

# Aporie dei beni comuni. Pratiche di governo del territorio e forme di gestione nel settore estrattivo: le cave in Campania<sup>1</sup>

Floriana Galluccio\*, Eleonora Guadagno\*\*

Parole chiave: *beni comuni, settore estrattivo (le cave), Campania*

## 1. Premessa

Il dibattito sui *commons* vive negli ultimi anni una stagione di straordinaria fioritura<sup>2</sup>; probabile segnale della crisi economica internazionale, ma anche della crisi della statualità moderna e della democrazia rappresentativa, che spingono a ripensare alcune categorie consolidate (Cerulli Irelli, De Lucia, 2013). Per dirla con Chirulli:

Non è certo estranea al risveglio di interesse per i beni comuni la percezione di una profonda crisi del rapporto tra individuo e istituzioni, testimoniata dalla riproposizione di forme di democrazia alternative a quella rappresentativa e, con specifico riferimento, alle modalità più concrete di cura dell'interesse generale (2012, p. 2).

Dalle riflessioni teoriche agli studi empirici, proliferati in vari campi delle scienze umane e sociali, il concetto di “bene comune” in questi anni è entra-

---

<sup>1</sup> Il contributo è frutto di un comune lavoro di riflessione. Floriana Galluccio è autrice dei paragrafi 1, 2 e 5 ed Eleonora Guadagno dei paragrafi 3 e 4. L'articolo approfondisce i temi di un intervento presentato alla «Quinta Giornata di Studio in Geografia Economico-Politica», *Oltre la globalizzazione. Commons/Comune*, svoltasi il 15 dicembre 2015, presso l'Università di Roma *La Sapienza*. Si ringraziano sentitamente i proff. Emma A. Imparato, Francesco Zammartino e Carlos E. Herman Rodriguez – docenti di “Istituzioni di Diritto Pubblico” del Dipartimento di Scienze Umane e Sociali dell'Università degli Studi di Napoli *L'Orientale* – per il confronto interdisciplinare e le preziose indicazioni, che hanno consentito approfondimenti bibliografici e un più adeguato inquadramento del tema sotto il profilo normativo.

\* Napoli, Università L'Orientale, Italia.

\*\* Napoli, Università L'Orientale, Italia.

<sup>2</sup> Già nel 1989 è stata fondata l'*International Association for the Study of the Commons* (IASC) – di seguito trasformata in *International Association for the Study of the Commons Property* (IASCP) – rivolta a studiosi di differenti formazioni disciplinari, *policymakers* e professionisti intenti a ricercare soluzioni sostenibili, allo scopo di migliorare il governo e la gestione dei beni comuni e di qualsiasi altra forma di risorse condivise (dal sito dell'associazione: <<http://www.iasc-commons.org/>>).

to con particolare enfasi nel linguaggio politico e nel lessico quotidiano<sup>3</sup>. L'espressione, sottoposta a un uso invalso che per lo più sfugge a qualsiasi criterio definitorio (Rodotà, 2012a, 2012b, 2013; Arena, Iaione, 2015), tende pertanto a svuotarsi di significato e risulta in parte privata delle sue valenze innovative, ridotta talvolta a mera etichetta da visioni ideologiche anche divergenti, che utilizzano l'idea di "comune" come parola d'ordine *pass-partout*. Rodotà, per tempo, ci ha messo in guardia dal rischio di questa deriva, ribadendo che:

se la categoria dei beni comuni rimane nebulosa, e in essa si include tutto e il contrario di tutto. Se ad essa viene affidata una sorta di palinogenesi sociale, allora può ben accadere che perda la capacità di individuare proprio le situazioni nelle quali la qualità "comune" di un bene può sprigionare tutta la sua forza (2012a).

Nell'intento di esplorare le reciproche influenze fra assunti teorici e iniziative ispirate alla filosofia dei beni comuni (Pennacchi, 2012; Farinelli, 2015), il rapporto fra norma e territorio si rivela cruciale. Nonostante la tradizione normativa abbia espresso, in molte circostanze, una scarsa attenzione alle specificità territoriali e alle differenti dinamiche che le realtà sociali vi generano – una sorta di "indifferenza" al territorio –, proprio il dibattito giuridico sviluppatosi intorno alla questione dei beni comuni mostra ben altra sensibilità al riguardo.

Sebbene l'incidenza delle forme giuridiche sui processi di territorializzazione vada opportunamente investigata con un solido approccio interdisciplinare, fra la pluralità di teorie e il germogliare di esperienze che si ispirano in vario modo all'idea di bene comune, il dibattito sembra arenarsi nelle dicotomie giuridiche proprietà/gestione, pubblico/privato (Mattei, 2011; Marella, 2012, 2013; Rodotà, 2012a, 2012b; Lucarelli, 2014). Nel confronto tra la varietà di sguardi e prospettive disciplinari i recenti apporti offerti dalla geografia italiana e internazionale sul tema dei *commons*<sup>4</sup>, grazie anche a un ventaglio di ricerche empiriche condotte a varie scale, possono concorrere all'individuazione di alcune categorie giuridiche – sempre in evoluzione – di

<sup>3</sup> Stefano Rodotà, in un intervento apparso nel 2012 su *La Repubblica*, «Il valore dei beni comuni», ha dichiarato il 2011 l'anno dei beni comuni, pur se fino a poco tempo prima l'espressione risultava pressoché «assente dalla discussione pubblica» (2012a). Per stimolare un confronto nella geografia italiana su questi problemi, al XXXI Congresso Geografico Italiano – tenutosi a Milano nel giugno del 2012 – si è presentato un contributo sulle «*Innovazioni nelle politiche istituzionali della città contemporanea: Napoli e il governo dei beni comuni*» (Galluccio, 2014). In poco più di tre anni, non solo nel dibattito geografico, la questione sembra letteralmente esplosa. L'accresciuto interesse per il tema, che ha assunto persino una inusitata centralità, è testimoniato dal grande successo ottenuto – per presenze e quantità di contributi – dalla «Quinta Giornata di Studio in Geografia Economico-Politica», cit. alla nota 1.

<sup>4</sup> In particolare, Giordano, 2003; Harvey, 2011; Turco, 2014; Castiglioni, Parascandolo, Tanca, 2015; e la ricca messe di materiali presentati alla «Quinta Giornata di Studio in Geografia Economico-Politica» al riguardo si veda il *Book of abstract* disponibile al seguente link: [https://ssg2015commons.files.wordpress.com/2015/09/commons\\_book-of-abstracts\\_finale3.pdf](https://ssg2015commons.files.wordpress.com/2015/09/commons_book-of-abstracts_finale3.pdf).

beni che vanno ripensati come comuni<sup>5</sup> (e dunque come patrimonio collettivo) nell'ambito delle politiche pubbliche.

Per la problematicità nel definire quest'ampia gamma di beni, essenziali alla valorizzazione del territorio e alla coesione sociale, nella nostra prospettiva che guarda al «territorio come l'essenza della natura politica di una comunità» (Cerulli Irelli, De Lucia, 2013, p. 20) è nelle interrelazioni fra quadri giuridici ed effettivo governo del territorio che affiorano alcune aporie fra teorie e pratiche sociali incentrate sui principi del «comune».

## 2. *Un paradigma controverso*

L'avvio di una diversa attenzione ai problemi posti dal governo dei beni comuni scaturisce, com'è noto, dalle sollecitazioni provenienti dagli studi seminali di Elinor Ostrom (1990 e 1999) elaborati in risposta all'ormai classico lavoro di Garret Hardin, *The Tragedy of the Commons*. Con l'obiettivo di trovare correttivi allo squilibrato rapporto fra sovrappopolazione e risorse, Hardin ha sostenuto che l'esaurimento delle risorse naturali – indotto dal sovra-consumo e dallo sfruttamento individuale – è frutto di un libero e indiscriminato utilizzo, scongiurato solo grazie ai limiti posti dalla proprietà privata: «The tragedy of the commons as a food basket is averted by private property, or something formally like it» (1968, p. 1245)<sup>6</sup>.

Pur in una visione pienamente rispondente alle logiche del mercato capitalistico, alla ricerca di un migliore utilizzo delle risorse al fine di generare profitto, con un approccio neo-istituzionalista Ostrom è riuscita a dimostrare che i comportamenti volti alla massimizzazione del profitto individuale, evidenziati da Hardin, non sono ineluttabili e spesso risultano non ottimali. Nel corso delle sue analisi la studiosa statunitense ha esaminato una serie di casi empirici in cui i membri delle comunità considerate, mediante la collaborazione e la partecipazione alla gestione dei beni comuni, istituiscono forme efficienti di regolamentazione dell'accesso alle risorse. Nella concezione cui perviene Ostrom:

i *commons* sono dei sistemi di regole che disciplinano azioni collettive.

Ciò che viene messo in comune non è semplicemente un bene o una

---

<sup>5</sup> Almeno di quelli intesi, in linea con Cerulli Irelli e De Lucia (2013), come: «cose in senso giuridico, strumentali all'esercizio di diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona. Anche in questo caso, tale nesso di strumentalità consiglia l'instaurazione di regimi che assicurino la fruizione collettiva di queste risorse, nel rispetto delle esigenze di salvaguardia. Questo significato si innesta sui temi classici della proprietà privata e di quella pubblica e delle reciproche relazioni. [...] concetto può riguardare la porzione di spazio fisico (la sua morfologia e le sue qualità) in cui le collettività sono insediate e vivono: il territorio (e lo spazio urbano), il paesaggio e l'ambiente. Il discorso sui beni comuni investe qui una pluralità di temi di grande interesse: ad esempio, esso si traduce in una critica a quelle scelte di gestione del territorio che sottraggono *utilità alla collettività in termini di salute, libertà, socialità, dignità di vivere, felicità*» (2013, pp. 5 e 8).

<sup>6</sup> Per una ricostruzione delle diverse fasi del dibattito sulla «tragedia dei beni comuni» si rinvia a Nespor, 2013.

risorsa, ma un modo di agire sociale. Per questo, la gestione, la tutela e – soprattutto – la conservazione del bene presuppone la presa di coscienza delle interazioni sociali che stanno alla base della sua gestione collettiva, [mentre la tesi di Hardin ha maggiori] probabilità di avverarsi se gli utenti del bene comune non si conoscono, non comunicano tra di loro e non hanno coscienza degli effetti delle loro scelte (Nespor, 2013, pp. 6 e 5).

Nell'ampia accezione di bene socialmente condiviso, volto al soddisfacimento dei diritti fondamentali e appannaggio delle generazioni future, la controversa categoria giuridica di bene comune è ancora oggetto di dibattito ed è «susceptibile di approcci anche radicalmente differenti rispetto al tema del diritto proprietario e del ruolo dello Stato nell'ordinamento Costituzionale» (Mone, 2014, p. 63). Al contempo, la definizione di bene comune non figura nell'ordinamento giuridico italiano<sup>7</sup> (Mattei, 2011; Lucarelli, 2013). Dunque risulta necessario comprendere in quale modo questa categoria – o piuttosto questo paradigma interpretativo –, che antepone la funzione sociale alla funzione economica<sup>8</sup>, prenda vita e si disarticoli nella binaria distinzione bene pubblico/bene comune (Lucarelli, 2013), anche in considerazione del fatto che «Not all forms of the commons are open access» (Harvey, 2011, p. 103).

In un mondo dominato da politiche pubbliche neoliberiste, sempre più orientate alla privatizzazione dei beni di appartenenza collettiva, dei beni pubblici e dei beni sociali, i *commons*, se rimangono iscritti in un contesto di accumulazione capitalistica, non riescono a risolvere la contrapposizione strutturale pubblico/privato. Secondo Mattei, invero, il concetto di «comune costituisce un altro genere, radicalmente antagonista rispetto alla declinazione esaustiva del rapporto pubblico/privato o Stato/mercato» (2011, p. 81). In tale ottica i *commons* possono essere considerati beni a «titolarità diffusa» che, in quanto essenziali alla vita dell'uomo,

appartengono a tutti e a nessuno, nel senso che tutti devono poter accedere ad essi e nessuno può vantare pretese esclusive. [...] Indisponibili per il mercato, i beni comuni si presentano così come strumento essenziale perché i diritti di cittadinanza, quelli che appartengono a tutti in quanto persone, possano essere effettivamente esercitati (Rodotà, 2012a)<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> In America meridionale, invece, il regime dei beni comuni è stato previsto dal legislatore (Lauriola, 2011): il principale riferimento è al Brasile che ha legiferato per il mantenimento dei diritti alla terra dei popoli indigeni (Costituzione brasiliana, 1988, Titolo VII "Degli Indios"). In questo tipo di ordinamento si afferma la nozione di *Pacha Mama*, correlabile anche al diritto fondiario africano, secondo cui «la terra non può appartenere ad un uomo proprio perché l'umanità appartiene alla terra» (Mattei, 2012, p. 1124). Finora, tuttavia, non risultano pubblicare rassegne che analizzino a livello comparatistico la categoria giuridica "bene comune".

<sup>8</sup> Si rinvia, in particolare, alla rassegna critica in Mone (2014, pp. 69 e ss.).

<sup>9</sup> La *Commissione Ministeriale Rodotà* sui beni pubblici, nell'ambito di una nuova definizione di tali tipologie di beni, ha introdotto la seguente indicazione: «c) Previsione della categoria dei beni comuni, ossia delle cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fonda-

Muovendo dall'esigenza di riflettere criticamente su questi aspetti, il contributo intende esaminare la questione delle cave: un caso peculiare di governo del territorio in Italia, con particolare riferimento alla politica attuata dalla Regione Campania. Un esempio empirico che servirà da spunto per comprendere le ricadute di specifiche politiche istituzionali sulle forme di gestione delle risorse territoriali in termini di tutela/valorizzazione, ma anche di dismissione/degrado, che per di più consente di delineare le contraddizioni intrinseche alla gestione di un bene pubblico<sup>10</sup> sostanzialmente estromesso dal godimento collettivo. Laddove l'opacità di molti processi decisionali nella gestione delle risorse ci pone dinanzi alle laceranti contraddizioni della crisi della democrazia rappresentativa e al lungo cammino che l'affermarsi di una cultura del "comune" ha ancora da compiere, il caso considerato è emblematico delle difficoltà a perseguire, già nell'attuale contesto normativo, attente politiche di pianificazione e mostra in filigrana l'aporia sussistente tra le teorie per il governo dei *commons* e le pratiche da mobilitare per non escludere le collettività dal controllo e dalla gestione delle risorse territoriali.

Quel che qui si prova ad offrire al dibattito è un'indicazione analitica, maturata proprio dal confronto con le difficoltà e i limiti di talune esperienze, per decifrare la natura di *common* attribuibile a specifici beni e continuare il cammino verso l'affermazione di un nuovo modello di condivisione sociale alternativo alle logiche dell'economia di mercato.

### 3. *Settore estrattivo: bene comune?*

Sulla scia degli interrogativi posti da Rodotà, che spingono a individuare in modo più puntuale le caratteristiche per cui un bene può considerarsi "comune", la prospettiva euristica offerta dalla più ampia riflessione geografica sui *commons* ha messo in evidenza il valore dell'essere-in-comune «ecologico, culturale, sociale, economico e politico» (Dematteis, 2012, p. 86) del territorio<sup>11</sup>. Da tale angolazione, con l'obiettivo di «spostare il discorso dalla de-

---

mentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge» (art. 1, co. 3, *Commissione Rodotà - per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici del 14 giugno 2007 - Proposta di articolato*). Si veda, inoltre, Mattei, Reviglio e Rodotà (2010) e i più risalenti contributi di Giannini (1963) e Cassese (1969).

<sup>10</sup> Per un parziale inquadramento, nel dibattito italiano, delle elaborazioni giuridiche relative ai beni comuni/beni collettivi si veda Cerulli Irelli (1983). I beni pubblici non detengono un vero e proprio «statuto costituzionale» (Cassese, 2008, 3 ss.). I beni dello Stato si distinguono in «demanio pubblico e beni patrimoniali» (art. 426 c.c.) e sono quei beni di cui l'individuo può godere e al tempo stesso tutti ne possono fruire.

<sup>11</sup> In questa sede, per inevitabili limiti di spazio, si tratterà dei problemi che alcune attività estrattive pongono alla pianificazione partecipata, alla gestione collettiva e alla tutela delle risorse, essenzialmente in riferimento al bene comune territorio. Non sarà possibile mettere a fuoco il tema – pure imprescindibile – del paesaggio inteso quale bene comune. Sul paesaggio-bene comune, nel dibattito in geografia e nelle altre scienze umane e sociali già esiste una solida

finizione concettuale del comune, alla sua affermazione come istituzione» per dirla con Negri, bisognerebbe tendere alla costruzione di specifici statuti giuridici attraverso

l'estensione progressiva dell'uso comune dei beni comuni e, nello stesso tempo, all'affermazione di una nuova titolarità, molteplice piuttosto che individuale, dei medesimi [...], cercando]: 1) di procedere caso per caso nell'affermare la natura di *commons* di una risorsa; 2) di ridefinire il concetto di soggetto giuridico non come un'identità autocentrata bensì come punto di incrocio di un fascio di rapporti sociali; 3) infine, di affermare il criterio di gestione collettiva e/o partecipata nell'amministrazione del comune (Negri, 2012, p. 10).

Se il territorio-bene comune è «il prodotto dell'azione umana di domesticazione: un complesso di *neoeosistemi* generati da processi coevolutivi di lunga durata, che hanno rimodellato larga parte della superficie terrestre, sedimentando nel tempo un'ingente 'massa' territoriale» (Magnaghi, 2012, p. 16), le coltivazioni di cava, a nostro avviso, possono essere ascritte alla categoria dei beni comuni in quanto nello sfruttare il suolo l'esercizio di tali attività modella e co-genera nuovi ecosistemi, provocando forti impatti sul territorio.

Il caso delle coltivazioni di cava, in relazione all'uso e al consumo del suolo<sup>12</sup>, allora consente di mettere in luce le potenzialità, ma anche le contraddizioni implicite, circa le possibilità di pervenire a una forma di fruizione condivisa di una risorsa non rinnovabile, nel rispetto dell'organizzazione e dei bisogni delle comunità locali.

Nel nostro ordinamento giuridico le cave, fin dagli albori della loro regolamentazione, hanno presentato notevoli aspetti di problematicità per quel che concerne la loro gestione, e in quanto beni che hanno «oltre a un valore d'uso, anche un valore di scambio, nel senso che è possibile disporne e scambiarli sul mercato» (Ferrajoli, 2010, p. 66) rientrano nel novero dei beni patrimoniali<sup>13</sup>.

L'attività estrattiva in Italia è disciplinata dal regime concessorio – secondo la definizione codicistica del 1942 – la cui normativa nazionale di riferimento attualmente è ancora il regio decreto del 29 luglio 1927<sup>14</sup>. Un testo

---

letteratura. In tal senso, si vedano Raffestin, 2005; Prieur, 2006; Quaini, 2012; Olwig, 2013; Settis, 2013; Maggioli, 2014; Turco, 2014; Castiglioni, Parascandolo e Tanca, 2015.

<sup>12</sup> Per un'analisi dettagliata relativa alle normative nazionali, regionali e comunitarie sul contenimento del consumo di suolo, quale risorsa non rinnovabile, si rimanda al saggio di W. Gasparri (2016, pp. 69-190).

<sup>13</sup> Secondo l'art. 824 del codice civile, i beni patrimoniali, così come i beni demaniali, non possono essere sottratti alla pubblica utilità. I beni patrimoniali si suddividono, inoltre, in beni disponibili («semplicemente destinati alla produzione di reddito») e in beni indisponibili («destinati ad un pubblico servizio»), che mantengono dei vincoli per la loro destinazione: «Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo [...]» (art. 826 c.c., co. 2). Allo Stato e agli altri enti territoriali (art. 118 Cost.), pertanto, è conferita la titolarità della gestione e non della proprietà.

<sup>14</sup> R.D. n. 1443 del 29 luglio 1927, *Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno*. La normativa che in Italia regola l'attività

emanato in un periodo storico nel quale si considerava l'attività estrattiva come settore industriale strategico da sviluppare, sfruttando le risorse del suolo e del sottosuolo, senza alcuna attenzione né agli aspetti ambientali né alle comunità territoriali.

La normativa permane immutata anche dopo la nascita della Repubblica. Successivamente, nel 1972, il D.P.R. sulle autonomie regionali trasferisce parte delle corrispondenti funzioni amministrative alle Regioni<sup>15</sup>, ma è solo con il D.P.R. del 1977 che la materia diventa di completa competenza regionale<sup>16</sup>.

Nonostante l'importanza del settore estrattivo dal punto di vista economico e socio-ambientale, la legislazione delle diverse Regioni, varata anche in periodi tra loro molto distanti, rimane estremamente eterogenea ed è regolamentata dai Piani Regionali per l'Attività Estrattiva (da ora P.R.A.E., si veda fig. 1). Con la riforma del Titolo V (parte II Cost.) nel 2001 si è assistito a un rinnovato ruolo delle collettività territoriali, per cui l'ente preposto al coordinamento di una specifica attività – in questo caso la Regione – svolge la propria funzione amministrativa in coordinamento con i Comuni sui quali insistono le aree destinate al comparto produttivo estrattivo (Casetta, 2003). Chiunque voglia avviare una simile attività, sia su un terreno pubblico che su un terreno privato, deve richiedere un'autorizzazione che viene esaminata da ciascuna Regione in base a un programma di pianificazione territoriale, nel quale deve essere prevista e valutata – nel breve e nel lungo periodo – l'analisi dell'impatto delle attività estrattive sul territorio, nonché gli effetti economici su quella determinata area<sup>17</sup>.

---

estrattiva rientra nella sfera del diritto pubblico amministrativo. Al tempo, qualche autore (tra cui Gilardoni, 1928) ha incluso la regolamentazione della proprietà dei siti estrattivi nel diritto minerario, tuttavia, per alcuni commentatori «si tratta di una corrente dottrinale minoritaria: difatti il legislatore del 1927 si è astenuto dal pronunciarsi sulla condizione giuridica del sottosuolo per non pregiudicare i lavori di codificazione, allora in corso di svolgimento» (Abbate, 1948, p. 8).

<sup>15</sup> Il D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2, *Norme in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale*, dispone all'art. 1 che sono trasferite alle Regioni, in particolare ai commi: «e) la sorveglianza sull'utilizzazione delle cave e torbiere, la sottrazione al proprietario della disponibilità della cava o torbiera e la concessione a terzi nel caso di totale o parziale inutilizzazione del giacimento; f) la costituzione, il funzionamento e lo scioglimento dei consorzi volontari od obbligatori per la coltivazione di cave e torbiere».

<sup>16</sup> D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977, art. 82 *Beni ambientali*: anche per quanto concerne le cave «1. Sono delegate alle Regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni. 2. La delega riguarda tra l'altro le funzioni amministrative concernenti: a) l'individuazione delle bellezze naturali, salvo il potere del Ministro per i beni culturali e ambientali, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, di integrare gli elenchi delle bellezze naturali delle regioni; b) la concessione delle autorizzazioni o nulla-osta per le loro modificazioni; c) l'apertura di strade e cave [...]».

<sup>17</sup> La Costituzione (art. 117, co.2, lett. s.) affida alla legislazione dello Stato «la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli 'adeguati e non riducibili di tutela», mentre spetta alle Regioni regolarne «la fruizione» (Corte cost., 22 luglio 2009, n. 225, § 4).



rappresentare la sintesi delle pratiche e delle visioni, delle aspettative, dei doveri e dei diritti dei cittadini<sup>20</sup>.

#### 4. *La gestione delle cave in Campania*

Nella prospettiva della valorizzazione dei beni comuni territoriali, a partire dalla scala locale, si è scelto di porre l'attenzione su un *case study* che, sebbene possa apparire circoscritto, di fatto mira a sviluppare ulteriori ricerche, anche in chiave comparata, focalizzate sulle coltivazioni di cava. Di rado prese in considerazione, eppure particolarmente sensibili a un uso deviato, le attività estrattive delle riserve di cava spesso favoriscono abusi e pratiche illecite all'interno di filiere economiche e finanziarie nazionali e transnazionali, con enormi conseguenze ambientali e socio-sanitarie sui territori locali.

L'esempio della Regione Campania – e più specificamente la provincia di Caserta, dove si sono affermati processi di congestione dovuti a un'edificazione sia legale che abusiva di cave e discariche<sup>21</sup> – può essere considerato una fotografia emblematica della gestione del comparto estrattivo nel Paese, condotta sostanzialmente con grande incuria da parte delle autorità e delle istituzioni locali. Intere aree dismesse, abbandonate, dequalificate, anche in zone periurbane, rappresentano uno sfregio alla visione che considera il territorio bene comune da salvaguardare. Frutto, da un lato, della latitanza delle istituzioni formali nel regolamentare questo settore strategico e, dall'altro, dell'emergere di attività illecite che affondano le proprie radici nel disinteresse collettivo verso la "cosa pubblica".

Secondo il P.R.A.E. campano: «Il comparto è funzionale alla salvaguardia dei valori ambientali, alla ricomposizione ambientale e riqualificazione territoriale dell'intera area interessata e ad uno sviluppo programmato degli interventi estrattivi»<sup>22</sup>. In realtà, in Campania una consistente attività estrattiva, affidata con modalità spesso poco trasparenti in concessione esclusiva a «consorzi obbligatori» e limitatissima è stata l'attenzione all'ambiente e alla tutela del territorio, devastato dalla presenza di numerosi siti estrattivi abbandonati dopo lo sfruttamento delle coltivazioni<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Tra le tante proposte interpretative, vale richiamare quanto riportano Cerulli Irelli e De Lucia (2013) che considerano l'ambiente, il territorio, il paesaggio come «valori costituzionali primari ed assoluti», i quali rappresentano «la sede delle collettività» (p. 32).

<sup>21</sup> Dal P.R.A.E. Campano (2006) si evince che in provincia di Caserta erano presenti 454 cave, pari a circa il 32,2% del totale regionale. Di queste, 29 risultavano attive e circa 280 invece erano state abbandonate e costituivano ben il 40,5 % delle cave abbandonate di tutta la Regione. Nella stessa provincia il P.R.A.E. individuava 176 cave in dodici aree di crisi, di cui 9 in una *Zona Altamente Critica* e 12 in due zone classificate come *Critiche*; inoltre, 47 cave insistevano in 8 *Aree di Particolare Attenzione Ambientale*.

<sup>22</sup> P.R.A.E. Campano, Capo III, art. 21, co. 2.

<sup>23</sup> Ai fini della presente ricognizione, per procedere a un'analisi comparata, non è stato possibile reperire dati diacronici né aggiornati forniti dalle varie Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale. Benché non esaustivi, gli unici dati esistenti a scala nazionale, sono quelli ri-

Malgrado nella normativa di riferimento si ribadisca il valore della salvaguardia del patrimonio ambientale, precisando le condizioni per il ripristino delle aree interessate<sup>24</sup>, questi vincoli restano soltanto una formale dichiarazione di intenti, senza che venga imposta alcuna effettiva sanzione per il rispetto degli obblighi di risanamento dei danni ambientali e paesaggistici provocati da tali attività<sup>25</sup>. L'eccessiva concentrazione di siti estrattivi in contesti che, per pregio, degrado o vulnerabilità ambientale appaiono talmente fragili e deturpati da non consentire ulteriori prelievi, in effetti, ha limitato fortemente lo sviluppo economico delle aree interessate. I danni prodotti sono stati talmente evidenti e gravi da aver indotto il Governo centrale a emanare un'Ordinanza Ministeriale volta a sensibilizzare la Regione e i Comuni coinvolti a una gestione più responsabile<sup>26</sup>.

Uno degli esempi significativi e tristemente noto alle cronache interessa una frazione di Maddaloni (Masseria Monti di Maddaloni), in provincia di Caserta, dove sono state sversate illecitamente nell'ex cava di tufo oltre 200.000 tonnellate di rifiuti speciali pericolosi, il cui percolato ha raggiunto la falda acquifera con dannosissime conseguenze. L'ufficio inquirente, che si è avvalso delle dichiarazioni di politici, amministratori locali e collaboratori di giustizia, ha aperto un fascicolo di reato per disastro ambientale, considerando l'esito degli esami dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Campania che registravano in atmosfera emissioni di gas dovute a reazioni chimiche nel sottosuolo, altamente pericolose anche per la vicinanza di numerose abitazioni e di fondi ad uso agricolo<sup>27</sup>. Nel 2013 la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite legate al «ciclo dei rifiuti»<sup>28</sup> ha dichiarato:

---

levati dal *Rapporto Cave* di Legambiente (2014) che mostrano un'elevata incidenza di siti di cava dismessi, rispetto ai siti di cava attivi nella Regione (72,3% del totale).

<sup>24</sup> In questo senso va la disposizione della Conferenza unificata ex art. 8, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (art. 3, co. 1) che introduce misure dirette a «mantenere o migliorare le funzioni ecosistemiche del suolo, a minimizzare gli effetti di frammentazione delle superfici agricole, naturali o seminaturali, nonché a ridurre gli effetti negativi diretti o indiretti sull'ambiente, sulle attività agro-silvo-pastorali, sul paesaggio, sul dissesto idrogeologico e sul benessere umano e a recuperare, ripristinare o migliorare le funzioni del suolo».

<sup>25</sup> Nel P.R.A.E. Campano (Capo IV) all'art. 82, co. 1, si ribadisce che: «La ricomposizione ambientale ai fini del recupero delle cave e del recupero dei siti e/o lotti esausti di cava, prevede interventi obbligatori quali: a) il rimodellamento morfologico tendente a realizzare un assetto dei luoghi ordinato per la salvaguardia dell'ambiente naturale e per la conservazione della possibilità di riuso del suolo; b) la salvaguardia del microclima; c) il risanamento paesaggistico; d) la sistemazione idrogeologica così come definite all'art. 9 della L.R. n. 54/85 s.m.i.; e) l'integrità della cresta collinare come esplicitate nelle linee guida del P.R.A.E.».

<sup>26</sup> Ordinanza Ministeriale n. 3100/2000, *Ulteriori disposizioni per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché in materia di bonifica dei suoli, delle falde e dei sedimenti, di tutela delle acque superficiali, di dissesto idrogeologico e del sottosuolo, con particolare riferimento al territorio del comune di Napoli*.

<sup>27</sup> Senato della Repubblica, legislatura 17 Atto di Sindacato Ispettivo n. 3-01705, pubblicato il 25 febbraio 2015, nella seduta n. 398 (13<sup>a</sup> Commissione permanente *Territorio, ambiente, beni ambientali*).

<sup>28</sup> Pier Luigi Vigna, Procuratore Nazionale Antimafia, rese nel luglio 2002 – nel corso dell'audizione alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti – le seguenti di-

il problema è particolarmente sentito per l'elevato numero di cave e per il massiccio utilizzo illecito che negli anni ne è stato fatto [...] Cave abusive, città abusive, discariche abusive: nella Regione Campania ed in particolare nella provincia di Caserta ogni segmento connesso con l'utilizzo delle risorse naturali ed ambientali attiva ed alimenta un ciclo illecito<sup>29</sup>, in relazione al quale straordinari sono gli interessi delle organizzazioni criminali<sup>30</sup>.

Di fatto, come dimostrano le inchieste degli ultimi anni, l'imprenditoria camorristico-mafiosa per i suoi ingenti interessi economici nel settore estrattivo ed edile è particolarmente coinvolta nella gestione delle cave, che spesso diventano il terminale di stoccaggio dei rifiuti tossici (Di Marco, 2010) generalmente provenienti, come è stato evidenziato a più riprese dai rapporti semestrali della Direzione Investigativa Antimafia, anche da altre Regioni<sup>31</sup>. E grazie alle collusioni con alcuni attori istituzionali locali, i poteri criminali eludono tutte le norme, concorrendo potentemente ad aumentare la vulnerabilità dell'area (De Crescenzo, 2009; De Crescenzo, Vassallo, 2016).

Nella logica che intende privilegiare la tutela degli interessi collettivi, l'assegnazione della gestione dell'attività estrattiva a soggetti privati (a scopo di lucro) non risulta giustificata. Mentre, per promuovere esperienze di sviluppo e di valorizzazione dei contesti locali e realizzare una maggiore giustizia socio-spaziale, tali attività potrebbero essere affidate a cooperative di cittadini (Lucarelli, 2014), con amministrazioni tassativamente trasparenti, che riservino una parte degli utili alla riqualificazione ambientale delle aree interessate<sup>32</sup>, in contrasto con una gestione immediatamente traducibile in termini di profitto per *stakeholders* e gruppi affaristici, dietro ai quali non di rado operano le organizzazioni criminali. Si tratterebbe, dunque, di attivare forme di collaborazione civica per trasformare i servizi pubblici locali in servizi di interesse "comune", recuperando – come rileva Mattei – il rapporto "ecologico" tra beni e persona (2011, p. 101)<sup>33</sup>.

---

chiarazioni in merito allo scarico abusivo nelle cave anche di rifiuti tossico-nocivi: «proprio in Campania è emerso quello che qualcuno ha coniato come il "ciclo": si scava; il materiale serve per costruire abusivamente; nello scavo si mettono i rifiuti che inquinano le falde» [http://documenti.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/bollet/200207/0702/HTML/39/frame.htm](http://documenti.camera.it/_dati/leg14/lavori/bollet/200207/0702/HTML/39/frame.htm).

<sup>29</sup> Legambiente all'inizio degli anni Duemila stimava che esistevano 53 clan camorristici impegnati nella gestione di cave illecite o abusive, con 7.115 manufatti illegali per i quali erano già stati emessi da parte delle amministrazioni locali specifici provvedimenti di demolizione, di cui solo circa 44 risultavano eseguiti (Mancusi, 2003).

<sup>30</sup> Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, *Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle Attività Illecite connesse al Ciclo dei Rifiuti*, istituita con L. n. 6 del 6 febbraio 2009, Relazione approvata il 5 febbraio 2013 (Doc. XXIII, n. 19).

<sup>31</sup> Per i rapporti e le statistiche relative all'attività della Direzione Investigativa Antimafia si veda: [http://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/page/relazioni\\_semestrali.html](http://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/page/relazioni_semestrali.html).

<sup>32</sup> In effetti, secondo la Commissione Rodotà i beni in quanto cose in senso giuridico «possono essere in proprietà di soggetti pubblici (in tal caso esse sono inalienabili, la loro gestione riservata a soggetti pubblici, la loro concessione ammessa per una durata limitata, comunque non prorogabile) o privati; su di esse deve essere comunque garantita la fruizione collettiva. Ancora, in base al testo della Commissione, chiunque può agire in via giudiziaria per la tutela dei diritti connessi alla protezione e al godimento dei beni comuni». (Cirulli Irelli e De Lucia, 2013, p. 7).

<sup>33</sup> Dal dibattito giuridico più recente emergono due posizioni che rappresentano la punta più avanzata di una questione teoretica ancora in via di definizione. Da una parte si trova chi,

La democratizzazione del regime dell'attività estrattiva dovrebbe quindi passare attraverso forme di coinvolgimento della popolazione residente nelle procedure di pianificazione, tendendo a rivalutare il momento comunitario di inalienabilità e tutela della destinazione d'uso (Cerulli Irelli e De Lucia, 2013): una forma di gestione collettiva che «rifiuti la concentrazione del potere a favore di una sua diffusione» (Mattei, 2011, p. 81), accentuando il nesso tra i beni territoriali e il loro utilizzo «nel rispetto della relazione territorio-persona» (2015, p. 37).

##### 5. *Per un diverso sguardo sul mondo*

L'aspirazione a un diverso rapporto tra collettività e territorio ci spinge a ripensare le forme di condivisione che possano dare valore alle potenzialità offerte dalla diffusione sociale di una cultura dei *commons*, auspicando la mobilitazione del tessuto sociale alla partecipazione, alla gestione e alla tutela delle risorse comuni (Settis, 2012). Per asseverare le nuove forme di appartenenza che emergono dall'irruzione sulla scena sociale, politica, culturale, giuridica della categoria dei beni comuni<sup>34</sup>, occorrerebbe garantire una gestione partecipata dei beni collettivi attraverso l'accesso alle risorse da parte degli abitanti, superando la visione dell'appropriazione dello spazio ai fini privatistici e del mero sfruttamento escludente.

Per non ricadere nei rischi dai quali ci mette in guardia Rodotà e provare a individuare le situazioni nelle quali la qualità "comune" di un bene possa trovare statuto di esistenza, bisognerebbe favorire l'inclusione dei membri delle collettività nella gestione dei beni che possono essere considerati "comuni", nella misura in cui rientrano nella sfera degli interessi fondamentali condivisi fra tutti. Tuttavia, la

partecipazione, anche nelle forme più intense di cogestione, non mette tutti i soggetti sullo stesso piano, né elimina il fatto che il punto di partenza è costituito da conflitti, non da convergenza di interessi. [...] Pertanto,] parlare di bene comune è fuorviante. L'opera di distinzione, definizione, costruzione di modelli istituzionali differenziati anche se unificati dal fine, è dunque solo all'inizio (Rodotà, 2012a).

---

con un approccio funzionale, ritiene superata l'assimilazione tra bene e servizio, in considerazione del fatto che la "gestione" di un bene non vada confusa con il "bene" stesso, rifacendosi alla tradizione giurisprudenziale statunitense di Berle e Means (1932). D'altra parte, più di recente e con una prospettiva maggiormente eterodossa, vi sono autori (in particolare Mattei, 2011, 2012, 2015), che sottolineano come siano queste stesse categorie a dover essere messe in discussione per una fruizione comunitaria di un bene che, in effetti, appartiene alla totalità delle collettività.

<sup>34</sup> «Uno dei postulati del dibattito sui beni comuni risiede nella volontà di superare l'assetto individualistico di molti settori dell'ordinamento. L'inquadramento di alcuni di questi beni nel contesto dei diritti collettivi si potrebbe tradurre nella previsione di forme – variamente disciplinate e calibrate – di legittimazione ad agire in capo a tutti i componenti di una determinata collettività per proteggere interessi fondamentali condivisi tra tutti» (Cerulli Irelli e De Lucia, 2013, p. 34).

In manifesta opposizione rispetto a qualsiasi istanza di condivisione operano peraltro quegli attori invisibili, quali le lobby e le criminalità organizzate, che controllano in modo capillare il territorio e i cui comportamenti egoistici e individualistici da *free-riders*<sup>35</sup> sono dati dalla spinta all'accaparramento, che determina l'impossibilità a includerli in processi cooperativi tesi alla fruizione collettiva dei beni comuni territoriali (Pellecchia, 2013).

Come afferma Magnaghi: «[l]a nuova comunità che si forma nella concertazione pattizia, "costituzionale", di un progetto di futuro in una società locale complessa, pluriculturale, con diversi gradi di internità al territorio, nasce da interessi necessariamente conflittuali», che si possono pacificare soltanto attraverso «una cultura della comprensione e del riconoscimento dell'alterità come valore fondativo della relazione sociale e dell'arricchimento incrementale che lo scambio fra diversità può portare all'interesse comune» (2012, pp. 68 e 69), ma che riesce sostanzialmente possibile solo a scala locale. È infatti estremamente difficile – se non addirittura improprio – replicare i modelli teorici elaborati da alcune esperienze di gestione dei beni comuni, dal momento che non è possibile ignorare nelle pratiche di governo del territorio il problema della transcalarità, in cui possono essere individuate le poliedriche tipologie di beni da condividere. Secondo David Harvey

The possibilities for sensible management of common-property resources that exist on one scale, such as shared water rights between one hundred farmers in a small river basin, do not and cannot carry over to problems such as global warming or even to the regional diffusion of acid deposition from power stations. As we "jump scales" (as geographers like to put it), the whole nature of the common-property problem and the prospects of finding a solution change dramatically. What looks like a good way to resolve problems at one scale does not hold at another scale. Even worse, good solutions at one scale (say, the local) do not necessarily aggregate up, or cascade down, to make for good solutions at another scale (say, the global) (2011, p. 102).

Harvey, inoltre, sostiene che il problema dei beni comuni va ridefinito insieme alla ricerca di possibili soluzioni. A suo avviso, l'accumulazione del capitale individualizzato, non regolamentata, minaccia continuamente di distruggere le due proprietà comuni di base che sottendono a tutte le forme di produzione: il lavoratore e la Terra. Nell'affrontare la spirale di degrado del lavoro comune e delle risorse comuni della terra (comprese le risorse che fanno parte della "seconda natura" dell'ambiente), quel che conta non risiede tanto nel mix di possibili soluzioni istituzionali, ma nel limitare i danni prodotti dallo smantellamento delle cornici normative e dei controlli che hanno cercato di frenare le pratiche di accumulazione predatoria, scatenando la speculazione finanziaria (2011, p. 107). «In questa prospettiva il pro-

---

<sup>35</sup> I *free riders* sono considerati attori economici che attuano comportamenti opportunistici, finalizzati alla fruizione di un bene o di un servizio, senza contribuire né alla sua costituzione né al suo mantenimento (Vatiero, 2009).

cesso generativo di un nuovo diritto ecologico è affidato all'azione stessa dei movimenti sociali nel sottrarre alla gestione privata o pubblica i beni da essi considerati comuni» (Massullo, 2015, p. 12).

Il tentativo che qui si è cercato di formalizzare, nello scarto non facilmente componibile tra teorie e prassi, è quello di interrogarsi criticamente su talune esperienze disseminate nelle realtà locali, in una prospettiva che considera il territorio patrimonio collettivo e storicamente costruito da processi sociali, per individuare una trama operativa che disponga la «figura del comune sul terreno giuridico e politico, fra il riconoscimento del comune e la sua produzione» (Negri, 2012, p. 10).

Guardando ad alcuni tratti che vengono emergendo dal *case study* sulle riserve di cava in Campania, questa prima indagine sull'attività estrattiva in Italia muove dall'intento di contribuire all'estensione progressiva dell'uso di beni che possano essere associati al paradigma interpretativo del "comune" (Negri, 2012). Nello stesso tempo dalle esperienze empiriche, nelle interazioni locale/globale, vengono in luce anche i limiti o i tentativi falliti di alcune pratiche di *commoning*, che sembrano avere esaurito la loro spinta innovativa: per l'irrompere dei conflitti tra attori istituzionali e informali nelle gestioni pubblico/privato; per le difficoltà nel consolidare, a scale territoriali più ampie, un senso di appartenenza a una "comunità immaginaria" fondata su astratti e impalpabili legami, o anche per la contraddittoria coesistenza di esperienze di condivisione ispirate alla "retorica del bene comune" (pratiche di *co-sharing*, *co-housing*, valorizzazione dell'economia della conoscenza grazie alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione) che si sono affermate negli ultimi anni, essenzialmente in contesti urbani, e che sono in vario modo iscritte nelle trasformazioni post-fordiste del capitalismo neoliberale.

Il passaggio problematico tra bene-gestione-restituzione alle collettività mette in evidenza la criticità di questa categoria di beni, la cui fruizione, nell'attuale contesto normativo, è necessariamente soggetta a vincoli pubblicistici, rendendo complesso il riconoscimento dello statuto giuridico dei beni comuni nell'ambito dei beni pubblici. A partire dall'esempio proposto è proprio nel nodo bene comune/servizio erogato che emergono le difficoltà a immaginare una gestione – pubblica o privata – di un bene che non coinvolga le comunità locali per una fruizione differente delle risorse comuni. Nel caso delle coltivazioni di cava, difatti, il loro sfruttamento non solo ha un forte impatto territoriale, ma tramite il riuso dei siti dismessi – come è stato argomentato – contribuisce ad incrementare attività illecite fortemente lesive degli interessi collettivi.

È questa un'altra aporia che le pratiche di gestione e di governo del territorio rivelano. La sovrapposizione fra i differenti livelli di governo degli spazi istituzionali, in cui non di rado si annidano le criminalità organizzate infiltrate in un sistema colluso di corruzione politico-affaristico, genera invero numerosi conflitti di competenze, che rendono nei fatti problematico il rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale. L'intreccio perverso tra istituzioni e criminalità organizzata per di più palesa l'enorme difficoltà a includere le cave

(e i diritti sull'uso e il consumo del suolo) fra i "beni comuni", in quanto risorse naturali fulcro di enormi interessi economici ed eco-territoriali.

La questione delle cave assume così una specifica valenza per poter ripensare a questa tipologia di *commons* come beni da (ri)costruire in «chiave ecologica» (Latour, 1999, p. 289), partendo dalla prossimità territoriale e da forme di socializzazione spaziale che, avvalendosi di inediti strumenti normativi, vedano nella costituzione del «comune» una via alternativa alla «repubblica delle proprietà» (Hardt, Negri, 2009, p. 249).

### *Bibliografia*

- ABBATE G., *Diritto Minerario Italiano*, Lilia, Palermo, 1948.
- ARENA G., IAIONE C., *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carocci, Roma, 2015.
- BALBONI E., "Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione", in DE SIERVO U. (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 19-51.
- CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, *Commissione Parlamentare di Inchiesta sulle Attività Illecite connesse al Ciclo dei Rifiuti*, Relazione approvata dalla Commissione nella seduta del 5 febbraio 2013 (Comunicata alle Presidenze il 6 febbraio 2013 ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 6 febbraio 2009, n. 6).
- CASSETTA E., *Manuale di Diritto Amministrativo. V edizione riveduta e aggiornata*, Giuffrè, Milano, 2003.
- CASSESE S., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969.
- CASSESE S., "Titolarità e gestione dei beni pubblici: una introduzione", in POLICE A. (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Atti del Convegno di Studi Ville Tuscolane, 16-18 novembre 2006, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 3-6.
- CASTIGLIONI B., PARASCANDOLO F., TANCA M. (a cura di), *Landscape as mediator, landscape as commons: international perspectives on landscape research*, CLEUP, Padova, 2015.
- CERULLI IRELLI V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, CEDAM, Padova, 1983.
- CERULLI IRELLI V., DE LUCIA L., *Beni comuni e diritti collettivi*, Laboratorio per la Sussidiarietà, Fondazione Lelio e Lisli Basso-Isocco, Roma, 2013.
- CHIRULLI P., "I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà", in <[www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)>, 28 maggio 2012.
- DE CRESCENZO D., *O Cecato. La vera storia di uno spietato killer*, Giuseppe Setola, Pironti, Napoli, 2009.
- DE CRESCENZO D., VASSALLO G., *Così vi ho avvelenato*, Sperling & Kupfer, Milano, 2016.
- DEMATTEIS G., "Generativeness, condivisione e ben-vivere territoriale", in MAGNAGHI A. (a cura di), *Il territorio bene comune*, Firenze University Press, Firenze, 2012, pp. 83-87.

- DI MARCO E., *Quando la camorra si vede dal satellite*, [www.retecivica-napoli.org](http://www.retecivica-napoli.org), 18 aprile 2010.
- FARINELLI F., "Pensare il comune", in BERNARDI C., BRANCACCIO F., FESTA D., MENNINI B. (a cura di), *Fare Spazio. Pratiche del comune e diritto alla città*, Mimesis Edizioni, Milano-Udine, 2015, pp. 201-212.
- FERRAJOLI L., "Per una carta dei beni fondamentali", in MAZZARESE T., PAROLARI P. (a cura di), *Diritti fondamentali. Le nuove sfide. Con un'appendice di carte regionali*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 65-98.
- GALLUCCIO F., "Innovazioni nelle politiche istituzionali della città contemporanea: Napoli e il governo dei beni comuni", in SCARAMELLINI G., MASTROPIETRO E. (a cura di), *Atti XXXI Congresso Geografico Italiano*, Milano: 11-13 giugno 2012, vol. I, Mimesis, Milano-Udine, 2014, pp. 481-490.
- GASPARRI W., "Suolo, Bene Comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata", in *Diritto Pubblico*, 1/2016, pp. 69-190.
- GIANNINI M.S., *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma, 1963.
- GILARDONI A., *Trattato di Diritto Minerario*, Stamperia Nazionale, Roma, 1928.
- GIORDANO M., "The Geography of the Commons: The Role of Scale and Space", in *Annals of the Association of American Geographers*, 93(2), 2003, pp. 365-375.
- HARDIN G., "The Tragedy of the Commons", in *Science*, 162, 1968, pp. 1243-1248.
- HARDT M., NEGRI T., *Comune. Oltre il pubblico e il privato*, Rizzoli, Milano, 2010.
- HARVEY D., "The Future of the Commons", in *Radical History Review*, 109, 2011, pp. 101-107.
- IASC, International Association for the Study of the Commons Property, [www.iasc-commons.org/](http://www.iasc-commons.org/).
- LATOUR B., *Politique de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*, La Découverte, Paris, 1999.
- LAURIOLA V., "Terre indigene, beni comuni, pluralismo giuridico e sostenibilità in Brasile", in *Rivista Critica del Diritto Privato*, Anno XXIX, 3, 2011, pp. 425-458.
- LUCARELLI A., *Beni comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Dissensi, Viareggio, 2011.
- LUCARELLI A., *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma-Bari, 2013.
- LUCARELLI A., "Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica", [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), marzo 2014.
- MAGGIOLI M., "Il paesaggio, bene comune", in TURCO A. (a cura di), *Paesaggio, luogo, ambiente. La configuratività territoriale come bene comune*, Unicopli, Milano, 2014, pp. 107-121.
- MAGNAGHI A., "Le ragioni di una sfida", in MAGNAGHI A. (a cura di), *Il territorio bene comune*, Firenze University Press, Firenze, 2012, pp. 11-30.
- MANCUSI F., "Vesuvio, blitz anti-abusi: giù due villette. Ruspe in azione alla

- periferia di Terzigno, nella zona rossa: al lavoro un'equipe inviata dal ministero", in *Il Mattino*, venerdì 5 dicembre 2003.
- MARELLA M.R. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, Verona, 2012.
- MARELLA M.R., "Beni Comuni", voce in *Enciclopedia del Diritto*, Treccani.it, 2013. [http://www.treccani.it/enciclopedia/i-beni-comuni\\_\(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/i-beni-comuni_(Il-Libro-dell'anno-del-Diritto)/).
- MASSULLO G., "Beni comuni", in *Glocale, Rivista Molisana di storia e scienze sociali*, Gennaio 2015, pp. 9-13.
- MATTEI U., *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011.
- MATTEI U., "Proprietà (nuove forme di)", in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2012, vol. XXVII, pp. 1117-1132.
- MATTEI U., *Il benecomunismo e i suoi nemici*, Einaudi, Torino, 2015.
- MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Accademia Nazionale dei Lincei, Lettere Editore Commerciale, Roma, 2010.
- MONÉ D., "La categoria dei beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano: un paradigma per la lettura del regime dei beni pubblici alla luce della Costituzione", in LUCARELLI A., MONÉ D. (a cura di), *Rassegna di diritto pubblico europeo*, XIII, (2) 2014, Edizioni Scientifiche, Napoli, pp. 63-126.
- NEGRI T., "Il recinto dei beni comuni", in *Il Manifesto*, 14 aprile 2012.
- NESPOR S., "L'irresistibile ascesa dei beni comuni", in *<Federalismi.it>*, 2013.
- OLWIG K.R., "The right rights to the right landscape", in EGOZ S., MAKHZOUMI J., PUNGETTI G., *The Right to Landscape. Contesting landscape and human right*. Ashgate, Farnham, 2013, pp. 39-50.
- OSTROM E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York, 1990. *Governare i beni collettivi* (ed. it.), Marsilio, Venezia, 2006.
- OSTROM E., "Coping with Tragedies of the Commons", in *Annual Review of Political Science*, 1999, 2, pp. 493-535.
- PELLECCHIA E., "Beni comuni e diritti fondamentali della persona: un'analisi giuridica", in [www.scienzaepace.unipi.it](http://www.scienzaepace.unipi.it), 30 giugno 2013.
- PENNACCHI L., *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Donzelli, Roma, 2012.
- P.R.A.E. CAMPANO, *Piano Regionale Attività Estrattive*, Ordinanza T.A.R. Campania - Napoli - Prima Sezione - n. 719 del 18.05.05, integrato dalle Norme di Attuazione del Piano Regionale Attività Estrattive, Testo Coordinato con Ordinanza Commissariale n. 12 del 6 Luglio 2006 "Rettifica Ord. Comm. n. 11 del 7 giugno 2006, recante Approvazione del Piano Regionale delle Attività Estrattive (P.R.A.E.) della Regione Campania" (B.U.R.C. n. 37 del 14.08.06).
- PRIEUR M., "Landscape and social, economic, cultural and ecological approaches", in Council of Europe, *Landscape and Sustainable*

*Development. Challenges of the European Landscape Convention*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2006, pp. 9-28.

QUAINI M., "Territorio, paesaggio, beni comuni", in MAGNAGHI A. (a cura di), *Territorio bene comune*, Firenze University Press, Firenze, 2012, pp. 71-82.

RAFFESTIN C., *Dalla nostalgia del territorio al desiderio di paesaggio*, Alinea, Firenze, 2005.

RODOTÀ S., "La proprietà e le proprietà", in ID. (a cura di), *Il controllo sociale delle attività private*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 297-291.

RODOTÀ S., "Il valore dei beni comuni", in *La Repubblica*, 5 gennaio 2012a.

RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012b.

RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013.

SETTIS S., *Azione Popolare*, Einaudi, Torino, 2012.

SETTIS S., *Il paesaggio come bene comune*, La scuola di Pitagora, Napoli, 2013.

TURCO A. (a cura di), *Paesaggio, luogo, ambiente. La configuratività territoriale come bene comune*, Unicopli, Milano, 2014.

VATIERO M., *Understanding Power. A 'Law and Economics' approach*, VDM-Verlag Publisher, Saarbrücken, 2009.

### *Aporias of commons. Territorial Practices and forms of management in extractive industry: the quarries in Campania*

The renewed interest in the issue of the government of the commons, risen from the debate on CPRs, has recently known an unusual spreading. However, if the debate seems to run aground to the opposition ownership/management – public/private, the indistinct use of the term risks to weaken its significance. Among the plurality of theories and the emergence of experiences variously inspired to the idea of commons, this paper focuses on one peculiar aspect of the territorial governance in Italy: the case of quarries, with particular attention to the policy implemented by Campania Region.

Quarries, although being common goods and public properties, assigned in concession to private stakeholders, once exhausted, are returned to the collectivities. This practice contributes to the depletion of the territory, increasing phenomena of territorial injustice. In order to explore the relationship between legal forms and territorialisation processes, the practices concerning the use of a non-renewable resource, such as a quarry, reveals the contradictions inherent to the management of a good substantially-excluded from collective use of such environmental resources.

### *Apories des biens communs. Pratiques territoriales et formes de gestion dans le secteur extractif: les carrières en Campanie*

Le regain d'attention aux problèmes du gouvernement des biens communs émergé du débat sur les *commons*, au cours des dernières années, a eu une diffusion inusitée. Toutefois, si le débat semble s'échouer dans les antinomies propriété/gestion - public/privé, l'utilisation indistincte de l'expression est susceptible d'en affaiblir la portée. Parmi la pluralité des théories et la germination d'expériences qui s'inspirent à divers degrés à l'idée de bien commun, cette contribution entend examiner un aspect particulier de la gestion territoriale en Italie: le cas des carrières, avec une référence particulière à la politique poursuivie par la Région Campanie.

Les carrières, bien qu'étant des ressources collectives, sont des biens dont la propriété est attribué en concession à des acteurs privés et, une fois épuisées, elles sont restituées aux collectivités. Cette pratique contribue à l'appauvrissement du territoire, ce qui exacerbe les phénomènes d'injustice territoriale. Afin d'explorer la relation entre les formes juridiques et les processus de territorialisation, les pratiques qui concernent l'utilisation d'une ressource non renouvelable, comme les carrières, révèlent les contradictions intrinsèques à la gestion d'un bien essentiellement exclu de l'utilisation collective des ressources territoriales.