

Beni comuni e servizi pubblici: utilità sociale e gestione democratica

Nicola Giannelli

Abstract

La gestione dei beni comuni è una questione centrale delle politiche pubbliche. Una comunità deve cercare di evitare il sopra o sottosfruttamento dei beni comuni. Ma prima di tutto il dibattito politico dovrebbe concentrarsi sulla definizione della natura e dei confini dei beni comuni come beni che perseguono fini fondamentali di quella comunità. Per proteggerli essa può riconoscere loro uno speciale status giuridico. Molti servizi pubblici, che difendono diritti fondamentali e la dignità degli esseri umani, dovrebbero essere considerati come beni comuni e i cittadini dovrebbero essere chiamati a partecipare alle decisioni che li riguardano. La gestione di questi servizi sarà tenuta dallo Stato, dagli enti locali, da autogestioni o da privati no profit, a diversi livelli di governance. Ma i fini pubblici devono essere assicurati da un processo decisionale partecipativo. In questo settore l'efficienza economica non è il principale valore del regime pubblico di regolazione, ma essa può essere raggiunta quando il sistema di governo coinvolge i cittadini che sono al tempo stesso i beneficiari e i finanziatori di questi servizi.

1. La nozione di bene comune

“Quella che noi chiamiamo terra è un elemento della natura inestricabilmente intrecciato con le istituzioni dell'uomo. Isolarlo e farne un mercato è stata forse la meno naturale di tutte le imprese dei nostri antenati. Tradizionalmente terra e lavoro non sono separati: il lavoro costituisce parte della vita, la terra rimane parte della natura e uomo e natura formano un insieme articolato. La terra si lega quindi alle organizzazioni di parentela, di vicinato, di mestiere, di credo, alla tribù, al tempio, al villaggio, alla corporazione e alla chiesa. [...] Le recinzioni (delle terre) sono state giustamente chiamate una rivolu-

zione del ricco contro il povero. I signori e i nobili sconvolgevano l'ordine sociale rompendo antiche leggi e consuetudini talvolta per mezzo della violenza, spesso con pressioni e intimidazioni. Essi letteralmente derubavano i poveri della loro parte di terreno demaniale, abbattendo le case che per la forza fino ad allora inviolabile della consuetudine essi avevano considerato loro e dei loro eredi. Il tessuto sociale veniva spezzato, villaggi abbandonati [...] opprimendo la gente e trasformandola da una popolazione di dignitosi contadini in una folla di medicanti e ladri¹. In questo processo i beni comuni, che nei villaggi erano lo strumento chiave della vita sociale precapitalistica, hanno visto ridurre sempre più la loro importanza, mentre le istituzioni giuridiche in Europa davano vita a nuovi codici costruiti sul dualismo tra diritto pubblico, imperniato sullo Stato, e diritto privato, imperniato sulla proprietà individuale. Fa notare Ermanno Vitale² che sia Polanyi che Marx inserivano il processo delle recinzioni (*enclosures*) nella grande trasformazione che ha dato vita all'economia dell'età capitalista. Polanyi però segnala l'enorme impoverimento culturale e insieme materiale di milioni di persone, conseguente al processo di trasformazione in merce di terra, lavoro e moneta. Vitale polemizza con l'atteggiamento moralista di chi, come Ugo Mattei, afferma che i beni comuni sono "entità di cui sussiste un bisogno pubblico e privato che non è pagante a causa di tale mancanza di consapevolezza. Proprio l'opposto della maggior parte delle merci prodotte dal capitalismo attuale di cui non sussiste alcun bisogno reale né pubblico né privato"³. Tale bisogno verrebbe artificialmente creato con l'azione di *marketing*. Egli cita poi questa definizione attribuita all'associazione Unimondo⁴: "i beni comuni possono essere definiti come l'insieme dei principi, delle istituzioni, delle risorse, dei mezzi e delle pratiche che permettono ad un gruppo di individui di costituire una comunità

(1) K. POLANYI, *The Great Transformation*, New York, 1944, trad. it. *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 1974.

(2) E. VITALE, *Contro i beni comuni*, Bari, Laterza, 2013.

(3) U. MATTEI, *La nozione di bene comune*, in P. CACCIARI (a cura di), *La società dei beni comuni*, Roma, Ediesse, 2010.

(4) OFFICINA DELLE IDEE DI RETE@SINISTRA, *La società dei beni comuni*, *ivi*.

umana capace di assicurare il diritto ad una vita degna a tutti". Questa definizione non è lontana da quella della dottrina sociale della Chiesa cattolica: "secondo una prima e vasta accezione, per *bene comune* s'intende l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono, sia alle collettività sia ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più celermente"⁵. Riccardo Petrella identifica invece i beni comuni in base a due requisiti: essenzialità e insostituibilità. Queste qualità sono evidenti in alcuni beni (aria, acqua, ecc.) ma lasciano aperta la discussione su molti altri beni che possono essere ritenuti comuni, come ad esempio la bellezza del paesaggio, i beni culturali, l'assistenza sanitaria, la pedonalizzazione di un'area urbana e così via. Ogni portatore di un punto vista cercherà di dimostrare agli altri quale deve essere l'ambito di applicazione del concetto di bene comune. "I beni comuni presentano una variabilità troppo articolata perché li si possa descrivere mediante un complesso di principi fissi e universali. Ogni bene, ogni bene comune presenta dinamiche peculiari in funzione dei partecipanti, della sua storia, dei valori culturali e così via"⁶. Perciò non deve stupire che nel nostro ordinamento non esista una specifica categoria giuridica associata al concetto di bene comune, ad eccezione di alcuni riferimenti di ambito locale e ad altri di carattere giurisprudenziale⁷.

2. *La tragedia dei beni comuni*

Fintanto che la popolazione che insiste su un bene comune non eccede nel suo sfruttamento, la sua disponibilità comune permetterà uno sfruttamento proporzionato alle necessità collettive e alle capacità di ognuno, mentre se la stessa entità di bene fosse suddivisa in molte proprietà private sarebbe sfruttata in maniera diversa, a seconda delle

(5) PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina sociale della Chiesa, punto 164*, http://www.vatican.va/roman_curia/ maggio 2013.

(6) D. BOLLIER, *Lo sviluppo del paradigma dei beni comuni*, in C. HESS e E. OSTROM, *Understanding Commons as Knowledge*, Boston, 2007, trad. it. *La conoscenza come bene comune*, Milano, Bruno Mondadori, 2009.

(7) A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Bari, Laterza, 2013, p. 63, con riferimento alla sentenza 14 febbraio 2011, n. 3665 della Corte di cassazione.

necessità e delle capacità di ogni proprietario. Ma lo sfruttamento dei beni comuni contiene un rischio che il biologo Garrett Hardin ha efficacemente chiamato la tragedia dei beni comuni⁸. Il suo ragionamento è semplice. Immaginiamo un pascolo comune sul quale molti pastori portano le loro greggi. Per un singolo pastore l'utilità di aggiungere un animale al suo gregge comporta una utilità che dipende dal valore di mercato della produzione di quell'animale. Il consumo del pascolo di quell'animale è invece un costo che è suddiviso tra tutti pastori che utilizzano il pascolo. Singolarmente quindi nessuno di essi ha interesse a limitarsi nello sfruttamento del pascolo. Hardin fa notare come anche per l'inquinamento vale lo stesso meccanismo: "l'attore razionale trova che il costo della sua porzione di scarichi nel bene comune costa meno di quanto gli costerebbe ripulire i suoi scarichi prima di disfarsene"⁹. È da questa semplice osservazione che nasce il principio dell'Unione europea "chi inquina paga"¹⁰. Ecco perché è necessario adottare delle soluzioni istituzionali. "Alcune scuole di pensiero in relazione alla 'tragedia dei beni comuni' raccomandano che lo Stato controlli la maggior parte delle risorse naturali per prevenire la loro distruzione; altri sono convinti che la privatizzazione di queste risorse risolverà il problema"¹¹. Entrambe queste soluzioni comportano però gravi conseguenze. Privatizzare le risorse naturali, anche mantenendo forme di regolazione statale, significa ricondurle comunque alla logica dello sfruttamento per il profitto di alcuni. Ma anche affidarle allo Stato comporta dei rischi. Hardin si chiede "*Quis custodiet ipsos custodes?*". E ricorda come l'affidamento della gestione di risorse allo Stato comporti rischi di cattiva gestione e corruzione. Per il mondo anglossassone, poi, l'intervento dello Stato è spesso

(8) G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 162, 3859, 1968, pp. 1242-1248.

(9) *Ibidem*.

(10) Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

(11) E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Collective Action*, Cambridge University Press, 1990. Qui citata dall'originale, trad. it. *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, Venezia, Marsilio 2007.

visto come una minaccia: “anche se evitiamo la tragedia dei beni comuni, questo succederà solo grazie al ricorso alla tragica necessità del Leviatano”¹². Per usare le parole di Elinor Ostrom “Quello che uno può osservare nel mondo è che né lo Stato né il mercato sono stati continuativamente capaci di dare agli individui un sistema produttivo di sfruttamento delle risorse naturali sostenibile nel lungo periodo. Mentre invece vi sono casi di comunità che per governare qualche risorsa hanno fatto affidamento su istituzioni diverse dallo Stato e dal mercato con un ragionevole grado di successo nel lungo periodo”¹³.

3. *La trappola degli anticomuni*

Esiste anche un pericolo inverso: quando un diritto attribuito ad alcuni limita lo sfruttamento di un bene comune che potrebbe portare maggiore utilità a tutti senza esaurirsi. La frammentazione dei diritti sull'uso di un bene pubblico può creare un sistema di diritti di veto che può condurre ad un sottoutilizzo del bene comune, cioè ad un suo utilizzo al di sotto dei benefici che potrebbe dare alla collettività. È il problema degli *anticommons*. La trappola degli anticomuni è stata ad esempio richiamata in relazione alla frammentazione dei diritti d'uso sulle reti di telecomunicazioni e sullo spettro elettromagnetico¹⁴, oppure il brevetto sulle decodificazioni del DNA umano¹⁵. Napolitano a questo proposito ricorda che “La tragedia degli anticomuni che deriva da un sistema delle licenze che assegna diritti estremamente frammentati può essere evitata soltanto estendendo l'oggetto dei diritti assegnati dalla licenza e rimuovendo le barriere al mercato artificialmente operate”¹⁶. Per conseguire questo risultato si può prevedere

(12) W. OPHULS, *Leviathan or Oblivion*, in H.E. DALY (a cura di), *Toward a Steady State Economy*, San Francisco, Freeman, 1973. Cit. in OSTROM *Governing the Commons*, cit.

(13) E. OSTROM *Governing the Commons*, cit.

(14) C. CAMBINI, A. SASSANO, *Lo spettro non vale zero*, www.lavoce.info, 10 gennaio 2012.

(15) G. RESTA, *Beni pubblici in tempo di crisi*, in <http://uniba-it.academia.edu/Giorgio-Resta>, p. 88.

(16) G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e le tragedie dell'interesse comune*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2007.

che uno o più operatori pubblici, di natura consortile o comunque regolati dallo Stato gestiscano una infrastruttura in modo da consentire l'accesso in condizioni paritarie ai vari competitors. Così si fa, ad esempio, in Francia, Spagna e Regno Unito¹⁷. “In teoria, in un mondo senza costi di transazione, le persone potrebbero evitare la tragedia dei beni comuni o del loro opposto commerciando i loro diritti tra loro. [...] Vi sono molte situazioni nelle quali il non uso deriva da una eccessiva frammentazione, ma non è socialmente desiderabile”¹⁸. Il limite di questa letteratura è che immagina l'utilità pubblica come una qualità sempre misurabile economicamente. Seguendo questo ragionamento una spiaggia non andrebbe mai lasciata libera alla fruizione delle persone. Si dovrebbe sempre mettere a gara la concessione tramite un sistema che permetta di ricavare il massimo del guadagno. Questo guadagno andrebbe nelle tasche dell'ente pubblico titolare dei diritti che potrebbe farne un uso socialmente utile.

4. *Soluzioni diverse per contesti diversi*

Scrivono Elinor Ostrom: “Quello che manca, dal punto di vista degli strumenti dell'analisi di *policy* – e dal punto di vista di teorie di organizzazione umana accettate e ben sviluppate – è una specifica e adeguata teoria di azione collettiva che spieghi come un gruppo di attori può organizzare se stesso volontariamente per dare un esito positivo ai suoi sforzi”¹⁹. Il contributo della Ostrom e dei suoi colleghi è una approfondita osservazione di casi di gestione di beni comuni affidata a soggetti di diversa natura: società di tipo cooperativo, enti locali più o meno elettivi, enti pubblici dello Stato e varie figure intermedie. Il modello più semplice prevede l'ipotesi di un contratto che vincola gli attori ad un atteggiamento cooperativo. Il contratto che prevede l'uso del bene comune dovrà essere stipulato (ed eventualmente modificato) solo con l'unanimità dei contraenti. “Ne consegue

(17) C. CAMBINI, A. SASSANO, *Lo spettro non vale zero*, cit.

(18) M. HELLER, *The Dynamic Analytics of Property Law*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 79, 2001, cit. in S. RODOTÀ, *Linee guida per un nuovo codice dei beni pubblici*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ, *Invertire la rotta*, cit.

(19) E. OSTROM, *Governing the Commons*, cit.

che il solo possibile accordo – e l'equilibrio che deriva dal gioco che ne risulta – è per i due o più pastori di dividere equamente un livello sostenibile di sfruttamento del pascolo e i costi di sorveglianza del loro accordo finché il costo di questa sorveglianza è inferiore al guadagno che se ne ricava²⁰. Ostrom suggerisce che anche l'arbitro che deve sorvegliare il rispetto degli accordi sia privato, perché se c'è una competizione tra diversi pretendenti a fare l'arbitro, e la scelta dell'arbitro è sempre condivisa tra tutti gli attori, questo avrà interesse a comportarsi più correttamente possibile. Il caso in cui vi sia un solo arbitro possibile coincide con l'affidamento di questa funzione allo Stato. Ogni pastore avrà interesse a sorvegliare il comportamento degli altri, così riducendo i costi di sorveglianza da parte dell'arbitro. Al contrario un'agenzia di regolazione incorrerà spesso in errori dovuti a informazione incompleta. Ostrom comunque ammette che anche questa soluzione non è una panacea. Per cominciare gli attori possono sovrastimare o sottostimare la consistenza della risorsa. Poi l'arbitro può non essere capace di imporre le regole. Molti altri problemi possono insorgere, come del resto nei casi della regolazione tramite agenzia o nella privatizzazione. Il suo lavoro consiste proprio nella analisi empirica di situazioni concrete che si possono ricondurre a quel modello elementare. Ostrom fa notare come ci sia una miriade di esempi di gestione di beni in comune: dal caso, diffuso nei paesi anglossassoni, degli studi legali associati, a quelli più complicati che sono esaminati con accuratezza nel libro. Un caso esemplare è quello dei pescatori di Alanya, in Turchia. Si tratta di un centinaio di persone che operano su una quarantina di barche. Hanno diviso gli spazi di pesca in tante aree quante sono le barche eppoi hanno avviato un meccanismo di assegnazione a rotazione giornaliera di queste aree in modo che ciascuna barca abbia le stesse possibilità di pesca. Inoltre i pescatori stessi sorvegliano il rispetto da parte di tutti delle regole stabilite, abbattendo con ciò i costi di amministrazione. Ma non si deve credere che la gestione di beni comuni sia sempre accompagnata dalla parità dei diritti tra i partecipanti. Nel Giappone

(20) *Ibidem.*

preindustriale oltre 12 milioni di ettari di bosco montano erano terreni comuni per migliaia di villaggi. Ogni villaggio aveva le sue regole di autogoverno dei beni comuni. I villaggi erano governati da assemblee di capifamiglia. Ma, a seconda dei villaggi, il diritto di partecipare a questo organo potevano essere limitati in base al possesso di diritti di coltivazione, oppure di proprietà o ancora alle tasse pagate. Inoltre le titolarità di accesso ai beni comuni erano distribuite equamente tra i gruppi familiari e non proporzionati al numero dei membri. Perciò le famiglie numerose erano svantaggiate. Questo forse spiega perché si sia sempre mantenuto l'equilibrio demografico.

Nel 1435 a Valencia 85 agricoltori dettero vita ad una associazione al fine di regolare l'uso delle acque canalizzate che servivano all'irrigazione dei campi. Anche in questo caso si stabilirono rotazioni nell'uso e regimi differenti a seconda della stagione. Il sistema di regolazione si estese ai 16 mila ettari della piana, e con la sua estensione fu messo in piedi un sistema di amministrazione elettiva, con un comitato esecutivo, un organo di sorveglianza, un tribunale e una piccola burocrazia professionale. Però non si trattava di organismi "statali" bensì di autogoverno locale. La stessa evoluzione la troviamo a Murcia e ad Alicante. Si tratta di sistemi non più basati sulla semplice cooperazione. Vengono attivati dei sistemi di repressione per contenere i comportamenti predatori e di falsificazione. Evidentemente il controllo sociale e la sorveglianza reciproca non sono più sufficienti, anzi rischiano di degenerare in conflitti di sangue. Nel caso del sistema di irrigazione delle Filippine, che richiede una grande quantità di lavoro manuale, l'accesso al servizio è parzialmente proporzionale al contributo lavorativo di ciascuna unità territoriale.

5. I principi di una buona gestione comune

In tutti i casi esaminati da Ostrom la gestione comune parte da due elementi fondamentali: almeno una finalità comune e l'uso comune di alcune risorse per perseguirla. L'estrema differenziazione dei casi va da casi simili all'amministrazione degli spazi di uso comune di un condominio alla gestione di grandi infrastrutture per l'irrigazione di valli grandi come una Provincia. E ciascuna esperienza è inserita in un contesto storico, geografico e sociale differente. Benché contesti e

soluzioni di gestione comuni dei beni siano diversi, Ostrom fa notare alcuni tratti comuni ai casi di successo. Innanzitutto una notevole complessità ambientale che richiede uno sforzo comune soprattutto per fronteggiare l'incertezza che ne conseguirebbe. In questi casi la stabilità cognitiva degli attori riguardo alle prospettive sul futuro è confermata da una palese stabilità demografica. Essa testimonia un equilibrio tra uomo e ambiente sul filo della scarsità e una ereditarietà delle posizioni e delle competenze sviluppate. In questo contesto si consolidano regole di comportamento che favoriscono le persone in base alla reputazione di affidabilità e tendono ad escludere coloro che hanno reputazione di cambiare facilmente posizione o che non hanno interessi in comune con gli altri. Ostrom arriva a declinare i principi di una gestione comune dei beni capace di durare nel tempo. In particolare ritiene che sia necessario stabilire con chiarezza i confini del gruppo o insieme di persone che hanno diritto di partecipare alla gestione e devono essere formulate regole che consentono di modificare in modo consensuale le regole di funzionamento. Quando l'azione di controllo non è esercitata in prima persona dai partecipanti/beneficiari, chi svolge il controllo deve rispondere comunque a costoro. Le sanzioni dovranno essere proporzionate alla gravità dell'infrazione commessa, ma quando vi sono controversie o conflitti di interpretazione tra partecipanti e tra essi e i controllori, deve esistere un meccanismo di risoluzione rapido e di facile accesso. Non devono esistere autorità esterne che mettono in discussione le regole o le modalità di risoluzione delle controversie concordate dai partecipanti. In sistemi molto ampi e complessi è necessaria una struttura amministrativa organizzata su più livelli. "I ricercatori hanno trovato che in molti casi un sistema policentrico e multilivello è più efficiente di una unità amministrativa di ampiezza metropolitana o di un singolo livello diviso in unità minori"²¹. In base a queste ricerche si può dire che un governo multilivello funziona meglio se si esercita una continua manutenzione costituzionale, cioè se le norme costitutive e

(21) C.C. GIBSON, E. OSTROM, T.K. AHN, *The Concept of Scale and the Human Dimensions of Global Change: A Survey*, in *Ecological Economics*, 32, 2000, p. 234.

regolative di ciascun livello sono abbastanza frequentemente oggetto di reinterpretazione e modifica sulla base di un esame coscienzioso dei passaggi e degli esiti operativi del *policy making* tra i vari attori pubblici e privati.

Questi principi sono enunciati a partire dalla osservazione dei casi di gestione più stabili e duraturi. La principale minaccia alla stabilità viene naturalmente dal cambiamento delle condizioni esterne oppure da mutamenti tecnologici della produzione, ad esempio pescherecci capaci di pescare più pesce. Di fronte alle prospettive di cambiamento un sistema di autogoverno vede sempre una diversificazione delle prospettive individuali. Ciascuno si chiederà che cosa ha da guadagnare o da perdere da un cambiamento istituzionale e ognuno avrà un suo modo di vedere le cose, influenzato anche dagli altri. Crescerà il livello di incertezza e si svilupperanno strategie di difesa individuali che non condurranno facilmente a soluzioni condivise. Di fronte ad una sfida esterna o interna una collettività cerca di solito di difendere le regole nel tentativo di ripristinare l'equilibrio preesistente. Via via che gli attori sviluppano la consapevolezza che questo non è più possibile si dovrebbe sviluppare una strategia comune se prevale la convinzione che questo sia conveniente per tutti. Ciò, secondo Ostrom, è più facile se si prevede che gli effetti attesi dalle nuove regole siano simili per tutti e che la condivisione dei beni continuerà ad essere importante. Il patrimonio di fiducia accumulato grazie alle relazioni di reciprocità giocherà un ruolo positivo. La grandezza numerica e la diffusione territoriale dei partecipanti possono rendere più o meno difficile il perseguimento dell'intesa²².

6. *I beni comuni e proprietà*

L'art. 42 della Costituzione italiana afferma che "la proprietà è pubblica o è privata". Sancisce perciò quella dicotomia che secondo Negri e Hardt²³ dovrebbe essere in via di superamento. Nella letteratura

(22) E. OSTROM, *Governing the Commons*, cit.

(23) M. HARDT, T. NEGRI, *Commonwealth*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2009, trad. it. *Comune, Oltre il pubblico e il privato*, Milano, Rizzoli, 2010.

giuridica con l'espressione beni pubblici s'intendono normalmente beni di proprietà pubblica. Gambaro ci avverte però che nella giurisprudenza dei paesi occidentali esiste una certa varietà di interpretazioni. Per cominciare il termine "bene" non ha un significato univoco neanche nel Codice civile italiano: si può riferire a cosa utile all'uomo, a valore patrimoniale o a oggetto fisico. Il termine pubblico è tradizionalmente riferito al suo statuto di appartenenza. Ma questo tende a non valorizzare il reale valore pubblico del bene che non sta nella titolarità giuridica, bensì nella tutela degli interessi della collettività. "Il problema dei beni pubblici non deve essere pensato in termini di titolarità: ossia ponendosi il problema di chi sia il proprietario della cosa e soprattutto non merita di essere pensato in relazione alle cose in sé, quanto in relazione alle utilità che dalla cosa possono generarsi. In quest'ultima direzione può giovare quanto è andata ripetendo la civilistica europea, la quale ha sottolineato come il problema della proprietà non meriti di essere inquadrato dall'angolo del potere sulle cose, ma da quello delle tecniche di ripartizione delle utilità delle cose tra le persone"²⁴. Sul collegamento del concetto tra utilità sociale e natura pubblica insisteva già il Giannini²⁵. Transitando sul confine tra economia e diritto la trattazione di questo tema s'innesta con quella del "fallimento del mercato". "Tali fallimenti ricorrono quando vi sono beni pubblici puri, perché non rivali e non escludibili nel consumo, quando il bene è scarso o unico, costituendo così un potere di mercato in capo a chi lo detiene, oppure quando il suo uso genera esternalità positive o negative"²⁶. Giustamente Napolitano fa notare come i fallimenti del mercato siano sempre riferiti a specifiche situazioni storiche, geografiche e sociali. "Postulare l'esistenza di beni necessariamente 'pubblici' è dunque fuorviante: essi sono tali soltanto entro un determinato contesto giuridico o tecnologico"²⁷. Ci possono

(24) A. GAMBARO, *Gli statuti dei beni pubblici*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ, *Invertire la rotta*, cit.

(25) M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, Bulzoni, 1963 (ristampa 1981).

(26) G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e le tragedie dell'interesse comune*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ, *Invertire la rotta*, cit.

(27) *Ibidem*.

essere casi nei quali la proprietà pubblica di un bene di utilità pubblica non è più giustificata. Ma ci possono essere anche casi nei quali la proprietà privata di beni che svolgono utilità pubblica può essere messa in discussione. In entrambi i casi lo statuto proprietario pubblico di per sé non garantisce il perseguimento del fine collettivo. “Lo Stato può non essere in grado di ottenere tutte le informazioni necessarie circa il valore che i cittadini assegnano alla proprietà pubblica di determinati beni [...] Infine [...] le decisioni dello Stato possono essere falsate da un processo politico finalizzato alla massimizzazione non del bene comune, ma di quello individuale di chi le assume, a sua volta influenzato dalla pressione degli interessi particolari”²⁸. La privatizzazione può produrre una situazione peggiore di quella di partenza “tutte le volte in cui le dismissioni e le allocazioni dei beni rimangono vittime di interessi particolari, ai quali sono attribuiti diritti e prerogative prima concentrati in mano pubblica”²⁹. I portatori di interessi provengono sia dall’interno del processo di *policy* che dagli attori esterni. “I problemi redistributivi sollevati dai processi di privatizzazione sono così risolti cooptando i beneficiari dei beni nei processi allocativi. Ma ciò conduce ad una moltiplicazione dei poteri di veto e dei diritti di interferenza che impedisce uno sfruttamento razionale delle risorse e si cade nella trappola degli anticomuni. Inoltre, una volta che i beni pubblici diventano oggetto di una pluralità di prerogative amministrative e di diritti privati è molto difficile intervenire nuovamente per riaggregare i diritti di proprietà”³⁰. Si assisterà quindi al coagularsi di coalizioni di interesse che di volta in volta difendono specifici interessi privati a danno degli interessi collettivi. Così la difficoltà dell’ente pubblico di far prevalere l’interesse pubblico viene sostituita da una coalizione di interessi privati che può produrre inte-

(28) *Ibidem*. Con riferimento a A. SCHMID, *Property, Power, and Public Choice*, New York, Praeger, 1987, trad. it. *Tra economia e diritti*, Bologna, Il Mulino, 1988 e J.M. BUCHANAN e J. YOON YONG *Majoritarian Management of the Commons*, in *Economic Inquiry*, 39, 2001, p. 405.

(29) G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e le tragedie dell’interesse comune*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ, *Invertire la rotta*, cit.

(30) *Ibidem*.

resse collettivo solo se questo è una naturale esternalità del processo produttivo nella allocazione delle risorse (la famosa mano invisibile di Smith) perché, una volta che si è segmentata l'unitarietà istituzionale dell'ente pubblico, è difficile in altro modo imporre a questi interessi il perseguimento di un fine che a loro non interessa.

7. *Bene comune a chi?*

“Non posso dimenticare il vigile che a Genova, una trentina d'anni fa, in una strada pedonale del centro storico, si era avvicinato a una donna seduta fuori casa vicino al suo uscio per domandarle se, per la sedia, avesse pagato la tassa di occupazione del suolo pubblico. In quel momento ho iniziato a capire che lo spazio pubblico e comunitario non sono la stessa cosa”³¹.

Secondo Toni Negri e Michael Hardt “Creare valore oggi è mettere in rete le soggettività, è captare, sviare, appropriarsi quel che esse fanno di quel comune che mettono in vita. [...] Senza il comune il capitalismo non può esistere. Con il comune le possibilità di conflitto, di resistenza e di riappropriazione si sono infinitamente accresciute”³². In questa ottica il comune non è dato in partenza, bensì definito proprio dalle modalità della sua produzione e gestione. “Il *commoner* è una persona comune che porta a termine un compito straordinario: aprire la proprietà privata all'accesso e al godimento di tutti, trasformare la proprietà pubblica controllata dall'autorità statale nel comune [...] e dunque non solo fornire accesso a campi e fiumi così che i poveri possano nutrirsi, ma creare al contempo modalità che facilitino il libero scambio di idee, immagini, codici, musica e informazione. [...] L'azione del rendere comune deve essere orientata non solo in direzione dell'accesso e dell'autogestione della ricchezza condivisa, ma anche della costruzione di forme di organizzazione politica”³³.

(31) M. ANGELINI, *Scambio di semi e diritto originario*, in P. CACCIARI (a cura di), *La società dei beni comuni*, Roma, Ediesse, 2010.

(32) T. NEGRI, *Inventer le commune des hommes*, Bayard, 2010, trad. it. *Inventare il comune*, Roma, DeriveApprodi, 2012, p. 202.

(33) M. HARDT, T. NEGRI, *Declaration*, trad. it. *Questo non è un manifesto*, Milano, Feltrinelli, 2012, p. 101.

L'autogestione auspicata da Hardt e Negri e quella reale studiata da Ostrom sono cose diverse. La produzione del comune non è necessariamente un processo di liberazione collettiva dagli schemi oppressivi del potere tradizionale o capitalistico. In molte situazioni concrete si perpetuano forme di dominio, di esclusione, di disegualianza. Vitale ricorda la domanda fondamentale: comune a chi?³⁴ Di questi rischi è consapevole un giurista, assessore ai Beni Comuni del Comune di Napoli, Alberto Lucarelli, il quale parte dall'idea che il bene comune sia definito in ragione della utilità collettiva ma pragmaticamente aggiunge che la proprietà "è tendenzialmente dello Stato, o comunque di istituzioni pubbliche"³⁵. Riferendosi esplicitamente alle ricerche della Ostrom, Lucarelli riconosce il valore positivo di certe esperienze di autoamministrazione, con un avvertimento: "occorre evitare, pur nel riconoscimento e nella valorizzazione delle esperienze locali, la nascita di microsistemi di *governance* dei beni comuni, anche felici ed efficienti, che tuttavia rischiano di mettere in crisi il principio di eguaglianza attraverso una accelerata frammentazione della tutela dei diritti"³⁶. Il compito di garanzia dello Stato è riconosciuto anche dalla Chiesa cattolica quando dice che "lo Stato, infatti, deve garantire coesione, unitarietà e organizzazione alla società civile di cui è espressione, in modo che il bene comune possa essere conseguito con il contributo di tutti i cittadini. L'uomo singolo, la famiglia, i corpi intermedi non sono in grado di pervenire da se stessi al loro pieno sviluppo; da ciò deriva la necessità di istituzioni politiche, la cui finalità è quella di rendere accessibili alle persone i beni necessari – materiali, culturali, morali, spirituali – per condurre una vita veramente umana. [...] *La tradizione cristiana non ha mai riconosciuto il diritto alla proprietà privata come assoluto ed intoccabile*: al contrario, essa l'ha sempre inteso nel più vasto contesto del comune diritto di tutti ad usare i beni dell'intera creazione: il diritto della proprietà privata come subordinato al diritto dell'uso comune, alla destinazione universale

(34) E. VITALE *Contro i beni comuni*, cit.

(35) A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, cit. p. 65.

(36) *Ibidem*.

dei beni”³⁷. Per conseguire questa finalità è necessario l’impegno e la responsabilità di tutti, e in questa direzione la Chiesa valorizza il contributo dell’associazionismo senza fini di lucro, del volontariato, di tutte le formazioni sociali intermedie tra lo Stato e le proprietà individuali. Lucarelli apre a questi soggetti ma con una riserva. “I principi della sussidiarietà verticale e orizzontale, l’azione di soggetti privati per il perseguimento di interessi generali e il ruolo sempre più attivo delle amministrazioni locali non devono indurre ad un disarmo funzionale e di responsabilità da parte dello Stato”³⁸. Ma quale soggetto è davvero portatore di valori non escludenti? “Il punto cruciale dell’alternativa costruita sui beni comuni è la partecipazione democratica delle popolazioni locali e delle comunità alla definizione delle scelte che le riguardano. [...] Esprimono una forma di democrazia che integra e qualifica quella parlamentare, che la globalizzazione ha ridotto a ‘un guscio vuoto’. Definiscono un modello sociale produttivo basato sulla cooperazione anziché sulla concorrenza, sul legame sociale e sulla solidarietà anziché sull’egoismo individuale”³⁹. Il tema della democrazia partecipativa, della rappresentanza democratica e dei confini delle comunità di riferimento di questa rappresentanza diventa dirimente. Se è giusto che una comunità gestisca le sue risorse idriche come si disegnano i confini di questa comunità? È la dislocazione territoriale della provenienza delle risorse idriche o la numerosità dei loro beneficiari a conferire il diritto di deciderne l’uso? Dobbiamo superare i confini amministrativi e inventare molteplici disegni di ambiti ottimali che, per i diversi beni comuni, si intersecheranno inevitabilmente tra loro? E con quali modelli di *governance* democratica?

(37) *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, cit., punto 177; il corsivo è nel testo.

(38) *Ibidem*.

(39) G. RICOVERI, *I beni comuni: una alternativa al mercato?*, in P. CACCIARI (a cura di), *La società dei beni comuni*, Roma, Ediesse, 2010.

8. *La proposta di un nuovo statuto dei beni comuni e di quelli pubblici*

A proposito dei *commons* Rodotà scrive che “noi troviamo almeno due accezioni: una è quella dell’*open access* (se ne parla a proposito di molte categorie di beni, a cominciare dal software); l’altra è quella dei beni comuni ma imputati ad un determinato gruppo di soggetti”⁴⁰. Nel primo caso non entra in gioco il criterio dell’esclusione” nel secondo caso invece sono esclusi tutti coloro che non rientrano in quel gruppo. Si tratta evidentemente di beni scarsi e di solito anche all’interno del gruppo l’accesso al bene è regolato e non libero. “I cambiamenti tecnologici ed economici verificatisi fra il 1942 ed oggi hanno reso particolarmente obsoleta la parte del Codice civile relativa ai beni pubblici. Alcune importanti tipologie di beni sono assenti. Tale assenza ad oggi non è più giustificabile. In primo luogo i beni immateriali, divenuti oggi nozione chiave per ogni avanzata economia. Altre tipologie di beni pubblici sono profondamente cambiate negli anni: si pensi ai beni necessari a svolgere servizi pubblici, come le c.d. “reti”, sempre più variabili, articolate e complesse. I beni finanziari, tradizionalmente obliterati a causa della logica “fisicistica” del libro III, ancora legato ad una idea obsoleta della proprietà inscindibilmente collegata a quella fondiaria, andavano recuperati al Codice civile. Inoltre, le risorse naturali, come le acque, l’aria respirabile, le foreste, i ghiacciai, la fauna e la flora tutelata, che stanno attraversando una drammatica fase di progressiva scarsità, oggi devono poter fare riferimento su di una più forte protezione di lungo periodo da parte dell’ordinamento giuridico. Infine, le infrastrutture necessitano di investimenti e di una gestione sostenibile per tutte le classi di cittadini”⁴¹. La Commissione ha perciò proposto alcune soluzioni giuridiche che partono da un primo rivolgimento concettuale. “Invece del percorso classico che va “dai regimi ai beni”, l’indirizzo della Commis-

(40) S. RODOTÀ, *Linee guida per un nuovo codice dei beni pubblici*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ, *Invertire la rotta*, cit.

(41) COMMISSIONE RODOTÀ, *Per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici* (14 giugno 2007) – Relazione. Ministero della Giustizia della Repubblica Italiana.

sione procede all'inverso, ovvero "dai beni ai regimi". L'analisi della rilevanza economica e sociale dei beni individua i beni medesimi come oggetti, materiali o immateriali, che esprimono diversi "fasci di utilità." Il Codice civile, all'art. 810, necessita di essere aggiornato per inserire tra i beni anche tutte quelle cose immateriali che generano utilità. "Si è prevista, anzitutto, una nuova fondamentale categoria, quella dei beni comuni, che non rientrano *stricto sensu* nella specie dei beni pubblici, poiché sono a titolarità diffusa, potendo appartenere non solo a persone pubbliche, ma anche a privati. Ne fanno parte, essenzialmente, le risorse naturali, come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; le altre zone paesaggistiche tutelate. Vi rientrano, altresì, i beni archeologici, culturali, ambientali. [...] Si è ritenuto di prevedere una disciplina particolarmente garantistica di tali beni, idonea a nobilitarli, a rafforzarne la tutela, a garantirne in ogni caso la fruizione collettiva, da parte di tutti i consociati, compatibilmente con l'esigenza prioritaria della loro preservazione a vantaggio delle generazioni future. In particolare, la possibilità di loro concessione a privati è limitata. La tutela risarcitoria e la tutela restitutoria spettano allo Stato. La tutela inibitoria spetta a chiunque possa fruire delle utilità dei beni comuni in quanto titolare del corrispondente diritto soggettivo alla loro fruizione"⁴².

Quanto detto fin qui riguarda i beni comuni. Ma anche per i beni pubblici la Commissione ha elaborato dei suggerimenti. "Si è proposto di distinguere i beni pubblici, a seconda delle esigenze sostanziali che le loro utilità sono idonee a soddisfare, in tre categorie: beni ad appartenenza pubblica necessaria; beni pubblici sociali; beni fruttiferi. I beni ad appartenenza pubblica necessaria si sono definiti come beni che soddisfano interessi generali fondamentali, la cui cura discende dalle prerogative dello Stato e degli enti pubblici territoriali. Si tratta di interessi quali, ad esempio, la sicurezza, l'ordine pubblico, la libera circolazione. Si pensi, fra l'altro, alle opere destinate alla difesa, alla

(42) *Ibidem*.

rete viaria stradale, autostradale e ferroviaria nazionale, ai porti e agli aeroporti di rilevanza nazionale e internazionale. In ragione della rilevanza degli interessi pubblici connessi a tali beni, per essi si è prevista una disciplina rafforzata rispetto a quella oggi stabilita per i beni demaniali: restano ferme inusucapibilità, inalienabilità, autotutela amministrativa, alle quali si aggiungono garanzie esplicite in materia di tutela sia risarcitoria che inibitoria⁴³.

I beni pubblici sociali soddisfano esigenze della persona particolarmente rilevanti nella società dei servizi, cioè le esigenze corrispondenti ai diritti civili e sociali. Ne fanno parte, fra l'altro, le case dell'edilizia residenziale pubblica, gli ospedali, gli edifici pubblici adibiti a istituti di istruzione, le reti locali di pubblico servizio. Se ne è configurata una disciplina basata su di un vincolo di destinazione qualificato. Il vincolo di destinazione può cessare solo se venga assicurato il mantenimento o il miglioramento della qualità dei servizi sociali erogati. La tutela amministrativa è affidata allo Stato e ad enti pubblici anche non territoriali.

La terza categoria, dei beni pubblici fruttiferi, tenta di rispondere ai problemi a più riprese emersi in questi ultimi tempi, che sottolineano la necessità di utilizzare in modo più efficiente il patrimonio pubblico, con benefici per l'erario. Spesso i beni pubblici, oltre a non essere pienamente valorizzati sul piano economico, non vengono neppure percepiti come potenziali fonti di ricchezza da parte delle amministrazioni pubbliche interessate. I beni pubblici fruttiferi costituiscono una categoria residuale rispetto alle altre due. Sono sostanzialmente beni privati in appartenenza pubblica, alienabili e gestibili con strumenti di diritto privato. Si sono però previsti limiti all'alienazione, al fine di evitare politiche troppo aperte alle dismissioni e di privilegiare comunque la loro amministrazione efficiente da parte di soggetti pubblici. Per l'uso di beni pubblici si è previsto, fra l'altro, il pagamento di un corrispettivo rigorosamente proporzionale ai vantaggi che può trarne l'utilizzatore; si sono stabiliti meccanismi di gara fra più offerenti e strumenti di tutela in ordine all'impatto sociale e ambientale dell'utilizzazione dei beni e alla loro manutenzione e sviluppo.

(43) *Ibidem*.

9. *I beni comuni definiti dal diritto di accesso*

Anche il Codice civile, in relazione agli usi condominiali, definisce comune il bene di utilità condivisa e perciò ne prevede una tutela rafforzata nella gestione⁴⁴. Perché questa utilità non sia sprecata dall'appropriazione segmentata tra i pochi o dai diritti di reciproca esclusione di molti si devono prevedere regole al diritto di accesso. Oggi questo concetto può essere esteso a molti altri beni come la rete di internet, il cui valore di bene comune è largamente sentito. In questo senso possiamo sostenere che la definizione dei beni comuni è una questione centrale della politica. “La nostra tesi è che la categoria dei beni comuni è chiamata a svolgere proprio questa funzione costituzionale nuova (indispensabile in tempi di globalizzazione economica) di tutela del pubblico nei confronti tanto dallo Stato quanto dal potere privato”⁴⁵. Il nocciolo del concetto di bene comune quindi sembra essere nella libertà del diritto di accesso. Il bene comune può conferire alla persona quella opportunità di sviluppare le sue capacità conferendole la libertà di attivare percorsi che essa ritiene utili a migliorare la qualità della sua esistenza. Il filosofo/economista Amartya Sen le chiama capacitazioni⁴⁶.

10. *La conoscenza come bene comune*

Tra le capacitazioni principali c'è la conoscenza, sia come fonte di conoscenza necessaria alla decisione, sia come strumento di sviluppo della personalità, sia come saper fare da spendere nelle relazioni sociali. L'idea che il sapere sia un bene comune è antichissima. Sembra che l'antica biblioteca di Alessandria, fondata nel terzo secolo prima di Cristo dal discendente di un diadoco di Alessandro Magno, contenesse mezzo milione di rotoli di pergamena⁴⁷.

(44) G. BISOGNI, G. SABEONE, *I beni comuni e la loro utilizzazione*, Padova, Cedam, 1993.

(45) U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, Laterza, 2011.

(46) A. SEN, *Capability and Well Being*, United Nations University Press, 1991, trad. it. *Il tenore di vita*, Venezia, Marsilio, 1993.

(47) http://it.wikipedia.org/wiki/Biblioteca_di_Alessandria.

La novità del nostro tempo è che mentre negli ultimi anni sono cresciute e si sono estese a tutto il mondo le coperture del *copyright* e dei brevetti, la diffusione di internet ha inondato la terra di sapere condiviso e non tutelato. “La teoria standard della proprietà intellettuale affermerebbe che per ottenere opere di consultazione di grande qualità non si possa fare a meno di rigorosi diritti di proprietà per almeno tre motivi indipendenti, legati alla tragedia dei beni comuni: la necessità di controllo esclusivo sulla riproduzione allo scopo di fornire gli incentivi indispensabili per investimenti su larga scala in autori e revisori; la necessità di controllo sul contenuto e sull'*editing* per assicurare la qualità; e la necessità di controllo sul nome o sul simbolo della risorsa stessa, come segnale per i lettori e incentivo originario a investire nella qualità. In questo caso, tuttavia, la teoria era sbagliata, o perlomeno incompleta. Il fatto che la rete sia diventata una risorsa fattuale di alta qualità attraverso un processo distributivo gestito in larga parte da volontari, senza un'organizzazione centralizzata è decisamente affascinante”⁴⁸. La stragrande maggioranza delle riviste scientifiche sono oggi reperibili on line in giganteschi cataloghi omni-comprendivi per i quali le biblioteche di tutte le università del mondo sostengono grandi costi di abbonamento. Alla luce di questi studi raccolti dalla Ostrom non vi è alcuna *evidence* empirica che il costo della copertura in *copyright* di queste pubblicazioni, ormai prive di costi cartacei e di distribuzione, sia giustificata dalla necessaria tutela della qualità. Una rivista può mantenere la sua qualità attraverso i meccanismi di selezione redazionale e aumentare molto la sua diffusione essendo direttamente accessibile a tutti⁴⁹. Più complicata è invece la questione brevetti. Il grande sviluppo dei software ad accesso libero ha spesso rappresentato l'unica vera sfida ai grandi monopoli privati. I casi di successo, come ad esempio il sistema operativo Linux o del browser Mozilla Firefox, dimostrano che anche in un contesto di col-

(48) J. BOYLE, *Merton liberato? Accesso libero e decentralizzato a materiali culturali e scientifici*, in C. HESS, E. OSTROM *Understanding Commons as Knowledge*, cit.

(49) W. PRADT LOUGEE, *La comunicazione scientifica e le biblioteche: le opportunità dei beni comuni*, in C. HESS, E. OSTROM, *Understanding Commons as Knowledge*, cit.

laborazione tra pari è utile una base di partenza condivisa⁵⁰. Non si deve pensare che si tratti di comunità di soggetti spinti da motivazioni altruistiche. Ciascun operatore ha interesse a risolvere un problema, a migliorare uno strumento e scambiare informazioni e innovazioni con gli altri operatori/utenti. Il risultato è sorprendente e dimostra come la cooperazione aperta possa essere più produttiva di quella chiusa, anche in presenza di incentivi più deboli. Naturalmente queste logiche non possono essere replicate *tout court* in contesti scientifici, come quello delle invenzioni farmaceutiche, che richiedono maggiori investimenti di capitale. La diminuzione delle tutele (ad esempio una riduzione degli anni di copertura) potrebbe, al contrario di quanto sostengono le case farmaceutiche, stimolare l'innovazione anziché ridurla. Anche sul versante delle produzioni artistiche (musica, cinema, fotografia, ecc.) il rispetto dei diritti d'autore è indispensabile per poter esercitare una professione artistica a tempo pieno e investire risorse nella produzione. Possiamo quindi dire che nella misura in cui si verificano delle condizioni che disincentivano la produzione di opere artistiche questo significa che, in quell'ambito, la libera circolazione del sapere produce una tragedia dei beni comuni. Bisogna considerare però che internet ha cambiato la qualità e la quantità sia della produzione che della fruizione delle opere di ingegno e quindi una diversa tutela, più limitata e più adatta alla produzione e al consumo diffusi sulla rete, potrebbe mantenere le capacità professionali senza cercare inutilmente di ripristinare il vecchio sistema della estrema limitazione del consumo di queste opere. Inoltre la diffusione di atteggiamenti cooperativi, anziché competitivi, potrebbe migliorare la qualità dell'ambiente scientifico e le ricadute di queste conoscenze sulle società di tutti i paesi del mondo. La classe politica, però, resta molto più sensibile agli incentivi selettivi che vengono dai gruppi di interesse legati alla gestione privata del sapere che ai possibili benefici diffusi che ricadrebbero sulla popolazione nel suo complesso. Anche qui c'è un problema di *accountability* democratica⁵¹.

(50) M.C. SCHWEIK, *Il software gratuito/open source come modello per l'istituzione di beni comuni nella conoscenza*, *ivi*.

(51) L. MORLINO, *Democrazia e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 2003.

11. *I servizi pubblici come beni comuni*

Abbiamo detto che un bene comune è una risorsa che genera una utilità collettiva. Ma un bene comune non è necessariamente un elemento della natura. Esso può essere il risultato di una produzione sociale. È questo il caso della conoscenza che abbiamo visto nel precedente paragrafo. La tesi di chi scrive è che una comunità politica possa considerare tra i beni comuni anche i servizi di interesse pubblico. La nuova Costituzione della Bolivia⁵² aggiunge ai diritti fondamentali dell'individuo i "diritti fundamentalissimi" e cioè: il diritto alla vita, all'integrità fisica, all'alimentazione, all'acqua, alla casa, all'educazione e alla sanità "stabilendo che i servizi connessi possono essere erogati esclusivamente dallo Stato"⁵³. In società complesse anche le risorse naturali non possono essere considerate solo nel loro stato di natura. Pensiamo al caso dell'acqua. Chi afferma il diritto di accesso all'acqua, nella nostra società, non si riferisce solo al diritto di andare a prenderla al fiume o al lago o a una fontana in piazza. La fruizione di quel diritto prevede la captazione, la raccolta, il trasporto, la distribuzione dell'acqua e conseguentemente la raccolta, la depurazione e lo smaltimento delle acque reflue. Tutto ciò non è una semplice risorsa ma un servizio di natura industriale che è necessario per avere una vita dignitosa. Garantire questo diritto significa analizzare la presenza, l'uso e il deterioramento di questa risorsa. In Italia la legge prevede lo *status* giuridico pubblico della risorsa, la programmazione politica del suo uso, e una gestione che può essere affidata a soggetti privati sotto il controllo di autorità pubbliche⁵⁴. La campagna referendaria del 2011 era centrata dai promotori sull'idea che alla natura di bene comune dell'acqua debba corrispondere una gestione che escluda la finalità del profitto privato. Ma il vero problema della tutela del bene comune non risiede principalmente nello stato giuridico della gestione ma soprattutto nelle modalità attraverso le quali viene definito l'interesse

(52) Approvata nel 2009 durante la presidenza di Evo Morales.

(53) A. CIERVO *I beni comuni*, Roma, Ediesse, 2012, formato Kindle.

(54) G. CITRONI, N. GIANNELLI, A. LIPPI, *Chi governa l'acqua? Studio sulla governance locale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008.

collettivo e gli strumenti del suo perseguimento⁵⁵. L'idea dell'acqua come bene comune ha solide radici nella biologia: l'acqua è indispensabile per qualunque forma di vita, e dal regime del suo prelievo e del suo smaltimento dipende la salute dell'uomo e la conservazione dell'ambiente naturale. Però la vita in una moderna città non è dignitosa per chi sia privo, ad esempio, dell'energia per riscaldarsi, conservare o cucinare i cibi. Ma per questi servizi la gestione in regime di concorrenza di mercato è accettata ed anzi auspicata. Questo dimostra che le condizioni tecniche della produzione del servizio e le loro conseguenze sulla tutela del bene pubblico durante l'erogazione sono molto rilevanti.

Nella nostra Costituzione alcuni diritti fondamentali richiedono l'organizzazione di specifici servizi pubblici. La dignità sociale e il pieno sviluppo della persona umana (art. 3), il lavoro (art. 4), la libertà personale (art. 13), la tutela in giudizio davanti ad un giudice naturale (artt. 24 e 25), la tutela della salute (art. 32), l'istruzione (art. 33 e 34). Non è questa la sede per entrare nel dibattito sulle previsioni costituzionali riguardo all'impegno della Repubblica a farsi carico dell'erogazione di questi e di altri servizi, anche quando non corrispondono a diritti soggettivi, come per la tutela dell'ambiente e del paesaggio. Vorrei invece concentrare l'attenzione sulle modalità di finanziamento di questi servizi perché questo riflette il nucleo della modalità rapporto tra amministrazione pubblica, cittadini e mercato.

Alcuni servizi pubblici sono considerati così consustanziali al diritto di cittadinanza (o ai diritti civili riconosciuti a ogni essere umano) che nel nostro paese sono garantiti dallo Stato a tutti, a prescindere dal contributo fiscale di ciascuno. Questi sono la sicurezza, la viabilità ordinaria, l'illuminazione pubblica, la tutela dell'ambiente, la sanità collettiva e individuale. I servizi scolastici sono addirittura obbligatori fino ad una certa età perché l'istruzione di tutti è considerata un bene comune. Ciascuna persona beneficia del suo livello d'istruzione ma anche di quello di tutti gli altri che vivono sul pianeta. Ad altri

(55) *Ibidem*; ma cfr. anche A. MASSARUTTO, *Privati dell'acqua. Tra bene comune e mercato*, Bologna, Il Mulino, 2011.

servizi, come il trasporto pubblico, l'istruzione superiore, i cimiteri e così via, lo Stato – o le sue articolazioni locali – riconoscono un valore di bene comune che si traduce in un finanziamento parziale del suo funzionamento. Il finanziamento pubblico è infatti la materializzazione del riconoscimento del diritto all'accesso. Va in questa direzione la proposta di alcuni soggetti politici⁵⁶ di garantire a tutti il fabbisogno minimo giornaliero di acqua. Rispetto ai costi della sanità o dell'istruzione si tratta di piccole cifre ma avrebbe un valore simbolico. In Italia invece, contrariamente a molti altri paesi europei, le cure odontoiatriche sono coperte solo in minima parte dalla sanità pubblica e dal dopoguerra ad oggi nessun soggetto politico rilevante ha mai fatto una campagna per chiedere di impegnare maggiormente lo Stato in questo servizio. Eppure per una persona non benestante dover affrontare una importante cura dal dentista può comportare un grande disagio economico. Questo dimostra che la percezione del bene comune da perseguire è fortemente connessa con il sistema cognitivo che si sviluppa in una comunità politica.

12. *Beni e servizi pubblici in base all'accesso*

Una definizione di servizio pubblico condivisa e capace di delimitare con precisione l'estensione del concetto non esiste in letteratura. Esistono dei concetti che permettono di tracciare delle distinzioni. Una prima distinzione è relativa alla differenza tra la natura di diritto pubblico o privato dell'ente gestore. Ma al di là della natura giuridica dell'erogatore, come per il bene comune, anche un servizio si può definire pubblico quando persegue finalità ritenute collettive⁵⁷. Quali finalità debbono essere ritenute "pubbliche" è la politica a deciderlo. La storia degli Stati democratici ha visto crescere il numero di queste finalità e quindi la moltiplicazione dei servizi pubblici. In questo paragrafo vorrei mettere l'accento sulle modalità di accesso a questi servizi, perché ritengo che da esse derivino conseguenze politiche im-

(56) Ad esempio del Comitato italiano per il Contratto Mondiale per l'acqua, <http://contrattoacqua.it>.

(57) S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, Laterza, 2000.

portanti. Tra le modalità di accesso distinguo quattro gradi principali. 1) Accesso non individualizzabile. Nella letteratura economica, a partire da un famoso saggio di Samuelson⁵⁸, spesso si definiscono beni pubblici quei beni il cui godimento non è individualizzabile, vale a dire che il godimento di ciascuno non è separabile da quello degli altri. Ad esempio sono tali la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico, la sanità pubblica (intesa come prevenzione generale da epidemie, salubrità dell'aria, dell'acqua e del terreno), l'illuminazione pubblica, la mobilità urbana o la tutela del paesaggio o della natura. Questa definizione ha il vantaggio di non riferirsi ad una categoria politica, bensì a una categoria logica. Si tratta di beni per i quali non è conveniente immaginare un consumo individuale, magari associato ad una tariffa o a un massimo utilizzo.

2) Accesso pubblico ma individualizzabile. Ci sono beni per i quali è possibile immaginare un consumo individualizzato, però la collettività decide che devono essere considerati come beni comuni, cioè come beni per i quali il diritto all'accesso senza oneri è riconosciuto a tutti. Sono tali, ad esempio, i giardini delle città ("verde pubblico") laddove non sia previsto un biglietto di ingresso⁵⁹. Oppure le strade extraurbane il cui consumo potrebbe essere a tariffa (come quello delle autostrade) ma per il momento di solito non lo si fa, lasciando che ciascuno ne usi quanto vuole e attribuendo ad un ente pubblico i costi della gestione delle infrastrutture.

3) Accesso individuale ma non a pagamento. Vi sono servizi la cui erogazione è spiccatamente individuale ma all'interno della comunità si ritiene che debbano essere considerati come beni comuni. Un caso interessante, come ho già detto, è quello della scuola dell'obbligo, la cui frequenza non è solo garantita ma addirittura imposta perché si ritiene che sia non solo un vantaggio per l'individuo ma un bene per

(58) P. SAMUELSON, *The Pure Theory of Public Expenditure*, in *Review of Economics and Statistics*, 37, 1955, pp. 387-389.

(59) Un bene può avere natura comune solo per categorie di soggetti. Nella città di Firenze la fruizione del Giardino di Boboli di Palazzo Pitti è un bene comune per i soli residenti a Firenze. Per tutti gli altri l'accesso è a pagamento.

tutta la collettività. Il diritto all'assistenza sanitaria pubblica⁶⁰ non è per ora messo in dubbio dal dibattito pubblico italiano, che verte sulle modalità di assicurare questo diritto e quindi a noi sembra normale che sia così, perciò l'esazione di *tickets* può essere vissuta come una limitazione di questo diritto. L'assistenza sanitaria, almeno in forma minimale, in Italia non è riconosciuta solo ai cittadini bensì a tutti gli esseri umani e perciò può essere considerata un bene comune universale⁶¹. Negli Stati Uniti d'America invece una larga parte della popolazione concepisce l'assistenza sanitaria come un bene tipicamente privato, che può essere erogato dal privato o dal pubblico, che può essere garantito (cioè finanziato) sia dal privato (individuo o datore di lavoro) che dal pubblico (programmi di assistenza sanitaria pubblica) ma senza che a tutti sia garantito pari accesso ai servizi⁶².

4) Accesso individuale a tariffa. Infine ci sono dei beni o servizi che sono dichiarati di interesse pubblico ma la cui fruizione individuale è soggetta a tariffa. Il beneficio per la collettività può essere garantito anche da un servizio finanziato totalmente a tariffa. In questo senso i taxi sono un bene collettivo. Chi ne fa uso li mantiene in funzione anche per chi non li usa ma gode del beneficio di potervi accedere in caso di bisogno. Le autostrade sono servizi pubblici interamente coperti dalla tariffa che paga solo chi ne fa uso. La riscossione della tariffa corrisponde a un rapporto di mercato ma quando questo rapporto non avviene in condizioni di libera concorrenza di solito c'è un contratto di concessione o viene richiesto al gestore di rispettare speciali regole che dovrebbero ridurre il suo potere unilaterale a favore dell'interesse collettivo⁶³. Il principale handicap di questa modalità di

(60) Pubblica non significa necessariamente gestita da istituzioni pubbliche, bensì garantita dallo Stato o dalle sue articolazioni.

(61) La nostra Costituzione dice che la salute è "fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti" (art. 32), non restringe questo diritto ai "cittadini" come in altri articoli.

(62) T. DASCHLE, *Getting it Done. How Obama and Congress Finally Broke the Stalemate to Make Way for Health Care Reform*, New York, 2010.

(63) A. CAVALIERE, F. OSCULATI, *Servizi pubblici locali: regole e mercati*, in L. Robotti, *Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali*, Bologna, Il Mulino, 2002.

finanziamento è che laddove la domanda di quel servizio non è sufficiente a coprire i costi di mantenimento (e di profitto per il gestore privato) il servizio non viene offerto a nessuno a costi ragionevolmente accessibili. Questo lo si vede chiaramente per i trasporti pubblici: alcune tratte non sono sufficientemente remunerative e perché siano mantenute operative necessitano di un finanziamento pubblico o di un sistema di redistribuzione orizzontale.

13. *Il finanziamento pubblico*

Il finanziamento pubblico può avere due principali fonti:

a) *La fiscalità generale*. Con questa intendo tutte le forme di finanziamento che ricadono sui bilanci di enti pubblici alimentati con i proventi della imposizione fiscale. Questa modalità di finanziamento effettua una redistribuzione verticale perché il sistema fiscale è, o dovrebbe essere, congegnato in modo da chiedere un maggior contributo a chi gode di un reddito maggiore, a prescindere dall'uso che fa del servizio finanziato. Tutta la platea dei contribuenti può essere chiamata ad alimentare un servizio che beneficia specifiche categorie di cittadini. Nel fare questo esercita anche una redistribuzione orizzontale. Considero orizzontale una redistribuzione che avviene tra categorie di soggetti che si differenziano non per livello di benessere economico ma per altre caratteristiche sociologiche. Ad esempio il finanziamento pubblico alla scuola ricade anche su quei cittadini che non hanno figli e/o che hanno figli già scolarizzati. I cittadini più sani pagano l'assistenza sanitaria di quelli meno fortunati. I giovani in media beneficiano di questa assistenza molto meno degli anziani e quindi pagano una quota della loro assistenza. Il difetto principale di questa forma di finanziamento è che non lega il pagamento all'erogazione delle prestazioni. Chi usufruisce di un servizio non sa quanto ha pagato per averlo e chi dà i soldi al fisco non è in grado di vedere il corrispettivo in termini di servizi del contributo pagato. In pratica si separa la fruizione del servizio dal pagamento dello stesso. Questa separazione attenua la *accountability* di chi gestisce l'erogazione del servizio o ne beneficia e riduce il senso di colpevolezza di chi usufruisce del servizio evadendo dai suoi obblighi fiscali e la riprovazione sociale nei suoi confronti. Per ovviare al primo inconveniente il

finanziamento pubblico del servizio può avvenire in base al tipo e al numero di prestazioni erogate (come nella sanità) o per obiettivi con un sistema di premi e sanzioni (come nei fondi strutturali dell'Unione europea). Queste due modalità simulano l'allocazione di mercato e le modalità organizzative interne alle imprese private ma producono altre distorsioni, a partire dal fatto che l'ente erogatore del servizio tende a massimizzare il numero di prestazioni che, in base agli indicatori scelti, comporta il maggior ritorno economico, anziché quelle che garantirebbero il miglior servizio al minor costo.

b) La tariffa. Nella sua modalità più semplice la tariffa è il pagamento per la prestazione di un servizio. In questa forma la tariffa è la forma di finanziamento privato tipica della relazione di mercato. Vi sono però casi di tariffe che coprono solo una minima parte dei costi e servono soprattutto a disincentivare gli sprechi nel numero di prestazioni, come succede con i *ticket* per le prestazioni sanitarie. Una ripartizione dei costi tra tutti i soggetti che applica la medesima tariffa prescindendo dalla differenza nella struttura dei costi delle diverse prestazioni o dalle diverse tipologie di utenza esercita un redistribuzione orizzontale. Perciò il sistema tariffario può essere uno strumento di politica pubblica. Questo può accadere, ad esempio, quando una autorità pubblica impone alle due parti contraenti un sovrapprezzo destinato a produrre risorse che vengono dirottate verso fini pubblici. La maggiorazione della tariffa può avere una funzione redistributiva orizzontale. Quando nel 1962⁶⁴ in Italia fu creato l'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL), nazionalizzando le circa 1.250 aziende pubbliche e private esistenti, fu anche deciso di applicare una unica tariffa su tutto il territorio nazionale, sia per gli allacciamenti che per il consumo. Questo sistema tariffario produsse una enorme redistribuzione territoriale dei costi perché in alcuni luoghi la produzione e/o la distribuzione dell'energia era molto meno costosa che in altri. Questo sistema tariffario era dunque una grande politica di coesione territoriale.

(64) Legge 6 dicembre 1962, n. 1643, *Istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche.*

c) *Mix di fiscalità generale e tariffa*. Può assumere diverse forme. Vi sono servizi per quali il contributo dello Stato è prevalente ma il contributo degli utenti è una fonte cospicua senza la quale non sarebbe possibile fornire il servizio. È il caso della quota per l'iscrizione ad un asilo nido comunale o per l'iscrizione ad una università pubblica. Il decisore pubblico può creare fasce di utenza alle quali viene chiesto di contribuire in maniera diversa alla copertura dei costi. In passato molti servizi pubblici, dai trasporti ferroviari a quelli locali, dai servizi idrici a quelli cimiteriali, erano organizzati a prevalente finanziamento pubblico con un contributo importante da parte dell'utenza mentre oggi questi stessi servizi sono finanziati a tariffa al punto che il gettito della tariffa nella strategia gestionale diventa più importante dell'utilità sociale⁶⁵. Vi sono anche servizi nei quali il contributo finanziario pubblico alle spese correnti è inferiore o residuale rispetto al costo sostenuto direttamente dall'utenza. È questo il caso dei servizi di trasporto pubblico nazionale o locale, del funzionamento – ma non della costruzione – di impianti sportivi pubblici (es. piscine comunali), dei servizi mensa nelle scuole. Infine vi sono servizi per i quali viene chiesto ai beneficiari di pagare per la totalità o la quasi totalità del costo del servizio. Può essere chiesta solo la copertura dei costi di funzionamento laddove i costi di capitale (ad esempio il patrimonio edilizio del gestore) siano già stati ammortizzati o siano a carico del pubblico. Rientrano in questa categoria in Italia la corrente elettrica, lo smaltimento dei rifiuti, i servizi idrici. In numerosi casi la tariffa pagata dal cittadino-utente consente anche la produzione di profitto del quale si avvantaggiano i proprietari dell'ente gestore, siano essi privati o pubblici. Sullo Stato ricadono spese in conto capitale che però spesso non vengono contabilizzate nella determinazione delle tariffe. È questo ad esempio il caso della produzione di energia da centrali nucleari, quando l'investimento è stato fatto con fondi pubblici. La tariffa al consumo che ne deriva non

(65) Ad esempio Trenitalia si concentra sui treni ad alta velocità per gli incassi che producono o sui treni locali laddove le Regioni fanno rispettare i termini delle convenzioni stipulate.

comprende tali oneri. Ragionamenti analoghi possono essere fatti quando vi sono dei costi ambientali o sulla salute umana che però non vengono quantificati.

14. La tariffa come forma di privatizzazione

Negli ultimi anni assistiamo ad un progressivo scivolamento di molti servizi pubblici dalle situazioni che vedono un totale o prevalente finanziamento pubblico del servizio a situazioni nelle quali il servizio è sostanzialmente a carico dell'utenza. Viene cioè richiesto agli utenti di coprire una porzione sempre maggiore del costo. Un cavallo di Troia di questa trasformazione è il *project financing*, strumento che consente di affidare ad un privato la costruzione di un'opera pubblica. In questo caso il rapporto tra pubblico e privato si configura in diverse formule tra due estremi tipici. Nel primo caso il privato costruisce a sue spese eppoi gestisce il servizio rivalendosi degli investimenti e dei costi attraverso le tariffe (ad esempio: autostrade, aeroporti, stazioni, parcheggi); nel secondo caso costruisce l'opera su concessione di un ente pubblico eppoi l'affitta al gestore pubblico dei servizi in cambio di un canone di disposizione e di un ulteriore contratto di gestione dei servizi accessori (ad esempio, per un ospedale, tutti i servizi non sanitari). In questo secondo caso le tariffe riguarderanno solo i servizi accessori ma il privato sarà garantito da un canone pluridecennale di affitto che graverà sui costi correnti del servizio pubblico. Nel primo caso assistiamo ad una privatizzazione sostanziale del servizio, almeno per la durata della concessione. Nel secondo caso il pubblico si lega al privato con una formula molto onerosa⁶⁶ che però si è largamente diffusa perché permette di realizzare subito un'opera rimandando il pagamento dei costi, a rate, a quando essa sarà ultimata e consegnata. In pratica si ottiene oggi il vantaggio politico scaricando il costo sulle amministrazioni future.

(66) I contratti pluridecennali garantiscono la copertura degli oneri finanziari e del profitto del privato e lo proteggono da qualsiasi rischio imprenditoriale di mercato, per di più esonerandolo dalla gestione del servizio principale e quindi dall'interesse a preoccuparsi della qualità dell'opera costruita. Si veda I. CICONI, *Il libro nero dell'alta velocità*, Roma, Koinè, 2011.

Attualmente in Italia la famiglia di uno studente universitario sostiene circa il 20% del costo *pro capite* dell'ateneo. Se si decidesse di far pagare per intero i costi del servizio e le rette universitarie passassero da meno di duemila euro all'anno a oltre ottomila, lo studente diverrebbe un cliente. Se poi a questa misura si affiancasse la trasformazione di tutte le borse di studio in forme di prestito agevolato (come, ad esempio, il prestito d'onore) la privatizzazione del rapporto tra utenza e servizio diverrebbe completa. Allo studente verrebbe chiesto di finanziare in proprio e per intero la sua formazione. Si potrebbe anche creare un vero mercato perché le tariffe e i servizi sarebbero differenti da un ateneo all'altro, molto più di quanto lo siano oggi. E la maggioranza degli studenti non si preoccuperebbe tanto della natura giuridica pubblica o privata della gestione, quanto del rapporto tra costi e ritorno economico del servizio acquistato. Ma la comunità nazionale nel suo insieme trarrebbe giovamento da una drastica riduzione del numero di persone con istruzione superiore? E sarebbe giusto che i giovani provenienti da ceti meno agiati possano studiare solo indebitando il loro reddito futuro quando in Italia è già quasi impossibile per loro fare un mutuo per comprare una casa? Queste sono domande inerenti il tema del bene comune. Prendiamo invece il caso di un servizio pubblico attualmente gestito da una dirigenza di nomina esclusivamente pubblica per il quale i residenti italiani pagano oltre 1,6 miliardi di euro di tasse: la RAI. La quota di introiti dovuti alla vendita di pubblicità è inferiore agli introiti del canone e perché questo "aiuto di Stato" sia legale nel quadro delle norme comunitarie "l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro"⁶⁷. Quanta parte dell'intero *budget* della RAI viene dedicato a trasmissioni che non siano commerciali ma rientrino nella categoria di *adempimento di obblighi di servizio pubblico*? Ho fatto questi due esempi per ribadire la mia tesi: la privatizzazione di un

(67) Corte di Giustizia Europea, sentenza 24 luglio 2003, cit. in R. MASTROIANNI, *Il servizio pubblico radiotelevisivo tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Istituzioni del Federalismo*, suppl. 1/2006.

servizio sta nel passaggio, talvolta anche solo parziale, della copertura dei costi da fiscalità a tariffa o a prezzo. Se questa avviene in assenza di un mercato realmente concorrenziale diventa indispensabile una struttura di autorità pubblica che sia capace di proteggere l'utenza dallo strapotere dei gestori. Chi scrive nutre alcune riserve sulla effettiva capacità di queste autorità di regolazione di far valere l'interesse collettivo o i diritti dell'utenza a causa della forte asimmetria cognitiva tra gestore e regolatore e della commistione tra gli interessi dei titolari del potere pubblico e quelli degli enti o delle imprese che gestiscono i servizi. L'apice di questa commistione e del conflitto di interesse si realizza nelle imprese a capitale misto pubblico/privato nelle quali la distinzione tra programmazione, gestione e controllo sulla gestione diventa puramente formale⁶⁸. La giurista Maria Rosaria Marella scrive che "tendenzialmente mi parrebbe un buon punto di partenza affermare, per tutti i beni comuni, non l'esclusione dal mercato, quanto la sottrazione dal mercato concorrenziale e dalle sue regole, prima di tutto quella del profitto"⁶⁹. C'è chi ha osservato che il privato profit, per ragioni finanziarie, è spesso portato a privilegiare le redditività a breve termine e ad esternalizzare costi e rischi, specialmente di fronte ad autorità pubbliche deboli o conniventi⁷⁰. Ma se il passaggio da fiscalità a tariffa è il vero nodo della privatizzazione del rapporto con l'utenza, allora non è la natura giuridica del gestore che garantisce la difesa dell'interesse pubblico, ed anzi una netta distinzione degli attori e degli interessi tra programmazione, gestione e controllo sarebbe auspicabile. Poiché i beni comuni dovrebbero essere il frutto di un percorso di produzione sociale appare condivisibile l'idea che questo possa avvenire in un contesto di gestione partecipata o di autogestione e che questo dovrebbe essere garantito nel quadro legislativo del

(68) Ho affrontato l'argomento in N. GIANNELLI, *Né stato né mercato. La depubblicizzazione dei servizi locali in Italia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2, 2010, pp. 115-143 e numerosi saggi, oltre a quello già citato, di Antonio Massarutto mi confortano in questa opinione.

(69) M.R. MARELLA, *Il diritto dei beni comuni*, p. 113 da <https://dipartimenti.unipg.it/studigiuridici/pubblicazioni/104>.

(70) L. GALLINO, *L'impresa irresponsabile*, Torino, Einaudi, 2005.

loro Statuto speciale. La previsione di una *governance* articolata su diversi livelli potrebbe avvicinare la gestione ai cittadini/utenti in un quadro di garanzie universali e generali.

15. *Conclusioni*

I beni sono riconosciuti comuni in base ad un processo di riconoscimento del valore sociale della loro funzione. Perciò ad essi potrebbe essere riconosciuto uno statuto giuridico specifico che garantisca contro la deviazione da queste finalità a prescindere dal regime giuridico della loro gestione. “I beni comuni sono l’orizzonte strategico entro cui collocare la ridefinizione di un nuovo modello di sviluppo ed entro tale orizzonte la sussidiarietà ha un ruolo essenziale, ma tale ruolo si svolge, per l’appunto, a un livello sussidiario di qualche cosa – la sfera pubblica a mio parere”⁷¹. La gestione privatistica, cioè basata su un rapporto tra gestore e utente basato sulla tariffa, rischia di indirizzare le risorse verso gli impieghi più redditizi a prescindere dal valore sociale e in mancanza di un mercato concorrenziale l’utente è privo di difesa. Ma una gestione pubblica tradizionale rischia di mancare di oculatezza nell’uso delle risorse e di riflettere le preferenze individuali dei soggetti decisori. Perciò si dovrebbero prevedere percorsi di partecipazione dei cittadini/utenti alle attività di indirizzo e controllo. La letteratura sui *commons* testimonia molti casi felici di autogestione di beni comuni ma sottolinea anche il valore cruciale dei confini della condivisione. Gestione pubblica, gestione privata senza fini di lucro e autogestione possono, a diversi livelli, valorizzare i beni comuni in un quadro certo di diritti, di tutele, di responsabilità e di *accountability* democratica.

(71) L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni*, Roma, Donzelli, 2012.

