CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA E DELLA DIVISIONE DEI POTERI NEL QUADRO DELLA CRISI ECONOMICA FINANZIARIA GLOBALE*.

di Paolo Maddalena**

111

1. La crisi della “rappresentanza politica”, e quella, ad essa connessa, della “divisione dei poteri” costituisce un problema propriamente italiano, che si aggiunge ai molti altri di carattere economico finanziario, che travagliano i popoli dell’Occidente, dando segni evidenti delle insufficienze, e, in prospettiva, anche della fine, del sistema post-capitalistico..

Infatti, se si guarda alla situazione politica italiana, fortemente caratterizzata dall’instabilità dei governi, ci si accorge che dagli anni ottanta del secolo scorso ad oggi si è avuta una sempre maggiore “confusione” tra il potere esecutivo, e cioè il governo, e il potere legislativo, cioè il Parlamento. In altri termini, il governo ricorre sempre più frequentemente alla decretazione d’urgenza ed ottiene la conversione in legge dei suoi decreti ponendo la questione di “fiducia”. Il Parlamento è diventato così il “notaio”, colui che certifica, una certa azione di governo.

Inoltre nel momento attuale, dominato dalla cosiddetta “crisi economica” globale, che poi nella realtà non è affatto una “crisi ciclica”, come da più parti si vuol far intendere, ma è una gravissima “deviazione del sistema economico finanziario reale”, un dato estremamente negativo si evidenzia sopra tutti gli altri: “l’asservimento”, spesso aggravato da singoli fenomeni di vera e propria “corruzione”, della politica ai cosiddetti poteri forti, i quali realizzano indisturbati un preciso programma di “governance” internazionale, che mira “all’accentramento” della ricchezza nelle mani di pochi, evitando accuratamente la “redistribuzione” della ricchezza stessa su una estesa platea di lavoratori., e provocando così recessione, disoccupazione e miseria. A ciò si aggiunge il fenomeno dell’insostenibile

* *Riceviamo e volentieri pubblichiamo.*

** Vice Presidente Emerito della Corte costituzionale.

indebitamento dello Stato, la “svendita” da parte di questi di industrie, territori e demani, con la prospettiva finale di diventare un popolo senza territorio, esattamente come gli Ebrei sotto la schiavitù di Babilonia. La politica, dal canto suo, sembra che non si accorga di questo disastro e, anziché ricostruire su solide basi il “sistema economico finanziario deviato”, appoggia questo sistema e addirittura lo asseconda con leggi, come il recente Sblocca Italia, nettamente in contrasto con gli interessi fondamentali di tutti i lavoratori.

E’ evidente che, in questo quadro, la “rappresentanza politica “ e la “divisione dei poteri” devono fare i conti, non più con il Popolo sovrano, ma con un “antisovrano”, che si oppone nettamente alla vigente Costituzione democratica e repubblicana. A ben vedere, ha perso di significato la stessa nozione di “forma di Stato”, cioè del rapporto tra popolo, territorio e governo, ed è diventato

molto difficile parlare altresì di “forma del governo”, cioè del rapporto fra gli organi che esercitano il potere¹.

Ma chi è questo antisovrano”? La migliore definizione, a nostro sommo avviso, l’ha data Massimo Luciani, il quale così si esprime: “l’antisovrano è 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 organizzate su base timocratica)...L’antisovrano si arroga un potere senza averne un legittimo titolo...è detentore di un potere che aspira a essere universale, ed è l’agente che provoca 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

¹ P. Biscaretti di Ruffia, Diritto costituzionale, Napoli, 1972, p.219 ss.

nazionale sia annichilito....il processo di erosione della sovranità ha indubbiamente radici lontane. Il potere di alzare o abbassare il titolo, valore e piede delle monete, prerogativa essenziale della sovranità sin dal tempo di Bodin, è ormai da tempo sfuggito dalle mani degli Stati. E perdita della sovranità della moneta significa perdita di controllo sui tassi di cambio e sui tassi di interesse, che costituiscono una variabile essenziale nel governo del ciclo economico”².

Né si dimentichi che questo antisovrano ha conquistato le Istituzioni monetarie comunitarie e internazionali (BCE e Fondo monetario internazionale), sicché le “prescrizioni” di queste ultime non sono certamente nell’interesse dei Popoli e delle Nazioni, ma nell’interesse esclusivo delle multinazionali e delle banche, specie quelle d’affari.

Il fenomeno, d’altro canto, ha già avuto parziale attuazione giuridica soprattutto con il cosiddetto “fiscal compact” e con l’istituzione del Mes, il Meccanismo Europeo di Stabilità, che ha sostituito il vecchio Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) con il suo strumento attuativo, il cosiddetto Fondo salva Stati.

Il “fiscal compact”, e cioè il Trattato intergovernativo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell’Unione Europea, (approvato poi dal Trattato di Lisbona) è stato firmato da 25 Paesi il 2 marzo 2012. Esso prevede, essenzialmente l’obbligo del “pareggio di bilancio” (per il quale il governo Monti ha immediatamente provveduto ad una inutile modifica della Costituzione) e, soprattutto, l’obbligo di ridurre il “rapporto debito-Pil” al 60 per cento in venti anni, il che comporta per l’Italia l’obbligo di un accantonamento contabile di circa 50 miliardi all’anno per venti anni.

La creazione del MES, e cioè, come si è detto, del Meccanismo europeo di stabilità, è stato deciso dal Consiglio Europeo del 16-17 dicembre 2010, che ha avviato la procedura di revisione semplificata di modifica dell’art. 136 del Trattato, aggiungendo a quest’ultimo il paragrafo 3, con il quale si riconosce in modo esplicito il potere degli Stati, membri la cui moneta è l’euro, di dar vita ad una “istituzione finanziaria permanente” con sede a Lussemburgo, denominata, per l’appunto, MES. Al riguardo, il Parlamento europeo ha dato parere favorevole con una risoluzione del 23 marzo 2011 e il Trattato intergovernativo sul MES è entrato in vigore il 27 settembre 2012, dopo il deposito da parte di un certo numero di Stati membri degli strumenti di ratifica.

² M. Luciani, L’antisovrano e la crisi delle Costituzioni, in Scritti in onore di Giuseppe Guarino, vol. II, Padova, 1998, p. 781 ss.

Con tale nuova Istituzione, del tutto complementare al fiscal compact, si è istituita una nuova governance europea per la gestione della cosiddetta crisi. Le decisioni del MES sono, infatti, obbligatorie per tutti i Paesi membri, escluso la Germania, la quale ha fatto salve le sue competenze con la sentenza della sua Corte costituzionale del 12 settembre 2012.

Inoltre è da sottolineare che i membri del MES, costituito da un “Consiglio dei Governatori” formato dai Ministri delle finanze della zona euro, da un Consiglio di amministrazione”, nominato dal Consiglio dei Governatori e da un Direttore generale, nominato a maggioranza qualificata dal Consiglio dei governatori, sono “immuni da procedimenti legali in relazione ad atti da essi compiuti nell’esercizio delle loro funzioni” e che persino i locali e gli archivi del MES sono inviolabili.

Il dato più preoccupante, tuttavia, è che il MES “si sostituisce”, in pratica, “nella gestione della politica economica” del Paese debitore. Infatti, lo Stato membro che chiede un prestito deve sottostare ad una “rigorosa condizionalità” nell’ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico e di progressivo rientro del suo debito pubblico. Tali condizioni possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite. Il Paese in difficoltà che ha bisogno di un prestito deve, in poche parole, cedere la propria sovranità nella definizione delle scelte di politica economica. E non è tutto. Poiché il MES è un ente finanziario che opera sul mercato e suoi azionisti sono i principali istituti di investimento mondiali, la sua ingerenza nella politica economica dei singoli Paesi membri si traduce nel serio rischio che a dettare le relative disposizioni siano coloro che concedono i soldi al fondo. La sovranità dei singoli Stati membri rischia quindi di essere sostituita da una “governance economica privata” in modo di imporsi facilmente sugli organi sovrani dei vari Paesi membri³.

Intanto, un nuovo formidabile e pericolosissimo strumento si profila all’orizzonte: un “Trattato transatlantico”, tra Stati Uniti e Canada da un lato e Unione europea dall’altro, per rendere immuni da ogni responsabilità gli operatori economici e finanziari, i quali saranno sottratti ai loro giudici naturali per essere sottoposti ad un “arbitro” da loro stessi nominato.

³ P. Becchi, Meccanismo europeo di stabilità: tutto quello che non vi dicono e che dovrete sapere, in *Il Fatto Quotidiano.it/BLOG*
/di Paolo Becchi.

Si eliminano in pratica le Costituzioni nazionali e si sottopone tutto alla cosiddetta “finanza internazionale”: ai cittadini non resta che essere schiavi di questo nuovo “potere”.

E' da aggiungere che di questo stato di cose si avvantaggia, a tutto danno dei Paesi del sud Europa, la Germania (con i Paesi a lei affiliati), la quale, dopo aver violato tutti i parametri europei, specie nel semestre del 2005 presieduto da Berlusconi, e dopo aver ricevuto notevoli aiuti da parte dell'Unione per compensare gli svantaggi economici della sua divisione, aiuti che continua a percepire non ostante la sua avvenuta riunificazione, poiché, spiega la Corte di giustizia europea, il par. 3 dell'art. 87 del Trattato è ancora vigente, ha assunto da tempo un atteggiamento tutt'altro che favorevole nei nostri confronti, imponendoci la cosiddetta “austerità”, foriera di recessione e deflazione, precisando che non è possibile che la BCE acquisti i nostri titoli del debito pubblico, facendosi carico del nostro debito. In sostanza ci si impone di trovare nel nostro bilancio le somme necessarie agli investimenti e ci si invita a “privatizzare” tutto per disporre di danaro necessario a diminuire il debito. Esattamente quello che stanno facendo i nostri governanti. Con una conseguenza, tuttavia, che è ingannevolmente taciuta, la conseguenza cioè che svendendo le industrie, i territori e persino i demani, ci priviamo delle risorse necessaria per incrementare lo sviluppo e diminuire il rapporto debito-Pil, diventando, come si diceva, un popolo senza territorio.

Ed è importante sottolineare che tutto ciò avviene in piena contraddizione con le disposizioni del vigente Trattato sull'Unione Europea. Basti pensare che quest'ultimo, all'art. 3, così come modificato dal Trattato di Lisbona, prevede che “l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su una economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente”.

Come acutamente osserva Alberto Lucarelli⁴, questa disposizione pone in primo piano la “coesione sociale” e sancisce “un principio di eguaglianza sostanziale” che va affermato e

garantito nello spazio giuridico europeo, ed attuato nelle politiche pubbliche comunitarie, che devono perseguire principi di giustizia sociale in grado di fronteggiare e reagire a

⁴ A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Roma-Bari, 2013, p. 109.

modelli privatistici e neo-contrattualistici di gestione della cosa pubblica. Si può dunque tranquillamente affermare che il “fiscal compact”, il “MES” e l’atteggiamento della Germania sono in netta ed inequivocabile contrapposizione con i fondamentali principi del Trattato sull’Unione Europea.

2. Nel quadro che abbiamo finora tracciato c’è tuttavia un dato molto positivo da segnalare: è la forte ripresa “dell’associazionismo” di ogni genere che vuole reagire al descritto stato di cose e, fondandosi unicamente sul “volontariato”, desidera impegnarsi per il riscatto dell’Italia, per impedire la devastazione ambientale, per evitare la svendita del nostro territorio. In sostanza, si cerca di modificare il criterio della “rappresentanza politica”, ricorrendo a una sempre maggiore incidenza del principio della “democrazia diretta”, in modo da poter indirizzare e controllare più da vicino le Istituzioni rappresentative. In sostanza sta prendendo piede il convincimento che oramai ci troviamo in una strada obbligata: o si abbatte “l’asservimento” dei nostri politici all’antisovrano, del quale poco sopra si parlava, e si fa valere la forza del diritto sulla forza bruta del danaro, o si diventa schiavi dei cosiddetti poteri forti nazionali ed internazionali.

Se si decide di far valere la forza del diritto e non la sopraffazione dei mercati, un grosso compito ricade sulle spalle del giurista, quello di rivisitare le disposizioni costituzionali che riguardano la “partecipazione” dei cittadini al governo della cosa pubblica, finora poco approfondite dalla dottrina (salvo, beninteso, alcune lodevolissime eccezioni)⁵ e precisare qual è la reale “forma di Stato” (e cioè la reciproca posizione in cui vengono a trovarsi i tre elementi costitutivi dello Stato, governo, popolo e territorio) e la conseguente “forma di governo” (e cioè la reciproca posizione in cui vengono a trovarsi i diversi organi costituzionali dello Stato), che la Costituzione ha realmente sancite. E a questo proposito è preliminarmente da osservare che, se si consultano i manuali di diritto costituzionale, si nota immediatamente che, forse per la permanenza nella mente dei giuristi dell’ombra lunga della cultura borghese, tra le “componenti” della nostra “forma di Governo” compare il “corpo elettorale”, e non il “Popolo”, quasi a significare che la partecipazione popolare, come vorrebbe anche l’attuale Governo, si limita all’espressione del voto politico o amministrativo, considerando gli istituti di democrazia diretta del tutto marginali rispetto

⁵ A. Lucarelli, La democrazia dei beni comuni, cit.

all'intero sistema democratico.

Approfondire questo tema è d'altro canto indispensabile. Infatti, venuta meno la forza della "politica", la quale, per l'immaginario collettivo, è esercitata da soggetti in genere non più affidabili, non resta che puntare direttamente sull'azione del Popolo, stabilire cioè in base alla Costituzione quali sono gli strumenti giuridici che si possono utilizzare da parte di tutti i cittadini.

E, diciamo subito, i problemi giuridici da affrontare sono due: da un lato occorre stabilire in concreto quali sono i poteri di intervento che la Costituzione pone nelle mani di tutti i cittadini, e dall'altro occorre indicare quali sono le azioni concrete da porre in essere per il riscatto dell'Italia, e cioè per riappropriarci dei fattori produttivi della ricchezza, che consistono nelle risorse del territorio (ora in svendita) e nel lavoro dell'uomo (che è del tutto venuto meno).

Dobbiamo, dunque, occuparci innanzitutto delle disposizioni costituzionali concernenti il principio della "partecipazione" popolare al governo della cosa pubblica, disposizioni che, come sopra si accennava, troppo di frequente sono stati sopraffatti dalle segreterie dei partiti o dall'arroganza dei premier.

Di "partecipazione", com'è noto, parla in via generale l'art. 3, comma 2, della Costituzione affermando che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". E questa partecipazione, è bene sottolinearlo, riguarda le tre fondamentali funzioni che si ispirano alla ripartizione dei poteri del Montesquie: la funzione legislativa, la funzione amministrativa, e la funzione giudiziaria.

Per quanto concerne la funzione legislativa, la Costituzione, da un lato prevede una partecipazione "all'iniziativa legislativa", che è assicurata dall'art. 71, comma 2, Cost., secondo il quale "il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquecentomila elettori, di un progetto redatto in articoli; e dall'altro prevede un intervento diretto in questa funzione, sia pur a soli fini "abrogativi", che è assicurato dall'art. 75, comma 1, secondo il quale "è indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedano cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali".

Quanto alla “funzione amministrativa”, la Costituzione prevede una vera e propria “condivisione” di questa funzione tra Popolo e Istituzioni. DE’ da ricordare in proposito innanzitutto l’art. 43, secondo il quale “a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire...allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale”. Comunità di lavoratori o di utenti, come si vede, possono svolgere attività imprenditoriale di carattere pubblico, partecipano cioè all’amministrazione economica pubblica.

Senonché la più chiara ed esplicita affermazione della partecipazione popolare all’azione amministrativa è nell’art. 118, ultimo comma, della Costituzione nel quale si legge: “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”. Importantissimo è quest’ultimo riferimento al principio di sussidiarietà, che è da intendere, non come sussidiarietà verticale, nel senso cioè che l’erogazione dei servizi amministrativi deve essere spostata verso gli enti pubblici più vicini al cittadino (cosa che la Costituzione fa disponendo che le funzioni amministrative sono di titolarità dei Comuni), ma come “sussidiarietà orizzontale”, nel senso che il cittadino, singolo o associato, considerato come “parte” della Comunità, deve avere la possibilità di “cooperare” con le Istituzioni per il miglior perseguimento degli interessi generali. In altri termini, la funzione amministrativa non è più un monopolio della pubblica amministrazione, ma è condivisa tra P.A. e cittadini.

Infine il cittadino, singolo o associato, ha la possibilità di intervenire in campo giudiziario attraverso il promovimento della ben nota “azione popolare”⁶. La legge ha riconosciuto la legittimazione ad agire alle associazioni ambientaliste, dei consumatori e di promozione sociale, ma la giurisprudenza amministrativa ha esteso questa possibilità a qualunque associazione ben radicata nel territorio, mentre le Sezioni Unite della Corte di cassazione e la Corte costituzionale hanno anch’esse riconosciuto la legittimazione ad agire di cittadini singoli o associati per il noto caso della dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge elettorale detta “porcellum”.

Se a quanto poco sopra detto si aggiunge che il cittadino, in quanto associato, ha diritto a

⁶ S. Settis. Azione popolare, Torino, 2012

ricevere le informazioni sull'attività della pubblica amministrazione, ai sensi della legge n. 241 del 1990, si può affermare che la Costituzione repubblicana ha apportato un notevole cambiamento alla nostra "forma di Stato", che non è solo "democratica rappresentativa", ma anche "democratica partecipativa".

E, per quanto riguarda la "forma di Governo", ne consegue che al posto del "corpo elettorale", va inserito il "Popolo", il quale, per i rilevanti compiti che la Costituzione, come modificata dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001 modificativa del Titolo V della Parte prima della Costituzione stessa, ben a ragione deve essere compreso tra gli organi sovrani chiamati a "far funzionare il complesso sistema democratico".

E non è tutto. Se è vero, come è vero, che la "forma di Stato" dipende "dalla diversa posizione in cui vengono a trovarsi i tre elementi costitutivi dello Stato, governo, popolo e territorio"⁷, è

indispensabile precisare il rapporto di "appartenenza" del "territorio" al Popolo ed il ruolo che in questo rapporto svolge la "sovranità".

L'indagine storica, come è noto, dimostra che tra "territorio" e "sovranità" esiste un nesso inscindibile, nel senso che il territorio è sempre rientrato, originariamente, nei "contenuti" della sovranità. Lo ha dimostrato, agli inizi dell'ottocento, il Niebhur per quanto concerne la storia di Roma. Infatti, le generiche forme di appartenenza privata, conosciute dalla Roma arcaica e repubblicana (*mancipium* e *possessio*), sono derivate da "cessioni" (*divisio et adsignatio agrorum*) di parte del territorio a privati e solo agli inizi del primo secolo a. C., si è potuto parlare a Roma di una vera e propria forma di proprietà privata: il *dominium ex iure Quiritium*.

La "cesura" tra territorio e sovranità è avvenuta con la restaurazione napoleonica, come dimostra il code civil del 1804, informato al principio del *Tomalis*, secondo il quale "al Sovrano spetta l'imperio, al privato la proprietà", principio che sottrae l'appartenenza del territorio alla sovranità statale e rende la "proprietà privata" originaria e inviolabile.

L'aporìa è stata comunque superata dalla nostra Costituzione democratica e repubblicana, la quale, all'art. 42 ha distinto due forme di appartenenza del tutto diverse tra loro: quella "pubblica", da intendersi, come rilevò il Giannini, quale "proprietà collettiva demaniale", cioè una proprietà che spetta al Popolo a titolo di sovranità ed è, originariamente, sottratta al commercio in quanto proprietà di tutti, e quella "privata", limitata ai "beni economici",

⁷ P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale cit.*, p.181.

cioè ai beni commerciabili, sottoposti alla “disciplina del diritto privato”, in appartenenza allo Stato, enti e privati. Lo si ricava agevolmente dal testo costituzionale, che così recita: “la proprietà è pubblica e privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati”. E a questo proposito è da aggiungere che la qualifica di “bene demaniale”, come affermato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 3665 del 14 febbraio 2011, relativa alle Valli di pesca della Laguna veneta, è da ascrivere anche al “paesaggio” e cioè al “territorio”, del quale il paesaggio è “forma”, non ostante il paesaggio non figuri nell’elencazione dei beni demaniali operata dall’articolo 822 del codice civile.

Molto interessante è anche il secondo comma dell’art. 42 Cost., secondo il quale “la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”. Ciò significa che, a parte i beni che producono utilità atte a soddisfare gli stretti bisogni personali o familiari, come il diritto alla prima abitazione (art. 47 Cost.), i quali sono oggetto di un diritto fondamentale inviolabile, i beni che danno luogo a utilità eccedenti gli stretti bisogni personali e familiari, in tanto sono riconosciuti e garantiti dalla legge, e cioè dalla volontà del Popolo, in quanto assicurano il perseguimento della funzione sociale, e, quindi, l’utilità sociale

Ne consegue che la proprietà privata, come poco sopra si avvertiva, consiste nella “cessione” da parte del Popolo, che si esprime mediante la legge, di una parte del territorio in proprietà collettiva, e che sulla stessa, come sottolineava Carl Schmitt, persiste una “superproprietà”, un “dominium eminens”, del Popolo stesso, in virtù del quale, se il privato non persegue la “funzione sociale”, perdendo così la tutela giuridica della sua proprietà, il bene di cui si tratta torna automaticamente nella proprietà collettiva demaniale dello Stato comunità. Un fenomeno questo che è previsto anche dall’art. 827 del codice civile, secondo il quale “i beni immobili che non sono in proprietà di alcuno spettano allo Stato”, nonché dall’art. 7, comma 3, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, nel quale si legge che “se il responsabile dell’abuso non provvede alla demolizione (dell’opera eseguita in totale difformità dalla concessione edilizia) e al ripristino dello stato dei luoghi, il bene e l’area di sedime....sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del Comune”. Si tratta, come agevolmente si nota, di conferme molto significative e in perfetta consonanza con la interpretazione sopra descritta del comma 2, dell’art. 42 della Costituzione. E tutto questo a prescindere dal fatto che il fenomeno della proprietà sottoposta a condizione

sospensiva o risolutiva è presente nell'art. 633 del nostro codice civile, il quale prevede che “le disposizioni a titolo universale o particolare possono farsi sotto condizione sospensiva o risolutiva”.

Se il privato può sottoporre l'acquisto di una eredità o di un legato a condizione sospensiva o risolutiva, deve dunque apparire del tutto normale che il Legislatore costituente, nel quadro generale di uno stato sociale di diritto, abbia previsto che la tutela giuridica della proprietà privata di beni che producano utilità esuberanti rispetto alle necessità personali o familiari sia sottoposta alla condizione risolutiva del mancato perseguimento della “funzione sociale”. Né è da sottovalutare il fatto che il Titolo terzo, della Parte prima della Costituzione, dedicato ai “Rapporti economici”, subordina ripetutamente l'interesse privato al principio fondamentale “dell'utilità sociale”.

Queste precisazioni, come agevolmente si nota, sono estremamente rilevanti anche per quanto riguarda il rapporto tra Governo e Popolo. Se il Popolo ha la “proprietà collettiva demaniale” del territorio, le recenti leggi (come lo Sblocca Italia, proposta dal Governo e approvata con la mozione di fiducia), che fanno prevalere l'interesse della realizzazione delle grandi opere sull'interesse paesaggistico e ambientale, derogando o addirittura abolendo le norme fondamentali che regolano l'urbanistica, e consentendo così la devastazione dell'ambiente, sono da ritenersi certamente contrarie alla Costituzione e devono essere annullate dalla Corte costituzionale⁸.

Concludendo finalmente sul tema della “forma di Stato” e della “forma di Governo”, si può affermare, con maggiore consapevolezza rispetto all'inizio del nostro discorso, che l'esercizio attivo dei poteri sovrani di governo della cosa pubblica spetta in via diretta anche al Popolo, il quale, ad un attento esame delle disposizioni costituzionali, “esercita” la sovranità, non solo delegandola alla “rappresentanza politica”, ma anche e soprattutto agendo in modo diretto in collaborazione con le Istituzioni, ma anche contro di queste, in base al principio di “sussidiarietà orizzontale”, di cui al citato art. 118, ultimo comma della Costituzione.

⁸ Sulla situazione dell'abuso edilizio in Italia, vedi P. Berdini, Breve storia dell'abuso edilizio in Italia, Roma, Donzelli editore, 2010.

3. Stabiliti la natura giuridica ed i relativi rapporti tra Popolo, territorio e sovranità, definite cioè le caratteristiche principali della nostra “forma di Stato”, e posto in evidenza che il Popolo è componente attivo della nostra “forma di Governo”, è agevole passare al tema della “divisione dei poteri”.

Charles Luis de Secondat, barone di Montesquieu, nella sua famosa opera “Lo spirito delle leggi”, pubblicata a Ginevra nel 1748, ha affermato che “perché non si possa abusare del potere bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere arresti il potere”. Di conseguenza, Egli distingueva tre poteri: il potere legislativo, quello esecutivo e quello giudiziario.

E’ possibile oggi, dopo quanto si è detto a proposito della “forma di Stato”, che è nello stesso tempo “rappresentativa” e “diretta”, applicare questo principio? Per rispondere a questa domanda è da tener presente un dato storico fondamentale: Montesquieu aveva davanti a sé l’immagine di uno Stato di diritto di tipo monarchico, per il quale valeva il principio enunciato da Hobbes, secondo il quale, a seguito di un contratto, il Popolo cedeva al Monarca i suoi poteri, per essere governato secondo giustizia. Il potere di governo, in altri termini, apparteneva allo Stato, considerato come una Persona giuridica pubblica, all’interno della quale si poteva e si doveva separare un potere dall’altro. La tripartizione dei poteri, in altri termini, appariva indispensabile ed è altresì indubbio che, sul piano concettuale, essa esercita tuttora la sua influenza. Senonché nel mutato quadro costituzionale attualmente vigente, è chiaro che non è più possibile pensare ad una separazione dei poteri esattamente come pensava il Montesquieu. Oggi il problema essenziale è la ripartizione delle competenze, nel senso che ciascun ente o organo deve fare quello che precedentemente la legge o la Costituzione gli hanno assegnato, ma il rispetto delle competenze proprie e altrui non risolve da sé il problema del governo della cosa pubblica. Come la Corte costituzionale ha costantemente insegnato, i vari enti o organi devono agire in stretto contatto fra loro e secondo il principio, proprio della giurisprudenza costituzionale, della “leale collaborazione”. Al di fuori di questo principio, e considerata la complessità dell’organizzazione

dello Stato, è estremamente improbabile che si riesca a perseguire l’interesse pubblico e cioè, come si preferisce dire, “il bene comune”.

D’altro canto è da sottolineare che secondo la vigente Costituzione, benché, come si è accennato, i tre poteri tradizionali, siano concettualmente ancora individuabili, i poteri

reali sono più di tre e sono diversamente denominati. Sulla base di quanto si è sopra detto, ed in parziale dissonanza con quanto afferma la dottrina tradizionale, si può conclusivamente affermare che oggi i poteri costituzionali più rilevanti sono il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale e il Popolo, considerato nella totalità delle sue manifestazioni e non solo come “corpo elettorale”.

4. Considerato che il Popolo ha poteri suoi propri di intervento nel governo della cosa pubblica e che in esso risiedono le speranze di un riscatto del nostro Popolo e della nostra Nazione, c'è da chiedersi alla fine di questo discorso, cosa in concreto il Popolo può e deve fare. Diciamo subito che si tratta di un intervento sul piano del diritto che deve mirare alla nostra “riappropriazione” dei fattori della produzione, e cioè delle risorse del territorio e del lavoro dell'uomo, fattori che sono stati travolti dal predominio mondiale del cosiddetto “antisovrano”, e cioè della finanza speculativa, e dal predominio in Europa della Germania, che impone a tutti i Paesi membri un principio di austerità, che provoca recessione e deflazione. Si tratta, in pratica di difendersi sul piano europeo e sul piano mondiale in questa vera e propria guerra economica, abrogando, innanzitutto tutte quelle leggi che hanno consentito le deviazioni del “sistema economico finanziario”, nonché la “devastazione e svendita” del nostro territorio. Sono infatti questi i problemi che hanno condotto l'Italia nella attuale situazione di povertà e di miseria, che abbiamo tentato di esporre all'inizio della nostra trattazione.

Nell'ambito di questo discorso, qualche cenno merita il nuovo “sistema economico finanziario”, considerato nella sua attuale, deviata, situazione.

Il punto da porre in risalto è che la finanza speculativa, sorretta dalla compiacenza dei Governi, ha sostituito al mercato reale un mercato “finanziarizzato”. In altri termini, il percorso finanza- prodotto-finanza, è stato sostituito dal percorso finanza-finanza, con la conseguenza che non si producono più beni reali, ma prodotti finanziari, che raschiano i beni reali esistenti, e conducono alla povertà l'intera Collettività. Il “colpo di genio”, per cos' dire, è consistito nel far valere il “debito”, che è un valore negativo, in un valore positivo, considerandolo dalla parte del creditore, e cioè, come “diritto di credito”. La cosa grave è che il legislatore italiano ha avallato questa insana idea con la legge n. 130 del 1999, che ha sancito la “cartolarizzazione” dei diritti di credito,

trasformandoli in “titoli commerciabili”, valutabili in borsa. Accade così, non solo che un valore negativo viene trasformato in valore positivo ope legis, ma anche che quello stesso valore possa essere gonfiato ancor più attraverso i giochi e le scommesse di borse. In altri termini, il gioco e la scommessa determinano un aumento del valore economico del cosiddetto “diritto di credito”, accelerando il fallimento del debitore.

Un secondo “colpo di genio” è stato l’attacco ai “debiti sovrani”, che ha anch’esso sottoposto all’irrazionalità del gioco e della scommessa la determinazione dei “tassi di interesse” che lo Stato deve pagare, essendo evidente che l’innalzamento dei tassi sul mercato secondario, secondo quanto affermano concordemente gli economisti, si trasferisce entro tre o sei mesi sul mercato primario nel quale si procede alla “emissione” dei titoli del debito pubblico. Questo “attacco” è vietato da numerosi Trattati internazionali, a cominciare da quello di Bretton Wood del 1944, ratificato da noi nel 1947, ma i nostri Governi, da quello Berlusconi in poi non hanno detto una parola, dimostrandosi impavidi di fronte allo strapotere della finanza internazionale, da noi definita “l’antisovrano”.

Oggi il mercato è dominato da una massa enorme di ricchezza “fittizia” (ed è per questo che la finanza è un gigante dai piedi di argilla), consistente in “diritti di credito” non garantiti, e quindi forieri di fallimenti, che non sono altro, come afferma il Gallino, che dei “bip” sul computer, ma che hanno tuttavia la reale possibilità di determinare e di gestire i “giudizi di mercato”, considerati da tutti come un intangibile “tabù”.

La situazione finanziaria è stata poi aggravata dalla Germania, che ha imposto la politica dell’austerità, sicché l’Italia si è trovata nell’impossibilità di reagire con una politica di sviluppo capace di ridurre il suo “debito pubblico” ed ha assunto provvedimenti legislativi che hanno portato alla “svendita” delle industrie, dei territori e dei demani, facendo aumentare la disoccupazione, la recessione e la deflazione.

D’altro canto è da sottolineare che i nostri Governi non hanno reagito a queste “deviazioni” ed anzi l’hanno favorita innanzitutto attraverso l’istituto giuridico delle “cartolarizzazioni”, come già abbiamo visto. E la cosa grave è che l’attuale Governo prosegue su questa via, favorendo la “devastazione” e la “svendita” del nostro territorio (vedi, da ultimo, lo Sblocca Italia) e la neutralizzazione delle norme dell’“urbanistica”, una storia antica e recente⁹ (vedi la proposta di legge del Ministro Lupi sull’urbanistica contrattata). E non basta, il nostro nemico più temibile è costituito dalle “privatizzazioni” (tanto incoraggiate dall’Europa e

⁹ V. De Lucia, Nella città dolente, Roma, 2013.

dalla Finanza nazionale e internazionale) delle industrie di Stato e di parti sempre più consistenti del nostro “territorio” e dei nostri “demani”. Si tratta di uno strumento giuridico che ci porta alla rovina, come porta alla rovina la svendita di un’abitazione da parte di un privato oberato da debiti.

Stiamo privatizzando tutto. Come si è appena detto, stiamo privatizzando le industrie di Stato, i territori e i demani. Ma abbiamo già del tutto privatizzato le fonti di energia, i servizi pubblici essenziali, gli immobili pubblici, le banche pubbliche e di rilevante interesse nazionale, la Banca d’Italia, ponendo nelle mani di privati addirittura la difesa della nostra valuta, e chi più ce ne ha più ce ne metta.

“Privatizzare”, cioè togliere a tutti per dare a singoli individui, significa condannare a morte il nostro Paese. Infatti, i beni in proprietà collettiva demaniale passano tranquillamente in mano straniera e, alla fine, tutto il nostro territorio non ci apparterrà più. Saremo, come già abbiamo detto, come gli Ebrei sotto la schiavitù di Babilonia.

E, per quanto in particolare riguarda le industrie di Stato, è da sottolineare che la prima cosa che fa il privato non appena viene in possesso di una nostra industria (come rileva Eugenio Scalfari, su “La Repubblica” del 14 dicembre 2014) è la eliminazione dei cosiddetti “esuberanti”, aumenta cioè senza batter ciglio la nostra estesissima schiera dei senza lavoro.

5. Dopo questa necessaria premessa, è possibile stabilire cosa possono fare i cittadini, singoli o associati, per difendere il loro Paese da questa ingiusta situazione. Ed ovviamente, occorre distinguere quello che si può fare sul piano europeo e su quello interno.

Per quanto riguarda l’Europa, è da porre nel dovuto risalto che nostra “cessione” di sovranità in materia monetaria, non esclude una nostra difesa, qualora le disposizioni vincolanti degli organi europei, costringendoci a licenziamenti e a violazioni del diritto fondamentale al lavoro, siano configurabili come violazioni dei diritti umani. Infatti è giurisprudenza costante della nostra Corte costituzionale che in casi del genere va applicata la teoria cosiddetta dei “contro limiti”, nel senso che la Corte costituzionale, suprema guardiana dei diritti inviolabili dell’uomo (art. 2 Cost.), ha il potere di vietare l’ingresso

nell'ordinamento italiano di quelle disposizioni che ledano, per l'appunto, i diritti dell'uomo.

In proposito è possibile ipotizzare che un cittadino italiano o più cittadini italiani, danneggiati da un atto vincolante di un Organo europeo (sembra che la crisi dell'acciaieria di Terni dipenda da un atto della Commissione europea) impugnino davanti al Giudice nazionale un atto o un comportamento delle Autorità italiane, posto in essere per eseguire la "prescrizione" europea. In questo caso il Giudice nazionale sarebbe costretto a sospendere il giudizio, rimettendo gli atti alla Corte di giustizia europea, al fine di stabilire se dette "prescrizione" siano conformi o non ai Trattati, e, qualora la risposta fosse di rigetto, lo stesso Giudice nazionale dovrebbe poi rimettere gli atti alla Corte costituzionale, la quale dovrebbe stabilire se la "prescrizione" di cui si tratta possa entrare nell'ordinamento italiano ovvero contrasti con i diritti umani degli Italiani. In quest'ultimo caso la Corte costituzionale, in base alla nota teoria dei "controlimiti", dovrebbe negare l'ingresso nel nostro ordinamento della "prescrizione" in questione.

Per quanto riguarda il piano interno, i cittadini italiani, singoli o associati, oltre che essere vigili sul piano amministrativo, presenziando, ad esempio alle sedute dei Consigli comunali e regionali, dovrebbero agire sul piano legislativo utilizzando gli strumenti loro concessi dalla Costituzione, e cioè le proposte di legge di iniziativa popolare (art. 71 Cost.) e i referendum (art. 75 Cost.).

Indispensabile sarebbe una proposta di legge popolare che attui la "Costituzione economica", ed in particolare gli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione, in riferimento a quanto dispone l'art. 53 della Costituzione stessa a proposito del sistema tributario. La riaffermazione del principio fondamentale della "redistribuzione" della ricchezza è fondamentale per la ripresa economica. I nostri governanti non vogliono capire che la causa prima dell'attuale crisi economica finanziaria globale è proprio la "concentrazione" della ricchezza nelle mani di pochi, e che le economie mondiali, non ostante la ripresa solitaria degli Stati Uniti, sono destinate a fallire, proprio perché c'è un difetto di "domanda" che provenga dal basso. Un'ottima cosa, per quanto riguarda l'Italia, sarebbe la realizzazione di una grande opera pubblica statale volta al ristabilimento dell'equilibrio idrogeologico del nostro Paese. Si otterrebbero due risultati importanti: il risanamento ambientale e la ripresa dei consumi, che agirebbe, come insegna il Keines, da "volano dell'economia".

C'è poi, naturalmente tutta una serie di leggi incostituzionali da abrogare mediante referendum. Si tratta, in particolare, della già citata legge sulle “cartolarizzazioni”, delle numerose leggi del Governo Berlusconi sulla vendita degli immobili pubblici e soprattutto del decreto legislativo n. 85 del 2010 (cd. “federalismo demaniale”), che prevede la vendita dei demani idrico, marittimo, minerario e culturale, e da ultimo, ma non ultimo in ordine di importanza, del decreto legge, convertito in legge, detto lo “Sblocca Italia”.

Tutto questo sul piano strettamente giuridico. Ma c'è una “conversione” ideologica da fare sul piano dell'immaginario collettivo. Occorre convincersi che la nostra Terra non può sopportare un'economia basata sullo sfruttamento infinito delle risorse, che le risorse sono finite e vanno salvaguardate, mentre, d'altro canto, è mutato anche il tipo di lavoro che l'uomo può porre in essere, che non è più un lavoro puramente manuale e come suol dirsi “di fatica”, provvedendo a ciò le nuove invenzioni tecnologiche, ma un lavoro di studio, di ricerca e di organizzazione. Una cura particolare deve darsi alla conoscenza e alla tutela dell'ambiente, poiché la nostra vita è parte dell'immensa vita che ci circonda e non può esistere al di fuori di quella.

Dunque, l'imperativo categorico è tornare alla Terra, tornare all'agricoltura, al turismo, all'artigianato. Sono questi i campi in cui è possibile valorizzare le due uniche e grandi ricchezze che davvero possediamo: la bellezza del paesaggio e la creatività del nostro ingegno¹⁰.

¹⁰ P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli Italiani*, Roma, Donzelli editore, 2014.