da scopi indicati dalle leggi con termini diversi, come sfruttamento, coltivazione, utilizzo, ecc. – non hanno un modo specifico di rilevanza nell'ambito giuridico e sono disciplinate soltanto dalle specifiche norme che le riguardano: così per quanto riguarda gli effetti dell'attività svolta, i tipi di uso produttivo, la cessazione dell'attività, ecc. Caratteristiche non unitarie, ma differenziate, presentano altresì la durata del vincolo (temporaneo in alcuni casi, permanente in altri); la sua estensione soggettiva (quando segue la cosa, è generale: altrimenti, opera solo verso taluni soggetti); l'intensità e l'ampiezza dei poteri pubblici (che talora giungono sino a conformare l'attività produttiva privata sulla base di un piano di produzione, tal'altro si limitano ad assicurare la mera destinazione produttiva del bene privato).

Dopo questa sommaria indicazione dei caratteri unitari e delle principali differenze

tra i beni produttivi, occorre delimitare questa figura, distinguendola da altre analoghe. La più nota ipotesi simile è quella costituita dalle miniere. La legge configura il regime di concessione in funzione dell'attività di coltivazione e quindi riferita all'impresa. La concessione non serve ad attribuire il bene, bensì a conformare l'impresa di coltivazione secondo le esigenze pubbliche.

Ma le miniere sono fuori dell'ipotesi considerata qui, perché sottoposte a riserva e proprietà pubblica. È vero che l'atto amministrativo fa sorgere l'uso produttivo del bene, ma è vero altresì che questo è un bene pubblico e l'atto una concessione. L'azione pubblica di attribuzione e di conformazione dell'impresa trovano quindi il loro fondamento nella riserva e appartenenza pubblica del bene e non vanno a incidere, limitandolo, sul diritto di uso di un privato relativo a un bene che appartiene all'area privatistica.

Meno evidente è la distinzione tra la categoria dei beni a uso produttivo e gli interventi legislativi diretti alla ricomposizione delle unità frammentate.

Infatti, anche i trasferimenti intesi a consentire di raggiungere unità di dimensioni più vaste sono diretti a uno scopo produttivo, solo che, in questo caso, la legislazione non pone tanto in evidenza questo scopo, quanto il mero fatto dimensionale, quasi che da esso possa automaticamente scaturire un indirizzo produttivo del fondo. Considerazioni analoghe possono essere fatte per la bonifica: anche in questo caso, l'effetto ultimo è il miglioramento produttivo dei singoli fondi. Ma questo non è considerato dalla legge, che si propone piuttosto il fine di dotare i terreni di infrastrutture. Vi sono, infine, le numerose ipotesi di ausilio finanziario pubblico a privati. Anche il finanziamento statale è un mezzo per indirizzare ai fini produttivi beni privati. Anzi, in tempi recenti, questo è divenuto il mezzo di gran lunga più adoperato per indirizzare l'attività privata. Ed alcuni dei casi menzionati precedentemente costituiscono esempi di indirizzo pubblico di beni privati a scopi produttivi a mezzo della concessione di incentivi.

Tuttavia, bisogna distinguere le ipotesi – e sono le più numerose – in cui l'incentivo è fornito all'impresa in quanto tale, dai casi in cui l'incentivo ha per oggetto un bene, già destinato o da destinare all'impresa. È solo qui che l'incentivo opera o rafforza la destinazione produttiva di un bene. Questo non viene neppure in evidenza nelle altre ipotesi, che hanno a oggetto l'impresa, allo scopo di sostenerne l'attività o di indirizzare la localizzazione territoriale dei suoi impianti ecc. Il tema dei beni destinati alla produzione per atto dei poteri pubblici si presta a una varietà di considerazioni: di ordine storico; sul mutare delle finalità degli interventi pubblici; sulla crescita dei compiti statali e sull'alternanza dei mezzi autoritativi e per incentivo.

Dal punto di vista storico, si può notare che la legislazione sui beni produttivi risale quasi tutta all'immediato dopoguerra (al primo e al secondo). Si tratta di legislazione prevista come temporanea, poi consolidata. In qualche caso, abrogata e poi nuovamente adottata qualche anno dopo.

L'origine temporale delle leggi di cui parliamo consente di comprenderne la natura. Si tratta di epoche in cui prevalgono pesanti controlli «fisici» delle attività private, nonché vive preoccupazioni per la stasi produttiva. È a quest'ultimo aspetto che va fatta risalire la legislazione sui beni produttivi, diretta a consentire, nei diversi settori, la ripresa produttiva.

Ciò che interessa, nella evoluzione legislativa, è poi, che gran parte di questa normativa viene ripresa dalle regioni, che – si può dire – la riscoprono e la fanno rivivere. Ma questo fenomeno non avviene senza mutamenti negli indirizzi legislativi. Se le preoccupazioni postbelliche avevano spinto verso fini produttivi, le regioni – enti di governo del territorio per eccellenza – appaiono interessate a sottolineare piuttosto gli scopi protettivi.

Ciò ha effetti diversi. In alcuni casi, tende a limitare l'uso produttivo del bene. E, quindi, rappresenta un indirizzo opposto e confliggente con quello della legislazione di origine. In altri casi, lo scopo produttivo diviene funzionale alla conservazione: per es., coltivare il fondo serve anche a conservare la terra. In un modo o nell'altro, l'intervento pubblico che ha per effetto di indirizzare all'uso produttivo beni privati, richiede un ruolo crescente della P.A. Vi è un gran numero di atti pubblici da porre in essere, sia per gli scopi diretti della legge (piani di produzione, controlli dell'attività produttiva, ecc.), sia per attività strumentali e, principalmente, per quelle che riguardano il regime dell'appartenenza del bene. Infatti, anche se, come si è visto all'inizio, questo non rileva direttamente nella disciplina

dei beni destinati alla produzione, non v'è dubbio che il proprietario può operare in funzione impeditiva rispetto all'uso produttivo

. Di qui la necessità di atti autoritativi

che incidono sulla proprietà, come espropriazioni, assegnazioni, ecc.

Infine, le vicende dell'applicazione delle prime leggi sui beni destinati alla produzione hanno dimostrato che, talune volte, non basta l'imposizione di un vincolo di destinazione. È necessario anche un intervento incentivante, con l'attribuzione al privato di contributi, crediti agevolati, esenzioni fiscali, ecc.

Questo rilievo consente anche di notare come interventi di tipo tradizionalmente limitativo e interventi agevolati si «sommano» all'indirizzo produttivo dei beni.

Ma serve principalmente a far vedere il ruolo sempre più importante svolto dal potere amministrativo nel «conformare» la proprietà come impresa. L'amministrazione non si limita soltanto a fare il piano di produzione ma lo finanzia anche.

(S. Cassese, *Dalla proprietà all'impresa: i beni destinati dallo Stato alla produzione*, in *Pol. dir.*, 1975, pp. 609-613).

Diversa la lettura della nozione di < funzione sociale > suggerita da Pietro Rescigno:

Certamente la formula della «funzione sociale» ha avuto un curioso destino, se si pensi che, tenuta in sospetto di tradire una segreta ispirazione socialista, fu invece ripudiata, dopo in breve periodo di innegabile simpatia, dalla dottrina del mondo socialista, e in primo luogo da quella sovietica. Vi furono ragioni contingenti che portarono, in un ristretto arco di tempo, dall'accettazione della formula, come capace di rimuovere la tradizione liberal-borghese dei diritti soggettivi, al rifiuto, motivato dal carattere meramente sociologico della formula e soprattutto dalla denuncia della ipocrisia che essa mirava a consumare nel diritto della società capitalistica. Le ragioni contingenti furono l'adesione fervidamente ingenua prestata a Léon Duguit e alla sua idea dei diritti-funzione e, al termine della parabola, il giudizio negativo espresso da Duguit sui risultati della Rivoluzione socialista. Allora si scopri nel concetto di diritto-funzione e nell'idea di sostituire il «codice dei gruppi» della tradizione borghese, non solo l'origine idealistica, ma altresì l'annuncio di soluzioni corporative e paternalistiche.

Il tentativo di esprimere nei termini della «funzione sociale» la concezione corporativa fascista della proprietà e dell'iniziativa economica privata fallì per la decisa opposizione dei giuristi. Gli studiosi di diritto ne dichiaravano possibile l'uso come semplice modo di esprimersi, e di riassumere il fenomeno da parte del politico, dell'economista, dello studioso dei problemi sociali, e magari del giudice. Inutile se con essa voleva dichiararsi conforme all'interesse collettivo il riconoscimento della proprietà privata: la formula si presentava eversiva, e contrastante con l'intero sistema, se si intendeva consentire, alla stregua della funzione sociale, una valutazione dell'esercizio del diritto.

Non è a meravigliarsi che, pur dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la generazione dei giuristi che aveva lavorato attorno al codice con apporti costruttivi o anche soltanto critici abbia continuato a fornire, della formula allora contestata, una interpretazione nel senso dell'inutilità, almeno se si ha riguardo al diritto di proprietà e ci si riferisce alla definizione dell'art. 832 c.c.; e non c'è da stupirsi che, così ragionando, la dottrina abbia incontrato la censura di aver trasformato addirittura la funzione sociale nella finalità subordinata e vicaria rispetto alla funzione individuale dell'istituto.

Le considerazioni corrono lungo vie diverse. Ora si introduce la sottile distinzione tra proprietà intesa come diritto (e rispetto alla proprietà così riguardata i doveri, oneri od obblighi che siano, vanno necessariamente tenuti «fuori di quel nucleo caratteristico del diritto soggettivo, che è il potere di soddisfare un proprio interesse e soltanto il proprio interesse») e la proprietà intesa come istituto. Ma la garanzia costituzionale, secondo una inesistente precisazione dei commentatori tedeschi, abbraccia, senza possibilità di distinguere, la proprietà-diritto individuale e la proprietà-istituto sociale e giuridico.

Altre volte si cerca, nel tentativo di dare un senso alla norma costituzionale, di distinguere una funzione-limite da una funzione impulsiva. Nella prima si riassumerebbero

i limiti e gli obblighi cui fa riferimento l'art. 832 c.c. La funzione sociale ne costituisce la ragione politica; sotto questo aspetto, che si riduce in sostanza nel «permettere agli altri proprietari una gestione del loro diritto ugualmente utile», valgono ancora le obiezioni sollevate all'epoca della codificazione e il riferimento alla funzione sociale è superfluo. Nella funzione impulsiva si coglie invece la necessità di «esercitare il proprio diritto secondo i criteri di una gestione economicamente sana»: da cui le reazioni non solo nel caso di inerzia, ma altresì nelle ipotesi di esuberante gestione.

Più rigorosa rimane l'impostazione che non alla proprietà, ma piuttosto all'impresa, riferisce il principio della funzione sociale.

Posta la distinzione tra beni di consumo e beni strumentali, per questi ultimi la proprietà nella sua pienezza appare soltanto nel tempo che precede e in quello che segue il compimento del processo produttivo. Alla gestione produttiva, e cioè all'impresa, e non anche alla proprietà sarebbe possibile imporre finalità sociali; e le finalità imposte (da norme come quella dell'art. 2088 c.c.) asseconderebbero la tendenza a ritrovare «la realtà ultima del diritto non nei soggetti individuali e nella loro libera volontà creatrice di rapporti giuridici, ma in questi rapporti medesimi, concepiti come situazioni oggettive, nelle quali gli individui possono trovarsi volontariamente ma la cui determinazione dipende dalla loro volontà solo in parte».

Nella pagina del giurista dell'epoca di transizione incertezze e ripensamenti si addensano quasi a ogni riga. Basterà riflettere sulla frase che cerca di fermare, nella struttura moderna dell'istituto, il valore dell'iniziativa e della volontà individuale: nella proprietà, si dice, ritrova la capacità e la libertà delle sue azioni l'uomo singolo con la sua forza di volontà, la sua esperienza, il suo assennato ardimento; ma si aggiunge, quasi a volere dar conto delle nuove esigenze cui si piega la disciplina dell'istituto, «con la viva sensibilità dell'ambiente che lo circonda e della società in cui vive».

Qui si avverte l'altro limite del modo abituale di avvicinarsi alla formula della «funzione sociale»: quasi che, a non volerla rifiutare come superflua, se ne debba fare una esaltazione sterilmente apologetica, bisogna riconoscere a una moderna dottrina il metodo di rifuggire l'uno o l'altro estremo. Così, pur condividendo l'avviso che il termine «funzione sociale» sia servito a difendere la tradizionale struttura dell'istituto piuttosto che a mutarne il contenuto, e pure attraverso un giudizio in cui prevalgono perplessità e riserve, si arriva a scorgere nella vicenda della funzione sociale il segno di una considerevole novità nel costruire e nel rimeditare il sistema, da parte dell'interprete, prima ancora che del legislatore.

Si sono tratte conseguenze pratiche di non lieve momento dalla indicata prospettiva: per es., l'estensibilità in via analogica delle norme di carattere eccezionale destinate a realizzare la funzione sociale, poiché il sopravvenire del principio generale fa cadere il divieto dell'analogia; ancora, la legittimità di una integrazione degli artt. 836 (in relazione all'art. 835) e 838 c.c. con riferimento alle necessità sociali (qual è, tipicamente, la sicurezza del posto di lavoro degli operai di un'azienda), oltre che alle necessità militari e civili. Né sembra, e giustamente, ostacolo grave il fatto che il senso concreto della formula debba ricavarsi coi procedimenti logico-interpretativi delle clausole generali, come il dovere di correttezza e di buona fede, la diligenza del buon padre di famiglia, il rispetto del buon costume. Oggi, d'altra parte, il timore di un'evasione verso le *Generalklauseln*, capaci di ferire la certezza del diritto, un timore della Germania degli anni Trenta che aveva un tono di un tragico presentimento, si è andato progressivamente attenuando.

Il limite dei generosi sforzi costruttivi – tanto più lodevoli in quanto li accompagna quella sensibilità storica che induce a disincantato scetticismo – è rappresentato dal fatto che la funzione sociale appare operante in maniera prevalente se non esclusiva, là dove attorno ai beni economici in proprietà si instauri un rapporto che sollecita l'altrui collaborazione nell'utilizzazione della cosa. È questo il significato della lettura della parola «sociale», pur nei diversi significati che assume nel testo costituzionale, come indicativa, in ogni caso, di un particolare modo di essere dell'individuo in confronto degli altri, ed è il senso dell'affermata possibilità di valutare alla stregua della funzione sociale gli atti del *dominus* compiuti nell'ambito dei rapporti connessi all'utilizzazione del bene o dei beni che sono oggetto del diritto di proprietà (rapporti di lavoro, concessione di diritto di godimento, rapporti associativi in agricoltura).

La funzione sociale, per questa via, pare destinata a identificarsi con l'equità dei rapporti sociali nascenti dal rapporto giuridico che si è istituito attorno al bene, e



correnti tra il proprietario e uno o più soggetti determinati. Ma così rischia di dissolversi la novità della formula, certamente escogitata, come si apprende a ripercorrere con vigile pazienza la storia delle idee, col proposito di integrare il dovere nella struttura stessa della situazione reale concepita nei termini consacrati dalla tradizione come diritto di escludere gli altri, «negazione del prossimo».

(P. Rescigno, voce *Proprietà (Diritto privato)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. xxxvii, Milano, 1988, p. 272).

### *La funzione sociale alla vigilia del nuovo millennio*

La prospettiva costituzionale filtra lo sguardo di Pietro Perlingieri sul diritto civile:

#### *Funzione sociale della proprietà e utilità sociale dell'impresa*

Discorrere oggi per la proprietà privata di «funzione sociale» e per l'iniziativa economica privata di «utilità sociale» ha del peculiare. Se infatti struttura e funzione rappresentano dal punto di vista metodologico la natura di qualsiasi nozione, per la proprietà come per l'iniziativa economica il problema non è soltanto metodologico e meramente classificatorio ma si configura come interpretativo e attuativo di formule contenute in norme (artt. 42 e 41) di rango costituzionale. Si che il principio di legalità, il rispetto della gerarchia delle fonti giuridiche e delle comuni regole ermeneutiche, specie di quella espressa nel principio di conservazione, avrebbero dovuto da tempo fare giustizia di quegli atteggiamenti rinunziatori o scettici tendenti a escludere significato e rilevanza alla funzione sociale della proprietà; atteggiamenti che tuttora fanno leva, almeno apparentemente, sulla genericità e sull'ambiguità della formula e in genere delle disposizioni costituzionali. Rifiutare, in modo aprioristico, una riproposizione in termini funzionali e moderni della categoria proprietaria e addurre a causa giustificatrice le difficoltà di individuarne il contenuto, denota soltanto la mancanza di volontà di proporre ogni contestuale, serio tentativo di determinare l'incidenza di una tale formula sugli statuti proprietari. La stessa diffidenza aveva già indotto la dottrina a sottolineare la superfluità dell'art. 18 del Progetto relativo al libro «Delle cose e dei Diritti reali» del 1937, che definiva la proprietà come «il diritto di godere e di disporre della cosa in modo esclusivo, in conformità della funzione sociale del diritto stesso», in quanto lo stesso risultato si sarebbe potuto ottenere con la imposizione al proprietario di «obblighi a contenuto positivo».

Del pari criticabili sono quegli orientamenti tendenti a riconoscere nella funzione sociale ora un criterio che «interessa il sociologo e non il giurista», una regola morale e non giuridica rivolta al legislatore e non al titolare, un criterio di gestione economica sana, ora invece una clausola magica oggetto di una «esaltazione sterilmente apologetica».

Ridurre la rilevanza al momento sociale, morale o economico di una espressione, sia pure vaga e generica, contenuta in una norma, è operazione ermeneuticamente scorretta non tanto perché la realtà è unitaria e il giuridico non è concepibile separatamente dai profili sociali, ma perché la norma in questione è giuridicamente vincolante sia per il legislatore ordinario sia per i cittadini. I tentativi in oggetto colgono possibili contenuti parziali della norma senza un serio approfondimento ermeneutico specie in chiave sistematica e assiologica e senza peraltro proporre interpretazioni che tengano conto dello sviluppo dell'ordinamento, della realtà e delle sue emergenti esigenze. Quanto alla mancata distinzione tra la morale, il sociale e il giuridico, essa rappresenta il retaggio di un purismo che stenta a morire e che giunge a proporre una lettura di un testo legislativo e delle sue proposizioni in chiave esclusivamente morale e sociale. L'errore di impostazione trova facile terreno in un pregiudizio di più vasta portata secondo il quale la norma, contenente la formula della funzione sociale, essendo di rango costituzionale, avrebbe natura non giuridica ma politica e riguarderebbe soltanto il legislatore, non i cittadini.

Il tentativo di ridurre il significato della funzione sociale della proprietà a un criterio di sana gestione economica, oltre a incorrere nei rilievi precedenti, rappresenta un esempio di come si possano proporre interpretazioni storicamente condizionate

da un utilitarismo ispirato al produttivismo che è fondamento dell'opera del legislatore del '42. Mutati i parametri, i valori di fondo dell'ordinamento, simili riduttive interpretazioni non si giustificano più: la produzione, l'impresa e il loro potenziamento non rappresentano i fini ma i mezzi per realizzare interessi non patrimonialmente valutabili. Il mutamento della gerarchia dei valori sui quali il sistema si fonda induce a proporre dell'imprenditorialità ruoli e significati diversi, condizionanti e condizionati dalla stessa nozione di proprietà e della sua funzione sociale, la quale non può essere colta se non nel contesto più complessivo degli interessi giuridicamente rilevanti. In un sistema di fonti legislative a costituzione rigida è errato individuare contenuto e rilevanza di una formula racchiusa in una norma costituzionale alla luce della disciplina del c.c. e della filosofia della relazioni economiche e umane sulle quali quest'ultimo si fonda.

Considerata la centralità nel sistema costituzionale del valore della persona e la conseguente funzionalizzazione delle situazioni patrimoniali – proprietà e impresa – alle situazioni esistenziali, anche la disciplina dell'appartenenza e dell'utilizzazione dei «beni economici» dei privati deve essere funzionale allo scopo senza limitarsi a realizzare maggiore produttività e/o più equi rapporti sociali. Anzi questi ultimi sono un aspetto tipico della giustizia distributiva fondata sul prelievo fiscale e quindi sulla capacità contributiva; riferirsi a essi in un diritto civile moderno, affrancato sempre più da logiche esclusivamente patrimoniali e produttivistiche, può rappresentare soltanto una, ma non l'esclusiva, chiave di lettura della funzione sociale e della utilità sociale.

La stessa sana gestione economica è nozione che muta nel tempo secondo le finalità che a essa si intendono attribuire, secondo i metodi e le modalità attuative conformi a scelte di fondo ben più determinanti e che coinvolgono i rapporti tra capitale e lavoro, tra esigenze produttive ed esigenze umane, tra produttività e ambiente, tra profitto e dignità umana.

Il problema è identificare quale funzione sociale è stata predeterminata per la proprietà e specificare se e in che modo «la funzione sociale permea e informa di sé la struttura proprietaria» senza indulgere verso aprioristici atteggiamenti di favore e di sfavore.

La funzione sociale predeterminata per la proprietà privata non concerne esclusivamente i limiti di questa. La lettera dell'art. 42 Cost. precisa che la legge determina «i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale», sì che quest'ultima concerne il contenuto complessivo della disciplina proprietaria, non soltanto i limiti. La funzione sociale, costruita come l'insieme di limiti, rappresenterebbe una nozione soltanto di tipo negativo volta a comprimere i poteri proprietari, i quali con il venire meno dei limiti rimarrebbero integri e liberi. Risultato questo vicino alla prospettiva tradizionale. In un sistema ispirato alla solidarietà politica, economica e sociale e al pieno sviluppo della persona (art. 2 Cost.) il contenuto della funzione sociale assume un ruolo di tipo promozionale, nel senso che la disciplina delle forme proprietarie e le loro interpretazioni dovranno essere attuate per garantire e per promuovere i valori sui quali si fonda l'ordinamento. E ciò non si realizza soltanto finalizzando la disciplina dei limiti alla funzione sociale. Questa è da intendere non come un intervento «in odio» alla proprietà privata ma diviene «la ragione stessa per la quale il diritto di proprietà è stato attribuito a un certo soggetto», un criterio di azione per il legislatore e di individuazione della normativa da applicare per l'interprete, chiamato a valutare le situazioni connesse all'espletamento di atti e di attività del titolare.

Né la funzione sociale può essere ridotta a «espressione riassuntiva con la quale si indicano gli interessi dei soggetti che sono in una posizione di conflittualità attuale o potenziale con gli interessi proprietari» sì da desumere il regime del bene economico «dall'atteggiarsi nei confronti del soggetto proprietario di una funzione altrui». In assenza di tale condizionamento, il proprietario sarebbe libero di imprimere al bene qualsivoglia destinazione. La impostazione, pur esprimendo la problematica in termini relazionali, finisce con lo svilire il ruolo della proprietà come situazione garantita e riconosciuta negando una autonoma e positiva funzione sociale. Si esclude così che la proprietà possa avere una funzione che s'identifichi con quella personale e individuale (si pensi alla proprietà dell'abitazione) e che la conflittualità si possa realizzare tra omogenei interessi proprietari. Affermare che l'assenza di interessi altrui in conflitto con quelli proprietari consentirebbe l'arbitrario realizzarsi della volontà del proprietario (perché no sino alla distruzione della *res*) vuol

dire negare la funzione autonoma del diritto e concepirlo potenzialmente incondizionato e quindi avulso dal contesto sociale. In realtà questo non si verifica.

È indiscutibile che la proprietà privata ha una dimensione sociale anche se controversa è la sua connotazione. Non è affatto pacifico che nel sociale siano compresi soltanto quei «soggetti che di volta in volta, in relazione alla natura del bene, possano trovare vantaggio o svantaggio dalle scelte che fa il proprietario»; né è convincente affermare che «il compito di attuare la funzione sociale, di definire i moduli organizzativi del rapporto con i beni» spetti non al giudice ma esclusivamente al legislatore ordinario. A parte che nel sociale è stata compresa la tutela ora delle posizioni economicamente più deboli e costituzionalmente protette ora dall'intera comunità, non si ravvisa la ragione di negare alla funzione sociale rilevanza autonoma e quindi valore impegnativo per il proprietario e per il giudice. Ancora una volta si manifesta l'avversione verso l'applicazione diretta delle norme costituzionali nei rapporti intersoggettivi e si attribuisce esclusivamente al legislatore ordinario il compito di attuare gli indirizzi meramente programmatici contenuti nel testo costituzionale.

In contrario non varrebbe addurre la riserva di legge (art. 42 Cost.) perché questa non esclude la valenza giuridica della norma che la contiene; la competenza esclusiva a favore del potere legislativo prevista dalla norma non significa che le altre proposizioni contenute nella stessa norma non abbiano di per sé rilevanza giuridica per l'interprete. Per tale via si giungerebbe ad affermare che la normativa costituzionale non riconosce l'appropriazione privata dei beni. In realtà la funzione sociale non è istituto autonomo, alla stregua della espropriazione e della nazionalizzazione, ma è parte essenziale della garanzia e del riconoscimento della proprietà privata, la ragione della stessa tutela dell'appropriazione privata dei beni. Essa è una costante di qualsiasi statuto proprietario. Ciascuno di questi ha una peculiare funzione secondo il tipo di appartenenza, la entità e la estensione del bene, l'unità o la pluralità dei soggetti titolari o la loro qualifica, cioè secondo le circostanze storiche che caratterizzano il concreto assetto di interessi. Sì che la funzione sociale non è rigida ma flessibile, capace di adeguarsi ai mutamenti legislativi e di fatto.

#### *Conformazione e ablazione degli statuti proprietari. Il controllo di legittimità*

Quanto ai mutamenti legislativi essi non possono essere arbitrari ma devono assicurare la funzione sociale e l'accessibilità a tutti (art. 42 Cost.). La funzione prospetta come causa di legittimazione o di giustificazione degli interventi legislativi che devono pur sempre essere sottoposti a un controllo di conformità costituzionale. La riserva di legge, sotto tale riguardo, rappresenta più una garanzia nei confronti della P.A. e delle posizioni dominanti che non una attribuzione al legislatore ordinario di una zona franca e discrezionale sottratta al controllo di legittimità. Ogni legge deve realizzare anche la funzione sociale della proprietà, salvo che non si configuri attuativa di istituti ablativi come l'espropriazione o la nazionalizzazione, per i quali il discorso sarebbe ben altro. Mentre la funzione sociale attribuisce al legislatore un controllo di conformità (in termini di idoneità, coerenza, ragionevolezza), l'ablazione sanzionatoria è chiamata in causa soltanto nell'ipotesi patologica, quale conseguenza dell'inattuazione della funzione sociale. Ragioni esterne legislativamente circostanziate, dettate da necessità o esigenze primarie, possono comprimere, temporaneamente o a tempo indefinito, la tutela della proprietà privata, salvo l'indennizzo, quale strumento di imputazione alla collettività del sacrificio imposto al singolo.

La funzione sociale quindi rappresenta un essenziale punto di riferimento in sede di controllo di legittimità della legge ordinaria. Controllo che il legislatore è chiamato a svolgere non soltanto in via preventiva al momento dell'inserimento della norma nello statuto proprietario, ma costantemente. La dinamica dell'ordinamento, che si realizza con vicende modificative, aggiuntive ed estintive degli assetti normativi, e le stesse trasformazioni dei dati fattuali esigono un rinnovato continuo giudizio di conformità e di legittimità. In tal senso la funzione sociale è formula comprensiva della realtà normativa e delle circostanze di fatto, della legge e delle vicende storiche; è formula conformativa tendente a orientare lo statuto ordinario della proprietà agli interessi primari presenti nella Costituzione e come tale è suscettibile a sua volta di rappresentare una sintesi e non una contrapposizione dell'utilità

individuale e di quella collettiva, del privato e del pubblico. A seguito del riconoscimento normativo non può esservi contrapposizione «proprio perché il riconoscimento è susseguente alla verifica della coincidenza dell'utilità sociale con quella individuale».

Mediante il giudizio di conformità della legge ordinaria alla funzione sociale si realizza il controllo di legittimità costituzionale che tende a verificare se l'organo legislativo, nel compiere una valutazione dei fini di utilità generale e dei mezzi per realizzarli, non sia stato orientato «da criteri illogici, arbitrari e contraddittori» o che l'apprezzamento dei fini «si manifesti in palese contrasto con i presupposti di fatto», o infine che i mezzi predisposti siano «assolutamente inadeguati o contrastanti con lo scopo che essa doveva conseguire» o idonei a realizzare una finalità diversa da quella che la normativa costituzionale addita. Quest'ultima, facendo leva sullo «scopo di assicurare», impone al legislatore ordinario non soltanto di predisporre uno statuto che non conceda al titolare poteri superflui o controproducenti rispetto all'interesse positivamente tutelato, ma anche uno statuto che in positivo conceda al titolare quei poteri necessari per il perseguimento dell'interesse – di volta in volta determinabile – e costituzionalmente rilevante.

La funzione sociale è anche criterio di interpretazione della disciplina proprietaria per giudici e per operatori giuridici. L'interprete deve non soltanto prospettare formalmente le questioni di dubbia legittimità delle norme, ma altresì proporre una interpretazione conforme ai principi costituzionali, in quanto le norme costituzionali concorrono – unitamente all'eventuale disciplina ordinaria – a determinare la normativa da applicare al caso concreto. La funzione sociale della proprietà quindi non ha valore meramente interpretativo dello statuto proprietario, né esaurisce la sua ragione nel delimitarlo o nel circoscriverlo rimanendone estranea, ma è qualificata come parte integrante. Il criterio sociale deriva la sua ragione d'essere dalla Costituzione ed è «un *prius* rispetto al fatto normativo che conforma» e ai comuni «fatti giurisprudenziali, amministrativi e sociali». La funzione sociale è operante anche in mancanza di una espressa disposizione che la richiami; essa rappresenta un criterio di portata generale, un principio che legittima l'estensione in via analogica di quelle norme, nate come eccezionali, aventi un contenuto che, in via interpretativa, risulta attuativo del principio.

Eguale – ed è singolare che ciò sfugga per lo più alla dottrina – lo stesso principio legittima la disapplicazione delle disposizioni legislative nate come espressioni di tipo individualistico o attuative di una funzione sociale di natura diversa da quella costituzionale (ispirata per es. alla massima produzione e all'autarchia economica). Le disposizioni attuative di principi originariamente generali, e quindi non eccezionali, in un ordinamento nel quale la funzione sociale è mutata di contenuto, anche se non si prospettano costituzionalmente illegittime, sono non applicabili analogicamente, ma soltanto là dove potrebbero ancora avere, sia pure interpretate in modo nuovo, una circoscritta giustificazione.

Anche per il proprietario la funzione sociale assume valenza di principio generale. L'autonomia non è libero arbitrio: gli atti e le attività non soltanto non possono perseguire fini antisociali o non sociali ma, per avere riconoscimento giuridico, devono essere valutabili come conformi alla ragione per la quale il diritto di proprietà è stato garantito e riconosciuto. L'autonomia non si contrappone al controllo. Qui i nessi con la disciplina dell'impresa diventano assai stretti. Così l'attività di godimento e di disposizione del proprietario – secondo l'art. 41, co. 2° Cost. – non si può svolgere «in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». L'esercizio dell'impresa, attuato secondo il massimo di coordinamento possibile, cioè di programmazione (art. 41, co. 3° Cost.) (si pensi al tema dei risparmi energetici e ai divieti contro gli inquinamenti e le sofisticazioni), eviterebbe, per es., in termini di «sicurezza», di compromettere la salute degli uomini, l'ambiente e in generale l'equilibrio ecologico.

Più marcata deve essere, anche nell'interprete, la consapevolezza che la crescita economica e il conseguente benessere quando non preservano la qualità della vita, ovvero la «libertà» e la «dignità umana», non sono progresso e sviluppo socialmente e costituzionalmente apprezzabili ma si traducono prima o dopo in un malessere per tutti. Con questa sensibilità vanno inquadrati le problematiche dell'illecito e della responsabilità, dell'abuso del diritto e dell'eccesso di potere e le analisi dei numerosi divieti e dei limiti all'attività del proprietario che non possono assumere aprioristicamente la qualifica

di eccezionali e di numero chiuso, esaltando l'elasticità e quindi la assoluta libertà dominicale appena emancipata dalla schiavitù della limitazioni.

L'uso del diritto è corretto se, oltre a realizzare il rispetto dei divieti e dei limiti espressamente predisposti dal legislatore, si sostanzia in un comportamento conforme alla funzione sociale, che può consistere sia in omissioni sia in adempimenti di obblighi positivi attuativi di interessi individuali e generali. Così alla luce della funzione sociale della proprietà, giustificata non soltanto dal razionale sfruttamento del suolo e dai più equi rapporti sociali alla quale si ispira la specifica proprietà agraria (art. 44 Cost.), l'obbligo di coltivare il fondo (art. 838 c.c.) e la più recente legislazione sulle terre incolte e sulla espropriazione sanzionatoria ivi prevista, assumono una portata paradigmatica di una via percorribile anche in altre direzioni. L'inattuazione della funzione sociale fa dunque venire meno la ragione della garanzia e del riconoscimento del diritto di proprietà.

Che al mancato prolungato ingiustificato esercizio del diritto non consegua la sua perdita per prescrizione è soluzione legislativa accreditata da tempo ma gravemente sospetta d'incostituzionalità – fondata com'è sull'articolo che detta l'imprescrittibilità dell'azione di rivendicazione (art. 948 c.c.), dubbio nel fondamento e nel significato – e certamente in stridente contrasto con la concezione attivistica e sociale della proprietà. Non a caso la trattativa, recente e più attenta, considera il conflitto tra gli interessi della società e l'inerzia del titolare non più dogmaticamente ma come problema aperto. Godere e disporre del diritto nei limiti della legge significa innanzitutto rispetto della ragioni stesse del riconoscimento del diritto. Ciò non implica che per ogni statuto proprietario la funzione sia predeterminata; il problema piuttosto si traduce in quello di cogliere il rapporto tra funzione sociale e potere di destinazione, tra proprietà e impresa e quindi tra funzione sociale e utilità sociale (art. 42, e 41 Cost.).

#### *Meritevolezza degli statuti privati e riserva di legge*

L'ampiezza del potere di destinazione varia secondo le circostanze più disparate e non vale la pena arrovellarsi sull'individuazione di una ragione esclusiva idonea a giustificare la diversità degli statuti. Si osserva che «il regime giuridico dei beni si differenzia più per la destinazione loro data dai proprietari che non per le loro caratteristiche intrinseche» ma si ci affretta a precisare che «anche la destinazione assegnata ai beni dai rispettivi proprietari non è in assoluto indicativa ai fini dell'individuazione del loro regolamento giuridico» in quanto la diversificazione di disciplina «deve necessariamente farsi discendere dalla differente funzione sociale» svolta dagli statuti proprietari che può non essere collegata alla «natura dei beni» o alla destinazione economica assegnata agli stessi. La stessa funzione sociale della proprietà privata rappresenta un punto di confluenza di circostanze diverse tra le quali la quantità e la qualità del bene, la dimensione, la natura del soggetto titolare e, qualora l'ordinamento lo consenta, la destinazione obiettivamente impressa alla proprietà sino a conferire alla stessa la configurazione di impresa con le maggiori difficoltà di ordine sociale e giuridico per un disinvolto esercizio del mutamento nella destinazione.

Il potere di destinazione economica talvolta ha una sfera circoscritta di scelte, tal altra ha scelte che si possono realizzare soltanto su concessione. È quanto in presenza di eccessi di produzione agricola e industriale si sta verificando sempre più spesso in sede comunitaria, con conseguente limitazione del potere di destinazione dell'imprenditore il quale, anziché avere l'obbligo del produrre, vede la sua produzione possibile soltanto se consentita.

La limitazione del potere di destinazione nel godimento deve altresì corrispondere a una valutazione positiva, virtuale o esplicita dell'ordinamento, non in contrasto con la funzione sociale. Che spetti alla legge di stabilire «i modi di acquisto, di godimento e i limiti» significa che tanto all'atto amministrativo quanto agli atti di autonomia privata e collettiva non si può attribuire *sic et simpliciter* il potere di incidere sulla destinazione e in genere sullo statuto proprietario salvo che nelle ipotesi e nelle forme previste dalla legge. L'attività amministrativa e quella negoziale o contrattuale per avere validità non potranno che essere attuative di norme e di principi aventi forza di leggi formali. Così gli strumenti urbanistici potranno mutare la destinazione dei suoli; l'atto amministrativo, nel rispetto dei presupposti, potrà mutare l'uso, abitativo o no, di un appartamento.

Ma né l'atto amministrativo né quello negoziale dei privati potrà contenere limiti alla proprietà al di fuori di quelli ammessi dalla legge, ora perché lesivi della riserva di legge che caratterizza la proprietà, ora perché non meritevoli di tutela in quanto limitativi o impeditivi della funzione sociale o della accessibilità a tutti della proprietà. In questa prospettiva attendono ancora un riesame completo, in termini sia di validità sia di meritevolezza, molti statuti privati specie in tema di condominio e di multiproprietà. E la sfera di influenza della funzione sociale è destinata ad allargarsi in quanto la garanzia contenuta nell'art. 42 Cost. non si può circoscrivere alla proprietà ma deve interessare ogni forma di «appartenenza» della ricchezza come in più di una occasione la stessa Corte Costituzionale ha ribadito. Questo resta un campo ancora da arare e che potrebbe dare qualche dispiacere a prassi, comportamentali e negoziali, attuate nei rapporti patrimoniali con scarsa sensibilità verso i valori costituzionali.

Appare poco produttiva la posizione di chi intende precisare che la incidenza sulla funzione sociale riguarderebbe la proprietà quale istituto giuridico e non già quale situazione soggettiva o viceversa. Se si riconosce che la funzione sociale concerne l'istituto come oggetto complesso normativo, essa non potrà non riferirsi alla situazione proprietaria che si configura come la sua naturale proiezione in senso soggettivo. Anzi ne rimarrà interessata non soltanto la proprietà-situazione quanto la proprietà-rapporto, quale contrapposizione con altre determinate o determinabili situazioni soggettive. La funzione sociale si compenetra nella struttura soggettiva e relazionale della proprietà e ciò sin dalla sua formazione.

Né la funzione sociale può essere riferita al solo istituto proprietà assumendo che «La proprietà privata, in quanto signora sul bene e come diritto soggettivo o titolarità di una situazione giuridica, non può essere una funzione» e che i due termini sarebbero inconciliabili: al punto che indurre l'idea di funzione nel concetto di diritto soggettivo significherebbe «dare un assetto hegeliano a questo concetto, integrando una contraddizione nella sua struttura». In realtà la proprietà privata non si configura come diritto soggettivo, individualisticamente inteso, ma come situazione unitaria e complessa composta da poteri ma anche da obblighi, doveri, oneri, la quale, a differenza della proprietà pubblica, non è funzione, ma ha funzione sociale. Né la proprietà ha una struttura naturale e originaria; essa invece la assume secondo la normativa vigente, l'evoluzione dei rapporti in senso lato patrimoniali e il ruolo che questi hanno storicamente acquisito nel più ampio sistema dei rapporti sociali e politici. Il paradosso sta nel configurare la funzione sociale ora un limite interno considerandolo estraneo al «diritto», ora un limite esterno ma idoneo a modificarne la struttura.

La funzione sociale, una volta configurata connotazione essenziale allo statuto proprietario, non può non contribuire a disegnare la struttura della relativa situazione soggettiva.

La concezione piuttosto diffusa volta a esaurire la problematica della proprietà nella teoria dei beni riferisce la funzione sociale, piuttosto che alla situazione soggettiva proprietaria e/o all'istituto proprietà come unitario complesso normativo, al bene in quanto tale. Tuttavia, se non s'intende proporre come classificazione a sé dei beni, una distinzione meramente economica degli stessi, la teoria giuridica dei beni si traduce in quella delle situazioni giuridiche soggettive che in esse hanno il punto, o uno dei punti, di riferimento oggettivo. D'altronde molte classificazioni economiche dei beni, naturalisticamente intese, già di per sé problematiche, o non hanno riscontro nella normativa o, quando lo trovano, non è univoco, stante la polivalenza delle possibili destinazioni dei beni. Una cosa è suscettibile di più utilità giuridicamente rilevanti: per es. un certo che è consumabile può avere anche valore storico o artistico; può a un tempo essere destinato al consumo oppure, se è parte di una collezione (*universitas facti*), essere destinato alla conservazione o se infine, parte di una scorta di una azienda che lo produce e lo distribuisce, costituire un fattore di produzione, di reddito. La stessa fondamentale distinzione in termini economici tra beni di consumo e beni di produzione è problematica e non trova nella normativa un riscontro univoco, legato a caratteristiche intrinseche e naturalistiche del bene.

Aleatorio diventa far dipendere la funzione sociale della proprietà esclusivamente dalla «natura del bene». Il bene rileva non in quanto *res* ma quale utilità presa a punto di riferimento di situazioni soggettive, tant'è che a ogni cosa, in quanto tale, si possono riferire più concorrenti situazioni (si pensi, per es., al classico concorso

di proprietà, superficie ed enfiteusi) e il legislatore deve in ogni caso assicurare la funzione sociale della proprietà. Al fine dunque di dare a quest'ultima un contenuto si deve aver riguardo alla situazione soggettiva. Il bene, alla stregua degli altri elementi più sopra delineati, concorrerà a individuare la funzione da riconoscere in concreto alla stessa situazione. Ciò è irrinunciabile se si accetta la ricostruzione della proprietà in termini relazionali e di conflittualità con altri centri di interessi, cioè in termini di rapporto giuridico.

Pertanto l'affermazione secondo la quale «solo i beni produttivi hanno una funzione sociale», oltre a non essere formulata correttamente, trova smentita nella stessa lettera della disposizione costituzionale che «non prevede eccezioni alla regola della funzione sociale della proprietà privata». Diversamente comporterebbe riservare alla funzione sociale una interpretazione secondo la quale il sociale si contrappone al personale-individuale con il prevalere di una impostazione economica e produttivistica, sia pure attenuata, rispetto a quella codicistica, dal riferimento all'attuazione degli equi rapporti sociali e alla nozione di solidarietà sociale. La generalizzata affermazione che la proprietà privata ha funzione sociale non consente discriminazioni e costringe l'interprete a individuarla in relazione al particolare assetto di interessi giuridicamente rilevanti. Così ha funzione sociale non soltanto la proprietà dell'azienda ma anche quella della casa di abitazione e dei beni mobili ivi contenuti, della bottega artigianale e della proprietà diretta coltivatrice, degli utensili professionali e delle scorte vive o morte dell'azienda. Ciascuna con una diversa intensità di utilità generale e individuale, senza che tra queste debbano riscontrarsi laceranti contrasti, nella consapevolezza che la funzione sociale si può realizzare, come in tutte le ipotesi di proprietà c.d. personale, nell'appagamento di esigenze meritevoli, non necessariamente ed esclusivamente del mercato e della produzione ma anche soltanto personali ed esistenziali, singole o comunitarie.

#### *Contenuto minimo di proprietà*

Dall'intero quadro costituzionale deriva che la proprietà privata non può essere svuotata di qualsiasi contenuto e ridotta al rango di proprietà formale a guisa di un titolo nobiliare. Essa rappresenta non un disvalore, ma uno strumento di garanzia del pluralismo e di difesa nei confronti di ogni tentativo di statalismo. Là dove vi sono soltanto proprietà pubblica e assenza di iniziativa privata difettano, di conseguenza, l'autonomia privata, l'associazionismo, il pluralismo: manca il presupposto della possibilità di organizzare in forma contestativa il sociale. Il riconoscimento e la garanzia della proprietà pubblica e privata (art. 42 co. 1° Cost.) sono in funzione di garanzia del sistema. La proprietà non è né terribile né temibile. Essa abbisogna di controlli, di programmazione, di limiti, non tali però da svuotarne definitivamente e del tutto il contenuto. Una legislazione speciale che seguisse simile disegno finirebbe con eliminare la possibilità prevista dalla Costituzione della esistenza della proprietà nella sua forma privata e pubblica.

La pluralità di statuti proprietari in relazione alla diversità degli interessi o dei titolari, si deve conformare ai favori e agli sfavori costituzionali esistenti rispettivamente per certi beni e per certi soggetti. Destinazioni ora rigide ora elastiche secondo che non sia o sia presente una libertà della scelta che può venire meno in quanto condizionata o influenzata dall'esistenza del programma, del controllo, dell'indirizzo, dell'incentivo. Se gli statuti proprietari sono diversi in relazione agli oggetti, ai soggetti, alle destinazioni, anche ai patrimoni e alle circostanze concrete, non esiste un minimo contenuto della proprietà; esistono piuttosto i contenuti minimi dei singoli statuti che occorre individuare attraverso una attenta analisi. La proprietà, qualsiasi aspetto abbia, non si può esaurire in una mera forma ma ha bisogno di un contenuto. Altro è il problema della conformazione dello statuto proprietario, altro è quello dell'espropriazione. L'art. 42, co. 3°, dispone che la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale: non è possibile quindi giungere a proporre uno statuto proprietario conformativo che sia sostanzialmente espropriativo.

La conclusione secondo la quale occorre discorrere di contenuti minimi della proprietà va interpretata non in chiave giusnaturalistica, ma in riferimento alla riserva di legge prevista dalla Costituzione, la quale garantisce la proprietà attribuendo alla legge il compito di determinare i modi di acquisto, di godimento

e i limiti, allo scopo di assicurare la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti (art. 42, co. 2°). Lo statuto normativo, in relazione a determinati soggetti e alle particolarità che lo caratterizzano, non può non avere che un minimo, il suo minimo, cioè il suo contenuto. In questa prospettiva va svolto il controllo sull'attività del proprietario, sui suoi comportamenti. La funzione sociale non può in ogni caso contrastare il contenuto minimo: funzione sociale e contenuto minimo sono aspetti complementari e giustificativi della proprietà.

### *Interessi privati e pubblici*

Vi sono proprietà collettive che hanno come nucleo centrale un interesse che non si può definire né privatistico né pubblicistico. Gli aspetti complessi della distinzione tra interesse privato e interesse pubblico inducono a considerare che lo studio della proprietà va esteso alla proprietà pubblica.

All'interesse del titolare e alla ragione che giustifica la sua protezione si deve aggiungere l'interesse di altri soggetti a intervenire nell'esercizio, nella fase attuativa della funzione; interesse che limita non necessariamente dall'esterno ma anche dall'interno la situazione soggettiva «proprietà». Questo conflitto continuo tra l'interesse che costituisce il nucleo originario di protezione dell'istituto e l'interesse (man mano divenuto prevalente) di un terzo – in genere lo Stato, la Regione, il Comune, l'Ente pubblico – a intervenire nell'esercizio caratterizza ormai molti dei rapporti patrimoniali. Si prospetta l'intervento dello Stato nei rapporti economici che si traduce in una serie di leggi che non soltanto limitano la disposizione o il godimento del titolare, ma attribuiscono altresì allo Stato il potere di godere e disporre, a sua volta, in via diretta e non semplicemente surrogatoria. Si assiste a un fenomeno di smembramento della proprietà; talune forme di godimento e di disposizione della proprietà sono avocate dallo Stato, che può ingerirsi nelle situazioni patrimoniali, svolgendo un'attività di gestione e di controllo.

Talune norme poi stabiliscono divieti di opporsi ad attività di terzi che lo stesso proprietario non ha interesse apprezzabile a escludere; nell'ambito di questa categoria si possono inserire gli artt. 843 e 844 c.c.: divieto di impedire il passaggio o l'accesso per talune necessità e divieto d'impedire le immissioni.

Quanto alla categoria dei limiti rivolti a realizzare il bene comune, c'è da osservare che la nozione di bene comune non è giuridicamente autonoma rispetto all'interesse pubblico, collettivo e all'interesse individuale. Più opportuno sarebbe discorrere di quelle limitazioni che realizzano interessi collettivi, considerati autonomamente rispetto sia all'interesse pubblico sia a quello individuale. In questa categoria rientra la possibilità di formazione di consorzi coattivi per la ricomposizione fondiaria (art. 850 c.c.), per la bonifica integrale (art. 857 c.c.), e per la migliore utilizzazione dell'acqua (art. 821 c.c.). nelle limitazioni rivolte a realizzare il bene comune, la dottrina – che considera possibile e autonoma questa categoria di limiti – inserisce in particolare l'art. 838 c.c., cioè l'obbligo di conservazione, coltivazione ed esercizio dei beni produttivi.

### *Limiti e servitù*

La nozione di limite si distingue da quella di servitù e da quella di vincolo con contenuto positivo. Limite è lo strumento col quale l'interesse pubblico o privato circoscrive il diritto sacrificandone l'estensione e determinandone il contenuto concreto; una teoria dei limiti non ha riguardo esclusivamente alla fonte legale poiché esistono limiti, rispondenti a un interesse pubblico o privato, che hanno la loro fonte nell'autonomia privata. Ciò che rileva non soltanto in tema di qualificazione del limite legale o volontario, della servitù legale e volontaria, ma anche ai fini della disciplina e dell'individuazione della ragione per la quale il limite viene meno. Se v'è una convenzione che attua una limitazione prevista dal codice si ha non autolimitazione ma limitazione. La circostanza che un limite sia previsto da un atto d'autonomia, non implica che sia negoziale. Se quel limite è conforme a una norma, anche se dispositiva, sarà pur sempre legale. L'interesse protetto dal limite si distingue dalla giustificazione del limite in quanto tale. L'interesse protetto dal limite può essere tanto pubblico quanto privato; vi sono limitazioni di diritto privato e di diritto pubblico; tra le seconde vi sono quelle alla facoltà di disposizione, alle facoltà di godimento e di utilizzazioni nelle loro differenti accezioni.



Chiarita la nozione di limite e le possibili classificazioni, in base ai diversi criteri discretivi (la fonte, l'interesse), occorre ora individuare i vincoli, con tutela specifica, che danno luogo alla creazione di situazioni soggettive autonome e in particolare alle servitù (art. 1027 c.c.). Mentre il limite generico non crea un autonomo rapporto, la servitù al contrario, crea un autonomo rapporto: il peso, per una situazione è strettamente collegato con il vantaggio, l'utilità per un'altra situazione. Questo collegamento è tanto essenziale che se viene meno il vantaggio o la possibilità del vantaggio, viene meno anche la ragione dell'esistenza del peso. Non si riuscirebbe a comprendere il fenomeno della servitù se s'insistesse sulla concezione secondo la quale la servitù è rapporto tra fondi materialmente intesi. Sarebbe più difficile distinguere la servitù dal limite, perché anche questo inciderebbe sul fondo rendendo difficile individuare e giustificare un collegamento differenziato tra un limite e un vantaggio tra fondi materialmente intesi; tanto più che la servitù su un fondo può essere non una sola.

La servitù è rapporto giuridico che ha come punti di collegamento le situazioni soggettive che possono verte su fondi materialmente intesi. Le servitù non gravano sul fondo e attengono alla teoria delle situazioni soggettive, esse si sostanziano in un limite peso che si giustifica in un rapporto tra situazioni soggettive. Vi sono ipotesi di servitù di contenuto reciproco costituite a favore e a carico di situazioni giuridiche vertenti su fondi distinti, nonché ipotesi nelle quali i vari titolari di situazioni soggettive su uno stesso fondo abbiano concesso la servitù dallo stesso contenuto ai vari titolari delle situazioni soggettive che esistono su un fondo limitrofo: tante le servitù quante sono le situazioni soggettive che da quell'atto costitutivo traggono rispettivamente vantaggio e svantaggio.

Oltre alle servitù esistono i vincoli con contenuto positivo che attengono all'oggetto del comportamento dovuto: così a carico del proprietario sono configurabili vincoli di dare e vincoli di fare.

Le delimitazioni della proprietà, sia privata sia pubblica, possono essere in senso orizzontale e in senso verticale: di tratta di una classificazione parziale, unilaterale, che non è l'unica vera classificazione. La distinzione si giustifica ma non è assorbente e risolutiva della teoria dei limiti della proprietà. L'art. 839 c.c. detta particolari limiti in vista del diritto dello Stato di eseguire gli scavi per il ritrovamento e la conservazione dei beni d'interesse storico e artistico (art. 83 ss., d.r. 30.1.1913, n. 363; art. 54 ss., l. 1.6.1939, n. 1089). Si discute se questa sia una situazione soggettiva patrimoniale autonoma, ricollegabile alla nozione di sovranità dello Stato. Certo è che da essa il proprietario subisce una forte limitazione. Gli scrittori più attenti discorrono di un diritto originario dello Stato sulla ricchezza del sottosuolo. Per i beni di interesse storico e artistico, il proprietario deve lasciare allo Stato il diritto di eseguire gli scavi; così, per le acque sotterranee (artt. 92-106, d.r. 11.12.1933, n. 1775, Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, e successive modificazioni) che hanno un regime pubblicistico. Prima della loro scoperta esse sono per lo Stato ricchezza latente, e possono essere date in concessione, problema ulteriore è se la concessione sia o no una situazione reale.

Tuttavia il proprietario ha talvolta soltanto una preferenza ad avere la concessione, ma non ha diritto a escludere altri soggetti dalla concessione (art. 9 ss., d.r. 14.8.1920, n. 1285; artt. 1-57, d.r. n. 1775/1933); sì che la facoltà di sfruttare le acque spetta al proprietario non in quanto tale, ma se mai per una situazione che in fatto il legislatore gli riconosce. Lo stesso discorso vale anche per le sostanze minerali, non però per le cave o le torbiere che restano in disponibilità del proprietario del suolo in base all'art. 45, d.r. 29.7.1927, n. 1443. Per le sostanze minerali vi è sempre il diritto dello Stato sul sottosuolo e il proprietario può essere limitato nello sfruttamento del bene: la concessione per lo sfruttamento può essere data anche a soggetto diverso dal proprietario il quale non può opporsi.

Sul sottosuolo archeologico, imbrifero e minerario esiste un diritto di natura pubblica dello Stato. Cade, dunque, uno dei dogmi più saldi della concezione della proprietà romanistica, perché il privato sul sottosuolo normalmente non ha nessun potere di godimento e, se l'ha, l'ha in quanto concessionario.

Nella teoria delle limitazioni possiamo far rientrare anche le servitù legali le quali tuttavia, a differenza di quelle volontarie, probabilmente non costituiscono una limitazione tipica della situazione reale. Il rapporto di servitù, in una concezione moderna di poteri di godimento, può essere utilizzato per limitare anche situazioni personali di godimento, sempre che la servitù non si configuri quale relazione tra

fondi materialmente intesi.

(P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1991, p.433).

Gli itinerari concettuali della dottrina sono stati da ultimo rivisitati in chiave critica da Antonio Gambaro.

Il tentativo di fornire una guida per una interpretazione costituzionalmente adeguata della proprietà privata ruota attorno alla formula della funzione sociale che l'art. 42, co. 2°, assegna a tale diritto.

Benché, come si vedrà subito, l'intenzione del legislatore costituente fosse tutt'altra, la più influente ricostruzione del significato normativo della formula costituzionale è stata proposta da Pugliatti, il quale, riprendendo e aggiornando i molteplici fili delle tematiche dibattute all'epoca della ricodificazione del diritto civile, ha considerato la formula della funzione sociale come sintesi di tutte le metamorfosi che la proprietà aveva subito a partire dai codici ottocenteschi per impulso della legislazione speciale.

In quest'ottica la funzione sociale della proprietà privata svolge un duplice ruolo. Da un lato essa costituisce l'epicentro di tutte le varie forme di proprietà in cui si articola il sistema positivo, e, d'altro lato, essa dissolve il carattere di eccezionalità che si riteneva logicamente intrinseco alla nozione di limite di proprietà, e in grazia del quale l'interprete dotto era spinto a considerare irrilevante, ai fini della ricostruzione dommatica dell'istituto, la conformazione delle singole proprietà da parte delle leggi extra codicistiche, mentre il giudice era vincolato ad applicare le norme generative di un limite alla proprietà secondo i canoni di stretta interpretazione. In questo senso una interpretazione costituzionalmente adeguata della materia proprietaria deve anzitutto consentire una applicazione anche analogica di quelle norme che pur contraddicendo il libero dispiegarsi delle facoltà del proprietario tuttavia costituiscono un elemento strutturale relativo al modo di essere di quel dato tipo di proprietà privata. Questa opinione dapprima isolata, ha poi ricevuto universale consenso.

Tuttavia il progresso così ottenuto è stato piuttosto ridotto poiché la grandissima parte delle norme in questione ha carattere pubblicistico nel senso che esse provvedono ad assegnare a qualche ente pubblico, poteri di comando e controllo che inibiscono il libero esercizio di facoltà proprietarie. Ciò che entra in gioco al riguardo non è quindi il vincolo posto al giudice mediante il divieto di applicazione analogica di norme eccezionali, vincolo peraltro mai effettivamente rispettato, quanto il principio di legalità dell'azione amministrativa. Inoltre si deve restituire il giusto peso alla osservazione di chi ha posto in rilievo come la funzione sociale appaia operante là ove il proprietario provvede alla utilizzazione dei beni economici mediante il ricorso alla collaborazione altrui. Ora, in tali casi la tematica civilistica posta sul tappeto è quella dei rapporti obbligatori e non quella dei diritti reali e simili trasposizioni sono tante più insidiose quanto più attengono a distinzioni basilari che però valgono solo nei discorsi civilistici.

Volendo salvaguardare un significativo ambito di operatività all'idea che la funzione sociale sia elemento interno alla struttura del diritto, una parte della dottrina ha ritenuto ammissibile un controllo giudiziale sull'esercizio antisociale del diritto di proprietà mediante la tecnica dell'abuso. Sennonché, anche muovendo in questa direzione, il guadagno è stato ben scarso. Infatti, da un lato, se non si vuole scendere in un giusliberismo dozzinale, deve rimanere fermo, a monte, che intanto il giudice può ricorrere alla tecnica dell'abuso in quanto la situazione di appartenenza in gioco sia regolata in modo tale da conferire al suo titolare un potere di immunità; e allora è agevole considerare come in un ordinamento strutturato mediante una fittissima rete di comandi e controlli amministrativi, le situazioni di tal fatta sono assai rare. Dall'altro lato non si può trascurare come l'idea stessa di uso antisociale dei beni sia ben poco limpida, una volta che da essa sia stata scissa l'ipotesi, completamente diversa, dall'uso dannoso cui si colleghi una responsabilità civile o di altro tipo.

Infatti è insito nella tecnica dell'abuso il riferirsi a condotte in sé lecite, ma che divengono illecite alla luce di particolari circostanze. Già l'esempio offerto dall'itinerario storico della dottrina francese, che pure è stata la prima a collegare l'idea della attribuzione funzionale dei diritti soggettivi alla repressione degli abusi, indica come

tale tecnica, in quanto non può far altro che procedere a una comparazione degli interessi in gioco, o si sovrappone e diviene un inutile doppione della responsabilità civile, oppure non riesce a esprimere un proprio ambito di applicazione.

In realtà la tecnica dell'abuso, poiché evoca necessariamente una attività valutativa e niente affatto cognitiva, non può prescindere dalla considerazione dei limiti istituzionali che condizionano le strategie decisionali del giudice. Anche basandosi sui soli effetti sociali – il che comunque è scorretto perché arbitrario – il giudice si accorge ben presto che non potendo controllare gli ulteriori effetti della sua decisione, ottiene spesso, nel campo del diritto di proprietà, risultati opposti a quelli da lui considerati socialmente desiderabili perché contraddicendo aspettative proprietarie largamente standardizzate espone a repliche devastanti gli interessi che voleva promuovere.

La dottrina meglio disposta verso l'idea di fornire una ricostruzione costituzionalmente adeguata della nozione di proprietà, ha dovuto quindi constatare la difficoltà di concretizzare il valore della funzione sociale della proprietà mediante adeguati criteri guida.

L'impostazione pugliattiana che faceva della funzione sociale della proprietà la sintesi di tutte le disposizioni conformative dei diversi tipi, si esponeva facilmente alla obiezione che in tal modo tale funzione tornava a svolgere un ruolo esterno, ovvero di direttiva rivolta al legislatore circa le direzioni di conformazione della proprietà privata.

Per evitare simile conclusione che rende puramente nominalistico il ripudio dell'idea di limite, è stato proposto di ancorare la concretizzazione della funzione sociale della proprietà ai canoni dell'economia del benessere, ovvero al calcolo del costo sociale connesso alla utilizzazione dei beni. Questa prospettiva è stata peraltro poi ripudiata dal suo stesso autore per tema che con ciò si appiattisse il valore racchiuso nella formula della funzione sociale in una dimensione meramente economica, parallela a una risalente, e ormai abbandonata accezione produttivistica della formula medesima.

Simili preoccupazioni sono forse eccessive, ma sono alimentate dalla realistica considerazione di un diffuso fraintendimento del canone del costo sociale il quale in verità non implica una considerazione preminente per l'interesse individuale rispetto a quello collettivo, ma il suo esatto contrario; né presuppone l'efficienza come un valore, ma piuttosto impone di considerare l'efficienza al servizio di valori quali non possono che essere enucleati all'esterno e indipendentemente da qualunque calcolo economico. Su un piano strettamente culturale sarebbe opportuno distinguere l'economicismo connesso all'ideologia produttivistica confusamente adottata dal regime fascista nella sua fase autarchica, la quale cercò di imporre le proprie concezioni durante i lavori della ricodificazione del diritto civile, da quella branca della scienza economica che studia le istituzioni. Non è la stessa cosa il raccomandare all'interprete italiano attuale di non gettare nemmeno uno sguardo sulle ambigue teorizzazioni di ideologi di provincia di mezzo secolo fa, del tutto emarginati per giunta dalle più fertili correnti del pensiero della loro epoca, e l'ostracizzare i contributi di una corrente scientifica attuale ai cui protagonisti sono stati attribuiti tutti gli ultimi premi Nobel per la loro disciplina.

È vero invece che il solo riferimento al criterio del costo sociale appare insufficiente a fondare una strategia decisionale adeguata, proprio perché essa si colloca necessariamente a valle di una scelta di valore. In ogni caso, tra incomprensioni e inadeguatezze il riferimento alle categorie proprie dell'efficienza paretiana è una direttiva pochissimo apprezzata dai nostri interpreti del dettato costituzionale. Abbandonata la strada di una concretizzazione della funzione sociale mediante il ricorso ai canoni dell'analisi dei costi e dei benefici generali, ha preso piede la proposta di considerare la funzione sociale della proprietà come direttiva collegata ai compiti di trasformazione che la carta costituzionale assegna alla repubblica, con speciale riguardo all'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2°. Si aggiunge che tale traduzione normativa acquista concretezza alla luce del riconoscimento del potenziale conflitto che intercorre tra la libera disposizione dei beni da parte dei privati e il perseguimento del programma costituzionale.

Senonché è agevole rilevare come l'accento posto sul momento della libera utilizzazione riecheggi il mito della proprietà assoluta, trascurando con ciò che la dottrina moderna abbia da tempo chiarito come la proprietà non sia assenza di limiti, ma sistema di limiti. Se si tiene conto di questa precisazione, si scorge che la funzionalizzazione

della proprietà polarizzata sulla mancanza di attribuzioni o sulla imposizione di condizioni per l'esercizio delle facoltà proprietarie non può attenere a queste ultime, ma a ciò che le nega.

Sotto il profilo delle idee politiche, questa lettura è estremistica, e quindi si pone al di fuori dello spirito compromesso che ha prodotto il testo costituzionale, perché rifiuta di scorgere i valori che si fondano sulle condotte economiche individuali con i quali gli altri valori vanno temperati. Inoltre, la scelta di collocare i valori costituzionalmente positivi, fuori dallo schema della proprietà civilistica, si da assicurare in ogni momento la priorità assoluta agli interessi di ordine collettivo rispetto agli interessi imputabili alla proprietà, non solo si pone in contrasto con il dettato e lo spirito della Costituzione, ma è incompatibile anche con gli schemi della c.d. economia sociale di mercato che sono gli unici, dopo il fallimento dei modelli pianificati, a essere disponibili per disegnare un modello economico sociale fortemente caratterizzato dal perseguimento del valore dell'uguaglianza. Infatti tali modelli prevedono tutti un sistema economico concorrenziale, e non può darsi concorrenza se non si riserva e si garantisce istituzionalmente che la gestione economica dei beni sia affidata per una porzione piuttosto larga a scelte individuali di tipo proprietario. Sotto un profilo logico invece lo scambio che si impone al concetto di funzione sociale attribuendola al limite anziché al diritto di proprietà, ne denuncia la fragilità concettuale.

In questo quadro parlare, a proposito della formula costituzionale, di una fortissima capacità di orientamento di tutti gli indirizzatari, siano essi soggetti pubblici o privati, è manifestamente eccessivo, se non altro perché non può darsi capacità di orientamento là ove manchi l'indicazione di una direzione precisa. Vero è che discutendo attorno a queste proposte la dottrina è pervenuta a individuare mano a mano gli ostacoli che insorgono sulla via di interpretazione costituzionalmente adeguata delle regole proprietarie.

Nella sua struttura lessicale l'art. 42 co. 2° Cost., pare affidare al legislatore il compito di promuovere la funzione sociale della proprietà. Questa prima lettura è confermata in sede di interpretazione storica che, come si vedrà tra breve, lascia scarsi dubbi sulle intenzioni del costituente. L'esistenza esplicita e specificamente voluta di una riserva di legge in materia di interventi conformativi della proprietà privata chiude il cerchio della possibili prospettive ermeneutiche. Al riguardo giova precisare che l'esistenza di una riserva di legge non è di ostacolo a operazioni interpretative che sviluppino valutazioni già espresse dal legislatore, mentre dovrebbe essere esclusa la creazione di norme di puro diritto giurisprudenziale, intese come regole che si ricollegano a nuclei valutativi non incorporati in norme di legge, ma che godono di riconoscimento in seno alla dottrina e alla giurisprudenza; con l'ulteriore precisazione tuttavia che questa riserva, come si vedrà meglio in seguito, riguarda solo l'ambito in cui è rilevante la conformazione politico-costituzionale della proprietà. Tenuto quindi presente che nell'ambito in cui si colloca il discorso che attiene alla nozione costituzionale di proprietà la riserva di legge dovrebbe consentire all'interprete di concretizzare valori normativi, ma non mai valori culturali e sociali, si deve rilevare come l'ostacolo maggiore del rappresentato dal significato che deve attribuirsi all'imputazione al legislatore del compito di conformare le proprietà «al fine di assicurarne la funzione sociale». La dottrina è tanto radicalmente convinta della necessità di adeguare categorie e regole civilistiche al dettato costituzionale, che ha trascurato sino a qui di indagare sulle possibili ragioni che hanno indotto il costituente a riservare al legislatore la competenza a conformare le posizioni proprietarie. Eppure è immediato rilevare che la *ratio* di una simile scelta non può coincidere con la volontà di impedire interventi arbitrari della P.A., già esclusi dal principio di legalità dell'azione amministrativa, né con l'esigenza di escludere che la funzione sociale potesse essere intesa come immediata regola di condotta dei proprietari o come limite alla loro legittimazione ad agire, perché sarebbe illogico imporre il dovere di conformarsi a ciò che non è ancora conformato.

Di conseguenza, il candidato più ovvio a integrare la *ratio* della scelta costituente è proprio il criterio di rendere inammissibile il ricorso alla funzione sociale come unica fonte di soluzione di una controversia da parte del giudice. In termini politici si potrebbe dire che il legislatore costituente, consapevole del carattere non indeterminabile, ma estremamente aperto del valore consacrato nella formula della funzione sociale, ne ha imputato la realizzazione al legislatore ordinario proprio per istituire uno speciale

filtro alla concretizzazione dei valori costituzionali. Se così fosse allora il principio della funzione sociale si distinguerebbe da altri valori costituzionali immediatamente fruibili dall'interprete in sede di impostazione dei problemi e di analisi delle loro soluzioni, perché è evidente che la squalificazione della valutazione giudiziale trascina con sé la squalificazione di un ruolo creativo da parte della riflessione di qualunque natura. Né possono persuadere i tentativi che sono stati copiosamente posti in essere di aggirare l'ostacolo attribuendo surrettiziamente all'interprete il compito di selezionare, in base a valutazioni assiologiche variamente argomentate, tra le numerosissime leggi che incidono sulla proprietà privata quelle che concretizzano una funzione sociale e conferendo a esse una latitudine di significati normativi che altrimenti non avrebbero. L'assegnazione al legislatore ordinario del compito di promuovere la funzione sociale vincola l'interprete a dedurre il significato della funzione sociale da una interpretazione sistematica estesa a tutta la legislazione che concerne la materia proprietaria.

In simili circostanze non stupisce che la ricerca di una interpretazione costituzionalmente adeguata della disciplina proprietaria si sia assestata in una blanda schizofrenia. Da un lato infatti è generalmente accettata la proclamazione che non sia legittima qualunque ricostruzione concettuale delle nozioni di proprietà operata in sede civilistica, se la medesima non sia aderente alle indicazioni costituzionali in tema di funzione sociale; dall'altro lato le indicazioni operative che si traggono da questa indicazione di metodo si riducono all'abbandono del concetto di limite alla proprietà privata, e dell'idea della sua eccezionalità. Vi è quindi materia per sospettare che la funzione più importante svolta dalla formula costituzionale sia stata quella di persuadere la dottrina ad abbandonare visioni della proprietà privata che non erano, se sono state mai, adeguate alla realtà normativa e a quella che si coglie nelle prassi amministrative e negli indirizzi giurisprudenziali.

Da ciò il prevalere di una interpretazione celebrativa della formula costituzionale che ne riscontra l'incarnazione ogni volta che il legislatore nel disciplinare l'uso di un determinato tipo di beni contraddica alla mitica onnipotenza proprietaria, ma lascia poi che ciascuna legge sia intesa nella sua logica settoriale.

Giova osservare in proposito che questa retorica innocua sottintende l'idea di ricollegare la funzione sociale ai beni anziché al diritto di proprietà. Che si tratti di una idea estranea, e anzi, opposta a quella accolta dal costituente, è dimostrato dal fatto che in riferimento ai beni, o, meglio, alla disciplina complessiva che regola la situazione di un certo tipo di beni, viene meno la distinzione tra dato esterno e dato strutturalmente interno alla proprietà e con ciò la funzione sociale dei beni garantita da una disciplina pubblicistica diviene una semplice variante verbale del vecchio concetto secondo cui le norme di diritto pubblico promuovono per definizione un interesse pubblico. Affermazione che, se non fosse imprecisa, sarebbe di assoluta banalità e che, almeno in quanto tale, non merita riedizioni di sorta. Né a salvare il legame tra la formula costituzionale e il suo rovesciamento, può sopperire l'osservazione che comunque la disciplina dei beni è sempre disciplina delle attività umane che su quei beni si svolgono e di conseguenza tale disciplina non può non incidere anche sulla situazione soggettiva di chi ne è civilisticamente titolare. La formula della funzione sociale infatti mantiene un qualche potenziale di significato solo se con essa si incide sulla struttura della situazione dominicale e non solo sulla sua estensione.

(A. Gambaro, *Il diritto di proprietà*, in *Trattato Cicu-Messineo-Mengoni*, Milano, 1995, p. 47 ss., note omesse).

(\* ) I materiali offerti in queste pagine si derivano dal secondo tomo di *Poteri dei privati e statuto della proprietà* (casa editrice S.e.a.m., Roma 2002), dove sono trattati gli argomenti che risultano dal circostanziato indice dell'opera

## INDICE DEL PRIMO VOLUME

### *Nozione e rilevanza costituzionale*

PREMESSA 7

#### CAPITOLO PRIMO

Per una definizione della proprietà 9

1.1 La proprietà nel vocabolario giuridico 9

1.2 La prospettiva costituzionale 20

1.3 Nel quadro dei diritti dell'uomo 22

1.4 Le *new properties* 29

#### CAPITOLO SECONDO

La proprietà nei modelli stranieri e attraverso la comparazione 45

2.1 La proprietà nei modelli stranieri notevoli 45

2.1.A) *Property* 45

2.1.B) *Propriété* 66

2.1.C) *Eigentum* 74

2.2 Lo *ius aedificandi* 79

2.3 L'espropriazione 92

2.4 Le immissioni 100

2.5 Diritti e rimedi in prospettiva comparatistica 107

2.6 Il *trust* 119

2.7 Trasferimento della proprietà e sistemi di pubblicità 125

2.8 Il numero chiuso dei diritti reali 140

471

#### CAPITOLO TERZO

La prospettiva dell'analisi economica 149

3.1 Un metodo di studio della proprietà. L'analisi economica del diritto 149

3.1.A) Introduzione 149

3.1.B) Le premesse dell'analisi economica del diritto:  
il teorema di Coase 151

3.1.C) Diritto di proprietà e teoria economica 161

3.1.D) Costi transattivi e disciplina della proprietà:  
la tesi di Posner 165

3.1.E) Costi transattivi e disciplina della proprietà:  
la tesi di Calabresi e Melamed 170

3.1.F) La letteratura successiva 178

3.1.G) Alcuni ripensamenti 180

3.2 I *property rights* nell'analisi economica 207

3.2.A) La prospettiva rimediale 207

3.2.B) Il matrimonio tra comparazione e analisi economica 210

3.2.C) In tema di *property rights* 228

3.3 Il numero chiuso dei diritti reali tra teoria economica e *property law* 235

3.4 Le *new properties* nell'analisi economica 252

#### CAPITOLO QUARTO

La funzione sociale della proprietà 257

4.1 La proprietà nella Costituzione repubblicana del 1948.

I lavori dell'Assemblea Costituente 257

4.2 Le diverse letture dell'art. 42 Cost. 262

4.3 Le garanzie costituzionali della proprietà privata 279

4.4 La funzione sociale della proprietà. Profili storici e ideologici 291

4.5 Proprietà privata ed espropriazione 297

4.6 L'occupazione acquisitiva 304

4.7 La funzione sociale e la «socialità» nella Costituzione 318

4.8 La funzione sociale e la Costituzione materiale 320  
 4.9 Gli statuti della proprietà e la disciplina dei beni 331  
 4.10 La funzione sociale alla vigilia del nuovo millennio 340  
 CAPITOLO QUINTO  
 La proprietà e le proprietà 357  
 5.1 La proprietà tra diritto soggettivo e interesse legittimo 357  
 5.2 La proprietà e le proprietà 365  
 5.3 La proprietà conformata e la proprietà vincolata 369  
 5.4 Titolarità individuale e fruizione collettiva (beni culturali e ambientali) 381  
 5.5 La proprietà edilizia 386  
 5.5.A) Le peculiarità della proprietà edilizia 386  
 5.5.B) Il bene «casa» e il diritto all'abitazione 389  
 5.5.C) La disciplina urbanistica ed edilizia 400  
 5.5.D) La proprietà dei suoli urbani 409  
 POTERI DEI PRIVATI E STATUTO DELLA PROPRIETÀ (I) ALPA, BESSONE e FUSARO  
 472  
 5.6 La proprietà agraria 412  
 5.6.A) La proprietà agraria e la disciplina del Codice civile 412  
 5.6.B) La proprietà agraria nella Costituzione 415  
 5.6.C) La legislazione speciale del primo dopoguerra:  
 la riforma agraria 423  
 5.6.D) L'accesso alla proprietà contadina e il diritto di prelazione  
 a favore dei coltivatori diretti 426  
 5.6.E) La tipizzazione dei contratti agrari 432  
 5.7 La proprietà dei gruppi 437  
 5.8 La proprietà fiduciaria 456  
 5.9 La proprietà-garanzia 465  
*Tavola delle abbreviazioni dei periodici italiani citati* 470

## INDICE DEL SECONDO VOLUME

### POTERI DEI PRIVATI E STATUTO DELLA PROPRIETÀ IL CODICE CIVILE E LE LEGGI SPECIALI

#### CAPITOLO PRIMO

Dal Codice napoleonico al modello contemporaneo 7  
 1.1 I poteri del proprietario nella definizione di «proprietà»  
 del codice napoleonico 7  
 1.2 Le definizioni di «proprietà» nei codici italiani preunitari 21  
 1.3 La proprietà nello statuto albertino 25  
 1.4 La disciplina della proprietà nel Codice civile italiano del 1865 29  
 1.5 Proprietà e impresa. La vicenda del conflitto tra proprietari  
 terrieri e imprenditori di trasporti ferroviari 45  
 1.6 Proprietà e intervento dello Stato. Le opere pubbliche  
 e i lavori pubblici 55  
 1.7 Le trasformazioni del diritto di proprietà: (a) La proprietà  
 come potere relativo, limitato dal diritto pubblico 60  
 1.8 (b) L'idea di «funzione sociale» della proprietà nelle elaborazioni  
 del socialismo giuridico 73

- 1.9 (c) La legislazione di guerra 83
- 1.10 (d) La funzione sociale nei testi costituzionali. La Costituzione di Weimar 87
- 1.11 Verso una nuova definizione di proprietà. L'interventismo corporativo e la codificazione del 1942 95
- 1.12 La legislazione speciale. Proprietà agraria e proprietà edilizia 115
- 1.13 L'evoluzione successiva 128

## CAPITOLO SECONDO

- Una vicenda da concettuale: il numero chiuso dei diritti reali 149
- 2.1 Introduzione 149
  - 2.2 La definizione di un dogma: la tesi di Venezian 152
  - 2.3 Il diritto di cacciare sul fondo altrui. Uso e servitù irregolari 156
  - 2.4 La trascrizione degli obblighi personali 171
  - 2.5 Il principio del numero chiuso dei diritti reali sullo sfondo della crisi del modello tradizionale di proprietà 183
  - 2.6 Convenzioni di lottizzazione, asservimenti, cessioni di cubatura 207
  - 2.7 La vicenda dei diritti reali nella dottrina recente 239

## CAPITOLO TERZO

- L'oggetto del diritto di proprietà 251
- 3.1 La nozione di oggetto del diritto di proprietà 251
  - 3.2 I limiti all'appropriazione 263
    - 3.2.A) *Res nullius*, caccia e pesca, le energie 263
    - 3.2.B) Lo statuto del corpo umano 268
    - 3.2.C) L'informazione, i programmi per elaboratori 271
    - 3.2.D) Suolo e sottosuolo 277
  - 3.3 L'ambiente come bene 290

## CAPITOLO QUARTO

- I limiti temporali al diritto di proprietà 301
- 4.1 La proprietà temporanea 301
  - 4.2 La multiproprietà 308

## CAPITOLO QUINTO

- Il contenuto dei poteri del proprietario 323
- 5.1 Le limitazioni nell'interesse pubblico 323
  - 5.2 La disciplina urbanistica ed edilizia 357
    - 5.2.A) Nozione e ambito dell'urbanistica 357
    - 5.2.B) La facoltà edificatoria 384
    - 5.2.C) Autonomia privata e disciplina urbanistica 394
  - 5.3 Il potere dei privati di vincolare la destinazione d'uso dei beni 414
  - 5.4 La legislazione vincolistica 423
  - 5.5 Immissioni e tutela della salute 430

*Tavola delle abbreviazioni dei periodici italiani citati* 446  
448