

I beni comuni tra immaginario giuridico e programma politico

di Rocco Alessio Albanese

1. Secondo una definizione ormai celebre, data nel 2008 dalla Commissione Rodotà (una commissione incaricata dall'allora ministro della Giustizia di proporre una revisione degli articoli 810-831 codice civile, relativi al diritto dei beni), i beni comuni sono le «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona [da tutelare] anche a beneficio delle generazioni future». A dispetto di questa formulazione, ampia ma certo non evanescente, negli ultimi dieci anni ai beni comuni si è fatto riferimento un po' ovunque e nelle situazioni più svariate.

Chiunque ricorderà uno slogan del referendum del 2011 (due quesiti riguardavano la privatizzazione dei servizi pubblici locali e l'assoggettamento a logiche di profitto del servizio idrico): «si scrive acqua, si legge democrazia». Con questa frase si diceva – e si dice – che il servizio idrico può e deve funzionare con gestioni aziendali pubbliche e partecipate, con l'erogazione gratuita a chiunque del minimo vitale giornaliero (50 litri/persona) e con un sistema tariffario tale da disincentivare sprechi. In altri casi, beni comuni sono stati considerati l'università e la conoscenza (ci si riferisce ai movimenti universitari del 2010 contro la c.d. riforma Gelmini); il lavoro (il pensiero va alle battaglie della FIOM-CGIL contro le violente ristrutturazioni aziendali imposte da Sergio Marchionne); la salute (proprio in questi giorni la pandemia di coronavirus mostra con drammatica chiarezza in che termini il Servizio Sanitario Nazionale offre utilità comuni a chiunque). Ancora, ai beni comuni si è alluso per connotare, nel 2013, «Italia bene comune», l'ultima e fallimentare proposta di centrosinistra presentata alle elezioni politiche nazionali; e molte esperienze civiche locali si organizzano attorno alla rilevanza dei beni comuni.

Sulla scorta di queste esemplificazioni, diventa facile capire quanto i beni comuni siano un aggeglio strano. Difficilmente riducibili a una classificazione fissata una volta per tutte, essi sono una nozione che si è rivelata piuttosto egemonica (chiunque ha una qualche idea di cosa sia un bene comune, e di come un bene comune abbia a che fare con ciò che appartiene a tutti), pur risultando ancora in cerca di una matura dimensione di senso.

Di certo, i beni comuni hanno un forte potenziale di emancipazione e di innovazione democratica. Parimenti, si candidano a essere una nuova categoria giuridica ordinante. E però, specularmente, essi corrono il rischio di ridursi a essere un *significante vuoto* che, nell'alludere a tutto e niente, smarrisce la propria capacità trasformativa o – peggio ancora – consente di promuovere concezioni chiuse e inaccettabilmente identitarie della comunità. È allora opportuna una breve ricognizione dello stato dell'arte, che ci consenta, da un lato, di fare un bilancio degli studi e delle esperienze sui beni comuni e, dall'altro lato, di prospettare un rilancio a cavallo tra immaginario giuridico e programma politico.

2. Abbiamo appena visto che allo studio dei beni comuni è opportuno riservare alcune cautele, le quali devono essere ricondotte al fatto che essi si sono affermati non soltanto come una peculiare tipologia di beni, di cui tenere conto per fini di tassonomia in ambito giuridico (privato o amministrativo), ma soprattutto come un dispositivo teorico e pratico capace di additare alcuni problemi fondamentali della vita contemporanea.

Da un punto di vista istituzionale, le potenzialità e le ambivalenze dei beni comuni possono essere comprese meglio facendo riferimento ad alcune tendenze giuridiche e sociali che si stanno sviluppando in contesti urbani. In questo senso, non è esagerato affermare che le città italiane stanno diventando uno dei principali laboratori contemporanei in materia di beni comuni. Nel nostro Paese, infatti, oltre duecento amministrazioni comunali si sono dotate di Regolamenti per la cura e la gestione condivisa dei beni comuni urbani. Tali fonti regolamentari costituiscono un caso di riconoscimento dei beni comuni nel diritto positivo dotato di spiccate peculiarità, nonché capace di creare importanti occasioni di innovazione giuridica.

In particolare, nel c.d. «diritto dei beni comuni urbani» le riflessioni sui beni comuni sono andate oltre alcune fisiologiche vaghezze degli approcci più teorici, per trovare interessanti concretizzazioni operative. Anzitutto, i patti di collaborazione stanno cambiando le modalità di gestione del patrimonio pubblico locale e la configurazione dei rapporti negoziali tra amministrazioni e privati (i cittadini attivi). Inoltre, la centralità dell'uso pubblico e dell'accessibilità dei beni comuni sta agevolando il superamento di concezioni fin troppo “securitarie” in merito alla prevenzione dei rischi e alla ripartizione delle responsabilità. Infine, stanno cominciando a emergere sperimentazioni maggiormente ambiziose: è questo il caso della recente revisione del Regolamento torinese, che oggi annovera tra i c.d. “negozi civici” per il governo dei beni comuni urbani non solo il patto di collaborazione, ma anche gli usi civici e collettivi (mutuati dall'originale esperienza napoletana) e le fondazioni beni comuni (immaginate, a partire dal modello del *Community Land Trust*, come infrastrutture per l'autogoverno di lungo periodo di beni comuni particolarmente complessi).

Queste sperimentazioni municipali non trovano agganci nelle fonti legislative statali. Come si sa, le proposte della Commissione Rodotà, pur ispirando anche testualmente alcune delle soluzioni accolte nei Regolamenti comunali, sono rimaste chiuse nei proverbiali cassetti delle aule parlamentari: sicché il codice civile italiano contiene ancora un diritto dei beni largamente inadeguato alle sfide della società odierna. D'altra parte, l'inerzia del legislatore statale non impedisce di affermare che i beni comuni fanno parte del diritto positivo italiano almeno a partire dal 2011, quando essi entrarono a far parte del *diritto vivente* del nostro Paese grazie alle Sezioni Unite della Cassazione, che qualificarono come «beni comuni» le valli da pesca della laguna di Venezia. Nelle parole della Suprema Corte, «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, al di fuori dell'ormai datata prospettiva del *dominium* romanistico e della proprietà codicistica, “comune” vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini».

È poi importante ricordare le numerose fonti normative di livello sub-statale che hanno prodotto innovazioni giuridiche senza attendere la riscrittura del codice civile. Alcuni Statuti (quelli dei Comuni di Torino e di Napoli, così come della Regione Toscana) riconoscono espressamente la rilevanza dei beni comuni e ne propongono definizioni non lontane da quella della Commissione Rodotà. Anche recenti leggi regionali in materia di governo del territorio, nel recepire – non senza contraddizioni, rispetto a temi cruciali come il contrasto al consumo di suolo o il favore per iniziative di rigenerazione e di alto valore ecologico e sociale – le più avanzate acquisizioni in ambito urbanistico e paesaggistico, hanno optato per qualificazioni di principio di indubbia portata. Così, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65, la Regione si impegna a promuovere e garantire «la riproduzione del patrimonio territoriale in quanto bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale», precisando che detto patrimonio consiste in un «insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani, di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future» (formulazioni simili si trovano nella legge regionale Veneto 6 giugno 2017, n. 14, e nella legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24).

3. Questi processi, apprezzabili soprattutto a livello urbano, possono essere inquadrati in modo diverso, e non necessariamente complementare. In primo luogo, può evidenziarsi un ripensamento in direzione collaborativa della cultura e delle prassi amministrative, favorito dalle letture in senso solidale del principio di sussidiarietà orizzontale (secondo l'articolo 118, comma 4, Cost.: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»). Sotto un altro profilo, meno “ottimistico”, nelle esperienze di cura e gestione dei beni comuni urbani può essere colta una dinamica di crescente deresponsabilizzazione delle amministrazioni locali. In tal senso, puntare sulla «partecipazione civica» sarebbe – per enti

pubblici sempre meno in grado di assolvere le proprie funzioni – un modo di cooptare le formazioni sociali più consolidate in uno schema amministrativo di matrice neo-corporativa (in cui pezzi crescenti di *welfare* locale sono demandati al terzo settore e al c.d. privato sociale). Da ultimo, il diritto dei beni comuni urbani può considerarsi un'opportunità per concretizzare le riflessioni su *urban commons* e «diritto alla città» (sulla scorta degli studi di H. Lefebvre e D. Harvey). In questa ottica, la centralità dei beni comuni consentirebbe alla cittadinanza di gestire porzioni di città con logiche alternative alla rendita fondiaria e al profitto, e abiliterebbe le persone a discutere o contestare (anche con azioni giudiziarie a legittimazione diffusa) le trasformazioni dei tessuti urbani, che oggi sono per lo più il frutto di negoziazioni tra grandi capitali privati e amministrazioni pubbliche.

Se in ciascuna di queste interpretazioni può ravvisarsi un fondo di verità, come evitare che i discorsi sui beni comuni si trasformino in un ginepraio senza vie d'uscita? A mio parere, per scongiurare che usi inflazionati della categoria si risolvano in una sua neutralizzazione è opportuno valorizzare una fortunata espressione (di J. Boyle) che configura i beni comuni come «opposto della proprietà».

Una tale locuzione allude al fatto che la costruzione giuridica dei beni comuni – e, quindi, anche degli interessi che le utilità generate da tali beni sono capaci di soddisfare – si fonda sulla centralità del valore d'uso. In questo senso, è decisivo chiarire che riconoscere la rilevanza giuridica dei beni comuni *non significa* sposare concezioni tendenti a negare la configurabilità stessa di attribuzioni proprietarie su certi beni. Al contrario, l'emersione di tali beni consente di mettere in discussione un tipo di proprietà specifico e storicamente situato: quello, dominante nella modernità giuridica dell'Europa continentale, che vede nel «terribile diritto» la quintessenza del diritto soggettivo. In tale prospettiva, torna possibile relativizzare l'idea per cui la proprietà, come istituzione giuridica e sociale, sia una relazione sovrana, assoluta ed esclusiva tra il soggetto proprietario, il bene oggetto del diritto e tutti gli altri consociati. Superare la centralità logica dell'individuo proprietario (ossia del *dominus*) significa “scoprire” che alcuni fondamentali interessi soggettivi si definiscono a partire dall'uso pubblico che di un bene sia fatto. In particolare, rispetto ai beni comuni una posizione giuridica individuale si può configurare in quanto il singolo, ben al di là di un rapporto esclusivo con le utilità offerte da un bene, si percepisca come parte di una più ampia, e mutevole, comunità di riferimento. Specularmente, la qualità comune non è un dato *a priori*, ma costituisce l'esito del riconoscimento della rilevanza delle utilità generate da un bene, tramite l'uso pubblico che ne venga fatto.

4. Si può dunque dire che l'uso e il suo valore sono il perno di relazioni giuridiche che possiedono un andamento complesso e circolare. Una tale affermazione trova specifico riscontro nella crescente attenzione per i beni comuni e non è affatto banale.

Essa, infatti, consente di promuovere una vera e propria “ecologia del diritto”, che contrasta la priorità antropocentrica degli individui per basarsi anzitutto sulla qualità delle relazioni tra i soggetti e tra gli interessi umani e le utilità offerte dal mondo delle cose. Ciò significa anche attribuire agli “oggetti” una centralità inedita. In questo senso, i beni – tutti i beni, non solo quelli comuni – non sono più materia inerte da cui estrarre voracemente valore. Al contrario, essi diventano co-protagonisti di relazioni d'uso chiamate a diventare (a garanzia sia delle generazioni presenti e future, sia della vita non umana) sempre più generative, ossia capaci di assicurare la riproduzione di ecosistemi sociali e ambientali.

Risulta così possibile affermare che forme di appartenenza imperniate sulla dimensione collettiva delle relazioni giuridiche sono tutt'altro che eccezionali. Infatti, attorno all'uso dei beni comuni si formano prerogative che possiamo definire come “trans-soggettive”, nel senso che sono allo stesso tempo e indissolubilmente individuali e collettive: tutti e ciascuno possono accedere alla fruizione, ferma restando la necessità di evitare usi dissipativi. Un tale superamento dell'individualismo e dell'esclusione come unici fondamenti delle situazioni di appartenenza (e, pertanto, della distribuzione delle risorse) ha come corollario che i beni comuni appaiono *inestimabili*, nella misura in cui le relazioni giuridiche definite attorno a essi sono difficilmente riducibili alla forma di merce. Insomma, i beni comuni non sono oggetti inerti alla mercé della volontà di un proprietario, pubblico

o privato non importa. Essi sono veicoli di emersione di più equi rapporti sociali, di solidarietà e di giustizia ecologica. Tali chiarimenti aiutano a non restare ostaggio delle ambivalenze che abbiamo riscontrato nel diritto dei beni comuni urbani. E anche in questo senso, per fare un altro esempio, quando si parla di *ri-pubblicizzazione* si chiarisce l'insufficienza delle tradizionali forme di amministrazione pubblica, spesso viziate da burocratizzazioni e corruzione.

5. Nei termini così riassunti, i beni comuni mettono in discussione alcune delle principali coordinate giuridiche e istituzionali con cui pensiamo e organizziamo la nostra vita: soggetto/oggetto; individuale/collettivo; pubblico/privato; competizione/solidarietà. Da un lato, identificare collettivamente questi beni e prendersene cura significa costruire – con i beni e nelle comunità che si definiscono a partire dal loro uso – forme inclusive e generative di relazione e di appartenenza. Dall'altro lato, i beni comuni devono considerarsi un importante tassello di più ampie strategie politiche, volte a raccogliere e rilanciare l'eredità di tentativi che da almeno quarant'anni provano a sperimentare forme di democrazia radicale, capaci di prosperare accanto e oltre il suffragio universale, la democrazia rappresentativa e il principio di maggioranza.

Quanto abbiamo visto conduce a concludere che le discussioni astratte sulla “natura” dei beni comuni (sono pubblici? sono privati?, sono un c.d. *tertium genus*, da affiancare ai due più noti?) sono allo stesso tempo poco pertinenti dal punto di vista giuridico, e poco utili sul piano politico. I beni comuni, infatti, non esistono in natura. Oggi essi sono a tutti gli effetti «beni in senso giuridico» perché – per ragioni storiche, socio-ambientali, tecnologiche – sono caduti i miti dell'illimitatezza e dell'incontrollabilità economica (s'intende, per finalità di profitto abilitate da mediazioni giuridiche individualistiche) di alcune risorse cruciali per la riproduzione degli ecosistemi e della vita associata, nonché per il soddisfacimento di diritti fondamentali.

In altri termini, la locuzione «beni comuni» è una formula sintetica, e perciò strutturalmente ambivalente, che allude non tanto a certi beni, quanto (soprattutto) a un intero assetto istituzionale che, affermandosi *tra il pubblico e il privato*, aspira a costruire un circuito democratico rinnovato, e finalmente umano ed ecologico. Per riprendere un'efficace battuta di Ugo Mattei, «i bisogni di bene comune non sono paganti se il diritto non li rende artificialmente tali. [...] I servizi essenziali resi dai beni comuni sono simili al lavoro domestico che si nota solo quando non viene fatto». È per questa ragione che vale la pena organizzarsi a ogni livello (giuridico, sociale, economico, politico) per prendersene efficacemente cura.