

Marco Fioravanti

Diritto alla città e azione popolare

(a proposito di Paolo Maddalena, *Il territorio bene comune degli Italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Introduzione di Salvatore Settis, Roma, Donzelli, 2014)

Dopo un trentennio di riformismo neoliberale e la realizzazione di una nuova costituzione economica – o meglio di una costituzione materiale del neoliberismo¹ – che in Italia si profila in antitesi rispetto a quella tracciata dall'Assemblea costituente², si assiste all'affermazione di una “nuova ragione del mondo” neoliberista, come estremo sviluppo della logica individualistico-borghese-proprietaria³.

Su questo passaggio si è soffermato particolarmente Paolo Maddalena, il quale da sempre ha cercato di coniugare rigore scientifico e militanza ambientalista, negli anni più recenti anche nelle vesti di giudice costituzionale⁴. Egli non solo difende la compatibilità del nostro ordinamento con la rivendicazione dei beni comuni – «beni in appartenenza e fruizione collettiva»⁵ – ma arriva a sostenere «l'esistenza, in Costituzione, dell'istituto della proprietà collettiva del territorio da parte del popolo a titolo di sovranità e la sua conseguente “prevalenza giuridica” sulla proprietà privata»⁶.

Tuttavia la necessità di andare oltre lo stesso assetto costituzionale repubblicano, inesorabilmente legato al compromesso fordista, e di “inventare” nuove istituzioni del comune, ovvero dell'autogoverno sociale, che rispondano alle istanze nate dalla crisi del neoliberalismo, emerge con nettezza in altri interpreti⁷. Se da un lato, oltre a Maddalena, autori quali Stefano Rodotà⁸, Ugo Mattei⁹, Salvatore Settis¹⁰ e Maria Rosaria Marella¹¹,

¹ Sul punto si veda ampiamente A. Burgio, *Senza democrazia. Un'analisi della crisi*, Roma 2009, pp. 74 ss.

² Così U. Mattei, *Contro riforme*, Torino 2013; sul contributo della cultura giuridica ed economica, di varie scuole, alla formazione della Costituzione italiana si veda L. Imarisio, G. Sobrino, *Consigli. La vicenda dei Cdg nelle aziende: un'esperienza democratica alla ricerca di un riconoscimento*; U. Mancini, *Industria. Classe industriale e costituzione economica. Il progetto liberista del “partito degli industriali”*; F. Alicino, *Liberismi. Luigi Einaudi e il “pre-partito” liberale*, in *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, a cura di A. Buratti e M. Fioravanti, Roma 2011², rispettivamente pp. 342-356; 357-371; 372-384.

³ C. Laval, P. Dardot, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, Prefazione di P. Napoli, Roma 2014.

⁴ Tra le sue numerose opere si vedano almeno: P. Maddalena, *Responsabilità amministrativa, danno pubblico e tutela dell'ambiente*, Rimini 1985; Id., *Danno pubblico ambientale*, Rimini 1990; Id., *Il diritto all'ambiente. Una riflessione giuridica sulla difesa ecologica del pianeta*, Napoli 2012.

⁵ Id., *I beni comuni nella crisi finanziaria*, in «Il Ponte», (2013), p. 147.

⁶ Id., *Il territorio bene comune degli Italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Introduzione di S. Settis, Roma 2014, pp. 78-79.

⁷ Per un'analisi storiografica si veda M. Fioravanti, *Costituzionalismo dei beni comuni*, in «Storica», XIX (2013), n. 55, pp. 103-137.

⁸ S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna 2013.

⁹ U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari 2011; Id., *I beni pubblici: un dialogo fra diritto e politica*, in *La vocazione civile del giurista. Saggi dedicati a Stefano Rodotà*, a cura di G. Alpa, V. Roppo, Roma-Bari, Laterza, 2013, pp. 119-137.

¹⁰ S. Settis, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino 2012, p. 126; ma anche A. Algostino, *Riflessioni sui beni comuni tra il “pubblico” e la Costituzione*, in «Costituzionalismo.it», 3/2013, pp. 23 ss., la quale sostiene

sostengono che, sebbene l'attuale fase postfordista condizioni pesantemente gli assetti costituzionali (basti pensare alle norme sul pareggio di bilancio), essi mantengano la loro validità in funzione anti-proprietaria e anti-individualistica, altri, come Antonio Negri, Sandro Mezzadra, Luca Nivarra¹², non pensano che l'attuale costituzione repubblicana contenga spazi per l'affermazione del comune¹³.

Proprio sulla contrapposizione tra i principi previsti dalla Costituzione del 1947 (che segna il passaggio dallo "Stato persona giuridica" allo "Stato comunità") e il paradigma liberistico ottocentesco, si sono soffermati i giuristi più attenti alle trasformazioni globali. In particolare Mattei, in dialogo costante con Rodotà ma anche con Maddalena, ha sintetizzato in maniera efficace gli estremi dell'attuale fase storica, che vede il costituzionalismo liberale messo in crisi proprio dall'«assolutismo del capitale»:

oggi sappiamo bene che Stato e mercato costituiscono facce della stessa medaglia, di un assetto istituzionale, cioè, che ha come nuovo Leviatano la grande *corporation* globale. Un assetto istituzionale che emargina il costituzionalismo liberale e borghese, il quale aveva un senso quando il Leviatano era lo Stato, nei confronti del quale il soggetto privato, anche proprietario, doveva essere tutelato. Oggi la tutela costituzionale necessaria sarebbe quella che difende lo Stato comunità dai poteri proprietari privati che ne controllano gli apparati. Lo Stato apparato oggi altro non è che il principale strumento che consente ai poteri privati sovrani di acquisire a prezzo vile, e per giunta legalmente, l'ingente patrimonio pubblico costruito nei secoli con lo sforzo di tutto il popolo, senza neppure sognarsi di indennizzare quest'ultimo della perdita subita per questa vera e propria espropriazione nell'interesse privato, al di fuori di qualsiasi controllo¹⁴.

Maddalena, tuttavia, prima di affrontare la questione dei beni comuni sul piano costituzionale, rimane su un terreno a lui ben noto come quello del diritto romano. Egli contesta l'*idée reçue* dalla comunità scientifica, della proprietà romana come dominio assoluto su un bene da parte di un privato. Il diritto romano, contrariamente a quanto

che «non è tuttavia nella lettera dei singoli articoli della Costituzione che si trova il maggior sostegno ai beni comuni, quanto nel suo progetto unitario, dai primi articoli, con il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, del "pieno sviluppo della persona", dell'eguaglianza sostanziale, alle precisazioni sulla "funzione sociale" e sull' "interesse generale" a proposito della proprietà», *ivi*, p. 24.

¹¹ «Sebbene trovi l'analisi postoperaista del tutto condivisibile laddove individua nel fordismo il background economico-sociale (e politico) della carta costituzionale e sottolinea la sua distanza rispetto alla ristrutturazione complessiva operata dal postfordismo, essa appare ciononostante parziale, poiché trascura di considerare l'autonomia del giuridico – non interamente rapportabile alla politica e non riducibile al testo normativo e alla sua interpretazione», M.R. Marella, *Il principio costituzionale della funzione sociale della proprietà e le spinte antiproprietarie dell'oggi*, in *La vocazione civile del giurista*, cit., pp. 107-108; si veda anche l'importante volume collettaneo *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Introduzione e cura di M.R. Marella, Postfazione di S. Rodotà, Verona 2012.

¹² L. Nivarra, "Così c'è stata la storia ma ora non c'è più". *La funzione sociale dissolta e l'eterno ritorno della proprietà borghese*, in «Questione giustizia», (2012) pp. 58-67.

¹³ Paradigmatico di questa posizione il saggio del Collettivo uninomade, *Insistiamo: la critica della costituzione è necessaria*, in www.uninomade.org, 01/01/2013; ma anche A. Negri, *La civetta costituente*, *ivi*, 03/03/2013: «nella Costituzione del '48, così come in tutte le costituzioni democratiche vigenti, accanto al diritto privato e a quello pubblico, non c'è spazio per il comune – perché l'individualismo proprietario ha pochi o nessun limite né dubbi certi iscritti in quella Carta, mentre la sovranità del pubblico (ovvero l'attribuzione allo Stato di quello che è comune) è sempre aperta alla patrimonializzazione privata; che l'esproprio o l'appropriazione sociali di beni privati, ma anche solo un'alta tassazione (quella delle "grandi fortune") è quasi costituzionalmente impossibile».

¹⁴ U. Mattei, *I beni pubblici*, cit., p. 124.

genericamente si crede, «tenne sempre in alta considerazione l'appartenenza comune e collettiva della proprietà fondiaria, facendo dipendere la proprietà privata [...] proprio da una "divisio" della proprietà comune»¹⁵. L'idea di una proprietà romana assoluta, ipostatizzata nell'articolo 544 del *Code Napoléon* come forma moderna e borghese di proprietà, altro non è che "un'invenzione" dei giuristi francesi e tedeschi della Restaurazione utilizzata per legittimare il nuovo assetto capitalistico su basi romanistiche, chiaramente confermata dal principale autore della codificazione napoleonica, Jean-Étienne-Marie Portalis, secondo il quale "al cittadino appartiene la proprietà, al sovrano l'impero". Invero la proprietà a Roma, originariamente, era ad appartenenza comune o collettiva, dalla cui divisione è derivata la proprietà privata. Ma anche l'ordinamento medievale, civiltà possessoria piuttosto che proprietaria – analizzata in maniera originale e pionieristica da Paolo Grossi, al cui magistero l'autore si ispira – era basato sul dominio diviso e sugli usi civici, congeniali per quelle realtà storiche e indispensabili per gli strati della popolazione più disagiati. Sarà l'illuminismo – con la forza dirompente e costituente del suo pensiero – che stigmatizzerà questo modello come residuo feudale con lo scopo di liberare le forze imbrigliate della nascente società borghese e capitalistica: il *Prometeo liberato*. Ma questo processo, continuato e realizzato dalla Rivoluzione francese, oltre al superamento di un sistema giuridico ormai in irrimediabile crisi, contribuì alla liberazione principalmente dei proprietari, creando quella "Repubblica della proprietà" – di cui hanno parlato Michael Hardt e Antonio Negri in *Comune*, volume conclusivo della loro trilogia sul nuovo ordine globale – che sarebbe stata foriera di (legittime) ribellioni e rivoluzioni¹⁶.

Il noto romanista si discosta, tuttavia, dal convincimento secondo il quale la globalizzazione avrebbe sovvertito la funzione del territorio e dei confini relegandola ad un aspetto formale svuotato di significato. Al contrario il territorio e i confini mantengono, anche in una fase caratterizzata da flussi inarrestabili di persone e di capitali, la funzione di rendere possibile la conservazione delle comunità politiche. Parallelamente l'autore si sofferma sull'erosione della sovranità moderna e sulla possibilità di pensare una prospettiva di coordinamento in senso federale di tutti gli Stati del mondo:

quanto poi al dilagante convincimento secondo il quale la globalizzazione avrebbe sovvertito anche la funzione finora esercitata dai concetti di "confine", e, quindi, di territorio, c'è da dire che si tratta di un banale equivoco. Infatti, se è vero che la globalizzazione ha determinato la libertà delle comunicazioni e la libera transitabilità dei confini, è altrettanto vero che la funzione dei confini territoriali è rimasta intatta, non solo per conservare le individualità dei singoli popoli, ma soprattutto, come del resto si è già detto, per rendere possibile l'istituzione e la conservazione delle comunità politiche¹⁷.

Tuttavia è innegabile che il vincolo stretto che legava territorio e sovranità, – la «westphaliana» geografia politica degli spazi¹⁸ – si è trasformato in un sistema in cui il diritto si emancipa – apparentemente – dai confini e dai luoghi, permettendo il mantenimento del dominio senza la conquista dello spazio¹⁹. Il rapporto tra il 'dentro' e il

¹⁵ P. Maddalena, *Ambiente, bene comune*, in A. Leone, P. Maddalena, T. Montanari, S. Settis, *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, Torino 2013, p. 112.

¹⁶ M. Hardt, A. Negri, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano 2002; *Ibid.*, *Moltitudine. Guerra e democrazia nel nuovo ordine imperiale*, Milano 2004; *Ibid.*, *Comune. Oltre il privato ed il pubblico*, Milano 2010.

¹⁷ P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli Italiani*, cit., p. 33.

¹⁸ P. Costa, *Uno spatial turn per la storia del diritto? Una rassegna tematica*, in *Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series*, 2013, n.7, p. 16.

¹⁹ A. Garapon, *Lo Stato minimo. Il neoliberalismo e la giustizia*, Milano 2012, pp. 109 ss.

‘fuori’, ovvero tra inclusione ed esclusione da un determinato territorio, elemento tipico della sovranità, viene meno in un sistema imperiale²⁰. Proprio gli aspetti ‘spaziali’ rappresentano un momento di cesura tra due ere, quella moderna e la civiltà medievale dove l’uomo conservava con la terra una sorta di unità e dove rimanevano pregnanti le coordinate spazio-temporali²¹. In quest’ottica lo *spatial turn* ha permesso di ripensare il territorio premoderno – plurale e disomogeneo – e problematizzare l’uniformità ‘artificiale’ dello Stato, in un momento storico in cui si assiste a un mutamento radicale dell’ordine della spazialità, non più «euclidea»²². La svolta spaziale – fortemente intrecciata con quella postcoloniale²³ – ha permesso di oltrepassare ‘i confini’ tracciati dagli Stati moderni:

per lungo tempo una *received view* della comunità scientifica è stata la ‘naturalizzazione’ tanto dello Stato quanto dello spazio: il politico non poteva che coincidere con lo statale e lo spazio era una vuota ed omogenea estensione; e sono queste visioni (dello Stato e dello spazio) che per lungo tempo sono state (implicitamente) assunte (anche) dalla storiografia come gli strumenti linguistico-concettuali (il metalinguaggio) cui fare ricorso. Dallo *spatial turn* possiamo invece essere indotti a cogliere, da un lato, la connessione, storicamente necessaria, fra la statualità moderna e la spazialità newtoniana, e, dall’altro lato e di conseguenza, la possibilità di pensare schemi di rappresentazione tanto del politico quanto dello spazio-tempo diverse da quelle assunte come ‘naturali’ (obbligate, perenni) dalla trionfante modernità²⁴.

Con la nascita di una *lex mercatoria* postmoderna, ovvero successivamente all’affermazione di un nuovo ordine giuridico del mercato, la funzione legislativa – caratteristica *par excellence* della sovranità moderna – ha iniziato a funzionare indipendentemente dallo Stato a vantaggio delle relazioni economiche globali dove i nuovi soggetti legittimati a legiferare sono, tra gli altri, le *corporations* e i grandi studi legali²⁵.

In risposta all’ottimismo “facile e grossolano dell’individualismo possessivo”, Maddalena contrappone la “caratura costituzionale” (Vincenzo Cerulli Irelli) della proprietà collettiva (con l’esclusione della proprietà privata dai diritti fondamentali previsti dall’art. 2 della Costituzione), da cui deriva la distinzione tra beni demaniali – appartenenti al popolo a titolo di sovranità – e beni patrimoniali che formano il patrimonio dello Stato a cui appartengono a titolo di proprietà. Lo Stato di diritto liberale basato sullo Statuto albertino, dove la proprietà privata era l’unica forma di appartenenza concepibile, viene soppiantato dall’assetto della vigente Costituzione repubblicana che inaugura lo Stato sociale di diritto o Stato costituzionale, la cui caratteristica principale (secondo una

²⁰ In tal senso si vedano M. Hardt, A. Negri, *Sovranità*, in A. Negri, *Guide. Cinque lezioni su Impero e dintorni*, Milano 2003, pp. 55-66.

²¹ Cfr. le raffinate e puntuali riflessioni di P. Costa, *Uno spatial turn per la storia del diritto?*, cit., pp. 1-30.

²² Si veda ampiamente G. Marramao, *Dopo il Leviatano. Individuo e comunità*, Bollati Boringhieri, Torino 2013, in particolare il cap. 16: *Spazio vissuto: spatial turn e «segni dei tempi»*, pp. 448-468; «non è più un *superamento* o un *oltrepassamento* (operazione tutta interna alla signoria moderna del tempo), ma uno *spostamento laterale* in grado di porre lo *spatial thinking* come via privilegiata di accesso alle concrete forme-di-vita e di azione dei soggetti in un mondo non euclideo: un mondo ormai irriducibile a una superficie piana (dalla struttura *limitata*, ma *infinita*), ma consistente in una sfera (strutturalmente chiusa, *finita*, ma *illimitata*)», ivi, pp. 448-449.

²³ Come sottolineato dall’iniziatore della svolta spaziale, E.W. Soja, *Postmodern Geographies. The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, London-New York 1989.

²⁴ P. Costa, *Uno spatial turn per la storia del diritto?*, cit., p. 15.

²⁵ N. Irti, *L’ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari 2003; ma anche M. Hardt, A. Negri, *Sovranità*, cit., p. 61.

giurisprudenza non sempre lineare) è la “dimensione del collettivo”. Qui si inserisce l’aspetto centrale del volume, ovvero la difesa dell’ambiente e in particolare del territorio. La tutela di quest’ultimo non è semplicemente un vincolo alla proprietà privata, ma, *a contrario*, è quest’ultima che può costituire un limite al diritto di proprietà collettiva del popolo sul territorio. In termini costituzionali e amministrativi, seguendo gli studi di Cerulli Irelli, Maddalena sottolinea che la proprietà privata in tanto è riconosciuta e tutelata in quanto riesce ad assicurare la funzione sociale dei beni stessi e a renderli accessibili a tutti. In maniera adesiva rispetto a queste posizioni, una delle principali interpreti della funzione sociale del diritto ha scritto che «l’esplosione della proprietà da una parte, e il declino della sovranità degli Stati nazionali, dall’altra, stimola il protagonismo di comunità piccole e grandi, localizzate e diffuse, nella lotta contro lo spopolamento del comune»²⁶. Critico invece verso una costituzione senza Stato e verso la rivendicazione dei beni comuni è invece proprio il “padre” dell’operismo, Mario Tronti, il quale recentemente ha sostenuto – in maniera suggestiva ma non condivisibile – che una “politica oltre lo Stato” coincida con l’antipolitica e che il vero obiettivo politico oggi sia quello di un nuovo Stato come fondamento di una nuova economia²⁷.

Maddalena, il quale si discosta da quest’ultima interpretazione della crisi, invita, tuttavia, aderendo alle posizioni di Settis, ad evitare l’allargamento indefinito della categoria dei “beni comuni”, che rischia di depotenziarne e comprometterne l’efficacia, soprattutto nel rapporto tra questi ultimi (beni tangibili come aria, acqua ecc.) e “bene comune” (principio immateriale che appartiene all’universo dei valori)²⁸. Come ha sostenuto lo stesso Mattei, i beni comuni e il comune si trovano su due piani distinti, «il primo piano è infatti tecnico-giuridico mentre il secondo politico-costituzionale, ‘costituente’»²⁹.

L’agile e denso volume di Maddalena dunque se da un lato, non senza qualche ragione, polemizza con la retorica dei beni comuni e con la prospettiva di andare “oltre il pubblico e il privato” e più in generale al di là delle categorie giuridiche moderne, come quelle fondanti di popolo, territorio e sovranità, è al contempo una smentita che la filosofia dei beni comuni si riduca a una posizione retorica. Essa infatti non coincide con la ricchezza sociale valorizzata dal capitalismo, ma consiste in un dispositivo di contropotere, che punta sulla resistenza civile e sulla consapevolezza ambientale – ovvero sul *diritto alla città* e sull’*azione popolare* ai quali si riferisce Salvatore Settis nell’*Introduzione* – e che capovolge in forma conflittuale il pensiero giuspolitico dominante, rimettendo al centro della riflessione giuridica una prospettiva portatrice di conseguenze radicali: il territorio – bene comune degli Italiani – è proprietà collettiva del popolo a titolo di sovranità.

²⁶ M.R. Marella, *Il principio costituzionale*, cit., p. 117.

²⁷ M. Tronti, *Stato*, in «Democrazia e diritto», n. 1-2 (2011), poi in Id., *Per la critica del presente*, Roma 2013, pp. 41-52.

²⁸ Cfr. S. Settis, *Azione popolare*, cit., pp. 107 ss.

²⁹ U. Mattei, *I beni pubblici*, cit., p. 133.