



## Un binomio imperfetto: la pianificazione territoriale tra pratiche sociali e beni comuni

**Fabio Landolfo**

Università Federico II, Napoli

Dipartimento di Progettazione urbana e urbanistica

Email: [fabio.landolfo@unina.it](mailto:fabio.landolfo@unina.it)

Tel. 081.253829

---

### **Abstract**

*Ridefinizione in senso plurale della sfera pubblica, produzione privata di beni pubblici e autogoverno delle risorse locali hanno portato chi scrive a considerare l'introduzione di nuove categorie nella tassonomia del governo del territorio indispensabile per una sua riproposizione contemporanea. In particolare, il carattere emergente della produzione di pensiero intorno al concetto di beni comuni da un lato e di pratiche sociali dall'altro, sembrano aprire una nuova strada alle politiche territoriali.*

*Se da un lato il comune mette in discussione la proprietà a favore della capacità dei beni di soddisfare i bisogni sociali, dall'altro le pratiche mettono in crisi il concetto di sovranità statale nella produzione di politiche pubbliche: restituendoci un rapporto tra Stato e Mercato estremamente più complessificato di quello che i manuali ci tramandano e che questo lavoro intende indagare.*

### **Un binomio imperfetto**

Stato e mercato, e la loro contrapposizione, rappresentano un paradigma cardine della modernità.

Che lo si guardi con le lenti dei sostenitori della supremazia dello Stato (Hobbes) o dell'autonomia del mercato (Locke) difficilmente si troveranno autori che riescano ad andare oltre a questa divisione radicale della maniera di pensare la società. (Mattei 2011)

Eppure, se si tentasse di ricostruire una rappresentazione a posteriori della scena pubblica contemporanea, servendosi di un po' di laicismo, difficilmente si giungerebbe a conclusioni simili. Se si provasse questo esperimento, infatti, non solo verrebbe messa in forse la contrapposizione radicale che la letteratura racconta, ma entrerebbe in crisi la stessa unicità dei soggetti proposti.

De-localizzazione, sussidiarietà, negoziazione e internazionalizzazione delle politiche hanno cambiato la figura dello Stato Westfaliano, onnipotente, gerarchico e fonte unica di produzione del diritto in uno Stato sempre più propenso alla delega e alla cessione di sovranità; in egual modo il mercato da presunto organo autonomo e auto-regolato dall'attività privata non solo è in grado di incidere nella formulazione di politiche pubbliche, ma è anche capace di cambiare i contesti istituzionali nel quale opera, basti pensare allo sviluppo del mercato capitalistico cinese e della capacità di adattarsi (influenzando) l'ortodossia delle istituzioni, dimostrandosi anche in grado di produrre (al pari del pubblico) beni pubblici.

Certo superare questa visione dicotomica non vuol dire eludere i problemi di sovranità statuali o le catastrofi causate dall'avidità del mercato, ma di certo ci aiuta a comprenderli meglio, non ignorando la complessità e la pluralità che contraddistinguono la produzione della sfera pubblica.

Una delle complicazioni più importanti nel campo della pianificazione territoriale scaturita dalla messa in discussione di questo assioma è caratterizzata dalla perdita di certezze dell'unicità della fonte della produzione di politiche pubbliche, da cui molti dei beni pubblici scaturiscono.

Questo cambiamento viene trattato dalla letteratura urbanistica come produzione privata, o meglio ancora diffusa, di beni pubblici.

## Produzione privata di beni pubblici

Da considerare come conseguenza di molteplici trasformazioni che riguardano la sfera pubblica, questa evoluzione della maniera di intendere la produzione di beni scaturisce, tra le altre, da: la trasformazione politica, legata al ciclo neoliberalista iniziato dai governi Thatcher e Reagan da cui deriva il primato dei criteri di efficienza e di efficacia nel lavoro delle amministrazioni; i processi di globalizzazione, e la loro potente asimmetria tra Stato regolatore ed interventista e forze di mercato; nuovi assetti istituzionali, introdotti dall'unificazione europea con l'adeguamento delle politiche nazionali rispetto a criteri costituzionali e operativi condivisi, da cui derivano importanti criteri guida come la sussidiarietà e la sostenibilità, l'impulso al decentramento, e la programmazione strategica; crisi dello Stato, definizione con la quale si intende una sindrome complessa che lega una certa fragilità dei regimi democratici – incapaci di mantenere le loro promesse, e quindi esposti a derive neo-autoritarie o populiste – alla perdita di credibilità dello Stato amministrativo, al crescente spostamento della domanda sociale da beni pubblici a beni privati. (Donolo, 2005)

Queste trasformazioni introducono un notevole impatto sui beni pubblici per cui molti di essi non possono più essere prodotti senza l'apporto delle risorse del livello locale, livello in cui molti impatti di investimenti pubblici o privati devono essere negoziati per evitare il rischio di notevoli ed efficaci resistenze. In egual modo molti beni pubblici non possono più essere prodotti senza l'apporto di risorse private e molti beni prima a carattere pubblico oggi e in futuro siano meglio provvisti se a statuto privato.

Di conseguenza l'interesse pubblico si socializza in parte – poiché deriva dall'interazione tra attori nel processo di policy – e viene a compromesso con interessi di parte, o viceversa si rafforza come interesse collettivo.

Tuttavia, è una stilizzazione stereotipa pensare al vecchio Stato amministrativo come una monade contrapposta all'economia e alla società. Transazioni sono sempre avvenute. La novità sta piuttosto nel fatto che attori privati e forze sociali oggi sono chiamati a partecipare alla formulazione e all'implementazione di politiche pubbliche.

Questa evoluzione non deve essere letta, in nessun caso, come morte della sfera pubblica e dei beni pubblici. Si tratta al contrario di forme più complesse di coproduzione di beni a più alto contenuto relazionale e cognitivo, rispetto ai quali isolatamente sarebbero incapaci sia lo Stato che il mercato.

## Alcuni esempi

L'abaco di esempi in questo campo è noto ai più, strumenti pubblici e programmi comunitari hanno notevolmente facilitato questa produzione e il suo riconoscimento pubblico.

La collaborazione pubblico/privato attraverso l'uso di convenzioni risale almeno agli anni trenta del secolo scorso, quando con la programmazione negoziale molte parti del centro storico di Milano furono risanate in attuazione del PRG del 1934; mentre già nel secondo dopoguerra l'esperienza della pianificazione milanese - con la quale sono state realizzate, d'iniziativa privata, operazioni residenziali su larga scala nella prima e seconda fascia di comuni intorno al capoluogo – trasforma la pianificazione negoziale caratterizzata da scambi, rappresentati di solito sotto la formula “cubatura in cambio di aree o standard”, in una programmazione programmatica, trattando accordi sulle condizioni per un'azione congiunta. In questo senso la partecipazione del privato non riguarda più solo la realizzazione di obiettivi e programmi redatti dal pubblico, ma entra a far parte in veste di co-produttore della definizione delle politiche pubbliche.

Seppure questo scambio di ruoli da molti è considerato come un'abdicazione dello Stato alla sua prerogativa di rappresentare l'interesse generale, non si può non tenere conto che questa esperienza ha avuto il merito di mantenere relativamente “aperto” il processo decisionale, garantendo l'accessibilità alle decisioni tramite la possibilità di condizionare il processo di costruzione delle politiche (Crosta, 1990). Favorendo meccanismi plurali e dialogici di formulazione delle politiche pubbliche, superando i limiti imposti dall'utilizzo del solo punto di vista delle istituzioni all'interno dei processi di immaginazione e costruzione di azioni volte a soddisfare gli interessi collettivi. (Crosta 2010)

## Quali esiti?

La capacità da parte della società di produrre in maniera diffusa beni che soddisfano interessi collettivi deve far riflettere, chi si occupa di politiche urbane, sulle categorie interpretative adottate per tali beni. La contrapposizione privato/pubblico, così come quella tra Stato e mercato che ho cercato di affrontare in apertura di questo lavoro, male si addice ad affrontare i problemi complessi che la contemporaneità ha da porci. La definizione di bene pubblico come bene proprio di un soggetto istituzionale al di fuori del mercato lo sottrae alla sua costruzione sociale e contrattualizzata, ponendolo come condizione a priori e indiscutibile. A questa idea, largamente maggioritaria nell'elaborazione di politiche pubbliche, si contrappone un universo di pensiero che tende a mettere in discussione questa dialettica dominante. In particolare, il carattere emergente della produzione

di pensiero intorno al concetto di beni comuni, sembra non solo aprire una nuova strada alle politiche territoriali, ma scardinare la razionalità prevalente, mettendo in crisi il conformismo logico su cui le teorie consolidate si fondano (Bourdieu, 1995). Il comune, infatti, mette in discussione la necessità del collegamento tra proprietà e funzione pubblica, attribuendo quest'ultima all'utilizzo del bene in un processo di produzione sociale. L'introduzione di questi nuovi elementi di valutazione all'interno del dibattito a cui prima si è fatto riferimento, non è un vano tentativo di non tenere conto dell'insuperabilità di alcune differenze. Ma rappresenta la convinzione che molte di queste si basano su valori e su assiomi che necessitano di essere ridiscussi.

## **Beni comuni tra proprietà e sovranità**

Il tema dei beni comuni è dominante non solo in Italia ma in molti dei paesi occidentali: contraddistinto da una varietà di posizioni e di provenienze deve il proprio successo alla capacità di dialogare con la politica e con gli organi di rappresentanza sfidandoli su un terreno proprio, quello del diritto. Mettendo in discussione quello che per lungo tempo è stato il pensiero egemone: ovvero l'esistenza di un dualismo contrapposto tra sovranità (Stato) e proprietà (Mercato) in cui collocare tutte le esperienze della vita umana.

Le contraddizioni e le mancate risposte di questa narrativa lasciano intuire la necessità di una nuova razionalità nell'affrontare l'argomento, che metta in discussione le certezze del modello razional-comprendivo da cui scaturiscono molti dei paradigmi alla base della tragedia dei commons (Hardin, 1968). I beni comuni diventano dunque l'occasione per scalfire la monumentalità di alcune monadi che abbiamo incontrato. Lo Stato, il Pubblico e il mercato, sono spesso affrontate come identità totalizzanti in grado di riprodurre comportamenti simili in contesti diversi. I beni comuni sono simbolo dell'inefficacia di questo racconto.

A questo proposito fondamentali sono gli studi del premio Nobel Elinor Ostrom sulla ricerca di un'altra via nella gestione dei beni di proprietà collettiva tra Stato e mercato (Ostrom, 2006) evitando sia lo sfruttamento eccessivo, sia costi amministrativi troppo elevati.

Ostrom, attraverso lo studio di casi, trae delle costanti da rispettare nell'uso delle risorse collettive come la possibilità da parte delle istituzioni di definire in modo autonomo le regole fondamentali di governo del bene comune, presupposto per un'amministrazione condivisa e partecipata. Imponendo così un ruolo di sussidiarietà legislativa del pubblico nei confronti dell'autogoverno della comunità collettiva. Le regole che la comunità si dà devono essere sorvegliate dagli stessi aventi diritto e devono essere soggette a sanzioni graduali; solo così gli aventi diritto possono prendere impegni credibili, vantaggiosi e sicuri.

Individuando così le istituzioni collettive di successo come quei sistemi auto-organizzati, decentrati, non territoriali ma personali, pronte al cambiamento dinamico.

Il tema dei beni comuni è dunque un tema di democrazia e di governo del territorio, questi beni non sono tanto le cose che abbiamo in proprietà comune, quanto aspetti e componenti della vita sociale che dobbiamo riconoscere come presupposti indispensabili per l'agire sociale (Donolo 1997).

In questa prospettiva i beni comuni vengono in primo luogo riconosciuti per la loro funzione generale nei processi sociali, per come contribuiscono direttamente o meno alla produzione dell'ordine societario, a condizioni di benessere e di giustizia.

## **Altri esiti**

Il coinvolgimento istituzionale dei privati attraverso processi di organizzazione dell'opinione pubblica non è la sola strada, accade infatti che laddove di fronte a problemi irrisolti e domande insoddisfatte la società scende in campo ri-orientando il proprio agire può dimostrarsi più competente e proponga modi originali di combinare le capacità e le risorse disponibili nei contesti locali: concorrendo alla produzione di beni pubblici.

Questi ultimi si distinguono da quelli generati dalle istituzioni perché fondati su una diversa razionalità e perché contestuali e contingenti, questo perché non scaturiscono dall'applicazione di un modello generale, bensì dalla rielaborazione di elementi di circostanza.

Il problema della crisi della sfera pubblica nella città può allora essere riguardato come un problema di competenze riconducibili alla contrapposizione tra due diverse tendenze: la crescente inadeguatezza di forme di governo che si concentrano su pochi attori e su competenze date e definite in maniera settoriale; la frequente maggiore efficacia associata alle nuove competenze sviluppate dagli attori sociali, che si impegnano direttamente nell'organizzazione di risposte ai problemi collettivi senza far riferimento a ruoli e funzioni predefiniti.

Anche il passaggio dalla prospettiva del government a quella della governance, per quanto utile a diversificare la sfera pubblica non sembra in grado di costituire una soluzione soddisfacente rispetto al problema della sua riproduzione (Cottino, 2003).

Le pratiche sociali di successo tendono ad essere considerate esclusivamente per quello che generano anziché per il modo in cui lo generano valorizzando così gli esiti anziché i processi.

Questo meccanismo, se è vero che aumenta l'intelligenza contingente della sfera pubblica, non affronta in alcun modo la criticità associata al carattere mutevole e dinamico del contesto sociale di riferimento.

## **Pratiche sociali: il potenziale inatteso della città**

Negli ultimi vent'anni si sono progressivamente affermati, anche dal punto di vista teorico, modi innovativi di produrre beni pubblici e di soddisfare funzioni pubbliche.

Mettendo in crisi la connotazione di pubblico nel rapporto tra territorio, società e Stato a partire dal paradigma della domanda politica (Crosta, 2000) che prefigura la regola per cui la società deve attendere l'intervento dello Stato per la definizione, il trattamento e la soddisfazione di quelle esigenze che il sistema politico riconosce, in un qualche modo, di pubblico interesse. Questo paradigma afferma la dipendenza della società dallo Stato (Crosta, 1984). Escludendo che essa possa attivarsi, in un qualche modo, per trattare da sé i propri problemi.

La posizione espressa da questo paradigma è stata messa in discussione dalla crisi di legittimazione dello Stato ad agire in nome e per conto dell'intera società (Habermas, 1979). Vane sono le sperimentazioni di forme più partecipate e meno autoritarie di costruzione dell'interesse generale. In discussione, infatti, è il ruolo dello Stato e non la problematicità della pretesa di definire in termini unitari l'interesse generale dell'intera società.

Centrale in questa prospettiva, è l'ipotesi che la società provveda "da sé per sé" al trattamento dei propri problemi, nella misura in cui essa stessa li percepisca come pubblici.

Queste possibili rivalutazioni dell'azione pubblica della società che coinvolge a livello internazionale teorici come Lefebvre, Habermas e Lindblom vive una propria declinazione italiana intorno al contributo teorico dato da Pier Luigi Crosta e da moltissimi studi di caso che raramente sfociano in una teoria generale. Prendendo in prestito i lavori teorici, tra gli altri, di De Certeau (De Certeau, 2010) e di Bourdieu (Bourdieu, 2008), Crosta formula una sua teoria sulle pratiche come quei modi di fare collettivi, frequenti e ripetitivi che si fanno azione comune involontaria producendo beni pubblici contestuali e contingenti in quanto non scaturiti dall'applicazione di un modello generale ma, bensì, dalla rielaborazione di elementi di circostanza. La pratica è collettiva non perché viene costruita intenzionalmente come tale, ma perché si costituisce attraverso una serie di interazioni nelle quali e a causa delle quali l'insieme di agenti si combinano tra loro acquisendo identità e significato (Pasqui & Fedeli, 2008). Questa teoria ribalta completamente il paradigma della domanda politica e restituisce alla società la possibilità di riorganizzare il proprio agire in funzione della produzione di beni pubblici.

## **Dove cercare**

Pratiche sociali e beni comuni come nuove categorie interpretative della sfera pubblica ci portano a mettere in discussione la formazione logica delle politiche territoriali trasformandola non solo per quel che riguarda le teorie del come ma, soprattutto, in quelle che vengono definite teorie del perché (Klosterman, 1996). Per questa ragione ricercare un caso studio prossimo agli argomenti tradizionali della pianificazione risulta forviante rispetto agli esiti. Diviene dunque necessario battere nuove strade alla ricerca di esperienze più dense per poi intravederne le possibili ripercussioni sulla nostra disciplina.

Questa è una delle ragioni principali per le quali, in questo testo, si propone di indagare la Pirateria Informatica come pratica sociale di produzione di un bene comune.

## **Pirati: come riappropriarsi di un bene comune**

I movimenti politici che hanno fatto proprie le battaglie sui beni comuni, come acqua e territorio, hanno raccolto molto consenso. Allo stesso tempo, però, hanno fatto emergere conflitti inespressi, lacerazioni politiche e disgregazione territoriale come raramente è accaduto nella storia recente del nostro paese. Tra queste si distingue, per lungimiranza e solidità, la battaglia a favore della riformulazione del diritto di proprietà intellettuale che ha visto il prevalere dell'azione pratica sulla rivendicazione politica mettendo in campo un carnet di strumenti collaudati che trasformano questa rivendicazione in una realtà quotidiana.

A partire da una netta riconsiderazione dei rapporti di produzione e degli strumenti di accumulazione delle ricchezze (Gorz, 2003) una parte importante del pensiero contemporaneo ripositiona l'origine della disuguaglianza (Rousseau, 2001) nelle barriere poste all'accesso alla conoscenza. In questo dibattito si inseriscono le battaglie che a partire dalla sua considerazione come bene comune, in quanto prodotto diffuso dell'interazione sociale e bene indispensabile per agire nella società, ne rivendicano l'accessibilità e la fruizione diffusa (Rodotà, 2008). Queste battaglie politiche possono contare su una grande forza che non gli viene attribuita dal consenso ideologico bensì da quanti quotidianamente mettono in campo modi di fare *collettivi, frequenti e ripetitivi che si fanno azione comune involontaria* (Crosta, 2010) a tutela del bene comune della

conoscenza e del suo accesso. Guardare un film in streaming, scaricare il proprio cd preferito o ascoltare in rete musica coperta da diritti d'autore sono azioni che quotidianamente tutti compiamo, dando poca importanza alle sue conseguenze legali. Questa spensieratezza legata probabilmente all'accettazione sociale di una trasformazione dei canali di fruizioni delle opere culturali, cambia irrimediabilmente il modo di intendere l'accesso alla cultura.

Senza voler qui indagare l'articolata questione giuridica, che si distingue da paese a paese e molti sono i casi di eccezioni; le conseguenze etiche, il brevetto sui farmaci è uno dei principali motivi di epidemie virali nei paesi più poveri; e la sua evoluzione temporale, basti pensare che nei suoi primi anni di vita il videoregistratore era bandito in molti dei paesi occidentali; non si può non tener conto che questi comportamenti individuali hanno ripercussioni collettive, anticipando non solo le trasformazioni legislative ma anche le azioni del mercato. Se i vari legislatori nazionali ed internazionali hanno modificato la normativa sui brevetti verso una maggiore apertura dei contenuti alla modificazione, è anche vero che intere aree di mercato hanno potuto utilizzare questa flessibilità e la tecnologia che l'ha consentita per creare nuove economiche prima inimmaginabili, basti pensare che il solo iTunes Store (della Apple) ha venduto sulla rete in 8 anni oltre 15 miliardi di brani musicali.

Pratiche d'uso di beni coperti da copyright violano i diritti di autori e produttori in tutto il mondo, costituendo comunità intangibili ed inimmaginabili, caratterizzate da un'ampia varietà di provenienze e da una grande trasversalità economica e sociale. Quando queste comunità iniziano a prendere coscienza di sé, delle cose che li uniscono e delle proposte che li accomunano, irrompono sulla scena pubblica con una forza dirompente, avanzando rivendicazioni su digital divide, copyright e brevetti. Ma ancor più dirompente è l'orizzontalità tipica della rete che caratterizza la costruzione del programma e la scelta dei candidati. La costituzione di Partiti pirati ha coinvolto tutta Europa, a partire dalla scandinavia e dai paesi del ex blocco sovietico passato per la Germania, dove dopo le vittorie elettorali a Berlino e nella Saarland i sondaggi danno il PP-DE come terzo partito tedesco con un consenso di circa il 13% (Forsa per RTL). Non solo consenso elettorale ma grande innovatività di processo ha accompagnato questa crescita. Una nuova idea di democrazia fondata su gestione diretta di deleghe fiduciarie che possono essere ritirate in qualsiasi momento per costruire le attività del movimento e le sue posizioni politiche in contesti istituzionali. Chiunque può scegliere il suo livello di partecipazione, partecipando alle decisioni a cui è interessato, delegando le altre a un suo fiduciario. Il concetto di democrazia liquida fondata non su un modello unico ma sulla costruzione personale della partecipazione politica, costruendo una moltitudine di combinazioni e di possibilità di partecipare potrebbe riscrivere le regole della città. Superando la dualità tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta a favore di una visione meno ideologica della rappresentazione di questa contrapposizione, disposta ad accettare le deleghe ma garantendo la possibilità di cambiare idea in corso d'opera.

Le domande che questo cambio di sguardo ci pone sono molte: chi sono i pirati urbani? Come possono cambiare la sfera pubblica? Che impatto possono avere sulla città? Le risposte a queste domande necessitano di tempo. Innanzitutto per riformularle utilizzando la stessa razionalità degli interlocutori per i quali, forse, la differenza tra la rete e la città è cosa effimera. È necessario, quindi, prendersi un po' di tempo per riflettere ed interagire con questi eretici postmoderni (Gubitosa, 2005) in grado di scatenare la World Wide Web War per la chiusura di un server di rete e che stanno iniziando ad incidere sulle politiche pubbliche sempre con maggiore consapevolezza. Non ci resta che aspettare immaginando come potrebbe diventare l'Europa se il Pirata Pirata tedesco dovesse confermare le previsioni dei sondaggi e insidiare l'asse SPD-Merkel e la politica economica di molti dei paesi dell'Unione.

## Bibliografia

### *Libri*

- Pierre Bourdieu, (2008) *Ragioni pratiche*, Bologna, Il Mulino.
- Paolo Cottino, (2003) *La città imprevista, il dissenso nell'uso dello spazio urbano*, Milano, Elèuthera.
- Pier Luigi Crosta (1984) *La produzione sociale del Piano*, Milano, Franco Angeli.
- Pier Luigi Crosta, (1990) *Il modello d'interazione di piano nelle politiche urbanistiche. Il caso dell'area metropolitana milanese*. In *Le politiche pubbliche in Italia*, a cura di Bruno Dente, Bologna, Il Mulino.
- Pier Luigi Crosta, (2010) *Pratiche. Il territorio è l'uso che se ne fa*, Milano, Franco Angeli.
- Elionor Ostrom, (2006) *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio.
- Michel De Certeau, (2010) *L'invenzione del quotidiano*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Carlo Donolo (1997) *L'intelligenza delle istituzioni*, Milano, Feltrinelli.
- Andrè Gorz. (2003) *L'immateriale. Conoscenza, valore e capitale*, Bollati Boringheri.
- Carlo Gubitosa, (2005) *Elogio della pirateria. Manifesto di ribellione creativa*, Terre di mezzo.
- Jürgen Habermas, (1979) *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Bari, Laterza.
- Ugo Mattei, (2011) *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, Laterza.
- Gabriele Pasqui, Valeria Fedeli (2010), *Indagare le pratiche: come e perchè*. In *Movimento. Confini, popolazioni e politiche del territorio milanese*, Milano, Franco Angeli

Jean Jacques Rousseau. (2001) L'origine della diseguaglianza, Milano, La Feltrinelli.

S. Rodotà. (2008) Il sapere come bene comune. Accesso alla conoscenza e logica di mercato, Carpi, Festival della Filosofia.

*Articoli*

Pier Luigi Crosta, (200) Società e territorio, al plurale. Lo “spazio pubblico”- quale bene pubblico – come esito eventuale dell’interazione sociale. In Foedus n°1.

Carlo Donolo, (2005) Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di politiche. In Stato e mercato n° 73.

Garin Hardin, (1968) Tragedy of commons, Scienze 162.

R. Klostermann. Argomenti pro e contro il Piano, in S. Fainstein and S. Campbell (eds), Readings in Planning Theory, Blackwell, Oxford 1996