



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale
(ordinamento ex D.M. 270/2004)

in
Economia dell'Ambiente e della Regolazione

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

**“La Rocca di Monselice”
tra tutela dell'ambiente
e dei beni comuni**

Relatore

Ch.mo Prof. Marco Olivi

Correlatore

Ch.mo Prof. Luigi Benvenuti

Laureando

Patrizia Pegoraro
Matricola 835474

Anno Accademico 2013 / 2014

Ringraziamenti

Giunta alla fine di questo lavoro desidero ringraziare il relatore, Prof. Marco Olivi, per aver accolto sin da subito la mia proposta di tesi e per avermi aiutata nell'elaborazione dei contenuti ed inoltre il correlatore, Prof. Luigi Benvenuti, per la disponibilità dimostrata.

Desidero ringraziare anche chi mi ha fornito del prezioso materiale per la realizzazione dell'elaborato e coloro che mi hanno concesso delle interviste utili per il mio approfondimento: Ing. Gianni Sandon, Arch. Francesco Miazzi, Avv. Eva Vigato e Dott. Ferdinando Businaro.

Dedico questo lavoro ai miei genitori che hanno sempre creduto nelle mie possibilità e che mi hanno spronato durante tutto il mio percorso di studi.

Devo infine un grande ringraziamento per il supporto morale a Fabio, Valentina e Veronica agli amici e ai compagni di università che ho avuto il piacere di conoscere.

Giugno 2013

INDICE

| | |
|---------------------|------|
| <i>Introduzione</i> | p. 8 |
|---------------------|------|

CAPITOLO PRIMO

La Rocca di Monselice

| | |
|---|-------|
| 1. Note storiche | p. 11 |
| 2. La proprietà e la gestione nel Colle della Rocca | p. 13 |

CAPITOLO SECONDO

Costituzione, ambiente, bene comune

| | |
|--|-------|
| 1. La tutela del paesaggio dal primo Novecento alla Costituzione | p. 18 |
| 2. L'emersione dell'interesse ambientale in Europa e in Italia | p. 23 |
| 3. Paesaggio e ambiente, un'evoluzione concettuale | p. 26 |

CAPITOLO TERZO

Una comune alternativa, oltre il pubblico e il privato

| | |
|---|-------|
| 1. Oltre il pubblico e il privato | p. 31 |
| 2. L'evoluzione del pensiero filosofico sui commons da Locke a Marx | p. 32 |
| 3. I beni comuni nell'economia e nel diritto | p. 35 |
| 3.1 Classificazione dei beni comuni secondo la teoria economica | p. 37 |

| | |
|---|-------|
| 3.1.1 Commons & Anticommons | p. 40 |
| 3.1.2 L'alternativa proposta da Elinor Ostrom | p. 44 |
| 3.2 I beni comuni dal diritto romano alla Costituzione italiana | p. 49 |

CAPITOLO QUARTO

La scienza giuridica italiana per i beni comuni

| | |
|--|-------|
| 1. Un nuovo interesse giuridico | p. 56 |
| 2. Strumenti attuali per la tutela dei beni comuni | p. 57 |
| 3. La proposta della Commissione Rodotà | p. 60 |
| 4. Contro i beni Comuni | p. 63 |
| 5. Analisi degli strumenti normativi e della proposta Rodotà | p. 66 |
| 6. Democrazia partecipativa e beni comuni | p. 68 |
| 6.1 Lezioni dalla Costituente dei beni comuni | p. 71 |
| 6.2 ABC Laboratorio Napoli | p. 73 |
| 6.3 Osservazioni conclusive sulla partecipazione | p. 75 |

CAPITOLO QUINTO

Minacce al bene comune nella Rocca e negli Euganei

| | |
|---|-------|
| 1. Le cave nella Rocca e negli Euganei | p. 79 |
| 1.1 Un miracolo partito dal basso - La legge che ha salvato i Colli | p. 81 |
| 1.1.1 La sentenza della Corte Costituzionale, n.9/1973 | p. 84 |
| 1.2 Nasce il Parco Regionale dei Colli Euganei | p. 85 |
| 2. Nuove minacce per la Rocca | p. 87 |
| 2.1 Progetti regionali di valorizzazione | p. 87 |

| | |
|---|-------|
| 2.2 Pareri contrari | p. 88 |
| 2.3 Il processo per fermare l'ascensore | p. 90 |
| 2.4 Il quadro della situazione attuale | p. 91 |

CAPITOLO SESTO

Considerazioni generali

| | |
|----------------------------------|-------|
| 1. La Rocca è un bene comune? | p. 94 |
| 2. Perché salvare i beni comuni? | p. 97 |

| | |
|---------------------------|-------|
| <i>Conclusioni</i> | p.100 |
|---------------------------|-------|

| | |
|--------------|--------|
| Bibliografia | p. 107 |
|--------------|--------|

Introduzione

Il tentativo di comprendere le ragioni storiche e civili della tutela del patrimonio naturale e artistico ma anche le cause che hanno permesso un suo visibile degrado ha mosso la stesura di questo elaborato.

La bellezza del paesaggio, la tutela dell'ambiente naturale e il conflitto fra interessi collettivi e particolari sono temi che si intrecciano e incidono direttamente sul bene comune e sulla tutela dei diritti fondamentali delle persone. Tali questioni meritano perciò di essere esaminate approfonditamente attraverso un approccio multidisciplinare che coinvolga scienze storiche e filosofiche al fine di interpretare nel modo più corretto le evoluzioni della dottrina giuridica e della teoria economica in materia.

La riscoperta del valore dei beni comuni, che attualmente sta avendo una grande attenzione mediatica, può essere un'opportunità per uscire dal periodo di crisi economica, ambientale e sociale che stiamo vivendo e per pensare ad un modello di futuro sostenibile.

L'emergere di un interesse collettivo penetra ormai nelle tradizionali aree di proprietà pubblica e privata generando talvolta degli scontri sociali e generazionali; per questo, è necessario rivederne l'estensione e i confini.

Una parte della giurisprudenza sta facendo i primi passi verso un riconoscimento giuridico dei beni comuni ma, almeno per il momento, non pare ci sia l'intenzione di far diventare legge le varie proposte. E' da chiedersi allora se l'ordinamento sia del tutto privo di strumenti di tutela dei beni comuni, oppure se essi possano rinvenirsi nell'attuale legislazione, quali siano e quali percorsi interpretativi sia necessario compiere. Sono queste le questioni che indirizzano questo lavoro, che si svolgerà dando particolare risalto agli studi sul tema sia dal lato giuridico che economico.

Si è scelto di calare empiricamente alcune risposte ai suddetti quesiti illustrando il caso particolare della Rocca di Monselice, per il rilevante intreccio di vicissitudini concrete ed altresì per le normative e le competenze coinvolte in materia di tutela del bene e dell'ambiente. La Rocca fa parte del patrimonio

indisponibile della Regione, rientra nell'ambito del Parco dei Colli Euganei ed è classificata dal Piano Ambientale come “area protetta in sito di cava dismessa” ai sensi dell'art 33 del P.A.

Si è anche richiamato uno strumento forse antico ma che potrebbe essere utilizzato in modo nuovo, quello della partecipazione della collettività alla gestione dei beni comuni, che sembra esprimere un discrimen nella tutela del bene comune rispetto alla tutela del bene pubblico.

L'amministrazione partecipata si allinea a quanto previsto nel Trattato di Lisbona agli articoli 10 e 11, che conferisce ai cittadini il “diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione” precisando che “le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”⁵ e, in coerenza, al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione.

Il primo capitolo introduce il Colle della Rocca di Monselice focalizzando sugli aspetti che lo rendono unico nel suo genere, sia per gli innumerevoli punti di grande interesse storico-culturale e paesaggistico, sia per il rapporto tra il Colle ed i Monselicensi, che sempre l'hanno considerato come un bene di tutti.

Il secondo capitolo ripercorre la storia del Novecento fra tutela del paesaggio e dell'ambiente in Italia. Dalla legge Croce, alle Leggi Bottai, culminando nella Costituzione, che ha reso dell'Italia il primo Stato ad inserire fra i suoi principi fondamentali il paesaggio. Nella seconda metà del secolo, la materia ambientale ha subito delle evoluzioni che l'hanno resa dinamica e trasversale in quanto collegata a moltissimi altri interessi; in questo studio, si sottolinea come essa sia stata funzionale alla tutela della pubblica utilitas.

Muovendo dalla finalità pubblica della tutela, nel terzo capitolo viene sviluppato il concetto di bene comune attraverso un excursus della letteratura prodotta intorno a questo argomento. Dal paradigma della “tragedia dei beni comuni”, il cui successo deriva dalla pubblicazione del saggio “The Tragedy of Commons” di G. Hardin, in cui si dichiara l'inevitabile esaurimento dei commons per mancanza di un proprietario, al lavoro teorico e di analisi empirica della

⁵ <http://europa.eu>

politologa americana Elinor Ostrom, che ha portato ad affermare l'esistenza di un'alternativa alla tragedia dei commons. Viene inoltre compiuta un'analisi sui beni comuni, dal diritto romano alla Costituzione, evidenziando le ricadute delle teorie economiche nel diritto e nelle conseguenti forme di Stato. Immane l'opera di Grossi che si rivela come una pietra miliare nello studio storiografico e giuridico della proprietà comune in Italia.

Il quarto capitolo si concentra sulla situazione contemporanea della scienza giuridica italiana riguardo ai beni comuni. E' presentata la proposta di rinnovamento codicistico della Commissione Rodotà e seguendo altri percorsi interpretativi si ragiona sulla possibilità di rinvenire la nozione di bene comune nell'ordinamento giuridico attuale, avanzando delle proposte affinché sia possibile iniziare un serio confronto sull'argomento sin da subito.

Il quinto capitolo riprende la storia della Rocca di Monselice, stavolta fotografandola nell'attualità. Viene messo in luce come nella gestione di questo bene l'amministrazione pubblica non abbia sempre dimostrato cultura per il bene comune, buon senso nella tutela e valorizzazione del patrimonio storico-culturale e paesaggistico-ambientale e volontà di coinvolgimento della collettività.

All'ultimo capitolo si è tentato di argomentare criticamente il concetto di tutela del bene comune grazie ai numerosi contributi alla dottrina finora analizzati, calandoli nel caso di Monselice che ha avuto l'ambizione di rappresentare altre storie simili dove si verifica un conflitto tra gli interessi della proprietà secondo legge, anche quando essa sia pubblica, e i proprietari per natura e giustizia.

La Rocca di Monselice

1. Note storiche

Via detta del Santuario, “una delle strade più belle esistenti in regione,
forse la più suggestiva dopo il Canal Grande”

G. A. Cibotto

Il Colle della Rocca sorge isolato lungo il versante meridionale del gruppo collinare Euganeo e da sempre ha rappresentato, per l'erta inaccessibilità che i fenomeni di formazione vulcanica gli hanno dato, un luogo particolarmente propizio per la difesa e il controllo del territorio circostante. La storia di Monselice, una tra le più significative città murate a struttura urbana localizzata nel tessuto rurale della bassa pianura padana, si identifica perciò con la storia del Colle della Rocca che ancor oggi rappresenta lo stemma della città.

Il Colle infatti è un rilievo isolato che per le sue particolarità geomorfologiche si è rivelato negli anni una potente ed inespugnabile roccaforte. E' dello storico Longobardo Paolo Diacono il primo racconto di Monselice, il *castrum Montis Silicis*, che aveva retto all'avanzata longobarda con Padova (quando invece erano cadute Verona, Vicenza ed altre città dell'entroterra veneto)⁶. Ma i principali monumenti che il Colle conserva sono le ville, la via delle sette chiese e gli imponenti resti delle fortificazioni basso-medievali che negli anni lo resero unico nella sua specie.

La Rocca accoglie nel suo spazio molteplici realtà di periodi storici differenti creandone un vero e proprio museo a cielo aperto. Innanzitutto c'è il Castello, dimora ambita da Ezzelino Da Romano, il vicario dell'imperatore Federico II

⁶ D'AMBRA M., *La rocca medievale di Monselice. Visita alle fortificazioni ed al parco archeologico*, Monselice 1998.

verso la metà del Duecento poi passato nelle mani dei Carraresi nel Trecento. Nel Quattrocento Monselice passò sotto il dominio della Serenissima e il palazzo diventò dimora della nobile famiglia veneziana dei Marcello. Ca' Marcello nel 1810 passò di proprietà ai Giraldi, appaltatori di strade, che sfruttarono le preziosità del Colle della Rocca formato principalmente da pregiata trachite bianca. In questo periodo il palazzo venne lasciato in rovina mentre tutt'intorno le cave di trachite cominciarono ad ingoiare tratti di mura e chiese. “Un periodo davvero tragico questo ottocentesco, in cui Monselice subì delle offese irreparabili e venne brutalmente spogliata dalla sua più antica immagine storica”⁷. La prima guerra mondiale rallentò l'avanzata delle cave e nella gestione e nella proprietà del palazzo, così come delle principali cave erano intanto subentrati i Cini, famiglia di imprenditori Ferraresi imparentati con i Giraldi. Vittorio Cini, potente e ricchissimo personaggio che nello stesso periodo fu tra gli artefici della nascita di Porto Marghera, decise per il Castello una miglior sorte ordinandone un radicale resturo.

Castello Cini, o Ca' Marcello come lo conosciamo oggi, è il frutto di una fine attenzione di tutela che offre un museo con una famosa raccolta d'armi, stanze arredate in modo sontuoso che documentano la vita e la cultura delle classi elevate tra Quattrocento e Cinquecento. Ma la straordinaria varietà delle offerte del Colle non finisce qui. L'ingresso del percorso verso la salita della Rocca è dominato dal complesso San Paolo; proseguendo s'incontra la Biblioteca che comprende l'Antiquarium Longobardo (ora ospita una piccola necropoli longobarda proveniente dal sito archeologico del colle), poi Villa Nani. A metà costa del Colle della Rocca è collocato il complesso architettonico denominato Villa Duodo, costruito dalla nobile famiglia veneziana Duodo sulla base dell'antico castello detto di San Giorgio. A destra, l'ala più antica risale al 1593 ed è opera dell'architetto Vincenzo Scamozzi. La parte frontale, aggiunta nel 1740, è la più recente. A sinistra del complesso si sviluppa l'edera dedicata a S. Francesco Saverio, una grande scalinata in pietra del 1600. La villa, visitabile solo esternamente, è preceduta dal percorso delle Sette Chiese. Il santuario giubilare, progettato dallo Scamozzi su commissione dei conti Duodo nella prima metà del '600, è formato da sei cappelle allineate lungo il colle e da

⁷ SANDON G., *Colli Euganei*, Battaglia T. (PD), 1993.

una settima chiesa, San Giorgio, che chiude idealmente il percorso devozionale sulla spianata della villa. La curiosa “istoria” delle sette chiese, alle quali si arriva percorrendo via del Santuario e passando sotto l'arco che proclama a grandi lettere bronzee “Romanis Basilicis Pares” perché ai fedeli che le avessero visitate erano accordate “le stesse indulgenze dei pellegrini andati a Roma in visita devozionale alle sette basiliche maggiori della capitale”⁸. Il complesso delle Sette Chiese, riproponenti il titolo delle basiliche romane, è un monumento religioso unico nel suo genere .

Infine, sulla sommità del Colle della Rocca si erge imponente il Mastio Federiciano. La struttura fu iniziata nel 1239 per volontà dell'Imperatore Federico II dal suo rappresentante Ezzelino da Romano. La costruzione militare comportò la demolizione dell'antica Pieve di Santa Giustina (X sec.) ed il riutilizzo delle strutture religiose. Ne risultò un castello inespugnabile: la base tronco piramidale sostiene il pezzo superiore, alto circa 20 metri, ed in origine anche una parte sommitale in legno, non più presente. La struttura è ancora oggi inserita in una serie di fortificazioni, le cui parti più antiche risalgono al VI secolo e che si sviluppavano su ben 5 cerchi murarie.

I recenti interventi di recupero della cittadella militare e del Mastio hanno permesso di portare alla luce interessanti reperti di epoca basso medievale. All'interno del Mastio Federiciano è stato allestito un museo con i reperti di scavo (vasellame, arnesi metallici e oggetti in argento), mentre la parte superiore offre una terrazza panoramica che consente, se le condizioni del tempo lo permettono, di godere di una ampia vista sui Colli Euganei e sulla pianura, fino a Venezia⁹.

2. La proprietà e la gestione nel Colle della Rocca

Scrive Tiziano Merlin, appassionato conoscitore della cittadina, nel paragrafo dal titolo “Un luogo pubblico di Monselice la via delle Sette Chiese”, che nei monselicensi era fortemente radicata la presunzione “secondo la quale la strada monumentale che conduce a Villa Duodo appartiene a loro prima che al padrone effettivo”. Infatti, per i paesani, la Rocca, oltre che luogo di pietà religiosa

⁸ CIBOTTO G. A., articolo “Il Giubileo senza andare a Roma”, 2000.

⁹ <http://www.castellodimonselice.it>

rappresentava anche un luogo pubblico in senso lato, un naturale palcoscenico in cui Monselice amava mostrarsi nelle grandi occasioni. Molti conflitti e diatribe nacquero tra i monselicensi che rivendicavano il potere di libero usufrutto del sentiero e gli effettivi proprietari, al tempo i Balbi-Valier. Era immancabile tradizione per gli abitanti la salita alle Sette Chiese per le benedizioni di San Giorgio a febbraio (la chiesa maggiore delle sette, dove era usanza portare i bambini per scongiurare l'epilessia). In tutti gli altri casi, però, i proprietari rivendicavano il loro diritto di esclusività sul percorso. Si pensi che nel luglio del 1906 un fervente socialista monselicense, Galeno, organizzò una passeggiata provocatoria sul belvedere della Rocca con duemila persone, “fu dunque una vera e propria presa di possesso”, per riaffermare:

Un diritto secolare riconosciuto da E. Duodo nel 1856 e dai fratelli Balbi Valier nel 1865, nel testamento la prima, in una convenzione notarile i secondi. Altre generazioni conquistarono il diritto pubblico, altri al di fuori degli attuali proprietari lo riconobbero. Quella di domenica sera non fu una dimostrazione, fu la continuazione di un esercizio di un diritto da parte dei cittadini acquistato da secoli dalla cittadinanza (..) Non per pregare essi salgono (..) essi salgono per respirare più liberamente, per godere ed ammirare la natura nella sua bellezza non privilegiata e rigogliosa per sudato lavoro di proletari¹⁰.

Intanto i nobili proprietari si trovarono in difficoltà finanziarie ed abbandonarono all'incuria il complesso architettonico. Nacque allora un comitato che si fece promotore di una serie di iniziative aventi lo scopo di salvaguardare l'integrità non solo della villa e del santuario ma anche del vicino castello e del torrione. Ma l'incuria e il vandalismo non erano gli unici nemici del Colle. Ce n'erano di molto più potenti sostenuti da forti interessi economici e politici: le cave.

Tra la fine degli anni Venti e l'inizio degli anni Trenta, Vittorio Cini, futuro conte di Monselice, che aveva acquistato la villa, pretese anche lui di esercitare i diritti derivanti dal fatto di essere proprietario. Nonostante il fascismo e la potente influenza economica del conte, gli abitanti vollero tuttavia rivendicare gli antichi diritti. Si riporta un frammento di una lettera inviata al Vescovo sulla questione:

Evidentemente qui con le limitazioni il nuovo proprietario non ha tenuto conto dei diritti

10 MERLIN T., *Storia di Monselice*, Padova, 1988.

della fabbriceria ¹¹ e quindi della comunità di Monselice cui spetta l'usufrutto perpetuo.

Cini, grazie anche alle sue conoscenze, non si fece però intimidire più di tanto da queste pretese. Poi venne la guerra con la sua tragicità ed altri problemi furono prioritari.

Nel luglio 1951 a Venezia fu istituita la Fondazione Giorgio Cini, con sede nell'isola di San Giorgio, e nel 1972 anche il complesso della Rocca di Monselice (castello, Villa Duodo e parte alta del colle con i resti delle fortificazioni) entrarono a farne parte, con l'unica esclusione di via del Santuario, attualmente di proprietà della parrocchia. Nel Gazzettino del 29 giugno 1976 si legge “la Fondazione Cini ha intenzione di mettere a disposizione il castello per incontri e manifestazioni e inoltre di aprirlo per visite periodiche, programmate perché il pubblico possa finalmente prendere visione dei tesori d'arte che si trovano nel castello”; poche righe dopo “vi è la disponibilità da parte di Cini di rendere di uso pubblico il colle della Rocca”.

L'annunciata disponibilità si dimostrò reale quando la Fondazione nel 1981 passò la proprietà alla Regione Veneto che approvò una apposita legge (n. 25/81) per la “Acquisizione del complesso dei beni siti sulla Rocca di Monselice appartenenti alla Fondazione Cini” con il fine di “garantire la conservazione dei beni, la valorizzazione e l'uso pubblico del patrimonio culturale, artistico e paesaggistico”. Ruolo preponderante in questa negoziazione ebbero il Consorzio per la Valorizzazione dei Colli Euganei (futuro ente Parco Regionale dei Colli Euganei) e il Comune di Monselice, nella figura di Aldo Businaro, che negoziò con la Fondazione perché accettasse. Negli anni 70, dopo la legge che fermò le attività delle cave negli Euganei ('71-'72) il Consorzio avviò una serie di acquisizioni di beni che ancora oggi sono di proprietà pubblica. Alcuni beni vennero recepiti a titolo di donazione, altri a titolo oneroso.

La Rocca costò alla Regione circa due miliardi e mezzo di lire e duecento milioni per opere di manutenzione straordinaria.¹² La gestione venne affidata inizialmente

¹¹ Fabbriceria è un istituto anomalo, che non rientra nella categoria degli enti ecclesiastici tradizionali, ma può considerarsi organo ausiliare delle chiese, in quanto perseguono finalità indiretta di culto.

¹² Come la Rocca anche Villa Beatrice ad Este, il Castello di S. Martino, Cavabomba, la collezione Centanin di macchine agricole, casa Marina, Villa Draghi e il parco, solo per citarne alcune. In questo decennio infatti le amministrazioni pubbliche si adoperarono per acquisire beni di particolare interesse per valorizzare e riappropriarsi di beni di vocazione pubblica, messi a

ad un consorzio costituito da tre enti: il Comune di Monselice, la Provincia di Padova e il Consorzio per la Valorizzazione degli Euganei. Vennero attuati i primi restauri e il castello aprì nel 1984.

Verso la fine degli anni Ottanta il Consiglio Regionale approvò la legge n. 43/89 dal titolo “Costituzione di una società a responsabilità limitata per la gestione dei beni siti sulla Rocca di Monselice, denominata Rocca di Monselice S.r.l.” ugualmente partecipata da Regione, Provincia e Comune.

Come mai un bene regionale doveva essere gestito da una società di forma privata e sostanza pubblica? Ciò sembra motivato dalle righe che nei giornali del tempo inneggiavano alla gestione senza burocrazia per una più ampia ed effettiva “valorizzazione culturale”¹³ aperta anche “all'ingresso di capitali privati, sempre con quote tali da non raggiungere la maggioranza. Chiedere a grosse aziende dei contributi come succede, ad esempio, nei musei americani, eliminerà la burocrazia”¹⁴. Risultava infatti complessa l'organizzazione giuridica precedente dove per ogni deliberazione si richiedeva la ratifica dei tre enti consorziati ed ogni intervento doveva essere deliberato dalla Regione e realizzato dal Consorzio Colli. Altri, forse più maliziosamente, ricordano come nella spartizione delle cariche del comitato di gestione vennero applicate logiche partitiche.

Attualmente la presidenza della Rocca Srl, che è stata da lungo affidata ad Aldo Businaro, dopo la sua morte è passata al figlio Ferdinando che, tiene a ricordare come questo mandato sia “un'attività svolta per passione, un servizio pubblico assunto non per fini di lucro ma per spirito di servizio”¹⁵.

Due eventi hanno nel corso degli anni minacciato il patrimonio della Rocca: innanzitutto, come già accennato, le attività estrattive delle cave e poi il discusso caso dell'ascensore.

Vedremo più avanti come il primo dei due eventi abbia fortemente influito

disposizione della collettività. Colloquio con G. SANDON.

13 “Il Gazzettino” 31 agosto, 1989

14 “Il Mattino”, Rocca all'americana, 2 settembre, 1989

15 Colloquio con il pres. di Rocca Srl, F. Businaro in data 7 maggio 2013.

generando una sostanziale trasformazione degradante dell'ambiente originario della Rocca e come il secondo evento, quantunque inserito in un progetto di apparente valorizzazione turistica, avrebbe potuto creare ulteriori minacce in tale contesto.

Sarà infine interessante proporre elementi di riflessione finalizzati a fissare la stretta relazione tra il concetto “la Rocca è un bene comune” e la necessità di tutelare tale ambiente nel tempo, in modo che tutti gli abitanti abbiano la possibilità di usufruirne, nel rispetto del luogo.

Ma prima di sviluppare questi argomenti, nei prossimi capitoli illustreremo i più importanti passi dell'evoluzione concettuale “paesaggio e ambiente” in Italia, dell'evoluzione del pensiero filosofico ed economico e della scienza giuridica italiana in merito ai beni comuni.

Costituzione, ambiente, bene comune

1. La tutela del paesaggio dal primo Novecento alla Costituzione

La tutela del paesaggio in Italia è un arduo incarico che dovrebbe essere tramandato di generazione in generazione e compiuto con un alto senso di responsabilità verso i nostri antenati, il nostro presente e soprattutto verso chi ci succederà in futuro.

“Il paesaggio è dentro di noi e intorno a noi, realizziamo nel mondo in cui viviamo il paesaggio che abbiamo nella mente”¹⁶.

Il paesaggio italiano e le sue bellezze hanno ispirato indifferentemente persone di diverse estrazioni sociali come poeti, artisti, operai, sportivi, bambini, adulti ed anziani; è uno stato personale profondamente interno quanto esterno, è la mente che si sente comoda a casa o che viene guidata nei viaggi più avventurosi, è la bellezza della memoria e dell'educazione di una storia che si ripete e non deve passare inosservata o, ancor più gravemente, essere dimenticata.

Questa sensibilità deve aver mosso i primi passi legislativi che hanno fatto dell'Italia il primo Paese ad inserire la tutela del paesaggio tra i principi fondamentali della sua Carta Costituente.

Per intuire la dinamica che ha permesso questo traguardo ci limiteremo a rivisitare brevemente il Novecento e le personalità particolarmente influenti che hanno lasciato il segno nella storia della Repubblica. Vedremo poi l'evoluzione del pensiero della giurisprudenza sulla tutela del paesaggio e dell'ambiente, in relazione al carattere di interesse collettivo posseduto intrinsecamente da tali beni. Il tema del contrasto tra la soddisfazione degli interessi pubblici e quelli privati ha mosso la legge Croce del 1909. In quegli anni si intuiva già la chiara volontà di coinvolgere il *cives* nella protezione degli interessi del *populus*, ispirata all'*actio popularis* del diritto romano. La difesa dell'interesse pubblico e del bene comune

16 MORELLI U., *Mente e paesaggio*, Torino, 2011.

si fece ancora più forte con le leggi Bottai del 1939 per i beni storico-culturali e per il paesaggio. La funzione pubblica della *tutela* paesaggistica e culturale divenne principio fondante dello Stato, che agisce in nome e per il bene della collettività.

Il paesaggio italiano di fine Settecento fotografato da Goethe - nel quale operano congiuntamente a fini civili¹⁷ il manufatto umano e l'edificato totalmente integrati in uno spazio sociale che rispecchia secolari processi di civiltà agraria, artistica, letteraria - è quello che la nuova Italia del primo Novecento doveva ormai decidersi a tutelare.

Nell'Italia appena unita, disaggregata e zoppicante, era forte l'esigenza di rendere omogenee le numerose *leggi, decreti, ordinanze e provvedimenti generali emanati dai cessati governi d'Italia per la conservazione dei monumenti e l'esportazione delle opere d'arte* verso un sistema unificato. Bisognava innanzitutto affrontare il tema cruciale del contrasto tra interesse privato e pubblico che incontrava tradizioni come quella piemontese, che dava il primato ai diritti dei privati, e quella romana (ma anche toscana e napoletana), che anteponeva il pubblico bene, la *publica utilitas*, ad ogni altro valore. Fu merito di Benedetto Croce se durante un'assemblea pubblica a Firenze fu votata per acclamazione una petizione al Senato per approvare un disegno di legge che aveva il fine di costruire finalmente un apparato normativo unitario: la legge 364 del 20 giugno 1909. Questa legge che porta la firma del ministro Luigi Rava deve almeno altrettanto al giornalista Corrado Ricci, che Rava nominò Direttore Generale alle Antichità e Belle Arti, al deputato toscano Giovanni Rosadi e all'abruzzese Felice Barnabei, che prima di essere deputato era stato anch'egli Direttore Generale alle Antichità e Belle Arti. La legge stabilì chiaramente la preminenza del pubblico interesse sulla proprietà privata per tutte "le cose immobili e mobili che abbiano interesse storico, archeologico, paleontologico o artistico" (art. 1), vietando l'alienazione quando siano di proprietà pubblica o di enti morali, anche ecclesiastici (art. 2), e dando al

17 "Salito a Spoleto mi sono recato sull'acquedotto che fa anche da ponte tra una montagna e l'altra. Le dieci arcate che scavalcano la valle se ne stanno tranquille nei loro mattoni secolari, e continuano a portar acqua corrente da un capo all'altro di Spoleto. Per la terza volta vedo un'opera costruita dagli Antichi, e l'effetto di grandiosità è sempre lo stesso. Una seconda natura, intesa alla pubblica utilità questa fu per la loro architettura, e in tal guisa ci si presentano l'anfiteatro, il tempio e l'acquedotto".GOTHE in visita a Spoleto, *Viaggio in Italia*, 27 ottobre 1786

Ministero compiti di sorveglianza e conservazione. (artt. 4, 12-13). Per quanto riguarda le cose di proprietà privata, sono assoggettate a piena tutela solo quando risultino di “importante interesse” (art. 5), sono espropriabili da Stato, Province, Comuni quando siano gravemente deteriorate e possano essere convertite ad uso pubblico (art. 7). L'esportazione di tali opere è severamente limitata (artt. 9-11). Tali articoli segnarono una netta posizione di protezione nei confronti di quei beni storico-artistici meritevoli di tutela pubblica. Il testo originario del disegno di legge conteneva altri articoli particolarmente rilevanti che però non passarono l'esame del Senato. Nello specifico risulta interessante l'analisi di S. Settis¹⁸ che concentra l'attenzione sulle potenzialità di due articoli. In primis, l'inclusione fra le cose da tutelarsi elencate all'art. 1, di “giardini, foreste, paesaggi, acque, e tutti quei luoghi ed oggetti naturali che abbiano l'interesse sopracitato”. Era stato il ministro Rava a volere questa dizione che si configura come un primo interessamento normativo alla tutela del paesaggio naturale, che culminerà nell'art. 9 della Costituzione vigente. Poi, un secondo principio interessante e d'avanguardia contenuto nell'iniziale disegno di legge fu l'art. 37: “Ogni cittadino che gode dei diritti civili e ogni ente legalmente riconosciuto potrà agire in giudizio nell'interesse del patrimonio archeologico, artistico e storico della Nazione contro i violatori della presente legge”. L'articolo, questa volta proposto da Rosadi, era ispirato all'idea di *actio popularis* del diritto romano, fondata sulla piena identità fra il *populus* nel suo insieme e i *cives*: il singolo cittadino che poteva agire giuridicamente in nome del popolo, promuovendo un'azione popolare in difesa di interessi pubblici, in particolare dei beni comuni (*res communes omnium*) come l'aria, le acque, il mare, i litorali. L'intento della legge, scrisse allora Rosadi, era “avere l'opinione pubblica forte, ben costituita e ben diretta ausiliaria dello Stato nella conservazione del patrimonio artistico”. L'articolo che avrebbe potuto accendere la miccia dell'affermazione del bene comune, come bene di cui tutta la collettività e i singoli sono garanti, non fu approvato dal Senato troppo affezionato al diritto di proprietà. Ma il deputato non si arrese e la battaglia per la protezione delle bellezze naturali lo spinse a proporre dal 1910 al 1919 non meno di cinque versioni diverse della proposta di legge fino a culminare al disegno di legge del marzo 1920 che dopo numerosi cambi di governo e passaggi

18 SETTIS S., *Paesaggio, Costituzione, Cemento*, Torino, 2010.

tra Camera e Senato venne definitivamente approvato l'11 maggio 1922, firmato dal Re l'11 giugno e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 21 giugno, quattro mesi prima della marcia su Roma ad opera del PNF (partito nazionale fascista) guidato da Mussolini. La legge presentata da Croce nel 1922 sulla *difesa delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico* fu il culmine di un percorso durato cinque legislature che coinvolgeva intellettuali e ministri che sentivano forte l'esigenza di dare spazio e tutela giuridica alle bellezze naturali, non solo per una salvaguardia estetica ma dell'ambiente naturale. Le parole di Croce: “occorre una legge che ponga, finalmente, un argine alle ingiustificate devastazioni che si van consumando contro le caratteristiche più note e più amate del nostro suolo”.

Tale presa di coscienza - che dal 1909 continuò a circolare nelle discussioni parlamentari, sui giornali e fra i cittadini più accorti nella convinzione che tutelare le bellezze storico-artistiche e il paesaggio erano missioni tra loro imprescindibili - culminò nel 1939 nelle due leggi 'parallele' del ministro dell'istruzione Giuseppe Bottai, una per il patrimonio culturale (n.1089), l'altra per il paesaggio (n.1497). Queste leggi, sorprendentemente varate durante un governo fascista, seppero in sé riassumere il meglio della tradizione di tutela elaborata dall'Italia liberale. Secondo Cesare Brandi, il merito maggiore del 'metodo' Bottai fu: “raggruppare e catalizzare una certa intelligenza dell'epoca al di là di ogni credo politico”. Il ministro, infatti, nonostante la sua fedeltà al regime, dimostrò un'ampia sensibilità verso il patrimonio storico, artistico, culturale ed ambientale che definisce come *il centro intorno a cui si costruisce e si raccoglie l'identità e l'unità di un popolo*.

La L.1497 restrinse il campo delle cose private da tutelare, non più quelle di “importante interesse” come nella L. 364/1909, ma solo le cose “di interesse particolarmente importante”. Bottai cercò di mediare gli interessi del mercato con gli interessi della collettività e, rispondendo ad un intervento che rivendicava l'interesse privato su quello pubblico, disse: “la piena, assoluta libertà di commercio per il patrimonio artistico e storico del Paese si risolverebbe in un danno incalcolabile per i superiori interessi della Nazione”. Vennero inoltre riorganizzate territorialmente le Soprintendenze sulla base delle prevalenti specializzazioni di archeologi, architetti e storici dell'arte e venne rinsaldata l'autorità dell'amministrazione centrale. Fra le cose da tutelare furono inclusi “le

ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico storico” (art. 1). Alle due leggi principali della riforma si aggiunse, nel 1942, la prima legge nazionale di *pianificazione urbanistica e territoriale*. Infine nello stesso anno il *Codice civile*, agli articoli 822 e 824, si ricollegò alla riforma Bottai includendo nel *demanio* dello Stato gli immobili riconosciuti di interesse storico, artistico e archeologico e le raccolte di musei, pinacoteche, archivi e biblioteche.

La funzione pubblica di tutela del patrimonio culturale e ambientale assurge alla massima dignità legislativa con l'introduzione nella Costituzione repubblicana, entrata in vigore il 1 gennaio 1948, di un articolo ad essa dedicato, l'art. 9 (commi 1 e 2)¹⁹.

E' doveroso soffermarsi sull'importanza di queste parole perché, al giorno d'oggi, una sensibilità ambientale sembra scontata mentre per comprendere a fondo la grandiosità di questo articolo dovremmo calarci nel contesto storico in cui venne scritto. L'Italia del dopoguerra stremata socialmente ed economicamente ha avuto la forza di reagire, di resistere e dalle sue macerie ha prodotto una Carta Costituzionale che dovrebbe fungere tuttora da guida per il nostro Paese. I padri costituenti lavorarono duramente per 18 mesi per approvare questo documento che, primo al mondo, ha inserito la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio non solo nella propria costituzione ma fra i principi fondamentali dello Stato. Ripercorrendo le parole di Carlo Azelio Ciampi: “l'articolo più originale” che esprime come principio giuridico e fa diventare legge la nostra memoria storica, quasi a dire “dovete sempre sapere chi siete”. Fondamentale la tutela del paesaggio italiano che sta negli occhi, nell'anima, nella mente e nella memoria di tutto il mondo, nelle più grandi opere di romanzi e di pittura. Tuttavia, tale sensibilità non era per tutti prioritaria e durante il laboratorio costituente fu molto accesa la discussione sulla necessità di inserire tra i principi fondamentali l'art. 9; ad esempio, Tupini, presidente della Prima Sottocommissione, espresse il dubbio che questa materia dovesse far parte della Costituzione e l'articolo fu addirittura cancellato perché considerato superfluo. Concetto Marchesi e Aldo Moro dovettero protestare per il suo reinserimento che definivano essenziale per

¹⁹ Costituzione della Repubblica italiana, Principi fondamentali Art. 9 “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”.

affermare la preminenza dello Stato nella custodia di certi valori fondanti della neonata Repubblica.

2. L'emersione dell'interesse ambientale in Europa e in Italia

Negli anni Sessanta cominciava a diffondersi in Europa e in Italia una cultura ambientalista a causa della massiccia industrializzazione, della sovrapproduzione e della crescita della popolazione che cominciavano a creare i primi problemi ambientali finora sottovalutati. Basti pensare che già nel 1948 in Italia era stato fondato assai precocemente un *Movimento per la Protezione della Natura*, dal 1951 esisteva in America *The Nature Conservancy*, dal 1961 in Europa il *WWF*. Il 1970 fu dichiarato dal Consiglio d'Europa 'anno della conservazione della natura' e nel 1972 fu promossa dall'Onu la *Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente*²⁰. Furono gli anni Settanta a segnare una svolta nel diritto ambientale comunitario. Dal 1973 iniziò la pratica dei Programmi d'azione ambientale, consci che un'azione degli stati singoli non avrebbe dato risposte sufficienti ad una materia che per natura non può essere confinata.

La tutela dell'ambiente diventa, da valore, interesse giuridicamente rilevante: nel 1971 Massimo Severo Giannini, uno dei padri del diritto dell'ambiente, osservava “mentre in precedenti periodi c'è stato un equilibrio tra il fatto creativo e il fatto distruttivo dell'uomo, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive” (nota 7).

E' del 1972 il famoso studio *The limits of growth* (conosciuto anche come *Rapporto Meadows*), commissionato dal Club di Roma al Mit di Boston, che si proponeva di esaminare l'incidenza dell'aumento della popolazione e dell'attività umana sul pianeta e di individuarne la capacità di assorbimento, con i conseguenti risvolti economico-sociali. Il documento presentò uno scenario quasi apocalittico e l'idea che una crescita infinita non potesse perpetrare in un pianeta finito supportata da precetti non solo teorici ma scientifici. Questo rapporto infatti gettò le basi per le teorie alternative alla crescita economica ampliando il concetto di

20 A questa seguirono molte altre Conferenze, come quella di Rio del 1997 e il Protocollo di Kyoto. Con quest'ultimo, ad esempio, si mirava alla riduzione dei gas serra. Si possono ricordare anche la Conferenza di Johannesburg e infine nel 2009 la Conferenza della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici.

sviluppo inteso come crescita non quantitativa bensì qualitativa.

L'appello che chiude il documento è particolarmente significativo se pensiamo che fu lanciato quarantanni fa: “per la prima volta da quando esiste l'uomo sulla Terra, gli viene richiesto di astenersi dal fare qualcosa che sarebbe nelle sue possibilità; gli si chiede di frenare il suo progresso economico e tecnologico, o almeno di dargli un orientamento diverso da prima; gli si chiede - da parte di tutte le generazioni future della terra - di dividere la sua fortuna con i meno fortunati, non in uno spirito di carità, ma in uno spirito di necessità. Gli si chiede di preoccuparsi, oggi, della crescita organica del sistema mondiale totale. Può egli in coscienza rispondere di no?”.

Queste righe anticipano concetti presenti quindici anni dopo nel rapporto Brundtland del 1987, come il principio di equità intergenerazionale e la richiesta di un'economia alternativa. Il rapporto, intitolato *Our Common Future*, ripreso anche dalla Conferenza mondiale sull'ambiente e lo sviluppo dell'ONU tenutasi a Rio nel 1992, ebbe il merito di definire per la prima volta il concetto di *sviluppo sostenibile*, come “quello che soddisfa le esigenze del presente senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni”. Lo sviluppo quindi si pone, almeno idealmente, in alternativa alla crescita: crescita è una variazione positiva della quantità mentre per avere sviluppo deve sussistere una crescita qualitativa. In tal senso si pone in contraddizione l'idea di crescita economica e di sviluppo che, supportato dall'aggettivo sostenibile, assume ancor più un legame diretto e stretto con la tutela dell'ambiente. E nel 1999 con il trattato di Amsterdam lo sviluppo diventa principio centrale del diritto ambientale comunitario con la necessaria integrazione tra politiche ambientali ed altre politiche di settore. Gli obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale sono espressi nel art. 174 del trattato CE²¹ anche se in molti casi le azioni effettive portate avanti negli Stati non sono

21 Art 174 Trattato CE :

1. La politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;
- protezione della salute umana;
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

2. La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”.

sufficienti a risanare la situazione e si rivelano, nella maggior parte dell'azione politica, obiettivi secondari rispetto a quelli economici.

La realizzazione della sostenibilità può essere pilotata in vari modi, che rispecchiano diverse ideologie e sensibilità rispetto alla questione ambientale. In base all'approccio seguito si parla principalmente di *sostenibilità forte* e *debole*. In particolare, gli economisti che abbracciano l'idea di sostenibilità forte credono che non sia possibile, oltre un certo grado, la sostituzione del capitale naturale con altri tipi di capitale umano e tecnologico “più barche da pesca non potranno sostituire meno pesci, come falegnami o martelli non potranno prendere il posto della legna con cui costruire le case”²². Mentre i sostenitori della sostenibilità debole credono che sia possibile un alto grado di sostituibilità tra il capitale naturale e le altre forme di capitale umano, sostenendo che la tecnologia sempre più all'avanguardia possa colmare le perdite del capitale naturale.

Come nella teoria economica, differenti linee di pensiero pervasero negli anni le posizioni che assunse la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia ambientale. Il ruolo della Corte nel giudicare controversie in materia ambientale non è facile innanzitutto per la *trasversalità* della materia che tocca molti altri interessi meritevoli di tutela come ad esempio la salute, il lavoro, la gestione del territorio, l'urbanistica e, soprattutto colpisce e intacca interessi privati ed economici.

Per quanto riguarda la nozione di paesaggio i problemi di delimitazione della materia derivano da ragioni prevalentemente storiche. Nell'art. 9 non si fa un preciso riferimento al termine ambiente, e ciò ha causato diversi orientamenti giurisprudenziali che, facendo leva su indicazioni normative piuttosto vaghe, hanno alternativamente ricondotto la tutela paesaggistica alla disciplina dell'urbanistica o a quella ambientale. “Tale assetto è stato poi ulteriormente confuso dall'avvento della modifica del Titolo V della Costituzione”²³. La suddivisione in materie non sembra infatti la più opportuna per disciplinare la tutela ambiente che per definizione non è univoca e si riscontra in molte

22 Tratto da un discorso di Herman Daly, uno dei maggiori economisti ecologici.

23 ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008.

discipline.

3. Paesaggio e ambiente, un'evoluzione concettuale

Il significato più vicino alla nozione giuridica di paesaggio elaborata dai padri costituenti è stato oggetto di accesi dibattiti da parte della giurisprudenza. Infatti, negli anni le definizioni di paesaggio assunsero diverse sfumature anche a causa di una sempre più profonda consapevolezza dei problemi ambientali. L'ambiente che, come scrisse Giannini, è un “concetto che sfugge a precise definizioni ed inserimenti nelle tradizionali categorie”²⁴, è una materia di per sé difficile da confinare e, se a ciò si aggiunge anche una certa confusione normativa, il lavoro interpretativo risulta notevolmente complesso.

La nostra Costituzione, anche dopo la riforma del 2001, in realtà non individua esplicitamente un *diritto all'ambiente* limitandosi a fare espresso riferimento all'ambiente solo in sede di definizione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (art. 117 secondo comma, lett. s) e terzo comma). E' perciò molto importante analizzare l'evoluzione nel pensiero della dottrina e le interpretazioni della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale, che per semplicità possono essere suddivise in tre momenti distinti come suggerisce lo studio di L. Nannipieri²⁵.

Nel periodo antecedente la riforma costituzionale del 2001 il concetto di paesaggio rimane strettamente connesso al significato meramente letterale dell'art. 9 e coincide con la nozione di "bellezze naturali"²⁶. Secondo questa visione “la nozione costituzionale esprimerebbe una concezione meramente estetica, afferendo a quei beni caratterizzati dalla presenza del bello di natura. Ne conseguirebbe, pertanto, che la nozione avrebbe un ambito limitato ai quadri naturali degni di nota e non vi rientrerebbe la natura in quanto tale, vale a dire la

24 GIANNINI M.S., *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1971.

25 "Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro. Pisa il 4-5 giugno 2010" *Il ruolo della Corte nella definizione della materia ambientale* di NANNIPIERI L.

26 SANDULLI A. M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione* in Riv. Giur., 1967.

flora e la fauna”²⁷. Inizialmente anche l'orientamento della Corte si affiancava a questa interpretazione. Poi ci fu un'inversione di tendenza e all'inizio degli anni settanta, con la sentenza n. 9/1973²⁸, la Corte ricordava che la “tutela di bellezze naturali formanti il paesaggio è dall'art. 9 inclusa tra i principi fondamentali della Costituzione, unitamente alla tutela del patrimonio storico ed artistico, quale appartenente all'intera comunità nazionale” e pertanto non è trasferibile alle Regioni, interpretando in tal senso la propria sentenza 141/1972²⁹. In tale pronuncia la Corte ha dichiarato “la tutela del paesaggio si estende oltre la conservazione delle bellezze naturali” in due direzioni: la prima, il paesaggio è forma dell'ambiente e comprende flora e fauna perché concorrono a costituire l'ambiente in cui vive e agisce l'uomo; la seconda, “il paesaggio è forma del territorio plasmato dall'azione della comunità e investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l'area in cui viene svolto”.

Un grande arricchimento nella riflessione dottrina sul tema del paesaggio si deve ad A. Predieri che ampliando il significato di paesaggio ne propone uno sguardo *integrale* “il paesaggio è la forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo”³⁰. Inoltre, sottolineò l'inscindibile nesso esistente tra tutela dei diritti e funzione sociale di questi ultimi per la comunità di riferimento “la tutela del paesaggio è, soprattutto, affermazione normativa della presenza e prevalenza di interessi e valori della comunità e più precisamente di valori non economici di solidarietà e di partecipazione, che sono tipici dello Stato sociale”.

Sorge in questa interpretazione un'accentuazione dell'appartenenza collettiva del bene ambientale, importante non solo per la sua valenza estetica ma per la sua destinazione d'uso collettivo e per il valore da esso rappresentato nei confronti

27 MAGNOSI F., *Diritto al paesaggio*, in collana Avanguardia Giuridica Urbanistica e Ambiente www.exeoedizioni.it

28 Sentenza n.9/1973, definita “Salva Colli Euganei”, testo disponibile all'indirizzo <http://www.cortecostituzionale.it>

29 Sentenza n. 141/1972 nega il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici. Testo disponibile all'indirizzo <http://www.cortecostituzionale.it>

30 PREDIERI A., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969.

della comunità di riferimento.

A partire dagli anni '70 la Corte era riuscita a configurare un modello di tutela ambientale sostenuto dalla combinazione degli articoli della Costituzione n. 9 (tutela del paesaggio), n. 32 (diritto alla salute) e n. 44 (ove si indica il fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo). Tale modello è ben delineato dalla Legge Galasso n. 431 dell'8 agosto 1985 che estese ampiamente le zone soggette a vincolo paesaggistico, aggravando il conflitto tra Stato e Regioni. Questa legge difatti impone su diversi territori individuati per morfologia il vincolo paesaggistico-ambientale, non considerato come un divieto assoluto di edificabilità o di modifica del territorio in generale ma come un vincolo legato ad un più severo regime di autorizzazioni. Viene quindi demandato alle Regioni il compito di preservare il territorio con un vaglio attento sulle opere da realizzare. La Corte Costituzionale nella sentenza n. 210/1987 (relativa alla legge istitutiva del Parco Nazionale dello Stelvio) sottolinea ancora più chiaramente che “la salvaguardia dell'ambiente è diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività”, puntando ad una “concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali”, al fine di “proteggere valori costituzionali primari (artt. 9, 32)”³¹.

Questo progressivo avvicinamento della nozione di paesaggio con quella di ambiente sembra essere condizionato dall'esigenza di riaffermare la competenza statale in materia paesaggistica in quanto è lo Stato che adempie al soddisfacimento dei diritti fondamentali dei cittadini, come nel caso della tutela ambientale che si incontra sia nella tutela del paesaggio e delle bellezze storico-culturali, sia nella tutela della salute pubblica.

Riepilogando, la Corte costituzionale, fino alla riforma del 2001, aveva configurato un diritto all'ambiente, inteso come “fondamentale ed interesse della collettività” (sent. n. 210/1987), posto in presidio di un bene, l'ambiente di “valore assoluto, primario ed unitario, se pur composto da molteplici aspetti

31 Da questa concezione assai vicina alla concezione giuridica 'comunità di vita' discende “la repressione del danno ambientale cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente”. SETTIS, 2010.

rilevanti per la vita naturale ed umana”³².

La riforma costituzionale (Legge Cost. n. 3/2001) sconvolge questo quadro di riferimento. L'ambiente diventa formalmente una materia e viene espressamente menzionato dal nuovo art. 117, comma 2, lett. s)³³, attinente al riparto di competenze tra Stato e Regioni. La mancata inclusione all'ambito delle competenze legislative concorrenti o residuali delle Regioni, ha finito per individuare una nozione di ambiente legata al paesaggio e una nozione di ambiente-ecosistema legata più direttamente ai profili naturalistici. La volontà della dottrina è chiaramente quella di accorpate in capo allo Stato un'unica funzione comprensiva tanto degli aspetti ambientali che di quelli paesaggistici. Concludendo, nelle più recenti pronunce la tutela dell'ambiente assume un contenuto allo stesso tempo oggettivo (in quanto riferito ad un bene, l'ambiente) e finalistico (perché tende alla migliore conservazione del bene stesso), poiché si tratta di un valore “primario” ed anche “assoluto”.

In questo modo la nozione di ambiente che non figurava nel testo costituzionale del 1948 venne scolpita dai giudici secondo lo spirito della Costituzione, mostrandone straordinaria vitalità e lungimiranza. La tutela ambientale si collega ad altri interessi e valori costituzionalmente rilevanti che sono espressione dell'interesse diffuso dei cittadini. I lunghi processi interpretativi in tal senso furono guidati non dall'intricato corpo normativo (anche regionale) bensì dall'interesse collettivo, il bene comune dei cittadini. Infatti, il danno ambientale non fu inteso come un danno civilistico di natura individuale, ma come un danno pubblico, nel senso che colpisce la collettività e lo Stato che la rappresenta e la incarna, e come tale deve essere risarcito.

Una efficace tutela del paesaggio che superi il conflitto delle competenze in nome di un più alto interesse comune è oggi un vero banco di prova della democrazia, in quanto risponde a valori etici, giuridici e culturali di lunga durata, che riguardano il paesaggio e l'ambiente come anche il patrimonio culturale.

Anche se ogni giorno si assiste allo spoglio dell'ambiente, un futuro differente è

32 Sentenze n. 641/87, n. 1029/88, n. 1031/88, n. 67/92 e n. 318/94.

33 Art 117, comma 2 Cost. “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.”

possibile che si raggiunga cavalcando il diritto fondamentale più radicato nella storia millenaria del nostro Paese: il pubblico interesse, il pubblico bene come la publica utilitas, di tutti i cittadini presenti e futuri. Questo sforzo deve essere fatto ancor più per i diritti delle prossime generazioni. E' necessario ribadire la priorità dell'interesse pubblico su quello individuale compreso quello di proprietà, e il cambiamento verso una società più morigerata che renda effettivo il principio di sostenibilità.

Una comune alternativa, oltre il pubblico e il privato

“Il diritto di proprietà, terribile e forse non necessario diritto”

Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene*.

“E' sorprendente che uno scrittore giudizioso come Beccaria possa aver inserito, in un'opera dettata dalla più ragionevole filosofia, un dubbio sovversivo dell'ordine sociale”.

Jeremy Bentham *Principles of the civil law*

1. Oltre il pubblico e il privato

“La dicotomia pubblico/privato insieme alla dicotomia soggetto/oggetto sono figlie di un pensiero liberal-borghese tuttora portante che rende la dimensione del comune una sorta di *missing view* del sistema giuridico ed economico occidentale”³⁴.

Andare oltre il pubblico e il privato riscoprendo la possibilità dell'uso comune e della tutela collettiva come una strada alternativa che vale la pena di percorrere sarà la linea guida in questo terzo capitolo. Per uscire da una crisi ambientale, economica e sociale determinata da un forte individualismo è auspicabile un cambio di rotta consapevole che gran parte delle convinzioni del nostro tempo sono state generate da teorie filosofiche ed economiche individualiste. Il diritto ha per certi versi assorbito tali teorie trasformandole in norme di legge, spesso scollegandole con la legge morale. Non sempre infatti c'è coincidenza tra ciò che è legittimo *lex* e ciò che è giusto *ius*. Questa riflessione, più che mai attuale, ha mosso i ragionamenti di giuristi attorno alle possibilità offerte dal comune per una rilettura della tutela paesaggistica ed ambientale espressione dell'interesse comune. Con tali obiettivi si è resa possibile una rilettura forse più consapevole della Costituzione secondo la *publica utilitas*, dove gli interessi comuni e pubblici sono prioritari rispetto a quelli particolari.

Ripercorreremo in accezione multidisciplinare questa tematica toccando la filosofia, l'economia e il diritto, tra i nomi più illustri della nostra tradizione di

34 MARELLA M.L., *Oltre il pubblico e il privato*, Verona, 2012.

pensiero, chiedendoci se *un altro modo di possedere sia possibile*.

Teorizzato principalmente da Locke e realizzato prima dalle conquiste coloniali, dalle enclosures³⁵ e poi dalle privatizzazioni, l'elogio della proprietà mise fine alla logica del comune e inaugurò il modello esclusivo della proprietà, sia essa pubblica o privata. L'idea della proprietà come luogo per l'eccellenza dell'efficienza e del buon funzionamento della società ha una storia antica ma non antichissima e, anche se oggi sembra un assioma, per così dire naturale, essa “si afferma in un momento preciso, in una fase storica ben determinata che coincide all'incirca col passaggio alla modernità”³⁶.

Percorrere l'evoluzione storico-filosofica che ha coinvolto le riflessioni dei nomi fra i più noti della nostra tradizione di pensiero, tra la pre-modernità e la modernità, è indispensabile per osare una breve esposizione dell'ampio tema dei diritti di proprietà e dei beni comuni. Verranno poi presentate le linee principali della teoria economica sui commons ed infine verrà esposta l'evoluzione storica del pensiero giuridico italiano in materia.

L'approccio multidisciplinare è auspicabile nella trattazione dell'ampio tema dei beni comuni per comprendere a fondo i legami e le interconnessioni esistenti tra le varie discipline coinvolte, l'economia, il diritto e la scienza sociale .

2. L'evoluzione del pensiero filosofico sui commons da Locke a Marx

Nel periodo pre-moderno il proprietario di un bene vantava un diritto limitato su di esso perché gli era attribuito un ruolo (dovere) nei confronti della collettività. Come scrisse Tommaso D'Aquino nella “Summa Theologiae”, fra il 1265 e il 1274, “la proprietà delle ricchezze può essere privata ma l'uso che se ne fa deve essere collettivo, e questo perché secondo il diritto naturale tutto è comune e la

³⁵Con il termine **enclosures** ci si riferisce alla recinzione dei terreni comuni a favore dei proprietari terrieri avvenuta in Inghilterra tra il 1700 ed il 1800. Gli *Enclosure acts* danneggiarono principalmente i contadini, che non potevano più usufruire dei benefici ricavati dai terreni, a favore dei grandi proprietari: per le recinzioni era necessario sostenere spese di tipo privato ma anche legali, che scoraggiavano i piccoli proprietari. Alla fine del '700, tale sistema aveva portato alla concentrazione della proprietà terriera nelle mani dell'aristocrazia inglese; inoltre, aveva creato una massa di lavoratori disoccupati, la manodopera a basso costo che sarà quindi impiegata nel nuovo ciclo produttivo industriale.

³⁶ COCCOLI L., “Idee del Comune”, in *Oltre il pubblico e il privato*, MARELLA, 2012

proprietà privata è incompatibile con tale comunanza”. In seguito, nella seconda metà del Cinquecento, la proprietà tese a diventare uno *ius utendi et abutendi*, il diritto di escludere chiunque dal godimento di un bene e di disporre di esso a pieno titolo, nei limiti della legge civile.

Si deve a John Locke, filosofo del Seicento, considerato il padre del liberismo economico, la trattazione più sistematica a favore della proprietà privata. Egli, nell'opera “Secondo trattato del Governo” (1690), riconosce che ab origine esista una situazione di originaria proprietà comune dei beni³⁷. Il passaggio dall'originaria situazione di appartenenza comune a quella di proprietà privata è legittimato, secondo l'autore, dal lavoro che permette all'uomo di appropriarsi dei frutti del suo operato che altrimenti sarebbero di tutti. Egli sostiene che ciascuno ha la proprietà della sua persona e attraverso “il lavoro del suo corpo e l'opera delle sue mani” compie un trasferimento di proprietà dal soggetto all'oggetto appropriandosi e “togliendo quell'oggetto dalla condizione comune in cui la natura lo ha posto, escludendo il comune diritto degli altri uomini”. Sopra queste righe il lavoro e la proprietà persero la loro funzione sociale che associava ai possedimenti degli obblighi verso la comunità³⁸. Si stesero allora le basi per sostenere che la proprietà è il luogo di eccellenza dell'efficienza mentre il comune è sinonimo di improduttivo, abbandonato, incolto.

Nel panorama europeo, tuttavia, s'incontrarono correnti differenti da quella appena

37 Scrive infatti nella sezione dedicata al *Potere politico e stato di natura*: “È questo anche uno stato di eguaglianza, in cui potere e autorità sono reciproci poiché nessuno ne ha più degli altri. Nulla invero è più evidente del fatto che creature della stessa specie e grado, indifferenziatamente nate per godere degli stessi doni della natura e usare le stesse facoltà, debbano essere fra loro eguali, senza alcuna subordinazione o soggezione, se il Signore e Padrone di esse tutte non ha manifestamente dichiarato la sua volontà di preporne una alle altre conferendole con un'evidente e chiara designazione, un indubbio diritto al dominio e alla sovranità”. (*Secondo Trattato del Governo*, LOCKE, 1690)

38 Non v'è di ciò dimostrazione più chiara di quella offerta da diversi popoli d'America, ricchi di terra e poveri di tutti i beni della sussistenza. La natura ha donato loro non meno generosamente che ad altri popoli la materia prima della ricchezza, cioè un suolo fertile, capace di produrre in abbondanza tutto ciò che può servire per il cibo, il vestiario e il piacere; ma, in quella terra, non essendo messa a frutto dal lavoro, essi non hanno la centesima parte dei beni di cui noi godiamo; e il sovrano d'un ampio e fertile territorio mangia, alloggia e veste peggio d'un bracciante inglese. 44. Da ciò è evidente che, per quanto le cose della natura fossero concesse in comune, l'uomo, essendo padrone di se stesso e proprietario della propria persona e delle azioni e del lavoro di essa, recava già in sé il grande fondamento della proprietà, e ciò che costituiva la maggior parte di quanto egli usò per la propria sussistenza e il proprio benessere, una volta che l'invenzione e le arti ebbero migliorato i mezzi del vivere, era assolutamente suo e non apparteneva in comune ad altri. (*Secondo Trattato del Governo*, LOCKE, 1690).

descritta. Ad esempio, Thomas Moore in *Città Reale* (primo volume dell'opera "Utopia", 1516) descriveva la situazione politica ed economica dell'Inghilterra ritenendo assurda ed illegittima la sanzione di pena capitale per il furto, reato aumentato con l'introduzione del sistema delle enclosures. Egli riteneva che la proprietà privata fosse da abolire e che fosse possibile ripartire i beni in maniera eguale, come accade in *Città Perfetta* (secondo volume dell'opera) dove descrive l'utopia. Infatti, nell'isola immaginata da Moore, la proprietà privata è vietata per legge e la terra deve essere coltivata a turno da ciascun cittadino. Anche il filosofo anarchico Pierre-Joseph Proudhon nel 1840 provocatoriamente s'interrogava sulla natura del capitalismo scrivendo: *Cos'è la proprietà? E' un furto*. Egli sosteneva che l'appropriazione privata era nata dalla violenza giustificata da un primitivo elemento di illiceità. Ancora brillantemente Marx nel 1867 con "Il Capitale" criticava il pensiero capitalistico dominante e nel primo capitolo *L'accumulazione originaria* indagò sulle determinanti che permisero il passaggio da un'economia rurale ad un'economia industriale-capitalista. Dissenziente verso la posizione degli economisti liberisti, che vedevano l'accumulazione primitiva come frutto del lavoro e del risparmio degli imprenditori, ritenne invece che essa derivasse dalla separazione dei produttori diretti, trasformati in operai salariati, dai mezzi di produzione che, concentrati nelle mani dei grandi proprietari, si trasformavano in capitale. Il processo di accumulazione primitiva che ebbe inizio in Inghilterra con l'appropriazione dei commons³⁹ crebbe notevolmente con l'instaurazione di un regime parlamentare che interpretava meglio le esigenze della borghesia. Infatti attraverso gli *Enclosures Acts*, approvati tra il 1660 e il 1830, ai poveri delle campagne venne negato l'accesso ai campi comuni (common lands) e ai campi aperti (open filds), di proprietà privata nel periodo di semina e raccolta e lasciati ai poveri durante i restanti periodi dell'anno. La formazione di grandi aziende agricole sostituì il sistema di produzione locale diversificato, costituito da produzioni di sussidiarietà, con un sistema di monocultura che provocò l'impoverimento di una rilevante quantità di contadini non proprietari abitanti

39 In Inghilterra prima della rivoluzione industriale i "commons" erano i terreni comuni a prevalente uso agricolo. Ogni nucleo familiare aveva il suo appezzamento, ma i diritti su di esso erano stabiliti dalla consuetudine più che dai titoli legali e lo stesso valeva per l'accesso ai territori su cui cacciare, fare provviste di foraggio e pascolare gli animali. Nell'esperienza inglese si è parlato di open filds mentre nell'esperienza storica italiana queste proprietà furono definite "usi civici".

nelle terre comuni e di piccoli proprietari incapaci di competere con le grandi unità produttive. Questa massa di popolazione povera andò a soddisfare la crescente domanda di manodopera salariata delle stesse aziende agrarie capitalistiche e, a partire dal tardo Settecento, della nascente industria tessile di lavorazione della lana.

Una storia simile si compì durante l'età moderna nelle campagne di altri paesi europei e in Italia dove il processo di privatizzazione aveva spossessato dalle terre molti contadini favorendo l'accumulazione privata del capitale da parte dei più ricchi. Ciononostante, alcune forme di collettivismo nell'uso dei beni comuni come la terra, i pascoli, le sorgenti d'acqua, i fiumi e le lagune sono ancora molto radicate soprattutto nei Paesi del Sud del mondo lasciando trovando qualche applicazione in Europa dove esempi del genere vengono denominati *usi civici*.

In tutta Italia tuttora persistono alcune forme di proprietà collettive come le *partecipanze*, vive dal Medioevo ad oggi in Emilia e nel Polesine, le *comunanze agrarie* in Umbria e nelle Marche e, nell'arco alpino, le *consorterie valdostane*, le *magnifiche comunità*, come quella di Fiemme, e tante altre. Come scrisse P. Grossi, se molti usi civici sono ancora “restati intatti fino a noi malgrado l'accanita persecuzione subita dal Settecento in poi, è perché, con altrettanto accanimento, sono stati sempre difesi dalle popolazioni come parte integrante e profonda del loro costume di vita, strettamente legata alla fisionomia della stessa comunità”⁴⁰.

3. I beni comuni nell'economia e nel diritto

Questo breve excursus di carattere storico-filosofico non esaurisce le argomentazioni su cui si fondano le tesi privatistiche o pubblicistiche e risulta ora necessario sviluppare il tema connesso al concetto di “bene comune”, un modello oltre la proprietà. Il processo di enclosures ha cambiato il paradigma del collettivismo sviluppandosi sia nel senso letterale del termine, sia nella teoria filosofica ed economica, sia nell'ambito giuridico-istituzionale e soprattutto insediandosi nella cultura della società. Il diritto moderno ha registrato tali cambiamenti e li ha tradotti in forza di legge⁴¹.

40 GROSSI P., *Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 2008

41 GROSSI P., 1977 “Diciamolo pure: se v'è un assetto repellente per la limpida e monodica cultura giuridica ottocentesca, questo è precisamente la proprietà collettiva nelle sue svariate

Osserveremo nel prossimo paragrafo, le teorie economiche che maggiormente hanno influenzato il tema dei commons e negli anni hanno legittimato espropriazioni e spossessamenti, dalla *Tragedia dei comuni* di Hardin al *Dilemma del prigioniero* nella teoria dei giochi.

Di contro analizzeremo le importanti riflessioni sui beni collettivi di Elinor Ostrom, prima donna a vincere il premio Nobel per l'Economia nel 2009 “for her analyses of economic governance, especially the commons”.

Infine, percorreremo il campo giuridico attraverso un'analisi storica della proprietà nel contesto italiano in relazione alla *publica utilitas* e ai beni comuni, ispirata dalla trattazione di Paolo Grossi.

E' molto difficile e può essere fuorviante voler incastrare il concetto di bene comune in una precisa definizione. Esso infatti può assumere diverse sfumature: da una parte risultare dilatato fino ad essere usato correntemente per indicare beni e servizi a cui tutti dovrebbero poter accedere (cibo, acqua, farmaci, energia, salute); nello stesso tempo restringersi, tanto da far passare in secondo piano i beni comuni naturali. E' tuttavia importante ricercare i tratti distintivi che questa categoria di beni generalmente assume e capire perché essa possa diventare utile se riproposta in maniera adeguata nella realtà attuale. Perciò, nelle argomentazioni successive il ragionamento sul soddisfacimento dei diritti fondamentali attraverso l'accesso e la “gestione aperta” dei beni comuni si distaccherà dalle esperienze presentate dalla Ostrom, anche se la sua teoria verrà interiorizzata perché conferma il successo di esperienze collettive efficaci e lungimiranti, in cui gli individualismi non hanno prevalso portando alla tragedia.

Il tema dei commons è contraddistinto da un'estrema eterogeneità delle situazioni in cui il sintagma è usato: si parla come bene comune di acqua e ambiente, di sapere, di conoscenza, ma anche di sanità, di università, persino di lavoro e da ultimo di democrazia come bene comune. Per cercare di entrare nel dettaglio seguiremo le pronunce delle personalità che più hanno contribuito in ambito economico e giuridico allo studio sui comuni.

forme; diciamolo meglio: ogni assetto comunitario e comunistico che venisse ad inquinare il rapporto direttamente e immediatamente sovrano fra un soggetto e un bene”.

3.1 Classificazione dei beni secondo la teoria economica

La teoria economica suddivide i beni in quattro categorie: beni pubblici, beni privati, beni tariffabili e beni comuni. I caratteri essenziali che distinguono i diversi tipi di beni sono: il *principio di escludibilità* e il *principio di rivalità*. L'escludibilità consiste nella possibilità di impedire l'accesso al bene o alla risorsa a chi non soddisfi le condizioni richieste per avere titolo ad usarlo. Nel mercato il titolo è costituito prevalentemente dal pagamento e quindi, se c'è non escludibilità è possibile fruire del bene indipendentemente dal pagamento di un prezzo.

La rivalità, che appare un concetto meno chiaro rispetto a quello dell'escludibilità, è normalmente intesa come la condizione per la quale il maggior uso del bene (o il maggior sfruttamento della risorsa) da parte di qualcuno determina una riduzione della possibilità per altri di fruire di quel bene o di quella risorsa. La rivalità può avere conseguenze diverse sul benessere sociale e sull'efficienza a seconda che il bene o la risorsa sia rigenerabile o finito. Se la rivalità riguarda un bene o una risorsa che può essere prodotta in quantità variabili e crescenti, il consumo da parte di qualcuno implica il non consumo da parte di altri che però potranno contare sul consumo di altre unità del medesimo bene o risorsa; se, invece, il bene o la risorsa è scarsa, e quindi una volta esaurito non sarà possibile godere del bene, allora il maggiore utilizzo da parte di qualcuno corrisponderà ad un minore utilizzo da parte degli altri comportandone una diminuzione di benessere⁴².

Incrociando le caratteristiche si profilano quattro combinazioni che individuano diversi tipi di beni, come risulta dalla tabella.

Tabella : Classificazione dei beni

| | RIVALITA' bassa | RIVALITA' alta |
|--------------------------|-----------------|----------------|
| ESCLUDIBILITA' difficile | Beni pubblici | Beni comuni |
| ESCLUDIBILITA' facile | Beni tariffari | Beni privati |

Il concetto di beni comuni, risalente dall'economista, P. Samuelson, si sviluppa partendo da quello più comprensivo di beni pubblici. In particolare, i beni pubblici

42 FRANZANI M., "I Beni comuni: questioni di efficienza e di equità", in Labsus.org, 2012.

possiedono le caratteristiche di non escludibilità e non rivalità. Classici esempi sono la giustizia e la difesa dove è chiaro che non è possibile escludere nessuno dal servizio e l'utilizzo da parte di alcuni non compromette quello degli altri; il miglioramento/peggioramento di questi servizi implica un vantaggio/svantaggio per tutti.

All'opposto, stanno i beni privati⁴³, beni solitamente prodotti e scambiati nel mercato, come i beni di consumo (vestiario, cellulari, automobili, apparecchi elettronici ecc.) che sono escludibili e rivali perché negoziati attraverso un prezzo di mercato (a riprova del carattere esclusivo si pensi che determinati tipi di beni si posizionano nel mercato per essere venduti solo a certe categorie di persone: ad esempio i beni di lusso per coloro che hanno un salario elevato).

Tuttavia, nella maggior parte dei casi le categorie di beni possiedono solo una delle due caratteristiche citate o le possiedono entrambe in maniera limitata. Si tratta dei *beni misti*, tra i quali rileviamo innanzitutto i beni tariffabili che sono non rivali ma possono essere escludibili; ad esempio, l'autostrada il cui uso è, nei limiti della congestione, non rivale ma escludibile da una tariffa, in questo caso il pedaggio.

Infine, beni rivali ma difficilmente escludibili sono i beni o risorse comuni; il consumo di un bene da parte di un individuo preclude (nel caso di risorse finite) o limita (nel caso di risorse rigenerabili) il consumo del medesimo bene da parte di altri ma è molto difficile evitare che chi lo desidera possa usufruirne. I common goods rappresentano beni (*flussi* derivanti da uno *stock* di risorsa) il cui consumo è aperto a tutti ma il cui stock viene progressivamente ridotto a causa della rivalità nel consumo “il pesce pescato da un battello non è lì per qualcun altro, l'acqua utilizzata sui campi di un agricoltore non può essere utilizzata sul campo di qualcun altro. Pertanto le unità di risorse non vengono usate congiuntamente, ma il sistema di risorse è soggetto all'uso congiunto”⁴⁴.

Ciò che distingue i beni comuni dai beni pubblici è la loro “titolarità diffusa”,

43 E' proposta in letteratura un'ulteriore differenza tra il concetto di bene e merce (vedi G.NEBBIA e G.RICOVERI *Beni comuni vs merci*, Jaca book, 2010). Non sono inclusi nella categoria di 'beni' tutti quegli oggetti la cui produzione, scambio e consumo provocano un danno ambientale. Si preferisce assegnare il nome 'merci' per intendere un oggetto o un servizio che non è socialmente desiderabile.

44 OSTROM, *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006.

ovvero la possibilità che appartengano non solo a persone pubbliche ma anche a privati. Nonostante ciò, esiste una differenza in termini di utilizzo che differenzia i beni pubblici dai beni comuni e questi dai beni privati, pur condividendo alcune caratteristiche con entrambi i tipi di bene. Beni comuni e beni pubblici condividono la caratteristica per cui non è possibile escludere nessuno dalla loro utilizzazione. Si differenziano in quanto l'uso di un bene pubblico non ha conseguenze sull'ammontare e sulla disponibilità dello stesso bene a favore di un altro utilizzatore, mentre lo sfruttamento di un bene comune riduce, tanto o poco, la possibilità di consumo da parte di altri individui. In questo senso i beni comuni sono beni sottraibili e gli utilizzatori sono rivali.

Così, i beni comuni condividono, con i beni pubblici, la difficoltà di escludere tutti gli attori dal loro uso e, con i beni privati, la forte concorrenza nel consumo che minaccia la consistenza stessa del bene se non si trovano regole condivise.

Interessante è l'analisi che apporta un distinguo tra le caratteristiche intrinseche del bene e i diritti di proprietà che esistono sul bene, quindi tra il carattere di escludibilità e l'esclusione determinata legislativamente da un diritto di proprietà.

La tabella che segue illustra le possibili combinazioni del ragionamento:

| | ESCLUDIBILE | NON ESCLUDIBILE |
|-------------|---------------------------------|----------------------------------|
| ESCLUSO | Bene privato | Ipotesi impossibile |
| NON ESCLUSO | Bene privato a proprietà comune | Bene pubblico a proprietà comune |

Come si evince dalla tabella si può avere “non esclusione” in presenza di beni privati e ovviamente di beni pubblici. In questo caso, la non esclusione esiste per effetto dell'attribuzione dei *diritti di proprietà comune*, indipendentemente dalle caratteristiche tecniche dei beni. L'attenzione è sui beni escludibili: attraverso l'assegnazione dei diritti di proprietà è possibile scegliere di renderli disponibili o meno.

In merito ai beni comuni, un buon punto di partenza per tentare una loro identificazione è la distinzione operata da N. Carestiato⁴⁵, alla quale, per

⁴⁵ CARESTIATO N., *Beni comuni e proprietà collettiva come attori territoriali per lo sviluppo locale*, Tesi di dottorato in Uomo e Ambiente, Università degli studi di Padova, Dipartimento di Geografia, 2008.

completezza, può essere associata un'ulteriore categoria, proposta dall'analisi di Marella.

Si possono distinguere almeno quattro gruppi di beni comuni:

A. i beni comuni tradizionali che una determinata comunità gode per diritto consuetudinario (prati, pascoli, boschi, aree di pesca ecc.)⁴⁶;

B. i beni comuni globali, quali aria, acqua e foreste, la biodiversità, gli oceani, lo spazio, le risorse non rinnovabili (combustibili fossili come il petrolio ecc.);

C. i new commons, individuabili nella cultura, le conoscenze tradizionali, le vie di comunicazione (dalle autostrade alla rete Internet), i parcheggi e le aree verdi in città, i servizi pubblici di acqua, luce, trasporti, le case popolari, la sanità e la scuola, il diritto alla sicurezza e alla pace.

D. i servizi pubblici, forniti dai governi in risposta ai bisogni essenziali dei cittadini, quali l'erogazione di acqua, la luce, il sistema dei trasporti, la sanità, la sicurezza alimentare e sociale⁴⁷.

Tali beni, o risorse, possono essere distinti in beni comuni di sussistenza, elencati alle lettere A e B, e in beni comuni sociali, indicati alle lettere C e D. Dai beni naturali ai beni sociali, dai beni locali ai beni globali, la loro distinzione dalle altre categorie di beni dipende dallo sviluppo che il concetto di bene comune ha avuto nella storia, che a sua volta deriva dalla capacità dell'uomo di pensare il "bene" e il "comune".

3.1.1 Commons & Anticommons

Secondo l'analisi economica del diritto, quando determinati beni sono liberamente accessibili si verifica una condizione simile a quella descritta nel "dilemma del prigioniero"⁴⁸. Il dilemma del prigioniero è un caso particolare della teoria dei giochi che giustifica i problemi dell'azione collettiva, dunque anche quelli posti

46 Tali beni hanno fornito per secoli alle popolazioni europee, ma non solo, i mezzi per un'economia di sussistenza. La categoria di beni è definita più propriamente come proprietà collettiva.

47 Questa ulteriore tipologia viene proposta da MARELLA e si collega al soddisfacimento dei diritti fondamentali attraverso i beni comuni.

48 Il dilemma del prigioniero è un caso particolare della Teoria dei Giochi che rafforza le premesse di razionalità individuale dei comportamenti non cooperativi.

VARIAN H.R., *Microeconomia*, Venezia, 2009.

dalla gestione dei beni comuni. I prigionieri sono gli “attori” del gioco in cui non è ammessa comunicazione, si parla perciò di gioco non cooperativo. Nel gioco - ad un solo turno e in assenza di comunicazione - il prigioniero razionale non può che tradire. Infatti il *pay-off* (il risultato che rappresenta i benefici derivanti all'uno e all'altro giocatore in funzione della giocata) è più alto scegliendo di confessare, tradendo l'altro. Tale situazione di equilibrio è definita Pareto-inefficiente perché pur essendo quella razionale non rappresenta la migliore delle situazioni possibili. Se solo i prigionieri potessero coordinare le loro azioni, se ognuno potesse fidarsi dell'altro, potrebbero cooperare (non confessando) e guadagnarci entrambi.

L'impossibilità di creare una situazione di cooperazione fra individui per tutelare un interesse comune mosse anche il fortunato articolo *The tragedy of the commons* di G. Hardin, pubblicato nel 1968 dalla rivista “Science”, che per le sue tesi ha profondamente segnato l'approccio economico, sociale e giurisprudenziale sui commons.

Egli - biologo attento al problema della sovrappopolazione - invocando la metafora della tragedia, sosteneva che la proprietà indivisa di beni comuni spinge inevitabilmente ciascuno degli aventi titolo a goderne, nel proprio interesse, senza limiti innescando un sovraconsumo che finisce con il dilapidare le risorse, fino a renderle insufficienti per la comunità che le possiede. Afferma che “un regime di risorse comuni è giustificabile solo in condizioni di bassa densità di popolazione”⁴⁹.

49 Tratto da <http://bfp.sp.unipi.it> Bollettino telematico di filosofia politica, “La tragedia dei beni comuni”, a cura di COCCOLI.

“La tragedia dei beni comuni si svolge nel seguente modo. Immaginate un pascolo aperto a tutti. C'è da presumere che ciascun pastore cercherà di far stare quanto più bestiame possibile su questo bene comune. Una simile sistemazione può funzionare in modo ragionevolmente soddisfacente per secoli, perché guerre tra tribù, cacciatori di frodo e malattie mantengono il numero sia di uomini che di animali ben al di sotto della capacità di carico del terreno. Alla fine, tuttavia, arriva il giorno della resa dei conti, il giorno cioè in cui l'obiettivo della stabilità sociale, a lungo ricercato, diventa realtà. A questo punto, la logica intrinseca ai beni comuni sfocia spietatamente in tragedia. In quanto essere razionale, ciascun pastore cercherà di massimizzare il proprio profitto. Esplicitamente o implicitamente, più o meno inconsciamente, egli si domanda: “Che utilità mi viene dall'aggiungere un altro animale al mio gregge?”. Questa utilità ha una componente negativa e una positiva.

1. La componente positiva è funzione dell'incremento del gregge di un animale. Poiché il pastore tiene per sé tutto il ricavo della vendita dell'animale aggiuntivo, l'utilità positiva è all'incirca +1.
2. La componente negativa è funzione dell'eccessivo carico aggiuntivo che viene a gravare sul pascolo a causa dell'animale in più. Tuttavia, poiché gli effetti del carico aggiuntivo sono condivisi da tutti i pastori, l'utilità negativa per ogni singolo pastore che decida di aggiungere un capo di bestiame al suo gregge è solo una frazione di -1.

Sommando le due componenti parziali, il pastore razionale concluderà che per lui l'unico comportamento

Hardin, si esprime anche riguardo l'ambiente naturale, l'inquinamento e le esternalità negative, ammettendo che su questo tema un intervento privato non può dare una risposta soddisfacente: “il proprietario di una fabbrica costruita sulla riva di un fiume - i cui possedimenti si estendono anche al fiume - spesso ha difficoltà a capire come non sia suo diritto naturale quello di inquinare le acque che gli scorrono davanti”. Ipotizzò anche dei rimedi al problema suggerendo “leggi coercitive o espedienti fiscali” che rendessero più economico per il potenziale inquinatore trattare i propri rifiuti inquinanti piuttosto che scaricarli nell'ambiente.

Secondo Hardin, occorre ridefinire la responsabilità connettendola strettamente a una regolazione pubblica dell'uso delle risorse. Il controllo esterno di un “Leviatano” come unica via per evitare la tragedia porta all'idea di porre sotto il controllo dei governi centrali la maggior parte delle risorse naturali (un'idea che lo ha portato anche ad affermare la necessità di governi militari per fronteggiare i problemi ambientali o a soluzioni meno drastiche, che sollecitano l'intervento di agenzie pubbliche o autorità internazionali).

Questo articolo, apre la strada alla riflessione sulla capacità dell'uomo di affrontare la questione delle risorse collettive. Da cui si è venuta a sviluppare la *teoria convenzionale dei beni collettivi*, basata sul presupposto che gli individui, messi di fronte al dilemma, che deriva dall'esternalità creata dalle azioni di ciascuno, facciano calcoli a breve termine per trovare soluzioni più vantaggiose per il proprio interesse immediato, incapaci di trovare un modo per trarre beneficio da un bene collettivo.

La Tragedia dei Comuni ancora oggi è alla base di molte analisi economiche e di politiche pubbliche. Secondo Napolitano,⁵⁰ l'analisi di Hardin trovò una risposta

sensato da seguire sarà quello di aggiungere un altro animale al suo gregge. E poi un altro; e un altro ancora... Ma alla medesima conclusione giungono ciascuno e tutti i pastori razionali che condividono un bene comune. In ciò sta la tragedia. Ogni uomo è rinchiuso in un sistema che lo costringe ad aumentare senza limiti il proprio gregge – in un mondo che è limitato. La rovina è il destino verso cui si precipitano tutti gli uomini, ciascuno perseguendo il suo massimo interesse in una società che crede nel lasciare i beni comuni alla libera iniziativa. La libera iniziativa nella gestione di un bene comune porta rovina a tutti”.

50 “La tragedia si determina ogni volta che il libero sfruttamento dei beni collettivi genera fenomeni di sovraconsumo che conducono al deperimento delle risorse. Di qui la necessità di limitare il libero accesso e lo sfruttamento indiscriminato delle risorse”.

NAPOLITANO G., *I beni pubblici e le «tragedie dell'interesse comune»*. Intervento al Convegno dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Analisi economica e diritto amministrativo, Venezia, 28-29 settembre 2006.

nella giurisprudenza tramite gli strumenti interventisti di *command and control*, *proprietà pubblica* e *regolamentazione amministrativa*. Infatti, l'affermazione che una supervisione esterna sia necessaria per evitare le tragedie dei beni collettivi, porta a raccomandare che i governi centrali controllino la gran parte dei sistemi di risorse naturali.

Altri, negli ultimi decenni del Novecento, sostennero invece che il ruolo dello Stato dovesse essere unicamente quello di parcellizzare i diritti di proprietà su risorse ben definite agli individui interessati. Pionieri, nel sostenere la potente efficacia della privatizzazione per gestire le risorse comuni, furono gli studenti e i professori della *Chicago School*, culla del liberismo economico. Tali assunzioni, influenzarono e caratterizzarono le politiche economiche del FMI e dei governi di [Reagan](#) e [Thatcher](#). I pubblici poteri dovevano rinunciare a qualsiasi funzione gestoria e programmatica, il loro unico compito era di definire in modo chiaro e univoco il regime dei diritti proprietari sui beni e rimettere l'allocazione delle risorse ai meccanismi del mercato. Su questi fondamenti si costituì la privatizzazione delle foreste e persino degli oceani⁵¹.

Nel 1998, un saggio di Heller⁵² ha rovesciato la prospettiva ponendo la questione sulla *Tragedy of Anticommons* ovvero sulla tragedia che una molteplicità di diritti di proprietà sui beni di vocazione comune determinava un uso inefficiente della risorsa, dovuto ad un suo sottoconsumo. Associando a questa conclusione le teorie appena esposte ne risulta un solo equilibrio: l'unica soluzione virtuosa è la proprietà privata concentrata in poche mani.

E' chiaro che il riferimento antropologico-teorico su cui si fondano queste assunzioni è *l'homo economicus* della teoria neoclassica, colui che razionalmente massimizza la propria utilità esclusivamente per la cura dei propri interessi individuali.

Anche M. Olson sostiene la tragedia in riferimento all'uso di una risorsa comune. Egli, presuppone che l'azione collettiva dei membri del gruppo interessato alla

51 Per approfondire il tema vedi KLEIN N. , *Shock Economy*, 2008.

52 HELLER M. A. , *The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets*, Harvard Law Review, 1998.

risorsa non sia mai collegiale, gli individui si comporteranno in modo opportunistico, facendo prevalere l'interesse individuale su quello collettivo⁵³.

3.1.2 L'alternativa proposta da Elinor Ostrom

“Molte prescrizioni politiche sono niente più che metafore. Sia i sostenitori del centralismo sia i privatizzatori, spesso sostengono istituzioni ipersemplicate, modelli ideali che, paradossalmente, sono istituzioni quasi prive di istituzioni”.

E. Ostrom

La cosiddetta “terza via” di Elinor Ostrom si propone come una reale alternativa alle teorie finora analizzate. I lavori della Ostrom (inizialmente svolti insieme al marito Vincent, cultore del modello politico-costituzionale degli Stati Uniti) furono compiuti in parte in Italia negli anni della Fondazione A.Olivetti e culminarono in *Governing the commons*, pubblicato nel 1990 e Premio Nobel per l'economia nel 2009. Il lavoro “in realtà arriva nel momento in cui il filone di pensiero sul tema dei commons afferma tutta la sua centralità all'incrocio fra economia sostenibile ed economia della conoscenza”⁵⁴. Lo studio fu mosso sia da una forte spinta etico-politica, sia da una critica in chiave di metodo induttivo ed empirico che vede nei commons, proprio nell'accezione di proprietà collettiva della terra, una via di fuga dai modelli che riconducono all'alternativa secca fra gestione statale o privatizzazione. Ostrom analizza e contesta alla radice tale impianto, evidenziandone le falle metodologiche e dimostrandone deboli le conclusioni. Uno dei suoi meriti principali, sicuramente alla base del riconoscimento del Nobel, è che la sua critica si svolge all'interno del paradigma dominante, utilizzando strumenti e metodi in maniera rigorosa, per giungere a risultati opposti. La critica è che, in realtà, ciò Hardin definisce “commons” non sono *risorse comuni*, bensì *risorse in libero accesso*. Non è una differenza di poco conto: i commons sono risorse collettive appropriate e gestite da un gruppo

53 “Se un certo numero di individui ha un interesse comune o collettivo (...), un'azione individuale anche se organizzata non riuscirà affatto a favorire tale interesse comune o non riuscirà a favorirlo adeguatamente” OLSON M., *La logica dell'azione collettiva: i beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Milano, 1983, p.7.

54 RISTUCCIA S., Presidente del Consiglio Italiano per le Scienze sociali, lavora a stretto contatto con la Ostrom e traduce in italiano la sua opera *Governing the commons* in *Governare i beni collettivi*.

definito che rispetta determinati diritti e doveri, in cui il libero accesso, attraverso un più o meno sfrenato free riding⁵⁵, è un'eccezione.

L'importanza del suo lavoro si dimostra anche per la valenza di studio empirico. Sono stati presi in esame 15 casi inerenti una risorsa collettiva individuata su un piccolo territorio e tale da coinvolgere una popolazione da 50 ad un massimo di 15.000 persone, dipendente in gran misura da essa in quanto fonte di guadagni economici (ad esempio zone di pesca costiere, zone di pascolo, bacini d'acqua sotterranei, sistemi di irrigazione, foreste comuni).

Nel primo capitolo è presentata l'esperienza dell'*area ittica di Alanya* in Turchia, il cui uso è governato da regole molto precise sottoposte a continua verifica in ragione dei fattori interni ed esterni che incidono nel tempo su quelle risorse. Il caso di Alanya fornisce un positivo esempio di un sistema di proprietà comune autogovernato, in cui le regole sono state ideate e modificate dai partecipanti stessi e che sono anche sorvegliate e fatte applicare da loro⁵⁶. Questione cruciale in tal senso diviene l'organizzazione dell'autogoverno e l'azione collettiva già introdotta teoricamente da Olson.

Sulla totalità delle esperienze presentate dalla Ostrom solo sette possono definirsi dei successi. Ciò testimonia le difficoltà dell'azione collettiva e la mancanza di conoscenza tra i commoners dei benefici della gestione collettiva nelle scelte di governance. Nel proseguimento dei suoi studi ella si interrogava sulle motivazioni che possono portare al successo e all'insuccesso delle diverse esperienze analizzate, ampliando la sua analisi verso le scienze sociali ed antropologiche. Individuò principalmente che i problemi possono derivare da *fattori interni* al

55 *Free rider* è colui che non sostiene costi per l'uso/beneficio del bene pubblico a scapito della collettività. Letteralmente "chi sale in bus senza pagare il biglietto".

56 Dopo quasi un decennio di tentativi sperimentali, le regole adottate dai pescatori furono le seguenti:

- nel mese di settembre di ogni anno veniva stilato un elenco dei pescatori ammessi a operare nell'area, che comprendeva tutti i pescatori muniti di licenza di Alanya a prescindere dall'appartenza alla cooperativa;
- all'interno dell'area di pesca tutti i punti di pesca utilizzabili erano censiti in un elenco. Questi punti avevano dimensioni tali da non impedire ai banchi di pesci, una volta calate le reti, di spostarsi in aree di pesca adiacenti;
- l'assegnazione dei punti di pesca, era in vigore da settembre a maggio;
- a settembre ai pescatori ammessi a partecipare al "sistema" veniva assegnato a sorte il diritto di pesca nei punti precedentemente censiti;
- da settembre a gennaio i pescatori ogni giorno si spostavano in direzione est verso il luogo successivo. Dopo il mese di gennaio si spostavano verso ovest. Ciò garantiva ai pescatori pari opportunità di incontrare la popolazione ittica migrante (Berkes 1986).

gruppo, come l'incapacità di comunicare, di sviluppare relazioni di fiducia, e/o da *fattori esterni*, quali poca autonomia per cambiare la situazione, impedimenti da parte di autorità esterne indifferenti o che traggono dei vantaggi, più o meno diretti, dall'uso della risorsa.

E' possibile tuttavia, secondo l'autrice, affrontare in modo innovativo e costruttivo tali problematiche percorrendo la strada di una gestione civica del bene attraverso istituzioni di autogoverno. I commons diventano “comunanze” non solo beni ma regole d'uso dal basso⁵⁷ contraddistinti dalla presenza di nuove ed antiche forme di empowerment⁵⁸ delle comunità di utenti (*appropriators*) di risorse collettive. Non solo, Ostrom dimostra che nelle condizioni di informazione asimmetrica⁵⁹ e incompleta tipiche delle risorse naturali di sfruttamento comune la somma del costo di acquisizione delle informazioni necessario a definire un sistema di regole d'uso, del costo di monitoraggio degli individui che tali risorse usano e del costo dell'azione punitiva nei confronti dei trasgressori, sia spesso inferiore a quella dei costi in cui si incorrerebbe in situazioni regolamentate eterodirette come la privatizzazione ad uso comune o l'imposizione dall'alto di legislazione volta a proteggere la risorsa naturale oggetto di sfruttamento al fine di regolarne l'uso.

E' contraria al generalizzato approccio di cambiamento istituzionale da imposizione esterna, sia di privatizzazione sia di centralizzazione, e sostiene che esistano *molte soluzioni per far fronte a molti diversi problemi*.

Confrontando i diversi esiti dei casi studio affrontati, Ostrom, svolge una valutazione della validità dei principi progettuali proposti, indicando quali tra questi principi caratterizzano i sistemi di successo, per lo più corrispondenti a sistemi locali di piccole dimensioni, aggiungendone un ottavo individuato

57“Non si tratta solo di ciò che in altri tempi sarebbe stato descritto come la possibilità di autogestione delle risorse locali, in questo caso risorse naturali di uso comune, ma anche come la ben più importante opportunità di definire autonomamente le regole fondamentali di uso-appropriazione del bene comune”.RISTUCCIA C. A , Saggio Introduttivo di *Governare i beni collettivi*.

58 Il termine 'empowerment', coniato dal movimento femminista e dagli studi di genere, indica la capacità di un soggetto di contare, perché ha acquisito la consapevolezza della sua identità e forza, ottenendone il riconoscimento da parte degli altri soggetti. RICOVERI G., *Beni comuni vs merci*, Milano 2010.

59 *Informazione asimmetrica*: situazione in cui due soggetti non possiedono lo stesso bagaglio informativo su una data situazione, per cui un soggetto risulta sempre svantaggiato.

attraverso l'analisi dei casi relativi a contesti più ampi e complessi.

1. Chiara definizione dei confini

Gli individui o le famiglie che possiedono diritti collettivi su una data risorsa devono essere chiaramente definiti (determinazione dei “proprietari”), da cui deriva la necessità dell'introduzione di un meccanismo di esclusione dalla sua utilizzazione. Anche i confini fisici ed ecologici della risorsa devono essere chiaramente definiti (censimento dei beni), così come le modalità d'uso e prelievo della stessa.

2. Congruenza tra le regole di appropriazione, fornitura e condizioni locali

Le regole di appropriazione (sfruttamento) della risorsa che limitano i tempi, i luoghi, i metodi e/o la quantità di unità di risorsa sono legate agli attributi specifici della risorsa e alle condizioni locali che richiedono lavoro, materiali e/o denaro.

3. Metodi di decisione collettiva

Gli individui interessati dall'applicazione devono essere in grado di partecipare alla definizione delle decisioni. Essi, infatti, sono i diretti interessati all'interazione con la risorsa e possiedono il corpus di conoscenze pratiche necessarie per adattare al meglio le disposizioni alle condizioni reali del sistema.

4. Controllo

Coloro che controllano le condizioni d'uso della risorsa e il comportamento degli appropriatori, devono rispondere al gruppo degli appropriatori o sono parte del gruppo stesso. La responsabilità di fronte al gruppo è fondamentale, in sua assenza il problema della supervisione non potrebbe che risolversi con l'intervento di un'autorità esterna. Nella maggior parte dei casi di risorse collettive gestite con successo il monitoraggio avviene tramite il controllo reciproco tra gli utilizzatori, riducendo così quasi a zero i costi relativi.

5. Sanzioni progressive

Gli appropriatori che violano le regole possono ricevere delle sanzioni che possono variare a seconda della gravità e del contesto della violazione. Le sanzioni vengono applicate dal gruppo degli appropriatori, dai loro incaricati o da entrambi. Le sanzioni sono indispensabili per garantire l'impegno del rispetto delle regole da parte degli utilizzatori. La loro progressione è utile per distinguere

tra violazioni occasionali (più o meno involontarie) o di lieve entità, che non provocano cioè danni gravi alla risorsa, e trasgressioni sistematiche in grado di mettere in pericolo la risorsa e le basi stesse delle relazioni di fiducia e di reciprocità tra gli utilizzatori.

6. Meccanismi di risoluzione dei conflitti

Il controllo del rispetto delle regole svolto dagli appropriatori o dai loro diretti incaricati ha il vantaggio del rapido accesso agli ambiti locali, garantendo un rapido intervento in caso di violazione. Dato un inevitabile grado di ambiguità delle regole, la presenza di meccanismi in grado di giudicare con costi ridotti che cosa costituisca un'infrazione è indispensabile per evitare la nascita di conflitti disgreganti all'interno del gruppo degli utilizzatori.

7. Minimo riconoscimento del diritto di auto-organizzarsi

Il diritto degli appropriatori di predisporre le proprie istituzioni non deve essere contestabile da autorità governative esterne (situazione preferibile è che esse offrano una legittimazione ufficiale alle regole da esso stabilite).

8. Organizzazioni articolate su più livelli (sistemi più complessi)

Nel caso di risorse facenti parte di sistemi più estesi e complessi è opportuno che tutte le attività legate allo sfruttamento, al mantenimento, al monitoraggio, al sanzionamento e alla risoluzione di conflitti siano strutturate su livelli molteplici e successivi, in modo che ciascun problema possa essere affrontato alla scala più opportuna. I diversi sistemi di regole dovranno comunque essere coerenti tra loro e, possibilmente, organizzati in base a criteri di sussidiarietà⁶⁰.

Colpisce e insegna l'umiltà che traspira dalle pagine di *Governing the commons* dove Ostrom precisa che il lavoro portato avanti da lei e dal suo gruppo di ricerca dovrà continuare e migliorarsi. Questo approccio dovrebbe essere di monito per chiunque abbia l'ambizione di proporre 'ricette' di politica economica che segnano più o meno direttamente le sorti di migliaia di persone.

60 CARESTIATO N. , p. 55.

3.2 I beni comuni dal diritto romano alla Costituzione italiana

*“Questi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni:
è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine
sociale, che inosservato, discese da remotissimi secoli sino a noi”*

C. Cattaneo

Durante l'Ottocento e il Novecento nell'Europa occidentale si era affermato un pensiero volto alla soppressione dei vincoli e delle istituzioni comunitarie a favore di forze sociali e politiche progressiste e modernizzatrici, espressione dell'ormai affermata classe borghese. Anche il pensiero giuridico *mainstream* si spese per giustificare e legittimare la forma proprietaria individualista abolendo “quell'impiego arretrato e improduttivo implicito nel possesso comune”⁶¹. In questo contesto s'inserisce magistralmente il “ribelle” testo di Paolo Grossi “Un altro modo di possedere” che si rivela come una pietra miliare nello studio storiografico e giuridico della proprietà comune in Italia.

Egli sostiene che, a partire dall'Ottocento, la giurisprudenza, condizionata da una concezione individualistica della proprietà, ha liquidato e rifiutato i beni comuni in tutte le forme e le manifestazioni. Si pone in maniera critica verso una tradizione di pensiero che rifacendosi al diritto romano afferma il carattere naturale della proprietà individuale, mettendo in luce l'esistenza di antiche forme comunitarie e collettive tuttora vigenti. Scrive infatti “sia per il tramite di un giusnaturalismo postilluministico (..) sia nell'ambito di un più appagante positivismo scienziato, il risultato è sempre e comunque l'indiscutibilità della proprietà individuale come istituto sociale, come non abdicabile punto d'arrivo del progresso storico, come valore assoluto sul piano etico-sociale; e, conseguentemente, una indisponibilità psicologica a concepire la possibilità di forme alternative o ad avviare almeno un ripensamento vigoroso del sistema delle forme di appropriazione dei beni”⁶². Attraverso una ricostruzione delle fonti tipiche della tradizione germanica egli dimostra al contrario come la proprietà collettiva sia stata la forma originaria di appropriazione del suolo.

Inoltre, soffermandosi sulla vicenda italiana, afferma l'inadeguatezza delle tesi che

61 CORONA G., *Paolo Grossi e la risposta italiana alla “tragedy of the commons”*, Bollettino di storia ambientale, 2004.

62 GROSSI P., *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977.

vedono nel diritto romano la nascita del diritto proprietario. Sostiene che la maggior parte degli Autori (tranne alcuni casi, come ad esempio Bonfante che affermava la dignità storica della proprietà collettiva alla pari di quella individuale) identificavano la proprietà privata con la proprietà romana “senza per nulla chiedersi se effettivamente la proprietà collettiva fosse mai stata considerata un istituto appartenente all'ordinamento giuridico dei Romani”. Infatti, la dottrina giuridica romana prevedeva che l'appartenenza della terra dovesse avvenire previa formazione di una comunità che su quella terra andava insediandosi; il rapporto sovranità-proprietà, tutto-parte, comunità-cittadino implicava una certa *superproprietà* della terra da parte della comunità⁶³. Per questo, il *civis*, partecipe della sovranità della comunità, in quanto parte della comunità stessa, poteva contare non solo sull'uso dell'*ager publicus populi romani* ma diventare *dominus* esercitando sul fondo gli stessi poteri sovrani *ius utendi, fruendi et abutendi* (diritto di usare, godere e distruggere). Questa visione, che vedremo poi sostenuta anche da altri autori, attesta un'originaria proprietà collettiva su quella individuale.

Procederemo ora con un breve excursus storico sui beni comuni, soffermandoci sulla vicenda italiana.

E' un romano, il giurista Marciano (*Aelius Marcianus*, 2-3 secolo d.C.) che per la prima volta esprime in modo chiaro la categoria delle *res communes omnium* (più vicina alla nostra idea di beni comuni): “*Et quidam naturali iure omnium communia sunt illa: aer, aqua profluens, et mare, et per hoc litora maris*”⁶⁴ che, come scrive Maddalena, “la romanistica moderna non è riuscita ad enucleare perché essa appare quasi come nascosta dietro la ricorrente espressione *res nullius*”⁶⁵. Secondo l'interpretazione dello storico del diritto romano P. Bonfante le *res nullius* “sono di nessuno perché appartengono a tutti”, contrariamente alla

63 “ogni occupazione di terra crea sempre, all'interno, una sorta di superproprietà della Comunità nel suo insieme, anche se la ripartizione successiva non si arresta alla semplice proprietà comunitaria e riconosce la proprietà privata”. “E' l'appropriazione fondiaria il primo imprescindibile momento nella formazione e nel consolidamento del potere sovrano (...) la collettività si costituisce politicamente in primo luogo mediante la presa di possesso di un territorio, che comporta la riserva a sé di ogni facoltà di uso e di godimento del suolo, di tal che ogni eventuale distribuzione agli individui ed ai gruppi dipende da atti di decisione sovrana, è atto sovrano” C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, Milano, 1950.

64 Marcianus libro tertio institutionum. Trad.: “Comuni a tutti per diritto naturale sono queste: l'aria, l'acqua corrente, il mare, e, di conseguenza, i lidi del mare”.

65 MADDALENA P., *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, www.federalismi.it, 2011.

logica che le *res nullius* di un mondo primitivo ed arcaico con il passaggio alla civiltà diventano *res unius*, proprietà di colui che le occupa per primo. Ciò si spiega perché nel pensiero giuridico antico non vi è alcuna difficoltà a riconoscere come soggetto la collettività o il *populus*. I riferimenti collettivi dei romani si scostano dal pensiero giuridico moderno che associa una personalità giuridica anche allo Stato, come una pura astrazione.

Nel Medioevo la connessione tra sovranità e proprietà venne meno e la proprietà venne suddivisa in *dominium eminens*, spettante al sovrano e *dominium utile*, spettante a chi ha l'uso della terra. Comunque non venne mai meno la *summa potestas*: la proprietà collettiva di aggregati di persone (Magnifiche Regole Alpine, Usi civici, Università agrarie).

Alla fine del Settecento la Rivoluzione americana e quella francese stabilirono lo statuto moderno della proprietà. La Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 espresse lo spirito del tempo. Napoleone, in Francia, si presentava come il difensore di “libertà, eguaglianza e proprietà” reinterprestando la triade rivoluzionaria. Per la prima volta la proprietà collettiva fu posta nel dimenticatoio a favore della proprietà individuale considerata un diritto naturale inviolabile. L'uomo *pleno iure* divenne il proprietario come “cittadino per eccellenza”⁶⁶.

Questa visione influenzò non di poco lo Statuto Albertino in cui “tutte le proprietà senza alcuna eccezione sono inviolabili” e il Codice civile del 1865 “la proprietà è il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti”.

Dopo la prima guerra mondiale si limitò l'assolutezza proprietaria con la Costituzione di Weimar del 1919 arrivando fino ad una sua totale repulsione con la rivoluzione sovietica del 1917, dove l'unico proprietario assoluto dei mezzi di produzione diventava lo Stato.

66 GROSSI, p. 8.

Il Codice civile del 1942, ancora vigente, dà una definizione riferita non alla cosa di cui si ha proprietà ma al soggetto proprietario ed ai limiti posti ai suoi poteri⁶⁷. Si veda, in proposito, Maddalena riguardo al regime codicistico “la proprietà privata (...) è un concetto che mira a togliere cittadinanza giuridica alla proprietà collettiva, la quale può mascheratamente rintracciarsi soltanto in quel tipo di proprietà che è definita *demaniale* e che appartiene formalmente allo Stato-persona, considerato come persona giuridica unitaria, titolare di un diritto di proprietà individuale”⁶⁸.

Il regime codicistico in ambito proprietario sta attraversando una crisi profonda perché le norme, ispirate da interessi troppo lontani da quelli odierni, generano “schemi inutili alla comprensione della realtà”⁶⁹.

Saranno gli anni successivi alla Seconda Guerra Mondiale che apriranno la strada verso una “proprietà relativizzata” sui modelli del Welfare State e di politiche redistributive di stampo Keynesiano, comparse dagli anni '30.

In tale contesto nasce la Costituzione della Repubblica che, in una prima lettura, sembrerebbe legata allo schema binario poiché l'articolo 42 dice espressamente “la proprietà è pubblica o privata”. Ma, a ben vedere, la terza dimensione emerge all'art. 43 dove si prevede in certi casi di affidare a “comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali, fonti di energia o situazioni di monopolio e abbiano carattere di preminente interesse generale”. In questo articolo si aprono i collegamenti tra servizi di particolare interesse generale e i diritti fondamentali della persona, dove i primi sono funzione del raggiungimento dei secondi. Nel linguaggio costituente questo concetto è espresso in molti altri articoli che si integrano l'uno con l'altro formando un'architettura di valori su cui l'Italia dovrebbe basarsi per progettare il

67 Art 832 c.c. “Il proprietario ha diritto di godere e di disporre in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico”.

68 MADDALENA P., *Danno pubblico ambientale*, Rimini, 1990.

69 Quello che era un canone metodologico, è divenuto mero criterio tecnico; con la conseguenza che (...) la “mancanza di un studio della realtà effettuale costituisce (...) il vizio fondamentale del nostro codice che perciò è risultato altrettanto curato dal punto di vista tecnico, quanto povero dal punto di vista dell'adeguazione del nostro diritto ad una realtà già mutata al tempo della sua emanazione e i cui mutamenti si sono venuti poi profondamente accentuando” (T. ASCARELLI). Cit in RODOTA', “Per una critica della disciplina della proprietà”, in *Il terribile diritto*, Bologna, 2013.

futuro. Si parla di proprietà in relazione ai fini di *funzione sociale, di utilità generale e di pubblico interesse*.

Si coglie nel dibattito costituente anche il preciso intento di affermare una gerarchia nella proprietà pubblica, che per alcuni era *collettiva* (demanio) mentre per altri era *proprietà cooperativa* (usi civici) e per altri ancora evocava il temuto spettro delle *collettivizzazioni* sovietiche; “si decise allora di puntare tutte le carte sul lemma più forte, quello della proprietà pubblica”⁷⁰ che tacitamente assorbiva anche il concetto di proprietà collettiva.

Di qui la conclusione che la proprietà privata non è un diritto inviolabile della persona ma esiste in quanto la legge lo riconosce e garantisce, subordinandolo allo scopo di assicurarne la funzione sociale. Come osserva l'insigne giurista Stefano Rodotà “tutto concorda nell'imporre l'esclusione del diritto di proprietà da quei diritti inviolabili dell'uomo di cui parla la Costituzione all'art. 2 che, non per niente, usa l'espressione, “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo” mentre nel caso della proprietà privata precisa che la legge “riconosce e garantisce” la proprietà privata fissandone i limiti.

Nella tabella seguente, è proposta una rassegna di articoli fondamentali per una rilettura della Costituzione come un “manifesto” a difesa dei beni comuni.

| <i>Articolo di riferimento</i> | <i>Principio sancito</i> | <i>Messaggio</i> |
|--------------------------------|---|--|
| Art.1 Cost. | (comma 2)“La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione” | Sovranità-proprietà, “il <i>Popolo</i> è il soggetto collettivo protagonista della Costituzione” |
| Art. 2 Cost. | “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. | Ha consentito di ritenere (in riferimento al danno ambientale) che l'interesse legittimo possa essere inquadrato anche nell'ambito collettivo in cui il soggetto esplica la sua personalità. La proprietà privata nella Costituzione non è un diritto inviolabile |
| Art. 3 Cost. | (comma 2) “E' compito della | Il <i>cittadino</i> è membro del popolo, |

⁷⁰ SETTIS, 2012.

| | | |
|----------------------------|---|--|
| | Repubblica rimuovere tutti gli ostacoli di carattere economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza di tutti i cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. | dunque titolare di sovranità in proprio e pro-quota, soggetto di diritti e doveri. E' necessario che i beni e le ricchezze private vengano distribuite secondo un principio di eguaglianza, siano accessibili a tutti garantendo uno sviluppo degno della persona (sancito anche dall'art. 36 “esistenza libera e dignitosa”) |
| Art Cost. 9, 32 | (art.9) tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico (art 32) tutela della salute | Sono beni comuni di rilevante interesse pubblico: l'ambiente, il paesaggio, il patrimonio storico e artistico, e in genere i beni culturali. La tutela della salute è interesse della collettività |
| Artt. Cost. 41, 42, 43, 45 | (art. 41 comma 2): utilità sociale, fini sociali (art 42 commi 2-3, art 45): funzione sociale, interesse generale (art.43): preminente interesse generale | Mirano a rendere effettiva la funzione sociale della proprietà, a perseguire l'interesse generale |
| Art. Cost. 44 | (art. 44) “Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo o di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione (..) aiuta la piccola e la media proprietà”. | Uguaglianza economica e sociale si favoriscono piccoli e medi proprietari affinché la ricchezza ricavata sia distribuita, non concentrata in poche mani. |

Il passaggio da uno Stato sociale ad uno Stato che torna lentamente ad essere relegato ai margini del sistema economico, sia attraverso deregolamentazioni sia attraverso la privatizzazione di imprese pubbliche, nei paesi occidentali è stato principalmente guidato dalla “rivolta conservatrice” operata congiuntamente da Thatcher, in Inghilterra, e Reagan, negli USA. Il liberismo economico fondato sulle teorie di molti economisti, tra cui M. Freedman, riapri la strada all'ascesa della proprietà privata.

L'economia è divenuta il metro di giudizio per definire gli stati più o meno “avanzati” e la competitività ottenuta con qualunque mezzo è il trofeo da vincere

per emergere nel mercato globalizzato.

Ma, la storia non finisce qui; la crisi economica, ambientale e sociale che stiamo vivendo ne è la prova. Nuovi conflitti metteranno in dubbio la certezza della proprietà e della ricchezza come “l'unica misura del mondo”.

La scienza giuridica italiana per i beni comuni

“Certo in una ricostruzione volutamente sistemica, che guarda non solo all'economico, ma pure al sociale, si potrebbe ritenere allargata la legittimità di interventi volti a conformare il proprietario per renderli più aderenti, o meno contraddittori, rispetto ad interessi generali particolarmente rilevanti”⁷¹.

1. Un nuovo interesse giuridico

Un modo nuovo di approcciarsi all'assetto proprietario impone di rivedere l'estensione e i confini delle tradizionali aree pubblica e privata. Non basta affermare l'esistenza di uno spazio riconosciuto come collettivo si deve prendere atto del fatto che la dimensione collettiva penetra ormai nelle altre. Questa presa di coscienza pone di fronte ad un bisogno di legittimazione “l'emergere di soggetti collettivi incide sulla posizione dei tradizionali soggetti pubblici e privati, nel senso che ai primi dev'essere data voce nei processi di decisione sull'uso delle risorse formalmente imputabili a questi ultimi”⁷². Le aree di interesse collettivo, si manifestano con domande di tutela dell'ambiente o della salute, di controllo degli investimenti industriali. La questione del controllo collettivo e diffuso è centrale incarnando la dialettica tra interessi non proprietari e base proprietaria del soggetto titolare del diritto sul bene. Tale lettura della realtà è abbracciata da una parte della giurisprudenza che in tempi recenti sta facendo i primi passi verso un riconoscimento giuridico dei beni comuni, si veda ad esempio la recente sentenza della Corte di Cassazione a proposito delle cosiddette “Valli da pesca” della laguna di Venezia⁷³.

71 RODOTA' S., *Il terribile diritto*, Bologna, 2013.

72 RODOTA' S., “Beni comuni: una strategia globale contro lo Human Devide”, in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, MARELLA, Verona, 2012.

73 Sentenza n. 3665 del 14 febbraio 2011 DEMANIO – ESTENSIONE DEL CORRELATIVO REGIME DI “GOVERNANCE” PUBBLICA AI BENI COMUNQUE CARATTERIZZATI DA UN GODIMENTO COLLETTIVO Dalla applicazione diretta (“drittwirkung”) degli artt. 2, 9 e 42 Costituzione si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del “paesaggio”, con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della “proprietà” dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca

Sarà offerta in questo capitolo una rassegna di contributi dei principali studiosi in merito ai beni pubblici e comuni. Proprio in questa direzione è orientata specificatamente la proposta di revisione codicistica dei beni pubblici effettuata dalla Commissione Rodotà, volta a fornire strumenti più idonei per garantire una tutela effettiva di questi beni. Muoveremo all'interno della disciplina, individuando gli strumenti di tutela presenti, che tenteremo di argomentare. Come è noto però il lavoro della Commissione è rimasto allo stato di bozza e non è prevedibile, almeno a breve, che diventi legge. E' da chiedersi allora se l'ordinamento sia del tutto privo di strumenti di tutela dei beni comuni, oppure se gli strumenti possano rinvenirsi nell'attuale legislazione, quali siano e quali percorsi interpretativi sia necessario compiere.

Infine, con lo scopo di analizzare i risvolti di talune esperienze fondate sul rapporto tra beni comuni e partecipazione, presenteremo il caso di Napoli, dov'è nato il primo assessorato ai beni comuni che, in via sperimentale, cerca di aprire le porte dei palazzi pubblici alla cittadinanza.

2. Strumenti attuali per la tutela dei beni comuni

Il codice civile del 1942 disciplina tre categorie di beni pubblici:

- ✦ *beni demaniali;*
- ✦ *beni del patrimonio indisponibile;*
- ✦ *beni del patrimonio disponibile.*

I primi sono beni che appartengono allo Stato (art 822 c.c.) possono appartenere anche a Provincie e Comuni, costituendo demanio pubblico (art 824). Sono beni intrinsecamente idonei a conseguire finalità pubbliche direttamente mediante il loro utilizzo. Per loro è prevista l'inalienabilità.

natura o finalizzazione, risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che – per tale loro destinazione, appunto, alla realizzazione dello Stato sociale – devono ritenersi “comuni”, prescindendo dal titolo di proprietà, risultando così recessivo l'aspetto demaniale a fronte di quello della funzionalità del bene rispetto ad interessi della collettività. (Principio enunciato a proposito delle c.d. valli da pesca della laguna di Venezia). <http://www.cortedicassazione.it>

I secondi, i beni patrimoniali, appartengono allo Stato, alle Provincie e ai Comuni (art. 826 c.c.). Si dividono in indisponibili e disponibili. Sono caratterizzati da una funzione strumentale, posto che il pubblico interesse viene a soddisfarsi attraverso l'utilità che deriva dal servizio pubblico a cui sono destinati. I beni che appartengono al patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, ad un pubblico servizio (art. 828 c.c.), e sono espressamente individuati dalla norma di legge. Infine, costituiscono il patrimonio disponibile quelle categorie residuali di beni che non sono compresi né tra quelli del demanio, né tra quelli del patrimonio indisponibile. Questi beni possono essere alienati e sono soggetti al regime privatistico; l'eventuale sfruttamento economico di questi beni è destinato a finalità di perseguimento del pubblico interesse.

Non si può ignorare che la nozione di bene pubblico deriva dalla Costituzione, “la proprietà è pubblica o privata”, e “i beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati” (art. 42). Essa sancisce la legittimità sul piano costituzionale della normazione circa la sussistenza e l'articolazione positiva di “una proprietà pubblica” accanto alla “proprietà” di diritto comune⁷⁴.

Attorno ai beni pubblici e comuni la dottrina s'interroga sulla possibilità di trovare nell'ordinamento degli efficaci strumenti che ne garantiscano un'effettiva tutela. Alcuni autori sostengono che attraverso dei percorsi interpretativi sia possibile rintracciare questa possibilità, mentre altri stanno compiendo dei tentativi di rinnovamento codicistico.

Secondo l'argomentazione di M. Olivi⁷⁵, è possibile analizzare il problema della gestione dei beni comuni distinguendo tra regime di appartenenza e regime degli usi. Egli si distacca dalla posizione di altri autori, che ritengono necessario un rinnovamento codicistico, sostenendo che gli strumenti di protezione e tutela dei beni pubblici sono già rintracciabili nell'attuale ordinamento. In sostanza, afferma che il problema non sta nelle lacune normative, ma nella interpretazione delle

74 L'espressione dottrinale “Beni pubblici (..) è l'insieme delle cose (in senso giuridico) mobili e immobili, appartenenti allo Stato o ad altro ente pubblico, ovvero ad una comunità di abitanti (..), ovvero perché destinate concretamente ad una funzione o servizio pubblico”. V. CERULLI IRELLI, “Beni Pubblici”, Torino, 1987, p. 273.

75 OLIVI M., Intervento al convegno “PER UN DIRITTO DEI BENI COMUNI”, Venezia, 21 febbraio 2013.

normative esistenti e nella gestione delle amministrazioni.

I termini della questione potrebbero così riassumersi. La disciplina codicistica si rifà alla matrice dottrinarica della proprietà pubblica, che esprime la titolarità dei poteri sulla cosa in termini di proprietà dell'ente territoriale. A garanzia della proprietà dell'ente pubblico è sancito il carattere di *inalienabilità*, in riferimento ai soli beni demaniali, mentre un *vincolo di destinazione* grava sul patrimonio indisponibile⁷⁶. A seguito delle privatizzazioni la dottrina maggioritaria⁷⁷ ritiene che la proprietà pubblica si regga fundamentalmente su due pilastri: la *riserva* - l'esclusione della possibilità di un soggetto diverso dall'ente territoriale di divenire proprietario - e la *destinazione* - l'inerenza del bene alla funzione o al servizio pubblico.

L'associazione del meccanismo della riserva e della destinazione, vincola i poteri del proprietario, assicurando al bene demaniale collettivo una tutela elevata. La separazione delle due regole può essere una buona soluzione per certi beni pubblici che rientrano tra i beni a destinazione aziendale o tra quelli a destinazione nazionale, ma non sembra adatta nel caso dei beni comuni. Ipotizzare il venir meno della riserva, ammettendo che il bene possa appartenere ad un soggetto diverso dall'ente pubblico, farebbe recuperare il “valore di scambio” del bene, e lo sottoporrebbe a logiche di mercato, se divenisse di proprietà privata.

“Questo modello non sembra utile per affrontare il tema della privatizzazione dei beni ad uso collettivo, dove la situazione di appartenenza è più simile ad una situazione di non appartenenza che ad un diritto di proprietà individuale, dove quindi la riserva non vale a garantire la titolarità di un diritto di proprietà individuale, ma a garantire che nessuno sia escluso dal godimento del bene. La riserva impedisce a chiunque di appropriarsi del bene e la destinazione impone che neppure l'ente pubblico se ne appropri a titolo di proprietà individuale”⁷⁸.

76 E' generalmente accolta l'opinione secondo la quale la distinzione tra demanio e patrimonio indisponibile ha carattere formale, ma è priva di fondamento sostanziale. “La classificazione dei beni nei due gruppi del demanio e del patrimonio indisponibile si spiega come il tentativo di risolvere problemi legati all'applicazione del codice previgente, a si è rivelata di scarso valore sia a fini sistematici sia a fini pratici. E' pur vero che il codice prevede solo con riguardo ai beni demaniali l'inalienabilità e l'autotutela amministrativa (art. 823 c.c.), mentre solo per i beni del patrimonio indisponibile statuisce che non possono essere sottratti alla loro destinazione (art 828)”. M. OLIVI, Beni pubblici, Sole 24 ore.

77 AA.VV., Titolarità pubblica a regolazione dei beni, Annuario Aipda 2003, Milano, 2004

78 OLIVI M., *Beni demaniali ad uso collettivo*, Padova, 2005, p. 295.

Attraverso questa lettura ci si può avvicinare al concetto di bene comune.

Tuttavia, il successo di questo modello richiede un importante ruolo dell'autorità amministrativa. Infatti, è l'amministrazione la titolare della funzione o del servizio che individua i beni e ne determina l'inerenza con la destinazione. Ad essa spettano la valutazione dell'ammissibilità delle proposte con la compatibilità dell'uso comune e la preoccupazione di effettuare gli interventi manutentivi sul bene.

L'autorità amministrativa, per fare questo, dovrebbe disporre di strumenti come:

- ✦ una forte competenza tecnica ed una struttura idonea alla ricerca dei dati reali in modo da garantire indipendenza di valutazione evitando la “cattura della regolazione” da parte degli operatori economici;
- ✦ una capacità di programmazione e gli strumenti anche economici per attuarla, ma allo stesso tempo un alto grado di discrezionalità, con la possibilità di un rapido adattamento delle decisioni al mutare delle situazioni;
- ✦ trasparenza delle scelte e coinvolgimento della collettività, non escludendo le proposte e le iniziative dei cittadini.

Inoltre, la sopravvivenza dei beni comuni, dipende molto da un adeguato atteggiamento culturale, diffuso e interiorizzato soprattutto dalla pubblica amministrazione, che detiene i concreti poteri decisionali.

3. La proposta della Commissione Rodotà

La Commissione presieduta dal giurista Stefano Rodotà è stata nominata con decreto del Ministro della giustizia il 14 giugno 2007, con l'incarico di redigere uno schema di disegno di legge delega per la riforma delle norme del codice civile relative ai beni comuni e pubblici. Lo scopo, era quello di riformare la disciplina codicistica dei beni pubblici, mai modificata dal 1942 sino ad oggi, nonostante l'entrata in vigore della Costituzione e le trasformazioni sociali ed economiche, nonché scientifiche e tecnologiche, intervenute da allora fino ai giorni nostri.

La Commissione ha sentito l'esigenza di:

1. rivedere la classificazione giuridica dei beni operando un'inversione concettuale rispetto alla tradizione giuridica passata ossia distinguendo i beni in base alle *utilità* che producono, sottolineando la connessione tra diritti fondamentali delle persone e beni necessari per soddisfarli;
2. innovare - alla luce dei cambiamenti economici, sociali, ambientali - la definizione di bene contenuta nell'art. 810 c.c. ricomprendendovi anche i beni immateriali, le cui utilità possono essere oggetto di diritti;
3. inserire la categoria beni comuni: “beni che non rientrano *strictu sensu* nella specie dei beni pubblici perché sono a titolarità diffusa, potendo appartenere non solo a persone pubbliche ma anche ai privati”. Tali beni soffrono di una situazione altamente critica, per problemi di scarsità e di depauperamento e per assoluta insufficienza di garanzie giuridiche. Per la loro preservazione si prevede una disciplina garantistica che ne rafforzi la tutela e ne assicuri la fruizione collettiva, compatibilmente con il loro tasso di rigenerazione. In particolare, la possibilità di una loro concessione a privati è limitata. La categoria comprende molti beni dell'attuale demanio pubblico, come: fiumi; torrenti; laghi e altre acque; l'aria; i parchi, le foreste e zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali e ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate e gli usi civici.

Per quel che riguarda propriamente i beni pubblici, appartenenti a soggetti pubblici, si è abbandonata la distinzione formalistica fra demanio e patrimonio, introducendo una partizione sostanzialistica. Si è proposto di distinguere i beni pubblici a seconda delle esigenze sostanziali che le loro utilità sono idonee a soddisfare, in tre fattispecie:

1. beni ad appartenenza pubblica necessaria, perché a “titolo di sovranità”. Sono essenziali per l'adempimento di finalità costituzionali di interesse primario come i “servizi pubblici essenziali” e pertanto sono inalienabili. Vi rientrano strade, piazze, autostrade, ferrovie, aeroporti, spiagge, acquedotti, opere di difesa nazionale;
2. beni pubblici sociali, vincolati a specifica destinazione d'uso per la soddisfazione di diritti civili e sociali, della persona. Vi rientrano

ospedali e scuole pubbliche, musei, abitazioni sociali, tribunali, reti di servizi pubblici;

3. beni pubblici fruttiferi, che appartengono a soggetti pubblici ma in regime di “proprietà privata” in quanto destinati a produrre introiti. Devono perciò essere gestiti direttamente o dati in gestione, e allo stesso tempo possono anche essere alienati⁷⁹.

Il disegno di legge presentato risulta innovativo soprattutto perché: chiarisce le categorie dei beni pubblici apportando una riforma strutturale e non contingente, idonea a recuperare una dimensione ordinata che colma le numerose lacune della realtà normativa; offre una tassonomia dei beni in base alla loro utilità sociale ed economica, cambiando l'attuale distinzione fra demanio e patrimonio indisponibile che è puramente formalistica; inoltre, inserisce la categoria dei beni comuni come “le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona”. Sono per natura beni che “valgono per il loro valore d'uso e non per quello di scambio” anche nell'interesse delle generazioni future.

Si respira una continuità tra i beni “comuni” e i beni “ad appartenenza pubblica necessaria”; per questo non risulta immediata la loro distinzione e sembra che la categoria dei beni comuni sia una categoria trasversale. Entrambi infatti sono *beni fuori commercio* e hanno un *vincolo di scopo* (finalizzati all'esercizio dei diritti costituzionali). Scrive Mattei, il vicepresidente della commissione, “il regime giuridico dei beni pubblici costituisce il fondamento economico e culturale più importante per la realizzazione del disegno di società contenuto nella Costituzione”⁸⁰.

Per il momento, le proposte della Commissione hanno incontrato il sostegno di molti comitati, associazioni e di buona parte del mondo intellettuale, ma non esiste ancora un risvolto applicativo in ambito legislativo.

E' storia dei nostri giorni quella di alcuni nomi illustri, membri della Commissione, che si riuniscono per proseguire il lavoro iniziato sei anni fa, anche se a cambiare è la collocazione: dagli uffici Ministeriali alle piazze e ai teatri che

79 Per maggiori informazioni, <http://www.giustizia.it>.

80 MATTEI U., *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011.

ospitano realtà di occupazione e di riappropriazione dei beni considerati di tutti⁸¹.

4. Contro i beni comuni

Le proposte della Commissione Rodotà, secondo Settis, sono “l'esito più avanzato della discussione di questi anni in Italia”⁸², ma rimangono per ora inascoltate a livello politico-decisionale. Anche fra coloro che maggiormente hanno contribuito a dar voce al tema dei beni comuni coesistono punti di vista discordanti che talvolta, si scostano dalle scelte operate dalla Commissione creando una notevole frammentazione teorica.

“Contro i beni comuni” è il titolo chiaramente provocatorio di un recente saggio di E.Vitale in cui viene proposta una “critica illuminista” alla particolarizzazione che caratterizza il tema dei beni comuni. Una rassegna di analisi dei vari contributi risulta importante per posare la teoria dei beni comuni su basi più solide, al fine di rendere la discussione su questo tema il più possibile lucida ed obiettiva.

La riflessione inizia esaminando “Un manifesto” di Ugo Mattei, per cui Vitale scrive “esprimo un radicale dissenso non perché non condivida le intenzioni di fondo del manifesto - ripensare la deriva che fa del mercato l'unico dio a cui erigere templi e fare sacrifici - ma perché ritengo generica, infondata e mistificatrice la proposta che tale manifesto avanza. Infatti, sotto l'aspetto di una proposta rivoluzionaria, si nasconde o meglio riaffiora, una visione del mondo premoderna, una regressione romantica al medioevo, visto letteralmente come luogo di una vita comunitaria felice ed ecologicamente equilibrata”⁸³. Una visione olistica dei beni comuni, infatti, rischia di diventare il peggior nemico interno di un costituzionalismo di diritto privato che sappia porre limiti alla pura logica del profitto. Anche Settis, in “Azione Popolare”, afferma: “la categoria dei beni comuni (...) viene ad allargarsi indefinitamente. Essa diventa in tal modo assai meno operativa, proprio perché viene contrapposta allo Stato”. Lo Stato che

81 Teatro Valle Occupato. “Prendiamo atto di una realtà, e vogliamo valorizzarla” – commenta Rodotà – “centinaia di migliaia di persone contribuiscono ad elaborare il concetto di bene comune.” <http://amisnet.org>

82 SETTIS S., *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, 2012, p. 107.

83 VITALE E., *Contro i beni comuni*, Bari, aprile 2013.

sembrerebbe essere il più pericoloso dei proprietari privati e quindi necessariamente nemico dei beni comuni. Tuttavia, sostiene Settis, per affrontare efficacemente l'intricata materia dei beni comuni è indispensabile muovere dal continuum che corre tra beni pubblici e beni comuni, tra la concezione di *Stato-persona* e *Stato-comunità*. La diffusa sfiducia nello Stato, identificato come il governo pro-tempore, non deve confondere le intenzioni dei difensori dei beni comuni che, in questa opera, devono basarsi sulla carta costitutiva della Repubblica, la nostra Costituzione.

Anche l'opera "Comune" di Hardt e Negri propone una definizione di bene comune che può essere sottoposta alle stesse critiche di Settis: "Per comune si deve intendere (...) tutto ciò che si ricava dalla produzione sociale e che è necessario per l'interazione sociale e per la prosecuzione della produzione, come le conoscenze, i linguaggi, i codici, l'informazione, gli affetti e così via". "Comune è ciò che gli uomini socialmente producono. La produzione sociale si auto-organizza"⁸⁴. Secondo queste righe, sembrerebbe difficile escludere qualcosa dalla classificazione di bene comune in quanto generato dalla produzione sociale e la nozione quindi si allarga indefinitamente risultando alla fine scarsamente operativa.

In definitiva, è possibile assumere che delle proposte sinora esaminate quella di Rodotà raccolga in modo più equilibrato ed esaustivo i diversi contributi riguardo i beni comuni, traducendoli in una definizione ampiamente condivisa. Per citare alcuni tra gli studiosi che fanno propria questa sintesi: Mauro Renna, Salvatore Settis, Paolo Maddalena, Ermanno Vitale, Antonello Ciervo, Gregorio Arena, Ugo Mattei, Alberto Lucarelli. Essi, seppur con qualche distinguo, in linea di massima sostengono il pensiero di Rodotà, ben espresso nel saggio *Beni comuni: una strategia contro lo human divide*. Uno dei grandi meriti del giurista è la lucidità lontana dall'ideologia che gli permette di affrontare il dibattito sull'attuale modello proprietario e sui beni comuni in modo equilibrato. Non rifiuta la modernità e sostiene che l'analisi sui comuni non deve indurre ad un "equivoco che consiste nel ritenere che la dimensione propria di tali beni sia quella comunitaria. Qui continua a giocare un ruolo la storica suggestione del rapporto tra la piccola

84 HARDT e NEGRI, *Comune*, Roma, 2010, P. 8,288.

comunità e quei beni che consentivano a tutti gli appartenenti ad un gruppo di esercitare liberamente il diritto di pascolo, di legnatico, di attingere acqua. Nella fase che stiamo vivendo, invece, un tratto caratteristico dei beni comuni consiste nel movimento ascensionale che li ha portati dalla periferia al centro del sistema, rendendo quasi sempre improponibili le suggestioni tratte dai modelli del passato”.

I beni comuni trovano una collocazione giuridica e vengono definiti precisamente in una categoria perché collegati alla soddisfazione dei diritti fondamentali della persona, espressi nella Costituzione.

A tal proposito, merita rilievo l'analisi di Luigi Ferrajoli; nei suoi *principia iuris* egli sottolinea l'importanza di concepire dei limiti interni, cui corrispondono “garanzie del mercato”, e dei limiti esterni, cui corrispondono “garanzie dal mercato”. Fra questi limiti esterni si trova la garanzia della sottrazione al mercato dei beni fondamentali in quanto “indisponibili”. Egli distingue i *beni patrimoniali*, singolari e disponibili e i *beni fondamentali*, universali e indisponibili all'interno dei quali individua tre tipologie⁸⁵:

1. beni personalissimi (i diritti di libertà a partire dal proprio corpo);
2. beni sociali (gli alimenti essenziali alla sopravvivenza e i farmaci salva-vita);
3. beni comuni, come “quei beni che sono oggetto di libertà-facoltà nel diritto di tutti di accedere al loro uso e godimento: vi rientrano tutti quei beni come l'aria, l'ambiente e il futuro del pianeta, la cui tutela corrisponde a un interesse comune o generale e la cui lesione solleva problemi non meno vitali e drammatici dell'ecologia”⁸⁶.

Ferrajoli chiarisce il carattere universale dei beni: i personalissimi, sono universali nel senso che tutti ne sono ugualmente titolari e tuttavia appartengono a ciascuno con totale esclusività dagli altri; i comuni, lo sono all'opposto, appartengono a tutti *pro indivisio*.

La definizione dei diritti fondamentali si lega alla capacità del diritto di regolare il

85 POMARICI U., *Atlante di filosofia del diritto*, Torino, 2012.

86 FERRAJOLI L., *Principia iuris Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, 2007.

mercato e perciò al grado di sviluppo della civiltà giuridica. L'emersione di sempre nuovi beni fondamentali è stata determinata dalla loro intervenuta scarsità e vulnerabilità: “con lo sviluppo delle possibilità tecnologiche di alterazione e distruzione dell’ambiente, stanno rivelandosi come fondamentali, per la sopravvivenza del genere umano, beni della natura come l’acqua, l’aria e i loro equilibri ecologici. Taluni, ritengono che i beni comuni si sarebbero ridotti per il crescente processo di privatizzazione: prima la terra, poi l’acqua, poi l’aria (in Giappone esistono luoghi in cui è possibile comprare qualche ora di aria pura). Insomma, soprattutto oggi, assistiamo ad una crescente trasformazione delle cose in merci”⁸⁷.

Il contributo di questa argomentazione, che colloca i beni comuni all'interno di una riflessione strutturata sui diritti fondamentali della persona e del cittadino, si rivela molto utile rispetto alla pericolosa indeterminatezza di alcune altre prospettive.

Si può affermare che nei contributi di Rodotà e Ferrajoli si annuncia soprattutto un cambio di paradigma. La riscoperta di una potenzialità inespresa: i beni comuni che si definiscono in rapporto ai diritti fondamentali della persona come garanzia immediata e concreta al di fuori della logica mercantile e proprietaria.

5. Analisi degli strumenti normativi e della proposta Rodotà

Nel concreto, i beni comuni sono una categoria trasversale alle altre, soprattutto a quelle del demanio e del patrimonio indisponibile. Quindi, l'eventualità di staccare le caratteristiche di riserva e destinazione può essere una valida possibilità per rintracciare nell'attuale normativa i “beni collettivi”, come definiti da Ostrom. Ma, questo può risultare pericoloso per quei “beni pubblici intesi come beni comuni”. La tesi secondo la quale non importa chi sia il proprietario di un bene pubblico, purché siano comunque rispettati alcuni vincoli d'uso, implica qualche problema. Innanzitutto, non è chiaro chi debba garantire, e con quali mezzi, l'osservanza dei vincoli d'uso. Poi, restringendo il campo su beni storici e ambientali, come i parchi, le coste, i monumenti, le biblioteche, ci si chiede perché dovrebbe essere

87 FERRAJOLI L., “Per una carta dei beni fondamentali”, intervento di venerdì 17 aprile 2009.

interesse di un privato la loro gestione.

Certo, nel nostro grande patrimonio pubblico ci sono beni che possono essere alienati senza pregiudizio per la comunità (ad esempio, edifici privi di interesse storico, non strumentali ai pubblici uffici). Esistono comunque alcuni beni che devono essere posti fuori dalle dinamiche del mercato, appunto extra commercium, per il loro insostituibile “valore d'uso”. In ogni caso, la gestione dei beni dovrebbe sempre essere improntata ad efficienza - minor costo di produzione - sia che la loro proprietà sia pubblica o privata. La diversa politica riguarda invece la definizione delle tariffe di vendita e/o erogazione, finalizzate a consentire la più ampia disponibilità nell'utilizzo del bene, quando la finalità è pubblica (es. acqua).

Altro punto cruciale nell'identificazione dei beni comuni è la ricerca dei loro caratteri distintivi.

Risulta interessante il ragionamento del critico letterario Alberto Asor Rosa, che nell'articolo *Tra Toni Negri e Tommaso d'Aquino*⁸⁸, rivolgendosi a Rodotà chiede: “non potrebbe essere la sua definizione di *beni comuni* una buona definizione di *pubblico*”?

A questa interrogazione si potrebbe rispondere con le parole di Rodotà “la proprietà pubblica o privata che sia, non può comprendere o esaurire la complessità del rapporto persona/beni. Un insieme di relazioni viene ormai affidato a logiche non proprietarie”. Il comune come alternativa non sostituisce la distinzione tra pubblico e privato ma è indirizzato a soddisfare i bisogni della persona costituzionalizzata. L'intreccio tra beni e diritti produce un arricchimento

88 Lo Stato democratico-capitalistico moderno, nella sua complessa strutturazione, è il frutto di spinte contrastanti nelle quali la funzione e l'indirizzo loro impresso da esigenze, interessi e modalità di vita propri delle classi cosiddette subalterne, hanno lasciato un segno consistente. Il pubblico oggi non s'identifica certo con lo Stato Leviatano; se mai si potrebbe dire che, nei casi migliori, lo Stato è stato (e in parte ancora è) un'articolazione del pubblico – il pubblico, che tra le proprie funzioni più specifiche e prestigiose ha quella di proiettare la tutela dei beni d'interesse comune “nel mondo più lontano, abitato dalle generazioni future”. Sanità pubblica, Scuola pubblica, Università, ricerca, sistema delle pensioni, diritti del lavoro, solidarietà sociale, tutela del territorio, sistema della giustizia “imparziale” e nei limiti delle umane abitudini, “uguale per tutti”, sono i principali requisiti di un sistema imperniato sul pubblico (e non sul privato). È la materia, del resto, chiarissimamente descritta e regolata negli artt. 2, 3 e 4 della nostra Costituzione (che forse andrebbero tenuti più presenti). Se le cose stanno così, non sarebbe meglio, invece che procedere negriamente “oltre il privato e il pubblico”, considerare la battaglia per i “beni comuni” un allargamento e un rafforzamento di quella per il pubblico, in una visione più dinamica e articolata di quella praticata presentemente?
Il Manifesto, 27 aprile 2012.

della sfera dei poteri personali, che a loro volta realizzano precondizioni necessarie per la partecipazione al processo democratico. L'uomo non richiede più passivamente i propri diritti ma diventa cittadino pro attivo, impegnato nella loro salvaguardia all'interno di uno spazio comune al di là di individuo e Stato.

Andare oltre una concezione proprietaria di pubblico e privato può essere una possibilità percorribile ottenendo dei benefici. La condizione di proprietà collettiva nel passato si è rivelata efficace quando piccoli gruppi autogestivano delle risorse relativamente piccole in modo rispettoso e attuando efficaci strategie cooperative; questo è il caso degli usi civici. Tuttavia, questi sono dei casi particolari e, nella situazione attuale, l'esigenza è quella di garantire la sopravvivenza e allo stesso tempo la destinazione comune di certi beni perché sono di tutti, restando in titolarità pubblica. In riferimento alla tutela ambientale, paesaggistica e storico-culturale, come prescritto dalla Costituzione, la tutela spetta alla Repubblica. Quindi, per una gestione effettivamente comune, che vada oltre quella degli enti pubblici, che spesso hanno agito come dei soggetti privati, rispondendo a bisogni primari dell'ente e non della collettività, una possibile chiave di lettura potrebbe essere la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, ovviamente una partecipazione non solo formale ma sostanziale, legittimata e che abbia rilievo.

6. Democrazia partecipativa e beni comuni

“Nel momento in cui si definiscono i beni come comuni, e quindi beni pubblici sociali, i cittadini devono essere coinvolti nella gestione”

A. Lucarelli in Letio Magistralis⁸⁹

La democrazia partecipativa, è una sintesi verbale di pratiche, dispositivi, procedure, numerose e varie, che hanno in comune dei tratti fondamentali e consentono di dare a quest'espressione un senso complessivo sufficientemente unitario. Non è un istituto determinato ma una famiglia di procedure⁹⁰.

Strumenti generici di partecipazione furono abbozzati in tutta Europa soprattutto

⁸⁹ Lezione Magistrale di LUCARELLI A., *Oltre la sovranità statale: tra democrazia partecipativa e beni comuni*, 10 marzo 2012.

⁹⁰ ALLEGRETTI U., “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa”, in *AIC*, n.1.2011.

durante le grandi contestazioni degli anni Sessanta e Settanta, generando un'estrema varietà di modalità organizzative in cui dei soggetti prendono parte ad un'attività con altri. Tuttavia, solo a partire dagli anni Novanta si inizierà ad orientare dispositivi particolarmente forti di partecipazione. Nuovi concetti e strumenti che superano le forme tradizionali di partecipazione semplice e allo stesso tempo si distaccano dalle azioni di pura pressione dall'esterno delle istituzioni e da quelle di autogestione. Si assiste ad un vero e proprio salto di qualità con la presenza più intensa dei cittadini nell'attività istituzionale. In questa analisi ci riferiamo a un'accezione più ristretta di partecipazione, intesa come “relazionamento della società con le istituzioni” che comporta “un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde”⁹¹. Queste esperienze possono essere promosse o richieste dal basso, ma richiedono qualche forma di intervento attivo da parte delle istituzioni.

Anni recenti hanno accolto nuovi dispositivi di democrazia partecipativa tra i quali possono indicarsi forme di bilanci partecipativi⁹², dibattiti pubblici (modello francese)⁹³, certe forme di giurie civiche aventi poteri decisionali in talune

91 ALLEGRETTI U., “Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti”, in *Democrazia e Diritto*, n. 3. 2006, p. 156

92 “Il bilancio partecipativo (orçamento partecipativo) è stato introdotto nella città di Porto Alegre (Brasile) nel 1989, in seguito alla vittoria elettorale del Partito dos Trabalhadores. Nel corso degli anni il processo è stato più volte modificato, ma non è mai stato interrotto. Il bilancio partecipativo di Porto Alegre nasce dall'esigenza di coinvolgere i cittadini nelle scelte sulla destinazione delle spese di investimento dell'amministrazione comunale e di ripartirle in modo trasparente e equilibrato tra i 16 quartieri della città. Il processo del bilancio partecipativo inizia ogni anno in primavera e si conclude in autunno con l'approvazione del bilancio da parte del consiglio comunale. Tra marzo e luglio si svolgono due tornate di assemblee di quartiere che indicano le priorità, ossia le opere e gli interventi cui deve essere data la precedenza. In autunno, quando ogni quartiere ha espresso le sue priorità, gli uffici tecnici del comune stabiliscono la ripartizione dei fondi tra i quartieri, indicando in quali settori devono essere impiegati. È stato dimostrato che la pratica del bilancio partecipativo ha avuto l'effetto di ridurre le sperequazioni tra le diverse zone della città, favorendo i quartieri più popolosi e meno dotati di servizi (Gret e Sintomer 2002, Baiocchi 2003, G. Allegretti 2003). Dato il successo e la notorietà dell'esperienza di Porto Alegre, la pratica del bilancio partecipativo si è diffusa, sia pure con numerose varianti, in 170 città brasiliane (Avritzer 2006), in numerose città latino-americane (Vasconez e Bossano 2006) ed europee (Sintomer et al. 2005, Ganuza 2006). In Italia forme (tra loro diverse) di bilancio partecipativo sono state adottate da una trentina di comuni, tra cui Modena, Piacenza e il Municipio 11 di Roma, sia pure senza effetti redistributivi evidenti (D'Alberto et al. 2005, Ravazzi 2007b, G. Allegretti 2007)”.

Tratto da BOBBIO e POMATTO “Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche”, *Ricerca sulla qualità della democrazia* (coordinata da S. FABBRINI), ottobre 2007, Provincia Autonoma di Trento, p.4.

93 Il débat public francese: in seguito alle virulenti proteste delle popolazioni locali contro il tracciato della linea ad alta velocità del TGV Lione-Marsiglia, il governo francese decise che la progettazione delle grandi opere dovesse essere sottoposta preventivamente a un dibattito

procedure di urbanistica o valutazione ambientale partecipata. Non tutti questi esempi sono esenti da critiche ed insuccessi e non è possibile identificarli in modo preciso; ad esempio, il bilancio partecipativo può essere costituito da notevoli differenze, ibridazioni e combinazioni tra i diversi prototipi. Altre differenze si notano in base al livello territoriale in cui la democrazia partecipativa opera, nella maggior parte dei casi, negli enti di base, fortemente legati al territorio.

La partecipazione attiva dei cittadini è sancita anche da una Convenzione firmata dalla Comunità Europea ad Aarhus già nel 1998. La cosiddetta “Aarhus Chart” dà indicazioni sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale; essa è stata ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 16 marzo 2001, n. 108. Il principio generale che la sottende, ribadito nel più recente DPR 195/2005, è che “l’autorità pubblica rende disponibile l’informazione ambientale a chiunque ne faccia richiesta”⁹⁴. E’ evidente che l’informazione ambientale viene garantita al cittadino proprio perché egli possa esercitare il suo diritto di partecipazione ai procedimenti. Questo diritto spetta alle associazioni che tutelano il diritto all’ambiente salubre, nonché ai cittadini che subiscono gli effetti dell’inquinamento ambientale.

E' opportuno precisare che la democrazia partecipativa non ha l'obiettivo di sostituirsi alla democrazia rappresentativa che è ancora riconosciuta come metodo e modo essenziale, ancorché non esclusivo della democrazia. E non può porsi in competizione con la democrazia costituzionale, intesa nella tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, nel pluralismo dei poteri e nella superiorità della Costituzione. Anzi si inserisce nel disegno complessivo, prospettato dall'art. 3 ultimo comma, affianco alla democrazia rappresentativa per integrare le lacune e

pubblico tra tutti i soggetti interessati. Con la legge Barnier del 1994, parzialmente modificata nel 2002, fu istituita un'autorità indipendente denominata Commission Nationale du Débat Public, che ha il compito di aprire il dibattito pubblico su tutti i progetti preliminari di grandi infrastrutture che posseggono determinati requisiti. Il dibattito dura quattro mesi e concerne non solo le caratteristiche del progetto, ma anche l'opportunità di realizzare l'opera. E' preceduto da un'ampia campagna informativa tra la popolazione coinvolta; ad esso partecipano tutte le associazioni e i gruppi che lo desiderano. Al termine del dibattito pubblico il presidente della commissione redige un rapporto in cui illustra gli argomenti pro e contro emersi nel corso dei quattro mesi. Entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto il proponente dell'opera deve comunicare se intende mandare avanti il suo progetto, modificarlo o ritirarlo (Blatrix 2002, Fourniau 2003, Mansillon 2006). BOBBIO e POMATTO, p.6.

94 <http://www.unece.org>

correggere i difetti di cui soffre. Allegretti parla di *democratizzazione della democrazia*. Le pratiche partecipative si inseriscono anzitutto in procedure amministrative, sia nelle fasi di pianificazione e programmazione, ma anche in attività di decisione di politiche pubbliche. Così il coinvolgimento partecipativo diventa non solo formale ma sostanziale perché presente nelle fasi di iniziativa, decisione e controllo. Ciò determina un cambiamento nel ruolo del cittadino, della società e degli apparati istituzionali: i primi divengono attori influenti sul processo, i secondi trasformandosi da gestori assoluti dei poteri in registi di un processo decisionale e gestionale che li vede, prima che decisori come partecipanti, destinatari e recettori. Tuttavia, è giusto precisare che “la democrazia partecipativa si muove in un ambito che, sul piano giuridico, potremmo definire “consultivo”. La decisione finale spetta sempre alle istituzioni della democrazia rappresentativa. (...) La questione chiave è quella di analizzare quale tipo di impegno si assumono i promotori politici, quando aprono un processo partecipativo”⁹⁵.

6.1 Lezioni dalla Costituente dei beni comuni

L'esperienza partecipativa nella tutela dei beni comuni in Italia è sicuramente segnata dall'esito del Referendum *Acqua bene comune* che nel 2011 ha abrogato per volere popolare la privatizzazione del servizio idrico integrato e la remunerazione del capitale investito di soggetti privati nella fornitura di acqua⁹⁶. La campagna referendaria conosciuta come “2 Sì per l'acqua bene comune” ha permesso di sottolineare il volere di una Italia stanca di svendere il proprio patrimonio naturale e i propri diritti a favore degli interessi economici di pochi. Ancor più interessante da notare in questa analisi è l'aspetto sociologico dell'evento: questa piccola rivoluzione è partita dal basso. Innanzitutto dai comitati che si sono mossi sensibilizzando la popolazione, attraverso una campagna informativa e una raccolta firme, guidati da valori come la gratuità e

95 BOBBIO e POMATTO, p.26.

96 Primo quesito: “Modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”(Abrogazione). Secondo quesito: “Determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito” (Abrogazione parziale di norma). <http://www.acquabenecomune.org>

l'interesse collettivo. E' stata decisiva la partecipazione di tutti coloro che, autonomamente o collettivamente, si sono impegnati e hanno saputo fare rete con il fine di proteggere l'acqua, un bene comune⁹⁷. Dichiara Mattei, giurista in prima linea nella vicenda referendaria e impegnato nella redazione dei quesiti: "E' maledettamente difficile, dopo trent'anni di pensiero unico che vede nel privato l'unica soluzione, pensare di ricostruire il pubblico in modo democratico. E' un dato ormai strutturale della democrazia rappresentativa: è il punto drammatico. Le istituzioni sono sempre meno portatrici di un interesse generale e sempre più di un interesse particolare monetario forte"⁹⁸.

Per questo, dopo i lavori della Commissione Rodotà che hanno posto le basi giuridiche per il successo dei referendum, si cerca di legittimare oggi un modello di democrazia partecipativa attraverso la *Costituente dei beni comuni*. E' storia odierna quella che vede un'inedita alleanza tra i giuristi e i movimenti per una nuova azione civile sociale che vuole essere un lavoro in presa diretta con le istituzioni. Molti esponenti del mondo accademico (Mattei, Marella, Maddalena, Azzariti) sostengono che i beni comuni abbiano una "portata rivoluzionaria"⁹⁹: mettono in discussione la netta divisione tra diritto privato e pubblico e la primazia della proprietà privata nell'ordinamento giuridico vigente. L'obiettivo della Costituente è creare un diritto vivente, espressione della realtà¹⁰⁰.

97 Faremo ora alcune precisazioni obbligatorie in seguito ad un'analisi economico-giuridica sui beni comuni. Ci chiederemo se sia appropriato conferire all'acqua il titolo di "bene comune". Essa infatti ha tutte le caratteristiche di un bene necessario, che dovrebbe essere accessibile a tutti e quindi nessuno dovrebbe esserne escluso. Non si fa cioè un riferimento preciso alle caratteristiche di non escludibilità e di rivalità, in effetti l'acqua potrebbe essere considerata in senso tecnico un bene privato. Si invoca quindi la non esclusione dalla libera fruizione del bene, l'aggettivo "comune" sembra indicare un particolare valore sociale del bene e non le sue caratteristiche intrinseche. Il valore sociale di alcuni beni "primari" si collega al concetto di equità ed è per questo motivo che essi vengono definiti comuni perché soddisfano dei diritti fondamentali.

98 Video presente in <http://www.youtube.com/watch?v=6A0DFmzUO8U>.

99 CICCARELLI R., "Stefano Rodotà battezza la Costituente dei beni comuni", *Il Manifesto*, 15 aprile 2013.

100Sembra forse ciò a cui auspicava Pugliatti indagando il regime giuridico della proprietà scriveva "bisogna uscire dal campo degli schemi e dal campo delle parole, cioè superare il puro formalismo giuridico. Allora bisognerà identificare nella realtà economica e sociale quali tipi di interessi, quasi collegamenti di interessi siano presi in considerazione dalla legislazione". Il diritto di proprietà, secondo questo notevole contributo, è particolarmente sensibile al mutare delle condizioni storiche, e quindi più esposto a vedere il proprio schema formale spezzato in più punti da interessi nuovi.
RODOTA' S., "Per una critica della disciplina della proprietà", *Il terribile* di cita Pugliatti e Perticone.

La Costituente sta facendo il giro dell'Italia, dal Teatro Valle di Roma, all'Aquila, alla Sicilia, recentemente verrà ospitata anche a Padova. I giuristi s'incontrano con i movimenti territoriali che si muovono sul tema dei beni comuni, dei diritti fondamentali della persona e dei diritti sociali con l'obiettivo di formulare proposte di legge popolare di cui chiedere l'approvazione. Per il momento sono sei le proposte inviate al Parlamento in attesa di riscontro.

6.2 ABC Laboratorio Napoli

Un'esperienza concertata di azione locale partecipata è quella che da circa due anni è iniziata a Napoli con un percorso che potrebbe essere emulato anche da altre realtà territoriali italiane. La città partenopea infatti è la prima ad aver istituito un Assessorato ai Beni Comuni con l'intento di invertire la tendenza alla privatizzazione di molti servizi pubblici. Nello specifico caso dell'acqua esporremo brevemente alcuni tratti distintivi dell'esperienza napoletana ABC (acronimo di Acqua Bene Comune). Il 16 giugno del 2011 la delibera 740 di indirizzo ha sancito l'avvio del processo di trasformazione dell'ente gestore dell'acqua A.R.I.N da Società per azioni in Ente pubblico con le caratteristiche di azienda improntata a criteri di ecologia, economicità, efficienza, trasparenza e partecipazione, in conformità con i principi e la normativa comunitaria, perché come sostenne l'assessore prof. Alberto Lucarelli “bisognava attuare la volontà espressa da milioni di cittadini con il referendum del 12 e 13 giugno del 2011, il vero atto costituente di Acqua Bene Comune Napoli”. Molte le difficoltà superate da un pull volontario di esperti nel campo del diritto societario e di economia aziendale che ha portato alla formazione di una società pubblica e partecipata dal comune. La nuova società infatti è dotata di una governance che prevede l'inclusione dei cittadini direttamente all'interno del CDA (art.7 dello Statuto): su cinque componenti tre sono persone dotate di comprovata competenza tecnica, amministrativa, giuridica e manageriale; due sono cittadini attivi individuati all'interno delle associazioni ambientaliste. Nella sezione dedicata alla “Gestione Economica” all'art. 25 si fa esplicito riferimento alla pratica del bilancio partecipato ed integrato che consenta una gestione autenticamente ecologica, equa e sostenibile dell'acqua bene comune nella città di Napoli, ispirata ai principi della giustizia sociale. All'art. 41, nella sezione “Rapporti con la cittadinanza” sono

considerate le modalità di partecipazione della cittadinanza prevedendo la massima trasparenza degli atti, l'accesso pubblico alle informazioni aziendali e i poteri della cittadinanza di osservazione e proposta di modifica in merito agli atti di gestione aziendale. C'è apertura nella promozione di ogni possibile forma di partecipazione consultiva, propositiva e di controllo dei cittadini. Si va oltre e all'art. 28 la società si impegna nella solidarietà, essendo previsti dei fondi a favore dei Paesi in via di Sviluppo per migliorarne le infrastrutture idriche al fine di assicurare un accesso minimo all'acqua¹⁰¹. Ovviamente questi nobili propositi sono in fase di prova e devono dimostrarsi adatti a garantire una sostenibilità economica nel medio e lungo termine in termini di rispetto del vincolo di economicità, efficienza ed efficacia.

Nel 2012 con delibera della Giunta è stato creato il “Laboratorio Napoli per una Costituente dei beni comuni”. In questo luogo è possibile creare maggior coinvolgimento della cittadinanza nei processi decisionali. Il Regolamento del laboratorio prevede la creazione di un'*Assemblea* formata da assessori, consiglieri comunali e municipalità come “organo propositivo, consultivo e di espressione delle istanze partecipative della cittadinanza ma anche di indirizzo generale e verifica della realizzazione delle iniziative di partecipazione”. Poi vi sono sei *Consulte* ad ognuna delle quali è affidata una macroarea tematica con attività politico strategiche simili a quelle della Giunta. Le aree sono:

- a. Beni comuni, democrazia partecipativa, territorio, urbanistica, politica della casa, edilizia economica e popolare, ruolo e funzioni della pubblica amministrazione, mobilità, infrastrutture;
- b. Bilancio partecipato;
- c. Diritto all'istruzione, sport, politiche giovanili, pari opportunità;
- d. Lavoro e sviluppo, promozione della pace, cooperazione internazionale, beni confiscati, trasparenza;
- e. Ambiente, rifiuti, tutela della salute;
- f. Politiche sociali, immigrazione, cultura, forum delle culture, turismo, spettacoli, grandi eventi.

Le Consulte sono aperte a “residenti, gruppi, associazioni, comitati, centri sociali, reti operanti sul territorio cittadino che rispecchiano i valori affermati dalla

¹⁰¹E' possibile trovare lo statuto della società in <http://www.acquabenecomune.org>.

Costituzione”. Sono previste inoltre due figure: un *facilitatore* che rende più armoniosa l'attività delle consulte con quelle dell'amministrazione ed un *informatore* che aggiorna i cittadini circa quanto emerso di volta in volta in sede deliberativa.

L'idea di fondo sostenuta dalla Costituente è permettere fattivamente ai cittadini di “sprigionare i propri bisogni, in cui il pubblico sia concepito come una sorta di guardiano discreto”¹⁰². In esperienze come questa, e in molte altre meno note che stanno nascendo in tutta Italia, la democrazia partecipativa si configura come un possibile modello per la gestione dei beni comuni. Dà un ruolo agli stakeholders locali nella gestione dei beni a loro più vicini rispetto a esperti lontani e distaccati. In questa visione, l'apporto di pratiche partecipative può rafforzare anche la credibilità, la legittimazione delle istituzioni rappresentative e, inoltre, restituire fiducia nella classe politica di riferimento.

6.3 Osservazioni conclusive sulla partecipazione

Spingere perché entri nelle aule di rappresentanza un maggior numero di cittadini può essere un'arma a doppio taglio. Perciò compiere un'analisi dei *pro* e dei *contro* del modello partecipativo aiuterà ad affrontare la questione nel modo più costruttivo possibile.

La democrazia partecipativa, quindi tutti quei sistemi, esperienze e misure volte al coinvolgimento dei cittadini nella vita pubblica, ha il merito di essere un nobile ideale che indubbiamente “smuoverebbe” l'amministrazione pubblica, che per troppo tempo è stata un sistema chiuso, polveroso, burocratico ed autoreferenziale.

Le associazioni e i privati cittadini, *tutti* coloro che sentissero il bisogno di avere un ruolo nell'assetto politico, ad esempio di un ente locale come il Comune, dovrebbero veder legittimato il loro contributo sia in fase programmatica che decisionale; quando la partecipazione ha un “peso” diventa efficace ed è un valore aggiunto. Qui entra in gioco una riflessione più antropologica, che prende atto di come questa possibilità possa essere un'opportunità sia per chi voglia partecipare mosso dall'interesse per la cosa pubblica, sia per chi voglia avanzare interessi

102MARCHESINI A., www.praticheresponsabili.it

privati e personali. Sarebbe molto difficile e costoso, in termini di tempo e di indagine, capire le intenzioni di ogni cittadino o associazione. Purtroppo, nell'attuale realtà italiana, i dati dell'astensionismo, il rifiuto per la quella politica che ha sciupato il bene pubblico e comune, l'evoluzione dei tempi e il cambio di priorità, hanno portato ad avere una massa di popolazione che sembra non essere partecipe al governo della *res publica* e la gran parte degli interessati sembra attirata dal solo tornaconto personale.

E' illuminante e allo stesso tempo sconvolgente l'analisi che G. M. Barbutto fa di Machiavelli, che nelle sue opere racconta la storia e le radici della politica italiana. L'aggettivo "machiavellico", colui che con astuzia pensa al suo *particolare*, non appartiene all'autore il cui obiettivo era il bene comune. Per Machiavelli, il bene comune è un "discorso di conflitto". Infatti, nei suoi studi, il senso dello Stato come bene comune è permeato da questo tema che vede, ad esempio, nella Roma antica patrizi contro plebei, generando un "conflitto virtuoso" perché produce una legge per il bene comune; invece, la vicenda di conflitto nella Firenze medievale, porta l'innalzamento e la vittoria dell'interesse *particolare*.

La società moderna sembra l'erede della Firenze medievale. Come ricorda Pasolini, le *mutazioni antropologiche*¹⁰³ negli anni hanno appiattito i bisogni delle classi sociali rendendole molto simili fra loro, concentrate sul consumo e sulla ricerca di una felicità indotta, mancando un'etica della responsabilità e della politica intesa come servizio per il bene comune.

Tuttavia, queste considerazioni non hanno lo scopo di demotivare e screditare i nobili tentativi di partecipazione, che dal tempo e dalle prime esperienze concrete possono trarre grandi insegnamenti e migliorarsi, vogliono solo mettere in guardia da alcuni usi scorretti che se ne potrebbero fare. E' fondamentale innovare il campo della partecipazione perché questi tempi nuovi esigono nuove risposte e bisogna esserne all'altezza. Se un immobilismo esiste nei piani alti della politica, per *tutelare* il bene comune è vitale la realtà territoriale di riferimento, una

103 "Mutazione antropologica" è un fenomeno descritto da Pasolini, che riguarda i cambiamenti profondi verificatisi con l'avvento della società dei consumi. Nell'articolo *Gli italiani non sono più quelli*, Pasolini sostiene che ultimamente i ceti medi hanno completamente, antropologicamente, cambiato i loro valori in quelli dell'*edonè* e del consumo, propri della borghesia. Il Potere del consumismo ha gettato via cinicamente vecchi valori, provocando, con la nuova "cultura di massa", il cambiamento antropologico.

partecipazione propositiva dal basso e guidata dai valori costituzionali.

Per far affiorare una coscienza civica serve una *cultura della politica, come* nuovo tipo di partecipazione alla vita pubblica non più legata allo schema partitico ma basato sul principio di sussidiarietà (in tal caso orizzontale) espresso dall'art 2, 3 e poi dall'art 118 della Costituzione¹⁰⁴. E' quello che sostiene l'esperienza di Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà), di cui presidente è G. Arena, che raccoglie i maggiori contributi in tema di partecipazione e sussidiarietà. Proprio in riferimento al testo di Arena e Cotturri, *La sussidiarietà salverà l'Italia*, si disse "La cultura della responsabilità deve necessariamente associarsi ad un'etica del bene comune, da affermare attraverso la concreta promozione e realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale che rovesci i paradigmi e favorisca condivisione e capacità produttiva"¹⁰⁵. Una cultura, che secondo i sostenitori di Labsus, deve essere presente nelle scuole e nelle amministrazioni. Perciò sono nati alcuni progetti come "Rete scuole attive", costruito attorno ad un modello non formale di educazione alla manutenzione civica dei beni comuni, che mira a preparare le nuove generazioni a essere partecipi e protagonisti dell'amministrazione condivisa; e gli "Hub dei beni comuni" che saranno luoghi di sperimentazione di co-working e co-progettazione per funzionari dell'amministrazione e cittadini, ma anche di sperimentazione di imprese a vocazione sociale in grado di fornire risposte ai nuovi bisogni della società' e

104 La Carta scritta nel '46-'47 richiama subito all'articolo 2 i "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" che gravano sui cittadini con un compito quasi pedagogico assunto dal legislatore per uscire da quella "passivizzazione sociale" a cui i cittadini erano stati relegati durante il regime. Un linguaggio severo a cui fa da contraltare la formulazione del 118 (ultimo comma), circa cinquant'anni dopo con la revisione del Titolo V della Costituzione.

"Infatti nel 2001 – rimarca l'autore – fa ingresso nella Costituzione un'inedita formulazione della cittadinanza attiva (...) solidale per convinta libera scelta di gente comune". E i cittadini vengono riconosciuti come attori autonomi di solidarietà per lo svolgimento di attività di interesse generale. Viene posto a carico delle autorità pubbliche un nuovo obbligo, quello di "favorire l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli o associati" delineando così un nuovo rapporto tra istituzioni e società civile. Ai doveri di solidarietà affermati nella prima parte del disposto costituzionale si affianca il riconoscimento dei "diritti inviolabili dell'uomo" che presuppone il progetto futuro di società in cui vi sia il pieno sviluppo della persona. Principio contenuto nell'articolo 3 della Costituzione. Il compito pubblico è ricollegato "a un disegno di società futura in cui, con il pieno sviluppo delle qualità umane individuali, sia possibile la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori alla vita pubblica". Dove per "lavoratori" si intendono tutte le forze del lavoro subordinato. Un concetto che tende ad includere tutti i cittadini. Se all'articolo 2 si legittima la funzione pubblica nell'immediato con lo "scambio" diritti-doveri nell'articolo 3 esiste un disegno futuro di società che riconosce non solo il principio di uguaglianza formale e sostanziale ma stabilisce anche un principio di "direzione politica dello sviluppo". A. GALLO commenta *La forza riformatrice della cittadinanza attiva* di COTTURRI, Labsus.org, 19 maggio 2013.

105 PASCALE C., 17 dicembre 2010 Labsus.org.

creare nuovo sviluppo economico.

Nel prossimo capitolo sarà richiamato, l'esempio della Rocca di Monselice, luogo di grande interesse ambientale, paesaggistico, e storico architettonico, introdotto nella parte iniziale di questo elaborato. Sarà possibile ora, dopo aver richiamato fondamentali passaggi normativi di tutela storico-ambientale, e l'evoluzione concettuale della teoria giurisprudenziale ed economica sui beni pubblici e comuni, analizzare con più consapevolezza le vicende che lo hanno interessato nel tempo.

Questo caso evidenzia la storia di un bene che, per natura ha sempre rappresentato un valore storico e affettivo collettivo per gli abitanti, è stato nel tempo di proprietà privata ed ora, nonostante la proprietà pubblica, viene gestito con scarso coinvolgimento o esclusione della comunità di riferimento nelle decisioni importanti, attraverso procedure frettolose che, vedremo come, si sono rivelate dannose.

Verrà riportata inoltre, per la sua rilevanza sia a livello di normativa e sia nel conflitto d'interessi pubblici e privati, la storia della “prima legge ecologica” che ha salvato i Colli Euganei dalle cave, a metà degli anni '70, accentuando il ruolo determinante dei movimenti cittadini per la difesa dell'ambiente, del paesaggio e dei beni comuni.

Minacce al bene comune nella Rocca e negli Euganei

1. Le cave nella Rocca e negli Euganei

“E' forse questo della Rocca, prima dei guasti brutali avvenuti nel più recente passato, il caso in cui sono stati arrecati al patrimonio storico ambientale dei Colli i maggiori danni”

G. Sandon

Il Consiglio della Repubblica di Venezia ha introdotto le prime normative di disciplina dell'attività estrattiva nel maggio del 1448 emanando una specie di legge mineraria di 39 articoli relativi sia alle cave sia alle miniere, rimasta in vigore fino alla caduta della Repubblica. Nel 1665 venne poi istituita una speciale Magistratura alle miniere; nell'anno successivo fu fatto per la prima volta un censimento di miniere, cave e fornaci. Poi, dopo la caduta di Venezia, il fondamentale Editto Napoleonico del 9 agosto 1808 introdusse principi tuttora alla base dell'attività estrattiva. Per le miniere all'art. 6 fu previsto un obbligo di “autorizzazione del governo” mentre l'art. 7 diceva che “ Le terre, le arene, i marmi, le pietre di calce e gesso, le torbe, e in generale le cave (..) rimangono in piena e libera disposizione del proprietario che può usarne senza che sia necessario alcun permesso”. Per avere un completa lista delle cave, miniere e torbiere operanti si dovette aspettare la legge n. 184 del 1893 che obbligava ogni proprietario alla denuncia della propria attività. Da questo punto in poi fu possibile una, seppur minima, rendicontazione delle attività estrattive.

Per concludere questo breve excursus storico-legislativo è necessario ricordare la legge n. 1443 del 1927 sulle cave e miniere, superata solo da recenti normative regionali. L'attività estrattiva della Regione Veneto attualmente è regolata dalla legge regionale n. 44/1982 che con il trascorrere degli anni ha manifestato alcuni limiti e la necessità di intervenire sull'articolato complessivo. Infatti la modificazione del quadro normativo generale avvenuta nel tempo, il mutamento

delle esigenze imprenditoriali nei settori legati all'attività estrattiva ed una sempre maggiore e diffusa sensibilità nei confronti della difesa dell'ambiente, hanno reso obsolete alcune scelte effettuate dal legislatore del 1982.

Risulta perciò difficile riportare un'analisi scientifica delle attività estrattive che nel corso della storia hanno interessato la zona degli Euganei ma numerosi contributi letterari hanno permesso di ottenere una valida ricostruzione dei fatti.

Nel corso dell'Ottocento l'attività estrattiva subì una generale intensificazione dovuta alla costruzione di grandi opere pubbliche: strade, ferrovie e altre opere che richiedevano grandi quantità di materiali. Lo sguardo dei cavaatori giunse anche nel colle della Rocca, acquistato nel 1840 dai Giraldi, famiglia di appaltatori stradali, che non tardarono ad avviare un'intensa attività di estrazione. Il Colle infatti è prevalentemente composto da trachite. “Il disinteresse in quel tempo per le memorie storiche, la mancanza nei nostri dirigenti di ogni senso artistico, la deficienza di leggi e di responsabili della loro applicazione, fecero sì che lo sfruttamento divenisse completo e si sovrapponesse ad ogni altro diritto o sentimento”¹⁰⁶. In questo periodo le attività di cava erano ancora svolte manualmente. Una delle prime tabelle disponibili indica nei due colli di Monselice, la Rocca ed il maggiore Monte Ricco, 5 cave attive. Bisognerà aspettare il primo dopoguerra per l'inserimento di attrezzature meccaniche nei lavori. T. Merlin in “Storia di Monselice” racconta che le attività di escavazione poco andarono a vantaggio della povera gente, sfruttata in modo inumano ed ebbero effetti negativi su tutta la città (l'acqua delle piogge scorrendo libera lungo le nude pareti del monte si depositava sulla strada impedendo i passaggi e costringendo il comune ad attuare rimedi). Lo scavo dei Cini (1887) cominciò a distruggere letteralmente il monte non curandosi delle antiche mura e di alcune torri che venivano poco a poco smantellate per estrarre trachite con il pretesto di garantire l'occupazione. Si lavorava a cottimo e l'unico scopo dei lavoratori era scavare il più possibile usando esplosivi e mine che staccavano grosse fette di monte e causavano numerose crepe. Nel 1894 la Rocca risultava attaccata da tutti i versanti¹⁰⁷. Nonostante l'opposizione e i lamenti di buona parte della popolazione

106 CARTURAN C., *Memorie di storia monselicense*, Monselice, 1990.

107 “Monselice possiede cose bellissime, e non lo sa. O non se ne cura. E' doloroso: ma se una mattina, aprendo la finestra, i monselicensi sentissero in faccia il primo sole senza l'uggia (noia, fastidio) della Rocca, direbbero: “Benon un intrigo de manco”. Ad aiutarli in questa

i lavori e le distruzioni continuarono senza sosta¹⁰⁸.

Finalmente per volere di Cini i lavori di scavo della Rocca cessarono negli anni 30 del Novecento e per sanare il laceramento furono adottati interventi di rimboschimento delle cave nei lati del Colle. Per Ca' Marcello il conte decise una radicale opera di restauro che riportò il complesso a nuova vita. Così la Rocca poté tirare un sospiro di sollievo, mentre non tale fortunata sorte toccò all'altro Colle monselicense, il Monte Ricco, e agli altri Colli Euganei.

1.1 Un miracolo partito dal basso - La legge che ha salvato i Colli

Vale assolutamente la pena raccontare brevemente un evento miracoloso per la sua portata e i suoi effetti che ha segnato la storia dei Colli Euganei, salvi grazie al volere popolare di alcuni gruppi che nel nome della tutela del paesaggio e dell'ambiente riuscirono a vincere contro la potente lobby dei cavaatori. Questa storia assume dei caratteri ancor più speciali perché ricca di preziosi insegnamenti anche per le battaglie ambientali ancora aperte sui Colli ed altrove.

“Una sfida aperta tra aggressori e difensori dei Colli che rappresenta anche due diversi modi di considerare il territorio e l'ambiente”¹⁰⁹.

Lo sfruttamento delle cave che sin dall'Ottocento operavano nei Colli Euganei¹¹⁰ diventò negli anni Sessanta del Novecento sempre più massiccio. Risultavano attive 70 cave e negli stessi anni tra Este e Monselice entrarono in azione ben tre cementifici¹¹¹, una concentrazione che non ancor oggi ha eguali in Italia e in

lodevole aspirazione ci si mette d'impegno una società che esercisce le cave in modo ben più potente e celere che non una volta grazie ai messi che le fornisce il progresso. Difatti il danno più grave da quando esistono le cave, e sono secoli, fu compiuto negli ultimi quarant'anni: porte, chiese, torri, cortine, fino allora rimaste in piedi rispettate, cedettero al piccone o per effetto del disgregamento prodotto dalle mine, e l'aspetto del glorioso avanzo, che fu baluardo di italianità contro il barbaro, ne rimase mutilato, irricognoscibile”.

BRUNELLI B, CALLEGARI A., *Ville del Brenta e dei Colli Euganei*, Milano, 1931, p. 264.

108“I cavaatori di monselice sono definiti come dei ribelli. Sono il gruppo sociale che, primo e unico per molto tempo, ha aderito al partito anarchico” come racconta Merlin nella sua storia.

109 ALAVAREZ G. B., ex Presidente della sezione Padova di Italia Nostra.

110 La trachite usata per lastricare Piazza S. Marco -nel 1723 su progetto del Tirali- arrivava dal Colle di Lispida (Battaglia Terme) attraverso il Canale delle Pietre costruito appositamente per immettersi sul Vigenzone in località Acquanera e raggiungere Venezia ed altre località costiere.

111 Attualmente Cementizillo ad Este, Italcementi e Cementeria Spa a Monselice

Europa. L'aspetto più traumatico fu la tecnica utilizzata per estrarre il materiale (trachite, calce e marna) senza la minima preoccupazione di attuare metodi di scavo più attenti non solo ai problemi ambientali ma anche alla sicurezza dei lavoratori. Le autorità furono impotenti di fronte a questo. La legge che regolamentava le attività estrattive risaliva al 1927 e solo la legge Bottai per il paesaggio n. 1497/1939 consentì qualche appiglio che concepiva talune vittorie (ad esempio, si evitarono gli scavi progettati dalla Italcementi sul monte davanti Arquà Petrarca e Valle San Giorgio). Comunque la situazione complessiva sembrò sfuggire di mano e peggiorare di giorno in giorno causando anche notevoli problemi alle abitazioni locali. Si fece strada la convinzione che servisse una *legge speciale* e verso la fine degli anni Sessanta il Consorzio per la Valorizzazione dei Colli elaborò una prima proposta con l'idea di istituire un Parco e di regolamentare le attività delle cave. Nello stesso periodo il problema dei Colli entrò nelle prime pagine di alcune testate nazionali; in particolare in terza pagina del Corriere della Sera, Paolo Monelli, rivolgendosi ai politici e al Governo, denunciò la situazione scrivendo “Progettata la distruzione di uno dei più pittoreschi paesaggi italiani”¹¹² è un “paradiso che muore di lebbra”. Scriveva per ricordare che è compito dello Stato tutelare luoghi dove la natura e l'attività umana hanno creato dei paesaggi di inimitabile rilievo storico-culturale, non era possibile fare affidamento sulla Regione.

Varie personalità erano coinvolte nella difesa degli Euganei; in primis, un piccolo gruppo identificabile come movimento di protesta ambientalista di Battaglia Terme, sostenuto anche da Italia Nostra, riconosciuta associazione di protezione del paesaggio, encomiabile ma elitaria.

Grazie a queste sensibilità, si compì un vero e proprio prodigio “i Colli erano in una fase di assalto infernale” e per avere maggiori consensi si riunirono i movimenti che lentamente si spargevano a macchia d'olio su tutto il territorio interessato per far pressione nel mondo politico ed imporre una svolta. Tali agitazioni trovarono un riscontro politico nell'on. Romanato (parlamentare di Rovigo) e, nella fase iniziale, nell'on. padovano Fracanzani.

Il 4 gennaio del 1971 alla Camera dei deputati - con le firme di Romanato, Fracanzani, Moro e altri 25 parlamentari (quasi tutti padovani) appartenenti a tutti

112 MONELLI, Il Corriere della Sera 3 dicembre 1968.

i partiti politici - venne presentata la Proposta di Legge n. 2954 dal titolo “Norme per la tutela delle bellezze naturali e ambientali e per le attività estrattive dei Colli Euganei” che all'art. 1 dispone “sono vietate l'apertura di nuove cave o miniere e la ripresa di esercizio di cave e miniere in stato di inattività alla data del 1 ottobre 1970”.

Nonostante le continue proteste dei cavatori ed il clima quasi di sollevazione popolare dei paesi interessati ogni passo politico venne attentamente sorvegliato dai comitati. Il 13 maggio la Commissione Pubblica Istruzione alla Camera approvò la legge speciale che il 29 luglio passò anche al Senato con alcune modifiche: la chiusura delle cave venne ritardata al 31 marzo del 1972, per consentire a Governo, Regione e Provincia di predisporre misure atte ad attenuare gli effetti della chiusura sull'occupazione.

Nello stesso periodo, a causa della prematura fine della legislatura la prevista chiusura anticipata delle Camere si rivelò un appiglio per i cavatori affinché la legge venisse messa da parte e si dovesse ricominciare da capo l'iter legislativo. Il clima elettorale inoltre indebolì le convinzioni di molti parlamentari locali che preferirono non esporsi per il rischio di non essere rieletti. Tutti fecero pressione per un passo indietro sull'on. Romanato ma lo sforzo dei comitati, di Italia Nostra e di quanti avevano a cuore la legge diventò straordinario su tutti i fronti. L'on. Romanato, presidente della Commissione Pubblica Istruzione scelse coraggiosamente di spingere la questione dei Colli e il 24 novembre, una settimana prima della sospensione dei lavori nelle Camere, la legge venne definitivamente approvata e il 22 dicembre pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. Questa fedeltà di ideali costò a Romanato la carriera politica e la non conferma nelle elezioni dell'anno successivo.

Incuranti della legge i cavatori non intesero fermare i lavori. Vennero denunciati ma i pretori di Este e Monselice sospesero il giudizio, rinviando la decisione definitiva alla Corte Costituzionale. Così, in un clima di ansiosa attesa, il 22 febbraio 1973 la Corte Costituzionale pronunciò la costituzionalità e quindi l'ammissibilità della legge¹¹³.

113 La sentenza n. 9 del 1973 è disponibile in <http://www.cortecostituzionale.it>

1.1.1 La sentenza della Corte Costituzionale n.9/1973

Il commento del costituzionalista Paolo Borile sul Corriere della Sera del 1° marzo 1973 è molto significativo perché analizza i vari punti della sentenza della Corte che chiarisce le volontà del disegno costituzionale e delle priorità da perseguire diventando parte della dottrina in tema di protezione dell'ambiente in tutta Italia.

I pretori e le parti private (Lorenzin e Fiocco) che si erano esposte al reato di continuare l'attività estrattiva in spregio alla legge, dopo la sua pubblicazione, erano rappresentati dagli avvocati A. Scieri, G. Bellavista e A. Sandulli. Quest'ultimo era stato presidente della Corte Costituzionale fino al 1969, mentre Bellavista, il più noto avvocato di Palermo (la camera penale di Palermo ha il suo nome), è stato citato da F. Di Carlo, boss di Altofonte e da altri pentiti per essere un collante nei rapporti stato mafia durante gli anni Sessanta e Settanta. Al lato opposto, nel procedimento penale a carico di Fiocco si erano costituiti parti civili il Ministero della Pubblica Istruzione e il Consorzio Valorizzazione dei Colli Euganei rappresentati dagli avvocati G. Berti, L. Mazzarolli e G. Viola.

Secondo i pretori la legge n. 1097/71 avrebbe violato tali principi costituzionali: l'art 117 perché in materia di "cave e miniere" spetterebbe alla Regione emanare norme legislative; l'art 41 e 42 terzo comma perché la legge limiterebbe la libertà di iniziativa privata; gli art 1, 4, 35 perché dando luogo a licenziamenti senza prevedere immediati reinserimenti violerebbe il diritto al lavoro; l'art 3 perché è una norma che si riferisce ad una parte sola della Repubblica apportando dunque una discriminazione.

Arrivarono pronte le risposte dell'avvocatura sostenute anche dagli avvocati della difesa, punto per punto. Per quanto concerne la presunta violazione dell'art 117 riguardante un conflitto di attribuzioni esso dovrebbe essere sollevato solamente dalla Regione, unica legittimata a far valere la propria sfera di competenza. In ogni caso si precisò che la competenza legislativa della Regione trova un limite negli interessi nazionali la cui tutela spetta allo Stato. E la protezione delle bellezze naturali formanti il paesaggio è inclusa fra i principi fondamentali quale patrimonio dell'intera comunità nazionale. Poi, in merito alla violazione dell'art 42

lo stesso articolo ricorda che l'attività privata trova un limite nell'utilità sociale e in tale concetto rientra anche la tutela delle bellezze naturali. Riguardo l'indennizzo agli imprenditori la Corte riaffermò altre sentenze dove si era espresso il principio per cui l'indennità può essere legittimamente esclusa quando si tratti di categorie di beni “originariamente di interesse pubblico” e quindi con “limitati diritti di godimento a causa di un notevole interesse pubblico”. Il fondamentale diritto al lavoro espresso nella Costituzione non implica l'intangibilità di ogni situazione che sia il presupposto di conservazione del posto di lavoro. Infine in relazione all'art 3 venne posta una questione di disparità di trattamento a cui la Corte rispose che la tutela del paesaggio ha carattere di generalità per tutto il territorio nazionale. La localizzazione delle scelte delle zone da proteggere può essere fatta di volta in volta.

In tal modo venne sancita quella che alcuni definiscono *la prima sentenza ecologica*, che influenzerà poi anche l'esito di molte altre sentenze e della dottrina in materia di tutela ambientale e paesaggistica.

Questo “successo per il bene comune”, nasceva dalla sensibilità ambientale di alcuni gruppi di giovani il cui grido arrivò anche ad associazioni più strutturate come Italia Nostra, alla stampa nazionale grazie a Monelli (Corriere) e Ghidotti (La Stampa), “senza dare respiro” alla classe politica che rispondeva a questi bisogni, soprattutto nella figura di Romanato. Tutto questo, inserito in un clima di boom economico in Italia dove le questioni ambientali dovevano ancora trovare spazio nella coscienza politica della maggior parte dei cittadini, creò “un miracolo partito dal basso”, così viene riassunta questa incredibile storia dall'ing. G. Sandon, uno fra i maggiori protagonisti di quei giorni.

1.2 Nasce il Parco Regionale dei Colli Euganei

Grazie alla legge e alla rumorosa sentenza della Corte Costituzionale iniziò una nuova era per i Colli Euganei. Infatti, una volta superate le maggiori difficoltà legate alla sua applicazione (dal tentativo di dichiararla incostituzionale, alle resistenze dei cavaatori, a qualche pericoloso tentativo di boicottaggio da parte della stessa Regione) e arginato l'assalto edilizio (almeno per l'area collinare), presero corpo, ad opera soprattutto del Consorzio, i primi importanti interventi di valorizzazione di siti naturalistici e storico-culturali e si fece concretamente strada

l'idea dell'istituzione di un Parco regionale. Le premesse c'erano tutte e la creazione del Parco diventava il tema dominante di tutti gli anni '80. Le polemiche assunsero toni spesso eccessivamente aspri, in realtà più per strumentalizzazione che per effettive divergenze tra favorevoli e contrari. Al fine di tutelare i caratteri naturalistici, storici e ambientali del territorio dei Colli Euganei venne istituito, ai sensi della legge regionale 10 ottobre 1989 n°38, il Parco Regionale dei Colli Euganei. Le finalità del Parco sono le seguenti¹¹⁴: la protezione del suolo e del sottosuolo, della flora, della fauna, dell'acqua; la tutela, il mantenimento, il restauro e la valorizzazione dell'ambiente naturale, storico, architettonico e paesaggistico e il recupero delle parti eventualmente alterate; la salvaguardia delle specifiche particolarità antropologiche, geomorfologiche, vegetazionali, faunistiche, archeologiche e paleontologiche; la promozione, anche mediante la predisposizione di adeguati sostegni tecnico-finanziari, delle attività di manutenzione degli elementi naturali storici costituenti il parco, nonché delle attività economiche tradizionali, compatibili con l'esigenza primaria della tutela dell'ambiente naturale e storico; lo sviluppo sociale, culturale ed economico delle popolazioni comprese nell'ambito del parco e su di esso gravitanti; la fruizione a fini scientifici, culturali e didattici; la promozione delle funzioni di servizio per il tempo libero e l'organizzazione dei flussi turistici presenti nelle zone euganee e nell'intero ambito regionale.

La Regione, istituendo il Parco, ha costituito anche un ente gestore che è un ente strumentale della Regione e dal '94 ha adottato il Piano Ambientale, uno strumento finalizzato alla tutela del Parco.

¹¹⁴E' possibile visionare la Legge Istitutiva e il Piano ambientale al sito <http://www.parcocollieuganei.com>

2. Nuove minacce per la Rocca

2.1 Progetti regionali di valorizzazione

Una più recente storia vede ancora protagonista il Colle della Rocca di Monselice. Nello specifico due sono i progetti che la Regione ha proposto per la sua “valorizzazione” sperando di ottenere un finanziamento Europeo.

I progetti riguardano il “restauro e la messa in sicurezza di immobili monumentali sul Colle della Rocca” e la “realizzazione di un impianto di risalita per l'accesso turistico alla passeggiata archeologica per la visita del Mastio della Rocca”.

Per quanto concerne la prima tipologia di intervento, la Regione, attuale proprietaria del Colle, ha predisposto un progetto preliminare “relativo all'incremento di volume dell'immobile denominato ex Casa Bernardini”. Il 22 novembre 2005 essa ha sentito il Parco per avere il nulla osta e il 9 giugno 2006 l'ente ha confermato la compatibilità dell'opera rispetto al Piano Ambientale. La Regione inoltre ha contattato il Comune di Monselice che ha adottato una modifica al Piano regolatore affinché fosse possibile prevedere un ampliamento dell'edificio, prima non previsto. Il 14 luglio 2006 il Consiglio comunale, nonostante le osservazioni di alcuni componenti di minoranza, ha adottato la variante richiesta.

Per quanto riguarda l'altro progetto, quello dell'ascensore, l'iter burocratico seguito per la sua approvazione non sembra altrettanto chiaro. In data 5 dicembre 2006 la Regione ha richiesto l'autorizzazione al Parco, che è arrivata due giorni dopo attraverso un iniziale parere di compatibilità urbanistica del Presidente dell'ente, necessario secondo la L.R. 40/84 che dispone “per le attività edilizie nei parchi il rilascio della concessione o autorizzazione è subordinato al parere favorevole dell'organo esecutivo dell'ente gestore del Parco”, avallata anche dal Dirigente del Settore Tecnico del Comune di Monselice.

Nello specifico i progetti sono:

1. raddoppiare l'ex Casa Bernardini (era la dimora del custode del mastio, costruita negli anni '30 per volere di Cini) con la funzione di offrire ristoro e pernottamento al gran numero di turisti richiamati dall'ascensore. Il

raddoppio del volume prevede la trasformazione dell'edificio in locanda con 12 posti letto, sala ristorante da 60 coperti, per un costo di circa un milione di euro;

2. costruire un ascensore per la salita al mastio sommitale, dal costo complessivo di circa 3 milioni di euro. Il primo bando di appalto, di circa 2 milioni di euro, prevedeva la costruzione di un tunnel inclinato all'interno del Colle lungo le sue pendici, con un vano che portasse 450 persone l'ora. Con partenza dalla cava della Rocca e arrivo a circa 200m da casa Bernardini. Nessuna ditta partecipò al bando perché il progetto era considerato di impossibile realizzazione. Così si dispose un nuovo bando nel quale si aggiungevano 500 mila euro e si apriva alla ditta la possibilità di apportare modifiche al progetto. Con queste condizioni vinse l'appalto la ditta "Eurocostruzioni Spa", che iniziò i lavori il 19 settembre 2007 scavando un tunnel nella roccia a forma di "L" lungo 82 metri di galleria orizzontale e circa 90 metri nello scavo verticale, il Colle è alto circa 150 metri;
3. costruire ex novo una torre di accesso al mastio alta dieci metri che si collega con una passerella di 8 metri al torrione, adibito a museo. Questo progetto sin da subito non superò il vaglio della Soprintendenza perché considerato "troppo impattante".

2.2 Pareri contrari

Sin dai primi momenti i progetti hanno scatenato le critiche di alcuni esponenti del mondo ambientalista e di una parte dei cittadini. In primis F. Miazzi, in qualità di consigliere comunale di minoranza nel Comune di Monselice, P. De Marchi, consigliere provinciale e G. Sandon, consigliere dell'ente Parco. Inoltre, ripetute denunce sono arrivate dalla presidente di Italia Nostra, M.L.Panajotti. E' stata soprattutto la stampa locale ad accogliere gli appelli degli oppositori indirizzati principalmente al presidente della Regione Veneto, all'epoca dei fatti, G. Galan, al Sindaco di Monselice, F. Conte e al Presidente del Parco dei Colli Euganei, N. Modica.

I progetti, giudicati "superficiali e di dubbia fattibilità", in particolare quello dell'ascensore, vengono criticati essenzialmente per due motivi.

Fondamentale è la differente concezione di valorizzazione che intercorre fra le due parti. Riportiamo in nota l'estratto di una lettera aperta della presidente di Italia Nostra che esprime in modo chiaro i punti critici del progetto abbracciato dalle istituzioni¹¹⁵. Da quanto si legge emergono chiaramente due orientamenti di fondo. L'uno, teso a facilitare una forte affluenza nell'ottica di un turismo di massa, attraverso l'uso di mezzi meccanici per raggiungere la parte sommitale del Colle, indirizzato soprattutto ad un target di anziani; l'altro, che dedica maggior attenzione ad un contatto sobrio con il luogo vistato mettendo al primo posto il totale rispetto del “senso storico e culturale dei monumenti e dei valori naturalistico-ambientali-paesaggistici del colle”¹¹⁶.

Inoltre, una forte opposizione, originata non da aspetti opinabili basati su una diversa concezione di valorizzazione, è stata mossa per il mancato rispetto di norme e vincoli legislativi da parte delle istituzioni promotrici. La sbalorditiva velocità con la quale sono iniziati i lavori infatti si è rivelata più che un segnale di efficienza un campanello d'allarme.

Nel 2007 Italia Nostra, Legambiente e il comitato Lasciateci Respirare hanno presentato un ricorso al TAR chiedendo l'annullamento del decreto di approvazione del progetto dell'impianto di risalita. Il ricorso faceva riferimento al disatteso piano regolatore del Comune, in cui era previsto un impianto di risalita ma “esterno”. L'idea era partita dal precedente presidente della Rocca Srl, Aldo

115Che cosa accadrà al visitatore seguendo il nuovo percorso? Arrivato a Monselice parcheggerà l'auto o scenderà dal torpedone nella Cava, con l'ascensore salirà sulla Rocca e sul Mastio. Inizierà quindi la discesa nel bosco fino a villa Duodo di cui non potrà cogliere l'effetto scenografico in quanto la raggiungerà dall'alto. Sempre in discesa passerà tangente alle chiesette, di cui non potrà capire il significato di ascesa spirituale e, continuamente disturbato dal panorama sottostante, che non è un grande spettacolo, supererà villa Piacentini, il Duomo vecchio, villa Nani Mocenigo, Ca' Marcello e il Monte di Pietà, che non potranno suscitargli grandi emozioni dato che saranno tutte viste dal retro. Alla fine della discesa arriverà in piazza Mazzini e, fatti due passi, risalire nella sua auto”. Oggi dopo aver preso visione dei progetti esecutivi non possiamo che constatare la validità di quanto sostenevamo 15 anni fa. Ribadiamo il valore culturale dell'attuale percorso: si tratta di un itinerario di pellegrinaggio, le Chiesette sono immagine delle sette Basiliche Romane, nel quale il salire non è un puro accidente fisico, o peggio un ostacolo da evitare, ma è simbolo di un'ascesa spirituale, ed è, sul piano estetico, un'esperienza ineludibilmente connaturata al percorso processionale. Indurre i visitatori a percorrere l'itinerario in senso inverso (a testa in giù anziché a testa in su) vuol dire misconoscere la natura stessa del monumento che si pretende di "valorizzare". Siamo più che mai convinti che i visitatori, indotti dall'ascensore stesso ad un rapporto con i luoghi tipo mordi e fuggi, lo utilizzeranno anche come discensore con buona pace della stessa passeggiata nel bosco e lungo le vie centrali di Monselice. A nostro avviso sarà l'ascensore in sé a rischiare di configurarsi come la vera nuova attrattiva turistica.

PANAJOTTI M.L.

116 SANDON G., *Per il buon governo del Parco dei Colli Euganei*, Verona, 2009.

Businaro, che sognava un ascensore per facilitare il raggiungimento al Mastio con il proposito di sfruttare il potenziale turistico della Rocca per farne una meta di eccellenza in Veneto. Nel 1999 il progetto era stato inserito nel Piano Regolatore della città indicando “un impianto panoramico dietro villa Duodo”, quindi in una posizione diversa e non invasivo del Colle. La sentenza del TAR comunque ha deluso gli ambientalisti e non ha bloccato il progetto. Nel frattempo, per sensibilizzare i cittadini e le altre parti del territorio su questo tema, si era aggiunto anche un appello di cinquanta intellettuali del Veneto, tra cui O. Longo e U. Curi, che, rivolgendosi alle istituzioni, avevano chiesto di rivedere il progetto coinvolgendo l'Accademia Galileiana di Padova; l'appello venne totalmente disatteso.

2.3 Il Processo per fermare l'ascensore

Nell'aprile 2008, dopo otto mesi di lavoro, a seguito di un esposto di Miazzi, Sandon e De Marchi, la Magistratura effettuò il sequestro preventivo del cantiere. Il 22 maggio 2008 l'area risultava ufficialmente sotto sequestro. In realtà, sembra che la ditta Eurocostruzioni avesse interrotto i lavori prima del fermo a causa di problemi sia di sicurezza, la roccia era più fragile di come si pensasse, sia economici, parte del pagamento pattuito con la ditta era in materiale estratto, e pare che la trachite fosse di scarsa qualità. Fino a questa data il Colle venne perforato per 78 metri degli 82 previsti per la galleria orizzontale.

Dopo tre anni dal sequestro del cantiere, il PM, Roberto D'Angelo, chiese il rinvio a giudizio degli indagati, colpevoli secondo l'accusa di aver portato avanti il progetto nonostante i pareri tecnici negativi e ignorando le norme del Prg di Monselice che imponevano un preventivo piano attuativo. Il sequestro venne inoltre confermato da una pronuncia della Corte di Cassazione.

L'udienza preliminare presso il Tribunale di Padova fu l'11 ottobre 2011. Nel documento ufficiale si legge che risultano indagate sei persone.

Innanzitutto l'ing. M. Valandro, all'epoca dirigente del Settore tecnico del Comune di Monselice, accusato di attestare falsamente la compatibilità urbanistica dell'opera in assenza dei preventivi piani particolareggiati previsti dal Prg. Poi, N. Modica, all'epoca direttore dell'ente Parco Colli Euganei, responsabile della

valutazione ambientale dell'opera, che in data 20 luglio 2007 espresse parere favorevole al progetto. Egli attestò la rispondenza del progetto ai criteri previsti dall'art 33 del Piano Ambientale, nonostante la chiara indicazione nel progetto della presenza di opere nuove da realizzare sia a terra che in quota e omettendo che le opere interessavano un sito classificato dal P.A. come “sito di cava dismessa”, per cui era necessaria una specifica variante al piano.

In seguito, concorso di colpa per gli imputati sopra citati insieme ad A. Cisco, dirigente della Direzione Regionale dei Lavori Pubblici, soggetto attuatore dell'opera e committente, M. De Rossi, legale rappresentante della Eurocostruzioni Spa, I. Prevedello, legale rappresentante della Prevedello Isidoro Spa (impresa costruttrice), R. Dell'Armi, in qualità di direttore dei lavori. Sono tutti accusati di non aver rispettato il Prg che prevedeva un “ascensore panoramico dietro Villa Duodo” e di aver ignorato il vincolo paesaggistico del Colle della Rocca appartenente all'area del Parco dei Colli Euganei. Inoltre, mediante l'opera di “costruzione, demolizione ed escavazione”, essi avrebbero contribuito ad alterare la bellezza naturale del Parco della Rocca, luogo soggetto a speciale protezione dall'Autorità, in particolare zona di protezione agro forestale con sito di interesse paleontologico¹¹⁷.

Il 13 giugno 2012 si aprì il processo con 5 indagati (Prevedello è deceduto) che riassumendo, dovevano rispondere di falso ideologico, abuso edilizio e distruzione di bellezze naturali. Si costituirono parte civile nel processo il Comitato di Monselice “Lasciateci Respirare” e l'associazione Italia Nostra.

Le prime udienze del processo sono state il 12 e il 26 marzo, il 3 maggio dell'anno in corso. Le ultime due udienze si terranno il 16 luglio ed il 24 settembre, poi il Giudice si riserverà un congruo termine per il deposito della sentenza.

2.4 Il quadro della situazione attuale

Il processo è tuttora in corso ma incombe il rischio prescrizione; la contravvenzione di cui al capo “alterazione di bellezze naturali” è andata in prescrizione lo scorso 21 maggio.

Nell'estate 2012 l'UE ha definitivamente dirottato i fondi che dovevano finanziare

¹¹⁷ Tribunale civile e penale di Padova, Decreto di fissazione dell'udienza preliminare.

i due progetti verso altre opere¹¹⁸.

L'ampliamento dell'ex Casa Bernardini è proseguito nonostante il sequestro dell'area del cantiere per l'ascensore ed ora l'edificio, che si trova a metà costa del colle, è al grezzo in attesa di essere completato e preso in gestione. Sicuramente non sarà facile trovare qualcuno che voglia sostenere le spese per la fine dei lavori e accollarsi il rischio di aprire una locanda-albergo nel Colle, che ogni anno attrae circa 25.000 visitatori. Non esiste attualmente un Piano Previsionale per il futuro della gestione del Colle e il presidente della società Rocca auspica la ripresa del progetto dell'ascensore.

La posizione del Comune di Monselice e dell'attuale sindaco, F.Lunghi, era favorevole alla riapertura del progetto. Per questo, nel febbraio 2010, viene affidata ad una commissione tecnica l'elaborazione di tre piani particolareggiati necessari per ottenere la Variante del centro storico prevista nel Prg: uno per il "Parco della Rocca", l'altro per la "Cava" e il terzo per il "Lungofiume Bisatto". L'intenzione era quella di sanare le contravvenzioni al Prg oggetto del processo penale in corso, infatti nei piani è specificata la costruzione dell'ascensore¹¹⁹. Comunque, nel 2011, l'iter di approvazione di questi piani è stato sospeso a causa di interrogazioni da parte della minoranza in Consiglio comunale. La spesa stimata per la loro predisposizione è di 32.000 euro, che il Comune dovrà versare ai professionisti.

La cava della Rocca - punto di partenza dell'ascensore - è ancora inagibile a causa dalle macerie e dei blocchi di trachite che non sono ancora stati rimossi dal cantiere. La ditta "Eurocostruzioni" è entrata in contenzioso con la Regione sia per un problema economico (la trachite che avrebbe dovuto costituire parte del prezzo si è rivelata di qualità inferiore) sia per motivi ambientali e di tutela della salute dei lavoratori. La cava infatti ospitava una discarica ed attualmente sono in corso "accertamenti del sottosuolo" che dalle prime analisi dell'Arpav risulta pericolosamente inquinato. Dai dati emerge che "le concentrazioni di inquinanti superano i limiti di legge per diverse sostanze pericolose, dentro e nei dintorni della cava".

E' storia di questa primavera quella che vede ancora la Rocca colpita da altri

118Il Mattino di Padova, 26 luglio e 12 agosto 2012.

119 Colloquio con E. Vigato, avv. Rappresentante del Comitato Lasciateci Respirare di Monselice.

problemi: nove sono le frane aperte che non hanno saputo resistere alle incessanti piogge creando diversi problemi e rendendo necessario lo sfollamento di otto famiglie e il blocco del pubblico passaggio nelle vie più a rischio. L'emergenza crollo riguarda anche le antiche cinte murarie. Pareri geologici confermano la dannosità delle passate attività di escavazione.

Dal 12 maggio è stato riaperto il sentiero che conduce al Mastio, il cui percorso per prevenzione era stato bloccato a causa delle frane.

Considerazioni generali

1. La Rocca è un bene comune?

Il caso del Colle della Rocca è stato scelto come un esempio di bene comune non convenzionale. Non un *uso civico*, come le esperienze rendicontate dallo studio di Ostrom, ma a tutti gli effetti un bene comune.

Analizziamo dapprima la rispondenza alla definizione di bene comune secondo la teoria economica, sulle base delle caratteristiche di rivalità e non escludibilità, e approfondiamo poi la natura giuridica del bene.

Nella classificazione economica: il bene comune è quel bene *rivale e difficilmente escludibile*.

Il criterio di rivalità implica che l'uso (in termini di consumo) di qualcuno pregiudichi quello degli altri. Essendo la Rocca un bene ambientale di valenza storico-culturale potremmo dire in merito all'uso che nel tempo il bene è stato utilizzato talvolta in maniera impropria, depauperandone la consistenza e gestito con incuria. Se ciò è avvenuto, la “comunità di riferimento” - che può essere individuata localmente negli abitanti di Monselice, nelle associazioni ambientaliste e culturali, nei privati cittadini e, allargando la scala, nei veneti, negli italiani e in tutti i potenziali turisti – è stata limitata nel godimento del bene.

D'altra parte, la geografia del Colle implica che sia molto difficile impedire a qualcuno di accedere liberamente al bene.

Dunque, il Colle della Rocca corrisponde alle caratteristiche economiche che contraddistinguono i beni comuni. Tuttavia è da precisare che questo caso si differenzia dai casi presi in analisi da Ostrom dove il più delle volte esiste una comunità istituzionalmente riconosciuta che usa e gestisce il bene in modo collettivo, traendone anche guadagni economici, i cosiddetti usi civici. Per i Monselicensi, invece, la Rocca non ha mai rappresentato in modo diretto guadagni economici ma è sempre stata un simbolo di proprietà comune garantita da un

diritto di libero accesso. Come testimoniano le analisi storiografiche di Merlin, quando il colle per problemi economici dei proprietari fu abbandonato all'incuria, nacque un comitato spontaneo per la sua gestione e manutenzione. Diviene innegabile il carattere comune di beni come questo che, per la comunità di riferimento, sono importanti per il loro valore d'uso.

Il diritto di accedere e godere del paesaggio è disciplinato nei principi fondamentali della Costituzione, nell'art 9. Dunque “lo Stato riconosce il valore di alcuni beni e servizi che fanno capo *originariamente* allo Stato *in quanto* sono proprietà collettiva (..) E non è a caso che l'art 9 parli solo di una *tutela* del paesaggio del patrimonio storico e artistico della Nazione, di beni che non possono essere considerati proprietà di nessuno, neppure dello Stato (che semmai li ha in gestione)”¹²⁰.

Questo è un passaggio cruciale. Si afferma che la proprietà sul bene non esaurisce la sua funzione se è proprietà dello Stato. Sembra che la proprietà pubblica non sia sufficiente a garantirne la fruibilità a causa del carattere strettamente comune del bene.

La Rocca, come visto in precedenza, attualmente è parte del patrimonio indisponibile della Regione Veneto che, per la sua gestione, ha costituito insieme alla Provincia di Padova e al Comune di Monselice la compartecipata “La Rocca Srl”. Nonostante la proprietà pubblica, in relazione alla vicenda dell'ascensore, sono state chiaramente manifestate alcune debolezze nel sistema di tutela del bene. Proveremo, di seguito, a descrivere le due più importanti (prescindendo dall'esito del processo penale tuttora in corso che vede indagati anche funzionari pubblici):

- Í la velocità procedurale con la quale è stato formato e approvato il progetto, rivelatasi non appropriata;
- Í la mancata attuazione di meccanismi partecipativi e di forme di apertura e di coinvolgimento da parte degli enti pubblici verso i cittadini, singoli o associati, che ne fossero stati interessati.

La presentazione, l'analisi e l'approvazione dei progetti dell'ascensore e

¹²⁰ POMARICI U., p 17.

dell'ampliamento dell'ex Casa Bernardini si sono esaurite in meno di 12 mesi. Una velocità quasi frettolosa che poi ha determinato dei vizi di fondo nella procedura di approvazione dei piani. Pare che i progetti per "la valorizzazione del Colle" avessero come primo scopo quello di ottenere i finanziamenti dell'Ue, dimenticando il vero senso degli interventi che era appunto quello di "valorizzare". Forse una tale celerità analizzata secondo termini economici di performance potrebbe essere considerata sinonimo di efficacia - stesso risultato in minor tempo - e quindi motivo di lustro per i proponenti politici e per gli enti approvanti. Tuttavia, confrontando i tempi di realizzazione medi di opere pubbliche del valore economico tra 2 e 5 milioni di euro nel nord Italia¹²¹, notiamo una significativa discrepanza. Tali tempi stimano mediamente in tre anni la fase di progettazione, in sei mesi quella per l'assegnazione dei lavori e in due anni e mezzo quella relativa alla loro realizzazione. Appare un'eccezione la rapidità del caso esaminato, soprattutto nella fase di progettazione dell'opera, che inevitabilmente ha determinato l'impossibilità di garantire la partecipazione dei cittadini. Il primo aspetto infatti è strettamente correlato al secondo. Risulta molto difficile garantire una partecipazione se non c'è un programma completo di termini e tempi perché questa avvenga in modo proficuo. Sono molte le possibilità partecipative a disposizione degli enti interessati, come dimostrano anche in Italia alcune esperienze di successo che sono riuscite a coinvolgere tutti gli stakeholders ottenendo degli ottimi risultati. La questione tempistica è fondamentale¹²² e il tema è di enorme interesse. Basti pensare che attualmente in Italia sono 354 le opere pubbliche bloccate dalle proteste. Dalle statistiche risulta che a guidare le proteste siano il 27% delle volte la popolazione locale e il 19% i comitati spontanei¹²³.

121 http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/uver/Tempi_attuazione_opere_Giu2011.pdf
"I tempi di attuazione delle opere pubbliche", Ministero per lo Sviluppo Economico, Giugno2011.

122 "Strumenti che richiedono solitamente uno o due giorni, possono acquistare un senso diverso come momenti di un processo più lungo e articolato. Le combinazioni sono praticamente infinite e ogni processo tende a essere progettato su misura, a seconda del problema sul tappeto e del contesto entro cui si svolge. La previsione di un percorso e la fissazione di un termine finale costituiscono un aspetto rassicurante per le amministrazioni, che possono temere di imbarcarsi altrimenti in vicende senza fine, e anche per i partecipanti che possono sapere in anticipo quali impegni vengono loro richiesti". L. BOBBIO L. e POMATTO G.

123 I dati statistici derivano dall'ass.ne NIMBY (not in my back yard) <http://www.nimbyforum.it>

2. Perché salvare il beni comuni?

La risposta alla domanda “Perché salvare il comune?” è necessaria perché in molti casi gli organi pubblici predisposti alla tutela, conservazione, protezione dei beni comuni, non dimostrano di svolgere correttamente il loro mandato. L'incuria, l'incompetenza, la superficialità, la corruzione di una certa classe politica ha trovato un forte appiglio nelle zone d'ombra della normativa. La riforma del Titolo V, la rincorsa al federalismo demaniale, la crisi economica e le imprescrittibili esigenze di copertura dei bilanci hanno portato alla svendita e all'abbandono di gran parte del patrimonio pubblico, che spesso viene considerato come “*proprietà privata* dell'ente pubblico”, sia esso Stato, Regione, Provincia, Comune e non come *proprietà della collettività* di cui questi enti dovrebbero, secondo il loro mandato, essere la rappresentanza.

Il lavoro che in questo momento sta svolgendo la Costituente dei beni comuni ha un grande merito, ossia quello di avvicinare e ascoltare le pretese e le esigenze di tutti coloro che in mancanza di riferimenti politici vogliono lottare per i loro diritti. E' un popolo sempre più numeroso quello formato da cittadini singoli o aggregati in comitati, associazioni e gruppi meno strutturati che fanno sentire la loro voce, il loro punto di vista, nella veste di proprietari o meglio “custodi” del bene comune. Come scrive C. Donolo “i beni comuni sono un insieme di beni necessariamente condivisi. Sono beni in quanto permettono il dispiegarsi della vita sociale, la soluzione di problemi collettivi, la sussistenza dell'uomo nel suo rapporto con gli ecosistemi di cui è parte. Sono condivisi in quanto, sebbene l'esclusione di qualcuno o di qualche gruppo dalla loro agibilità sia spesso possibile ed anche una realtà fin troppo frequente, essi stanno meglio e forniscono le loro migliori qualità quando siano trattati e quindi anche governati e regolati come beni in comune, a tutti accessibili almeno in via di principio”. In maniera simile, Gregorio Arena definisce i “beni comuni” come “quei beni che se arricchiti, arricchiscono tutti e se impoveriti impoveriscono tutti”¹²⁴.

In un contesto più ampio, affermare che esiste una nuova possibilità, oltre il

124 ARENA G. e IAIONE C.(a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012

pubblico e il privato, significa riflettere prima di tutto sul cambio di paradigma che non accetta più la visione capitalistica del mondo che ha creato profonde disuguaglianze. “Varrebbe la pena rileggere un liberale conservatore come Croce, là dove, discutendo con Einaudi, si dice d'accordo ad attuare misure socialiste se queste permettono alla persona di realizzare la sua libertà meglio del libero mercato, perché ciò che soprattutto conta è il libero sviluppo della personalità morale, non del mercato”¹²⁵.

Un passo indietro per frenare questa corsa impazzita verso il consumismo spropositato e per pensare ad un nuovo modello di sviluppo, è imposto prima di tutto dall'ambiente naturale da cui traiamo le risorse per vivere: si pensi che oggi l'umanità usa l'equivalente di 1,3 pianeti ogni anno. Ciò significa che oggi la Terra¹²⁶ ha bisogno di un anno e quattro mesi per rigenerare quello che usiamo¹²⁷. Scenari alquanto ottimisti delle Nazioni Unite (illustrazione 2) suggeriscono che se il presente trend della popolazione e del consumo continuasse, entro il 2050 avremo bisogno dell'equivalente di due pianeti per il nostro sostentamento. Naturalmente disponiamo solo di uno¹²⁸.

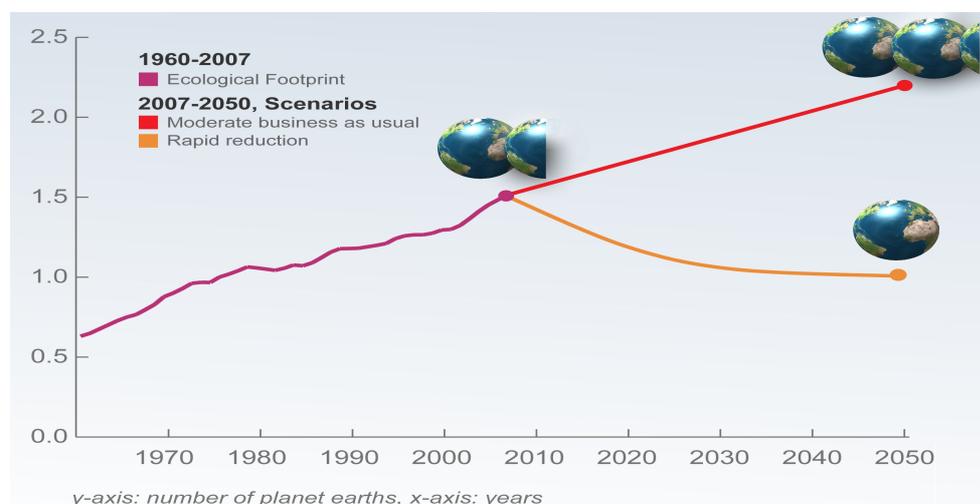


Illustrazione 1: I consumi della Terra (da www.globalfootprintnetwork.org)

125 VITALE E., p. 106.

126I consumi della Terra (illustrazione 2) sono costituiti principalmente dai consumi, indicati dal colore rosso, dei Paesi ricchi occidentali e dei nuovi Paesi emergenti che sono “debitori” di risorse verso gli altri Paesi definiti “creditori” ed indicati dal colore verde.

127Nel mondo ci sono paesi creditori e debitori di impronta ecologica, vedi la figura di seguito.

128Fonte www.globalfootprintnetwork.org.

The Ecological Wealth of Nations

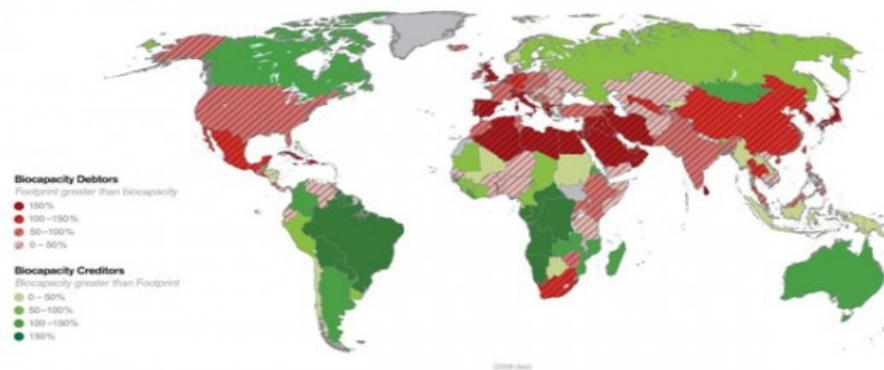


Illustrazione 2: Paesi creditori e debitori (da www.globalfootprintnetwork.org)

Obiettivi di vera sostenibilità ambientale e sociale possono essere raggiunti attraverso un cambiamento politico basato sulla qualità, sulla lungimiranza, sull'equità, sulla tutela dei beni comuni, che guidi sagge decisioni pubbliche convincenti ed efficaci anche nei confronti dei grandi interessi economici.

Conclusioni

In tempi di incertezza economica e crisi ambientale e sociale come quelli che stiamo vivendo, sono tornate a galla questioni per troppo tempo non affrontate in modo deciso ed esaustivo, quali il soddisfacimento di diritti fondamentali collegati a beni identificati come “comuni”, cioè di tutti. Di questi beni, dopo che negli ultimi secoli ci si è abituati a non percepirli come tali, si sta tentando una riappropriazione da parte della comunità sociale.

Parlare di beni comuni significa abbracciare una realtà vasta, composita, a volte intangibile. In senso molto lato, infatti, per beni comuni si indicano oggi tutti quei beni e risorse che ogni individuo condivide e sfrutta insieme ad altri esseri umani, dal cui godimento nessuno può essere escluso, pena la privazione, per la persona, di una componente essenziale dei suoi diritti di uomo e di cittadino.

L'individuazione di cosa si debba intendere come bene comune, nella teoria e nella pratica, è stata da sempre un problema per ogni politica, così come la riflessione sui beni comuni ha conosciuto una fortuna alterna nel tempo, legata di volta in volta alle teorie dominanti sulla finalità della politica e dello Stato. L'attuale, nuovo, interesse per i beni comuni coincide e si incrocia con le problematiche relative alla globalizzazione e al ripensamento dei suoi processi costitutivi. Dalla crisi del modello di sviluppo di matrice liberista, alla crescita delle disuguaglianze su scala planetaria, all'inquinamento del pianeta, parlare oggi di beni comuni significa contribuire alla riflessione sul paradigma dello sviluppo.

Nel corso dello studio si è riscontrato un uso promiscuo del termine “beni comuni”, talvolta riferito a beni di tipo collettivo gestiti da una precisa comunità di riferimento e, in altri casi, sinonimo di beni pubblici collegati alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo. Non è sempre facile arrivare a una chiara classificazione. Volendo dare una visione di sintesi, i beni comuni potrebbero essere distinti in beni immateriali - come l'informazione, i saperi, la cultura - e in beni naturali ed ambientali. I primi, per la loro proprietà di essere moltiplicabili in misura potenzialmente illimitata e non essendo frazionabili, possono essere

assicurati a tutti in assoluto senza limitazioni di misura. Ai secondi, essendo beni non riproducibili all'infinito, è riconosciuta a tutti gli individui l'accessibilità parziale in condizioni egualitarie. In questo caso la loro natura di beni comuni deriva proprio dal fatto di essere beni esauribili indispensabili alla vita dell'uomo. Da questa prima indicazione si ricava che tutti gli individui, in maniera indistinta, hanno diritto a godere di tali beni in qualità di esseri umani, nel caso dei beni naturali, e come umanità, nel caso della cultura e dei saperi. I beni comuni possono essere suddivisi anche in beni comuni locali e globali, a loro volta distinguibili in beni inesauribili, esauribili e rinnovabili. Secondo la definizione data da Elinor Ostrom, i beni comuni sono intesi come beni collettivi gestiti da una precisa comunità di riferimento, com'è il caso degli usi civici.

Il Colle della Rocca di Monselice, attualmente compreso nel patrimonio indisponibile della Regione Veneto, è stato presentato come esempio tipico di bene comune ambientale locale che si differenzia dalle esperienze dei beni collettivi gestiti da una precisa comunità di riferimento, come sono i casi rendicontati da Ostrom. Per i Monselicensi la Rocca non ha mai rappresentato in modo diretto guadagni economici ma è sempre stata un simbolo di proprietà comune garantita da un diritto di libero accesso.

Nell'analisi compiuta abbiamo sottolineato come, indipendentemente dalla proprietà nel tempo, prima privata e poi pubblica, la Rocca possa definirsi un bene comune che per le sue intrinseche connotazioni ambientali e paesaggistiche è destinato al soddisfacimento di diritti fondamentali dei cittadini. Tuttavia, se tutti i cittadini hanno diritto di godere del bene in maniera indistinta, è fondamentale l'adozione di qualsiasi azione di tutela e prevenzione del bene onde evitare ogni tentativo di corrosione, depauperamento e distruzione che ne comprometta le caratteristiche originarie non riproducibili. In questo senso ha operato positivamente il blocco delle cave nel Colle e nella zona Euganea (legge n. 1097/71) e sono stati importanti gli interventi critici sui recenti progetti di valorizzazione per i quali è in corso un procedimento penale.

L'esperienza della Rocca e la particolare storia di tutela che ha caratterizzato l'area Euganea hanno l'ambizione di rappresentare molti altri casi simili di beni che è auspicabile vengano gestiti con massima apertura e trasparenza verso le comunità locali di riferimento.

Più in generale, prendendo atto della complessità che contraddistingue il tema dei beni pubblici, e quindi dell'inevitabile conflitto fra gli interessi comuni e particolari, sono stati evidenziati il rilievo che questa materia ha avuto nell'evoluzione storica dell'ordinamento giuridico italiano e le varie posizioni assunte dagli studiosi in merito.

Oggi, non è più possibile limitarsi, in tema di individuazione dei beni pubblici o demaniali, all'esame della sola normativa codicistica del '42 e risulta indispensabile integrare la stessa con le varie fonti dell'ordinamento e specificamente con le (successive) norme costituzionali. La Costituzione, com'è noto, non contiene un'espressa definizione dei beni pubblici, né una loro classificazione, ma si limita a stabilire alcuni richiami che sono, comunque, assai importanti per la definizione del sistema positivo. Tuttavia, dagli artt. 2, 9 e 42 Cost. si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche per quanto concerne il "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa- codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato ma anche riguardo quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività.

Da tale quadro normativo-costituzionale, e fermo restando il dato "essenziale" della centralità della persona (e dei relativi interessi), da rendere effettiva, oltre che con il riconoscimento di diritti inviolabili, anche mediante "adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", emerge l'esigenza interpretativa di "guardare" al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica.

Ciò comporta che, in relazione al tema in esame, più che allo Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato-collettività, quale ente rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi; in tal modo disquisire in termine di sola dicotomia "beni pubblici (o demaniali) -

privati” significa, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi collegati.

Ne deriva quindi che, là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi "comune" vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini.

Pertanto, il solo aspetto della "demanialità" non appare esaustivo per individuare beni che, per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo o, indipendentemente dal titolo di proprietà pubblico o privato, risultano funzionali ad interessi della stessa collettività. In tal modo, risultando la collettività costituita da persone fisiche, l'aspetto dominante della tipologia del bene in questione cede il passo alla realizzazione di interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento dell'umana personalità.

E' pur vero in tale contesto che dovrebbero essere individuati dei criteri indispensabili per attribuire natura "non privata" ai beni pubblici di interesse comune, sarebbe preferibile altresì che la cui titolarità fosse quasi esclusivamente pubblica con una gestione preferibilmente compartecipata attraverso processi decisionali condivisi. E' verosimile pensare che il soggetto pubblico risulti, per natura, più idoneo rispetto ad un privato a garantire la realizzazione degli interessi di tutti i cittadini assicurando trasparenza, rispetto delle priorità sociali e collaborazione nelle scelte decisionali e gestionali.

Diventa allora fondamentale la questione della partecipazione attiva il cui obiettivo strategico è di riconquistare il "pubblico", sottraendolo alla cattiva politica, in tutte le sue modalità, stratigrafie e manifestazioni, e al tempo stesso allargarlo, e di molto, oltre le dimensioni originarie. E' doveroso assumere una consapevolezza nuova sul versante dei beni comuni e dei beni pubblici che implica un impegno intergenerazionale optando per scelte che mirino a dare risposte nel lungo periodo. Onori ed oneri investono il ruolo del cittadino che si occupa di politica ma l'impegno per la salvaguardia dei beni comuni e pubblici

deve essere interiorizzato da tutti, anche nel quotidiano svolgimento delle attività private, perché comunque inserite in un contesto più grande che coinvolge tutti.

Uno dei padri della Costituzione, Piero Calamandrei, nel discorso all'Umanitaria di Milano, 1955, rivolgendosi agli studenti disse:

“La libertà c'è, si vive in regime di libertà, ci sono altre cose da fare che interessarsi di politica. E lo so anch'io. Il mondo è così bello. E vero! Ci sono tante belle cose da vedere, da godere oltre che ad occuparsi di politica. E la politica non è una piacevole cosa. Però, la libertà è come l'aria. Ci si accorge di quanto vale quando comincia a mancare, quando si sente quel senso di asfissia che gli uomini della mia generazione hanno sentito per vent'anni, e che io auguro a voi, giovani, di non sentire mai. E vi auguro, di non trovarvi mai a sentire questo senso di angoscia e di riuscire a creare voi le condizioni perché non lo dobbiate provare mai, ricordandovi ogni giorno che sulla libertà bisogna vigilare, vigilare, dando il proprio contributo alla vita politica”.

Bibliografia

- AA.VV., *Titolarità pubblica a regolazione dei beni*, Annuario Aipda 2003, Milano, 2004.
- ALLEGRETTI U., “Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti”, in *Democrazia e Diritto*, n. 3. 2006.
- ALLEGRETTI U., “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa”, in *AIC*, n.1.2011.
- ARENA G., IAIONE C., *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012.
- BIN R., PITRUZZELLA G., “Diritto pubblico”, Torino, 2008.
- BOBBIO L. e G. POMATTO “Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche”, *Ricerca sulla qualità della democrazia* (coordinata da S. FABBRINI), Provincia Autonoma di Trento, ottobre 2007.
- BRUNELLI B, CALLEGARI A., *Ville del Brenta e dei Colli Euganei*, Milano, 1931.
- CARESTIATO N., *Beni comuni e proprietà collettiva come attori territoriali per lo sviluppo locale*, Tesi di dottorato in Uomo e Ambiente, Università degli studi di Padova, Dipartimento di Geografia, 2008.
- CASSESE S. *Introduzione a Massimo Severo Giannini*, Bari, 2010.
- CARTURAN C., *Memorie di storia monselicense*, Monselice 1990.
- CERULLI IRELLI V., *Beni Pubblici*, Torino, 1987.
- CIBOTTO G. A., articolo “Il Giubileo senza andare a Roma”, 2000.
- CICCARELLI R., “Stefano Rodotà battezza la Costituente dei beni comuni”, *Il Manifesto*, 15 aprile 2013.
- COCCOLI L., “Idee del Comune”, in *Oltre il pubblico e il privato*, MARELLA, 2012.
- CORONA G., *Paolo Grossi e la risposta italiana alla “tragedy of the commons”*, Bollettino di storia ambientale, 2004.
- D’AMBRA M., *La rocca medievale di Monselice. Visita alle fortificazioni ed al parco archeologico*, Monselice 1998.
- FERRAJOLI L., *Principia iuris Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, 2007.

FERRAJOLI L., “Per una carta dei beni fondamentali”, venerdì 17 aprile 2009.

FRANZANI M., “I Beni comuni: questioni di efficienza e di equità”, in Labsus.org, 2012.

GIANNINI M.S., *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1971.

GOTHE J. WOLFGANG, *Viaggio in Italia*, Milano, 2006.

GROSSI P., *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977.

GROSSI P., *Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 2008.

HARDIN G., “The tragedy of Commons”, in *Science*, n.162, 1968

HARDT e NEGRI, *Comune*, Roma, 2010.

HELLER M. A. , “The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets”, *Harvard Law Review*, 1998.

LOCKE J., *Secondo Trattato del Governo*, 1690

LUCARELLI A., *Oltre la sovranità statale: tra democrazia partecipativa e beni comuni*, 10 marzo 2012.

LUCARELLI A., *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Quale Stato*, n. 1, 2007.

MADDALENA P., *Danno pubblico ambientale*, Rimini, 1990.

MADDALENA P., *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, 2011.

MADDALENA P., *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studiosi odierni*, 2012.

MAGNOSI F., *Diritto al paesaggio*, in collana Avanguardia Giuridica Urbanistica e Ambiente

MARELLA M.L., *Oltre il pubblico e il privato*, Verona, 2012.

MATTEI U., *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011.

MARX K., *Il Capitale*, Roma 1976.

MERLIN T., *Storia di Monselice*, Padova, 1988.

MORELLI U., *Mente e paesaggio*, Torino, 2011.

NANNIPIERI L. "Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di A. Concaro" *Il ruolo della Corte nella definizione della materia ambientale*, Pisa il 4-5 giugno 2010.

NAPOLITANO G., *I beni pubblici e le «tragedie dell'interesse comune»*. Intervento al Convegno dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Analisi economica e diritto amministrativo, Venezia, 28-29 settembre 2006.

OLIVI M., "Beni pubblici", *Enciclopedia del diritto Il Sole 24 ore*.

OLIVI M., *Beni demaniali ad uso collettivo*, Padova, 2005.

OLSON M., *La logica dell'azione collettiva: i beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Milano, 1983.

OSTROM, *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006.

POMARICI U., *Atlante di filosofia del diritto*, Torino, 2012.

PREDIERI A., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969.

RICOVERI G., *Beni comuni vs merci*, Milano, 2010.

RISTUCCIA S., "L'importanza di una riflessione sui beni collettivi. A proposito del premio Nobel a Elinor Ostrom", in *CONTRIBUTI BANCARIA* n. 12/2009.

RODOTA' S., "Beni comuni: una strategia globale contro lo Human Devide", in M. R. MARELLA, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012.

RODOTA' S., *Il terribile diritto*, Bologna, 2013.

ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008.

SAIJA R., "Dal paesaggio all'ambiente: l'articolo 9, comma 2 Cost. attraverso la giurisprudenza della Corte Costituzionale", *Firenze University Press*, 2007.

SANDON G., *Le cave a dieci anni dall'entrata in vigore della legge speciale*, Battaglia Terme, 1981.

SANDON G., *Storia della legge che ha salvato i Colli*, Battaglia Terme, 1988.

SANDON G., *Colli Euganei*, Battaglia Terme, 1993.

SANDON G., *Per il buon governo del Parco dei Colli Euganei*, Verona, 2009.

SANDULLI A. M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione* in Riv. Giur, 1967.

SETTIS S., *Paesaggio, Costituzione, Cemento*, Torino, 2010.

SETTIS S., *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, 2012.

SCHMITT C., *Il nomos della terra*, Milano, 1950.

VARIAN H.R., *Microeconomia*, Venezia, 2009.

VITALE E., *Contro i beni comuni*, Bari, 2013.

Sitografia

<http://www.excoedizioni.it>

<http://europa.eu>

<http://www.castellodimonselice.it>

<http://bfp.sp.unipi.it>

<http://www.cortecostituzionale.it>

<http://www.cortedicassazione.it>

<http://www.federalismi.it>

<http://www.giustizia.it>

<http://amisnet.org>

<http://www.unece.org>

<http://www.acquabenecomune.org>

<http://www.youtube.com/watch?v=6A0DFmzUO8U>

<http://www.praticheresponsabili.it>

<http://www.parcocollieuganei.com>

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/uver/Tempi_attuazione_opere_Giu_2011.pdf

<http://www.nimbyforum.it>

<http://www.globalfootprintnetwork.org>

<http://www.labsus.org>