

EDITORIALE

COSA SONO I BENI COMUNI E COME SI DIFENDONO.

Paolo Maddalena

Vice Presidente Emerito della Corte costituzionale

SOMMARIO: 1. I “beni comuni” secondo il premio Nobel Elinor Ostrom. La contraddizione, in proposito, tra lo schema di disegno di legge e la concernente relazione, presentati dalla Commissione Rodotà. L’importanza del “demanio”, cancellato dal predetto schema di proposta di legge. L’oblio della “proprietà pubblica” di cui all’art. 42 Cost. Coincidenza delle osservazioni della Ostrom con i “principi fondamentali” della nostra Costituzione. Il concetto di “comunità”. La fondamentale divisione tra beni in commercio e fuori commercio. Il principio ineliminabile del coordinamento a fini sociali dell’attività economica pubblica e privata (art. 41 Cost.). La incostituzionalità delle “privatizzazioni”, delle “liberalizzazioni” e delle “concessioni” a privati dei beni in proprietà comune e demaniale del Popolo. Identità tra beni comuni e beni demaniali. - 2. Il nuovo “demanio costituzionale”. Identificazione ermeneutica e non tassativa dei beni comuni e demaniali. - 3. Il sistema economico predatorio neoliberista e la distruzione della nostra potenza industriale e economica operata da tutti i governi degli ultimi trenta anni con le “liberalizzazioni”, le “privatizzazioni” e le “concessioni” a privati dei beni comuni e demaniali. - 4. Il “diritto di difesa” del Popolo contro i governi che lo hanno spogliato della sua “proprietà pubblica, comune e demaniale”, ponendo la ricchezza nazionale nelle mani delle multinazionali e degli speculatori. Il ricorso incidentale alla Corte costituzionale.

1. - I “beni comuni” secondo il premio Nobel Elinor Ostrom. La contraddizione, in proposito, tra lo schema di disegno di legge e la concernente relazione, presentati dalla Commissione Rodotà. L’importanza del “demanio”, cancellato dal predetto

schema di proposta di legge. L’oblio della “proprietà pubblica” di cui all’art. 42 Cost. Coincidenza delle osservazioni della Ostrom con i “principi fondamentali” della nostra Costituzione. Il concetto di “comunità”. La fondamentale divisione tra beni in commercio e fuori commercio. Il principio ineliminabile del coordinamento a fini sociali dell’attività economica pubblica e privata (art. 41 Cost.). La incostituzionalità delle “privatizzazioni”, delle “liberalizzazioni” e delle “concessioni” a privati dei beni in proprietà comune e demaniale del Popolo. Identità tra beni comuni e beni demaniali.

Il significato dell’espressione “beni comuni”, soprattutto a causa di quanto si legge nello schema del disegno di legge, preparato dalla Commissione Rodotà, è rimasto oscuro e inafferrabile per la maggioranza degli studiosi. Ciò non ostante, proprio ad opera di questi studiosi, si è affermata e diffusa un’ampia letteratura¹, secondo la quale i “beni comuni” sono beni necessari per soddisfare bisogni collegati a diritti fondamentali, che devono essere in uso diretto della collettività e per i quali l’aspetto della “gestione” è molto più importante di quello della appartenenza. Comunque il concetto di beni comuni che si è radicato nell’immaginario collettivo ha riguardato soprattutto la necessità che tali beni siano gestiti da Enti pubblici e siano comunque sottratti alle speculazioni del mercato. Ed è proprio su questa idea che si è verificata la vittoria del referendum sulla gestione dell’acqua pubblica del 2011.

Il tema è dunque molto importante e necessita di un valido approfondimento, che sia scevro da preconcetti e, soprattutto, sia conforme ai “principi e ai diritti fondamentali” sanciti in Costituzione. Al riguardo giova innanzitutto ricordare che l’espressione “beni comuni” è stata usata per la prima volta in modo pregnante e consapevole dal premio Nobel Elinor Ostrom, nel suo libro di carattere socioeconomico, dal titolo “*La governance dei beni comuni*”, edito nel 1988², mentre in Italia questa espressione compare per la prima volta, come atto ufficiale, nel citato disegno di legge scritto nel 2007, elaborato dalla citata Commissione Rodotà, e presentato al Senato il 24 febbraio 2010.

Per quanto riguarda la Ostrom, è da evidenziare che questa illustre scrittrice, dopo molti studi e esperienze sul campo, arrivò alla conclusione che, né il “mercato”, né lo “Stato” possono assicurare la salvaguardia e la conservazione dei beni comuni, ma solo le “comunità locali”, composte da persone che si conoscono, si frequentano e partecipano attivamente per lo stesso fine. Per la Ostrom “i beni comuni sono beni collettivi gestiti da comunità”. Ella non parla di “proprietà” (però la sottintende quando parla di beni “comuni” o “collettivi”), e ciò che la interessa è soprattutto la

¹Lezione tenuta il 28 febbraio 2023, presso la “scuolainterdisciplinarecosmopolita@groups.google.com.” In proposito, vedi S. SETTIS, *Azione Popolare*, Ed. Einaudi, Torino, 2012, p. 61 ss.

² E. OSTROM, *Governing the commons: The Evolution of institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990. Traduzione italiana. *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia, 2006.

“gestione”, poiché per lei ciò che conta è “l’uso” da parte di tutti. Ella, inoltre, distingue tra “beni comuni naturali” e “beni comuni creati dall’uomo”, sottolineando che i primi sono inviolabili, in quanto “sistemi di sostegno della vita”. Ed è interessante notare che i concetti chiave usati dalla Ostrom sono “comunità”, “beni comuni o collettivi”, “gestione da parte della comunità”, “partecipazione di tutti” e “tutela dei sistemi di vita”. È un parlare, per così dire al “plurale”, fondato su “dati reali”, e sul senso della “solidarietà” sociale.

Quanto all’attività svolta dalla Commissione Rodotà, stupisce fortemente che quanto si legge nello schema del disegno di legge da questa prodotto, come presto si vedrà, non corrisponde affatto a quanto invece si legge nella corrispondente relazione al Senato. In questa ultima si afferma che “diversamente dai beni privati, i beni comuni – definibili in senso lato come quelli idonei a esprimere utilità funzionali all’esercizio di diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona umana, e informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità – non sono stati oggetto di una pregnante regolamentazione, non ostante possano vantare una copertura costituzionale altrettanto, se non maggiormente rilevante. Si pensi ad esempio all’espressa menzione in Costituzione della proprietà pubblica, e più in generale, alla funzionalizzazione sociale degli stessi beni privati per esigenze di interesse generale (si veda articolo 42 Costituzione, rispettivamente, commi primo, secondo e terzo)”. Viceversa, nello schema della legge si afferma palesemente il contrario e si è attentissimi a evitare che vi possa essere una sia pur minima contaminazione tra la citata “proprietà pubblica” di cui all’art. 42 Cost., che Massimo Severo Giannini subito definì come “proprietà collettiva demaniale”³, e i “beni comuni” dei quali si parla. Infatti detto schema di legge addirittura abolisce il DEMANIO, e cioè quella forma di dominio che sottrae al mercato i beni di maggiore interesse pubblico per riservarli all’uso pubblico di tutti i cittadini, e che certamente ben si attaglierebbe al nuovo concetto di “bene comune”. Del resto, come si ricorderà, il “DEMANIUM” fu creato da Federico II, quando apparve chiaro che zone di territorio di elevato interesse pubblico, come le strade, i porti, le spiagge, le rade, i grandi Palazzi, ecc., erano stati occupati dai privati che ne avevano fatto oggetto di “*dominium utile*”, sottraendoli al “*dominium eminens*” dell’Imperatore. Per mantenere detti beni nell’ambito della loro naturale funzione, Federico II emanò a Melfi, nel 1231, il cosiddetto *Liber constitutionum*, con il quale riportò sotto l’egida imperiale, e cioè nel proprio “*dominim eminens*”, tutti quei beni di preminente interesse generale caduti in mano privata, restituendoli così all’uso gratuito generale.

Per di più, come si accennava, l’intero schema del disegno di legge, non solo abolisce il demanio, ma non nomina, né indica, sia pur indirettamente, la “proprietà pubblica” (considerando come esistente nell’ordinamento giuridico soltanto la

3 M. S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Ed. Bulzoni, 1971, rist. 1981, p. 47.

“proprietà privata”), e considera “pubblico” il bene, non per una sua propria natura, ma semplicemente per la sua appartenenza, ovviamente a titolo di “proprietà privata”, a un Ente di natura “pubblica”. In altri termini la “pubblicità” del bene vien fatta dipendere, in modo riflesso, dalla “pubblicità” dell’Ente cui il bene appartiene. In sostanza questo disegno di legge torna indietro sotto gli schemi propri dello Statuto albertino, che considerava lo Stato come una “persona giuridica pubblica”, cioè come un “soggetto singolo”, cui ben si attagliava il concetto della “proprietà privata”. Ed è sfuggito, ai compilatori della Commissione Rodotà (ma non a quest’ultimo, come si rileva dagli Atti della Commissione stessa) che l’avvento della nostra Costituzione repubblicana ha comportato la trasformazione dello “Stato persona” nello “Stato comunità” (la “Repubblica”), cioè in un “soggetto plurimo”, il Popolo, la cui appartenenza di beni, servizi o attività non può avere la natura della “proprietà privata” del singolo, ma della “proprietà pubblica e collettiva” di tutti. Un gravissimo errore interpretativo che è stato causa di numerosi altri errori, come presto si vedrà.

Si tratta peraltro di un errore voluto, poiché la stessa Relazione al disegno di legge, redatta dalla Commissione Rodotà, afferma chiaramente di ispirarsi alla necessità di non ingessare i beni pubblici in una immutabile situazione giuridica di inalienabilità, e di consentire anche la loro alienazione, tenendo presente il valore complessivo dei beni, e non il valore del singolo bene in sé considerato. Ricorda infatti detta Relazione che l’idea “di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici era stata proposta già nel 2003 da un gruppo di studiosi presso il Ministero dell’economia e delle finanze ... per la costruzione di un Conto patrimoniale delle Amministrazioni Pubbliche basato sui criteri della contabilità internazionale”. Infatti “nello svolgimento di tale compito, e alla luce dei processi di valorizzazione e privatizzazione di alcuni gruppi di cespiti pubblici (immobili e crediti), era emersa la necessità di poter contare su un contesto giuridico dei beni che fosse più al passo con i tempi ed in grado di definire criteri generali e direttive sulla gestione e sulla eventuale dismissione di beni in eccesso delle funzioni pubbliche, e soprattutto sulla possibilità che tali dismissioni (ed eventuali operazioni di vendita e riaffitto dei beni) fossero realizzate nell’interesse generale della collettività facendo salvo un orizzonte di medio e lungo periodo”. Insomma l’obiettivo dello schema di disegno di legge, propagandato come un complesso di norme finalizzato alla tutela di un gruppo di beni pubblici denominati “beni comuni”, era invece quello di facilitare la “contabilizzazione” della “privatizzazione” o della “vendita” di beni appartenenti alla “proprietà pubblica e demaniale”, con la pratica abolizione del carattere della “demanialità”, cioè della inalienabilità, inusucapibili e inespropriabili di detti beni. Una abolizione che si concreta nel tenere in nessun conto l’affermazione costituzionale, di cui all’art 42 Cost., che, come detto,

separa la proprietà pubblica dalla proprietà privata. Questo fine, peraltro, risulta evidente dal contenuto dello schema di legge, il quale, come si è avvertito, evita ogni riferimento alla “proprietà pubblica” e crea uno strano regime dei “beni pubblici”, definiti “beni comuni”, la cui “inalienabilità”, quando è sancita, non deriva dalla suddetta disposizione costituzionale (essendosi peraltro abolita la categoria dei “beni demaniali”), ma dalla stessa legge ordinaria di delega, preparata dalla Commissione. Prova inconfutabile di quanto detto è nella stessa “classificazione” che detto schema di legge descrive. Si prevede, infatti, dapprima una grande suddivisione in tre categorie: “beni comuni” (che sono definiti alienabili se in proprietà privata, e inalienabili se in proprietà di pubbliche amministrazioni), “beni pubblici” e “beni privati”; e poi si provvede a sudistinguere ulteriormente i “beni pubblici” in “beni a necessaria appartenenza pubblica”, “beni sociali” e “beni pubblici fruttiferi”. Un vero caos che nasconde una sola verità: creare una *lex in fraudem Constitutionis*, al fine di rendere “privatizzabili” e “alienabili” beni del “Demanio pubblico”, che, come è a tutti noto sono “inalienabili, inusucabili e inespropriabili”.

Dunque di questo schema di legge è meglio non parlarne, apparendo utile, dopo quanto detto, tornare alla impostazione della Ostrom, la quale, come già detto, fonda il suo ragionamento, ai fini della definizione e della tutela dei beni comuni, sui concetti di “comunità”, “beni comuni e collettivi”, “gestione” diretta da parte della comunità, “partecipazione attiva” della popolazione. Allora, anziché vagare tra le nubi delle fantasticherie, è bene stare con i piedi per terra, prendere le mosse da questi solidi concetti della Ostrom, e cercare la soluzione del nostro problema, facendo innanzitutto riferimento alla Costituzione, che certamente non può essere bypassata, essendo al primo posto nella gerarchia delle fonti, e costituendo, come ricorda la disposizione XVIII transitoria e finale della Costituzione stessa, “la legge fondamentale dello Stato”, che “deve essere osservata fedelmente da tutti i cittadini e dagli Organi dello Stato”.

Il punto centrale da cui partire, quindi, come suggeriva la Ostrom, è il concetto di “comunità”, cioè di una struttura sociale che si dipana in tre elementi: un “aggregato umano” (il Popolo), una “porzione di Terra” sulla quale il Popolo si insedia (il Territorio), e un “ordine giuridico” che regola la vita dei consociati (la Sovranità). Si tratta proprio dei tre elementi dello “Stato comunità”, cioè della “Repubblica”, sancito dalla nostra Costituzione, il cui ordinamento si struttura proprio negli accennati elementi, tra i quali assume determinante importanza il rapporto tra Popolo e Territorio, cioè tra il mondo delle persone e il mondo delle cose, un rapporto che sembra creato apposta per accogliere la nozione di “beni comuni”, intesi come beni in appartenenza e in uso del Popolo. Una utilizzazione, in sostanza, che è tanto più efficiente, quanto maggiore è l’impiego di tutte le energie disponibili e quanto più precisa è l’equa distribuzione della ricchezza prodotta, la qualcosa

assicura, ovviamente, non solo l'attuazione del "principio fondamentale" dell'"eguaglianza economica e sociale", come prescrive l'art. 3, comma 2, della Costituzione, ma anche, sul piano puramente economico, il conseguimento del "massimo di utilità totale" per l'intera comunità. Insomma è questa la struttura essenziale della nostra "Repubblica" (lo Stato comunità), la quale, a termine dell'art. 139 della Costituzione "non può essere oggetto di revisione costituzionale".

Questi specifici e fondamentali obiettivi sono peraltro perseguiti magistralmente dalla nostra Costituzione, la quale fonda il suo "ordine giuridico e economico" sulla cosiddetta "*divisio*" tra le "*res publicae*" e le "*res privatae*", della quale parla Gaio, giurista romano del secondo secolo dopo Cristo, quando afferma, (Gai Inst., 2.11): "*Quae publicae sunt nullius videntur in bonis esse: ipsius enim universitatis esse creduntur: Privatae sunt quae singulorum hominum sunt*". Con la importante conseguenza che le "*res privatae*" sono "in commercio" ("*in patrimonio*") e le "*res publicae*" sono "fuori commercio" ("*extra patrimonium*"). Infatti, precisa lo stesso Gaio, (Gai Inst. 2.1): "*Superiore commentario de iure personarum exposimus; modo de rebus. Quae vel in nostro patrimonio sunt, vel extra nostrum patrimonium habentur*". Una "*divisio*" che appare sostanzialmente trascritta nel citato articolo 42, primo comma, primo alinea, della nostra Costituzione, il quale, molto elegantemente e sinteticamente, così si esprime: "La proprietà è pubblica o privata". È fondamentale, in altri termini, una netta divisione tra le due forme di appartenenza, quella pubblica e quella privata, una divisione posta peraltro bene in evidenza da quell'"o" disgiuntivo, che non consente equivoci. Ed è inoltre da precisare che, mentre la "proprietà pubblica" non ha limiti, ed è storicamente "originaria"⁴, la proprietà privata è sottoposta a numerosi limiti, a cominciare da quello "interno" della "funzione sociale", mentre altri limiti, definiti questa volta "esterni" (paesaggistici, urbanistici, di sicurezza sismica, ecc.), si estendono anche sulle proprietà private, costituendo su queste quella che Carl Schmitt chiamava la "superproprietà" del Popolo⁵. E non sfugga che questa "divisione" è sancita dalla nostra Costituzione nel quadro di una superiore unità. Infatti l'art. 41, comma 3, Cost. dispone che "la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". Ne consegue che il "sistema economico" previsto in Costituzione è quello produttivo di stampo "Keynesiano", secondo il quale la ricchezza va distribuita alla base della piramide sociale e il Popolo nel suo complesso, cioè lo Stato comunità, deve intervenire nell'economia, in modo che siano messe in moto, come poco sopra si diceva, tutte le energie disponibili, mentre assolutamente contro la stessa struttura costituzionale è il "sistema economico predatorio neoliberista", che vuole l'accentramento della ricchezza nelle mani di

4 Lo ha dimostrato B. G. NIEBHUR, "*Romische Geschichte*", Berlin, 1811, 1, p. 245 ss.

5 C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, Ed., Adelphi, 2011, p. 24

pochi, una forte “concorrenza” tra questi e l’esclusione dello Stato dall’economia. Un sistema che porta alla distruzione della ricchezza di chi è più debole e all’accaparramento della stessa, con gli inevitabili sprechi che comporta, nelle mani di pochi.

E non si può tacere, purtroppo, che una grande apertura a questa distruttiva teoria economica è stata offerta dalla “incostituzionale” (in quanto contraria ai “principi e ai diritti fondamentali”, da ritenere intoccabili) e “illogica” revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, avvenuta con l’approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, fortemente sostenuta dai cosiddetti “regionalisti”. Una modifica che ha previsto forme speciali di autonomia per alcune Regioni (art. 116 novellato) e soprattutto ha eliminato il fondamentale principio, sancito nella formulazione originaria del primo comma dell’art. 117 Cost., secondo il quale le Regioni potevano legiferare “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme non fossero in contrasto con l’interesse nazionale o con quello di altre Regioni”. Si è aperta così la via al concetto deleterio della “concorrenza” (parola che appare per la prima volta nel modificato comma 2, lett. e) dell’art. 117 Cost.) tra le stesse Regioni, dimenticando che le “Istituzioni” devono coordinarsi per il benessere di tutti, avendo come principio direttivo “l’eguaglianza economico sociale” da attuare in tutte le ripartizioni territoriali del Paese. E, per di più, si è addirittura stabilito che alcune Regioni possano “differenziarsi” dalle altre, ottenendo, con legge ordinaria e mediante “intesa” con lo Stato, “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” (art. 116, comma 3, Cost.), con ciò cancellandosi in pieno la stessa struttura della Repubblica. Si tratta, comunque, di norme che contrastano i “principi e i diritti fondamentali”, sanciti nella Parte prima della Costituzione e che, pertanto, sono sotto la spada di Damocle di un possibile e auspicabile ricorso alla Corte costituzionale per il loro totale annullamento.

Tornando alla parte sana della Costituzione, c’è da chiedersi, a questo punto, qual è la diversità di disciplina tra la proprietà pubblica e la proprietà privata. Già si è detto che la proprietà pubblica è da intendersi come “proprietà pubblica demaniale”, ed è ora da sottolineare che la “proprietà pubblica”, per essere “proprietà di tutti” (nessuno escluso) non può essere ceduta a singoli, ed è necessariamente una proprietà “fuori commercio”, che reca naturalmente in sé il carattere della “demanialità” (inalienabilità, inusucapibilità, inespropriabilità). Lo fa capire molto bene il primo comma del citato art. 42 Cost., il quale, dopo aver sancito che “la proprietà è pubblica o privata”, distingue dai beni in proprietà pubblica “i beni economici” (cioè i beni commerciabili oggetto di proprietà privata), i quali possono indifferentemente “appartenere allo Stato, a enti o a privati”.

Ciò detto, è ora da porre nel dovuto rilievo il fatto che i “beni comuni”, come del resto dice l’aggettivo “comuni” sono da considerare nello stesso tempo “proprietà

pubblica" (cioè in appartenenza di tutti) e "proprietà demaniale" (cioè inerente a beni fuori commercio). Insomma i "beni comuni" si identificano con i "beni demaniali" e la loro emersione, dovuta agli eventi sopra accennati, costituisce per così dire un ampliamento del concetto della "demanialità", un ampliamento che è divenuto necessario e indispensabile con la globalizzazione dei mercati e con il rischio che certi beni, ora giustamente individuati come "beni comuni", possano cadere nelle mani di privati ed essere oggetto di speculazione commerciale. Si pensi al caso eclatante dell'acqua. Se questo bene di somma necessità divenisse oggetto di gestione privata, come del resto è già accaduto in Colombia e in Ecuador, e come si tenta di fare in Italia con ignobili leggi sulla privatizzazione dell'acqua e di altri beni e servizi pubblici, i singoli sarebbero costretti a pagare somme esorbitanti per dissetarsi e si avrebbe un vero e proprio attentato alla vita delle persone.

La invenzione da parte di Federico II del "demanio" si rivela, dunque, ancora una volta "geniale", proprio perché consente di sottrarre alle speculazioni dei mercati beni di prima necessità come l'acqua. Stolto è, di conseguenza, abolire il carattere costituzionale della demanialità dei "beni comuni", come si deduce dallo schema del disegno di legge della Commissione Rodotà cui sopra si è fatto cenno.

A questo punto c'è soltanto da aggiungere che la "proprietà pubblica demaniale" di un bene impedisce, non solo la cosiddetta "privatizzazione", con la conseguente "vendita" a privati, ma anche la "concessione" della sua "gestione" a privati, poiché ciò significherebbe "svuotare" di contenuto la proprietà pubblica, la quale, proprio per essere di tutti, non solo non può essere posta in commercio, ma, deve anche essere "gestita" con criteri pubblici nell'interesse pubblico, evitando che altri persegua, con la gestione, interessi propri e soprattutto intaschi guadagni che devono essere riversati alla Comunità⁶. Pensare che la "proprietà pubblica", citata dall'art. 42 Cost. tra i diritti fondamentali, possa essere concepita anche come "nuda proprietà" (come avviene nella "proprietà privata", allorché si scinde l'appartenenza dall'usufrutto) significherebbe affermare la possibile esistenza di una proprietà di tutti svuotata di contenuto: il che è evidentemente un assurdo.

Ciò non ostante la furia demolitrice delle "privatizzazioni", le quali hanno il fine di porre sul mercato i beni pubblici demaniali in aperto contrasto con il più volte citato art. 42 Cost., è riuscita a far approvare una legge, la legge 8 agosto 2022, n. 118 (governo Draghi), la quale, all'art. 8, lett. g) dispone che le concessioni dei servizi degli enti pubblici locali a privati sono la regola e che, l'ente locale che decide una gestione in economia, denominata "autoproduzione", deve "motivare" questa scelta con un atto "che dia ragione del fatto che, sul piano economico e sociale, con

⁶ Ho affrontato questo tema a proposito della messa a gara europea dei servizi pubblici balneare e di taxi, in questa Rivista: P. MADDALENA, *L'illegittima messa a gara europea dei servizi pubblici balneare e di taxi*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2022.

riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela ambientale e accessibilità dei servizi, giustificano tale decisione, anche in relazione ai risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione". Parole assurde, conseguenza del "mantra" della "concorrenza", la quale ha i limiti di qualsiasi idea concepita dall'uomo e non può essere universalizzata come una formula magica che risolva qualsiasi difficoltà economica. Del resto la parola "concorrenza", come già accennato, non era presente nella formulazione originaria della Costituzione ed è stata aggiunta nell'art. 117, comma 2, lett. e) dalla illogica modifica del Titolo quinto della Parte seconda della Costituzione, effettuata con la legge n. 3 del 2001, la quale, occorre sottolinearlo e ribadirlo, è in pieno contrasto con i "principi fondamentali" della Costituzione stessa, la quale, all'art. 45 riconosce la funzione sociale della "cooperazione" a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata e all'art. 46 parla di "collaborazione" dei lavoratori per la gestione delle aziende. Insomma l'opposto della predatoria e socialmente dannosa "concorrenza" illimitata.

Mi sembra, a questo punto, che l'inserimento dei "beni comuni" tra i beni in "proprietà collettiva demaniale" soddisfi in pieno le "condizioni" che la Ostrom pone per la migliore gestione di tali beni. È ovvio che la dimensione del villaggio è oggi difficile da trovarsi, ma, se ci si accontenta di piccole comunità urbane o rurali, il discorso sulla cura dei beni comuni può dirsi che trovi pieno accoglimento nel nostro ordinamento costituzionale.

E, al riguardo, non si può fare a meno di sottolineare, al fine di confermare la solidità e la completezza del sistema costituzionale in tema di appartenenza dei beni, che l'art. 2 della Costituzione prende in considerazione il singolo cittadino sotto due aspetti, come "singolo", e come "parte della comunità" nella quale si svolge la sua personalità. Insomma, con una precisione inattaccabile, la Costituzione, non solo distingue la "proprietà pubblica", da quella "privata", ma configura, in proposito, anche la diversa posizione che assume il cittadino, secondo che agisca, come "parte del Popolo", nell'esercizio del diritto di "proprietà pubblica", ovvero, come "singolo", nell'esercizio del diritto di "proprietà privata". Infatti l'art. 2 della Costituzione sancisce che: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale". E non è tutto, poiché il successivo articolo 3, comma 2, Cost. pone un'altra delle condizioni implicitamente richieste dalla Ostrom, quello del diritto fondamentale di "partecipazione". Infatti l'art. 3 Cost. sancisce, come compito della Repubblica, anche quello di eliminare tutti gli ostacoli che si frappongono alla "effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Si tratta invero di un importante diritto che consente a ogni

cittadino la effettiva possibilità di collaborare con le pubbliche amministrazioni, per la miglior cura dei beni comuni.

L'ultima idea importante che la Ostrom ci suggerisce riguarda i "beni comuni naturali", considerati come "sistemi di sostegno della vita". Ebbene anche questi ultimi possono considerarsi accolti dal nostro ordinamento costituzionale. Infatti, dopo la modifica dell'8 febbraio 2022, nell'art. 9 Cost., che già conteneva la tutela del paesaggio, è stata inserita anche la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema della biodiversità e degli animali, mentre nell'art. 41, dedicato ai limiti all'iniziativa economica privata, è stato aggiunto l'ambiente.

2. - Il nuovo "demanio costituzionale". Identificazione ermeneutica e non tassativa dei beni comuni e demaniali.

Non resta, a questo punto, se non chiarire come si identificano questi beni che abbiamo definiti, nello stesso tempo, beni demaniali e beni comuni. Al riguardo, occorre innanzitutto precisare che, se c'è un fatto evidente, è che la parte del codice civile, dedicato ai beni pubblici è assolutamente insoddisfacente, se non addirittura errato, come quando si inseriscono le foreste nel patrimonio indisponibile, chiamandole "demanio forestale dello Stato". In realtà, nella riscrittura della disciplina del Demanio, occorre tener presenti i "principi fondamentali" e i "diritti fondamentali" della nostra Costituzione, i quali hanno completamente cambiato il tessuto costituzionale sul quale si fondava il vecchio demanio civilistico, ed è diventato certamente indispensabile parlare di un nuovo demanio, da definire "demanio costituzionale", che prenda le mosse da quei principi e dai quei diritti fondamentali per arrivare alla individuazione di quei beni che devono ritenersi inclusi nella "proprietà pubblica demaniale". In questa prospettiva, appare assolutamente impossibile procedere a una elencazione tassativa dei beni demaniali e comuni, ed occorre ricorrere a una "interpretazione"⁷ che abbia come "criterio" di riferimento la tutela della "struttura" stessa della Repubblica, quale emerge dai "valori costituzionali", e cioè dai citati "principi e diritti fondamentali" che si riferiscono allo "sviluppo della persona umana" (art. 3, comma 2, Cost.) e al "progresso 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 citate aggiunte agli artt. 9 e 41 della Costituzione approvate dal Parlamento l'8 febbraio 2022). Si tratta, in ultima analisi, di quei beni che sono essenziali alla costituzione, identificazione e mantenimento dello Stato comunità, o Repubblica che dir si voglia. In questo quadro, come già sottolineato, viene in prima evidenza il "territorio"⁸, il quale ha la funzione di porre a sostegno

⁷ E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Ed. Giuffrè, Milano, 1971, p. 316 ss.

⁸ Ricordo il mio testo, *"Il territorio bene comune degli Italiani"*, Ed. Donzelli, Roma, 2014.

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 da individuare come componenti del nuovo “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, riecheggia origini antiche e ricorda un frammento del giureconsulto Marciano, del terzo secolo dopo Cristo, nel quale si legge che 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, è da ritenere 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 lavoro che, 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 onnicomprensiva, 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 ho 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”.

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”⁹, 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”, in altri termini “beni comuni e demaniali”.

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., che aggiunge “la salute e l’ambiente” ai “limiti posti all’iniziativa economica privata”. Si tratta di una 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”. Si tratta, come è evidente, di una precisazione fortemente innovativa rispetto al “demanio civilistico” e di enorme importanza pratica, poiché porta a ritenere che questi beni devono essere considerati beni in “proprietà pubblica demaniale”, e non è tollerabile la concessione a terzi della loro gestione.

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.

3. - Il sistema economico predatorio neoliberista e la distruzione della nostra potenza industriale e economica operata da tutti i governi degli ultimi trenta anni

⁹ Sul patrimonio artistico e storico, è molto coerente con la nostra impostazione, E. PETRACCA, *Una identità in vendita*, Ed. Primiceri, 2021.

con le “liberalizzazioni”, le “privatizzazioni” e le “concessioni” a privati dei beni comuni e demaniali.

Dopo la descrizione dei “principi e dei diritti fondamentali” che riguardano l’economia, sorprende e amareggia l’azione svolta dai nostri governi degli ultimi trenta anni, i quali, dando cieca attuazione al principio inadeguato della “concorrenza” senza limiti, introdotto maldestramente nell’art. 117, comma 2, lett. e), Cost., hanno sovvertito in pieno la struttura della nostra economia e hanno sostituito al sistema economico produttivo di stampo keynesiano, conforme a detti principi, il sistema economico predatorio neoliberista, a tali principi completamente contrario.

Così siamo stati spogliati dei nostri beni comuni e demaniali, seguendo la insulsa tesi di Milton Friedman e Anna Schwartz, i quali, nel loro libro apparso agli inizi del 1960, dal titolo “La storia del dollaro dal 1867 al 1960”, hanno proposto il passaggio dall’economia dello “scambio” all’economia della “concorrenza”, sulla base della seguente cosiddetta “ricetta”: a) liberalizzazione; b) privatizzazione; c) riduzione delle spese sociali.

Con la “liberalizzazione” una grande quantità di beni, servizi e attività sono stati sottratti alla “proprietà pubblica e comune” dello Stato comunità e sono stati posti a disposizione di chiunque volesse utilizzarli (si pensi alle “rotte aeree”, che una volta erano in proprietà pubblica dello Stato, e ora sono a libera disposizione dei vettori aerei, oppure al commercio di beni di prima necessità, che una volta era soggetto a speciali autorizzazioni e che ora può essere effettuato da chiunque prescindendo da ogni fine di pubblica utilità e così via dicendo).

Con le “privatizzazioni” sono stati trasformati in SPA Aziende pubbliche o Enti pubblici economici, proprietari di una immensa ricchezza pubblica bancaria e industriale, che è stata sottratta alla proprietà pubblica della Collettività ed è finita nelle mani di speculatori specialmente stranieri.

Con la riduzione delle spese sociali, sono stati tolti alle classi meno abbienti servizi pubblici essenziali, come quelli della sanità e dell’istruzione, i quali, ovviamente, sono passati a privati. Il più convinto sostenitore di questa illogica economia della “concorrenza” è stato Mario Draghi, il quale, il 2 giugno del 1992, a bordo del panfilo Britannia della Regina Elisabetta, pronunciò le seguenti parole: “la decisione sulla privatizzazione è una importante decisione politica ... 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”. Era la dichiarazione più nefasta che si potesse concepire e che, senza alcun pudore, riusciva a dichiarare apertamente la “dipendenza” del nostro governo dai mercati, cioè dagli speculatori e dai potentati economici e finanziari internazionali. Si sarebbe dovuta sollevare una generale levata di scudi, sennonché, dopo un mese e nove giorni, 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 INA, ENI, ENEL e IRI”, con oltre mille aziende pubbliche e oltre seicentomila dipendenti, in SPA. Fu l’inizio della fine. Immediatamente cominciò una furibonda e colossale vendita di tutto il nostro meraviglioso complesso industriale. Si pensi che l’IRI, che gestiva, tra l’altro, Alitalia, Autostrade, Finmeccanica, Fincantieri e Aeroporti di Roma, fu smembrata e svenduta pezzo per pezzo soprattutto da Romano Prodi. Nel 1999 il Presidente del Consiglio dei Ministri Massimo D’Alema privatizzò i servizi pubblici locali (tra i quali, per dirne una, quello svolto dall’Ente pubblico Acquedotto pugliese, divenuto una SPA, con decreto legislativo n. 141 dell’11 maggio 1999), in pratica trasformando in SPA tutte le Aziende municipalizzate che erogavano in regime di monopolio acqua, gas, elettricità, trasporti urbani, rifiuti, ecc.

Dannosissima fu la liberalizzazione (e cioè la dismissione dei relativi servizi da parte dello Stato) dell’energia elettrica, realizzata con decreto legislativo del 16 marzo 1999, n. 79, contenente norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica. Detto decreto, noto come “decreto Bersani” (governo D’Alema), ha stabilito che sono completamente libere le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica.

Alla liberalizzazione dell’energia elettrica si è aggiunta quella del gas, realizzata con decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, noto come “decreto Letta”, secondo il quale sono completamente libere le attività di importazione, trasporto, dispacciamento, distribuzione e vendita del gas. Oggetto di una tragica liberalizzazione fu l’ENEL, la quale fu smembrata e le cui componenti furono svendute a società prevalentemente straniere.

C’è stata poi la “privatizzazione delle Ferrovie dello Stato, di Poste italiane, della Cassa depositi e prestiti, del Nuovo Pignone (tanto caro a La Pira), della Telecom, venduta da Prodi per soli 13 milioni di euro, e così via dicendo, con un elenco interminabile che è arrivato a esaurire quasi del tutto la nostra “proprietà pubblica e comune” dell’industria italiana. Ed è da ricordare che, con la liberalizzazione del commercio c’è stata l’invasione in Italia della grande distribuzione alimentare dei supermercati, soprattutto quelli francesi, che hanno tolto il pane ai nostri piccoli negozianti. Peraltro in questa furia distruttrice sono cadute anche le nostre più antiche e nobili aziende private, come, soltanto per fare un esempio, la Ginori e la Magneti Marelli, utilissima per la costruzione dei semiconduttori microchips necessari per le auto elettriche. E non basta. Sono state vendute isole, tratti di mare, pozzi petroliferi, promontori con fari marittimi e così via dicendo. Non esagero, se dico che c’è stata una vera ecatombe e che oggi l’Italia non produce più nulla. La produzione è affidata a qualche industria straniera che molto spesso “delocalizza”,

lasciando sul lastrico migliaia di lavoratori italiani, sempre con lavoro precario o sottopagati.

Insomma il “sistema economico predatorio neoliberista” ha assegnato agli stranieri il “profitto” e a noi qualche lavoro, precario e comunque sempre miseramente retribuito. Da rilevare che, di questa situazione molto si sono giovati i nostri partners europei, che, essendo più forti sul piano economico, hanno avuto vita molto facile in sede di “concorrenza”, una “concorrenza” per la quale, indomitamente, ancora si batte Mario Draghi, la cui legge in materia è entrata nel piano del PNRR e nella legge di bilancio per il 2023.

4. - Il “diritto di difesa” del Popolo contro i governi che lo hanno spogliato della sua “proprietà pubblica, comune e demaniale”, ponendo la ricchezza nazionale nelle mani delle multinazionali e degli speculatori. Il ricorso incidentale alla Corte costituzionale.

A questo punto viene in ballo il problema di come possiamo difendere i nostri beni comuni e demaniali. 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. Resta aperta, comunque, la necessità di una riscrittura della disciplina dei “beni pubblici” descritta dal nostro codice civile, una disciplina che appare in netto contrasto, specie per quanto concerne la definizione della “proprietà privata”, con i “principi e i diritti fondamentali” sanciti in Costituzione. E in proposito è da sottolineare che è pronto un puntualissimo e completissimo disegno di legge, firmato dalla Senatrice Paola Nugnes e altri, presentata al Senato il 12 maggio 2022, n. 2610, nella appena trascorsa XVIII legislatura, che dovrebbe essere subito ripresentata.

Intanto non è da sottovalutare la possibilità di ricorrere già da adesso 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 tuttavia chiaramente rinvenibile nel diritto di sciopero, sancito dall’art. 40 Cost., e nel diritto di ricorrere, in via incidentale, alla Corte costituzionale, ai sensi dell’art. 137 Cost.

È comunque da sottolineare che il “diritto di resistenza” consiste, in ultima analisi, nel diritto di far valere “i principi” e i “diritti fondamentali” sanciti in Costituzione nei confronti di tutti, e anche nei confronti dei pubblici poteri. E non c’è dubbio che “il diritto” di “proprietà pubblica e comune” su beni comuni e collettivi, di cui all’art. 42 Cost., è un “diritto fondamentale” (si pensi all’ambiente) che necessariamente deve essere fatto valere anche in sede giudiziaria, tenendo peraltro presente che si tratta di un diritto che ha il suo fondamento in un altro diritto fondamentale, il “diritto di partecipare all’organizzazione politica economica e sociale del Paese” (art. 3 Cost.).

Diritti che hanno come loro soggetto attivo il “cittadino”, citato dall’art. 2 Cost., non solo come “singolo”, ma anche e soprattutto come “parte della Comunità”.

Insomma, chi agisce come “proprietario pubblico collettivo”, agisce come “parte” della Comunità, esplicando altresì il suo diritto-dovere di “partecipazione” alla tutela della cosa pubblica. È evidente che, in questo ordine di idee, deve darsi una diversa lettura all’art. 24 Cost. Nella difesa dei “propri diritti”, infatti, non si possono escludere quelli di “proprietà pubblica e comune”, che spettano al soggetto in quanto “parte” della Comunità. Se non si ammettesse questo tipo di azione, da definire “popolare”, dovremmo arrivare all’assurdo che, per difendere l’ambiente, o altro bene comune o collettivo (a parte le caritatevoli legittimazioni concesse solo a certe associazioni senza una chiara logica giuridica), non basterebbe neppure la *class action*, dovendo tutti, nessuno escluso, intervenire personalmente in giudizio.

È ora che queste distonie della prassi siano superate e che i cittadini, singoli o associati (come si rileva peraltro dal quarto comma dell’art. 118 Cost.), possano agire in giudizio, per chiedere al giudice la restituzione alla proprietà pubblica del Popolo e alla gestione degli Enti pubblici competenti, dei beni pubblici e comuni, che, per un verso siano stati oggetto di “liberalizzazioni” e “privatizzazioni”, e per altro verso di “concessioni” della “gestione” a favore di privati, chiedendo, nel contempo, la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per l’annullamento di quelle leggi che hanno reso possibili dette illiceità.

Insomma è diventata improcrastinabile una complessa opera di reinterpretazione del diritto, come ha da tempo affermato il Perlingieri¹⁰, alla luce dei principi e dei 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.

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