

## **Crisi ambientale e crisi economica-finanziaria: il nuovo quadro di riferimento per la soluzione dei problemi ambientali\***

**A cura del Prof. Paolo Maddalena**

Vice Presidente Emerito della Corte Costituzionale

Libero docente di Istituzioni di diritto romano

Sommario.

1.- *La concentrazione della ricchezza nelle mani di pochi speculatori finanziari causa prima del disastro ambientale ed economico finanziario dell'Italia.*

2.- *Necessità di un riequilibrio tra proprietà privata e proprietà comune o collettiva. La soluzione offerta dalla Costituzione della Repubblica Italiana.*

3.- *Concetto e storia della proprietà comune o collettiva. La proprietà comune o collettiva nella Costituzione della Repubblica Italiana.*

4.- *La follia delle "privatizzazioni".*

5.- *La delibera del Comune di Napoli del maggio 2012 ed il decreto del Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2012. La legge n. 112 del 2002 ed il decreto legislativo n. 85 del 2010.*

1. *La concentrazione della ricchezza nelle mani di pochi speculatori causa prima del disastro ambientale ed economico finanziario dell'Italia.*

Fino a qualche anno fa la soluzione dei problemi ambientali è stata ricercata nel rapporto tra tutela dell'ambiente e sviluppo economico, essendo evidente che i danni all'ambiente erano fondamentalmente causati dagli inquinamenti dovuti allo sviluppo dell'economia, e, soprattutto, da quella speciale forma di inquinamento, distruttiva del paesaggio e dei suoli agricoli, che è la "cementificazione"<sup>1</sup>. Il principio al quale si dovesse far riferimento è stato individuato, come è noto, in quello dello "sviluppo sostenibile", declinato nella formula, usata in relazione ad ogni opera o piano, di "compatibilità ambientale".

Oggi il quadro di riferimento è completamente cambiato. La minaccia della crisi finanziaria ed economica è tanto forte da far venire in secondo piano quegli strumenti di valutazione preventiva dei danni ambientali costituiti dalla Via, valutazione di impatto ambientale relativa a singole opere, o dalla Vas, valutazione ambientale strategica,

---

<sup>1</sup> Sull'argomento, vedi l'insuperabile volume di Salvatore Settis, *Paesaggio Costituzione Cemento*, Torino, 2010.

relativa all'attuazione di piani o programmi, dovendosi innanzitutto difendere l'ambiente dall'assalto delle privatizzazioni al fine di "far cassa", che oramai investono, non solo i beni commerciabili, ma anche i beni in uso e proprietà collettiva, come i beni culturali ed ambientali.

Senza nulla togliere alla validità ed alla necessità di far ricorso ai tradizionali strumenti di tutela preventiva dell'ambiente, appare chiaro che un altro gravissimo problema è venuto in primaria evidenza: quello di difendere i beni culturali ed ambientali dalla loro vendita a singoli privati, con la rovinosa conseguenza di compromettere l'uso comune di quei beni stessi.

La causa delle attuali crisi economico-finanziaria ed ambientale è, a nostro avviso, unica: il concentramento della ricchezza finanziaria in pochi speculatori privati, i quali possiedono, se è valido quanto si legge e si sente nei media, quattro volte la ricchezza di tutti gli Stati, e condizionano così la vita e la politica degli Stati stessi, ponendo come legge suprema da seguire il cosiddetto "giudizio dei mercati". E' da precisare, tuttavia, che tale giudizio non è affatto il giudizio di una generalità di operatori economici, ma di una ristrettissima oligarchia di speculatori senza scrupoli, che sono guidati da una altrettanto ristretta cerchia di operatori economici, i quali agiscono abusivamente di concerto e determinano i valori di borsa dei titoli di Stato del debito pubblico, ponendo apoditticamente come punto di riferimento la Germania, la quale viene ad avvantaggiarsi della possibilità di ricevere crediti bancari a tasso zero e di pagare i propri lavoratori il doppio della media dei lavoratori europei. Una bella situazione dominante di privilegio, che è in pieno contrasto con la nostra Costituzione e con le norme del Trattato sull'unione Europea. Ciò comporta il massacro di singoli e di popoli, e minaccia anche l'indipendenza degli Stati, se è vero, come è vero, che il porto di Atene, oltre numerosissime isole, sono state vendute a privati e che, anche in Italia, il porto di Napoli ed il porto di Brindisi sono stati dati in concessione ad operatori economici cinesi.

Appare evidente, a questo punto, che l'eccessiva concentrazione di ricchezza nelle mani di pochi ha prodotto un gravissimo "squilibrio" tra l'ammontare della ricchezza posseduta da privati e l'ammontare della ricchezza appartenente ai vari Popoli, che hanno gli Stati come loro Enti esponenziali. E' la proprietà comune e collettiva che ha subito un collasso e questo collasso, è inutile nasconderselo, provoca la piena sottomissione, diremmo addirittura la sudditanza di tutti a quei pochi ricchi speculatori finanziari.

*2. Necessità di un riequilibrio tra proprietà privata e proprietà comune o collettiva. La soluzione offerta dalla Costituzione della Repubblica Italiana.*

La soluzione, ovviamente, è da ricercare in un riequilibrio tra proprietà privata e proprietà comune e collettiva dei vari popoli. Ma la nostra società, imbevuta di cultura borghese, che ha fatto della proprietà privata un diritto naturale inviolabile, nonché della cultura mercantilista di un mercato senza regole, non si rende conto che la proprietà privata, come è oggi concepita, contrasta nettamente con la Costituzione repubblicana, che ha scorporato il diritto di proprietà privata dai diritti inviolabili, di cui all'art. 2 della Costituzione, per inserirla nell'art. 42 Cost., collocato nel Titolo III, dedicato ai "Rapporti economici". La proprietà privata, in altri termini, a differenza della proprietà comune e collettiva che ha il suo fondamento nella sovranità popolare, ha invece il proprio fondamento soltanto nella legge, cioè in un atto sovrano del popolo, che può decidere di consentire, (ma può anche non consentire, o consentire in modo diverso), a singoli proprietari di godere e di disporre di taluni beni in modo pieno ed esclusivo, purché sia la legge stessa a determinare "i modi di acquisto, di godimento ed i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti" (art. 42 Cost.).

In altri termini, mentre è un diritto inviolabile, quello della cosiddetta "proprietà personale", come precisa l'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, e cioè la proprietà del cibo e del vestiario necessari per vivere, nonché della prima abitazione e della coltivazione diretta del fondo, come precisa l'art. 47 della Costituzione, la grande ricchezza è ammissibile soltanto per la sua "funzione sociale", che non può certo ravvisarsi nelle speculazioni finanziarie, le quali hanno soltanto lo scopo di arricchire pochi, senza che questi nulla diano in cambio, a danno certo ed incalcolabile di molti poveri; una funzione tutt'altro che "sociale", come sopra si accennava, ed anzi una funziona chiaramente "asociale", e quindi da condannare ed impedire a livello nazionale ed europeo.

*3. Concetto e storia della proprietà comune o collettiva. La proprietà comune o collettiva nella Costituzione della Repubblica Italiana.*

In questo stato di cose, compito dello studioso è quello di riportare in primo piano il concetto della proprietà comune o collettiva che dir si voglia, la quale è stata fortemente compressa dalla legislazione della restaurazione borghese, come si è accennato, e che, invece è indispensabile per riequilibrare lo strapotere dei privati.

Si tratta di un concetto che è stato quasi totalmente disconosciuto dalla dottrina, ed è stato rivalutato solo di recente<sup>2</sup>, limitatamente alle proprietà collettive medievali.

---

<sup>2</sup> Vedi lo splendido volume di P. Grossi, "Un altro modo di possedere", Milano, 1977.

Oggi, come si diceva, occorre proseguire questo cammino iniziato dal Grossi e spingere l'indagine all'intero arco dello svolgimento storico del diritto, e cioè dalle origini di Roma sino ai giorni nostri.

Si tratta di percorrere un iter storico, che dovrà essere necessariamente breve, ma del quale non si può fare a meno, poiché è urgente ed indispensabile dimostrare come questo tipo di appartenenza collettiva ha pieno diritto di cittadinanza giuridica, visto che gli studiosi odierni hanno in mente soltanto un tipo di appartenenza, quello della proprietà privata e dimenticano l'esistenza della proprietà comune e collettiva. Questa precisazione, d'altronde, è necessaria, poiché la proprietà comune o collettiva, avendo come unico contenuto l'uso ed il godimento del bene, da trasmettere intatto o migliorato alle future generazioni, la proprietà privata invece si insinua come un virus nelle pieghe della proprietà comune ed offre al singolo, in antitesi al bene comune, il terribile potere di godere e disporre del bene nella maniera più assoluta, potendo arrivare persino alla sua distruzione. E, se si tiene presente, che i beni sono costituiti in ogni caso dalle risorse della terra, le quali, per definizione, appartengono a tutti, non sfugge come questo specialissimo e pericolosissimo diritto debba essere tenuto sotto costante controllo da parte delle collettività e degli Enti esponenziali delle collettività stesse, poiché ne va di mezzo la libertà, l'indipendenza e la stessa vita dei singoli e dei popoli.

Nel cominciare questo rapido *excursus* storico sulla nascita e sull'evoluzione della "proprietà collettiva", è da avvertire subito che questo concetto è nato ed è stato utilizzato da tempo immemorabile soltanto in relazione alla proprietà fondiaria. Al riguardo, poi, è da porre in evidenza come sia assolutamente pacifico in dottrina che, alle origini, la proprietà collettiva si collega strettamente alla nascita di una Comunità politica e quindi al concetto di "sovranità", cioè a quella somma di poteri nei quali rientra anche l'appartenenza dei beni.

Acutamente Karl Schmitt<sup>3</sup> osserva 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". In altri termini, "è l'appropriazione fondiaria il primo, imprescindibile momento nella formazione e nel consolidamento del potere sovrano, nella fondazione cioè di uno stabile ordine unitario; la collettività si costituisce politicamente in primo luogo mediante la presa di possesso di un territorio, che comporta la riserva a sé di ogni facoltà di uso e di godimento del suolo, di tal che ogni eventuale distribuzione agli individui ed ai gruppi dipende da atti di decisione sovrana, è atto sovrano"<sup>4</sup>.

E' poi da ricordare che, a proposito di questo rapporto sovranità-proprietà, la più accorta dottrina<sup>5</sup>, oltre all'elemento dell'appropriazione del territorio, ha posto in rilievo, specie per quanto riguarda il Popolo Romano, l'importanza della coesione del gruppo. Infatti, se si tiene presente che la proprietà collettiva ha preceduto quella privata, come ha dimostrato il

---

<sup>3</sup> K. Schmitt, *Il nomos della terra*, 1950, trad. it. di E. Castrucci, Milano, 1991, pag. 24.

<sup>4</sup> M. Esposito, *I beni pubblici*, cit., pag. 86.

<sup>5</sup> P. Catalano, *Populus Romanus Quirites*, Torino, 1974, pag. 76 ss..

Niebuhr<sup>6</sup>, appare evidente che “l'appartenenza della terra all'individuo è mediata dal suo essere membro della comunità...il suo rapporto con la proprietà privata è un rapporto con la terra, ma al contempo (presuppone il suo essere cittadino), in quanto membro della Comunità”.

Decisivo, per la mentalità romana, è, dunque, il rapporto tutto-parte, il rapporto cioè comunità-cittadino, per il quale il *civis* partecipa della sovranità della Comunità, ed, in quanto “parte” della comunità, non solo, agli inizi, è considerato titolare di “*mancipium*” sulle *res Mancipi*, ed ha, inoltre, l'appartenenza e l'uso dell'antico *ager compascuus*, (nonché l'appartenenza dei territori di conquista, ai quali viene dato il nome di “*ager publicus populi Romani*”, oggetto di una “*divisio et adsignatio agrorum*” ai plebei), ma può anche diventare possessore (da *potis sedeo*, siedo da signore) di *res nec Mancipi*, e, nel secondo secolo a. C., “*dominus ex iure Quiritium*”, sia delle *res Mancipi*, sia delle *res nec Mancipi*, esercitando sul fondo gli stessi poteri sovrani della comunità, cioè un “*ius utendi, fruendi, abutendi*”, che consente di attribuire al “*fundus*” medesimo gli stessi attributi di Giove: “*Optimus Maximus*”.

Questa mirabile connessione, assolutamente democratica, tra sovranità e proprietà viene meno nel medio evo, nel quale la proprietà viene scissa in “*dominium eminens*”, spettante al Sovrano, nel quale soltanto vengono trasferiti i “poteri sovrani” inerenti alla proprietà, e “*dominium utile*”, spettante a chi ha l'uso della terra<sup>7</sup>. Situazione non molto dissimile da quella ancor oggi esistente nel Regno unito, dove “è tuttora valido il principio di matrice feudale, in base al quale tutto il suolo compreso entro i confini del Regno appartiene alla Corona”<sup>8</sup>.

Ma quello che è importante porre in evidenza a proposito della proprietà collettiva è che si può parlare, al riguardo, quasi di “uno schema antropologico”<sup>9</sup>, che postula una originaria e potenzialmente sempre presente comunione di beni, così come postula la necessaria appartenenza collettiva della *summa potestas*. E' importante comunque precisare che anche nel medio evo non venne mai meno, accanto alla cosiddetta “proprietà divisa” (dominio eminente e dominio utile), la proprietà collettiva di aggregati di persone, alle quali si è sopra fatto cenno. Di comunità statale, si parlerà comunque soltanto dopo Hobbes, con il quale “la specifica dimensione giuridica della statualità è definitivamente posta al centro della speculazione filosofico-giuridica ed il costituzionalismo (ammesso che prima sia davvero esistito quanto tale) proclama apertamente la propria pretesa”<sup>10</sup>.

Le cose cambiano dopo la rivoluzione francese, che, come tutti sanno, fu una rivoluzione borghese. Nonostante il fine della legge del 1790 fosse quello di trasferire l'appartenenza del territorio dal Sovrano alla Nazione, per l'utile di quest'ultima, che è un utile collettivo per definizione, in realtà il comunitarismo viene offuscato, e trionfa l'individualismo.

<sup>6</sup> citato da P. Catalano, *Populus Romanus Quirites*, pag. 79.

<sup>7</sup> Così, molto acutamente, Mario Esposito, *I beni pubblici*, cit., pag. 87 ss..

<sup>8</sup> In proposito, vedi il limpido articolo di A. Simonati, *The Crown Estate, nell'ordinamento inglese: configurabilità dell'istituto in termini di Public Property*.

<sup>9</sup> P. Grossi, voce *Proprietà (dir. interm.)*, in *Enc. Dir.*, Milano 1988, vol. XXXVII, pag. 240.

<sup>10</sup> M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pag. 1643.



Conseguentemente la proprietà collettiva è posta nel dimenticatoio e domina la proprietà privata, nella quale sembra concentrarsi o, meglio, persiste il ricordo di quegli antichi poteri sovrani, fino al punto di essere considerata un diritto naturale inviolabile.

E' su questi presupposti borghesi che si fondano, sia lo Statuto albertino, secondo il quale "tutte le proprietà senza alcuna eccezione sono inviolabili", sia il codice civile del 1865, secondo cui "la proprietà è il diritto di godere e di disporre delle cose nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti". Tali definizioni, come agevolmente si capisce, derivano dall'indirizzo politico-filosofico dell'individualismo francese: si tratta di un individualismo esasperato, come è evidenziato dall'espressione "nella maniera più assoluta".

Un notevole passo avanti è fatto dal codice civile del 1942, il quale, nel definire la proprietà, non dà una definizione statica riferita alle cose, ma una definizione dinamica riferita al "proprietario" ed ai limiti che sono posti ai suoi poteri. Si legge, infatti, all'art. 832 c. c., che "il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico". Non si volle parlare di "funzione sociale" della proprietà, "tuttavia fu modificata la formula del codice del 1865: si inserì, nella definizione dei poteri del proprietario l'espressa menzione dei limiti e degli obblighi e si rinviò all'ordinamento considerato nella sua totalità"<sup>11</sup>.

Nel quadro che si è delineato, appare evidente che, nel regime codicistico, la proprietà privata, unitariamente e graniticamente concepita, è un concetto che mira a togliere cittadinanza giuridica alla proprietà collettiva, la quale può mascheratamente rintracciarsi soltanto in quel tipo di proprietà che è definita "demaniale" e che appartiene formalmente allo Stato-persona, considerato come persona giuridica unitaria, titolare di un diritto di proprietà individuale. Ma, in proposito, occorre sottolineare che secondo la migliore dottrina (M.S. Giannini, S. Cassese, ecc.) i beni demaniali appartengono direttamente alla collettività, si tratta cioè di "proprietà collettiva demaniale", mentre allo Stato spetta, come da alcuni è stato detto, soltanto "la proprietà della tutela", nel senso che lo Stato è semplicemente "gestore" del demanio ed ha per questo anche il compito primario di tutelarlo<sup>12</sup>.

Su questo stato di cose venne ad incidere la nuova Costituzione della Repubblica italiana. Essa, come è noto, dette grande impulso al valore della persona umana, e, quindi, alla solidarietà politica, sociale ed economica, di carattere personale, ed instaurò, al posto dello Stato di diritto di stampo liberale, lo Stato sociale di diritto. In termini concreti, la Costituzione ha abbattuto il dogma della personalità giuridica dello Stato, sostituendo al concetto di Stato-persona quello di Stato-comunità, per cui lo Stato-persona è venuto ad identificarsi con la Pubblica Amministrazione, la quale è semplicemente un gestore degli interessi e dei beni dello Stato-comunità. Lo sanciscono in modo irrefutabile, sia l'art. 1 della Costituzione, secondo il quale "L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione", sia l'art. 2, Cost. che sancisce, inequivocabilmente, che il singolo è membro della comunità in cui

---

<sup>11</sup> P. Rescigno, *Per uno studio sulla proprietà*, in *Rivista di diritto civile*, Padova 1972, parte prima, pag. 33.

<sup>12</sup> P. Maddalena, *Danno pubblico ambientale*, cit., pag. 134 ss..

si svolge la sua personalità, sia, infine, il secondo comma dell'art. 3 Cost., secondo il quale la Repubblica assicura "l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Si evidenzia, nella visuale dello Stato sociale di diritto, il concetto romano "tutto-parte" (nel cui "tutto", come si è sopra precisato, rientrano la presente e le future generazioni), per cui il cittadino, è considerato "parte" della comunità politica, alla cui vita "partecipa" attivamente, adoperandosi per "l'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (citato art. 3, secondo comma).

Concentrando comunque l'attenzione sul tema specifico della proprietà collettiva, è da notare che i Costituenti non la nominarono esplicitamente, limitandosi a precisare che "la proprietà è pubblica e privata" (art. 42, primo alinea), ed a porre limiti molto consistenti soltanto alla proprietà privata in nome dell'utilità generale e del preminente interesse generale (artt. 41, 42, 43 Cost.).

Il Legislatore costituente, in altri termini, si limitò ad ammettere l'istituto proprietario in forma generica e, si direbbe, onnicomprensiva ("La proprietà è pubblica e privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati"), ponendo una "riserva di legge" per quanto riguarda la disciplina della proprietà privata, per la quale il legislatore ordinario avrebbe dovuto determinare i "modi di acquisto, di godimento ed i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti".

Ed è questo un dato da porre in speciale risalto, poiché se la Costituzione assegna al legislatore ordinario il compito di stabilire "i modi di acquisto", è chiaro che essa "disconosce alla proprietà privata" il carattere di "diritto inviolabile", che "la Repubblica riconosce e garantisce", e pone il fondamento giuridico di questo tipo di proprietà solo "nella legge", la quale, come si è detto, ha il potere di sancire entro quali limiti sia possibile parlare di "proprietà privata".

Si evidenzia, così, la diversa natura che distingue la proprietà collettiva e la proprietà privata. Infatti, mentre la prima, come si è accennato, ha il suo fondamento in una potestà dominicale compresa nei poteri sovrani che spettano alla Comunità politica ed è strettamente collegata ai diritti umani fondamentali, la seconda, che è garantita soltanto da una riserva di legge, risulta scorporata dai diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione. Come giustamente osserva il Rodotà<sup>13</sup>: "se l'analisi del testo costituzionale, della sua sistematica complessiva e dei lavori preparatori hanno una qualche rilevanza, tutto concorda nell'imporre l'esclusione del diritto di proprietà (privata) da quei diritti inviolabili dell'uomo di cui parla la Costituzione all'art. 2". Non per niente, in quest'ultimo caso, la Costituzione usa l'espressione "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo" (art. 2, primo alinea), mentre nel caso della proprietà privata la stessa Costituzione usa l'espressione "la Legge riconosce e garantisce la proprietà privata", "determinandone i modi di acquisto, di godimento ed i limiti" (art. 42, secondo comma).

---

<sup>13</sup> S. Rodotà, *Rapporti economici*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna, 1982, pag. 118.

Ed a questo punto è da sottolineare una considerazione di fondamentale importanza. Infatti, la Costituzione, pur proclamando solennemente, come poco sopra si è detto, che “la proprietà è pubblica e privata”, nel dettare il regime della proprietà prende in considerazione la proprietà individuale, o solitaria che dir si voglia, ponendo unicamente a carico di questa i vistosi limiti di cui si è sopra parlato. In altri termini, essa non disciplina la proprietà collettiva, pur se questa rientra certamente nel concetto di “proprietà pubblica”, ma si occupa soltanto della “proprietà individuale privata”. Il che consente di affermare, come si è già notato, che, in Costituzione, proprio come avveniva presso i Romani, “la collettività si costituisce politicamente in primo luogo mediante la presa di possesso di un territorio, che comporta la riserva a sé di ogni facoltà di uso e di godimento del suolo, di tal che ogni eventuale distribuzione agli individui ed ai gruppi dipende da atti di decisione sovrana, è atto sovrano”<sup>14</sup>. Ciò vuol dire che il territorio affonda le sue radici nei poteri sovrani della Comunità, ha nella sovranità il suo fondamento giuridico, e, pertanto, deve necessariamente esser considerato in proprietà collettiva del popolo.

Puntuale è, a questo proposito, la osservazione di Cerulli Irelli<sup>15</sup>, il quale precisa che né nel testo costituzionale, né tra i principi del diritto positivo “è rinvenibile una norma che afferma essere in principio riservate le cose appropriabili al dominio privato: così da rendere necessaria (per le proprietà collettive) una espressa normativa di deroga. Che anzi, semmai, è vero l’opposto, ché, sul versante costituzionale, la proprietà privata in tanto è riconosciuta e tutelata in quanto, nelle varie discipline delle varie categorie di beni, essa, come modello, riesce ad assicurare dei beni stessi la funzione sociale, nonché a renderli accessibili a tutti; e, sul versante della legislazione ordinaria, vige piuttosto il principio del diritto potenziale di dominio dello Stato su tutto il territorio, sancito dall’art. 827 del codice”.

Ed è sintomatico notare che questo rapporto “sovranità-proprietà” è stato posto in evidenza, proprio in un periodo nel quale trionfava la cultura borghese, dal Regolamento di contabilità generale dello Stato, approvato con R. D. 4 maggio 1865, n. 3074, il quale disponeva testualmente: “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 proprietà privata”.

Siamo, dunque, di fronte ad un radicale cambiamento di rotta rispetto a quanto avveniva sotto la vigenza dello Statuto albertino: la Costituzione non parla più, come avveniva nella legislazione ordinaria precedente alla Costituzione stessa, di una preminente proprietà privata che subisce “limitazioni” a favore dell’interesse pubblico con la imposizione di “vincoli”, ma “subordina” alla volontà della legge la stessa proprietà privata, proprio al fine di ricreare uno spazio vitale alla riespansione della proprietà collettiva. Lo conferma, in modo inequivocabile, proprio la disciplina dei rapporti economici, di cui al Titolo III, Parte prima della Costituzione. Questo titolo, nel chiaro presupposto che ciò che si produce appartiene a tutti (lavoratori ed imprenditori) a titolo di “proprietà collettiva”, pone in evidenza che “lo

---

<sup>14</sup> Mario Esposito, *I beni pubblici*, cit., pag. 86.

<sup>15</sup> Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, pag. 25.



sviluppo economico” e cioè “la produzione della ricchezza” (che proviene dal lavoro dell’uomo e dalle risorse della terra, e non dal “capitale”, che oggi ha perduto il suo significato originario, essendo divenuto, soprattutto per effetto della speculazione finanziaria, volatile e spesso solo virtuale) dipende essenzialmente dalla “distribuzione” a tutti della ricchezza stessa, nel senso che l’aumento di questa, e cioè lo stesso sviluppo economico, si ottiene con il mettere in moto tutte le energie disponibili e soprattutto quelle lavorative: più larga è la base dei beneficiari della produzione, più si intensifica lo sviluppo di quest’ultima. Si capisce, allora, perché la disciplina della proprietà privata (art. 42) è informata al criterio della massima utilità sociale, per cui la grande proprietà è ammessa e garantita dalla legge solo per la sua funzione sociale e per essere accessibile a tutti, mentre è favorita la piccola e media proprietà, come la proprietà dell’abitazione e la proprietà coltivatrice diretta (art. 47), imponendosi, altresì, la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive (art. 44). Ciò che maggiormente interessa, si ripete, non è tanto la tutela della proprietà privata, ma la “produzione” della ricchezza e la sua “distribuzione” fra tutti, in modo da raggiungere, come si è accennato, il massimo di “utilità sociale”.

Se ne deve dedurre che una proprietà privata, come quella degli speculatori finanziari non ha, né può avere cittadinanza giuridica. Tale tipo di proprietà privata, infatti, lungi dallo svolgere una “funzione sociale”, mira a tutelare lo strapotere degli speculatori ai danni della collettività e finisce con il perseguire, come si è già detto, una funzione del tutto “asociale”.

E’ indispensabile, dunque, adottare sul piano europeo e nazionale una legislazione che limiti questo tipo di proprietà, evitando che il “gioco” in borsa si risolva in un gravissimo danno collettivo. E l’ingiustizia di tale danno è talmente forte, che esso è inevitabilmente foriero di ulteriori e maggiori danni, crescenti in progressione geometrica, poiché, a causa dei listini borsistici e delle dichiarazioni delle società di *rating*, gli investitori vengono distolti dall’operare investimenti nei paesi in difficoltà, spingendoli inesorabilmente a pagare tassi di interesse sul debito pubblico sempre crescenti, che comportano una spinta inesorabile verso la recessione, la miseria, l’impossibilità di sopravvivere. E tutto questo, molto spesso, non per colpa dei paesi meno forti dal punto di vista economico, ma a causa dell’iniziativa spregiudicata e riprovevole dei cosiddetti mercati finanziari, che appaiono come caimani feroci che addentano immediatamente coloro che mostrano qualche debolezza, o dei quali così si vuole ritenere.

#### 4.- *La follia delle “privatizzazioni”.*

In questo stato di cose, appare oltremodo evidente che le cosiddette “privatizzazioni” sono una pura follia, che possono dare l’illusione di ridurre il debito, mentre invece arricchiscono ancora maggiormente gli speculatori finanziari (e cioè gli operatori economici più in grado di acquistare beni immobili di pregio o beni demaniali, venduti a prezzo vile), i quali ricominceranno immediatamente a sfruttare i deboli, divenuti ancor più deboli per aver venduto i loro gioielli di famiglia.

Ben diversa dovrebbe essere la politica dei governi. Non bisogna farsi ingannare dall'idea di compiacere i mercati, i quali sono del tutto inaffidabili e non metteranno mai limiti alla loro insaziabile cupidigia, che strappa ricchezza alla collettività in modo tanto facile, quanto perverso. Occorre, invece, offrire mezzi economici a lavoratori ed imprese, occorre fare opere pubbliche improduttive, come quelle per il risanamento idrogeologico ed ambientale dell'Italia, per movimentare la circolazione della moneta ed innescare un processo di "sviluppo", e perseguire solo per questa via, e non attraverso l'insopportabile tassazione che produce solo recessione, il pareggio del bilancio ed il risanamento del debito pubblico.

E' necessario, dunque, stabilire per legge il divieto assoluto di "privatizzare" i beni culturali ed ambientali. Tali beni appartengono al Popolo a titolo di sovranità e debbono essere classificati come beni "demaniali", cioè "inalienabili, inusucapibili ed in espropriabili".

A questo proposito è interessante quanto ha affermato la Corte di cassazione a Sezioni Unite nella sentenza n. 3665 del 2011, secondo la quale "in tema di beni pubblici, il connotato della "demanialità" esprime una "duplice appartenenza", alla collettività ed al suo ente esponenziale, dovendosi intendere la titolarità in senso stretto come appartenenza al servizio, nel senso che l'ente esponenziale può e deve assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la sua concreta possibilità di fruizione; ne consegue che "la titolarità dei beni demaniali" allo Stato o agli altri enti territoriali non è fine a se stessa e non rileva solo sul piano della "proprietà", ma comporta per l'ente titolare anche la sussistenza di oneri di "governance" finalizzati a rendere effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene. (principio enunciato in relazione alle cd. valli da pesca della laguna di Venezia)". Dunque, il carattere della "demanialità", e cioè dell'"incommerciabilità" e dell'"inalienabilità", ben si addice al concetto della proprietà collettiva dell'ambiente, per il quale potrebbe utilmente parlarsi di "proprietà collettiva demaniale".

*5.- La delibera del Comune di Napoli del maggio 2012 ed il decreto del Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2012. La legge n. 112 del 2002 ed il decreto legislativo n. 85 del 2010.*

Esattamente nell'indicata direzione si è posto il Comune di Napoli, il quale, con una delibera del 5 aprile 2012, al fine di garantire una forma democratica di gestione dei beni comuni monumentali appartenenti alla cittadinanza napoletana, ed al fine "di agevolare una prassi costitutiva di uso civico del bene comune" da parte delle comunità cittadine, ha provveduto a "stabilire che l'immobile facente parte del complesso di San Gregorio Armeno, denominato Ex asilo Filangieri, situato in via Maffei n. 4, venga destinato, per volontà dell'amministrazione, a luogo con utilizzo complesso in ambito culturale, che, nel rispetto dello spirito della presente delibera mediante un disciplinare condiviso e partecipato, garantisca l'accessibilità e la fruizione del bene a cittadini, ad associazioni, gruppi e fondazioni, nell'ambito della cultura, intesa come bene comune e come diritto fondamentale".

Una così chiara utilizzazione dei beni culturali (e, si aggiunge, ambientali) da parte dei cittadini non appare invece nel decreto del Consiglio dei ministri, del 15 giugno 2012, concernente la “privatizzazione” del patrimonio immobiliare dello Stato. C’è dunque, il fondato timore che tale decreto possa riguardare anche beni del demanio culturale ed ambientale italiano, ponendosi così sulla linea di due atti normativi del precedente governo: la legge n. 112 del 2002, istitutiva della “Patrimonio Stato s.p.a.” e del decreto legislativo n. 85 del 2010, relativo al cosiddetto “federalismo demaniale”.

La citata legge n. 112 del 2002 ha previsto, all’art. 7, che “per la valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato è istituita una società per azioni, che assume la denominazione di “Patrimonio dello Stato s.p.a.” e che alla “Patrimonio dello Stato s.p.a. possono essere trasferiti diritti pieni o parziali sui beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato, sui beni immobili facenti parte del demanio dello Stato e comunque sugli altri beni compresi nel conto generale del patrimonio dello Stato”. E parimente il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, emesso in attuazione dell’art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e relativo al cosiddetto “federalismo demaniale”, prevede, all’art. 3, comma 1, lett. a), che, anche ai fini della loro eventuale alienazione, “sono trasferiti alle Regioni, unitamente alle relative pertinenze, i beni del demanio marittimo...ed i beni del demanio idrico”, ed alla lett. b) dello stesso comma che “sono trasferiti alle Province, unitamente alle relative pertinenze, i beni del demanio idrico...limitatamente ai laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola Provincia, e le miniere...che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze, nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze”. Da sottolineare che questi beni, ai sensi dell’art. 4, comma 1, dello stesso decreto legislativo, vengono trasferiti ai demani regionali e provinciali e la loro “sdemanializzazione”, ai sensi dell’art. 829 del codice civile, “con eventuale passaggio al patrimonio disponibile delle Regioni e delle Province”, “è dichiarata dall’amministrazione dello Stato”.

Dunque i beni del demanio statale idrico e marittimo, i quali, come si è visto, sono “assolutamente intransferibili”, in quanto servono a bisogni primari dell’intera Comunità nazionale ed assolvono ad una funzione primaria dello Stato, vengono, non solo trasferiti al demanio di Regioni e Province, ma anche, eventualmente, “sdemanializzati”, divenendo così “alienabili” e dando luogo ad una delle più insospettabili “privatizzazioni” ai danni dell’intera Comunità nazionale.

Inoltre, finché i beni in questione restano nel demanio regionale, o provinciale per quanto riguarda i laghi chiusi, ai sensi dell’art. 2, comma 4, dello stesso decreto legislativo, “l’Ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell’interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata”.

Insomma, i beni del demanio statale idrico e marittimo, vengono immediatamente, attraverso il trasferimento, sottratti alla proprietà ed all’uso dell’intera Comunità nazionale, per essere poi eventualmente sottratti anche alla proprietà ed all’uso dei residenti nel territorio regionale o provinciale, a favore dei privati che risultino acquirenti a seguito delle privatizzazioni.

Si tratta di provvedimenti legislativi di gravità eccezionale, che vanno contro la lettera e lo spirito della Costituzione. Questa, come si è visto, mira ad un'equa ripartizione dei beni tra tutti i cittadini, ispirandosi al principio di eguaglianza sostanziale ed ai criteri dell'utilità generale e del preminente interesse pubblico. Il decreto legislativo in esame, invece, toglie a tutti i cittadini italiani, per favorire, in un primo momento, i residenti in ogni singola Regione, ed, in un secondo momento, addirittura singoli privati cittadini.

Gli articoli della Costituzione che vengono violati sono numerosi. Innanzitutto, è violato l'art. 76 Cost. per aver il Governo ecceduto dai limiti imposti dalla legge di delega (art. 19 della legge n. 42 del 2009). Inoltre, risultano violati i seguenti articoli: l'art. 1 Cost., in quanto viene lesa la sovranità della Repubblica e quella che Karl Schmitt denominava la "superproprietà" del Popolo sovrano; l'art. 2 Cost., in quanto, sottraendosi a tutti i cittadini italiani la proprietà collettiva e l'uso di beni necessari per soddisfare esigenze primarie della vita, si ledono diritti inviolabili relativi all'esistenza ed allo sviluppo della persona umana; l'art. 3 Cost., in quanto si creano molteplici disparità di trattamento fra i cittadini italiani; l'art. 5 Cost., in quanto, dividendo ingiustamente il demanio statale tra le varie Regioni e Province, si sottrae una parte del territorio alla Repubblica; l'art. 42 Cost., in quanto si sottrae indebitamente alla Comunità nazionale la proprietà e l'uso di beni appartenenti a tutti; l'art. 43 Cost., in quanto si sottraggono allo Stato-comunità beni di "preminente interesse generale"; l'art. 117, comma secondo, lett. l), in quanto, non si prescinde dai confini territoriali dei governi locali, per offrire servizi naturali di uniforme livello essenziale a tutti i cittadini italiani; l'art. 120 Cost., in quanto si infrange l'unità economica e giuridica della Repubblica. E, lo si creda, l'elenco potrebbe continuare.

Paolo Maddalena

Publicato il 28 ottobre 2012

\* Lezione tenuta al X Stage di diritto dell'Unione Europea "Andea Cafiero". S. Maria di Castellabate-Castellabate, 8-10 giugno 2012

**© Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*