

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

III SOTTOCOMMISSIONE

RELAZIONE

del deputato **TAVIANI PAOLO EMILIO**

su

IL DIRITTO DI PROPRIETÀ

Quasi tutte le recenti Costituzioni dedicano almeno un articolo, e spesso più d'uno, all'argomento della proprietà (1).

È naturale che sia così, perché — se pure non si accetta la tesi estrema di chi pretende che l'intero corso della storia roti attorno all'unico perno dell'istituto della proprietà — è peraltro indiscutibile che questo istituto e le norme che lo regolano sono fondamentali nella vita economica e nell'organizzazione sociale d'un popolo.

Anche nella Costituzione della repubblica italiana — nonostante la desideriamo tale, da lasciare ampi poteri a quelle che saranno le prossime assemblee legislative — i principi generali intorno all'istituto della proprietà devono avere il loro giusto posto.

(1) Cfr., fra le altre: Costituzione del Reich del 1919, articoli 153-156; Estonia (1920), articolo 24; Polonia (1921), articolo 99; Danzica (1922), articoli 111-112; Grecia (1927), articoli 19-20; Cecoslovacchia (1930), articolo 109; Repubblica Spagnola (1931), articoli 44-45; Portogallo, articoli 11-13; U. R. S. S. (1936), articoli 5-10; Rumenia (1938), articoli 16-18; Irlanda, articolo 45; Lituania (1938), articolo 51; Jugoslavia (1945), articoli 14-19; Messico (1917), articolo 27; Honduras (1924), articolo 67; Cile (1925), articolo 10; Ecuador (1929), articolo 151; Domenicana (1929), articolo 6; Costituzione provvisoria della Cina (1931), articolo 17, e successiva Costituzione della Cina (1936), articoli 117-119; Perù (1933), articoli 29, 34, 38, 47; Uruguay (1934), articolo 33; Columbia (1936), articolo 10; Venezuela (1936), articolo 32; Brasile (1937), articoli 148, 154, 155; Giappone (progetto del 1946), articolo 27.

Non parlano della proprietà le seguenti recenti Costituzioni: Austria (1920); Turchia (1924); Lettonia (1932); Polonia (1936). In queste, peraltro, non v'è alcun cenno all'ordinamento della vita economica, al di fuori del capitolo riguardante le finanze dello Stato. Nella costituzione della Finlandia (1919) compare un fugace accenno alla protezione della proprietà nell'articolo 6.

Riconoscimento del diritto di proprietà privata. — L'esigenza della proprietà privata si collega alla libertà della persona umana. Soltanto rifacendoci a questo legame possiamo ritrovare la ragione dell'universalità e della naturalità del principio della proprietà personale.

Occupazione, eredità, lavoro possono costituire volta a volta un titolo d'accesso alla proprietà privata, ma la primitiva fondamentale giustificazione di questo diritto poggia sul dovere che l'uomo ha di conservarsi e perfezionarsi, onde svolgere la propria missione, e sul diritto di adempiere libero e indipendente a tale dovere.

Senza l'uso dei beni l'uomo non potrebbe conservarsi, né perfezionarsi. Senza l'appropriazione personale — che implica la facoltà di usare e disporre delle cose nel modo liberamente scelto, nonché il prolungamento nel tempo di tale facoltà — l'uomo non potrebbe adempiere ai suoi compiti di conservazione e perfezionamento, se non perdendo la libertà e l'indipendenza, e quindi, in definitiva, giacché libertà e indipendenza sono necessarie alla pienezza del suo essere, avvilendosi e menomandosi. La contraddizione è evidente: l'uomo si menomerebbe in un vincolo di soggezione, nell'atto stesso di perfezionarsi; nell'atto stesso di conservarsi, si disperderebbe nella collettività.

È dunque a questo scopo — allo scopo di garantire la libertà e l'affermazione della persona — che la costituzione deve riconoscere e garantire la proprietà privata; ma essa deve ben precisare che è la proprietà privata frutto di lavoro e di risparmio che si riconosce e garantisce, non quella frutto di speculazione o di sopruso, la quale, anziché favorire la libertà e l'affermazione della persona umana, la avvilisce e ne determina lo sfruttamento.

Perciò il primo enunciato che il relatore propone per la Costituzione della Repubblica Italiana è il seguente: « *Allo scopo di garantire la libertà e l'affermazione della persona viene riconosciuta e garantita la proprietà privata frutto del lavoro e del risparmio* ».

Questa definizione, senza esporre diffusamente (come fanno, per esempio, le Costituzioni della Dominicana (art. 6) e dell'Irlanda (art. 45), che la proprietà è un diritto naturale, inerente alla persona umana e anteriore alla legge positiva, fissa peraltro le sue ragioni essenziali, che non sono subordinate, né subordinabili, a ulteriori garanzie di disposizioni legislative.

Funzione personale e sociale della proprietà privata. — Come s'è accennato, la proprietà privata risponde alla natura delle cose, in quanto e solo in quanto mira a garantire la libertà e a permettere l'affermazione della persona umana. Ma la persona umana non è sola su questa terra: essa è vincolata e dipende da tutti i suoi simili. La persona non può svolgere la sua missione senza il concorso delle comunità che la circondano e la aiutano a realizzare il suo destino personale. D'altra parte non va dimenticato che alla base dell'ordine naturale dell'economia sta non soltanto il diritto di appropriazione privata, ma il diritto di tutti all'uso comune dei beni. La destinazione dei beni della terra all'uso comune è primaria rispetto al diritto di proprietà privata. Quindi la proprietà privata — fermo restando il suo carattere privato — assume una duplice funzione: personale e sociale. Personale, in quanto a fondamento di essa sta l'esigenza di garantire la libertà e l'affermazione della persona; sociale, in quanto l'affermazione della persona umana non è concepibile al di fuori della società, senza il concorso della società, e in quanto è primaria la destinazione dei beni materiali a vantaggio di tutti gli uomini.

Di qui la definizione: il diritto di proprietà privata ha una funzione personale e una funzione sociale. Essa contempera con l'aspetto personalistico dell'istituto della proprietà privata — affermato, di solito, dalle Costituzioni di intonazione liberale, specie del secolo scorso — l'aspetto sociale, esplicitamente affermato, fra le altre, dalle Costituzioni della Germania di Weimar (« La proprietà comporta obblighi. Il suo uso deve essere allo stesso tempo un servizio reso all'interesse generale », art. 153); del Perù del 1933 (« La proprietà deve usarsi in armonia con l'interesse sociale », art. 34); della Columbia del 1936 (« La proprietà è una funzione sociale che implica obbligazioni », art. 10); della Lituania del 1938 (« La proprietà privata obbliga il proprietario a conciliare il godimento della proprietà con gli interessi dello Stato »); ecc., ecc.

Per i beni di natura personale e sociale non contrastano. Per i beni economici, invece, l'occupazione implica esclusione, e perciò: è necessario, da un lato, un ordine istituzionale per garantire la funzione personale della proprietà; d'altro lato, è necessario un ordine istituzionale per garantirne la funzione sociale, affinché la funzione personale non degeneri nell'esplicazione d'uno

sfrenato egoismo. Questa esplicazione non solo conculcherebbe il diritto delle altre persone alla propria affermazione, ma, anche per il protagonista, si risolverebbe in un potenziamento effimero, in una parvenza di forza, in una illusione materialistica, poiché — al di fuori dell'armonia sociale — la persona umana, chiusa nel proprio egoismo, anziché affermarsi, s'ingrettisce e isterilisce.

L'ordine istituzionale deve tener conto, non soltanto della funzione sociale della proprietà, e quindi della sua corrispondenza alle esigenze del bene comune, ma anche del principio che la proprietà privata non è un privilegio a disposizione di pochi, bensì tutti i cittadini hanno il diritto di potervi accedere. Questo diritto deve essere tanto più affermato e garantito in una nazione povera di ricchezze naturali come l'Italia, dove, con un regime di assoluto privatismo, la possibilità di accesso alla proprietà finirebbe per essere riservata a una classe ristretta di cittadini.

Il principio che tutti i cittadini hanno il diritto di accedere alla proprietà privata con il lavoro e il risparmio è espresso anche nel progetto della Costituzione francese, laddove sancisce: « Ciascuno deve potervi (alla proprietà) accedere con il lavoro e il risparmio ». Questo enunciato si integra, nel progetto della Costituzione francese, con quello che stabilisce non potersi esercitare il diritto di proprietà « contrariamente alla utilità sociale o in modo da recare pregiudizio alla sicurezza, alla libertà, alla esistenza ed alla proprietà altrui ». Ora tutto ciò, secondo il relatore, non basta ancora; infatti con ciò sono previsti dei limiti che impediscono il pregiudizio di determinati diritti altrui; mentre la legge non deve soltanto fissare dei limiti in vista della funzione sociale della proprietà e della possibilità per tutti di accedervi, ma, in vista di tali finalità, deve anche sancire le norme che regolino l'acquisto, il trasferimento e il godimento dei beni.

Il relatore perciò propone: « *Allo scopo di garantire la funzione personale e sociale della proprietà privata e la possibilità per tutti di accedervi con il lavoro e con il risparmio, la legge determinerà le norme che ne regolano l'acquisto e il trasferimento, i limiti di estensione e le modalità di godimento* ».

In questo enunciato è chiara l'intenzione di rimettere alla legge ed esclusivamente alla legge il compito di fissare i limiti della proprietà privata.

Una disposizione come quella del progetto francese (« il diritto di proprietà non

potrà essere esercitato contrariamente all'utilità sociale, ecc. ») potrebbe permettere, nella sua concreta applicazione, gravi arbitri del potere esecutivo e di quello giudiziario.

Il concetto per cui soltanto la legge può porre dei limiti alla proprietà privata è testualmente espresso al 1° comma dell'articolo 109 della Costituzione del 1930 della Cecoslovacchia e implicitamente in quasi tutte le Costituzioni. Al relatore pare che tale concetto risulti abbastanza chiaramente dall'enunciato proposto. Comunque si potrà discutere sull'opportunità di inserirvi l'inciso: « e soltanto la legge » (determinerà, ecc.); oppure di aggiungere un altro enunciato che affermi « soltanto la legge può porre dei limiti alla proprietà privata », ciò che equivale a dire che « entro i limiti stabiliti dalla legge il diritto di proprietà privata è inviolabile ». Soltanto in questo senso può ricomparire quell'aggettivo « inviolabile » tanto caro alle Costituzioni del secolo scorso e che lo stesso progetto francese riproduce, togliendogli peraltro qualsiasi significato, dal momento che limita il diritto di proprietà ai beni garantiti dalla legge.

Al relatore pare che questo termine « inviolabile » possa anche ricomparire nella nostra Costituzione, solo a patto che sia ben precisato che l'inviolabilità si intende entro i limiti e subordinatamente alle norme stabilite dalla legge in vista degli scopi sopra indicati: garantire la funzione personale e la funzione sociale della proprietà, nonché la possibilità per tutti di accedervi con il lavoro e con il risparmio.

* * *

Proprietà collettiva. — Un ordine istituzionale, che garantisca la funzione sociale della proprietà e la possibilità per tutti i cittadini di accedervi con il lavoro e il risparmio, non soltanto significa la regolamentazione e il controllo sul campo privato da parte della comunità, ma può anche importare il diretto intervento di quest'ultima e il ricorso alla proprietà collettiva, qualora sia impossibile altrimenti coordinare gli interessi dei singoli proprietari nell'armonia degli interessi di tutti i membri della comunità. Tale ricorso appare particolarmente indispensabile per evitare situazioni di privilegio o di monopolio in mano di privati e per realizzare una più equa e conveniente prestazione dei servizi e distribuzione dei prodotti in determinati settori economici di delicata importanza per l'interesse pubblico. La collettivizzazione può dunque av-

venire o per interi settori dell'attività produttiva e mercantile, o per determinati beni o imprese. In ogni caso però la riserva o l'attribuzione alla proprietà collettiva deve essere espressamente sancita dalla legge.

Il relatore propone perciò i seguenti enunciati: « Quando lo impongano le esigenze del bene comune, al fine di evitare situazioni di privilegio o di monopolio privato e di ottenere una più equa e conveniente prestazione dei servizi e distribuzione dei prodotti, la legge può riservare alla proprietà collettiva — dello Stato, delle regioni, dei comuni o di altri enti di diritto pubblico — le imprese e i beni di determinati e delimitati settori dell'attività economica. Sempre in conformità agli scopi indicati, la legge può trasferire alla collettività la proprietà di singole imprese e di beni determinati ».

Parlando di proprietà collettiva, il relatore ha voluto specificare: « dello Stato, delle regioni, dei comuni o di altri enti di diritto pubblico », per sottolineare che non deve intendersi per proprietà collettiva soltanto la proprietà dello Stato, ma anche quella degli enti intermedi fra lo Stato e la persona.

L'attribuzione della proprietà di beni o imprese alla collettività richiama alla mente il problema dell'espropriazione. Sia che avvenga per i motivi indicati negli enunciati precedenti, sia che avvenga per altre cause di pubblica utilità, essa deve comportare sempre un giusto indennizzo, affinché il diritto di proprietà privata sia salvaguardato nella sua essenza e nella sua portata. Il relatore ritiene che — come già quasi tutte le Costituzioni recenti (per esempio: Cecoslovacchia, art. 109; Grecia, art. 19; Spagna repubblicana, art. 44; Lituania, art. 51; progetto francese, art. 35, ecc., ecc.) — anche quella della repubblica italiana debba sancire che: « L'espropriazione si attua solo contro giusto indennizzo ».

Questo enunciato, posto immediatamente di seguito a quello che parla del trasferimento alla collettività di determinati beni e imprese, potrebbe apparire come avente un valore limitato a quei soli casi di trasferimenti, il che non è affatto nelle intenzioni del relatore.

Potrà perciò essere oggetto di discussione se sia opportuno, per maggior chiarezza, aggiungere al termine « espropriazione » l'aggettivo « qualsiasi ».

* * *

Trasmissione ereditaria. — Dal diritto che ha l'uomo di far propri nel tempo i frutti del suo lavoro e del suo risparmio e dalla

naturale solidarietà che lo lega alla comunità familiare, deriva il diritto di trasmissione ereditaria, il quale altro non è, pertanto, che un particolare aspetto del diritto di proprietà.

In relazione al fatto che l'uomo ha interessi limitati nel tempo e che, d'altra parte, occorre evitare che la possibilità di ricevere intatto il patrimonio accumulato con il lavoro altrui renda meno sentito, specie in chi già dispone di mezzi materiali, il dovere di assumere la responsabilità di un lavoro, risponde a giustizia che i beni di proprietà privata siano trasmissibili ad altri solo con limitazioni determinate dalla legge.

Nei casi poi in cui motivi di giustizia sociale esigano di correggere l'esistente ripartizione dei beni oggetto di proprietà privata, una conciliazione degli interessi di ogni singolo proprietario con l'interesse generale può essere ottenuta rinviando tale correzione al momento in cui la proprietà dei beni si trasferisce per successione o per donazione.

Molteplici elementi legittimano quindi il trasferimento alla comunità di una parte dei beni che sono oggetto di trapasso a titolo gratuito.

Molte Costituzioni non accennano alla trasmissione ereditaria, evidentemente ritenendo implicito il riconoscimento di tale diritto nel riconoscimento del diritto di proprietà privata. Qualche Costituzione dichiara semplicemente che il diritto di trasmissione ereditaria è garantito.

La Costituzione di Weimar dice esplicitamente, all'articolo 153, che « il diritto di successione è garantito nei limiti del diritto civile » e aggiunge: « la parte che lo Stato preleva sulle successioni è determinata dalla legge ».

Alla luce delle considerazioni iniziali sul presente argomento il relatore ritiene che questi due concetti fissino con esattezza la portata e i termini del diritto di successione, ma che sia peraltro opportuno accennare più specificamente ai due modi attraverso cui tale diritto si esplica: la successione per legge nell'ambito della famiglia e quella per testamento. E perciò propone i seguenti enunciati: « Il diritto di trasmissione ereditaria è garantito. Spetta alla legge stabilire le norme e i limiti, sia della successione nell'ambito della famiglia sia di quella testamentaria. Spetta pure alla legge determinare la parte che lo Stato preleva sulle eredità ».

* * *

Proprietà della terra. — Con altra legge l'Assemblea Costituente affronterà il problema della riforma agraria. Nella costitu-

zione, tuttavia, pare debbano essere inseriti alcuni principi fondamentali, per i quali si riconosca alla repubblica il diritto di « controllare la ripartizione e l'utilizzazione del suolo, intervenendo al fine di svilupparne e potenziarne il rendimento nell'interesse di tutto il popolo; al fine di assicurare a ogni famiglia un'abitazione sana e indipendente » e (in conformità al principio per cui ogni cittadino deve poter accedere alla proprietà privata con il lavoro e il risparmio) « al fine di garantire a ognuno, che ne abbia la capacità e i mezzi, la possibilità di accedere alla proprietà della terra che coltiva ».

Ma, in un territorio densamente popolato come l'Italia, sarebbe illusorio sancire una garanzia di questo genere, senza porre dei limiti all'estensione delle proprietà terriere. Se si vuole che tutti, o il maggior numero possibile dei contadini italiani, siano proprietari, è evidentemente necessario frazionare le grandi proprietà fondiari oggi esistenti e impedire che per l'avvenire se ne formino di nuove. E questo non si potrà ottenere, se la legge non fisserà un limite massimo, o in misura di superficie o in cifre di imponibile, oltre il quale non sia possibile estendere la proprietà della terra. Queste considerazioni si sintetizzano nell'enunciato: « La repubblica impedirà l'esistenza e la formazione di grandi proprietà fondiari. Il limite massimo della proprietà fondiaria privata sarà fissato dalla legge ».

Resta inteso che, nel fissare questo limite massimo, la repubblica dovrà tener conto, non soltanto dello scopo di aprire a ognuno la possibilità di accedere alla proprietà della terra che coltiva, ma anche di quello del maggior rendimento possibile nell'interesse di tutto il popolo. Evidentemente non sempre queste due finalità sono convergenti o parallele. Ma ciò non toglie che dell'una e dell'altra la legge debba tener conto.

Tale concetto pare al relatore chiaramente affermato collegando gli ultimi enunciati ai precedenti con l'espressione: « A questi scopi lo Stato impedirà, ecc. », cioè in vista di tutto, gli scopi dell'enunciato precedente, e non soltanto in vista dell'ultimo scopo esposto.

È pure opportuno aggiungere che il relatore non intende il limite massimo della proprietà fondiaria in senso rigido e univoco per tutto il territorio nazionale; bensì ritiene che lo si debba fissare con criteri che tengano conto della varietà dei caratteri regionali, della natura dei terreni e del genere delle colture.

Il relatore peraltro ritiene che quella precisazione, per quanto importantissima e appunto in quanto tale, si imponga con sufficiente evidenza, che basti accennarvi nella relazione del progetto sulla Costituzione e non sia necessario inserirla nel testo costituzionale.

Qualcosa di simile alla prima parte di tutto l'articolo proposto si trova già nella Costituzione di Weimar (art. 155), mentre l'ultimo capoverso è riprodotto dalla recente Costituzione jugoslava (art. 19):

Questi ultimi enunciati potranno a taluni apparire arditi, ma al relatore sembrano necessari in una Costituzione che voglia dare alla nuova repubblica italiana quell'aspetto di rinnovamento sociale che il popolo, costituendola, ha mostrato chiaramente di reclamare.

ARTICOLI PROPOSTI

ART. ...

Allo scopo di garantire la libertà e l'affermazione della persona viene riconosciuta e garantita la proprietà privata frutto del lavoro e del risparmio.

Allo scopo di garantire la funzione personale e la funzione sociale della proprietà privata e la possibilità per tutti di accedervi con il lavoro e con il risparmio, la legge determinerà le norme che ne regolano l'acquisto e il trasferimento, i limiti di estensione, e le modalità di godimento.

Quando lo impongano le esigenze del bene comune, al fine di evitare situazioni di

privilegio o di monopolio privato e di ottenere una più equa e conveniente prestazione dei servizi e distribuzione dei prodotti, la legge può riservare alla proprietà collettiva — dello Stato, delle regioni, dei comuni o di altri enti di diritto pubblico — le imprese e i beni di determinati e delimitati settori dell'attività economica. Sempre in conformità agli scopi indicati la legge può trasferire alla collettività la proprietà di imprese o beni determinati.

L'espropriazione si attua solo contro giusto indennizzo.

ART. ...

Il diritto di trasmissione ereditaria è garantito. Spetta alla legge stabilire le norme e i limiti sia della successione nell'ambito della famiglia sia di quella testamentaria. Spetta pure alla legge determinare la parte che lo Stato preleva sulle eredità.

ART. ...

La repubblica ha il diritto di controllare la ripartizione e l'utilizzazione del suolo, intervenendo al fine di svilupparne e potenziarne il rendimento nell'interesse di tutto il popolo; al fine di assicurare a ogni famiglia una abitazione sana e indipendente; al fine di garantire a ognuno — che ne abbia la capacità e i mezzi — la possibilità di accedere alla proprietà della terra che coltiva.

A questi scopi la repubblica impedirà l'esistenza e la formazione di grandi proprietà fondiariae. Il limite massimo della proprietà fondiaria privata sarà fissato dalla legge.