

# Commons/Comune

geografie, luoghi, spazi, città



**MEMORIE GEOGRAFICHE**  
nuova serie / n. 14 / 2016



Commons/Comune: geografie, luoghi, spazi, città è un volume delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici

<http://www.societastudigeografici.it>

ISBN 978-88-908926-2-2

Numero monografico delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici  
(<http://www.societastudigeografici.it>)

Certificazione scientifica delle Opere

I contributi pubblicati in questo volume sono stati oggetto di un processo di referaggio a cura del Comitato scientifico e degli organizzatori delle sessioni della Giornata di studio della Società di Studi Geografici

Hanno contribuito alla realizzazione di questo volume:

Maura Benegiamo, Luisa Carbone, Cristina Capineri, Donata Castagnoli, Filippo Celata, Antonio Ciaschi, Margherita Ciervo, Davide Cirillo, Raffaella Coletti, Adriana Conti Puorger, Egidio Dansero, Domenico De Vincenzo, Cesare Di Feliciantonio, Francesco Dini, Daniela Festa, Roberta Gemmiti, Cary Yungmee Hendrickson, Michela Lazzeroni, Valeria Leoni, Mirella Loda, Alessandra Marin, Alessia Mariotti, Federico Martellozzo, Andrea Pase, Alessandra Pini, Giacomo Pettenati, Filippo Randelli, Luca Simone Rizzo, Patrizia Romei, Venere Stefania Sanna, Lidia Scarpelli, Massimiliano Tabusi, Alessia Toldo, Paola Ulivi



Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale

L'immagine di copertina è tratta dal volume di Emma Davidson *Omnia sunt communia*, 2015, p. 9 ([shopgirlphilosophy.com](http://shopgirlphilosophy.com))

© 2016 Società di Studi Geografici  
Via San Gallo, 10  
50129 - Firenze

## Sezione 15

# **BENI COMUNI E FORME DI GESTIONE: UNA RELAZIONE DA ESPORARE**



MARGHERITA CIERVO, DANIELA FESTA\*

## INTRODUZIONE

In Italia, negli ultimi decenni, si è osservato un graduale e incalzante peggioramento delle condizioni d'accesso a beni e servizi di primaria importanza che oggi potrebbero rientrare a buon titolo nella categoria dei beni comuni (Rodotà, 2007). Siffatto regresso è stato determinato in larga parte dalla progressiva privatizzazione della gestione attraverso la modificazione sostanziale del quadro d'azione previsto per le aziende pubbliche competenti. Tale processo – parte del cambiamento che, avviato ufficialmente in Gran Bretagna negli anni Ottanta del Novecento, si è esteso in maniera pervasiva a ogni livello della scala spaziale – è incominciato con la trasformazione delle aziende statali in società per azioni e delle aziende municipalizzate (generalmente di proprietà comunale) in aziende speciali prima, e in società per azioni poi, il cui capitale sociale è stato venduto a privati (in tutto o in parte) o è rimasto in mano pubblica.

L'osservazione di tali cambiamenti storico-politici associata alle esperienze di ricerca sul terreno, in diversi ambiti territoriali e a diverse scale, ha ingenerato l'esigenza di interrogarci e di riflettere in maniera più strutturale sulla relazione fra forme di gestione e beni comuni, con particolare attenzione agli effetti territoriali a questa associati in tema di accesso alla risorsa e giustizia socio-spaziale, trasparenza nella gestione e sovranità territoriale, nonché sostenibilità ambientale. Al riguardo, ci si propone qui di indagare se la *ratio* sottesa alle diverse forme giuridiche possa avere implicazioni in termini di obiettivi perseguiti e *modus operandi*; come pure se sia possibile stabilire una correlazione fra forme di gestione ed effetti territoriali sul governo e sulla fruizione dei beni comuni. L'analisi delle forme di gestione private a scopo di lucro, come alcuni studi qui presentati ricordano, è oggetto di una consolidata critica in un'ottica di salvaguardia e riproduzione dei *commons*. Tuttavia, resta aperta la necessità di verificare se l'analisi di altre forme – quali quelle private a capitale pubblico oppure private non a scopo di lucro, quelle riferibili a soggetti di diritto pubblico o a forme comunitarie di governo delle risorse – possa offrire elementi significativi per l'avanzamento dell'elaborazione e delle pratiche relative al governo dei beni comuni.

Occorre chiarire che l'approccio adottato non guarda al diritto in modo formalistico come sistema coerente di norme e regole sganciato dai rapporti di potere (politico, economico, sociale e culturale) nel quale esso s'inserisce, né intende risolvere la delicata questione delle forme di governo in un'elaborazione di carattere prettamente tecnico-procedurale. Al contrario, la riflessione sulle “forme di gestione”, a partire dall'approccio empirico-induttivo proposto, si configura come analisi sostanziale delle modalità di distribuzione di facoltà e poteri agli attori a vario titolo coinvolti nella relazione con la risorsa e degli impatti societali e territoriali effettivamente prodotti, al di là della retorica degli obiettivi declamati. Guardando al diritto come insieme non composito né coerente di regole profondamente immerse nel sistema di relazioni e, tatticamente, come terreno impervio di possibile avanzamento per le rivendicazioni di giustizia socio-spaziale, la tematica proposta intende far emergere, innanzitutto, elementi critici e piste d'indagine coerenti cercando di mettere in circolo una serie di risultati organici che le ricerche sul campo, se pur in ambiti disciplinari diversi, hanno saputo cogliere e mettere a segno.

---

\*Un ringraziamento speciale va al professor Claudio Cerreti, non solo per aver coordinato i lavori della sessione nella veste di Chair, ma anche per aver supportato l'elaborazione di questo testo con un'attenta lettura e preziose osservazioni che hanno arricchito e precisato l'impostazione della problematica.



Gli interrogativi su richiamati ci hanno guidato su un terreno tutto da esplorare, arricchito da un approccio interdisciplinare e sistemico, che ha permesso di accostarci alla problematica, non solo con una varietà di strumenti teorico-concettuali e metodologici ma anche, e *in primis*, da punti di vista e prospettive differenti. Al riguardo, si impone una brevissima digressione sul concetto e l'utilizzo della locuzione "bene comune" e un chiarimento sul senso attribuito. Nella consapevolezza che il dibattito accademico nasce "viziato" dall'accostamento della *res communis* con la *res nullius* (Hardin), che non vi è una definizione univoca di beni comuni ma ne esistono diverse anche a seconda degli ambiti disciplinari in cui nascono – impostazione economica (Ostrom), giuridica (Rodotà, Lucarelli e altri), socio-filosofica (Negri), ecc. – e delle prospettive geo-storiche, degli ambienti e delle tradizioni culturali da cui si originano e che, infine, esse si moltiplicano con lo sviluppo della riflessione sugli stessi (beni comuni globali, beni comuni locali, *new commons*, ecc.), è stato adottato un approccio pluralistico fondato su un'interpretazione percettiva e multiscalare. Si è ritenuto di considerare "bene" ogni oggetto materiale o immateriale o ogni attività che possa essere identificata o percepita come tale almeno in via potenziale; mentre per quanto riguarda il termine "comune" non è stato posto alcun limite di scala alla definizione della comunità che gestisce e fruisce del bene.

Alcuni lavori presentati sono accomunati dall'oggetto, ovvero l'acqua e il servizio idrico – che la rende accessibile da un punto di vista spaziale (attraverso il sistema infrastrutturale) e qualitativo (con i processi di potabilizzazione) – le cui riflessioni si intrecciano con quelle di beni diversi ed esperienze territoriali caratterizzate (o finalizzate) da forme collettive di gestione.

Per quanto riguarda il servizio idrico, partendo dalla premessa che in Italia è gestito essenzialmente da società per azioni (a capitale pubblico, misto, privato), i tre studi proposti poggiano le loro tesi sul presupposto fondato empiricamente che la gestione privata a scopo di lucro non garantisce il diritto umano all'acqua potabile (sancito dalla Risoluzione ONU del 2010) e che la titolarità pubblica del servizio sia condizione necessaria ma non sufficiente a garantire accesso alla risorsa e giustizia socio-spaziale, soprattutto in mancanza di un quadro giuridico attuativo. Su questa base e da scale di osservazione (regionale, nazionale, globale) e approcci disciplinari (geografico-economico e giuridico) differenti, il ragionamento si sviluppa su tre *step*.

Il primo (Ciervo) tende a dimostrare che – indipendentemente dalla natura vitale del bene e dalla titolarità pubblica del servizio, nonché dalle condizioni amministrative (unico azionista), politiche (sostegno teorico ai beni comuni) e tecniche (economia di scala) favorevoli – la SpA a intero capitale pubblico o *in house* produce effetti analoghi a quelli prodotti dalle SpA private o miste in termini di *potere di accesso* alle risorse da parte degli abitanti e della loro *capacità di incidere* sui processi decisionali in quanto la forma giuridica privata a scopo di lucro determina gli obiettivi legali e, dunque, le logiche e le politiche di gestione. Pertanto, tale forma di gestione non può essere considerata strumento capace di garantire il diritto umano, la fruizione collettiva e la funzione sociale dell'acqua e, per estensione, degli altri beni comuni.

Il secondo *step* (Moramarco) si focalizza sul fatto che anche la forma di gestione pubblica (ad esempio, l'azienda speciale) – benché "più idonea per la sua più stretta dipendenza dal potere politico" che "al netto delle note degenerazioni, è il luogo della democrazia, dove nascono le norme alla luce del temperamento dei diversi interessi" – non sia sufficiente a garantire una gestione coerente con la qualificazione dell'acqua come bene comune. Del resto, la partecipazione prevista dalla normativa vigente in materia d'utenza pubblica è riduttiva da un punto di vista sia dei soggetti coinvolti – gli *stakeholder* e non i cittadini – sia dei temi oggetto di confronto e attinenti, essenzialmente, alla qualità del servizio, mentre i casi più all'avanguardia in Italia (Azienda speciale ABC di Napoli) come in Francia (Eau de Paris) rimangono a livello di iniziative volontarie. Al riguardo, si propone l'introduzione di "correttivi" che consentano una gestione e un controllo democratico, come meccanismi a garanzia della partecipazione degli utenti.

Proprietà e gestione pubblica sembrano elementi non in grado di garantire la sovranità collettiva e, dunque, l'accesso alle risorse e la giustizia socio-spaziale, neanche con riferimento al patrimonio

pubblico immobiliare e ai beni patrimoniali urbani. Al riguardo, lo studio di alcuni casi ha fatto emergere politiche di abbandono, dismissione e distruzione attuate in contraddizione con la retorica istituzionale e mediatica di tutela e valorizzazione. Questo fenomeno è attribuito da un lato a “prassi ‘lucide’ nel formare l’opinione pubblica, nel produrre effetti concreti, nell’orientare l’azione politica locale”, dall’altro a un “atteggiamento lucidamente schizofrenico del soggetto pubblico” (ETICity). In merito, vale la pena osservare come la privatizzazione dei beni comuni e la loro gestione attraverso forme di diritto privato a scopo di lucro (che producono gli effetti richiamati) è stata attuata proprio dai politici che avrebbero dovuto salvaguardare (nell’accezione letterale – giustamente richiamata – di salvare e guardare insieme) il patrimonio pubblico e la sua funzione.

Il terzo *step* propone come la proprietà e la gestione, che siano pubbliche o comunitarie, non siano comunque sufficienti (benché necessarie) a garantire la funzione di bene comune della risorsa acqua, nella misura in cui, al più e al meglio, si limitano ad assicurare l’accesso agli utenti di un dato territorio e declinino il diritto all’acqua in termini di appropriazione a tutela della sicurezza idrica e dei diritti degli utenti, perdendo di vista il carattere globale del bene. In pratica, ciò che si mette in discussione è la scala spaziale di governo ancor prima che la gestione proponendo, al riguardo, un quadro giuridico internazionale che – emancipandosi dal carattere di *soft-law* – riconosca l’acqua come diritto umano e bene comune pubblico mondiale e preveda strumenti giuridici che definiscano forme e procedure a garanzia di tale diritto, della partecipazione dei cittadini al governo della risorsa, nel rispetto del suo ciclo naturale. Tale ragionamento, che si interroga sui principi di sostenibilità ed efficienza economica, nonché del *full recovery cost* (i costi di accesso a carico del consumatore) introdotti dalla direttiva quadro 2000/60 della Commissione europea, termina con l’indicazione di un protocollo internazionale, quale strumento vincolante di diritto internazionale (Lembo).

Tale riflessione è arricchita da uno studio che si potrebbe considerare speculare al precedente, condotto secondo la prospettiva geo-storica, sulle modalità di autogoverno dei territori rurali della Sardegna di inizio Ottocento – come i demani civici e le forme partecipate di attivazione e governo delle risorse naturali locali – in grado di assicurare la sussistenza dei suoi membri, attraverso pratiche di democrazia diretta ed ecologicamente sostenibili la cui ragione d’essere si fonda su basi concrete, piuttosto che ideologiche, ovvero sulla necessità di non pregiudicare la possibilità locale di rigenerazione dei sistemi di sostegno della vita. Questo metterebbe in luce il fatto che i beni comuni cosiddetti globali, come l’acqua e la terra, la cui valenza esperienziale si realizza *in primis* a scala locale, non possono prescindere da modalità di gestione che vadano in tal senso (Parascandolo).

Analogamente, il contributo relativo ai beni confiscati alle mafie (Scrofani) dimostra come dei beni privati possano diventare comuni principalmente attraverso un’azione collettiva esercitata da una comunità locale che, anche nelle sue diverse componenti (sociali e istituzionali), utilizzi il procedimento di confisca per attribuirgli finalità sociali. Questi beni non sono dotati *ab initio* delle caratteristiche dei beni comuni ma possono acquisirle grazie, da un lato, alla normativa nazionale e agli strumenti comunitari (come il PON Legalità) – concepiti, approvati e applicati su impulso decisivo delle associazioni impegnate nella lotta alle mafie – e, dall’altro, alla presa in carico diretta da parte di organizzazioni e gruppi sociali. Da strumento volto originariamente all’indebolimento delle organizzazioni mafiose, la confisca – e, dunque, la rescissione del rapporto proprietario e del forte valore simbolico che esso incarna – può divenire uno dei motori per avviare un reale processo di innovazione e coesione territoriale anche perché centra la relazione con tali beni sulla loro funzione sociale.

Pertanto, affinché i beni comuni possano essere gestiti come tali e dispiegare effetti a beneficio delle comunità e dell’ecosistema, non sembra potersi configurare una scala spaziale “privilegiata” d’intervento quanto, piuttosto, un approccio multiscale da un punto di vista analitico, normativo e operativo che non perda di vista forme, peraltro eterogenee, di democrazia diretta rispetto al governo della risorsa a vario titolo investita dal processo di *commoning*.

Al riguardo, e con riferimento all’Italia, una concretizzazione a scala nazionale del riconoscimento e della gestione dei beni come comuni – alla luce del diritto vigente e della mancanza di una ca-

tegoria giuridica *ad hoc* che disciplini in tal senso regimi di proprietà, gestione e accesso – sembra potere essere offerta da strumenti civilistici che prevedono dei vincoli al diritto di proprietà e di destinazione d'uso pubblico e privato. Il riferimento è agli articoli 2645-ter e *quater* del codice civile (introdotti rispettivamente nel 2006 e nel 2012) quale manifestazione della funzione sociale della proprietà sancita dalla Costituzione (art. 42, comma 2) e interpretazione della giurisprudenza di legittimità con riferimento alla categoria dei beni comuni come beni finalizzati agli interessi di tutti i cittadini, indipendentemente dal titolo di proprietà, pubblica o privata (Corriero).

Un ultimo caso – il progetto di recupero del bene comune Rione Terra di Pozzuoli – avanza l'ipotesi di studio ancora in fase embrionale della forma di gestione privata non a scopo di lucro (fondazione di partecipazione) che, riunendo soggetti pubblici e privati, nonché cittadini, potrebbe risultare idonea secondo gli autori (Bandiera e Bozzato) a salvare il sito dalla situazione di abbandono e dal pericolo di privatizzazione totale nel quale esso si trova grazie alla possibilità di “garantire in maniera più profonda l'accesso e la fruizione collettiva degli spazi, delle risorse e delle attività relative al bene, mediante una partecipazione diretta del tessuto sociale, individuale associazionistico, alle decisioni strategiche legate alla sua tutela ed alla sua gestione”.

Dalle analisi qui presentate e dalla discussione tematica affrontata in occasione della “Quarta giornata di studi in geografia economico-politica dedicata ai *commons*” ci sembra di poter delineare un primo nucleo di conclusioni.

L'attuale fase di neoliberalismo congiunta, nei Paesi di area europea, al tramonto del modello fordista-keynesiano ha determinato un cambiamento paradigmatico nella concezione del ruolo del pubblico. Alla tradizionale dicotomia pubblico-privato si sostituisce la *partnership* e la commistione. Essa si concretizza non solo nella cessione della gestione di servizi pubblici a soggetti privati ma anche nell'assunzione di criteri e orientamenti di carattere commerciale all'interno delle funzioni tradizionalmente ascritte al *Welfare State*. L'assoggettamento di settori sempre più ampi di diritti sociali alla visione e al sistema mercantilista – operata anche attraverso la trasformazione delle forme giuridiche di gestione (ad esempio da soggetti di diritto pubblico a soggetti di diritto privato a scopo di lucro) – ha determinato, con particolare aggressività a seguito della crisi e delle conseguenti politiche di austerità, una riduzione verticale nell'accesso a beni e servizi afferenti alla sfera dei *commons* e un'accelerazione nella naturalizzazione delle logiche di mercato applicate a ogni ambito della vita umana e delle relazioni sociali (oltre che economiche). Tale processo, del resto e soprattutto in ambito politico, non è stato associato alla problematizzazione degli obiettivi perseguiti e della necessità di tutela dei diritti sottesi. Tutto ciò determina una corruzione semantica e sostanziale del concetto di pubblico e, conseguentemente, l'esigenza di indagare le forme del “comune” come paradigma e come prospettiva per una diversa relazione tra soggetti e beni.

Del resto, dalle ricerche svolte e dai casi di studio presentati emerge, da un lato, la non neutralità delle forme giuridiche la cui *ratio* imprime la prospettiva, la traiettoria e il fine delle attività nonché le modalità di gestione (a prescindere anche dalla titolarità del gestore), dall'altro l'inconsistenza delle forme giuridiche pubbliche nel garantire la sovranità collettiva e, più in generale, una gestione in linea con la qualificazione di bene comune in mancanza di un quadro legislativo coerente e di un sistema attuativo rigoroso ma, soprattutto, in assenza di una visione ideologico-politica condivisa e “praticata”.

Sul fronte delle pratiche e delle esperienze esistenti per governare i *commons* (siano essi naturali, digitali, *new commons*, ecc.), ci pare necessario affrontare la questione del governo con un approccio pluralistico – orientato a valorizzare la specificità tanto della risorsa che delle relazioni attivate dalle comunità di riferimento – e multiscalare (o transcalare) che, come emerso, evidenzia la necessità di strumenti attivi e implementabili ai diversi gradi della scala spaziale al fine di salvaguardare, riprodurre ed espandere i *commons*. A quanto detto, si aggiunge l'esigenza di una relazione pragmatica rispetto alle regole di diritto volte ad analizzare e decostruire le argomentazioni dominanti e a identificare gli strumenti più coerenti per garantirne la gestione, la difesa e lo sviluppo anche in chiave esplorativa e sperimentale.

Posta l'indagine sulle forme di gestione all'interno di un'analisi olistica che guardi al carattere relazionale proprio delle forme sociali di produzione di valore culturale ed economico e al consenso e al conflitto che esse possono innescare sia al loro interno sia su larga scala, ci sembra di dover, infine, segnalare la necessità di associare l'analisi in questione non solo alla tutela della risorsa ma anche all'intrinseca democraticità delle forme di governo al fine di sgombrare il campo da qualsiasi rischio di reificazione o – ancora peggio – di cattura e cooptazione (in chiave neoliberista) dei *commons* e, non per ultimo, per dare risposta alla profonda domanda sociale di cambiamento, sovranità e partecipazione diretta che essi incarnano.

#### BIBLIOGRAFIA

- HARDIN G., "The tragedy of the commons", *Science*, 162, 1968, pp. 1243-1248.
- HARDT M., NEGRI A., *Comune. Oltre il privato e il pubblico*, Milano, Rizzoli, 2010.
- LUCARELLI A. (a cura di), *Nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali. Studio sulla trasformazione della società per azioni in azienda speciale. Analisi, criticità, proposte*, Torino, Giappicchelli, 2014.
- OSTROM E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- RODOTÀ S., *Commissione Rodotà per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici, Relazione e Proposta di articolato*, 14 giugno 2007, [www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?facetNode\\_1=0\\_10&facetNode\\_2=0\\_10\\_21&previousPage=mg\\_1\\_12&contentId=Sps47617](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=0_10&facetNode_2=0_10_21&previousPage=mg_1_12&contentId=Sps47617); [www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?previousPage=mg\\_1\\_12\\_1&contentId=Sps47624](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12_1&contentId=Sps47624).

Margherita Ciervo: *Università di Foggia*; [margherita.ciervo@unifg.it](mailto:margherita.ciervo@unifg.it)

Daniela Festa: *International Fellowship – F. Braudel – Programme Action Marie Curie CENJ – Centre d'étude des normes juridiques Yan-Thomas – Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS), Paris*; [festadaniela@gmail.com](mailto:festadaniela@gmail.com)