

Sergio Marotta

*Per una lettura sociologico-giuridica
dei beni culturali come 'beni comuni'*

SOMMARIO: 1. I beni culturali tra tutela e valorizzazione. – 2. Beni culturali tra globalizzazione e denazionalizzazione. – 3. L'emergere dei 'beni comuni'. – 4. Beni comuni e funzione sociale della proprietà. – 5. Conclusioni.

1. I beni culturali tra tutela e valorizzazione

La principale riforma nella legislazione dei beni culturali degli ultimi anni è stata la distinzione tra il concetto di 'tutela' e quello di 'valorizzazione'.

Mentre la nozione di tutela appariva sufficientemente consolidata, non solo nella letteratura specialistica, la vera grande novità è stata la 'valorizzazione', un concetto non ben definito che si è progressivamente tradotto in pratica nell'ultimo decennio del secolo scorso, cioè proprio nel pieno dei processi di privatizzazione seguiti alla grave crisi finanziaria del 1992.

Ai fini della valorizzazione del patrimonio culturale, si pensò alla possibilità di utilizzare imprese private nella gestione dei beni culturali per dare nuova linfa agli esangui apparati della pubblica amministrazione. Il primo testo normativo che segnò il timido ingresso dei privati nella gestione di alcuni servizi collegati ai beni culturali fu il decreto Ronchey¹, convertito in legge nel gennaio del 1993 che, all'art. 4, introduceva la possibilità per i privati di gestire in concessione alcuni servizi ad esempio quelli editoriali di vendita, di riproduzione di beni culturali e di cataloghi, di servizi riguardanti i beni librari e archivistici, di quelli di caffetteria, ristorante, guardaroba.

Inizia così anche nel settore dei beni culturali² un processo che potrebbe

¹ Legge 14 gennaio 1993, n. 4 che convertiva con modificazioni il d.l. 14 novembre 1992, n. 433.

² Un analogo processo ebbe inizio nella prima metà degli anni Novanta del secolo scorso con la legge Galli sulla gestione dell'acqua. Approvata con larghissimo consenso nel 1994, la legge fu unanimemente salutata come un possibile ritorno all'efficienza nella

essere definito di 'depubblicizzazione'. Il significato di questo termine non è quello di un'immediata privatizzazione, cioè di un passaggio diretto dalla proprietà pubblica a quella privata – reso assai difficile dalla legislazione allora vigente – bensì l'attivazione di una serie di dinamiche politiche, giuridiche ed economico-sociali volte alla disarticolazione del patrimonio culturale dall'impianto organizzativo e funzionale della Pubblica Amministrazione di cui era stato sino ad allora componente essenziale.

Al momento della sua nascita, tale processo di 'depubblicizzazione' viene generalmente considerato in modo positivo, come un lento rimettersi in movimento di un pachiderma che per troppo tempo era rimasto addormentato all'interno del corpo pesante quanto immobile dell'apparato statale. E viene dunque salutato come un tentativo di ritorno all'efficienza nel sistema di gestione pubblica che aveva mostrato nel tempo i suoi enormi limiti.

Il tentativo di riportare efficienza all'interno della P.A. nel settore dei beni culturali è continuato attraverso le leggi ordinarie di riforma che si sono susseguite negli anni Novanta del secolo scorso a Costituzione invariata. Una delle norme più importanti che seguirono alla legge Ronchey e al successivo allargamento dell'ingresso dei privati con il ministro Paolucci, fu il d.lgs. 112 del 1998, in attuazione della legge Bassanini (n. 59/1997). L'art. 148 di quel decreto, poi abrogato dal Codice dei beni culturali, tentava di stabilire una prima stabile tassonomia delle categorie di tutela, «ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali»; valorizzazione, «ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione»; e gestione, «ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione».

Giunti al limite di percorribilità delle riforme a Costituzione invariata, occorre porre mano al testo costituzionale. Così nel 2001, con l'approvazione del nuovo testo del Titolo V Parte II della Costituzione, il nuovo art. 117 Cost. affidava la tutela dei beni culturali alla legislazione esclusiva dello Stato mentre la valorizzazione alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni.

La progressiva realizzazione del processo di 'depubblicizzazione', conduceva così, all'inizio del nuovo millennio, a un nuovo assetto organizzativo e gestionale del patrimonio culturale italiano riassunto nel Codice dei

gestione e non certo come l'inizio di un ampio processo di 'de-pubblicizzazione' del settore dei servizi idrici.

beni culturali del 2004 e nei successivi importanti interventi di modificazione e integrazione, che avrebbero dovuto dare effettiva attuazione ai nuovi assetti costituzionali.

Sul parallelo versante della finanza pubblica, segnato dalla persistente crisi del bilancio statale, l'inizio del nuovo millennio segnò un passaggio che avrebbe coinvolto, direttamente o indirettamente, anche il patrimonio culturale dello Stato. Il d.l. 15 aprile 2002, n. 63 istituì, infatti, due società interamente pubbliche, Patrimonio dello Stato S.p.A. e Infrastrutture S.p.A. con lo scopo di raccogliere le risorse per il finanziamento del programma di infrastrutture strategiche previste dalla legge obiettivo, attraverso tecniche di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico disegnate sul modello della finanza privata. Le risorse finanziarie effettive furono fornite dalla Cassa Depositi e Prestiti che, qualche anno dopo, si accollò i debiti prodotti da Infrastrutture S.p.A. con la fusione per incorporazione della stessa società disposta, per legge, dal 1° gennaio 2006³.

Si comprese allora, in modo "traumatico"⁴, che la 'depubblicizzazione', relativamente ai beni del patrimonio culturale, procedeva su due piani paralleli: da un lato la definitiva apertura ai privati nella gestione tradizionale dei beni culturali, quella legata alla loro particolare natura e al loro significato storico, artistico e archeologico, che doveva restituire efficienza al settore di fronte all'immobilità degli apparati pubblici, dall'altra la 'precipitosa' valorizzazione finanziaria del patrimonio immobiliare pubblico, largamente costituito proprio da beni culturali, nel tentativo di porre rimedio ai problemi di un bilancio statale sempre più in rosso e di un debito pubblico sempre più alto.

Un importante passaggio relativo alla valorizzazione finanziaria del patrimonio immobiliare pubblico fu segnato dal cosiddetto federalismo demaniale del 2010 che doveva servire a puntellare i bilanci degli enti locali in presenza di un generalizzato taglio dei trasferimenti statali. Il decreto sul federalismo demaniale specificava che il trasferimento dei beni agli enti locali deve costituire «la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività

³ L'art. 1, comma 79, della legge finanziaria per il 2006 – legge n. 266 del 23 dicembre 2005 – così recita: «Infrastrutture Spa è fusa per incorporazione con effetto dal 1° gennaio 2006 nella Cassa depositi e prestiti Spa, la quale assume tutti i beni, diritti e rapporti giuridici attivi e passivi di Infrastrutture Spa, incluso il patrimonio separato, proseguendo in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi anche processuali».

⁴ È del 2002 il primo libro di Salvatore Settis che segnala il pericolo di una utilizzazione 'impropria' del patrimonio culturale italiano per raccogliere risorse finanziarie: si veda S. SETTIS, *Italia s.p.a. L'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino, 2002.

territoriale rappresentata»⁵.

La valorizzazione finanziaria degli immobili di proprietà pubblica, con specifico riguardo a quelli della Difesa diventa, con l'art. 26 dello Sblocca Italia del 2014, una modalità pressoché ordinaria per ricavare risorse finanziarie attraverso la valorizzazione commerciale di immobili, anche di valore storico-artistico, non più utilizzati per scopi istituzionali.

Certo è che fa impressione vedere in bella mostra sul sito www.investinitalyrealstate.com, un portale che serve a presentare agli operatori italiani e stranieri le opportunità d'investimento nel nostro Paese, duecentosette immobili, molti dei quali appartenenti al patrimonio culturale italiano, di proprietà statale o di enti e società pubbliche, destinati a forme di alienazione o comunque di investimento da parte di investitori internazionali.

Tra questi beni il castello di Petroro a Todi, il Palazzo di Lord Nelson a Bronte, il palazzo degli uffici della Regione Piemonte in Piazza Castello a Torino o la stazione dell'Alta Velocità di Porta Susa, il Villino Campos e l'Area attorno alla Stazione Tiburtina a Roma, la splendida Villa Nike a Napoli.

Ritrovare insieme in questo elenco strutture moderne destinate ad attività imprenditoriali e strutture che fanno sicuramente parte del patrimonio culturale italiano mostra, potremmo dire in modo plastico, le contraddizioni e i pericoli nascosti dietro forme di valorizzazione che tengono insieme beni culturali, aree industriali e immobili a vocazione sicuramente commerciale.

Sul versante della riorganizzazione degli apparati burocratici pubblici e della gestione del patrimonio culturale si segnalano le numerose riforme del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo quelle del 2004, del 2007 e del 2009 e in particolare l'ultima, la cosiddetta riforma Franceschini, che, nel 2014, ha provveduto alla riorganizzazione del settore museale, di quello degli archivi e delle biblioteche.

Nell'arco degli ultimi venticinque anni, dunque, l'approccio ai beni culturali è, in Italia, totalmente cambiato.

In questo senso, la sensibilità di uno storico dell'arte come Salvatore

⁵ Art. 2, comma 4, d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85. Il testo completo è il seguente: «L'ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorire la massima valorizzazione funzionale del bene attribuito, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata. Ciascun ente assicura l'informazione della collettività circa il processo di valorizzazione, anche tramite divulgazione sul proprio sito internet istituzionale. Ciascun ente può indire forme di consultazione popolare, anche in forma telematica, in base alle norme dei rispettivi Statuti».

Settis, che tornava in Italia dopo una lunga esperienza di lavoro negli Stati Uniti, arrivò a cogliere prima di altri che cosa stava accadendo: il patrimonio culturale «diventava insensibilmente, senza che nessuno lo avesse progettato, un corpo morto, da resuscitare al ministero del Lavoro mediante la retorica dei “giacimenti culturali”, da affidare alla sapienza imprenditoriale dei privati o magari da utilizzare al ministero dell'Economia, all'occorrenza vendendo, come generatore di introiti»⁶.

Fino agli anni Novanta del secolo scorso la peculiarità dei beni culturali aveva dato origine, nel corso dei secoli, a un regime giuridico specializzato, indipendente dalla proprietà pubblica o privata. La proprietà formale di tali beni in capo allo Stato o ad altri enti pubblici ne aveva determinato la collocazione in un regime di demanialità, cioè al di fuori della commerciabilità e, quindi, nella pratica impossibilità, anche solo potenziale, di una valorizzazione finanziaria.

Le dinamiche sommariamente descritte, comportano il presentarsi di problemi tecnico-giuridici assai complessi tanto nell'ambito della contabilità di Stato, relativamente al valore di tali beni da iscrivere nel bilancio pubblico⁷, tanto su quello dei regimi proprietari che ne condizionano l'effettiva utilizzazione.

Si giunge così, attraverso percorsi diversi, all'emergere della nozione di 'beni comuni'.

La particolarità tutta italiana è che si arriva alla questione dei beni comuni, come ha scritto molto bene Luca Nivarra, quando si passa dalle privatizzazioni di prima generazione che «avevano riguardato *assets* che, in un'economia di tipo capitalistico, sono naturalmente destinati ai privati (banche, imprese, società)» alle privatizzazioni di seconda generazione che «rappresentano un fenomeno qualitativamente diverso da quelle precedenti perché segnano il passaggio sotto la sovranità del mercato di beni che, tradizionalmente venivano in considerazione più per il loro valore d'uso che per il loro valore di scambio»⁸.

⁶ S. SETTIS, *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino, 2002, 83.

⁷ Sul punto si veda E. REVIGLIO, *Il conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche*, in *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica* a cura di U. Mattei-E. Reviglio-S. Rodotà, Bologna, Il Mulino, 2007.

⁸ L. NIVARRA, *Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune*, in *Oltre il privato e il pubblico. Per un diritto dei beni comuni* a cura di M.R. Marella, Ombre Corte, Verona, 2012, 71 s.

2. Beni culturali tra globalizzazione e denazionalizzazione

In un'ottica più generale, si potrebbe sostenere, non infondatamente, che il cambio di prospettiva nel modo di considerare i beni culturali avvenuto nella legislazione italiana non è che una dimensione locale delle dinamiche generate dal processo di globalizzazione.

Se da un lato la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale richiedono ormai un livello sovranazionale di regolamentazione, come dimostrano i numerosi atti internazionali in tema di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale anche immateriale, dall'altro, le trasformazioni della disciplina sui beni culturali si pongono come uno dei fenomeni nei quali va configurandosi quella che Saskia Sassen definisce «denazionalizzazione», cioè la ristrutturazione dei vecchi stati nazionali e delle vecchie burocrazie pubbliche che si limitano a svolgere un ruolo tecnico residuale per la realizzazione di politiche non più decise all'interno degli Stati nazionali.

Stiamo assistendo, cioè, anche in Italia a quello che la Sassen descrive come «la realizzazione dell'odierno sistema economico globale nel contesto della sovranità nazionale territoriale»⁹. Ciò vale ancor più per il patrimonio culturale per il quale sussiste il complesso problema di conciliare la tutela e la valorizzazione di un patrimonio universale con quello di proteggere i singoli patrimoni culturali nazionali ciascuno con elementi identitari propri¹⁰.

La scomposizione dei vecchi Stati nazionali in nuovi 'assemblaggi', offre nel contempo nuove opportunità e apre nuovi scenari e nuovi spazi di manovra che la Sassen chiama «nuove terre di nessuno» dove si inseriscono coloro che richiedono nuovi diritti di cittadinanza e rivendicano il potere derivante dal loro fare dalla loro attività, che si svolge proprio in quella terra di nessuno che non è globale e non è più nazionale¹¹.

Ed ecco, dunque, anche in questa diversa prospettiva, emergere la questione dei 'beni comuni'.

L'"assalto" al patrimonio culturale – tornando a un'espressione forte utilizzata da Salvatore Settis nel 2002 –, la depubblicizzazione dei servizi

⁹ S. SASSEN, *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino, 2008 [Titolo originale: *A Sociology of Globalization*, Oxford, W.W. Norton & Company, Inc., 2007], 71.

¹⁰ Cfr. L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2016, 61 ss.

¹¹ S. Sassen, *Confini mobili della sovranità. Lo stato della globalizzazione*, intervista di B. Vecchi, in *Il Manifesto*, 26.11.2008.

pubblici locali e le resistenze che questi eventi hanno generato nella società italiana contribuiscono a spiegare lo sviluppo del dibattito italiano sui beni comuni – che peraltro rappresenta una punta avanzata in Europa¹² – che coinvolge in maniera trasversale giuristi, storici dell'arte, economisti, sociologi, filosofi accanto ad associazioni, movimenti e semplici cittadini, in quella che solo apparentemente può sembrare una confusione di ruoli e di strumenti di indagine, ma che costituisce, al contrario, un elemento positivo per la ricchezza dei contenuti.

3. L'emergere dei 'beni comuni'

La crisi finanziaria e i processi di globalizzazione hanno trasformato i beni dell'immenso patrimonio di proprietà pubblica, compresi i beni culturali, in beni economici, cioè in risorse.

Di che tipo di risorse si tratta? I beni culturali devono essere considerati esclusivamente per le loro caratteristiche economiche o la disciplina del loro utilizzo deve continuare a essere prevalentemente dettata dal loro significato storico, artistico, archeologico, paesaggistico, ecc. che fino ad oggi ha permeato di sé la peculiarità del loro regime giuridico?

Premesso che molti illustri studiosi, come Luigi Ferrajoli e Mauro Barberis¹³, respingono la concezione del comune come elemento che vada a scardinare la classica dicotomia tra proprietà pubblica e privata stabilita dall'art. 42 della Costituzione, è pur vero che alcuni studi empirici hanno riscontrato l'esistenza di forme di gestione di alcuni beni economici che sono difficilmente inquadrabili nelle moderne categorie di pubblico e di privato e che possono dar luogo a modelli 'ibridi' con caratteristiche ascrivibili sia all'una che all'altra categoria.

Non è un caso che Elinor Ostrom, riconosciuta come la massima studiosa delle forme di gestione di risorse collettive alternative a quelle dello Stato e del mercato e, per questo insignita del premio Nobel per l'economia nel 2009, abbia riscontrato l'esistenza di alcuni principi generali che sono sempre presenti nei casi di gestioni di successo e assenti, invece, nei

¹² Come ha già notato Maria Rosaria Marella: cfr. M.R. Marella, *La parzialità dei Beni Comuni contro l'universalismo del Bene Comune*, in *Euronomade.info*.

¹³ Cfr. L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie. Conversazione con Mauro Barberis*, Il Mulino, Bologna, 2013, 113 ss. Si veda anche E. Vitale, *Contro i beni comuni. Una critica illuministica*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

casi di gestioni fallimentari. Tra gli otto principi individuati dalla Ostrom ve n'è uno che tende, in particolare, a salvaguardare l'identità della gestione individuata autonomamente dalla comunità che utilizza la risorsa. Tale principio consiste nella necessità del rispetto delle regole stabilite dagli utilizzatori della risorsa collettiva da parte delle autorità esterne, laddove per autorità esterne devono intendersi tanto lo Stato e le istituzioni politiche, quanto il mercato e le istituzioni economiche¹⁴.

Anche per la Ostrom si pone, dunque, il problema della decisione condivisa nell'organizzazione della gestione delle risorse che ritorna nella sua riflessione più recente tanto che il premio Nobel per l'Economia definisce, nel 2009, un bene comune come «una risorsa condivisa da un gruppo di persone e soggetta a dilemmi ossia interrogativi, controversie, dubbi, dispute sociali»¹⁵.

Tale definizione, posta a un più alto livello di astrazione, serve in realtà a ricomprendere nella sfera dei beni comuni sia i beni una volta considerati illimitati in natura e ora resi potenzialmente sottraibili da un eccesso di consumo dovuto soprattutto all'attività antropica, sia tutti quei beni di creazione artificiale potenzialmente infiniti nel consumo e dunque non sottraibili ma, di fatto, soggetti a una regolamentazione che ne disciplina l'accesso e, dunque, la potenziale escludibilità¹⁶. Insomma per i beni comuni immateriali e per quelli offerti in modo abbondante dalla tecnologia, la potenziale escludibilità in assenza di una sottraibilità causata dal consumo di ciascuno, è esclusivamente frutto della regolazione dei rapporti reciproci che ne disciplinano l'utilizzo.

Definire un bene comune come risorsa significa innanzitutto collocarlo nella sfera economica, dal momento che si lega il concetto di bene comune al suo valore d'uso. La stessa Ostrom precisa, poi, che è necessario distinguere il bene comune come risorsa o sistema di risorse dal bene comune come regime di diritti di proprietà. Le «risorse comuni (*common-pool resources*) sono tipi di beni economici indipendenti da diritti di proprietà particolari. La proprietà comune (*common property*), d'altro

¹⁴ Cfr. E. OSTROM, *Governare i beni collettivi*, a cura di G. Vetrutto e F. Velo, Marsilio, Venezia, 2006 [ed. or. *Governing the Commons: the Evolution of Institution for Collective Action*, New York, Cambridge University Press, 1990], 134 s.

¹⁵ C. HESS e E. OSTROM, *Panoramica sui beni comuni della conoscenza*, in *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, a cura di C. Hess e E. Ostrom, Bruno Mondadori, Milano, 2009, 3.

¹⁶ Nel linguaggio usato dalla Ostrom sottraibilità della risorsa significa che la sua utilizzazione da parte di alcuni finisce per metterne in pericolo l'uso da parte di altri rendendo potenzialmente necessario l'esclusione dal godimento.

canto, è un regime giuridico: un insieme di diritti legali il cui possesso è condiviso»¹⁷. Dal punto di vista giuridico, quella dei 'beni comuni' considerati come risorse condivise e utilizzate da una collettività di riferimento sia pure genericamente individuata potrebbe inquadrarsi come una riscoperta di forme di proprietà divisa dell'evo medio.

Come ci hanno spiegato illustri storici del diritto, primo fra tutti Paolo Grossi, forme di proprietà divisa esistevano già molto tempo prima dell'affermarsi della proprietà assoluta dell'età moderna e del consolidarsi della statualità come oggi la conosciamo¹⁸. Che sovranità e proprietà fossero profondamente legate l'una all'altra era già chiaro a giuristi come Massimo Severo Giannini che faceva risalire l'origine stessa della sovranità a forme di proprietà divisa dell'evo medio¹⁹.

Anche la proprietà romana, poi, era originariamente proprietà comune secondo l'autorevole ricostruzione dell'istituto di Paolo Maddalena²⁰.

Per il diritto, dunque, i modelli potenzialmente inquadrabili come «beni comuni» costituiscono, per un verso, il recupero di antichi istituti giuridici cancellati dalla modernità figlia dell'Illuminismo o, per altro verso, costituiscono le estreme propaggini di istituti di un lontano passato che hanno attraversato più o meno indenni secoli di storia e profondi mutamenti negli ordinamenti giuridici.

Per quanto attiene ai beni culturali considerati come risorse a vocazione pubblica perché comunque destinati a una fruizione più ampia di quella del solo proprietario formale, la situazione italiana può essere sommariamente e a grandi linee descritta in questo modo: un'enorme quantità di beni culturali, nel corso dei secoli e con modalità diverse, sono andati a costituire il patrimonio di proprietà pubblica passando, in genere dal patrimonio delle case regnanti, a quello dello Stato seguendo il processo di formazione delle moderne statualità nazionali; mentre un certo numero, altrettanto rilevante, di beni culturali è rimasto nell'originaria collocazione privata seppur gravata di pesi e limiti imposti dalla necessità di assicurarne la fruibilità da parte di soggetti diversi dal proprietario.

Considerare i beni culturali come 'beni comuni' finisce per porre l'accento su caratteristiche quali la necessaria fruibilità collettiva, l'accessi-

¹⁷ C. HESS e E. OSTROM, *Panoramica*, cit., 6.

¹⁸ Si veda P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, 1977 e Id., *L'inaugurazione della proprietà moderna*, Guida, Napoli, 1980.

¹⁹ Cfr. M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Bulzoni Editore, Roma, 1963, 9.

²⁰ Si veda P. MADDALENA, *Beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella costituzione della repubblica italiana*, in *Federalismi.it*, n. 19/2011.

bilità condizionata dalla necessità della tutela e della conservazione. I beni culturali vanno, cioè considerati come risorse collettive di cui può essere utile sviluppare forme di valorizzazione alternative alla sola privatizzazione, consistenti anche nella possibilità di una gestione auto-organizzata di tali beni da parte di una collettività individuata ricostituendo il legame tra i beni stessi e le comunità di riferimento che la proprietà pubblica con una gestione «non già negoziale, o volontaria, ma legale e necessaria»²¹ ha contribuito a spezzare, come aveva già intuito Massimo Severo Giannini all'inizio degli anni Sessanta.

Considerare i beni culturali come beni comuni e individuare modalità di gestione da parte di chi attribuisce a tali beni il maggior valore possibile può essere il modo per ricostituire un legame diretto tra i beni e una possibile comunità di riferimento attraverso l'uso di una risorsa collettiva che continua ad essere intesa, sotto il profilo giuridico, in una logica non proprietaria, come un bene altrui perché appartenente a tutti.

In questo contesto teorico giuridico ed economico si producono oggi – si potrebbe quasi dire innanzi ai nostri occhi data l'accelerazione costante e generalizzata del mutamento dei fenomeni sociali – nuove regole che attengono all'utilizzazione dei beni comuni. Queste regole sociali potrebbero essere destinate a trasformarsi, in tutto o in parte, in nuove regole giuridiche o comunque a condizionarne la nascita e la struttura.

4. Beni comuni e funzione sociale della proprietà

Nel tentativo di produrre un argine ai fenomeni di 'depubblicizzazione' sopra accennati, e al tempo stesso di garantire una valorizzazione necessaria a puntellare il bilancio dello Stato, la riflessione giuridica più avanzata ha prodotto una definizione dei beni comuni che è venuta fuori dai lavori della Commissione Rodotà incaricata nel 2007 di formulare una proposta di riforma del Codice civile nella parte relativa alla proprietà.

I beni comuni sono «le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona» e che, per questo, «devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future».

Una definizione solo apparentemente astratta, perché in realtà tende a salvaguardare e a dare piena attuazione al concetto di funzione sociale

²¹ M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Bulzoni Editore, Roma, 1963, 54.

della proprietà in un contesto in cui le tensioni sui bilanci statali nazionali sono la leva per mettere in dubbio l'efficiente allocazione di beni aventi le caratteristiche della non rivalità (l'uso da parte di un soggetto non impedisce l'uso da parte di altri) e della non escludibilità (ognuno ha diritto di accesso all'utilizzo del bene) all'interno della proprietà pubblica e suscitano sempre maggiori pressioni dirette alla loro inclusione nel novero delle risorse quantificabili in termini economici.

In sintesi, l'inefficienza generalizzata nell'utilizzo dei beni pubblici – molto spesso effettiva, talvolta soltanto presunta – e l'incapacità di produrre un effettivo ritorno di efficienza nel funzionamento della Pubblica Amministrazione in un paese come l'Italia, dotato di un inestimabile patrimonio culturale, diventa la leva per introdurre l'applicazione di regimi di gestione diversi da quello della gestione diretta da parte dello Stato e degli enti pubblici preposti che aprono la strada anche alla possibilità di una loro valorizzazione esclusivamente finanziaria.

Ma grazie al lavoro di Elinor Ostrom ci siamo liberati dell'idea che i cosiddetti *commons* siano "una tragedia" e la soluzione non può essere soltanto quella della loro privatizzazione. La differenza rilevante non è, infatti, quella tra assenza di proprietà e proprietà privata, ma tra assenza o presenza di gestione: gli studi della Ostrom hanno chiarito che per la gestione dei beni comuni intesi come risorse collettive oltre allo Stato e al mercato, sono anche possibili forme diverse di auto-organizzazione elaborate dagli utilizzatori.

Se, da un lato, c'è chi propone per i 'beni comuni' l'utilizzazione di regimi giuridici a vocazione pubblicistica diversi dalla gestione diretta statale, considerata altrettanto pernicioso di quella privata imprenditoriale, dall'altro, c'è chi propone una loro «proprietizzazione senza privatizzazione» attraverso l'uso dell'istituto giuridico del trust, una forma di amministrazione fiduciaria diretta alla conservazione, tutela e valorizzazione diversa dalla proprietà pubblica disegnata su modelli anglosassoni.

Il trust, secondo ad esempio Peter Barnes, ha la capacità di preservare la risorsa e di utilizzarla al meglio conservandola per le generazioni future. La caratteristica fondamentale del trust è data dal rapporto di natura fiduciaria e non politica – come avviene per la proprietà pubblica – con gli amministratori dei beni comuni, che porta a un'equa e paritaria distribuzione delle diverse utilità prodotte dalla risorsa comune. Il trust potrebbe apparire insomma come una terza via fra proprietà pubblica e proprietà privata: un regime proprietario e di gestione più adatto alla conservazione e alla valorizzazione delle risorse collettive.

Come ha ben scritto Maria Rosaria Marella, i beni comuni «fanno

capo a pratiche politiche e a teorizzazioni filosofiche e giuridiche che trovano nel conflitto sociale la loro cifra. Ricorrente, ad esempio, è l'idea che il conflitto che porta al riconoscimento di un bene comune sia parte integrante del bene comune stesso. Così che, volendo indulgere nel paradosso, potrebbe dirsi che i beni comuni siano, a dispetto del loro nome, risorse 'di parte' (non nel senso di essere destinati ad alcuni e non ad altri, ma per il disegno politico che esprimono)²².

Non è un caso dunque che un recente e impegnativo lavoro di due studiosi francesi, il filosofo Pierre Dardot e il sociologo Christian Laval, cerchi di fare il punto sulla natura del "comune" prescindendo dalla componente strutturale e concentrandosi esclusivamente sull'attività: «il comune non è un bene [...]. Esso è piuttosto il principio politico a partire dal quale dobbiamo costruire *commons* e rapportarci a essi per preservarli, estenderli e farli vivere, ed è quindi anche il principio politico che definisce un nuovo regime di lotta su scala mondiale»²³.

Secondo i due studiosi francesi la rivoluzione del comune consiste nella radicale trasformazione della società e dell'economia attraverso un'altrettanto radicale trasformazione del sistema di norme che nella sua attuale configurazione, a loro giudizio, «minaccia direttamente l'umanità e la natura»²⁴.

5. Conclusioni

Nel periodo di prolungata crisi che stiamo vivendo in questi anni, le istanze provenienti dalla società si rivolgono in primo luogo – e in modo sempre più pressante – al diritto nella convinzione, come ha scritto Paolo Napoli, che la «forma» giuridica non spegne, ingannandola, la prassi sociale, ma ne rappresenta un'articolazione di pari livello e sovente più attrezzata»²⁵. Sarebbe importante, dunque, «valorizzare al meglio la forma-diritto per la creazione e la salvaguardia del nesso vitale tra comune e

²² M.R. MARELLA, *La parzialità dei Beni Comuni contro l'universalismo del Bene Comune*, in *Euronomade.info*.

²³ P. DARDOT-C. LAVAL, *Del comune, o della rivoluzione del XXI secolo*, trad. it., Derive e Approdi, Roma, 2015, p. 23.

²⁴ P. DARDOT-C. LAVAL, *Del comune*, cit., 15.

²⁵ P. NAPOLI, *Indisponibilità, servizio pubblico, uso. Concetti orientativi su comune e beni comuni*, in *Politica & Società*, 3 (2013), 409.

beni comuni»²⁶.

Ma bisogna stare attenti perché, come ammoniva Gumplowicz più di un secolo fa, spesso i giuristi non hanno un'effettiva consapevolezza dell'influsso determinante dei conflitti sociali sulla formazione degli istituti giuridici. E, di conseguenza, finiscono per fingere che il diritto – soprattutto il diritto privato che oggi va appropriandosi del ruolo finora svolto dal diritto pubblico statale – costituisca semplicemente «la regolazione dei rapporti d'individui eguali ed egualmente liberi» nascondendo le tracce della pressione maggiore e della contropressione più debole dei diversi gruppi sociali²⁷.

Se si vuole trovare nel diritto una nuova sintesi legata a un'esigenza di giustizia, esso deve tener conto delle diverse razionalità espresse da ciascuna sfera sociale che possano controbilanciare la razionalità economica dominante che tenta di colonizzare tutti i campi dell'azione sociale.

I giusprivatisti sono stati i primi ad essere sensibili alla tematica dei beni comuni proprio perché riguardava direttamente l'istituto della proprietà e dei suoi mutamenti all'interno della società, mentre i giuspubblicisti si sono prevalentemente dedicati in questi anni allo studio delle trasformazioni della pubblica amministrazione che accompagnavano i processi di riforma dello Stato e del diritto pubblico.

Ma si può riproporre oggi la domanda che si poneva Santi Romano all'inizio del Novecento e cioè perché anche coloro che per i loro interessi dovrebbero non schierarsi contro l'idea dello Stato, tendono a far causa comune con quelli che propugnano una radicale e rivoluzionaria trasformazione dei poteri pubblici?²⁸

Santi Romano si poneva questa domanda in tempi di espansione dell'attività dei poteri pubblici, mentre oggi siamo in presenza di una dinamica che va nel senso opposto e, cioè, di decostruzione degli apparati amministrativi e di restrizione dei confini di attività della pubblica amministrazione.

E ciò anche come conseguenza di quella che sta diventando agli occhi dell'opinione pubblica una sempre più marcata inversione semantica tra pubblico e privato in cui il privato, per la sua efficienza, economicità ed efficacia, vere o presunte che siano, diventa sempre più il nuovo pubblico, mentre il pubblico si segnala, nel nostro Paese, esclusivamente per la propria inefficienza.

²⁶ P. NAPOLI, *Indisponibilità*, cit., 426.

²⁷ L. GUMFLOWICZ, *Il concetto sociologico dello Stato*, Fratelli Bocca, Torino, 1904, 143.

²⁸ Cfr. S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969, 23. Il testo è tratto dal discorso inaugurale dell'anno accademico 1909-1910 nella Università di Pisa.

Il comune potrebbe essere allora il modo per ridare vita a una nuova forma istituzionale, un pubblico non statale, che possa essere accettato anche da coloro che ritengano improponibile qualsiasi ritorno a un concetto classico dello Stato che dovrebbe essere confinato ormai nel “museo della storia”.

Se ciò è vero, lo è a maggior ragione per i beni culturali che sono naturalmente ‘beni comuni’, nel senso che è necessario garantirne l’accessibilità e la non escludibilità tanto se di proprietà pubblica quanto se di proprietà privata in presenza di una gestione che non ne comprometta la tutela e che quindi finisca per comportarne una certa dose di escludibilità.

Il modello potrebbe essere quello di alcune nuove forme di gestione di beni di proprietà pubblica che non trovano nel pubblico una loro allocazione efficiente o che siano lasciati in condizioni di abbandono dalla proprietà pubblica nella sua forma attuale e che potrebbero trovare forme di utilizzazione alternative rispetto alla sola valorizzazione finanziaria attraverso modalità costruite dal basso dalle comunità di riferimento dei beni stessi.

Forme di utilizzazione che siano compatibili con il diritto pubblico attuale oppure che costruiscano nuove regole derivanti dal principio politico del comune come vorrebbero Dardot e Laval.

Esempi potrebbero ritrovarsi in alcuni regolamenti comunali per la gestione di beni di proprietà pubblica, come a Napoli l’ex Asilo Filangieri, che consentano di poter passare da un “altro modo di possedere” a un “altro modo di governare”²⁹.

In questo senso anche l’art. 24 dello Sblocca-Italia costituisce una timida, ma utile apertura a processi di valorizzazione di aree e beni immobili inutilizzati su progetti di singoli cittadini o di associazioni che in cambio ricevono riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere. Si è parlato a questo proposito di “uso sociale” e di “baratto amministrativo”.

Quello che bisogna assolutamente evitare in questa difficile contingenza storica non è tanto la tragedia dei beni comuni di cui parlava Hardin nel 1968, quanto piuttosto quella che il sociologo del diritto Gunther Teubner ha definito recentemente una nuova possibile «catastrofe teorica»³⁰.

²⁹ È il suggestivo sottotitolo di un bell’articolo sui beni comuni di G. MICCIARELLI, *I beni comuni e la partecipazione democratica. Da un “altro modo di possedere” ad un “altro modo di governare”*, in *Jura gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, XI, n. 1, Anno 2014, 58 ss.

³⁰ G. TEUBNER, *I rapporti precari tra diritto e teoria sociale*, in *Annali dell’Istituto Italiano per gli Studi Storici*, XXVIII, 2014/2015, Il Mulino, Bologna, 2016, 11 ss.

Questa nuova catastrofe teorica consiste nel fatto che in un contesto caratterizzato dalla presenza di una molteplicità di teorie sociali con proprie razionalità autonome, il diritto faccia propria l'unica prospettiva della razionalità economica sostituendo l'asfittico criterio di giustizia con quello dell'efficienza.

Sarebbe questa una sciagura che potrebbe portare a una tragedia non dissimile da quella che ha visto il diritto farsi strumento esclusivo di una razionalità politica degenerata che ha caratterizzato i diversi totalitarismi del Novecento.

