



Diritto Civile" class="voce">

La nozione di “beni comuni”, nel contesto di una revisione costituzionale degli assetti proprietari previsti dal codice civile di Paolo Maddalena

di [Paolo Maddalena](#)

27 luglio 2021

La nozione di “beni comuni”, nel contesto di una revisione costituzionale degli assetti proprietari previsti dal codice civile[\[1\]](#).

di Paolo Maddalena

La dizione “beni comuni” ha avuto una diffusione senza precedenti ed è entrata nel linguaggio corrente per indicare un bene il cui uso è in qualche modo indispensabile per soddisfare le esigenze quotidiane dei singoli e delle collettività. Ma al di là di questo vago significato, dopo circa venti anni di laboriose ricerche, non ancora si è arrivati a una sua chiara definizione, che, secondo alcuni, si collocherebbe “oltre il pubblico e il privato”: dunque non si sa dove, confermandosi così il diffuso convincimento che si tratta di un “conceitto inafferrabile”[\[2\]](#).

Eppure la necessità di chiarire questo concetto, nell’ambito di una revisione della disciplina dei “beni pubblici” sancita dal vigente codice civile, è diventata certamente impellente, specialmente dopo che l’ex Presidente del Consiglio Giuseppe Conte ha inserito nello Statuto del Movimento cinque stelle l’obiettivo di dar tutela e vita proprio a questi tipi di beni.

La finalità del presente articolo è proprio quello di dare un contributo alla soluzione di questo problema, ponendo in massima luce che, per dare effettività e tutela ai beni comuni, come sono stati percepiti dalla gente, nonché da numerosa dottrina, non è assolutamente idoneo il “il disegno di legge delega” elaborato dalla Commissione Rodotà” (meglio qualificata “Commissione Mastella-Rodotà”, poiché i suoi membri, i cui pareri prevalsero molto spesso su quelli del Prof. Rodotà, furono tutti nominati dal Ministro della Giustizia Mastella con decreto ministeriale del 21 giugno 2007), il quale, nonostante ciò che si afferma nella “Relazione di accompagnamento”, la quale ripetutamente fa riferimento ai principi costituzionali (esponendo anche considerazioni pienamente condivisibili), presenta mende di vario tipo e soprattutto viola in pieno la nostra Costituzione repubblicana e democratica.

Per rendersi conto della portata negativa di questo disegno di legge, occorre, a nostro avviso, partire dalle circostanze in cui si svolsero i lavori della Commissione.

A tal proposito è da sottolineare che, come si apprende dalla stessa Relazione^[3] di accompagnamento al disegno di legge delega, l'esigenza di “riformare il contesto giuridico dei beni pubblici” fu fatta presente, nel 2002, da parte dei professori Sabino Cassese, Antonio Gambaro, Edoardo Reviglio, Ugo Mattei, e, in particolare dal Prof. Giulio Tremonti, Ministro delle finanze, al fine di rendere la disciplina di questi beni (molti dei quali erano stati “privatizzati”) compatibile con la struttura del nuovo “Conto patrimoniale delle amministrazioni pubbliche che era basato sui criteri della contabilità internazionale”, e cioè su “criteri privatistici” e non più su “criteri pubblicistici”, per cui, come agevolmente si comprende, in questa riforma, si sarebbe dovuto eliminare il riferimento alla “proprietà pubblica”, dando invece risalto alla “proprietà privata”. Obiettivo, del resto, pienamente conseguito nel disegno di legge delega in questione, poiché tale disegno ha sancito l'eliminazione del “demanio”, concependolo “non come proprietà demaniale del Popolo”, e quindi inalienabile, inusucapibile e inespropriabile (come oggi prescrive la Costituzione), ma come oggetto di “proprietà privata”, definita “pubblica”, in quanto “appartenente” a una “pubblica amministrazione”. Infatti l'ordinamento giuridico voluto da Carlo Alberto considerava i “beni pubblici” come “appartenenti allo “Stato persona giuridica”, e, in pratica, in proprietà del Sovrano e dei governanti.

Ciò risulta chiaramente da un regolamento di contabilità pubblica, approvato con R. D. n. 3074, del 5 maggio 1885, secondo il quale: “i beni dello Stato (cioè “appartenenti” allo Stato persona giuridica) si distinguono in demanio pubblico e beni patrimoniali. Costituiscono il demanio pubblico i beni che sono in potere dello Stato a “titolo di sovranità” (cioè i beni che, originariamente, servono a rafforzare la posizione di chi governa), e formano il patrimonio

quelli che allo Stato “appartengono” a titolo di “proprietà privata” (cioè alla pari di tutti i cittadini). Ed è da sottolineare che si tratta di una definizione che ripete letteralmente quanto disponeva l’art. 426 del codice civile del 1865, il quale, come è noto, ricalcava a sua volta la struttura e la matrice ideologica del *code civil* francese del 1804.

Ed è opportuno ricordare che il criterio “dell’appartenenza” dei beni demaniali a chi governa risale alle origini del demanio stesso, che fu creato con un provvedimento che discendeva dall’alto, cioè dal Sovrano. E’ quanto si legge nel “*Liber Constitutionum*” del Regno di Sicilia, emanato a Melfi, da Federico II, nel 1231[4], il quale precisa che il “demanio” (termine, che proviene dalla parola latina “*dominium*”, inteso, questa volta come “dominio regio”), nacque dalla necessità di “riservare” al Sovrano la “proprietà” (da considerare sempre “in senso privatistico”), di quei beni di maggiore interesse pubblico, proprio al fine di maggiormente tutelarne la sovranità.

In sostanza, siamo di fronte a una “eterogenesi dei fini”, poiché, il disegno di legge in parola, agendo secondo l’ordinamento vigente all’epoca dell’emanazione del codice civile (cioè sotto l’impero dello Statuto albertino), in realtà, senza che il lettore se ne accorga, finisce per produrre i suoi effetti sull’ordinamento vigente, con conseguenze fortemente dirompenti. Infatti, l’abolizione del “demanio”, non riguarda più “i beni dello Stato persona giuridica individuale”, e quindi i governanti che tale sovranità esercitano, ma il vigente “Stato comunità”, i cui “i beni demaniali” sono funzionali alla vita civile e ordinata di tutti i cittadini. E, al riguardo, è da tener presente che la Costituzione non si limita a stabilire “l’appartenenza della sovranità” al Popolo, ma prosegue indicando anche i “fini” che lo “Stato comunità” deve perseguire, per cui “i beni pubblici” in questione servono, non solo per garantire la “sovranità” di questo tipo di Stato, e quindi la sua “identità” e la sua “esistenza”, ma anche per raggiungere detti fini, che sono chiaramente indicati dal secondo comma dell’art. 3 Cost., secondo il quale “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”, nonché dall’art. 4 Cost., secondo il quale “la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro”, allo scopo di consentire a essi “di svolgere un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società”. Insomma, i fini da perseguire sono: “la libertà” e “l’eguaglianza” di tutti i cittadini; la loro effettiva “partecipazione” all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese; la “effettività del diritto al lavoro”; il diritto di svolgere “un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società”. Ed è in questo

quadro, che l'art. 42 Cost. sancisce che la “proprietà” non è soltanto “privata”, come nell'ordinamento voluto dallo Statuto albertino, ma è “pubblica e privata”, intendendo per “pubblica”, come subito avvertì Massimo Severo Giannini^[5], per l'appunto “la proprietà collettiva demaniale” del Popolo. A questo punto emerge con grande chiarezza il passo falso compiuto da questo disegno di legge. Esso, pur riconoscendo lo stretto collegamento esistente tra i beni pubblici e l'esercizio dei diritti fondamentali, ha tolto al Popolo sovrano i “mezzi economici”, che allo stesso servono per tutelare i “diritti fondamentali” e per perseguire gli altri fini ai quali abbiamo fatto cenno. Basta riflettere sul fatto che di detti “beni pubblici” diventano “titolari” singole pubbliche amministrazioni o addirittura singoli soggetti privati.

Un risultato sorprendente e in diretto contrasto con quanto la stessa Relazione di accompagnamento ai lavori della Commissione aveva affermato in ordine al perseguimento dei citati “diritti fondamentali” e dello “svolgimento della persona umana”. In effetti, risulta estremamente chiaro che detto disegno di legge ha completamente deragliato dai binari che avrebbe dovuto percorrere, quelli del vigente ordinamento costituzionale, e si è collocato sui binari di un ordinamento giuridico di matrice napoleonica, del tutto superato dal nuovo ordinamento previsto dalla nostra Costituzione, facendo in modo che le sue disposizioni normative corrispondessero alle idee della vecchia cultura borghese, oggi fatta propria dal pensiero unico dominante del neoliberismo.

Insomma questo continuare a parlare di “proprietà pubblica” come “proprietà privata” della “pubblica amministrazione”, anziché come “proprietà collettiva del Popolo”, risulta chiaramente come un fuor d'opera. In effetti la “Repubblica”, lo “Stato comunità”, previsto dall'art. 1 della Costituzione, è praticamente messo da parte come se non esistesse, mentre l'elemento costitutivo della Repubblica, cioè il “Popolo”, cui appartiene la “sovranità”, viene spogliato degli strumenti economici a lui originariamente appartenenti a titolo di sovranità.

Ed è da sottolineare che viene fuori una “classificazione puramente descrittiva”, che fa leva sul concetto di “appartenenza” alla pubblica amministrazione o ai privati, piuttosto che alla “natura” dei beni, come si voleva far credere. Infatti, come si legge nella Relazione, i beni sono distinti “in beni comuni (intendendosi per tali beni “le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona”), beni pubblici e beni privati”, mentre i “beni pubblici” sono classificati in: beni pubblici “ad appartenenza pubblica necessaria”, in beni pubblici “sociali”; e beni pubblici “fruttiferi”, precisandosi che: “i beni a appartenenza pubblica necessaria” sono “quei beni che soddisfano interessi generali fondamentali, la cui cura discende dalle prerogative dello Stato e degli Enti pubblici territoriali”;

“i beni sociali” sono quei beni, “le cui utilità essenziali sono destinate a soddisfare bisogni corrispondenti ai diritti civili e sociali della persona”; “i beni pubblici fruttiferi” sono i beni, “che non rientrano nelle categorie precedenti e sono alienabili e gestibili dai titolari pubblici con strumenti del diritto privato”. A cosa serva questa classificazione è difficile dirlo. Quello che è certo è che si prendono le mosse dai beni già “appartenenti” alla pubblica amministrazione e da questa “destinati” a determinati fini. Date le premesse, ci saremmo aspettati una classificazione dei beni “in base alla loro natura”, per risalire al loro “regime giuridico”, per stabilire cioè quali beni dovessero essere considerati fuori commercio, in quanto proprietà del Popolo, e quali beni in commercio. Invece ci troviamo di fronte a una classificazione che, in buona sostanza, prende atto di quanto già deciso dallo Stato, anche in ordine alla “alienabilità o inalienabilità” dei beni.

La eterogenesi dei fini, tuttavia, non si ferma qui. Infatti, nel definire “bene giuridico” la “cosa materiale o immateriale” le cui “utilità” possono essere “oggetto di diritto”, il disegno di legge in questione esclude ancora una volta la “proprietà collettiva del Popolo” e, in particolare, pone nel nulla il significato da dare alla dizione “proprietà pubblica”, che è espressa nell’art. 42, primo comma, primo alinea, della Costituzione”.

Non può sfuggire inoltre che la Relazione parla di “titolarità (cioè di proprietà) diffusa” dei beni pubblici, espressione che non avrebbe senso se non si pensasse, anche questa volta, alla “proprietà pubblica demaniale” del Popolo, nelle sue articolazioni territoriali, mentre la Relazione stessa dà al termine “diffusa” l’inconcludente significato di una “proprietà privata, appartenente a singoli soggetti o a singole amministrazioni pubbliche”.

L’eterogenesi dei fini appare ancora nell’affermazione secondo la quale sarebbe stata “garantita in ogni caso la fruizione collettiva”, la quale può esistere solo se si ammette una “proprietà collettiva” dei beni, e non se si fa riferimento, come si legge nella Relazione, ai beni in proprietà privata di singoli individui o di pubbliche amministrazioni.

Né risponde a verità che sarebbe stata adottata “una disciplina particolarmente garantista, idonea a nobilitare (i beni comuni) e a rafforzare la (loro) tutela”, poiché si è escluso, in modo eclatante, che l’azione di restituzione o di risarcimento del danno possa essere esercitata dai cittadini, singoli o associati, considerati, ai sensi dell’art. 2 della Costituzione, come “parti” del Popolo, affermandosi che dette azioni spettano allo Stato pubblica amministrazione, cioè a un singolo soggetto pubblico, secondo quanto prescrive il ricordato Statuto albertino, che, come si è ripetuto, assegna la sovranità allo Stato persona giuridica.

Si potrebbe andare avanti nell’annoverare le molteplici contraddizioni e errori riscontrabili in questa proposta di legge delega, ma si ritiene di aver detto abbastanza, per far capire che non è possibile parlare di beni comuni, se si elimina la “proprietà collettiva demaniale” del Popolo sovrano e si fa ricorso, violando la Costituzione, alla sola nozione della “proprietà privata”.

Ben diversa dovrebbe essere la riconsiderazione della disciplina dei beni pubblici, se davvero si tenessero presenti i principi e le norme della nostra Costituzione.

Innanzitutto, c’è da precisare che la definizione di “bene in senso giuridico” deve essere tale da comprendere, oltre ai beni che possono essere oggetto di diritti individuali, anche i beni che possono essere oggetto di diritti collettivi, e pertanto occorre aggiungere alla definizione di cui al vigente art. 810 del codice civile anche il riferimento ai beni che sono oggetto di “tutela giuridica”. Si pensi alla biosfera, agli ecosistemi, alla comunità biotica, ecc., i quali sono certamente beni, ma non rientrano affatto in detta definizione. Occorre poi, ovviamente, far riferimento, non solo alle cose materiali, ma anche alle cose immateriali, tra le quali rientrano i servizi, le servitù pubbliche, e così via dicendo

A questo punto, la cosa più importante da porre in evidenza è che la Costituzione, nel sancire il passaggio dallo Stato persona allo Stato comunità, non solo ha dichiarato, all’art. 1 Cost., che “l’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro” e che “la sovranità appartiene al Popolo”, ma anche chiaramente precisato, nel descrivere “l’Ordinamento della Repubblica”, cioè dello “Stato comunità” (artt. 55 ss.), che fanno parte di quest’ultimo: a) il Parlamento, b) il Presidente della Repubblica, c) il Governo e la Pubblica amministrazione, d) la Magistratura, e) le Regioni, le Province e i Comuni, f) la Corte costituzionale. Ed è estremamente ovvio che agli istituti appena elencati non può darsi altro nome se non quello di “Organi” della Repubblica. Questo, a nostro avviso, risulta da una lettura non preconcetta delle disposizioni costituzionali. Del resto, quasi tutti gli autori identificano lo “Stato comunità”, con lo “Stato ordinamento”, in tal modo implicitamente riconoscendo che tutti gli istituti appena elencati non possono essere altrimenti denominati se non “Organi” della Repubblica o dello Stato comunità che dir si voglia.

Sennonché, non si capisce bene per quale ragione, la dottrina^[6] ritiene, di solito, che possono essere definiti “Organi” dello Stato comunità soltanto “gli organi che assolvono funzioni obiettive e neutrali, quali la funzione costituente, quella legislativa, quella giurisdizionale, quella del pubblico ministero, o assolvano altre funzioni di direzione suprema dello Stato (funzioni di governo), oppure espletano talune funzioni ausiliarie (di consiglio o di controllo) in veste obiettiva e neutrale”.^[7] Insomma, quello che è escluso è, in pratica, la “pubblica

amministrazione””, che persegue interessi pubblici concreti. A nostro sommesso avviso, questa esclusione non ha ragion di esistere e si spiega solo con il tentativo di far sopravvivere, come autonomo soggetto giuridico, lo Stato amministrazione, cioè lo Stato persona giuridica, che il Sandulli ama denominare “Stato apparato”. Sembra proprio che si tratti, più che di una questione di carattere propriamente giuridico, di una necessità, si direbbe psicologica, di non porre in secondo piano una nozione di Stato sulla quale si sono affaticati per secoli generazioni di giuristi, filosofi e politologi. Ma dal punto di vista della logica giuridica, e soprattutto alla luce dei principi costituzionali, si tratta, invero, di un gravissimo errore, foriero di infinite complicazioni, che invece diventano tutte superabili, se si accetta che la “pubblica amministrazione” e quindi lo “stato persona”, sopravvive nell’ordinamento costituzionale, come “Organo”, sia pur dotato di soggettività giuridica, dello “Stato comunità”.

Alla luce di quanto appena detto, si può ben comprendere la portata dell’affermazione di cui all’articolo 42, primo comma, primo alinea, secondo la quale la “proprietà” non è più quella alla quale faceva riferimento lo Statuto albertino e, di conseguenza, il nostro codice civile, e cioè soltanto “privata”, ma è “pubblica e privata”. Una volta stabilito che la “Repubblica” è uno “Stato comunità”, è in ultima analisi il “Popolo sovrano”, ne consegue che la proprietà di quest’ultimo, che non è un “soggetto singolo” come lo “Stato persona giuridica”, ma un “soggetto plurimo”, non può che essere “pubblica” e cioè, come avvertì Massimo Severo Giannini, “proprietà collettiva”, o “comune” che dir si voglia. E si tratta, ovviamente, di una “proprietà” di tutti, e quindi inalienabile, inusucapibile e inespropriabile, poiché è chiaro che un bene che già appartiene a tutti non può essere alienato a singoli. Per cui la definizione appena data, sempre seguendo Giannini, va completata con l’aggiunta della parola “demaniale”. Insomma la “proprietà pubblica” è la “proprietà collettiva demaniale” del Popolo sovrano. E se si pensa che alle origini, come ha da tempo dimostrato il Niebuhr^[8], l’unica forma di proprietà conosciuta dai giureconsulti romani era soltanto la “proprietà pubblica” del Popolo, e che la “proprietà privata” si è formata per successive “cessione” ai singoli da parte dell’intero Popolo, non dovrebbe essere difficile capire che la nostra Costituzione, forte dell’esperienza romanistica (tra i costituenti c’era l’illustre romanista Giorgio La Pira), è stata capace di dare amplissimo respiro alle esigenze del Popolo, proprio creando la nozione di “proprietà pubblica” in contrapposizione a “proprietà privata”.

E, a ben vedere, è proprio la permanenza nell’ordinamento costituzionale dello Stato persona come “Organo” dello Stato comunità, che consente di dar vita e sostanza alla “proprietà pubblica”. La “proprietà pubblica”, intesa correttamente come “proprietà collettiva demaniale”,

non può che essere “gestita” dallo “Stato persona”, cioè, in ultima analisi dai “pubblici uffici che devono essere organizzati secondo disposizioni di legge , in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione” (art. 97 Cost.). E non è tutto. Occorre che a tale gestione concorrano liberamente i cittadini, singoli o associati, in virtù del loro “diritto fondamentale” alla “partecipazione dell’organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3, comma 2, Cost.).

La “proprietà privata”, come ci aiuta a capire il seguito del primo alinea dell’art. 42 Cost. “appartiene” invece “allo Stato (persona), a enti o a privati”, se e in quanto si tratti di “beni economici”. E anche in questo secondo caso, quando si tratta di soggetti pubblici, è assicurato ai cittadini il loro diritto di partecipazione alle scelte della pubblica amministrazione.

E qui viene in evidenza la distinzione gaiana tra “beni fuori commercio” e “beni in commercio”. Appare chiaro, dopo quanto detto, che “fuori commercio” sono i beni che appartengono a tutti e sono oggetto di “proprietà collettiva demaniale”, mentre i beni in commercio sono tutti gli altri beni non necessari per l’esistenza e la vita del Popolo (art., 36 Cost.). Tali beni sono definiti “commerciabili”, o, come acutamente dispone il citato articolo 42 Cost. “economici”, per il semplice fatto che i “beni fuori commercio”, essendo fuori mercato, non possono avere una “valutazione economica”, una valutazione che deriva dalla “scambio”, mentre quelli in commercio hanno sempre un loro “prezzo”, determinato dalla legge della domanda e dell’offerta.

Alla luce di quanto appena detto, appare evidente che “l’originaria appartenenza” di tutti i beni (in sostanza il “territorio” e quanto la natura e gli uomini sul territorio producono), proietta i suoi effetti anche sulla proprietà privata, mantenendo vivo l’obbligo dei privati di rispettare gli interessi e i diritti che tutti i cittadini conservano su detti beni [9]. Si ricordi, innanzitutto, che la “proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, allo scopo di assicurarne la funzione sociale”, per cui, se tale funzione viene meno, viene meno anche la tutela del diritto di proprietà, e il bene, come avviene per i “beni abbandonati”, torna là da dove era venuto, cioè nella “proprietà pubblica” del popolo e, quindi, dello Stato comunità. E si ricordi ancora che, secondo l’art. 41 della Costituzione “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”. Si tratta di principi imperativi di ordine pubblico economico , la cui violazione comporta, ai sensi dell’art. 1418 del codice civile, la dichiarazione della “nullità” dell’atto, senza limiti di tempo.

Una proiezione dell'originaria "proprietà pubblica" del Popolo deve poi rinvenirsi nei "vincoli" posti a carico dell'utilizzo da parte dei privati proprietari di quei beni che presentano caratteri di preminente interesse pubblico. Si tratta dei vincoli urbanistici, ambientali, paesaggistici, di sicurezza, e così via dicendo.

Alla luce di quanto appena esposto, dovrebbe risultare evidente che una rilettura in senso costituzionalmente orientata delle norme civilistiche sui beni pubblici, dovrebbe comportare una nuova definizione di "proprietà privata" e una nuova definizione di "demanio", eliminando la spuria categoria del cosiddetto "patrimonio indisponibile", per arrivare a una credibile nozione ermeneutica dei "beni comuni" e della loro tutela.

Quanto alla nuova, impellente, definizione della "proprietà privata", l'attuale art. 832 del codice civile, secondo il quale "il proprietario gode e dispone della cosa in modo pieno e esclusivo", dovrebbe essere conformato alla Costituzione e recare la seguente definizione: "il proprietario gode della cosa, assicurandone la sua funzione sociale. Dispone della cosa in modo da non contrastare l'utilità pubblica e di non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". Una definizione di questo genere, agevolerebbe senza dubbio il recupero di quei beni pubblici che sono stati "privatizzati" e sottratti fraudolentemente alla proprietà del Popolo, per cederli nelle mani di speculatori italiani, e soprattutto stranieri, a danno di tutti i cittadini e, in genere, dell'economia nazionale.

Quanto alla nuova definizione del "demanio", è evidente che occorre rinunciare a una elencazione tassonomica e ricorrere a una definizione ermeneutica, che indichi i "criteri di individuazione" dei beni demaniali, piuttosto che una loro elencazione, la quale è di fatto impossibile. In questa prospettiva, occorre tener presente il carattere dinamico della nostra Costituzione, il cui fine, come si è già sottolineato, è quello del libero svolgimento della persona, la sua partecipazione alla vita pubblica, l'egualanza e la libertà dei cittadini, l'esercizio dei diritti fondamentali (art. 3, comma 2, Cost.), nonché il progresso materiale e spirituale della società (art. 4, comma 2, Cost.). Appare allora evidente che una definizione dei criteri di individuazione dei beni in proprietà pubblica dovrebbe far riferimento ai beni che per le loro caratteristiche sono in grado di garantire, non solo la "sovranità" dello Stato comunità, e quindi la sua "esistenza" e la sua "identità"[\[10\]](#), ma anche il perseguitamento di detti fini, e soprattutto l'esercizio dei diritti fondamentali.

In questo quadro, appare evidente che certamente fanno parte del demanio, costituzionalmente inteso, la biosfera, il territorio, l'ambiente, l'ecosistema, i beni paesaggistici e storici, i limiti posti

alle proprietà private a tutela del paesaggio, dell’ambiente, dei centri storici, ecc., il demanio naturale di cui all’art. 822 del codice civile (unitamente a quelli della stessa natura collocati nel secondo comma dell’art. 826 dello stesso codice), nonché i beni che, ai sensi dell’art. 43 della Costituzione, dovrebbero essere in mano pubblica, e cioè le industrie strategiche, i servizi pubblici essenziali, le fonti di energia e le situazioni di monopolio.

La disciplina dei beni pubblici in proprietà collettiva demaniale dovrebbe inoltre sancire, non solo la “inalienabilità, inusucapibilità e inespropriabilità”, a suo tempo prevista dal codice civile per i beni demaniali di antica memoria, ma anche la loro “non sdemanierabilità”, trattandosi di beni la cui funzione, come si è più volte ripetuto, è quella di salvaguardare la stessa identità e esistenza dello Stato comunità, nonché l’esercizio dei diritti fondamentali e inviolabili dell’uomo.

Quanto alla tutela dei beni di cui si parla, è ovvio che i primi strumenti sono nelle mani del governo e della pubblica amministrazione, i quali possono far ricorso al cosiddetto *golden power*, al potere cioè di porre nel nulla gli atti contrari all’utilità pubblica, nonché alla “nazionalizzazione” delle industrie strategiche, le quali non sono affatto vietate dai Trattati europei, come sovente erroneamente si crede, ma sono la via maestra per la ricostituzione del nostro “patrimonio pubblico” ignobilmente ceduto a terzi mediante le micidiali “privatizzazioni”. E’ inoltre da tener presente, come del resto si è già detto, che, in base al combinato disposto degli articoli 2, commi 1 e 2; 3, comma 2; 4, comma 2; 118, comma 4, anche i cittadini, singoli o associati, possono agire davanti al giudice, in via sussidiaria, come “parti della Comunità”, e chiedere, o la restituzione del bene, oltre il risarcimento del danno, o la inibizione di turbative al loro godimento. Questa, come agevolmente si nota, è certamente una tutela “particolarmente garantista e rafforzata”, molto diversa da quella, molto parziale, prevista dalla ricordata delibera della Commissione Mastella-Rodotà.

A questo punto appare fin troppo evidente che la nozione di “beni comuni”, se a essa si vuol dare il contenuto che la speculazione dottrinaria degli ultimi decenni ha voluto loro attribuire, viene a coincidere perfettamente con la nozione dei “beni pubblici” del Popolo sovrano. Si potrebbe dire che “i beni pubblici o comuni” sono quei beni che assicurano l’esistenza e l’identità degli elementi costitutivi dello Stato comunità, e cioè del “Popolo” e del “territorio”, nonché l’esercizio da parte di tutti i cittadini dei “diritti fondamentali”.

E’ opportuno, tuttavia, anche specificare che, nell’ambito dei “beni pubblici o comuni”, è possibile individuare una ristretta categoria di beni per i quali, più che mai è importante la “partecipazione” dei cittadini. Si tratta di beni, per il cui “uso” particolarmente alta è l’interesse

di “singole comunità”. Ciò si è verificato per l'utilizzo degli spazi pubblici, delle zone verdi, dei beni abbandonati e soprattutto per le servitù pubbliche e gli usi civici e collettivi, urbani e rurali. D'altro canto, non può dimenticarsi che gran parte delle teorizzazioni sui beni comuni, a cominciare da quelle del premio nobel Elinor Ostrom[11], hanno riguardato l'attività delle persone in relazione a quei beni per i quali risultò opportuno, non l'intervento dello Stato, ma quello di singole collettività, costituendo i cosiddetti “*commons*”.

E' da sottolineare, comunque, che, in casi del genere, è possibile fare un discorso che riconosca alle “collettività” soltanto la “gestione” dei beni di cui si parla, ma non la “loro proprietà”, la quale, per i motivi ai quali si è fatto riferimento, non può che appartenere al Popolo, considerato nelle sue diverse articolazioni territoriali (art. 114 Cost.). Le proprietà collettive, come gli usi civici, le magnifiche regole, le comunanze emiliane, e così via dicendo, sono retaggi di un passato, quando tutto il mondo era costituito da un villaggio, ma ben diversa è la loro posizione in un'epoca in cui tutto il mondo è diventato un villaggio[12]. Parlare di “domini collettivi”, come fa la legge 20 novembre 2017, n. 168, ha senso solo perché serve a far sì che determinate zone conservino la loro destinazione agricola o forestale, ma non per il fatto che i discendenti degli antichi coltivatori di quelle terre siano considerati “comproprietari” di esse. Infatti non è rara l'ipotesi che questi terreni siano gestiti da SPA, che li fanno coltivare da terzi, e poi pagano annualmente ai cosiddetti “proprietari collettivi” delle somme più o meno corrispondenti a determinate quote del raccolto di funghi, castagne o semplici legnami. Non è chi non veda che una situazione del genere si configura più sotto l'aspetto di un privilegio, che non di un reale diritto.

Dopo quanto abbiamo detto, ci sembra che il lungo discorso su cosa siano i beni comuni viene definitivamente a concludersi. E' inutile cercare varie definizioni e creare vaghe categorie “oltre il pubblico e il privato”. La realtà dell'ordinamento costituzionale vigente è chiara e definita: i beni, o sono in “proprietà privata”, o sono in “proprietà pubblica” (art. 42 Cost.), e, in uno Stato comunità la “proprietà pubblica” coincide perfettamente con la “proprietà comune”, che spetta al Popolo a titolo di sovranità. La verità era là, nella lettura non preconcetta degli articoli 1 e 42 della Costituzione, e le abbiamo girato intorno per tanti anni senza accorgerci, mentre non sono stati pochi gli illustri giuristi, che, anziché leggere il codice civile alla luce della Costituzione, hanno letto quest'ultima alla luce delle norme del codice civile, emanato, come tutti sanno, sotto l'impero dello Statuto albertino.

Questa conclusione è di estrema importanza. Infatti oggi la “proprietà comune” del Popolo, i cosiddetti “beni comuni”, costituiti principalmente, come si è accennato, dai beni artistici e

storici, dal paesaggio (art. 9 Cost.), nonché dalle industrie strategiche, dai servizi pubblici essenziali, dalle fonti di energia e dalle situazione di monopolio (art. 43 Cost.), una volta quasi sempre appartenenti allo Stato o a Enti pubblici territoriali, sono stati cinicamente “privatizzati”, si è fatto in modo cioè, che, attraverso la fraudolenta trasformazione dell’Ente pubblico in una SPA, essi passassero dalla “proprietà comune” del Popolo sovrano a lesto fanti di ogni genere, oltre che a multinazionali e a operatori finanziari di varia estrazione^[13]. Il *refrain* “privato è bello”, “meno Stato e più privato”, non ha tolto la ricchezza nazionale a uno Stato persona giuridica, considerato come un terzo soggetto rispetto ai cittadini, ma al Popolo intero, che è elemento strutturale e essenziale dello Stato comunità. I licenziamenti sono sempre più frequenti, la vita dei lavoratori è considerata di nessun valore, rispetto alla prospettiva di guadagno del datore di lavoro, che apre e chiude le fabbriche a proprio piacimento, oppure le delocalizza, o addirittura ne provoca il fallimento, gettando sul lastrico intere famiglie e facendo crollare l’economia nazionale. La forbice tra ricchi e poveri si è spaventosamente allargata^[14] e i poveri assoluti hanno raggiunto i sei milioni di persone, mentre i poveri in povertà gravissima hanno superato i dieci milioni. E questo perché, come detto, l’intero patrimonio della Nazione è stato maledettamente “privatizzato”. E’ ora che il Popolo sovrano, spogliato del suo “patrimonio comune” faccia sentire forte la sua voce, ricordando che tutti i governi, succedutisi dall’assassinio di Moro in poi, hanno sempre seguito il pensiero neoliberista, tagliando ramo per ramo tutta la struttura dello Stato comunitario e democratico. Chi ha sbagliato paghi. E tutti sappiano che l’attuale sistema economico predatorio, cinico, illecito e incostituzionale, che ci ha ridotto alla miseria, deve essere abbattuto e che, come previsto dal titolo terzo della Parte prima della Costituzione è da ritenere legittimo soltanto un sistema economico di stampo keynesiano, che produca lavoro e ricchezza e non disoccupazione e miseria come quello attualmente seguito.

Siamo stati derubati del nostro “patrimonio comune”, costituito da “beni comuni”, e in “proprietà pubblica” di tutti i cittadini, a titolo di sovranità, ed è ora di riprenderci tutto quello che ci è stato illecitamente tolto^[15]. La Costituzione è dalla nostra parte. E’ l’ultima vera arma che abbiamo, e le sue molteplici violazioni, da parte di politici traditori della Patria, non ha scalfito la sua esistenza e il suo vigore, essendo stata confermata plebiscitariamente dal referendum sull’acqua del 2011 e dal referendum sulla “deforma renziana” del 2016. E, lo si ricordi, coloro che professano le idee neoliberiste, che arricchiscono i ricchi e impoveriscono i poveri, non sono degni di governare l’ Italia.

1 Relazione da me svolta, in data 7 luglio 2021, all’interno del Seminario sui beni comuni, organizzato dal Dipartimento ionico dell’Università degli studi di Bari “Aldo Moro”. Fondamento

di tale relazione è stato il mio ultimo libro “La rivoluzione costituzionale. Alla riconquista della proprietà pubblica”, Ed. Diarkos, 2020. Di grande aiuto mi è stato l’apporto tratto dalla lettura dell’articolo di Salvatore Settis “A titolo di sovranità”, in Leone Maddalena Montanari Settis, Ed. Einaudi, 2013; del libro dello stesso Autore, “Paesaggio, Costituzione, Cemento”, Ed. Einaudi, 2010; del libro di Tomaso Montanari, “Istruzioni per l’uso del futuro. Il patrimonio culturale e la crisi che verrà”, Ed. Marco Vigevani e associati, 2014 e del libro di Nicola Capone, “Lo spazio e la norma”, Ed. Ombre Corte, 2020.

[2] Il Rodotà avverte che: “l’attenzione rivolta ai beni comuni non si risolve tutta nella costruzione di una nuova categoria di beni”, S. Rodotà, “Il terribile diritto”, Ed. Il Mulino, 2013, pp. 464 ss.

[3] In Atti del Ministero della giustizia del 15 febbraio 2008.

[4] Sull’argomento, vedi: P. Maddalena, Il territorio bene comune degli Italiani, Ed. Donzelli, Roma, 2014, p. 56 s.

[5] M.S. Giannini, “I beni pubblici”, Ed. Bulzoni, 1971, rist. 1981, p. 47.

[6] A.M. Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, Ed. Giuffrè, 1969, p. 5,

[7] A.M. Sandulli, o. c., l. c.

[8] B. G. Niebuhr, “Romische Geschichte”, Berlin, 1811, I, pp 245 ss.

[9] Carl Schmitt, Il nomos della terra, Ed. Adelphi, 2011, p. 24, afferma che “ogni occupazione di terra crea sempre, all’interno, una sorta di *superproprietà* della comunità nel suo insieme, anche se la ripartizione successiva non si arresta alla semplice proprietà comunitaria e riconosce la proprietà privata, pienamente libera del singolo”.

[10] L’identità dello Stato comunità è garantita dalla tutela dei beni artistici e storici. Vedi Emanuele Petracca, “Una identità in vendita”, Ed. Primiceri, 2021.

[11] 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

[12] P. Grossi, “Un altro modo di possedere. L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria. Ed. Giuffré, 1977.

[13] M. Mazzuccato e M. Jacobs, “Ripensare il capitalismo”, Ed. Laterza, 2021.

[14] Joseph E. Stiglitz, “La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla”, Ed. Einaudi, 2016.

[15] P. Ferrero, “La truffa del debito”, Ed. Derivaprodi, 2014.