

GIAN GALEAZZO STENDARDI

PROPRIETÀ, PROGRAMMAZIONE, PIANIFICAZIONE:
OPPORTUNITÀ DI UNA DELEGIFERAZIONE

SOMMARIO: 1. Progressiva inefficacia degli ordinamenti giuridici. — 2. Modificazione dei criteri di produzione delle norme. — 3. Sistemi per ridurre l'intervento degli ordinamenti giuridici. — 4. Programmazione e pianificazione come istituti in contrasto con tale riduzione. — 5. La pianificazione come istituto che postula l'incremento della normativa. — 6. Applicazione ad uso della proprietà privata.

1. Una delle ragioni che rendono gli ordinamenti giuridici esistenti sempre più difficilmente adattabili alle esigenze contemporanee e, quindi, sempre meno produttivi di conseguenze efficaci, è costituita dal fatto che gli ordinamenti stessi sono stati concepiti e costruiti da e per un mondo e una società in cui gli utenti erano poco numerosi e, in particolar modo, limitati, proprio nei campi in cui la celerità costituiva un requisito essenziale per la loro efficacia.

Una volta che al numero limitato di utenti sia andato sostituendosi progressivamente, ma inarrestabilmente, un numero sempre più elevato, gli ordinamenti stessi sono entrati in crisi, a nulla servendo l'aumento degli addetti ai lavori, dato che le difficoltà nascevano non tanto dal rapporto fra utenti e fornitori del servizio, quanto dallo schema logico su cui gli ordinamenti avevano forgiato gli istituti e questi avevano operato.

Citeremo alcuni esempi:

a) L'Assemblea annuale dei soci di una società per azioni, per l'esame e l'approvazione del bilancio, è istituto che consente il più ampio dibattito possibile fra gli interessati circa le vicende e gli indirizzi della società stessa. L'Assemblea è quindi un organismo indispensabile, il cui funzionamento, però, diviene sempre più difficile man mano che aumenta il numero dei suoi componenti. Certamente una Assemblea di 20 Soci può funzionare bene; una Assemblea di 200 Soci darà luogo a dei problemi di funzionamento ma un'Assemblea di 20.000 Soci è assolutamente impensabile, anche perché non esisterebbe luogo capace di contenerla.

Non solo, ma l'effetto che l'esposizione delle opinioni dei singoli soci può avere sugli altri (effetto di cui la giurisprudenza ordinaria amministrativa ha tenuto largo conto nelle sue decisioni riguardanti

la legittimità o illegittimità della partecipazione ai lavori assembleari ad opera di un soggetto) scompare totalmente, quando vi sia un numero particolarmente elevato di partecipanti. In tal modo Assemblee di società per azioni aventi un numero di Soci di quell'ordine di grandezza sono possibili solo in quanto i Soci non vi partecipino o vi partecipino solo i portatori di un numero elevatissimo di deleghe, si da ridurre il numero dei partecipanti da una misura non funzionale ad una misura funzionale.

Questa prospettiva, di per sé sola, indica come venga così frustrato lo scopo sostanziale dell'Assemblea, che è proprio quello dello scambio di opinioni fra tutti gli interessati sull'andamento della gestione societaria.

b) Molte volte si è visto nei film e si è letto nei romanzi dell'intervento del tutore dell'ordine che risolve in maniera spiccia, ma efficace, qualche piccolo problema di turbativa della pace pubblica, trattenendo per una notte in guardina l'ubriaco molesto, e rimettendolo in libertà il giorno dopo, a sbornia smaltita. Questo tipo di provvedimento postula solo che il numero degli ubriachi sia tale da poter essere contenuto nella disponibilità di celle di un corpo di polizia. Ma se gli ubriachi di una città sono migliaia, non vi sono celle sufficienti e, quindi, il sistema non può più funzionare.

c) Il processo penale richiede garanzie per l'imputato, anche sotto il profilo della celerità degli accertamenti e delle pronunce. Ciò può essere conseguito con l'applicazione delle norme esistenti, a condizione che il numero degli imputati non vada al di là di quella che possa essere la capacità materiale, delle strutture e delle persone, di svolgere, nei tempi brevi necessari, le loro incombenze, ma, una volta che il numero degli imputati diventi così elevato da rendere necessario l'impiego di moltissimo tempo solo per l'espletamento delle funzioni pregiudiziali, ancorché elementari, allora quella esigenza di sollecitudine, che pure le norme esistenti hanno appagato, viene disattesa proprio in funzione del numero dei soggetti cui contestualmente si devono applicare le norme stesse.

d) Il procedimento giurisdizionale amministrativo è costruito in modo logico e funzionale in previsione dell'esistenza di un certo numero di atti dell'Amministrazione suscettibili del controllo giurisdizionale. Ma quando gli interventi dell'Amm.ne nella vita di tutti i giorni aumentano sempre di più sino ad investire quasi tutti o tutti

gli aspetti dell'esistenza del singolo, allora le controversie possibili aumentano a dismisura, fino a rendere inefficaci quegli strumenti che, in circostanze numeriche diverse, avevano dato dimostrazione di efficienza e validità.

2. Di fronte a questa situazione si presenta la necessità di modificare i criteri mediante i quali si sono creati e si sono approvati determinati istituti giuridici. Gli interventi possibili sono di diverso genere: a) la riduzione delle aree di intervento dell'ordinamento giuridico nella vita dei singoli; b) la creazione di nuovi sistemi per disciplinare gli interventi dell'ordinamento stesso c) la limitazione degli interventi normativi secondo lo schema di tipo tradizionale a quei casi di particolare rilevanza o nei quali sussista ancora un equilibrio fra utenza e capacità di rendimento del servizio.

3. L'ambito di riduzione dell'intervento dell'ordinamento giuridico nella vita dei singoli soggetti può avvenire attraverso differenti sistemi.

Innanzitutto mediante la « banalizzazione » di molti comportamenti, sino ad ora ritenuti bisognosi dell'intervento dell'ordinamento stesso, e che possono, invece, essere lasciati, con maggior efficacia e migliori risultati, o privi di una disciplina generale, od affidati ad una disciplina frutto della libera scelta degli interessati; con la concentrazione dei sistemi normativi in testi unici coordinati e razionalizzati in modo da togliere dalle leggi « il troppo e il vano »; con l'introduzione di sistemi di automatismo, per cui sia richiesto sempre meno l'intervento del potere giurisdizionale, e sempre più a determinate situazioni, che l'ordinamento ritiene di dover vincolare, corrispondano conseguenze negative automatiche; con l'attribuzione sempre maggiore ai singoli di un potere di autoregolamentazione dei rapporti di natura pattizia; col riconoscimento ai singoli di un maggior potere contrattuale nei confronti dell'Amministrazione, e di un numero più elevato di posizioni in cui si trovi ad essere in condizioni di parità nei confronti dell'Amministrazione e non di sottoposizione.

a) La banalizzazione è uno strumento il cui impiego risulta necessario proprio in considerazione del fatto che moltissimi comportamenti, di cui in precedenza si era ritenuta necessaria la regolamentazione, col passare del tempo, o per effetto di nuove tecniche,

o in conseguenza dell'adozione di differenti concezioni, sono divenuti così poco rilevanti da poter essere esclusi dalla normativa ed affidati, se del caso, eventualmente, alla pura e semplice disciplina formalizzata in sede di rapporto contrattualmente disciplinato.

b) Appare, parimenti, strumento necessario da usare, la formazione dei testi unici. Dopo aver constatato la tendenza costante alla « decodificazione » ora si mostra ancor più necessaria una ricostruzione del sistema di « codici », cioè di un sistema organico di norme che investa tutto un settore, in modo tale da evitare le anomalie, le discordie e le interferenze fra norme di diverso tipo aventi per oggetto la medesima attività e per destinatari i medesimi soggetti, da rendere comprensibile la lettura, agevole l'inquadramento normativo generale del fenomeno, più pronta l'opera interpretativa dell'operatore del diritto.

c) I sistemi di automatismo di cui si considera necessaria una sempre più estesa applicazione sono quelli che fanno derivare direttamente da determinate premesse particolari conseguenze, senza bisogno di un accertamento (sia esso in sede amministrativa o contenziosa), sì che, poste determinate premesse, ne discendano automaticamente e senza necessità di altre operazioni, determinate conseguenze. Esempio tipico di questo è la nullità *ex lege* di atti quando gli stessi siano compiuti in presenza o in mancanza di determinati requisiti, considerati determinanti per la nullità o per la validità del negozio giuridico stesso.

d) Come già visto molte materie già in precedenza disciplinate dal legislatore, possono essere « banalizzate », affidandole eventualmente alla regolamentazione che scaturisce dal contratto.

L'ambito di applicazione del contratto dovrebbe essere sempre più esteso, riducendo così la rilevanza dell'intervento normativo come sistema di prescrizione generale di comportamenti. A ciò servirebbe una sempre più estesa ammissibilità dei patti in deroga alle prescrizioni di legge.

e) Per aumentare la possibilità di autoregolamentazione dei rapporti e di riduzione, quindi, dell'attività normativa, è necessario giungere ad una disciplina dei rapporti tra privati e Amministrazione in cui sia esteso il numero delle situazioni in cui Amministrazione e privati siano posti su un piano di parità, in modo tale da consentire loro di stipulare accordi che siano effettivamente il risultato di una

trattativa tra contraenti di pari forza, e siano estese le ipotesi di affidamento all'opera di Collegi Arbitrali della soluzione delle controversie.

4. È in conflitto con l'esigenza di delegiferazione, la soluzione, sino ad ora prospettata, di introduzione, prima, e di allargamento, poi, della programmazione e della pianificazione.

È nozione di comune esperienza che ogni soggetto, nel suo agire, compie opera di programmazione, individuando risultati da conseguire, mezzi da impiegare per conseguirli, tempi da rispettare nell'impiego di tali mezzi. Di per sé, quindi, la programmazione, rientra fra le attività naturali ed inevitabili dell'uomo.

Ma la sua esistenza assume un rilievo particolare quando: a) il programma è fatto da altri; b) è a lui imposto, perché, in quel momento, sorge il problema delle risorse che possono essere impiegate quando il programma non sia realizzato da uno dei soggetti necessariamente coinvolti ed investiti, e sino a qual limite detto soggetto possa essere costretto ad eseguirlo.

È in quel momento che il programma, se intende essere tale, deve disporre di strumenti idonei ad operare coattivamente, conducendo a conseguenze negative od afflittive il soggetto che se ne distacchi. Quindi si verificherà, per l'esigenza della sussistenza stessa del programma, l'emanazione di una serie di prescrizioni normative, tanto più numerose e dettagliate quanto maggiore sia l'esigenza di realizzare concretamente detta programmazione. Saranno non solo norme destinate a regolare l'azione, ma anche norme creative di conseguenze negative per chi non dovesse dare esecuzione al programma. Senza queste norme lo stesso concetto di programma verrebbe ad essere vanificato.

A maggior ragione ciò varrà per la pianificazione: il piano ha un significato solo in quanto venga attuato da tutti i destinatari nei modi, tempi e forme prestabiliti. È sufficiente una sola variante introdotta arbitrariamente per vanificare integralmente il piano.

5. La pianificazione, comunque attuata, si pone concettualmente in conflitto non solo con la tendenza, ma, addirittura, con l'esigenza della delegiferazione. Infatti una pianificazione è tanto più efficace quanto più è complessa e ricca di regole che, direttamente o indirettamente, concorrano alla sua realizzazione. In tal modo l'in-

tervento del pubblico potere decisorio diviene determinante, e realizza quella situazione in cui non soltanto l'Amm.ne è in una condizione di supremazia, ma, addirittura, i pubblici poteri stabiliscono limiti, modi e forme in cui persino i più elementari diritti dei cittadini possono essere realizzati. Assume, quindi, un notevole rilievo la considerazione che, ove si ritenga indispensabile il ricorso alla pianificazione, questa potrà essere esclusivamente, per rispondere alle esigenze di riduzione dell'intervento del legislatore nella vita di tutti, il risultato della soluzione, già precedentemente indicata, consistente nella contrattazione fra le parti in condizioni di parità.

Il piano non potrà essere soltanto sottoposto ad un esame degli interessati i quali abbiano il potere di fare le proprie osservazioni, fermo restando il potere dell'Amm.ne di decidere su tali osservazioni, ma dovrà essere frutto di una contrattazione intercorsa tra gli interessati e l'Amm.ne, in cui vi sia una totale parità di condizioni, in modo che il risultato sia quello di un accordo delle volontà e non del prevalere di una volontà sull'altra.

Solo in questo modo, riconducendo la pianificazione nell'ambito di un rapporto di tipo contrattuale, con la previsione, persino, di un sistema di arbitrato per superare i punti di contrasto per i quali non sia possibile giungere ad un'intesa ad opera delle parti, si darà luogo ad un'effettiva modificazione della situazione attuale, e ad un reale adeguamento dei sistemi giuridici alle esigenze contemporanee, che impongono una riduzione dell'intromissione normativa e l'aumento del potere discrezionale dei singoli soggetti.

6. Quanto sopra esposto trova il suo più necessario campo di applicazione nel diritto di proprietà privata. L'incremento delle norme disciplinatrici del contenuto del diritto e del suo esercizio ha condotto a restringerne l'area di espansione in maniera tale da farlo comparire quasi come una pura e semplice espressione verbale, priva di effettivo contenuto che non sia quello costituito da obblighi. Vi è quindi una concreta esigenza di delegiferazione sull'argomento: la proprietà, per essere tale, ha bisogno di essere libera; l'unica forma di programmazione generale e, talvolta, di pianificazione, cui può essere ricondotta, è quella di tipo « contrattuale » in cui sia possibile ottenere la tutela e il contemperamento di reciproci interessi, perché, diversamente, si realizzerebbe quel sistema di compressione della proprietà che va ben oltre il limite della « funzione sociale », considerata come

caratteristica contemporanea del diritto di proprietà stesso. Tale funzione sociale esprime il dovere di partecipare alla soddisfazione di interessi generali, ma non può essere estesa sino al punto di far venir meno l'effettivo contenuto del diritto.

L'art. 17 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo, approvata all'unanimità da tutti gli Stati aderenti all'ONU, sancisce che: « Ogni individuo ha diritto di avere una proprietà personale o in comune con altri. Nessun individuo può essere arbitrariamente privato della sua proprietà ».

Se, attraverso l'infittirsi delle prescrizioni dirette o indirette sulle modalità di esercizio e di uso di questo diritto, lo stesso viene ridotto ad una pura espressione letteraria, il principio generale stesso è violato, con danno diretto ed immediato anche di quella funzione sociale, che pure si è voluta ricondurre al contenuto del concetto di proprietà.