

EDITORIALE

IL DEMANIO COSTITUZIONALE A DIFESA DELLO STATO COMUNITÀ DAGLI ATTACCHI SPECULATIVI DEI MERCATI INTERNAZIONALI.

Paolo Maddalena

Vice Presidente Emerito della Corte costituzionale

SOMMARIO: **1.** La situazione economica attuale. L'assalto del mercato generale e l'indebita ingerenza dell'Europa nell'economia italiana. - **2.** La deleteria attività politica ispirata ai principi economici neoliberisti dei nostri governanti. - **3.** Lo strumento di difesa contro gli assalti del mercato generale: la "proprietà pubblica demaniale". Origine e caratteri del "demanio civilistico". Critica. - **4.** Il "demanio costituzionale". - **5.** Le azioni a tutela del demanio costituzionale.

1. La situazione economica attuale. L'assalto del mercato generale e l'indebita ingerenza dell'Europa nell'economia italiana.

La situazione economica italiana pare oramai pervasa dal pensiero unico neoliberista, per il quale, detto in estrema sintesi, i ricchi tendono a diventare sempre più ricchi e i poveri sempre più poveri¹. A questa situazione vi è da aggiungere la

¹ La inaccettabilità di questa situazione ci ha spinto a lunghe e laboriose ricerche, delle quali sono principale espressione le seguenti monografie: P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli Italiani*, Ed. Donzelli, Roma, 2014; ID., *Gli inganni della finanza*, Ed. Donzelli, Roma, 2016; ID., *La rivoluzione costituzionale. Alla riconquista della proprietà pubblica*, Ed. Diarkos, Reggio Emilia, 2020. Il presente scritto costituisce l'ultimo approdo di dette ricerche, sul quale speriamo si appunti l'interesse generale.

constatazione che oramai il mercato generale è quasi del tutto nelle mani degli speculatori finanziari, i quali, essendo in grado di determinare con le loro operazioni di finanza il livello dei prezzi dei beni e dei servizi, considerano loro “preda” le fonti di ricchezza nazionale dei popoli economicamente più deboli e attaccabili. Un fenomeno che si è verificato più volte nella storia, la quale è ondeggiata tra periodi di prevalenza della “proprietà pubblica” dei beni e periodi di prevalenza della “proprietà privata” di quei beni medesimi.

Un’arma a difesa degli interessi dei popoli è stato, sin dal medio evo, come meglio vedremo, l’istituto giuridico del “demanio”, la cui essenza sta nella sottrazione dei beni di preminente interesse pubblico alla loro collocazione sul mercato, dichiarandoli “inalienabili, inusucapibili e inespropriabili”. In questo drammatico momento, caratterizzato, prima dalla pandemia e poi dalla guerra in Ucraina, la nostra difesa sta proprio nel riportare nel “dominio” del popolo, e cioè nel demanio, quei beni e servizi essenziali, che improvvidamente e con assoluta leggerezza politica, con un processo sempre crescente, sono stati prima “privatizzati”, e cioè posti sul mercato, e poi svenduti a singoli soggetti, SPA o Fondi di investimento esteri, fino al punto che oggi, in una situazione di estrema difficoltà economica (si pensi all’aumento del prezzo del gas stabilito dalla speculazione in vista, e cioè prima, dello scoppio della guerra in Ucraina, e le sue ricadute sull’intera economia italiana e europea), siamo privi di quei mezzi economici necessari per far fronte ai gravissimi problemi, a cominciare da quelli di tipo umanitario, che ci affliggono². È dunque il mercato generale a rappresentare un pericolo per il benessere della Comunità nazionale, e il primo problema da affrontare è proprio quello di riportare nel pubblico – un “pubblico” libero dalla mentalità propria del finanzia-capitalismo³ – quello che illecitamente è stato ceduto in mano dei privati, ricostituendo quell’equilibrio tra i due settori, che è indispensabile ai fini di un ordinato sviluppo della vita civile.

Un’anticipazione dell’attuale situazione è rinvenibile in un discorso che Roosevelt tenne al Congresso degli Stati Uniti nel 1938, nel quale sottolineò che : “La libertà di una democrazia non è salda, se il popolo tollera la crescita di un potere privato al punto che esso diventa più forte dello stesso Stato democratico”. Una dichiarazione profetica rispetto a quanto è avvenuto oggi con la globalizzazione (forse da mettere in dubbio dopo l’invasione dell’Ucraina da parte della Russia) del mercato generale che, a causa della sua finanziarizzazione dell’economia, consistente nel dare valore di moneta contante a semplici debiti o a semplici scommesse (vedi cartolarizzazioni dei

² S. SETTIS, *Italia S.p.a. L’assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, 2014; T. MONTANARI, *Privati del patrimonio*, Einaudi 2015.

³ L. GALLINO, *Finanzia-capitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, 2013.

diritti di credito e derivati)⁴, nonché a causa delle spregiudicate azioni speculative degli operatori economici, ha assunto una ricchezza venti volte maggiore di quella del Pil di tutti gli Stati del mondo.

È da sottolineare, inoltre, che molto intralcia lo sviluppo della nostra economia l'invasione indebita di questa "Europa monetaria" (che nulla ha a che vedere con l'idea di Europa auspicata da europeisti del calibro di Altiero Spinelli e Ernesto Rossi) nei nostri processi decisionali (si pensi ai danni provocati dall'*austerità* e, da ultimo, la tragica vicenda di Alitalia). A tal proposito occorre ricordare, a parte ogni altra considerazione, che i Trattati, in base al principio di primazia⁵, non possono prevalere sui principi fondamentali e sui diritti fondamentali sanciti in Costituzione, come ha affermato la ben nota giurisprudenza sul tema dei "contro limiti" alle norme del diritto europeo (Corte costituzionale, sentenze nn. 146 del 1988, 284 del 2007, 238 del 2014, 275 del 2016). Una teoria che è peraltro conforme alla stessa "natura" dell'Unione europea, la quale si fonda sulla "cooperazione tra Stati" e non sul "trasferimento della sovranità" all'Unione, intesa come un Organismo sovranazionale, mirando "segnatamente" (come afferma la lett. b) del Trattato di Maastricht), "al rafforzamento della coesione economica e sociale" dei Paesi membri. Una coesione, che, ovviamente, presuppone un certo tasso di autosufficienza economica da parte di ogni Stato, che poi si traduce in una, quanto meno approssimativa, "parità" di condizioni economiche. Del resto ci sono specifiche norme nei Trattati che, al fine di tutelare la "sovranità" dei singoli Stati, non solo prescrivono "l'unanimità" quando si tratta di "modifiche dei Trattati sulla Unione o sul Funzionamento dell'Unione" (art. 48, comma 7, Trattato di Maastricht), ma prevedono "l'unanimità", anche quando si vogliono assumere decisioni relative alle risorse di bilancio dell'Unione (art. 311, comma 3, Trattato di Maastricht), oppure nel caso di decisioni aventi ad oggetto l'approvazione del "piano pluriennale" delle spese (art. 312, comma 2, del Trattato di Maastricht), oppure, ancora, quando si tratta di decisioni che abbiano implicazioni militari o che rientrino nel settore della difesa (art. 48, comma 7, del Trattato di Maastricht, cit.).

Insomma la "eliminazione della sovranità" in qualsiasi settore si verta, e, desideriamo sottolinearlo, specialmente in quello economico, è fuori dall'ordine giuridico europeo, e se ciò avviene, non è affatto possibile affermare che non c'è nulla da fare poiché avremmo "ceduto la nostra sovranità monetaria", ma dobbiamo far

4 L. GALLINO, *Con i soldi degli altri. Il capitalismo per procura contro l'economia*, Einaudi, 2009.

5 Secondo Maurizio Fioravanti con il termine *Primazia* si intende quel «meccanismo regolativo dell'applicazione della legge all'interno dell'Europa, essenziale perché indispensabile per garantire un'applicazione uniforme, ma non pretende affatto di essere espressione di sovranità, di essere cioè 'primo' perché espressione di una volontà politica e costituzionale gerarchicamente sovraordinata rispetto alle volontà nazionali» (M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo*, Laterza, 2009).

valere, nelle sedi opportune, sia il diritto europeo, sia la nostra Costituzione, (la quale, all'art. 11 Cost., prevede che "l'Italia consente, in condizione di parità con gli altri Stati alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni"), sancendo entrambi, non la "cessione", ma la "limitazione" della sovranità. Come molto chiaramente avviene per i Regolamenti e per le sentenze della Corte di Giustizia, che hanno diretta efficacia nel nostro ordinamento giuridico⁶. E, desideriamo ripeterlo, "limitare" (e non "cedere") la sovranità in campo economico, significa mantenere comunque una sostanziale "parità" economica tra gli Stati membri.

È questo un punto centrale del discorso, poiché, se vien meno la "parità" economica sostanziale tra i vari Stati membri, la "moneta unica" (che Serge Latouche definisce "la volpe nel pollaio"⁷), finisce per favorire lo strapotere degli Stati economicamente più forti ai danni degli Stati economicamente più deboli, agendo così contro la formazione degli Stati Uniti d'Europa⁸.

2. La deleteria attività politica ispirata ai principi economici neoliberalisti dei nostri governanti.

In questo quadro, peraltro descritto soltanto nel suo nucleo essenziale, nel quale, come si è appena visto, lo strapotere della finanza e della speculazione economica agisce nell'ambito di un mercato generale senza regole, che sembra creato apposta per favorire le diseguaglianze tra singoli e tra Stati, i diversi governi che si sono succeduti dall'inizio della Seconda Repubblica, anziché difendere i beni essenziali e le fonti produttive di ricchezza del Paese, ricorrendo alla loro "nazionalizzazione" e al loro inserimento nel "demanio pubblico" (che è inalienabile, inusucapibile e inespriopriabile), si sono fortemente impegnati, con una serie infinita di leggi, a ben

⁶ Qualora non si riuscisse ad aver ragione nelle sedi istituzionali o giudiziarie, come affermano gli economisti Stiglitz e Galbraith, resterebbe aperta la via dell'uscita dall'euro, che non solo non è vietata, essendo addirittura prevista una uscita dall'Unione Europea dall'art. 50 del Trattato di Lisbona (e il più contiene il meno), ma è anche in grado di neutralizzare la diffidenza dei risparmiatori che temono i pericoli dell'inflazione della nuova moneta. Questo pericolo infatti potrebbe essere eliminato con una banale procedura: a) non si dovrebbe convertire nulla dell'esistente nella nuova moneta; b) la sua introduzione dovrebbe avvenire semplicemente attraverso le leve della spesa pubblica e della tassazione. Dovrebbe cioè riguardare soltanto il rapporto tra lo Stato e i cittadini, creando così una crescente domanda della nuova moneta e determinando i presupposti della sua diffusione e della progressiva rapida sostituzione dell'euro. Vedi su Wikipedia MMT Italia: "Uscire dall'Unione europea e dall'euro si può".

⁷ S. LATOUCHE, *L'economia è una menzogna. Come mi sono accorto che il mondo si stava scavando la fossa*, Ed. Bollati Berlingieri, Torino, 2014, p. 134.

⁸ Sull'importanza, misteriosa e inquietante, della moneta nelle vicende economiche, vedi: A. FAZIO, *L'inflazione in Germania nel 1815-1923*, Ed. Treves, 2021.

vedere incostituzionali, a “privatizzare”, “liberalizzare”, “cartolarizzare” e “svendere”⁹ i beni che addirittura già facevano parte del nostro demanio, ignorando peraltro i “principi e i diritti fondamentali” della nostra Costituzione repubblicana e democratica. E tutto questo ispirandosi fideisticamente ai principi economici neoliberalisti e dimenticando che la depressione degli anni trenta era stata superata attraverso l’attuazione dell’opposto pensiero keynesiano, secondo il quale la ricchezza deve essere distribuita alla base della piramide sociale e lo Stato ha l’obbligo di intervenire da protagonista nell’economia.

In sostanza i nostri governanti, come molti altri dell’Occidente, hanno aderito, in buona parte, alle ideologie neoliberaliste, condensate in un libro di Milton Friedman e Anna Schwartz, dal titolo “Il dollaro. Storia monetaria degli USA (1867 – 1960)”¹⁰, che ebbe ampia diffusione negli anni sessanta e conquistò dapprima Pinochet, il quale distrusse l’economia del Cile con l’applicazione delle teorie in quel libro descritte, poi Reagan e Clinton, che molti danni apportarono all’economia statunitense, e infine la Thatcher, che altrettanto fece per l’Inghilterra. Paesi che poi, tranne il Cile e purtroppo la nostra Italia, fecero marcia indietro ristabilimento e consolidando i loro “demanii pubblici”.

Da sottolineare che del citato pensiero unico dominante del neoliberalismo furono fedeli esecutori i governi italiani che si sono succeduti dopo l’assassinio di Aldo Moro. Cominciò il Ministro del tesoro Andreatta, il quale, con lettera del 12 febbraio 1981, sollevò la Banca d’Italia dall’onere di acquistare (ovviamente stampando nuova moneta) i buoni del tesoro rimasti invenduti, costringendo così il Tesoro a chiedere prestiti sul mercato generale, con conseguente insopportabile rialzo dei tassi di interesse. Gli fece seguito il Ministro della economia Giuliano Amato, il quale, nell’intento di adeguarsi ai voleri dell’Europa (così si è sempre detto), avviò la “privatizzazione” di tutte le nostre banche pubbliche con la legge n. 218 del 1990, detta “Legge Amato – Carli”, cui seguirono il decreto legislativo n. 356 del 1990, e la legge delega 31 dicembre 1998, n. 461, la cosiddetta “Legge Ciampi”.

Il vero colpo di scena si ebbe tuttavia con l’intervento che Mario Draghi tenne il 2 giugno 1992 a bordo del panfilo Britannia, sul quale c’erano cento delegati della City londinese e, secondo alcune notizie di stampa, anche la Regina Elisabetta. Draghi, al

⁹ Le “privatizzazioni” italiane hanno una strana consonanza con le privatizzazioni russe, iniziate con Gorbachev e proseguite con forza con Eltsin, dal 1991 in poi. Ci furono “accordi informali” tra “magnati degli affari” ed ex funzionari dell’URSS (principalmente in Russia e in Ucraina) come “mezzo” per acquisire proprietà statali. Tali proprietà furono acquistate, non per essere investite nell’economia russa, ma per lucrare sulla differenza tra i prezzi praticati nel mercato interno russo e quelli prevalenti sul mercato mondiale. Si trattò di miliardi di dollari depositati in conti bancari privati svizzeri. Vedi Wikipedia, voce Oligarchi russi.

¹⁰ M. FRIEDMAN, A. SCHWARTZ, *Il dollaro. Storia monetaria degli Usa (1867-1960)*, Utet, 1979.

fine di soddisfare le richieste del mercato e dare più forza al nostro ingresso nell'euro¹¹ (si diceva infatti "l'Europa lo vuole"), chiese un forte aiuto politico per "privatizzare" l'intera economia italiana, e solo un mese e nove giorni dopo, il governo italiano, presieduto da Giuliano Amato, con decreto legge n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, sancì la "trasformazione immediata degli Enti di gestione IRI, ENI, ENEL e INA in SPA", facendo in modo che detti Enti, cambiando veste, uscissero dal "demanio pubblico" inalienabile e divenissero beni commerciabili. A seguito di questa "trasformazione", i nostri Enti e Aziende pubbliche, divenute SPA, furono oggetto di una colossale e furibonda "svendita", che ha distrutto quasi interamente il nostro patrimonio pubblico, costringendoci a indebitarci in maniera irrefrenabile. E ora il nostro Stato comunità, divenuto da ricco "Imprenditore", soltanto "riscuotitore di imposte", non è più in grado di soddisfare i più elementari bisogni dell'intera popolazione e non sa fare di meglio, se non chiedere insopportabili prestiti all'Europa, o porre sul mercato quanto resta dei servizi pubblici, delle fonti di energia e delle industrie strategiche, senza minimamente preoccuparsi della sorte dei lavoratori, i quali, a causa di "privatizzazioni", "svendite" e "delocalizzazioni", finiscono sul lastrico insieme alle loro famiglie, come se nulla fosse.

Non è il caso di elencare le migliaia di imprese, pubbliche e private, che, sono finite, pur essendo fonti di grande guadagni, nelle mani di soggetti stranieri. Ci preme sottolineare soltanto qual è la "procedura di fatto", seguita dai nostri governanti al fine di distruggere l'economia italiana. Si comincia con l'atto, illegittimo dal punto di vista costituzionale, della "privatizzazione", la quale, come si è appena detto, produce l'effetto di cambiare la natura giuridica dell'ente proprietario, che da entità pubblica fuori commercio, diventa una SPA privata, quasi interamente soggetta all'ordinamento civilistico e in tal modo si ottiene il secondo effetto del trasferimento occulto del patrimonio dell'Ente o Azienda pubblica, dalla "proprietà pubblica" dello Stato comunità alla "proprietà privata" della SPA. E non è tutto, poiché si deve porre in chiara evidenza anche un terzo dirompente effetto: i fini che la SPA deve perseguire, anche se il suo capitale è interamente pubblico, non sono più i fini di interesse pubblico dell'Ente o Azienda pubblica, e cioè del popolo, ma i fini della SPA, che consistono nel perseguimento dell'interesse economico dei singoli soci.

¹¹ Vedi TODAY politica, del 21 marzo 2021, nel quale si leggono parti del discorso di Draghi, e tra queste, le seguenti parole: *"I mercati vedono le privatizzazioni in Italia come la cartina di tornasole della dipendenza del nostro governo dai mercati stessi ... e i mercati sono pronti a ricompensare l'Italia, come hanno fatto in altre occasioni I benefici indiretti delle privatizzazioni, in termini di accresciuta credibilità delle nostre politiche, sono secondo noi così significativi da giocare un ruolo fondamentale nel ridurre in modo considerevole il costo dell'aggiustamento fiscale che ci attende nei prossimi cinque anni"*.

E si deve ancora porre in evidenza che gli acquirenti di dette SPA, nella generalità dei casi, non programmano affatto una attività di produzione e di sviluppo, ma si dedicano solo ad attività finanziarie di immediato profitto, e quasi sempre tentano di vendere la SPA al migliore acquirente, il quale è con tutta probabilità una società straniera o un fondo di investimento estero. In questo modo l'economia italiana subisce l'ultimo colpo: fonti di ricchezza economica nazionale diventano fonti di ricchezza finanziaria di imprenditori nostrani, e, alla fine, di società finanziarie straniere, impoverendo così l'intera popolazione italiana. Ricordiamo, a convalida di quanto appena detto, e a titolo di puro esempio, che, nel dare esecuzione alle privatizzazioni disposte nel 1992 dal governo Amato, nel 1997, il governo di Romano Prodi svendette, per l'equivalente di soli 13 milioni di euro, la Telecom, che era in forte attivo, con un fatturato che era la metà del capitale investito, e che poi passò di mano in mano, per finire, carica di debiti, alla spagnola Telecom, la cui maggioranza è ora nelle mani della francese Vivendi¹². E tutto questo senza tener in alcun conto il dato fondamentale che le telecomunicazioni non dovrebbero mai passare in mano straniera, trattandosi, in ultima analisi, di una questione di sicurezza nazionale. E si deve ancora ricordare che sovente fonti di ricchezza nazionale sono state cedute direttamente a SPA straniera, come è avvenuto per la scandalosa svendita degli immobili dell'ENI alla Goldman Sachs per soli 2,215 miliardi di lire, mentre il valore stimato era di circa 3.000 miliardi¹³. In quel caso fu proprio la Borsa a bollare sonoramente l'operazione, facendo scendere il titolo ENI del 2,74 per cento, mentre le operazioni di quotazione del titolo della "Immobiliare Metanopoli", controllata dall'ENI, venivano sospese per eccesso di ribasso, poiché dalla valutazione di 2.300 miliardi si era passati a 1.208 miliardi di lire. Un vero tonfo, accolto impassibilmente dal Ministero del Tesoro, presso il quale era Direttore Generale Mario Draghi.

Inoltre i nostri governi, sempre al fine di ricavare un pò di danaro per rimpinguare le casse della Pubblica Amministrazione, hanno fatto ricorso, per così dire, a una sorta di "svuotamento" della "proprietà pubblica", utilizzando le "concessioni", le quali trasferiscono al privato, non la "proprietà pubblica" nella sua interezza, ma il suo contenuto, cioè la sua gestione e i profitti che da questa provengono (la cosiddetta "piattaforma gestionale"), attribuendo alla proprietà pubblica del popolo, che è concepibile soltanto come "proprietà piena" la configurazione di una "proprietà pubblica nuda", cosa possibile soltanto per la proprietà privata, allorché il titolare lascia ad altri l'usufrutto, mantenendo per sé, per l'appunto, la "nuda proprietà". A questo proposito è da segnalare quanto è accaduto per le

¹² Vedi: G. ODDO, G. PONS, *L'affare Telecom. Il caso politico-finanziario della seconda Repubblica*, Sperling e Kupfer, Milano, 2002.

¹³ Vedi La Repubblica del 2 dicembre 2000.

“concessioni radiotelevisive”, in considerazione della enorme gravità del caso. È avvenuto infatti che dette concessioni sono state date a Berlusconi mediante tre decreti legge emessi dal governo Craxi nel 1985, confermati dalla legge Mammì del 1990 e dalla legge Maccanico del 1997, addirittura senza termine, con la inaspettata conseguenza che il testo unico delle trasmissioni radiotelevisive fosse emanato, in pieno “conflitto di interessi”, dallo stesso governo Berlusconi, allora Presidente del Consiglio dei ministri, in virtù della delega a lui conferita dalla legge del 3 maggio 2004, n. 112. È questo il procedimento legislativo in base al quale Berlusconi ha ottenuto il monopolio delle concessioni radiotelevisive, che egli peraltro ha ampliato acquistando analoghe concessioni di altri soggetti privati. Gli esempi si potrebbero moltiplicare all’infinito. Ma preferiamo ricordare che questo processo di privatizzazione è andato avanti in modo ininterrotto con tutti i governi che si sono succeduti gli uni agli altri, e che, da ultimo, ha proceduto su questa linea anche Mario Draghi, Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale, al fine di completare il suo grande disegno, già espresso nel 1992 sul panfilo Britannia, di “privatizzare” (cioè porre in “concorrenza” anche nei confronti degli stranieri) l’intera economia italiana, ha messo in vendita ITA, la Compagnia aerea succeduta a ALITALIA, con decreto ministeriale del 19 febbraio 2022; ha inoltre previsto la “privatizzazione” di tutti i servizi pubblici essenziali (disegno di legge “Concorrenza”, art. 6, che riguarda anche i servizi pubblici balneari e quello degli ambulanti); e, da ultimo, ha persino disposto la “privatizzazione” dell’acqua pubblica (emendamento 22.6 al disegno di legge “Recovery”), nonostante l’esito del *Referendum* del 2011, con il quale 26 milioni di Italiani si erano espressi per la pubblicità della gestione dell’acqua.

Insomma sono più di trenta anni che la parola “concorrenza” è diventata valida per ogni stagione, appiattendolo la riflessione economica al pensiero unico neoliberista, dimenticando che la Storia di tutti i tempi ci ha sempre dimostrato che essa è ammissibile soltanto entro determinati limiti e non mai in relazione a quei beni che sono costitutivi, identificativi e manutentivi di uno Stato comunità, qual è il nostro.

3. Lo strumento di difesa contro gli assalti del mercato generale: la “proprietà pubblica demaniale”. Origine e caratteri del “demanio civilistico”. Critica.

E, a ben vedere, è proprio il porre tutto sul mercato, sottoponendo ogni bene o servizio al principio supremo della “concorrenza”¹⁴ (alla quale partecipano molto

14 S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, Ed. Il Mulino, Bologna, 2013.

spesso cinici speculatori, che si arricchiscono a danno dei più deboli) la “causa fondamentale” del nostro “disastro economico”. Ed è accaduto che anche dottrina e giurisprudenza hanno finito per disinteressarsi di questo gravissimo problema, senza tener in nessun conto il fatto che la Costituzione sancisce senza ombra di dubbio che sono fuori dal mercato e, quindi dal principio della concorrenza, tutti quei beni e servizi pubblici oggetto di “proprietà pubblica” del popolo. Proprietà pubblica definita da Massimo Severo Giannini “proprietà collettiva demaniale”, e quindi inalienabile, inusucapibile e inespropriabile”, come si legge nel primo comma, primo alinea, dell’art. 42 Cost., il quale lapidariamente sancisce che “la proprietà è pubblica o privata”, considerando illimitata la proprietà pubblica e ponendo, invece, limiti alla proprietà privata. Si è trattato di una omissione¹⁵ che ha arrecato gravissimi danni anche sul piano della sistematica giuridica, soprattutto perché ha avuto la drammatica conseguenza di far sparire dall’orizzonte concettuale dei giuristi, proprio la “*summa divisio*” (essenziale per la vita civile), risalente al giureconsulto Gaio¹⁶, secondo la quale, le cose si distinguono in cose in commercio e cose fuori commercio, con l’ovvia conseguenza che le “cose in proprietà pubblica”, sono nel patrimonio di tutti e non possono far parte del patrimonio di privati: *quae publicae sunt nullius videntur in bonis esse: ipsius enim universitatis esse creduntur*. Una distinzione importantissima, perché, come è ovvio, lo Stato comunità non può nascere, né sopravvivere, se non esiste un patrimonio pubblico fuori commercio, inalienabile e incompressibile (si pensi alle “concessioni”), che, tramite la sua gestione e i suoi profitti, assicuri a tutti una “vita libera e dignitosa” (art. 36 Cost.).

A questo punto diventa necessario, ai fini della esatta collocazione della “proprietà pubblica” del popolo nell’ordinamento costituzionale, sgombrare il campo dal radicato convincimento della “originarietà” della proprietà privata, laddove “originaria” fu, senza ombra di dubbio, la “proprietà pubblica”.

A questo fine, è sufficiente ripercorrere, sia pur fuggacemente, la storia della fondazione di Roma (esempio che può valere per la nascita di qualsiasi Città Stato), nella quale appare più che evidente che a nascere per prima fu la “proprietà pubblica” del *Populus romanus Quirites*. Quando le tre tribù, quella dei Ramnes, dei Tities e dei Luceres, che vagavano sui colli romani, decisero di unirsi per formare un solo “*Populus*” e quando Romolo (o chi per lui), con il suo *finis regere*¹⁷, tracciò i confini della nuova Città (due chilometri quadrati), facendo nascere la *Civitas*, sulla base di tre elementi: il “Popolo”, la “sovranità” e il “territorio”, apparve chiaro che la

¹⁵ Sui tentativi di ridurre tutto allo schema della proprietà privata, vedi: M. ESPOSITO, *I beni pubblici*, Ed. Giappichelli, Torino, 2008, p. 67 ss., ivi ampia bibliografia.

¹⁶ Gai *Institutiones*, 2, 11.

¹⁷ M. VINCI, *Fines regere*, Ed. Giuffrè, Milano, 2004.

prima forma di “appartenenza” fu costituita dalla attribuzione della “proprietà pubblica” del “territorio” al Popolo. Si trattò, si badi bene, del primo rapporto giuridico venuto in essere, e, quindi, di un rapporto giuridico di carattere “originario” e, come direbbe Carl Schmitt¹⁸, “terrestre”, in quanto consistente in un rapporto fra un aggregato umano e la Terra, la “*iustissima tellus*”, che “in principio”, proprio per essere “giusta” appartiene egualmente a tutti i suoi occupanti.

Agli inizi, insomma, tutto il “territorio”, con quanto a esso strettamente collegato, fu considerato “proprietà pubblica” del Popolo. E fu, a quanto pare, Numa Pompilio, il secondo Re di Roma, che decise la “*divisio*” dell’“*ager compascuus*”, in proprietà pubblica di tutti, per assegnare ai “*Patres familiarum*” due iugeri a testa (appena mezzo ettaro) per soddisfare i bisogni della propria famiglia. Ed è da tener presente, a questo riguardo, che Numa Pompilio non trasferì quei terreni, a titolo di “proprietà privata” (della quale inconsapevolmente parla dottrina, non ostante il Niebuhr¹⁹ abbia dimostrato il contrario oltre due secoli fa), ma a titolo di “*mancipium*”, una sorta di generico potere sovrano del *pater familias* sulla *domus* e sull’*heredium* circostante. Ed è solo alla fine del secondo secolo a. C. che emerse in giurisprudenza, dopo un faticoso e lungo percorso (peraltro mai del tutto compiuto), il concetto del “*dominium ex iure Quiritium*”²⁰ in qualche modo paragonabile all’attuale “proprietà privata”. Ed è opportuno soggiungere che nel quinto secolo a. C., allorché fu necessario distribuire ai veterani parti delle zone conquistate, fu necessario ricorrere a una legge, una *lex centuriata* o un *plebiscitum*, cioè a una esplicita manifestazione di volontà del Popolo, per poter “cedere” a detti veterani, non la proprietà, ma semplicemente il possesso dei terreni conquistati (*divisio et adsignatio agrorum* dell’*ager publicus Populi romani*).

Dunque è storicamente certo, che “originaria”, non fu la “proprietà privata”, ma la “proprietà pubblica”. E ancor oggi, se ben si riflette, la “proprietà privata”, nasce da una manifestazione di volontà del Popolo sovrano. Infatti l’art. 42, comma 2, Cost. afferma chiaramente che “la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge (e quindi dal Popolo sovrano), allo scopo di assicurarne la funzione sociale”; e, se ciò non avviene, il bene torna là da dove era venuto, cioè nella “proprietà pubblica” del Popolo²¹.

Insomma, come è oltremodo evidente, la “proprietà pubblica” “precede” e “prevale” (per la espressa previsione del citato art. 42 Cost.) sulla “proprietà

18 CARL SCHMITT, *Il Nomos della Terra*, Ed. Adelphi, 1991, p. 24.

19 B. G. NIEBUHR, *Romische Geschichte*, Brlti, 1811, 1, p. 245 ss.

20 A. GUARINO, *Diritto Privato Romano*, Ed. Jovene, Napoli, 1970, p. 513.

21 Vedi: P. MADDALENA, *La rivoluzione costituzionale. Alla riconquista della proprietà pubblica*, Ed. Diarkos, 2021, p. 105.

privata". Ed è proprio la "prevalenza" che l'art. 42 Cost. attribuisce alla proprietà pubblica che spiega perché ciò che non risulta in proprietà di un singolo è da ritenere nella proprietà di tutti, cioè dello Stato comunità. Ne è una chiara conferma l'art. 827 del codice civile, secondo il quale "i beni immobili che non sono in proprietà di alcuno, spettano al patrimonio dello Stato".

Molto importante è ancora precisare che il titolare della "sovranità", e per quanto ci riguarda il Popolo, mantiene sulle parti di territorio cedute in proprietà privata quella che Carl Schmitt chiama la "superproprietà"²², che, nel medioevo, era costituita dal "*dominium eminens*"²³ dell'Imperatore, del Re, e infine del feudatario, e che la nostra Costituzione oggi chiaramente identifica nei "limiti" posti all'iniziativa economica privata e all'esercizio del diritto di proprietà privata. Si tratta dell'art. 41 Cost., secondo il quale (nell'ultima formulazione degli articoli 9 e 41 Cost., approvata dal Parlamento nella seduta dell'8 febbraio 2022) "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, alla salute e all'ambiente", nonché del già citato art. 42, comma 2, Cost., che riconosce e garantisce il diritto di proprietà privata, "allo scopo di assicurarne la funzione sociale".

Rimanendo ancora ancorati all'evoluzione storica della "proprietà pubblica" è da sottolineare che proprio in epoca medievale cominciò a farsi strada la necessità di rendere inalienabili, riportandoli nel "*dominium eminens*" dell'Imperatore molti beni immobili di rilevante interesse pubblico, i quali, nel corso dei secoli erano stati distribuiti a privati a titolo di "*dominium utile*", una sorte di proprietà, per così dire, provvisoria, nel senso di essere sempre revocabile dal sovrano. Il problema venne sollevato nella Dieta di Roncaglia (un paesino nei pressi di Cremona), tenutasi nel 1158, dove si era parlato della necessità di trattenere nel *dominium eminens* dell'Imperatore quelle molte "regalie" che riguardavano le strade maggiori, i fiumi navigabili, i porti, i palazzi cittadini, ecc. E fu Federico II di Svevia, che, nel "*Liber Constitutionum*" del Regno di Sicilia, emanato a Melfi nel 1231, denominò tali beni immobili di preminente interesse pubblico con il termine "*demanium*", facendo così entrare nella prassi giuridica anche questa nuova parola, derivata dal termine "*dominium*". Lo stesso Federico II, peraltro, ben presto si rese conto che non era sufficiente far rientrare questi beni nel "*dominium eminens*" al fine di salvaguardare il potere regio, e con la Costituzione "*Dignum fore*", sancì anche la "inalienabilità" di una serie di beni "tassativamente" elencati, in modo che il concetto di "demanialità"

²² CARL SCHMITT, *Il nomos della terra*, cit., p. 24.

²³ Sulla utilizzazione attuale del concetto del *dominium eminens*, vedi la felice e acuta proposta di M. LUCIANI, *Esclusiva brevettuale e uso sociale delle nuove tecnologie*, in AA.VV., *Il gene invadente*, Milano, 2006, p. 173 ss.

coincise con quello di “inalienabilità” dei beni. Nello stesso senso si espresse Papa Onorio III, il quale, con una sua decretale, consigliò il Re d’Ungheria a “revocare talune donazioni”, che apparivano compiute “in pregiudizio del suo Regno”. Nacque così il “demanio”, che con alterne vicende è arrivato fino a noi, restando caratterizzato dalla sua appartenenza “originaria” al detentore della “sovranità” e dal carattere della “inalienabilità” di certe categorie di beni immobili, e, quindi, dalla “tassatività” dell’elencazione di questi beni medesimi.

Come accennato, questa concezione medievale del “demanio” si è trasferita nel codice civile del 1942, emesso sotto la vigenza dello Statuto di Carlo Alberto. Ma si è trattato di una trascrizione molto confusa, poiché, oltre a parlarsi, giustamente, del “demanio naturale”, di cui al citato art. 822 c.c., si è voluta inserire in questo campo l’astrusa e illogica categoria del “patrimonio indisponibile”, la quale non sancisce affatto la “indisponibilità” (e cioè la “inalienabilità” propria dei beni demaniali), come ci si aspetterebbe dalla dizione usata, ma parla di beni “disponibili” con la limitazione di imporre all’acquirente l’obbligo di non mutare la destinazione economica. E l’assurdità di questa disposizione emerge in modo eclatante a proposito delle “foreste”, che sono dichiarate alienabili dallo Stato, e per le quali si afferma che esse costituiscono il “demanio forestale” dello Stato medesimo. Altra contraddizione è quella di aver inserito in questa stessa categoria “le cose di interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo”, probabilmente in omaggio al principio medievale che considerava “demaniali” soltanto “i beni immobili”, non considerando, tuttavia, che si tratta di beni strettamente incorporati nel suolo, e dello stesso facenti parte, di modo che nulla si sarebbe opposto al loro inserimento tra i beni demaniali, a prescindere comunque dal fatto che il carattere di bene immobile è solo tralaticio e non è affatto un carattere coesistente a un aggiornato tipo di demanio che voglia essere coerente con la presente situazione economica e sociale e con la vigente Costituzione.

Senonché il vero problema che attanaglia l’essenza del “demanio civilistico”, il cui carattere è quello della inalienabilità, inusucapibilità e inespropriabilità, sta nel fatto che esso è stato costruito come una categoria specifica che si innesta direttamente nello schema della “proprietà privata” (il cui carattere fondamentale è l’alienabilità dei beni, mentre il suo nucleo essenziale si concentra nel potere di “godere e disporre” della cosa), e cioè dell’unica forma di proprietà riconosciuta dallo Statuto albertino, sotto la cui vigenza fu emanato il codice civile. Una concezione privatistica che mal si attaglia alla sua riferibilità a un Ente pubblico, il quale, certamente può vendere la cosa, ma altrettanto certamente non può goderla,

per il semplice fatto di essere un Ente astratto e non una realtà senziente. E la inapplicabilità dello schema privatistico al demanio pubblico raggiunge la sua maggiore visibilità nel fatto che il carattere della inalienabilità, inusucapibilità e inespropriabilità dei beni demaniali appare certamente riferita all'interesse della collettività amministrata, piuttosto che a un interesse proprio dello Stato persona. Ad aggravare il problema, fu peraltro l'art. 29 dello Statuto albertino secondo il quale: "tutte le proprietà (dei singoli soggetti), senza alcuna eccezione, sono inviolabili", principio che portò il Portalis a ritenere che "al cittadino appartiene la proprietà, al sovrano l'impero"²⁴, mentre d'altro canto il Donati²⁵ affermava che la "proprietà privata" conferisce al cittadino una facoltà esclusiva di utilizzazione, non solo nei confronti degli altri consociati, ma anche nei confronti dello Stato. Non si dimentichi peraltro che l'"alienabilità" dei beni in proprietà privata aveva trovato un fortissimo sostegno nel fatto che la cultura borghese era tutta protesa alla sottrazione dei beni dall'immobilismo medievale e tendeva alla loro massima diffusione tra i singoli, favorendone in ogni modo la circolazione. Ed è da notare che non furono pochi i giuristi che posero in discussione proprio l'essenza dello Stato persona, cercando di individuare lo Stato nella Collettività. E, in proposito, non si può tacere il pensiero di Persico, di Meucci e del francese Duguit²⁶, i quali furono concordi nell'affermare che il "titolare del diritto demaniale va individuato nello Stato, concepito, non come persona giuridica, ma come popolo governato e rappresentato". Si direbbe una acutissima anticipazione di quanto ha poi sancito la nostra Costituzione, che ha parlato di proprietà pubblica del Popolo sovrano.

Ed è da aggiungere che tutto questo avviene nell'ambito di una convinzione ancora oggi molto diffusa, specie tra i giuristi, secondo la quale lo Stato si concretizza in una forma di organizzazione politica caratterizzata da un Ente sovrano, dotato di personalità giuridica, che esercita su un dato territorio un potere eminente (sovrano), disponendo, in casi estremi, dell'uso legittimo della forza. Un convincimento che, purtroppo, impedisce agli addetti ai lavori di capire che l'attuale Stato persona, o apparato, che dir si voglia, è soltanto un "Organo" di cui si serve lo Stato comunità, titolare della sovranità, per il perseguimento degli interessi generali²⁷, come da tempo ha rilevato il Sandulli²⁸.

24 Citato da S. RODOTÀ, *Note su proprietà e sovranità*, p. 176.

25 D. DONATI, *Stato e territorio*, Roma, 1924, p.193.

26 Citati da M. ESPOSITO, *I beni comuni*, Torino, 2008, p. 97 ss.

27 D. PASINI, *Stato-governo e Stato-società*, Milano, 1969.

28 A. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1969, p. 5. Sandulli afferma che "generalmente le funzioni statali vengono esercitate a mezzo di organi "investiti" dalla collettività (o dagli organi rappresentativi di essa), i quali nel loro complesso costituiscono quello che suole essere indicato con il nome di "Stato-apparato"". Pertanto, a nostro avviso, si tratta in ogni caso di "organi" dello Stato comunità, e non sembra pertinente la successiva distinzione che il Sandulli fa tra "organi" dello "Stato-apparato" e organi dello

4. Il "demanio costituzionale".

La verità è che detti giuristi non hanno voluto tener presente che, transitandosi dallo Stato persona sancito dallo Statuto albertino, allo Stato comunità introdotto dalla nostra Costituzione, si è passati da uno Stato "soggetto singolo" (la persona giuridica) a uno Stato "soggetto plurimo" (il Popolo), per cui è cambiata anche la natura del concetto di "appartenenza" dei beni allo Stato, che, per lo "Stato persona singola" coincide con il concetto di "proprietà privata" (con tutte le contraddizioni alle quali abbiamo fatto cenno a proposito del demanio pubblico), in base alla quale esso ha un potere pieno sull'utilizzazione dei "beni demaniali", potendo mantenerli "inalienabili" o "sdemanializzarli", ovvero ancora "svuotarli" di contenuto, mediante la "concessione" della sua gestione a terzi; mentre per lo Stato comunità, soggetto plurimo, il concetto di appartenenza assume la natura della proprietà pubblica, cioè, come già accennato, di una proprietà collettiva demaniale di tutti i cittadini, la quale, proprio perché appartenente a tutti non può essere trasferita a singoli, mediante la "sdemanializzazione", né può essere "svuotata" del suo contenuto e "compressa" nella sua estensione (l'art. 42, comma 2, Cost. parla chiaramente di una proprietà "piena") mediante la "concessione" a terzi, come sopra si è detto.

Emerge chiaramente, a questo punto, il nuovo concetto del demanio costituzionale. Esso, come il demanio civilistico, ha la sua "fonte di origine" nella sovranità²⁹ dello Stato (questa volta lo Stato comunità), ma ben diversa è la natura della sua "appartenenza", che non ha nulla a che vedere con la proprietà privata, ma è la proprietà pubblica del popolo, meglio definita, come si è ripetuto, proprietà collettiva demaniale. In Costituzione, c'è dunque una perfetta "coincidenza" tra proprietà pubblica e demanio costituzionale, una coincidenza che è assolutamente assente nel demanio civilistico, essendo quest'ultimo informato allo schema della proprietà privata, per cui, a tacer d'altro, la inalienabilità emerge come una "eccezione" al principio fondamentale della "alienabilità". Peraltro non può sfuggire che il demanio previsto in Costituzione ha un'altra importante caratteristica, quella di identificarsi con la categoria dei "beni fuori commercio", facendo rivivere quella indispensabile *summa divisio* (alla quale si è sopra fatto cenno), che è a fondamento e tutela della vita stessa dello Stato comunità. È da osservare poi che, in questo quadro,

Stato comunità.

²⁹ Si ricordi che il Regolamento per l'amministrazione e la contabilità dello Stato, approvato in epoca non sospetta, e cioè con R.D. 4 maggio 1885, n. 3074, sancì che "i beni dello Stato si distinguono in demanio pubblico e beni patrimoniali. Costituiscono il demanio pubblico i beni che sono in potere dello Stato a titolo di sovranità, e formano il patrimonio quelli che allo Stato appartengono a titolo di privata proprietà".

la nozione di demanio costituzionale viene a coincidere anche con il significato che l'immaginario collettivo dà all'espressione "beni comuni", poiché è innegabile che un bene in "proprietà pubblica" può agevolmente essere definito un bene in "proprietà comune".

Si può dunque concludere sul punto affermando che un medesimo bene è nello stesso tempo, in proprietà pubblica, bene comune, bene fuori commercio e bene demaniale, cioè "inalienabile, inusucapibile, inespropriabile" e, l'aggiunta è d'obbligo, "incomprimibile" tramite concessioni.

Resta soltanto da avvertire che detti beni possono essere naturalmente produttivi di "utilità pubblica" a causa della loro natura: si pensi all'acqua, al mare, ai fiumi, e così via dicendo, ovvero a seguito dell'attività dell'uomo, come avviene per i beni artistici e storici, se ci poniamo sul piano culturale, o per le industrie strategiche, se ci poniamo sul piano economico produttivo.

Nella visuale costituzionale, come agevolmente si nota, l'antica disputa in ordine al rapporto tra "Ente pubblico", o "Stato persona", che dir si voglia, e il tipo di "proprietà" a questo riferita, si dissolve. E si dissolve proprio perché, l'essenza della proprietà, e cioè il "godere e disporre" della cosa non è più riferita a un Ente sovrano astratto, ma a una entità concreta, e cioè un insieme di uomini, il Popolo, al quale è certamente riferibile l'idea del "godimento" di un bene. D'altro canto, si semplifica e si comprende il riferimento al demanio dell'aggettivo "pubblico". Infatti, il demanio è pubblico, non per un dato formale e soggettivo, e cioè per l'appartenenza di una cosa a un Ente, soggetto singolo e astratto, definito "pubblico", ma per un dato oggettivo e concreto, e cioè perché esso è in proprietà di un insieme di persone, cioè è oggetto di una proprietà "plurima", o "pubblica" o, se si preferisce, "comune" di tutti.

A questo punto non resta che stabilire il contenuto del "demanio costituzionale", tenendo presenti le critiche che sopra abbiamo apportato al vigente "demanio civilistico" e le necessarie trasformazioni che ad esso devono apportarsi sulla base delle mutate condizioni economiche e sociali del nostro Paese.

In proposito è da notare innanzitutto che, oramai da tempo, il difetto maggiore che la dottrina, la giurisprudenza e, sia pure in modo approssimativo, l'immaginario collettivo, hanno riscontrato nel tradizionale "demanio civilistico", ha riguardato la "tassatività" dell'elencazione dei beni che ne fanno parte. Un carattere tassativo che mal si concilia con l'evoluzione economica e sociale del Paese e con l'insorgente necessità di aggiungere altri beni, specie di carattere culturale e economico, nell'ambito del demanio.

A questa esigenza hanno dato una risposta di grande valore innovativo le Sezioni Unite della Corte di cassazione³⁰, ponendo in evidenza che l'art. 42 della Costituzione conosce, non solo la proprietà privata, alla quale impone il perseguimento della funzione sociale, ma anche e soprattutto la "proprietà pubblica", per cui "i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano la loro specifica attuazione nel dare origine a una concezione di bene pubblico, inteso non solo come diritto reale spettante allo Stato, ma quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali. E ciò comporta che, più che allo Stato – apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della collettività", con la conseguenza di poter riconoscere il carattere della demanialità anche a altri beni di preminente interesse pubblico, che la nostra Costituzione inserisce tra i "principi fondamentali" (artt. 1-12 Cost.), come il "paesaggio". Insomma, in base a questa importante giurisprudenza, è da ritenere che per la Costituzione non tutti i beni sono "merce", e che taluni beni costituiscono un "valore in sé", proprio in quanto necessari allo "sviluppo della persona umana" (art. 3, comma 2, Cost.) e al "progresso materiale e spirituale" della società (art. 4, comma 2, Cost.). Insomma, secondo la Cassazione, si deve ritenere che, in Costituzione, il piano "patrimonialistico" non è considerato in sé stesso, ma in quanto "funzionale" al piano "personalistico", per cui i due piani non possono più considerarsi separati (come alcuni autori ancora ritengono), ma sono tra loro intimamente collegati, proprio ai fini dell'affermazione dei valori sanciti dalla Costituzione.

È da ricordare, comunque, che l'immaginario collettivo ha poi, erroneamente, ritenuto di avere ottenuto una risposta a questa esigenza della non tassatività del demanio dalla teoria dei "beni comuni", come enunciati dalla Commissione Rodotà. Ma è stata una pura illusione, poiché la proposta di legge delega riguardante la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici, varata da detta Commissione, si fonda unicamente sullo schema della tradizionale "proprietà privata" e non risolve affatto il problema della "tassatività" dell'elencazione dei beni demaniali, ricorrendo a una classificazione esemplificativa e omettendo di precisare sicuri criteri di identificazione. Peraltro, essa arriva all'assurdo di ritenere che i "beni comuni" in proprietà di singoli privati siano "alienabili", e che la "inalienabilità" riguardi soltanto quei beni acquisiti, sempre a titolo di proprietà privata, da Pubbliche Amministrazioni. E l'assurdo continua nell'affermazione che la tutela dei beni comuni non riguarda i cittadini come parte della collettività, ma soltanto lo Stato

³⁰ Sezioni Unite della Corte di cassazione, sentenza 16 febbraio 2011, n.3813.

apparato. Un totale arretramento della cultura giuridica, che, non solo non tiene in alcun conto la Costituzione, ma addirittura consente la svendita di beni demaniali, tranne quei pochi beni, detti comuni, da identificare, come si è appena detto, sulla base di una semplice assimilabilità con i beni citati come esempio. E tutto questo a prescindere dalla confusa classificazione dei beni in tre categorie: beni comuni, beni pubblici e beni privati, cui fa seguito l'ulteriore classificazione dei beni pubblici in: beni ad appartenenza pubblica necessaria, beni pubblici sociali, beni pubblici fruttiferi. Una vera confusione. Del resto il riassetto dei beni pubblici, previsti dal codice civile era stato chiesto dal Ministero delle finanze, proprio al fine di creare un "contesto giuridico" che giustificasse le "dismissioni" di beni", "non alienabili" in base alle norme allora vigenti, in modo da poterle inserire nel Conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche. Per rendersene conto, è sufficiente leggere la prima parte della Relazione di accompagnamento al disegno di legge delega sui beni comuni³¹.

Tornando alla definizione del "contenuto" del "demanio costituzionale", occorre poi tener presente che i motivi della formazione del "demanio costituzionale" non sono affatto diversi da quelli che spinsero Federico II a istituire per la prima volta nella storia il suo "*demanium*": la necessità, per la compattezza e la difesa del territorio, che certi beni siano sottratti alla titolarità e alla disponibilità dei singoli e affidati all'Imperatore, quale detentore della sovranità. Ora, come sappiamo, la sovranità appartiene al Popolo, il quale ha come risorsa per lo svolgimento della vita civile, non solo il "territorio" in sé considerato, come ritenne Federico II, quando l'unica ricchezza proveniva dall'agricoltura, ma anche quanto il territorio contiene, sia del punto di vista culturale, che dal punto di vista economico e industriale. Si tratta di un adeguamento delle funzioni del "demanio" a una mutata realtà economica e sociale, un adeguamento che comporta anche il venir meno del carattere di "beni immobili", richiesto ancora dal nostro codice civile, per considerare come "demaniale" un bene di particolare interesse generale.

Ed è da sottolineare che questo adeguamento del demanio pubblico alla mutata realtà odierna, nella quale all'enorme progresso economico e industriale, ha fatto riscontro, soprattutto a causa delle "privatizzazioni", una enorme parcellizzazione della ricchezza nazionale, l'accennata composizione del demanio costituzionale diventa una sorta di "scudo", al quale è affidata la funzione di non far disperdere nelle mani dei singoli (sovente stranieri) ciò che è necessario resti nelle mani di tutti i cittadini, al fine di far fronte ai fondamentali bisogni dell'intera Comunità.

³¹ Ministero della giustizia, Roma, 15 febbraio 2008, Relazione di accompagnamento al disegno di legge delega.

Ne consegue che, ai fini della pratica identificazione di questi beni è assolutamente impossibile una “elencazione tassativa”, come fa il nostro codice civile, ma è necessaria una “interpretazione ermeneutica”, che abbia come “criterio” di riferimento la tutela della “struttura” stessa della Repubblica, quale emerge dai “valori costituzionali”³², e cioè dai citati “principi e diritti fondamentali” che si riferiscono allo “sviluppo della persona umana” (art. 3, comma 2, Cost.) e allo “sviluppo materiale e spirituale della società” (art. 4, comma 2, Cost.). E tutto questo nel quadro più generale della “tutela dell’ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità” (come precisato dalle aggiunte agli artt. 9 e 41 della Costituzione approvate dal Parlamento l’8 febbraio 2022). Si tratta, in ultima analisi, di quei beni che hanno una stretta attinenza ai valori costituzionali e sono essenziali alla costituzione, identificazione e mantenimento dello Stato comunità.

In questo quadro è da porre in chiara evidenza che, dei tre elementi costitutivi dello Stato comunità: il popolo, il territorio, la sovranità, il “territorio” ha la funzione di porre a sostegno della vita della Comunità gli strumenti e i mezzi indispensabili per la vita di ogni giorno, in una visione che non si fermi al momento istantaneo, ma che si proietti anche per il futuro. Ed è per questo che i primi beni del “demanio costituzionale” riguardano innanzitutto alcune parti del territorio, indispensabili a detti fini. Si tratta dei beni già elencati dall’art. 822 del codice civile, secondo il quale “fanno parte del demanio pubblico, il lido del mare, la spiaggia, i porti, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia”. Tale elencazione peraltro, ha origini antiche e sono in gran parte rinvenibili in un frammento del giureconsulto Marciano, nel terzo secolo dopo Cristo, secondo il quale sono “*iure naturali*” di appartenenza universale: “*aer, aqua profluens, mare et propter id litora maris*”.

Sempre seguendo il criterio di riferirsi ai beni “costitutivi, identificativi e manutentivi” dello Stato comunità, riteniamo che, subito dopo il territorio, debba considerarsi parte del demanio costituzionale il bene immateriale “lavoro” (e quindi la tutela del lavoratore dai “licenziamenti” e dal cosiddetto “preariato”), il quale, come è noto, è “fondamento” della Repubblica” (art. 1 Cost.) e “diritto fondamentale di tutti i cittadini” (art. 4, primo comma, Cost.). Ed è da sottolineare che proprio l’art. 4 Cost., al comma 2, parla, non solo di un “diritto”, ma anche di un “dovere”, stabilendo che “ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione, che concorra al progresso materiale o spirituale della società”. Ed è da sottolineare in proposito che la nostra Costituzione individua i beni essenziali alla vita della Comunità secondo una visione dinamica e

³² Sul valore della Costituzione, vedi: S. SETTIS, *Costituzione! Perché attuarla è meglio che cambiarla*, Ed. Einaudi, Torino, 2016.

onnicomprendiva, che vuole la utilizzazione di tutte le energie disponibili: quelle “naturali” e quelle, soprattutto, “lavorative”, per conseguire il progresso materiale e spirituale dell’intera Comunità (art. 4 Cost.) cui abbiamo appena fatto cenno. E si ricordi, al riguardo, che non tutti hanno da porre in campo un rilevante patrimonio o somme cospicue di danaro, ma tutti sono obbligati (hanno il “dovere”) di porre in azione le proprie energie lavorative, per cui soltanto “gli inabili al lavoro” sono esentati da questo dovere e hanno diritto all’assistenza sociale (art. 38 Cost.). Ed è da sottolineare ancora che, al fine di assicurare a tutti il “diritto al lavoro”, l’art. 4, comma 1, della Costituzione sancisce che la “Repubblica”, non solo “riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro”, ma “promuove altresì le condizioni che rendano effettivo questo diritto”. E non sfugge che qui c’è un riferimento preciso al “sistema economico da adottare”, che certamente non è quello “neoliberista”, che viola patentemente il “diritto fondamentale” al lavoro, ricorrendo a continui licenziamenti, come se i lavoratori fossero una semplice “merce”, da conservare o da gettar via secondo le necessità o addirittura l’arbitrio del proprietario. Il sistema economico da adottare secondo la Costituzione è invece, come si è già detto, quello Keynesiano, che distribuisce la ricchezza alla base della piramide sociale e vuole l’intervento dello Stato nell’economia. Un sistema che rimarca il carattere “costitutivo” del “lavoro”.

Altri “principi fondamentali” che ci portano a “individuare beni del demanio costituzionale” sono quelli di cui all’art. 9 della Costituzione, il quale, dopo la riforma costituzionale, approvata dal Parlamento l’8 febbraio 2022, “aggiunge” tra questi principi, oltre la già prevista tutela del “paesaggio” e del “patrimonio artistico e storico della Nazione”³³, anche “la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi”, nonché “forme di tutela degli animali”, da stabilire con legge. Qui, più che dei “criteri”, troviamo addirittura la “elencazione” di beni particolarmente importanti, che rientrano nel quadro complessivo della struttura dello Stato comunità e sono per questo da ritenere “beni del demanio costituzionale”.

Ed è da sottolineare che il riferimento all’ambiente, agli ecosistemi, alla biodiversità e alla tutela della salute degli animali evidenzia un cambiamento assai rilevante della prospettiva della Costituzione, la quale era nata con un carattere fortemente “antropocentrico” e che ora, con la menzione dei beni appena enumerati, si allarga in una prospettiva “biocentrica”, che pone al centro dell’attenzione la vita universale, nella quale rientrano la vita e la salute umana. E questo allargamento è confermato, oltre che dalla citata modifica dell’art. 9 Cost., anche nella modifica (anche questa approvata nella seduta parlamentare dell’8 febbraio 2022) dell’art. 41 Cost., concernente i “limiti posti all’iniziativa economica privata”. Si tratta di una

³³ Sul patrimonio artistico e storico, è molto coerente con la nostra impostazione E. PETRACCA, *Una identità in vendita*, Ed. Primiceri, 2021.

aggiunta di grande rilievo, poiché essa difende ancor più i “valori costituzionali”, rendendo maggiormente controllabili gli illeciti sconfinamenti dell’attività economica privata. Dette modifiche costituzionali hanno peraltro anche una forte portata dissuasiva, poiché legittimano i cittadini e le collettività che hanno subito danni dall’attività economica privata a chiedere il risarcimento del danno a chi tali danni ha prodotto.

Ulteriore “criterio di individuazione” deve poi trarsi dall’art. 43 Cost., la cui attenta lettura disvela che devono essere in mano pubblica, e cioè devono essere considerati beni del “demanio costituzionale”, “i servizi pubblici essenziali, le fonti di energia e le situazioni di monopolio, che abbiano carattere di preminente interesse generale”. Si tratta, come è evidente, di una precisazione fortemente innovativa rispetto al “demanio civilistico” e di enorme importanza pratica, poiché porta a ritenere “demaniali” e, quindi inalienabili e incomprimibili, gli Enti pubblici economici e le Aziende pubbliche, che purtroppo sono stati “privatizzati” e “svenduti”. Infatti, una volta precisato che dette entità giuridiche non potevano non avere carattere “demaniale”, i loro atti di “privatizzazione” e “dismissione” sono certamente contrari alla Costituzione e devono essere dichiarati “nulli” dal Giudice, senza limiti di tempo, come chiaramente precisa l’art. 1418 del codice civile.

Certamente non si chiude qui l’elencazione dei beni costituenti il “demanio costituzionale”, ma le descritte ipotesi sancite in Costituzione sono una guida sicura per la individuazione di altri beni che sono sotto l’egida dei principi e dei diritti fondamentali e sono, come tante volte si è ripetuto, “costitutivi, identificativi e manutentivi” dello Stato comunità.

5. Le azioni a tutela del demanio costituzionale.

Quanto si è finora detto dovrebbe aver convinto il lettore che ci troviamo, come si diceva all’inizio, in una situazione davvero drammatica, peraltro aggravata dalla pandemia e ora dalla guerra tra Russia e Ucraina. Solo questi due ultimi avvenimenti dovrebbero aver fatto capire quanto importante sia, specie nelle situazioni di emergenza, disporre di un “patrimonio pubblico” capace di difendere tutti i cittadini, cioè l’intero Popolo, con l’utilizzo del “demanio costituzionale” a questi appartenente a titolo di “proprietà collettiva demaniale”. Si tratta, come sopra visto, di un “demanio costituzionale” che è stato illecitamente “ceduto” e “disperso” tra singoli soggetti privati e, per lo più, finiti nelle mani di multinazionali e di fondi di investimento esteri. Ora si tratta di recuperarli facendo valere i descritti “principi e diritti fondamentali”, descritti in Costituzione. Una via immediata è indubbiamente

quella che ha in mano il governo e cioè la “nazionalizzazione o socializzazione”, che dir si voglia di tali beni. Ma l’attuale governo e l’attuale maggioranza parlamentare sono tanto lontani da porsi questo problema, che è meglio non parlarne.

Non ci resta che ricorrere al cosiddetto “diritto di resistenza”, che Dossetti voleva fosse esplicitamente sancito in Costituzione, ma fu una proposta che l’Assemblea costituente, per motivi puramente formalistici, non si sentì di accettare.

Tale diritto è comunque rinvenibile, oltre che nel “diritto di sciopero” (art. 40 Cost.), nel “diritto di partecipazione”, riconosciuto a tutti i cittadini dal comma 2, dell’art. 3 Cost., là dove si parla di “partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Una partecipazione che ha il suo precedente nell’art. 2 Cost., nel quale si precisa che “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo (qual è il diritto fondamentale di “partecipazione”), sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. E non sfugge che è in questa seconda veste, e quindi come “parte della Comunità”, che i cittadini possono far valere il loro diritto di partecipazione. È da precisare comunque che, nel nostro caso, questo diritto di partecipazione si traduce nel diritto di adire il giudice per la dichiarazione di “nullità” di quegli atti che in pratica hanno distrutto il nostro demanio, trattandosi di atti pubblici in palese contrasto con i “principi precettivi e imperativi della Costituzione e per questo da dichiarare “nulli”, ai sensi dell’art. 1418 del codice civile, anche se coerenti con leggi incostituzionali, le quali, necessariamente, dovrebbero essere rimesse dal giudice adito alla Corte costituzionale, ai fini del loro “annullamento”.

In proposito diventa decisivo interpretare l’art. 24 Cost. in modo diverso dalla lettura che sovente gli è stata data, secondo la quale, dandosi prevalenza a quanto dispone il codice di procedura civile, anziché al complesso dei principi e delle norme costituzionali, il diritto di agire in giudizio riguarderebbe soltanto gli individuali “diritti soggettivi e interessi legittimi”. Si tratta di una lettura assolutamente non condivisibile, sia perché infrange il “diritto fondamentale di partecipazione” (art. 3, comma 2, Cost.), sia perché non considera che rientra nei diritti inviolabili dell’uomo anche quello di agire in giudizio come “parte” della Comunità, e quindi anche nell’interesse di quest’ultima (art. 2 Cost.). D’altro canto è da porre nella dovuta evidenza il fatto che, se si esclude che il singolo possa agire come “parte” della Comunità, e cioè senza obbligo di rappresentanza, per difendere in giudizio i diritti fondamentali di tutti in ordine a beni collettivi, come ad esempio l’ambiente, il singolo dovrebbe avere un mandato ad agire da parte di tutti gli altri titolari di detti

diritti fondamentali. Il che è un assurdo, che evidentemente obbliga coloro che sono di diverso avviso, a rivedere le proprie posizioni.

Del resto una ulteriore conferma costituzionale alla nostra interpretazione viene dall'art. 118, comma 4, Cost., secondo il quale "i cittadini singoli o associati" possono svolgere "attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Si tratta, a nostro avviso, del riconoscimento della "legittimazione" ad agire in giudizio con una azione che già esisteva in diritto romano: l'"*actio popularis*", una azione che il singolo faceva valere, nello stesso tempo, nell'interesse proprio e nell'interesse del *Populus*. E si ricordi che la Repubblica italiana ricalca per molti versi la *Res publica* romana.

Insomma è diventata improcrastinabile una complessa opera di reinterpretazione del diritto privato, staccandolo dai principi individualistici della cultura borghese e ora neoliberista, e rendendolo conforme, come ha affermato il Perlingieri³⁴, ai principi e ai diritti fondamentali sanciti in Costituzione. Il tempo è scaduto. E se non si provvede alla riconquista del descritto "demanio costituzionale", si priverà per sempre il nostro Stato comunità di uno dei suoi elementi costitutivi, provocando il crollo della nostra Repubblica democratica e della nostra indipendenza dallo straniero.

34 P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006.