

Il territorio, il lavoro, la crisi finanziaria*
(Contributo alla teoria dei beni comuni)

1. – *La cosiddetta “crisi economico finanziaria”*

Si parla impropriamente di “crisi economico finanziaria”, come una delle crisi cicliche dell’economia, dopo le quali torna il sereno. E’ questa la prima grande “falsità” che il “pensiero unico dominante del neoliberismo economico” fa credere al popolo italiano come una “verità” indiscutibile. Questa non è assolutamente una solita crisi economica ricorrente, è una “crisi economica finanziaria di sistema”, nella quale sono venuti a trovarsi in una situazione fortemente svantaggiata l’Italia, la Grecia, la Spagna, il Portogallo e l’Irlanda, specialmente dopo l’attacco del novembre 2011, sferrato dalla speculazione finanziaria contro il loro debito pubblico.

I Paesi del sud Europa si trovano ora stretti da una tenaglia, che vede da un lato la corrosione continua della propria economia da parte della speculazione finanziaria e dall’altro la politica di *austerity* imposta dalla Germania. E’ una tenaglia che toglie liquidità alle imprese e causa di chiusure e delocalizzazioni, licenziamenti, disoccupazione, recessione, aumento del debito pubblico, miseria.. Non è difficile prevedere che l’esito finale di questo stato di cose sarà la svendita agli stranieri del territorio con tutte le conseguenze che ciò comporta, anche in termini di indipendenza nazionale.

Il dato fondamentale¹ consiste nel fatto che la “speculazione finanziaria”, la principale artefice di questo immane disastro mondiale, ha cessato di finanziare opere di investimento produttivo, che danno luogo a occupazione, ed ha preferito, per brama di guadagno immediato, comprare debiti, giocando in borsa con questi, quasi fossero valori economici positivi, ed investendo nei medesimi, dando così luogo, non a produzione di beni reali, ma a “raschiamento” della ricchezza esistente, ponendo in essere, per giunta, anche operazioni ad alto rischio, foriere di *default*.. E ben presto sono improvvisamente precipitate in una situazione fallimentare numerose banche americane ed europee, con la conseguenza, davvero insolita, che, essendo state giudicate “troppo grandi per fallire”² sono state poi salvate con interventi statali, quasi fossero banche in proprietà statale e non banche private, riversandosi

¹* Relazione al Convegno di studi sul tema “Regole per il buon governo. La riforma della legge regionale toscana sul governo del territorio, Firenze, 20 novembre 2013; Relazione al Convegno di studi sul tema “Il governo del territorio nelle Marche: quali cambiamenti?”, Fermo, 6 dicembre 2013. In corso di pubblicazione sulla Rivista cartacea Diritto e Società.

Queste considerazioni provengono prevalentemente dalla lettura dei seguenti testi: L. Gallino, Con i soldi degli altri, Torino, 2010; idem, Il colpo di Stato di banche e governi, Torino, 2013; V. Giacché, Titanic Europa, Roma, 2012; idem La fabbrica del falso, Roma, 2011; Associazione “Sbilanciamoci”, trad. dal francese del Manifesto degli economisti sgoamenti, Roma, 2010

² L. Gallino, Il colpo di Stato cit., p. 300; L. Ciarrocca, I padroni del mondo, Milano, 2013, p.7 ss.

così gli effetti del fallimento su ignari cittadini. E' il caso della Goldman Sachs e della Morgan Stanley americane, dell'Ubi svizzera e del Monte dei paschi italiana. Raramente, ed invero anche inspiegabilmente, qualche banca è stata lasciata fallire, come nel caso della Lehman Brothers americana³.

Detto in una sola parola, la speculazione finanziaria ha creato una enorme "ricchezza fittizia", facendo valere come "diritti di credito reali", "debiti non garantiti" (si pensi ai "derivati" ed ai "derivati dal credito"), con vari artifici giuridici e prevalentemente, "creando danaro dal nulla", il cosiddetto "danaro dall'aria fina", e sostituendo così al "mercato reale" dell'economia, il "mercato finanziario fittizio". Un mercato nel quale si parla di "crediti" ai quali non corrispondono "beni reali". Il dato di fatto è che, comunque, manovrando questa ricchezza fittizia, la speculazione finanziaria introduce negli scambi uno stato di assoluta incertezza, agendo a proprio esclusivo vantaggio indipendentemente dalla situazione economica reale e, addirittura, "determinando" a proprio piacimento i tassi di interesse che i vari Paesi devono pagare sul loro debito pubblico, il cosiddetto "spread".

Alla radice di tutto c'è un incredibile salto logico: quello di far credere che il "debito" è un "diritto di credito" sicuro, mentre, in realtà, il debito, per ragioni soggettive del debitore, ovvero per il dato oggettivo di un mutamento dei prezzi dei beni dati in garanzia (come è avvenuto per *subprime* americani, parametrati sul valore delle costruzioni per civili abitazioni, i cui prezzi sono crollati precipitosamente per l'eccesso di offerta), non è affatto "un bene sicuro", ma un bene, se così lo si vuole chiamare, fortemente "aleatorio".

E vediamo come le banche "creano danaro dal nulla". Sin dal medio evo⁴, come è noto, le banche prestavano danaro senza intaccare i depositi di beni reali, quali gioielli, monete d'oro, arredi preziosi, e per un valore nettamente superiore all'insieme di questi beni avuti in custodia, nella certezza che i creditori non accorressero tutti nello stesso momento per ritirare i loro depositi. Questo antico principio è stato sempre seguito fino a non molto tempo fa dalle nostre "banche commerciali", la cui funzione era quella di raccogliere i risparmi e concedere prestiti per produrre beni reali. Un sistema, come si nota, positivo, poiché permette a chi intende intraprendere un'attività produttiva di creare beni e servizi, e quindi maggiore ricchezza, e di restituire regolarmente la somma avuta in prestito.

Senonché, a cominciare dagli anni ottanta del novecento gli speculatori finanziari hanno avuto un colpo di genio: quello di trasformare i "crediti", che poi vuol dire i "debiti", in "titoli commerciabili", soggetti a valutazione di borsa, e quindi a "creare danaro dal nulla", come si diceva "danaro dall'aria fina".

³ L. Gallino, Il colpo di Stato cit., p. 316-317.

⁴ L. Gallino, Il colpo di Stato cit., p. 101.

Ben presto questa prassi ha invaso l'intero occidente. Ma, in Italia, essa è venuta a trovarsi in contrasto con la disciplina codicistica dei titoli di credito (di cui agli artt. 2008, 2011 e 2021 del codice civile), la quale, come si legge nella Relazione al Re del Ministro guardasigilli per l'approvazione del testo del codice civile del 1942⁵, evitò con cura che i "titoli al portatore" potessero "usurpare la funzione della carta moneta, la cui emissione non può essere lasciata all'arbitrio dei singoli".

Sta di fatto, comunque, che questo fondamentale potere dello Stato di coniare moneta è presto finito nelle mani di banche private. "Per l'Unione Europea si stima oggi che oltre il 90 per cento della massa monetaria presente nell'economia sia stato creato dalle banche. Meno del 10 per cento è creato dalla BCE, di cui una frazione non superiore al 2-3 per cento sotto forma di monete e banconote. Il resto viene largamente impiegato al fine di sostenere con il danaro legale da essa emesso la creazione di danaro bancario o danaro-credito da parte di enti privati, cioè da banche commerciali"⁶.

L'Italia, allora non ha saputo far di meglio che adeguarsi a questa prassi, propria degli ordinamenti di *common law*, legittimando la violazione palese di un principio fondamentale del nostro codice civile, con le disposizioni della legge 30 aprile 1999, n. 130, sulle "cartolarizzazioni". Questa legge legittima "le operazioni di cartolarizzazione realizzate mediante cessione a titolo oneroso di crediti pecuniari, sia esistenti, sia futuri, individuabili in blocco se si tratta di una pluralità di crediti".

Dunque, derivati, derivati dal credito ed altri simili "prodotti finanziari", hanno avuto diritto di cittadinanza nel nostro ordinamento positivo. Il fatto poi che l'art. 3 di detta legge n. 130 del 1999, confermato dalle disposizioni della legge n. 410 del 2001 sulle privatizzazioni degli immobili dello Stato, sancisca che "i crediti relativi a ciascuna operazione costituiscono patrimonio separato a tutti gli effetti da quello della società (cioè della banca) e da quello relativo ad altre operazioni", costituisce un "limite" di pura facciata, poiché quello che conta, ai fini del mantenimento di un sano sistema economico, non è certo la costituzione di patrimoni separati, ma il divieto assoluto (come fecero i redattori del codice civile del 1942) che le banche private "creino danaro dal nulla", senza alcuna corrispondenza con la creazione di beni reali..

Oggi nessuno sa quanto danaro creato dal nulla sia in circolazione⁷. Una stima relativa al periodo 2000-2008 calcola che le banche europee soltanto in quel periodo avevano immesso sul mercato un volume di cartolarizzazioni pari a 3,7 trilioni di euro⁸.

⁵ Relazione regio decreto 16 marzo 1942, n. 786.

⁶ L. Gallino, *Il colpo di Stato cit.*, p. 99.

⁷ L. Gallino, *Il colpo di Stato cit.*, p. 301.

⁸ L. Gallino, *Il colpo di Stato cit.*, p. 106.

Occorre poi tener presente, si ripete, che gli speculatori finanziari manipolano spregiudicatamente questo “danaro fittizio”, facendo investimenti per acquisire nuovi titoli di questo genere e aumentando con la loro azione “l’instabilità della moneta” ed i “rischi” di *default*.

Ma non è tutto. Oltre al danaro creato dal nulla, c’è il “sistema bancario ombra”⁹ degli enti finanziari diversi dalle banche, i quali, essendo privi di “regolazione” e di “sorveglianza”, possono agevolmente, con la libera creazione di “società di scopo”, evadere gli obblighi imposti dagli Accordi di Basilea, e cioè l’obbligo di avere una “riserva”, oggi del 2 per cento del prestito concesso, e, a partire dal 2019, dell’8 per cento del prestito stesso¹⁰.

Questa complessa articolazione del sistema bancario mondiale, come agevolmente si nota, ha aumentato oltre il “sostenibile” il “rischio” di insolvenza, scaricando, però i relativi danni, non sulle banche, ma sulla collettività. Occorrerebbe, dunque, una riforma a livello internazionale, globale, o almeno europeo, ma vi si oppone un nemico pressoché invincibile, e cioè l’imperversare delle citate teorie “neoliberiste”, che, non ostante gli evidentissimi danni prodotti, oscura tuttora le menti di molti economisti (per l’ovvio motivo che questi si pongono come fine “il massimo profitto” e non il “benessere” materiale e spirituale della società) ed è fortemente radicata nell’immaginario collettivo. Il postulato, mai pienamente dimostrato in sede teorica (posto per la prima volta negli anni 40 del secolo scorso da due docenti dell’Università di Chicago, Milton Friedman e George Stigler), consiste nell’affermazione, clamorosamente smentita dai fatti, conseguiti alle politiche reganiane e tacheriane, secondo la quale il “mercato” è il “grande ordinatore” della vita civile e prevale su tutti i campi: da quello del diritto, a quello della filosofia, fino a quello della morale¹¹. Ciò che conta è ottenere il “massimo profitto”. E’ da questo che scaturirebbe il benessere di tutti. Sennonché si tratta di un drammatico errore, poiché, come afferma il Bauman¹², “tutto questo è falso”.

Il disastro, come si vede, è immane e richiede un nuovo “sistema economico mondiale, o almeno europeo” da costruire a livello internazionale, ma, limitando l’esame a livello italiano, è ben possibile correre ad alcuni ripari, che, a tacer d’altro, sono già previsti dalla nostra Costituzione.

Prima di passare all’analisi giuridica del problema, tuttavia, non si possono non citare le seguenti illuminanti parole di Papa Francesco, pronunciate il 16 maggio 2013 in occasione della presentazione delle lettere credenziali di alcuni ambasciatori¹³. “La crisi finanziaria che

⁹ L. Ciarrocca, I padroni del mondo cit., p.53 ss.

¹⁰ L. Gallino, Il colpo di Stato cit., p. 112

¹¹* In corso di pubblicazione sulla Rivista “Il Ponte” numero novembre-dicembre.

Sull’argomento: L. Gallino, Il colpo di Stato di banche e governi, Torino, 2013, specie p.251 ss.

¹² Zygmunt Bauman, “La ricchezza di pochi avvantaggia tutti. Falso”, Roma-Bari, 2013.

¹³ Si tratta degli ambasciatori del Kyrgystan, Antigua e Barbuda, Lussemburgo e Botswana.

stiamo attraversando”, dice il Papa, “ci fa dimenticare la sua prima origine, situata in una profonda crisi antropologica. Nella negazione del primato dell’uomo! Abbiamo creato nuovi idoli. L’adorazione dell’antico vitello d’oro (cfr. Es. 32, 15-34) ha trovato una nuova e spietata immagine nel feticismo del danaro e nella dittatura dell’economia senza volto né scopo realmente umano.....Mentre il reddito di una minoranza cresce in maniera esponenziale, quello della maggioranza si indebolisce. Questo squilibrio deriva da ideologie che promuovono l’autonomia assoluta dei mercati e la speculazione finanziaria, negando così il diritto di controllo agli Stati pur incaricati di provvedere al bene comune. Si instaura una nuova tirannia invisibile, a volte virtuale, che impone unilateralmente e senza rimedio possibile le sue leggi e le sue regole. Inoltre, l’indebitamento ed il credito allontanano i Paesi dalla loro economia reale ed i cittadini dal loro potere d’acquisto reale. A ciò si aggiungono, oltretutto, una corruzione tentacolare e un’evasione fiscale egoista che hanno assunto dimensioni mondiali. La volontà di potenza e di possesso è diventata senza limiti”.

Mai analisi fu più acuta e più scientificamente fondata di questa. C’è la condanna espressa della ideologia neoliberista che vede nel mercato la soluzione di tutti i problemi. E’ posto in evidenza come il mercato arricchisce i ricchi ed impoverisce i poveri, e come da “mercato reale” sia diventato un mercato essenzialmente finanziario. Non si ha timore di porre chiaramente in evidenza che causa prima ed efficiente di questa tragica situazione è “la assoluta autonomia dei mercati e speculazione finanziaria”, definite “una nuova tirannia invisibile”. Si sottolinea come nel sottofondo di tutto questo ci sia una gravissima malattia di carattere morale, individuale e sociale, la “corruzione”, “la volontà di potenza e di possesso”.

2. – “L’antisovrano”.

Ed è proprio in questo preciso ordine di idee che si inserisce, sul piano del diritto, il fondamentale contributo scientifico di un laico, Massimo Luciani, il quale, per sussumere in un solo concetto i fenomeni di cui parliamo, si è riferito alla figura “dell’antisovrano”, e cioè di “un *quid* che in tutto e per tutto si contrappone al sovrano da noi tradizionalmente conosciuto. “Non è un soggetto (ma semmai una pluralità di soggetti); non dichiara la propria aspirazione all’assoluta discrezionalità nell’esercizio del proprio potere (cerca anzi di presentare le proprie decisioni come logiche deduzioni da leggi generali oggettive, quali pretendono di essere quelle dell’economia e dello sviluppo); non reclama una legittimazione trascendente (che sia la volontà di Dio oppure l’idea dell’eguaglianza degli uomini), ma immanente (gli interessi dell’economia e dello sviluppo, appunto); non pretende di ordinare un gruppo sociale dotato almeno di un minimum di omogeneità (il popolo di una nazione),

ma una pluralità indistinta, anzi la totalità dei gruppi sociali (tutti i popoli di tutto il mondo che ritiene meritevole di interesse); non vuole essere l'espressione di una volontà di eguali formata dal basso (si tratta infatti di un insieme di strutture sostanzialmente e talora formalmente organizzata su base timocratica)... L'antisovrano si arroga un potere senza averne il legittimo titolo... è detentore di un potere che aspira ad essere universale, ed è l'agente che determina la crisi del mondo come l'abbiamo fino ad oggi conosciuto. Un antisovrano, dunque, dal punto di vista concettuale, ma inevitabilmente anche dal punto di vista pratico, perché l'affermazione del suo potere presuppone proprio che l'antico sovrano nazionale sia annichilito"¹⁴.

Essenziale è l'affermazione secondo la quale l'antisovrano "si arroga un potere senza avere un legittimo titolo...e che aspira ad essere universale".

Dunque, il problema che ci si pone è se si vuole restare soggetti ad un potere che non ha titolo giuridico per esistere, ovvero si vuol fare valere la forza del diritto contro la sopraffazione brutta del danaro. E la nostra Costituzione, come si diceva, offre dei capisaldi importantissimi per far valere il diritto e l'equità.

Limitandoci a ciò che può fare l'Italia, appare evidente che è da eliminare innanzitutto l'estrema anomalia di sistema prodotta dalla citata legge n. 130 del 1999.

Si tratta di una legge palesemente incostituzionale sotto vari profili. Innanzitutto essa contrasta con il principio della "stabilità dell'economia", di cui è espressione il riferimento "all'unità ed alla indivisibilità della Repubblica" (art. 5 Cost.), nonché il riferimento "all'unità giuridica ed economica" della Nazione, di cui all'art. 120 Cost.

Ma soprattutto si tratta di una legge che incredibilmente tende a "deprimere" la salvaguardia del "valore costituzionale del lavoro", considerato che, come si è visto, l'instabilità economica si riflette ineluttabilmente sul lavoro delle imprese e, quindi, "sull'occupazione". In questa prospettiva, le violazioni costituzionali sono davvero enormi. Lo stesso art. 1 della Costituzione, secondo il quale l'Italia è "una Repubblica democratica fondata sul lavoro" ne viene fortemente colpito. Di pari violazione è inoltre vittima l'art. 4 comma 1, Cost., secondo il quale "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto". Altrettanto plateale è la violazione dell'art. 35 Cost., secondo il quale "la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni". E, lo si creda, l'elenco potrebbe continuare, citando, ad esempio, l'effetto negativo che le cartolarizzazioni producono sulla "proprietà pubblica e privata", di cui all'art. 42 Cost. Detto in una parola, si tratta di una legge in pieno contrasto con i principi

¹⁴ M. Luciani, L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni, in Scritti in onore di Giuseppe Guarino, Padova, 1998, vol. II p.780 ss.

fondanti della nostra Costituzione, poiché essa pone come “valore”, non lo sviluppo della “persona umana” e quindi “il lavoro dell’uomo”, ma il concetto capitalistico del “massimo profitto” individuale.

3. – *Illegittimità della speculazione finanziaria.*

Superata questa prima difficoltà, resta da dimostrare quanto l’azione dell’antisovrano contrasti con la nostra Costituzione repubblicana e con i Trattati europei.

A ben vedere, in contrasto con la Costituzione sono, non solo il regime delle “cartolarizzazioni”, ma l’insieme delle “transazioni finanziarie speculative”, che, mirando, non a produrre, ma a raschiare la ricchezza esistente in proprietà collettiva della Comunità nazionale, hanno certamente una finalità illecita e sono dunque “nulle per illiceità della causa”. E tutto questo a prescindere dalle eventuali illiceità penali scaturenti dagli accordi tra più speculatori finanziari, come prevede l’art. 501 del vigente codice penale.

Ne consegue che da negoziazioni prive di valore giuridico non possono scaturire validi “giudizi di mercato”, in base ai quali si stabiliscono i “prezzi di mercato”.

E, date queste premesse, appare del tutto evidente che anche i cosiddetti “*spread*” non sono affatto attendibili. Come poco sopra si accennava, gli speculatori finanziari agiscono nel loro personale interesse, indipendentemente da qualsiasi riferimento all’economia reale di un Paese, e la loro “determinazione” dei tassi di interesse che ciascun Paese deve pagare sul proprio debito pubblico, non deriva da valutazioni puramente economiche, cioè dall’applicazione della legge naturale della domanda e dell’offerta, ma da una arbitraria, e spesso concordata, scelta degli stessi speculatori finanziari. D’altro canto, in un mercato finanziario, che ha definitivamente perduto la finalità di investire in attività produttive di beni reali, ed investe invece in operazioni finanziarie per scopi soltanto speculativi, che hanno come risultato l’instabilità dei prezzi e l’aumento della disoccupazione, quale valore di misurazione dell’economia reale possono avere gli “*spread*”?

E si deve ricordare in proposito che la speculazione finanziaria, agisce sì sulle quotazioni del mercato secondario, ma finisce per influenzare anche il mercato primario, essendo stato dimostrato che le quotazioni del primo si trasferiscono, nello spazio di tre o sei mesi, anche sul secondo.

Allo stato attuale, non dovrebbero esserci dubbi sulla necessità di “disconoscere” la validità giuridica delle transazioni speculative, dei cosiddetti giudizi di mercato e, in particolare, degli *spread*.

Riguardo a quest'ultimo sarebbe forse opportuno prevedere una "determinazione" da parte di una Autorità indipendente, che offra la visione di un "differenziale" tra i tassi di interesse sul nostro debito pubblico e quelli della Germania, depurata dal "carico" della speculazione e sia dunque più vicina alla realtà dei fatti. Un documento del genere, periodicamente aggiornato, potrebbe servire a sminuire l'attendibilità degli *spread* finanziari..

4. - *I rapporti con l'Europa.*

Come si è accennato, problema gravissimo è quello relativo alla "posizione dominante" nella quale, ad opera degli speculatori finanziari (la cui azione, come si è visto, è del tutto inattendibile) è venuta a trovarsi la Germania, la quale insiste nella sua politica di *austerità*.

Anche qui la situazione che si è creata è del tutto in contrasto con quanto dispongono i Trattati, la nostra Costituzione, le Costituzioni degli Stati europei ed il diritto internazionale consuetudinario e pattizio (Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, divenuto esecutivo nel 1976)¹⁵.

A ben vedere l'insistenza della Germania nella politica di *austerità* configura una palese violazione dell'art. 82 del Trattato, il quale sancisce l'incompatibilità con il mercato comune dello "sfruttamento abusivo della posizione dominante". Si tratta di una "incompatibilità" che persegue l'obiettivo enunciato dall'art. 3 del Trattato di garantire che la "concorrenza" non venga falsata. Ed è proprio quello che sta facendo la Germania. Se ciò è vietato per le singole imprese, a maggior ragione deve essere vietato per il comportamento dello Stato tedesco, il quale, così facendo, finisce con il "legittimare" la violazione dei Trattati da parte di tutte le imprese.

A ciò si deve aggiungere che i mercati finanziari, nella loro avidità di guadagno, sono pronti ad aggredire una impresa (agendo sui titoli azionari o obbligazionari) o un intero Paese (agendo sui tassi di interesse sul debito pubblico) al primo sintomo di debolezza imponendo loro maggiori tassi di interesse e rendendo così impossibile qualsiasi possibilità di ripresa.

La politica dell'*austerità* va proprio in questa direzione. L'Europa, imponendo ai Paesi fortemente indebitati una diminuzione del debito con operazioni puramente contabili, senza tener conto degli effetti recessivi, persegue un fine opposto a quello che proclama: fa aumentare le tassazioni, fa diminuire la liquidità, provoca chiusura di imprese, licenziamenti, disoccupazione, recessione, conseguendo come ultimo risultato l'impossibilità assoluta di diminuire il debito. Insomma, il Paese sotto attacco è senza scampo, è costretto a non investire e ad aumentare la disoccupazione, e, infine, a svendere il proprio territorio.

¹⁵ Importanti sono, al riguardo, le considerazioni di Giuseppe Guarino, nell'articolo "Il fiscal compact è nullo. Il Governo lo certifichi", apparso sul quotidiano Il Foglio del 4 dicembre 2013.

Ed è da sottolineare che tutto questo, non solo lede quanto prescrive il citato art. 82 del Trattato in ordine “all’abuso della posizione dominante”, ma è altresì in contrasto con il principio fondamentale europeo, ribadito dalla carta di Nizza, della “coesione economica e sociale”¹⁶. E, a questo punto, il dilemma è insuperabile: o l’Europa recede da questo atteggiamento, oppure saremo costretti ad uscire dall’euro. Come ricorda Vladimiro Giacché¹⁷, “l’uscita dall’euro potrebbe presto essere considerata come la vecchiaia per Maurice Chevalier: una gran brutta cosa, ma sempre migliore dalle alternative”. Soffriremmo del protezionismo da parte degli altri Paesi e dell’inflazione, ma potremmo esercitare la nostra “sovranità monetaria”, agendo su un piano di parità con tutti gli altri Stati del mondo, ed in particolare con gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e il Giappone, i quali, come è noto, hanno risolto i loro problemi stampando moneta.

5. – Gli errori della cultura borghese e della teoria neoliberista.

A questo punto, restringendo l’analisi all’aspetto puramente giuridico riguardante il nostro Paese, balzano in primo piano due fondamentali “errori”, diffusi tra gli studiosi, ma anche nell’immaginario collettivo, dalla cultura borghese e dall’imperante teoria neoliberista. Si tratta, da un lato della nozione dello Stato, come “Persona giuridica” e dall’altro della proclamata esistenza di un solo tipo di “proprietà”, là dove esistono due tipi di proprietà: quella “collettiva”, fondata sulla “sovranità popolare”, e quella “privata”, la quale ha per fondamento la “legge”, cioè una manifestazione di volontà del popolo. E la proprietà collettiva, sia ben chiaro, ha una “precedenza storica”, come dimostra la storia del diritto, ed una “prevalenza giuridica”, come dimostra la nostra Costituzione, specialmente a proposito della disciplina della proprietà privata. Infatti, talune disposizioni costituzionali, come meglio vedremo in seguito, “subordinano” la tutela giuridica della proprietà privata all’interesse pubblico e allo “scopo della funzione sociale”.

6. – Il concetto di “Stato persona” e di “Stato comunità”

E veniamo innanzitutto al concetto di “Stato”, che da più parti si ritiene superato ed in via di estinzione, là dove una indagine sulle fonti del diritto dimostra invece che la fonte principale di questo risiede sempre nella “sovranità” degli Stati, come dimostra a tacer d’altro, proprio l’organizzazione dell’Unione Europea, che nasce dai “trattati” stipulati dagli Stati membri e vede la sua più alta Istituzione nel “Consiglio”, che ha il più ampio potere normativo, e che ha la natura di un “Organo di Stati”. I quali, fondando tutto sulla propria

¹⁶ A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013.

¹⁷ V. Giacché, *Titanic Europa* cit., p.137.

“sovranità”, stabiliscono quale sia la decisione da prendere nell’interesse della Comunità stessa.

D’altro canto, se si guarda alla nostra Costituzione, si scopre agevolmente che il nostro non è affatto uno “Stato persona giuridica”, come affermava lo Statuto albertino, ma uno “Stato comunità”, che è costituito dai “cittadini sovrani”. In questa visuale, che tarda ad affermarsi persino tra gli studiosi di diritto, lo “Stato persona” è solo la “Pubblica Amministrazione”, la quale, come da tempo ha dimostrato il Sandulli¹⁸, è semplicemente un “organo” dello Stato comunità.

E, per capire l’essenza dello “Stato comunità”, ed in genere della “Comunità politica”, è indispensabile rivolgersi alla storia. Ed, in particolare, alla storia della Costituzione romana¹⁹.

Infatti, fu la *Respublica* romana, che era costituita dal “*Senatus Populusque Romanus*”, il primo chiaro esempio di “Stato comunità”, o, se si preferisce, di “Comunità politica”. Ed il dato più importante che emerge dall’analisi storica è che la nascita di questo tipo di Stato si fonda su due concetti chiave (dei quali forse si è persa memoria): quello di “confine” e quello del “rapporto tutto parte”.

E’ innegabile, infatti, che la nascita della “Civitas romana”, e cioè della “Comunità politica di Roma” coincise con la “confinazione”, il *fines regere* della tradizione²⁰, con la quale Romolo, o chi per lui, distinse il terreno sul quale doveva sorgere l’*urbs* dai terreni circostanti, trasformando il terreno confinato in un “territorio”, dal latino “*terrae torus*”, “letto di terra”, il cui fine fu quello di ospitare l’aggregato umano che su di esso si insediava, prendendo il nome di “*populus*” (che significa “cittadini in armi”). Nello stesso momento, sorse anche la necessità di “confinare”, e cioè limitare la libertà dei singoli per rendere possibile la convivenza civile, attribuendo al popolo la “sovranità”, cioè la somma dei poteri necessari a perseguire questo fine. Insomma, tracciando il solco di Roma, Romolo dette luogo al nascere di tre elementi: il “territorio”, il “popolo” e la “sovranità”, dalla quale scaturì l’ordinamento giuridico. Ed è da sottolineare che, attraverso la “confinazione”, si dette luogo anche alla nascita del “primordiale rapporto giuridico di appartenenza”, quello della “proprietà collettiva del territorio”. Un rapporto che, come dimostra la stessa indagine filologica del termine (*terrae torus*), non fu affatto un rapporto di “dominio pieno ed esclusivo”, ma un rapporto quasi personale di appartenenza, come quello che normalmente si instaura tra un individuo ed il proprio letto

¹⁸ A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1969, p. 5.

¹⁹ Su questi argomenti è indispensabile leggere le pagine di C. Schmitt, *Il nomos della terra*, Milano, 1991, p. 19 ss.

²⁰ M. Vinci, *Fines regere*, Milano, 2006.

Ma non basta. Occorre porre in evidenza, come si accennava, che caratteristica fondamentale di quell'aggregato umano (detto in un primo momento "*Civitas Quiritium*", ed in un secondo momento, e cioè dopo l'avvento dei re etruschi, "*Urbs Roma*", dall'etrusco "*rumen*", che vuol dire "fiume"), fu il forte senso di "solidarietà"²¹ che legava gli uni agli altri, per cui, mutuando un concetto derivato dalla filosofia ellenistica di Empedocle di Agrigento e di Pitagora di Siracusa²², secondo il quale "l'uomo è parte del Cosmo", ogni cittadino fu considerato "parte strutturale" della Comunità politica²³, al punto di poter agire in giudizio per tutelare non solo gli interessi propri, ma anche, e nello stesso momento, gli interessi di tutti gli altri cittadini, senza ricorrere al concetto di "rappresentanza". E fu proprio questa idea, questo profondo senso di solidarietà, che, come pose in evidenza Cicerone, fece grande Roma.

7. – La "precedenza storica" della proprietà collettiva sulla proprietà privata.

Venendo al tema della "proprietà", il dato più importante è costituito dal fatto che a Roma la "proprietà collettiva", che spettava al popolo a titolo di "sovranità", "precedette" di ben sette secoli la proprietà privata, individuabile nel concetto di "*dominium ex iure Quiritium*", nato, dopo una tormentata elaborazione della giurisprudenza, alla fine del II secolo a. C.²⁴, o addirittura agli albori del primo secolo a.C.

E' da tener presente, comunque, che, per il trasferimento a singoli privati di "parti" del territorio comune, fu sempre necessario un "atto sovrano" di disposizione, che, in un primo momento si concretò nella "*divisio*" dell' "*ager publicus*", operata da Numa Pompilio tra i *patres familiarum*, a titolo di "*mancipium*" (che fu cosa ben diversa dall'attuale proprietà privata), lasciando peraltro buona parte del territorio in uso comune di tutti, l'*ager compascuus*, ed in un secondo momento nella *lex centuriata* o nel *plebiscitum*, che sempre precedettero il noto cerimoniale di origine etrusca della "*divisio et adsignatio agrorum*" ai veterani dell'esercito, a titolo di "*possessio*".

Dunque, come si diceva, la proprietà privata derivò dalla proprietà comune e collettiva del popolo, fu una "cessione" a privati di parti del territorio in proprietà al popolo, mentre taluni beni, come l'*ager compascuus*, venivano "riservati" all'uso comune di tutti, mantenendo il carattere di "appartenenza sovrana al popolo". Ed è da sottolineare in proposito che la giurisprudenza classica trovò un sistema ineguagliabile per tutelare l'uso comune dei beni

²¹ P. Catalano, *Populus Romanus Quirites*, Torino, 1974.

²² M. Bretone, *Storia del diritto romano*, Roma-Bari, 1989, p. 349.

²³ F. P. Casavola, *Studi sulle azioni popolari romane. Le actiones populares.*, Jovene, Napoli, 1958.

²⁴ A. Guarino, *Diritto privato romano*, Napoli, 2001, p. 491.

riservati al popolo: li definì “*res extra commercium*” (ciò che è di tutti non può essere dato ad alcuno), a differenza dei beni privati, definiti “*in commercio*”²⁵.

8. – *La “prevalenza giuridico costituzionale” della proprietà collettiva sulla proprietà privata.*

Alla “precedenza storica” della proprietà collettiva sulla proprietà privata, si accompagna, sul piano della vigente Costituzione repubblicana” la “prevalenza costituzionale e giuridica” della prima sulla seconda.

Lo chiarisce l’art. 42 della Costituzione, secondo il quale “la proprietà privata è riconosciuta dalla legge....allo scopo di assicurarne la funzione sociale”, sancendo la “prevalenza” dell’interesse pubblico sull’interesse privato, e prevedendo che quest’ultimo è giuridicamente tutelato soltanto se ed in quanto “assicura” “lo scopo” della “funzione sociale”, rende cioè tutti partecipi dei benefici che provengono dalle attività produttive.

Il principio della prevalenza dell’interesse pubblico sull’interesse privato è ribadito, inoltre, dall’art. 41 della Costituzione, riguardante “l’iniziativa economica privata” e cioè l’attività negoziale che il proprietario pone in essere per disporre della proprietà privata, e cioè per acquisire o vendere la proprietà dei beni economici.

Si legge in detto articolo che “L’iniziativa economica privata è libera”. “Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo di recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”. Come si nota, alla “funzione sociale” dell’art. 42 Cost., fa riscontro “l’utilità sociale”, di cui al precedente art. 41 Cost.

Ma non è tutto. Questa “prevalenza” dell’interesse pubblico sull’interesse privato, va coniugata con la “distinzione” tra “proprietà pubblica” e “proprietà privata”, di cui al primo alinea del citato art. 42 Cost., secondo il quale “la proprietà è pubblica e privata”.

In sostanza, dal combinato disposto delle citate disposizioni emerge con estrema chiarezza che la nostra Costituzione, non prevede affatto un solo tipo di proprietà, ma due tipi: quella pubblica e quella privata, sancendo, nello stesso tempo, la “prevalenza della prima sulla seconda”. Insomma, i “limiti” alla proprietà di cui pure parla l’art. 42 della Costituzione, affermando che “la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento ed i limiti”, riguardano soltanto la proprietà privata, come è espressamente detto, e non la proprietà pubblica, la quale, in questo contesto, si identifica con la “proprietà collettiva demaniale”, che spetta al popolo a titolo di sovranità, come da tempo affermato da Massimo Severo Giannini²⁶.

²⁵ Gai Inst., 2, 1.

²⁶ M.S. Giannini, I beni pubblici, Roma, 1963, rist. 1981, p. 47.

Questa distinzione, inoltre, è stata chiarita da tempo dal Regolamento di contabilità generale dello Stato, approvato con R.D. 4 maggio 1885, n. 3074, il quale affermava 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”²⁷.

Insomma, la “dinamica giuridica” che segue la Costituzione ripete puntualmente la stessa dinamica che si è svolta storicamente. All’inizio, l’intero territorio appartiene al popolo a titolo di “sovranità”. In seguito, parte del territorio viene, con “legge”, “riservato” all’uso diretto della popolazione, restando “proprietà collettiva demaniale” come *res extra commercium*, e cioè come beni “inalienabili, inusucapibili ed in espropriabili” e parte viene “ceduta” a privati, diventando oggetto di “proprietà privata”.

Alla fine di questo discorso emerge un’indiscutibile verità. Se è vero, come è vero, che la “proprietà collettiva” “prevale” su quella privata e quest’ultima è storicamente “derivata” dalla prima, si deve necessariamente ammettere che la Costituzione ha operato un “capovolgimento” delle tradizionali concezioni borghesi e neocapitalistiche sulla proprietà. E’ questa che costituisce un “limite alla proprietà collettiva” ed all’interesse pubblico e non viceversa. Continuare a parlare di “limiti alla proprietà privata” è, dunque, un anacronismo: occorrerebbe parlare soltanto di “disciplina giuridica” della proprietà privata, avendo questa perso, nella visuale costituzionale, quel carattere di “inviolabilità”, e quindi di “preesistenza” rispetto all’ordinamento giuridico, che le assicurava lo Statuto albertino. Inviolabile è la “proprietà collettiva demaniale”, in quanto fondata sulla “sovranità”, non la “proprietà privata”, che in tanto esiste, in quanto è garantita e disciplinata dalla “legge”.

9. – Il cosiddetto “*ius aedificandi*”.

Sul piano pratico, c’è una importantissima conseguenza da sottolineare. Se la “proprietà collettiva” “prevale” su quella privata, ed il contenuto della proprietà privata è soltanto quello previsto dalla “legge”, davvero non c’è più alcuna possibilità di riconoscere il “*ius aedificandi*”, come insito nel diritto di proprietà privata. Il diritto di edificare è rimasto nei “poteri sovrani del popolo”, rientra cioè nei contenuti della proprietà collettiva del territorio e non risulta affatto “ceduto” a privati con la “cessione” di parti del territorio a singoli cittadini.

Quando ci lamentiamo degli scempi paesaggistici, della cementificazione, delle distruzioni della natura non possiamo limitarci alla “denuncia”: è un nostro “diritto di proprietà

²⁷ Sul collegamento tra “proprietà collettiva” e “sovranità”, vedi il mio scritto “I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, p.2613 ss., rinvenibile su www.federalismi.it. Tema ripreso, con dovizia di particolari, S. Settis, in *Azione popolare*, Torino, 2012, p.79.

collettiva” che è stato leso, e questo diritto è ben più grande e più tutelato del diritto di proprietà privata. E, comunque, come si è detto, il *ius aedificandi* non ha nulla a che vedere con il diritto di proprietà privata. Non c’è nessuna disposizione del codice civile che lo preveda e lo si è fatto discendere dal semplice convincimento che la proprietà si estenda “*usque ad coelum et usque ad inferos*”. Questo poteva valere per il “*dominium ex iure Quiritium*”, non certo per il moderno concetto di “proprietà privata”, che, da sempre ha dovuto fare i conti con i “limiti posti dall’ordinamento giuridico”. Il diritto di superficie è distinto dal diritto di proprietà e, d’altronde, le leggi urbanistiche consentono l’edificazione solo a seguito di una “concessione”, malamente ridenominata, anche a seguito di una discutibile sentenza della Corte costituzionale sulla cosiddetta legge Bucalossi, “permesso di costruire”. Tutto questo perché la cultura borghese e neoliberista si è tenacemente opposta all’idea stessa della “proprietà collettiva del territorio”, che è invece viva e presente nel nostro ordinamento costituzionale e costituisce la sede propria di questo supposto “diritto di costruire”, che, per sua natura non può appartenere a singoli soggetti, ma a tutta la società.

10. - *Il concetto di “territorio”.*

Abbiamo sinora parlato più volte di “territorio” ed è evidente che, a questo punto si rende necessaria, prima di procedere oltre, ad una sua definizione.

Come si è visto, per i Romani, e da un punto di vista puramente materiale, il territorio è una “porzione di terra”, confinata dai terreni circostanti. L’idea si è puntualmente trasferita in epoca moderna, senonché i diffusi inquinamenti dell’aria, delle acque e del suolo consigliano di considerare la terra in una visuale più completa e cioè come “ambiente”, meglio si direbbe, come ha affermato la Corte costituzionale, come “biosfera”²⁸, in modo da far rientrare in questo concetto, oltre il suolo ed il sottosuolo, tutto ciò che esiste sul soprassuolo, e cioè l’atmosfera, le acque, la vegetazione e le stesse opere ed attività dell’uomo.

Ciò che deve essere innanzitutto sottolineato è che il territorio è un “bene comune unitario”, formato da “più beni comuni”, in “appartenenza” comune e collettiva. Ed è da precisare, inoltre, che, appartenendo al popolo, ed essendo il popolo una entità in continuo mutamento per l’alternarsi della vita e della morte dei singoli individui, anche il “territorio”, come il popolo, deve essere considerato nel suo aspetto dinamico, e cioè tenendo conto dei mutamenti che si realizzano nel tempo, e soprattutto del fatto che esso deve necessariamente appartenere, non solo alla presente, ma anche alle future generazioni. Del resto, come è noto,

²⁸ Corte costituzionale, sentenze n. 105, del 2008; n. 1, del 2010; n. 112, del 2011.

popolo e territorio, insieme con la sovranità, sono “parti costitutive” della medesima “Comunità politica”.

D’altro canto, occorre tener presente che oggi esistono tutte le premesse per considerare il territorio, non solo come una entità materiale comprendente il suolo, il sottosuolo e tutto ciò che è sul soprassuolo, compreso i beni artistici e storici creati dall’uomo, come diffusamente, e giustamente, si ritiene, ma ci si può spingere più avanti facendo rientrare nel concetto di territorio anche entità immateriali e le stesse attività umane che sul territorio si svolgono. In ultima analisi, tutti quegli elementi che determinano il modo di vivere, ed in ultima analisi il tenore di vita, del popolo che quel territorio abita.

Si pensi alle opere dell’ingegno: alle invenzioni, tutelate con i brevetti, o alle opere letterarie, tutelate dal diritto di autore; o alle conoscenze ed ai saperi rinvenibili sul web. E si pensi, in estrema sintesi, alla “cultura”²⁹, non solo quella degli intellettuali, ma anche quella popolare³⁰, e, quindi, al complesso di idee che guidano le azioni degli individui e delle Nazioni nella vita di tutti i giorni.

E si pensi soprattutto all’influenza che hanno sul territorio le istituzioni della comunità politica, e cioè alla forma di Stato ed al relativo “ordinamento giuridico”, nonché alla forza spesso sconvolgente che esercitano sul territorio l’economia, la finanza, i mercati.

Il “territorio”, in altri termini, appare come uno “spazio di libertà” entro il quale trovano possibilità di svolgimento le capacità ed i caratteri dei singoli e della collettività considerata nel suo insieme, considerata soprattutto in quelle specificità culturali che caratterizzano un popolo, e che si estrinsecano, come si diceva, nella cultura e in ciò che da questa deriva.

Ne consegue che l’odierna cosiddetta “globalizzazione” non può e non deve prescindere dalla distinzione dell’intera superficie terrestre in vari “territori”, intesi come luoghi nei quali si esplicano le specifiche caratteristiche dei diversi “popoli”. La globalizzazione implica la “transitabilità” dei confini, non la soppressione dei singoli territori in vista di un unico territorio costituito da tutta la terra. A parte la considerazione che una cosa del genere è solo immaginabile, ma, almeno al momento, assolutamente irrealizzabile, resta il fatto che la perdita delle caratteristiche proprie dei vari territori e, quindi, dei vari popoli, sarebbe solo una perdita immensa di ricchezze naturali e culturali. Occorre, dunque, “difendere i territori”, poiché, è bene ripeterlo, essi costituiscono “spazi di libertà” per il pieno sviluppo delle singole persone e per il progresso materiale e spirituale della società.

²⁹ N. Capone, Cultura e libertà nel dibattito all’Assemblea costituente, in Libertà di ricerca e organizzazione della cultura. Crisi dell’Università e funzione storica delle Accademie, La Scuola di Pitagora Editrice, Napoli, 2013.

³⁰ V. Cerulli Irelli parla di “spazi di libertà”, in voce “Uso pubblico”, cit. p. 967.

11. – *Lo sviluppo economico nella “dinamica costituzionale”.*

E veniamo a quella che abbiamo denominato la “dinamica costituzionale”, e cioè all’insieme delle disposizioni che la nostra vigente Costituzione repubblicana prevede per lo “sviluppo economico” della nostra società.

Ed al riguardo è importante precisare che la nostra Costituzione parte dall’idea di comune esperienza secondo cui la ricchezza proviene da “due fattori”: “le risorse della terra” ed “il lavoro dell’uomo”. Infatti “due sono gli obiettivi” che la stessa si propone di raggiungere: a) “tutelare il territorio”; b) “proteggere il lavoro”. Ed è molto significativo, in proposito, il fatto che il Titolo III, Parte prima, della Costituzione, dedicato ai “Rapporti economici”, è in pratica dedicato, sia alla tutela del territorio, sia alla tutela del lavoro.

In particolare parlano del territorio l’art. 42, primo comma, secondo il quale “la proprietà è pubblica e privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti e a privati”, nonché l’art. 44, primo alinea, secondo il quale occorre “conseguire il razionale sfruttamento del suolo”. Parlano invece di lavoro, l’art. 35, secondo il quale “la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni”, l’art. 36, secondo il quale “il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro ed in ogni caso sufficiente a assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa”, nonché l’art. 38, importante per l’affermazione di principio secondo cui tutti devono lavorare, ed è esentato da questo dovere soltanto “il cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere”, per il quale è previsto il “diritto al mantenimento ed all’assistenza sociale”.

Il quadro costituzionale, relativo ai due essenziali fattori della produzione, tuttavia, non si ferma qui. Basti pensare, quanto alla difesa del territorio, al riferimento dell’art. 9 alla tutela del paesaggio e dei beni artistici e storici³¹, nonché alla disposizione dell’art. 52 Cost., secondo il quale “la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino”. E, per quanto riguarda il fattore lavoro³², al primo alinea dell’art. 1 della Costituzione, secondo il quale “l’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro”, nonché all’art. 4, primo comma Cost., secondo il quale “la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”.

Tutela del territorio, e cioè delle risorse della terra³³, e tutela del lavoro, e cioè della piena occupazione, sono, dunque, obiettivi fondamentali della nostra Carta costituzionale.

³¹ Quanto alla tutela del paesaggio, sono fondamentali i volumi di Salvatore Settis: *Paesaggio Costituzione Cemento*, Torino, 2010 e *Azione popolare*, Torino, 2012; nonché il completissimo articolo di G. Severini, *La tutela costituzionale del paesaggio*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2005.

³² Da ultimo, G. Zagrebelsky, *Fondata sul lavoro*, Torino, 2013.

³³ Quanto alla tutela delle risorse della terra, vedi: G. Di Marzo, *Anatomia di una rivoluzione*, Roma, 2012; C. Iannello, *Il diritto all’acqua*, Napoli, La scuola di Pitagora editrice, 2012..

Come perseguire questi due obiettivi è specificato nel citato Titolo III, della Parte prima, Cost.

In questo titolo si prevede, innanzitutto, all'art. 43 Cost., un intervento pubblico nell'economia principalmente in relazione alle "imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazione di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale", precisandosi che "a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese categorie di imprese".

Insomma, il principio è che le imprese strategiche debbono essere in mano pubblica e che non è accettabile rimettere alla speculazione privata la produzione di beni e servizi primari per la vita del Paese.

Questo punto essenziale è stato travolto dalle numerose e dannosissime "privatizzazioni", che hanno privato l'Italia, in breve periodo, del 50 per cento delle imprese, sospingendola verso una irrimediabile miseria, propedeutica ad un finale ed irreparabile disastro economico e sociale.

Altro punto strategico proprio della nostra "dinamica costituzionale" consiste nell'aver "separato" la piccola e media proprietà, come la proprietà coltivatrice diretta e la proprietà della prima casa (artt. 44 e 47 Cost.), dalla proprietà la cui produzione eccede le strette esigenze di vita e sono in grado di far crescere la "produzione nazionale".

Per questo tipo di proprietà, come si è già accennato, la stessa tutela giuridica è condizionata all'assolvimento della "funzione sociale", cioè all'obbligo di dar spazio all'"occupazione" ed alla "produzione" di beni che possano soddisfare i bisogni di tutti.

Quest'obbligo è sancito in modo espresso e con piena "precettività" dal citato art. 42 Cost., in base al quale, si ripete, "la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge... allo scopo di assicurarne la funzione sociale". E' una norma universalmente riconosciuta in dottrina come "norma precettiva di ordine pubblico economico", la quale, tuttavia, anche a causa di talune discutibili sentenze della Corte costituzionale, è rimasta del tutto "inapplicata". Lo dimostrano il continuo e dannosissimo ricorso alle "chiusure e delocalizzazioni" di "imprese" desiderose solo di maggiori profitti, nonché la massa enorme di "immobili" e soprattutto di "terreni" "abbandonati" dai loro proprietari.

Al riguardo, è la stessa Costituzione che ci offre il rimedio. Se è vero, come è vero, che la "tutela giuridica" della proprietà privata è condizionale alla "funzione sociale", il venir meno di quest'ultima, fa venir meno anche la tutela giuridica e, di conseguenza, vien meno il

“diritto di proprietà privata” ed anche, e necessariamente, qualsiasi diritto di “indennizzo”, visto che non esiste più il diritto da indennizzare.

Si verifica, insomma, un “effetto automatico”, per il quale, il bene originariamente appartenente a tutti, e da tutti “ceduto”, mediante legge, ad un singolo individuo, torna con tutta evidenza nella proprietà collettiva di tutti.

Dunque, nel caso dell’abbandono, di terreni ed immobili, che ha un suo precedente storico “nell’*ager desertus*” della tarda Roma imperiale, implica il dovere, meglio si direbbe il “*munus*”, dell’autorità pubblica di riscrivere contabilmente nella proprietà pubblica e collettiva dalla stessa amministrata il bene di cui si discute, a ciò provvedendo, dopo la necessaria “diffida” ad adempiere al proprietario. Si tratta, in sostanza, di rileggere attraverso una “interpretazione costituzionalmente orientata”, quanto è già scritto nell’art. 838 del codice civile in relazione ai terreni abbandonati, tenendo conto, come poco sopra si accennava, che il “meccanismo giuridico” previsto dalle sopra ricordate “disposizioni costituzionali” di ordine pubblico economico” implica il venir meno, insieme con il diritto di proprietà, anche del conseguente diritto all’indennizzo.

C’è poi un ultimo punto molto importante da tener presente nell’analisi di questa “dinamica costituzionale”: è la “partecipazione” del cittadino alla “funzione amministrativa” normalmente affidata alla pubblica amministrazione. Infatti, come è noto, mentre la funzione legislativa è riservata al Parlamento e quella giudiziaria è riservata all’Autorità giudiziaria, la funzione amministrativa non è riservata alla P. A., ma condivisa da questa, con enti e con soggetti privati.

La disposizione principe in proposito è quella dell’art. 3, comma secondo, Cost., secondo il quale è compito della Repubblica assicurare “l’effettiva partecipazione di tutti i cittadini all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. E “partecipare” alla “organizzazione”, in termini giuridici, vuol dire proprio partecipare all’azione amministrativa dei pubblici poteri. E parlare di “lavoratori” vuol dire parlare di tutti i cittadini, poiché, come si è visto, per la Costituzione non esistono i “fannulloni”: o si ha la capacità di lavorare e si “deve” lavorare, o si è “inabili al lavoro” ed allora si ha diritto al mantenimento ed all’assistenza sociale.

Accanto a questo principio a carattere generale, la Costituzione fa ricorso alla “partecipazione” anche nel citato art. 43, nel quale, come si è detto, si affida la gestione di imprese o di categorie di imprese “di preminente interesse generale” anche a “comunità di lavoratori o di utenti”, e cioè ad entità giuridiche diverse dalla pubblica amministrazione.

Di “partecipazione” infine parla diffusamente e con precisione l’ultimo comma dell’art. 118 del rinnovato Titolo V della Costituzione, nel quale si legge che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e “comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”. Qui addirittura si afferma che l’iniziativa dei cittadini in tema di funzioni amministrative dovrebbe precedere, in casi di estrema vicinanza agli interessi del popolo, l’azione dei pubblici poteri: questo e non altro significa il ricorso al concetto di “sussidiarietà”.

In tema di “partecipazione”, occorre ricordare che, in base alla costruzione che abbiamo descritto della “Comunità politica”, il “cittadino è parte costitutiva” del popolo, e come tale può e deve agire, con un’azione popolare, nell’interesse proprio e di tutti gli altri.

Questo principio sembra sia stato accolto dalle Sezioni unite della Corte di cassazione e dalla Corte costituzionale (delle quali non disponiamo ancora delle relative sentenze), nel noto caso dell’azione promossa da un semplice cittadino per ottenere la cancellazione della legge elettorale, cosiddetta “porcellum”. Se così fosse, l’azione popolare, sarebbe diventata oggi una sicura realtà³⁴.

12. - *Conclusioni.*

Salvare il territorio e salvare il lavoro di tutti, in ultima analisi, richiede, secondo la Costituzione, l’intervento di tutti. Ed è evidente che è in nostro potere salvare innanzitutto il nostro “territorio”, e cioè “le risorse” che la Terra, la “*iustissima tellus*”, abbondantemente ci offre.

Uno, dunque, è l’imperativo categorico che si impone per vincere la cosiddetta crisi finanziaria: “tornare alla terra”. Alla “nostra terra”, che è ricchissima di caratteristiche particolari, come la bellezza del paesaggio e la fertilità dei suoi terreni coltivabili. Tornare alla Terra, tra l’altro, significa anche far rivivere le caratteristiche proprie del nostro popolo, universalmente riconosciute nella “creatività” e nel “culto della bellezza”, vuol dire anche impegnarsi nella ricerca, nella cultura e nelle attività produttive di beni reali.

Dunque, una volta assicurate in mano nostra le cosiddette “industrie strategiche”, occorre dedicarsi all’agricoltura, all’artigianato (protetto dal comma secondo dell’art. 45 Cost.), al turismo, e, come si diceva, cominciare da una grande opera pubblica di ristabilimento dell’equilibrio idrogeologico della nostra Italia.

³⁴ Fondamentale, al riguardo il citato volume di S. Settis, *Azione popolare*.

In tal modo potremo vincere anche la pervicace speculazione finanziaria internazionale, e saremo in grado di tornare al “mercato reale”, rendendo produttivo il nostro impareggiabile territorio nazionale.

Paolo Maddalena