

# Le linee ferroviarie: il ri-uso di un *anti-common* per la rigenerazione territoriale<sup>1</sup>

Luigi Mundula\*, Luisa Spagnoli\*\*

Parole chiave: commons e anticommons, *linee ferroviarie non in esercizio, rigenerazione territoriale*

## 1. *Il background teorico*

Per inquadrare correttamente le questioni concernenti il governo dei beni comuni è necessario integrare gli assiomi della teoria economica tradizionale con quelli propri di altri approcci all'analisi di specifici aspetti della realtà sociale, quali quelli della teoria giuridica dei diritti, della teoria sociologica e della teoria istituzionale.

Punto centrale è la loro definizione. A tal fine, conviene partire da una loro considerazione come *beni sociali*, nel senso di beni il cui consumo arreca un beneficio indistintamente a tutti i membri del sistema sociale (Civitarese Matteucci, 2008). Il maggiore problema concernente tali beni riguarda il fatto d'essere stati sinora governati attraverso procedure che si rifanno ai cosiddetti beni pubblici. Conviene, perciò, partire preliminarmente dalla sistematizzazione teorica di questi ultimi, così come definita dai contributi di Musgrave (1959), Buchanan (1969), Head (1974) e Samuelson (1993).

Secondo questa sistematizzazione, i beni pubblici sono quei beni, non rivali e non escludibili, il cui consumo a livello individuale si riferisce al totale consumato da un'intera comunità di individui secondo una *condizione di parità* e non *di somma*, come avverrebbe nel caso di beni di consumo privati.

Secondo la teoria economica, quando in un sistema economico a decisioni decentrate coesistono *beni di consumo privati* e *beni di consumo pubblici*, è possibile una configurazione di equilibrio ottimale del mercato in senso paretoiano<sup>2</sup> solo se tutti i soggetti economici, dal lato del consumo, rivelano le loro preferenze (le loro funzioni di domanda individuali e quindi le disponi-

---

<sup>1</sup> Sebbene l'articolo sia frutto di un lavoro comune, si devono attribuire a Luigi Mundula i paragrafi 1 e 4; a Luisa Spagnoli i paragrafi 2 e 3. 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 Sapienza.

\* Cagliari, Università degli Studi di, Italia.

\*\* Roma, Istituto di Storia dell'Europa Mediterranea (CNR), Italia.

<sup>2</sup> Una configurazione del sistema economico è Pareto ottimale se non è possibile migliorare la situazione di qualcuno senza peggiorare quella di qualcun altro.

bilità a pagare per le diverse quantità possibili dei beni stessi) e quando, dal lato dell'offerta, i produttori, in funzione delle preferenze rivelate, producono ed offrono i beni pubblici domandati. Nei sistemi economici a decisioni decentrate, queste due condizioni però non riescono a realizzarsi, perché l'organizzazione del sistema sociale non motiva i consumatori di beni pubblici a rivelare le loro preferenze e non impedisce quindi la pratica del *free-riding*, ossia dell'appropriare dell'offerta collettiva per pagare meno di quanto sarebbe giustificato in base alle proprie preferenze, che proprio per questo non vengono rivelate correttamente. Quando ciò avviene, gli operatori economici hanno forti disincentivi a produrre e ad offrire beni di consumo pubblici. Fatto, quest'ultimo, che comporta il fallimento del mercato concorrenziale in termini di mancato impiego efficiente delle risorse.

In risposta a tale fallimento del mercato di concorrenza interviene lo Stato, il quale fissa da un lato, quanti e quali beni pubblici produrre e, dall'altro, come ripartire il costo della loro produzione tra tutti i consumatori dell'intero sistema sociale definendo un quasi-mercato con risultati prossimi a quelli del mercato di concorrenza.

In alcuni casi, la libertà di consumare o di non consumare i beni pubblici esclude che gli stessi siano necessariamente consumati da tutti; in altri termini, in questi casi i beni pubblici non hanno la natura di *beni pubblici puri*. Questo tipo di beni presentano un certo grado di rivalità o escludibilità. In particolare nel caso siano non rivali (perlomeno fino ad una certa soglia, detta di congestione) ma escludibili si parlerà di beni tariffabili o beni di club (si pensi ad un'autostrada), mentre nel caso siano rivali ma non (o difficilmente) escludibili si parlerà di beni comuni.

Con particolare riferimento al caso dei beni comuni, il loro consumo è aperto a ciascun individuo, ma ciò implica il manifestarsi di condizioni di riduzione della risorsa stessa, conseguentemente il governo dei beni comuni può avvenire solo se si tiene conto della loro condizione di scarsità. Ciò perché la proprietà comune di date risorse è caratterizzata dal fatto che all'intera società è assegnato a titolo individuale il diritto d'uso, mentre a nessuno di essi è concesso il diritto di potere escludere gli altri (Heller, 1998). Se i soggetti che dispongono del diritto d'uso sono troppi, le risorse di proprietà comune possono essere esposte al rischio della *sovrautilizzazione*, originando la cosiddetta "tragedia dei *commons*": zone di pesca sovrafruttate e terreni agricoli esposti a pascoli eccessivi ne costituiscono gli esempi canonici.

Le risorse di proprietà comune possono altresì essere esposte al rischio della *sottoutilizzazione*, originando la "tragedia degli *anticommons*" (Michelman, 1982; Heller, 1998; Heller e Eisenberg, 1998). Questa seconda "tragedia" può originare dall'eccessiva parcellizzazione del diritto di proprietà, da cui risultano spazi di interferenza nelle modalità della loro gestione (Hardin, 1968). È evidente, in questo quadro, l'importanza assunta dall'attribuzione dei diritti di proprietà (Coase, 1960) quale fattore determinante per riportare la gestione di tali beni all'interno di un'economia di mercato.

Uscendo dal piano teorico dell'economia, in cui il concetto di bene comune assume contorni netti (Nivarra, 2012), la sua definizione diventa piuttosto sfumata, rarefatta, dai confini imprecisati – in altre parole privo di una connotazione giuridica specifica – soprattutto in virtù della sua progressiva estensione e dilatazione in ambiti disciplinari diversi che si appropriano della categoria rivestendola di molteplici significati. Se non sembra ravvisarsi una nozione precisa in ambito giuridico, ancor più sfumata appare dunque nei settori scientifici che si interessano alla riscoperta del suo valore, innescando un dibattito in cui si animano percorsi interpretativi differenti, i quali mostrano di orientarsi in maniera crescente verso l'emergere di un interesse collettivo che penetra nelle tradizionali sfere di pertinenza della proprietà pubblica e privata<sup>3</sup>. Oltre il pubblico e il privato, dunque, per scoprire le possibilità dell'uso della categoria del bene comune, pur consapevoli che l'incertezza cui essa va incontro è rintracciabile nella varietà, appunto, delle circostanze in cui è utilizzata.

## 2. *I tracciati delle ferrovie italiane non in uso tra commons e anticommons*

Al di là degli steccati terminologici che rimandano a un significato di bene comune piuttosto che a un altro, o che comunque mettono a fuoco certe caratteristiche piuttosto di altre, finendo per produrre un discorso al limite dello sterile, è indispensabile cercare di evidenziare le peculiari espressioni e sfaccettature trasversali alle diverse interpretazioni che della nozione di bene comune vengono fornite, per chiarire in quale misura le ferrovie inutilizzate possano rappresentare una risorsa comune (o anti comune) e il loro ri-uso un'aspirazione collettiva, indipendentemente dalla proprietà che caratterizza l'intero patrimonio ferroviario italiano.

Nel tentativo di dare forma a delle categorie in cui inscrivere la nozione di bene comune e farvi convergere la gran parte delle letture, è condivisibile l'opinione secondo la quale beni comuni sono quelle risorse condivise, il cui consumo determina un beneficio a tutti i membri del sistema sociale, e che «stanno meglio e forniscono le loro migliori qualità quando siano trattati e quindi anche governati e regolati come beni “in comune”, a tutti accessibili almeno in via di principio» (Donolo, 2012, p. 17). Un tratto distintivo, dunque, è il richiamo alla gestione collettiva del bene, che non implica necessariamente l'assenza di regole così come sembra trasparire dalla tesi argomentata da Hardin (1968), dal momento che esso è strutturato sul legame tra servizio e comunità (Marella, 2012, p. 21). Il suo essere “comune” «non sta a

---

<sup>3</sup> Tuttavia, di fronte a questa nozione anche definita “tormentata”, per la sua indeterminata “genetica”, non si può trascurare il fatto che la Costituzione della Repubblica Italiana, con gli articoli 42 e 43, concorre a rendere effettiva la funzione sociale della proprietà e, quindi, a perseguire l'interesse generale. Sebbene, dunque, ancora non esista una normativa chiara che regoli e disciplini il bene comune, i due articoli riconoscono indirettamente il suo valore, in quanto l'articolo 42 demanda alla funzione sociale il compito della tutela della proprietà privata e, a maggior ragione, l'articolo 43 sottolinea come «Non solo enti pubblici [...], ma anche comunità di cittadini divengono i potenziali gestori di imprese d'interesse generale, al di là dell'opposizione pubblico/privato» (Marella, 2012, p. 12).

designare un regime di appartenenza, quanto piuttosto una modalità di fruizione o, per meglio dire, lo specifico, peculiare prestarsi del bene ad una fruizione collettiva» (Nivarra, 2012, p. 71). Da tale considerazione non può disgiungersi il richiamo alla necessità della prevalenza del valore d'uso sul valore di scambio, soprattutto alla luce dell'esigenza di assicurare la partecipazione delle comunità nella sua gestione diretta. C'è sempre sullo sfondo «l'idea che i beni comuni appartengano *originariamente* alla collettività» (Marella, 2012, p. 11), perché creati da essa, perché entrati a far parte del suo patrimonio collettivo e, così, tramandati, conservati, custoditi di generazione in generazione, perché nel tempo si è costruito un legame identitario tra gli abitanti di un determinato luogo e la risorsa che viene riconosciuta dagli stessi come un bene da condividere al di là della sua titolarità.

Se l'insieme di questi aspetti comuni suggerisce l'idea che le ferrovie abbandonate possano essere intese come *commons*, in quanto esprimono un rapporto relazionale con le comunità di riferimento (quelle cioè che insistono sui territori attraversati), altre sono le circostanze per cui si potrebbe riflettere sull'eventualità di avere a che fare con la categoria di un *anticommon*. L'instabilità e l'incertezza normativa, infatti, che regolano la proprietà e la gestione della rete ferroviaria italiana fanno emergere una condizione di ingovernabilità del patrimonio ferroviario stesso.

Nel caso in cui un bene sia oggetto di un numero vario di titolari di diritti o che, comunque, si sia venuta a creare una questione difficilmente risolvibile a causa di una "complicazione" normativa, vengono a mancare quei presupposti fondamentali affinché si possa sostenere di essere in presenza di un risultato condiviso dalla popolazione. Un'eccessiva frammentazione e una difficoltà di coordinamento possono rendere ingestibile l'uso di una determinata risorsa, comportando notevoli «costi per negoziare accordi e raggiungere un efficiente uso [dei beni]» (Dallera, 2012, p. 98).

Una situazione di *anticommon* può, quindi, riguardare la proprietà del sistema delle ferrovie italiane, in quanto "ostaggio" di una condizione dicotomica tra pubblico e privato, che ha di fatto determinato una mancanza di programmazione per quanto riguarda i molti tracciati dismessi, abbandonati o quelle tratte mai attivate. Tale tensione va certamente a scapito delle collettività, che vedono trascurati i propri interessi, mentre dovrebbero rappresentare i veri destinatari della fruizione del bene.

### 3. *Dall'incertezza della cornice normativa alla trasformazione dei percorsi lineari*

L'Italia conta, al netto di alcuni virtuosi esempi di riutilizzo, più di 8000 Km di tracciati ferroviari dismessi, abbandonati o semplicemente linee chiuse al traffico<sup>4</sup>, che giacciono inutilizzati, pur rappresentando un patrimonio

<sup>4</sup> Il primo censimento delle linee ferroviarie italiane abbandonate, differenziate nei loro diversi possibili utilizzi, è stato eseguito dall'Associazione Italiana Greenways, su commissione del-

straordinario fatto di sedimi, binari, stazioni, caselli, ponti, gallerie viadotti, il cui ri-uso, tramite la realizzazione di treni turistici, *Velorail, greenways* e/o il recupero di stazioni impresenziate<sup>5</sup>, potrebbe rappresentare un'occasione di valorizzazione dei territori attraversati e di attivazione di percorsi di sviluppo locale<sup>6</sup>. Numerosi sforzi sono stati fatti da associazioni come Greenways Italia (dal 1998) e Co.Mo.Do. (Confederazione Mobilità Dolce), da Centri di ricerca come l'ISFORT e dalla stessa RFI delle Ferrovie dello Stato S.p.A, per pianificare interventi di conversione, ma ciononostante ancora manca una visione d'insieme<sup>7</sup>.

---

la società Ferrovie dello Stato S.p.A. nel 2001. Tra le linee individuate come "in esercizio e non" appartenenti a FS e date in concessione sono segnalate non solo i tratti ferroviari non più utilizzati, ma anche le dismesse e le sottoutilizzate. Secondo le stime di Greenways Italia, il totale dei percorsi ferroviari non in esercizio, cui aggiungere quelli sottoutilizzati, corrisponde alla cifra indicata nel testo di circa 8.000 Km. Di questi, le linee dismesse o non utilizzate sono soprattutto concentrate in Alto Adige e in Sicilia (Toccolini, 2004, p.94). Ma, in linea di massima, è nelle isole che si trova il 25% delle ferrovie inutilizzate e in Sicilia, specialmente, è maggiore l'estensione di ferrovie non in esercizio (circa 1.200 km). Gli stessi autori del censimento concordano con l'idea che la quantificazione eseguita presenta dei limiti: non sono stati infatti considerati i percorsi interni alle aree urbane, mentre le varianti di tracciato, seppure considerate nel censimento, vanno continuamente aggiornate a causa dell'instabilità della loro condizione.

<sup>5</sup> Nel caso delle ferrovie turistiche questa situazione è ancora più eclatante, in quanto le uniche iniziative si devono solo all'attività della Associazione "Ferrovie Turistiche Italiane", nata dall'esperienza della "FBS – Ferrovia del Basso Sebino", che dal 1994 gestisce, in collaborazione con le Ferrovie dello Stato e con il contributo degli Enti Locali, il servizio turistico viaggiatori sulla linea ferroviaria Palazzolo sull'Oglio-Paratico Sarnico, situata in Lombardia al confine tra le Province di Bergamo e Brescia, lungo il fiume Oglio.

<sup>6</sup> Tra i vari percorsi alternativi di "conversione," grande rilevanza viene data ai corridoi verdi. I primi interventi di recupero di tratti di percorsi ferroviari trasformati in *greenways* provengono dagli Stati Uniti: numerose azioni sono state svolte per preservare le linee abbandonate nell'ottica di un eventuale ripristino del servizio ferroviario, ma, al tempo stesso, non è stata trascurata la possibilità di un loro riutilizzo per la mobilità dolce a favore delle collettività. L'esperienza statunitense ha influenzato certamente le decisioni europee in materia di riuso delle ferrovie non più in esercizio, diffondendosi sempre di più l'idea dell'opportunità di destinare le vecchie linee ferroviarie ad una funzione ricreativa, incentrata sul modello della corrente "slow", dell'elogio alla lentezza, alla lentezza dei paesaggi, alla lentezza della loro fruizione, alla lentezza delle loro modificazioni. Le ferrovie così sono diventate in numerosi contesti europei un enorme patrimonio da ripensare anche nell'ottica di un'opportunità per il turismo che sia prima di tutto *slow e green* e che consenta di preservare il paesaggio ferroviario senza toni eccessivamente nostalgici.

<sup>7</sup> Gli sforzi si sono rivolti principalmente alla realizzazione di percorsi verdi a partire dalla trasformazione delle ferrovie abbandonate o chiuse al traffico. Un'iniziativa, particolarmente "condivisa", che si è sostanziata recentemente in una serie di linee guida (un vero e proprio decalogo), è la Giornata Nazionale delle Ferrovie Dimenticate sponsorizzata da Co.Mo.Do., al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica e gli Amministratori locali sul tema del recupero di questo importante patrimonio (<http://www.ferroviedimenticate.it/>).

Ad oggi i progetti di recupero che hanno dato i primi frutti hanno interessato in particolare la Sicilia, la cui giunta regionale ha approvato il disegno di legge "Interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica" (successivamente modificato con deliberazione n. 408 del 14 settembre 2005); il Piemonte che nel 2006 ha approvato la legge regionale per la "Conservazione e valorizzazione sociale delle linee e degli immobili ferroviari dismessi o inutilizzati"; la Sardegna, in cui il tracciato storico delle Ferrovie Complementari Sarde nel Parteolla è stato inserito nel Piano Paesaggistico Regionale come elemento di interesse paesaggistico. Questi i più significativi casi, ai quali si aggiungono altre buone pratiche di riuso non necessariamente legate alla

Si ha a che fare, in linea generale, con potenziali beni comuni la cui gestione collettiva potrebbe rappresentare un vantaggio a livello territoriale, tuttavia la difficoltà nell'individuare, in alcune circostanze, la proprietà della sede ferroviaria rende complicata la gestione del bene stesso.

Le ferrovie, infatti, sono un caso esemplare di titolarità pubblica o privata in merito sia all'attribuzione della loro gestione sia della proprietà dell'infrastruttura. Di molte linee, addirittura, ancora non è del tutto agevole capire chi ne sia l'effettivo proprietario, se Ferrovie dello Stato o concessionari vari. La situazione è a tal punto articolata che la stessa riorganizzazione dei tracciati non può avvenire, a meno della risoluzione del problema dell'acquisizione dei sedimi, che comporta ovviamente il riconoscimento della proprietà.

Si deve ammettere, sostanzialmente, che l'iter normativo che caratterizza le *utilities* dei trasporti e le aziende del trasporto ferroviario è piuttosto incerto, contraddittorio talvolta, e ciò ha una diretta conseguenza sulla *governance* e sulle scelte strategico-organizzative. La situazione si è accentuata con la messa in atto di politiche di privatizzazione e liberalizzazione che hanno influito anche sulla gestione della struttura ed erogazione dei servizi, determinando un regime di separazione. A ciò si aggiungano l'introduzione di «contratti di servizio nella gestione delle relazioni con gli enti locali e regionali, le fusioni, le acquisizioni e le *partnership* [...]»; tutti elementi che denotano quanto oggi sia cambiato il sistema organizzativo delle ferrovie regionali (Mercurio, Martinez e Pezzillo Iacono, 2011, p. 5).

Tuttavia, a monte del processo di trasformazione della gestione della rete ferroviaria in esercizio a scala regionale e locale, c'è appunto da considerare il procedimento normativo che regola le linee ferroviarie e le loro dismissioni a livello nazionale. In Italia, infatti, in cui sin dal principio la costruzione delle ferrovie è avvenuta sia per iniziativa pubblica sia per l'intervento di imprese private, si è creata una situazione – come si è fatto cenno – varia che riflette la difficoltà nell'individuazione del soggetto o dei soggetti proprietari del tracciato dismesso (Rovelli, Senes e Fumagalli, 2004). A fronte di una frammentazione dei diritti di proprietà, il quadro si complica anche a causa delle differenze normative che regolano i passaggi di proprietà dopo la dismissione della ferrovia (*ibidem*). Da una parte, ci sono le Ferrovie dello Stato che dal 2000 hanno subito un'ulteriore riorganizzazione, trasformandosi in Società del Gruppo (Ferrovie dello Stato Italiano), un gruppo industriale con un "capofila" rappresentato da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., cui fanno riferimento altre società; dall'altra parte «le ferrovie in concessione a

---

“mobilità dolce”, bensì alla fruizione turistica: valga tra tutti il già citato esempio della ferrovia Palazzolo sull'Oglio-Paratico Sarnico, sui cui binari viaggia il Treno Blu. Da non trascurare anche la linea dismessa Siena-Asciano-Monte Antico-Siena (nota come la ferrovia della Val d'Orcia). Altre ancora sono le esperienze di recupero e ripristino di tratti ferroviari, in alternativa alla mobilità su gomma, tra i quali gli esempi della ferrovia di Valle Seriana a Bergamo che, trasformata in moderna tramvia, giunge ad Albino; nonché quello della ferrovia Merano-Malles nella Val Venosta, il cui riutilizzo ha generato un nuovo intenso traffico ferroviario. Le proposte, in sostanza, si moltiplicano da nord a sud della penisola con finalità e usi diversi, ma la loro attuazione è nella maggioranza dei casi ancora lontana.

privati (o in gestione commissariale governativa), gestite da imprese private, seppure con sistemi di sovvenzione pubblica» (*ibid.*, p. 27).

Nonostante, però, il manifestarsi d'inevitabili effetti di *anticommons*, dovuti all'assenza di accentramento dei diritti di proprietà, la realtà italiana si presenta variegata: se in alcuni contesti regionali i tentativi di trasformazione delle linee chiuse al traffico sono impediti dalla mancanza di un coordinamento politico e amministrativo, determinando un allontanamento del bene dalle possibilità di gestione da parte delle comunità; in altri casi, una regia comune e una dinamicità nell'attivazione e applicazione di procedure legislative hanno innescato il processo trasformativo, favorendo così la partecipazione collettiva al suo godimento.

Pur nella consapevolezza che operare nel senso del superamento della "tragedia" degli *anticommons* sia fondamentale per la fruizione spontanea delle linee ferroviarie da parte della popolazione, la messa in opera di un'aggregazione esclusivamente volontaria di attori non istituzionali non può bastare a traghettare verso un processo gestionale e di progetto relativo all'intero territorio nazionale o regionale. In altre parole, seppure il consenso, la partecipazione e una forte spinta propulsiva dal basso siano fondamentali nell'identificazione ed esercizio dei beni "percepiti" come comuni, la loro riqualificazione, che può avviare un percorso di rigenerazione del territorio e uno sviluppo delle potenziali risorse territoriali, deve prevedere la messa in campo di energie provenienti da diversi attori del territorio. Si tratta di un insieme di azioni concertate fra vari soggetti pubblici e privati, nonché dell'attivazione di specifici strumenti. L'interazione tra più soggetti che agiscono su scale territoriali distinte, applicando una *governance* multi-livello, mette in moto un procedimento di negoziazione che può condurre a un sistema di regole condiviso, in ragione del quale riuscire a gestire in maniera partecipata le decisioni riguardanti le risorse sociali del territorio (Scarpelli, 2009).

Appare, cioè indispensabile costruire per il patrimonio ferroviario non utilizzato progetti integrati che «vedano il coinvolgimento di più attori pubblici (Regione, Province, Comuni, [Comunità montane] ecc.) e strumenti operativi di supporto, di competenza di ciascuno degli enti interessati, correlati dai necessari accordi di pianificazione e accordi di programma» e da una partecipazione negoziata (Venti, 2006, p. 13). In questa visione dovranno necessariamente essere messi a sistema tutti quegli elementi che contribuiscono a dare senso compiuto alla struttura ferroviaria nel suo insieme, per definire collegamenti lineari secondo una logica di mobilità dolce, ma anche trasversali in termini di riammagliamento del territorio, sanando le divisioni che le linee ferroviarie avevano creato<sup>8</sup>. Questi i presupposti necessari ma non sufficienti

---

<sup>8</sup> Il riferimento è al re-cupero delle linee ferroviarie, con l'obiettivo di creare una rete di itinerari che faccia leva sulle potenzialità del territorio, ma anche dell'insieme di beni che fanno della ferrovia un sistema integrato. Si pensi, ad esempio, al percorso di valorizzazione che le Ferrovie dello Stato hanno intrapreso per riqualificare le stazioni impresenziate, di cui, ad oggi,

affinché le ferrovie vengano riconosciute come potenziali risorse di sviluppo locale. Superato infatti il problema della concertazione, che ingenera certamente situazioni di stallo a livello organizzativo e di coordinamento, la risorsa “ferrovia” può tornare a rappresentare un bene comune a tutti gli effetti, solo nella misura in cui la sua gestione divenga un *asset* della collettività.

L’opportunità di una trasformazione delle ferrovie dismesse secondo le tipologie più differenziate appare, dunque, come una soluzione percorribile in grado di innescare processi volti alla rigenerazione dei luoghi e dei paesaggi (Magnaghi, 2010). È questa la via che andrebbe intrapresa sollecitando (come diverse comunità locali stanno facendo da anni) una stretta collaborazione tra le autorità regionali, locali e le popolazioni, per riscoprire la ragionevolezza dell’uso comune del “bene” e della tutela collettiva: «La ferrovia come valore comune, quindi, che torna alla cittadinanza sotto una nuova forma [...]», in virtù della quale coniugare il ritorno alla memoria con la qualità ambientale (Moretti, 2004, p. 8).

#### 4. *La Gestione partecipata. Una possibile via*

La ferrovia dismessa, superato il suo essere anticommon e tornata a nuova vita sotto forma ad esempio di greenway, al fine di non cadere nelle problematiche tipiche dei common, non potrà essere gestita da un’istituzione assoggettata al dominio del mercato, ma dovrà essere gestita direttamente dai consumatori primari dei suoi servizi. Questi ultimi dovranno determinare all’interno del loro territorio come, quando e dove produrre i servizi che da tale bene comune potrà essere derivato. Dovrà essere prevista una qualche forma di concessione o una modalità contrattuale di tipo enfiteutico, in modo da innescare un meccanismo di auto-controllo da parte della comunità e, al tempo stesso, di controllo da parte delle istituzioni.

Questo perché i beni comuni sono di proprietà di un’intera comunità territoriale che ne consuma i servizi resi; e poiché l’insieme dei fruitori dei beni comuni non dispone di autonomi meccanismi decisionali, l’esercizio del diritto di proprietà comune e la gestione dei beni cui la proprietà comune si riferisce devono essere delegati alla responsabilità di un “soggetto operante” che, *de jure* e *de facto*, li esercita in nome e per conto del delegante, in funzione della volontà di quest’ultimo.

Questa assunzione implica la necessità che il governo di tali beni (di proprietà comune) avvenga tramite operatori estranei alla sfera pubblica, assumendo, per esempio, la forma di una “cooperativa”, costituita da tutti i fruitori dei beni pubblici delle singole comunità in cui è scomposta territorialmente l’intera società civile di un dato sistema territoriale. Dal punto di vista della teoria economica, il soggetto operante agirà sulla base di un “contratto di agenzia”, dove la comunità concessionaria di particolari beni comuni sarà il “principale-delegante”, mentre il soggetto operante sarà il delegato.

---

su un totale di 1.900, circa 400 sono state destinate ad usi diversi: ad attività che prevedono l’attivazione di servizi a favore della cittadinanza.



Il governo e la gestione di risorse fondate sulla proprietà comune cooperativa sollevano però alcuni problemi (Meade, 1993). Il primo riguarda l'assunzione del rischio di gestione, in quanto non esiste la certezza che i comproprietari dei beni comuni siano disposti a preferire i consumi dei servizi garantiti dall'autogestione in luogo della sicurezza dei livelli di consumo garantiti dalla gestione dello Stato. Il secondo attiene invece la possibilità che i comproprietari tendano a tutelare solo la massimizzazione del risultato atteso dall'uso delle risorse comuni correnti e, dunque, a frenare il miglioramento delle stesse, nonostante siano proprio i miglioramenti dei beni comuni disponibili a concorrere a migliorare la soddisfazione degli stati di bisogno rispetto agli standard usuali. Il governo delle risorse di proprietà comune gestite in forma cooperativa potrebbe quindi essere caratterizzato da possibili conflitti latenti e interni all'insieme dei comproprietari che possono implicare un governo dei beni comuni ed un consumo dei loro servizi di natura subottimale. La cogestione diretta e decentrata dei comproprietari potrebbe infine non consentire di risolvere tutti i problemi di equità distributiva territoriale che eventualmente esistessero o insorgessero tra le diverse comunità.

La soluzione delle classi di problemi indicati da Meade richiedono quindi il ruolo attivo ed insostituibile di un'autorità centrale, quale potrebbe essere lo Stato o altra autorità pubblica che operi attraverso una forma di controllo democratico; ciò è vero soprattutto quando dovesse imporsi la necessità di azioni redistributive tra i territori dei livelli di consumo dei servizi di tali beni. A tal fine, la soluzione dei problemi distributivi non può essere disgiunta da un riordino dei diritti di proprietà (comune, pubblica e privata) da compiersi con un'adeguata transizione istituzionale (Heller, 1998), nel senso che, per valutare il percorso più conveniente del processo di transizione, occorre stabilire la congruità delle relazioni tra il *quadro istituzionale* ed i *comportamenti economici* di tutti gli operatori agenti nel sistema (Forubotn e Pejovic, 1972; Alpa e Bessone, 1980). L'efficienza economica correlata ad un processo di transizione dei sistemi sociali da un regime ad un altro richiede, infatti, che i diritti sulle risorse siano strutturati e collegati ad un "sistema di premi e sanzioni" idoneo a motivare tutti gli operatori a realizzare un uso delle risorse sostenibile, equo ed efficiente.

In questa direzione sembrano andare i quattro disegni di legge (ddl) "*per la tutela e la valorizzazione del patrimonio ferroviario in abbandono e la realizzazione di una rete di mobilità dolce*" ora in discussione alla VIII Commissione Ambiente della Camera dei deputati<sup>9</sup>. I ddl puntano infatti a realizzare una Rete Nazionale di Mobilità Dolce, che favorisca il turismo, il tempo libero, l'attività fisica delle persone e la salvaguardia dei beni territoriali diffusi, attraverso il recupero, la salvaguardia e la valorizzazione delle infrastrutture

---

<sup>9</sup> Dalla discussione alla Camera dei Deputati sulle quattro proposte di legge, effettuata il 26 settembre 2016, è emerso che i ddl saranno accorpati in un unico testo di legge che avrà come obiettivo ultimo il turismo e la sostenibilità.

dismesse o sottoutilizzate<sup>10</sup> attraverso il ricorso al partenariato pubblico-privato, a sponsorizzazioni da parte di aziende private e a lasciti ed erogazioni liberali e a soggetti senza fine di lucro.

Ciò che appare ancora mancare è però l'istituzionalizzazione delle procedure per governare le ferrovie dismesse senza il rischio di una loro possibile sovrautilizzazione o sottoutilizzazione.

In primis bisognerà impostare il recupero nel senso del ri-uso collettivo del bene, che può significare gettare nuova luce sui luoghi dell'attraversamento (Atzeni, 2012, p. 19), rivalorizzando percorsi memoriali, ristabilendo identità nuove che possano esprimere una continuità con il passato (Tarpino, 2012). Si tratterà di privilegiare «la relazione della dimensione culturale e naturale dei paesaggi, nel tentativo di costruire itinerari di “percorrenza dolce”» (Spagnoli, 2015, p. 49). Si devono prospettare quindi «nuove forme di sviluppo locale che possano vantare una progettualità sistemica, non limitata alla realizzazione di piste ciclabili, ma capace di investire aspetti più strutturali, mettendo in relazione i tanti elementi del territorio» in modo integrato (*ibidem*).

Per quanto riguarda la gestione di tali beni questa potrà essere resa operativa per iniziativa della comunità locale titolare della proprietà comune delle risorse in accordo con e sotto la tutela dello Stato, arbitro dell'azione redistributiva tra i diversi territori. Inoltre, la comunità dei consumatori potrà effettuare direttamente la scelta dell'operatore-delegato alla gestione dei beni comuni mediante ad esempio *un'asta pubblica* e selezionare tra gli operatori-delegati possibili quello offerente le migliori condizioni. Il costo di produzione dei servizi di tali beni potrà essere determinato, da un lato, dall'interazione tra le cooperative di comproprietari dei beni comuni territoriali e gli operatori-delegati addetti alla gestione di tali beni; dall'altro, dalla “pressione” esercitata su questi operatori-delegati dalle cooperative motivate ad indirizzare le loro scelte verso gli operatori-delegati esclusi dalle precedenti gare pubbliche d'appalto.

In questo quadro le tratte ferroviarie così recuperate potranno assumere la struttura di *semicommons* (Smith, 2000), di beni cioè che incorporano tutti i diritti di proprietà detenuti dalla popolazione locale, ma allo stesso tempo attribuiscono una serie di diritti a carattere pubblico ad altri soggetti (istituzioni pubbliche), incorporando quindi una combinazione di diritti differenti nella risorsa che possono essere ricondotti ai due regimi di proprietà e ingenerando economie di scala (Bertacchini, De Mot e Depoorter, 2009) capaci di stimolare una rigenerazione territoriale sostenibile, coesa e resiliente.

---

<sup>10</sup> Per realizzare tale Rete, i ddl prevedono che il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti stili un elenco delle ferrovie in disuso e definisca le linee guida di mobilità dolce. Successivamente le Regioni elaboreranno i programmi regionali di mobilità dolce e provvederanno al recupero, riqualificazione e valorizzazione dei percorsi individuati, promuovendo la partecipazione degli enti locali e dei cittadini. Si propone, inoltre, la diffusione della cultura della mobilità dolce nelle scuole, l'istituzione della 'Giornata nazionale della mobilità dolce' e il progetto 'Bicitalia', una rete nazionale di percorribilità ciclistica ad uso prevalentemente turistico costituita prevalentemente dalle 'Vie verdi', itinerari di particolare interesse ambientale e paesaggistico.

*Bibliografia*

- ALCHIAN A.A., DESMETZ H., "The Property Right Paradigm", in *The Journal of Economic History*, XXXIII, 1973, pp. 16-27.
- ALPA G., BESSONE M., *Potere dei privati e statuto della proprietà*, Padova, Cedam, I, 1980.
- ATZENI C., *Tra urbano e rurale*, Roma, Gangemi Editore, 2012.
- BERTACCHINI E., DE MOT J., DEPOORTER B., "Never Two without Three: Commons, Anticommons and Semicommons", in *Review of Law and Economics*, 5, 2009, pp. 163-174.
- BUCHANAN J.M., *L'economia pubblica: domanda e offerta di beni pubblici*, Milano, FrancoAngeli, 1969.
- CIVITARESE MATTEUCCI S., "Servizi sanitari, mercato e 'modello sociale europeo'", in *Working papers*, Pescara, Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi "G. d'Annunzio", 2008.
- COASE R.H., "The Problem of Social Cost", in *Journal of Law and Economics*, 3 (1), 1960, pp. 1-44.
- COCCOLI L., FICARELLI G., "The Tragedy of the Commons'. Guida a una lettura critica", in MARELLA M.R., 2012, pp. 60-68.
- CRISTOFOLI D., VALOTTI G., "Proprietà e corporate governance delle public utilities. Tra autonomia d'impresa e tutela dell'interesse pubblico", in *Economia&Management*, 4, 2007, pp. 75-96.
- DALLERA G., "La teoria economica oltre la tragedia dei beni comuni", in MARELLA M.R., 2012, pp. 88-105.
- DESMETZ H., "Toward a Theory of Property Rights", in *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, LVII, 1967, pp. 347-359.
- DONOLO C., "I beni comuni presi sul serio", in ARENA G., IAIONE C. (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci Editore, 2012, pp. 13-54.
- FORUBOTN E.G., PEJOVIC S., "Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature", in *Journal of Economic literature*, X, 1972, pp. 1137-1162.
- HARDIN G., "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162, 1968, 3859, pp. 1243-1248 (trad. it. di COCCOLI L., *La tragedia dei beni comuni*, in "Bollettino telematico di filosofia politica", dicembre 2009).
- HEAD J., *Public Goods and Public Welfare*, Durham, Duke University Press, 1974.
- HELLER M.A., "The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets", in *Harvard Law Review*, 111, 1998, 3, pp. 621-688.
- HELLER M.A., EISENBERG R.S., "Can Patents Deter Innovation? The Anticommons in Biomedical Research", in *Science*, 280, 1998, 5364, pp. 698-701.
- ISFORT, *Ferrovie, territorio e sistema di greenways*, Roma, 2004.
- MARCARINI A., BOTTINI M. (a cura di), *Ferrovie delle meraviglie. L'Italia dei binari dimenticati*, Venezia, CO.MO.DO, 2012.

- MAGNAGHI, *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2010.
- MARELLA M.R., *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, in MARELLA (2012), pp. 9-28.
- MARELLA M.R. (a cura), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, ombre corte, 2012.
- MEADE J., *Liberty, Equality and Efficiency*, Basingstoke, 1993.
- MERCURIO R., MARTINEZ M., PEZZILLO IACONO M. (a cura di), *Cambiamento e crisi delle ferrovie regionali in Italia. La difficile ricerca di un modello organizzativo per conciliare interessi pubblici e risorse private nel trasporto pubblico locale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011.
- MERCURIO L., *Governance, informazioni ed efficienza nel comparto della mobilità*, Milano, FrancoAngeli, 2012.
- MICHELMAN, F.I., "Ethics, Economics and the Law of Property", in PENNOCK J.R., CHAPMAN J.W. (eds), *Nomos XXIV: Ethics, Economics and the Law*, New York, NYU Press, 1982, pp. 3-40.
- MORETTI M., "La ferrovia: il cambiamento nel tempo del suo valore sociale ed ambientale", in ISFORT (2004), pp. 6-8.
- MUSGRAVE M.A., *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill, 1959.
- NIVARRA L., "Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e privato", in MARELLA (2012), pp. 70-87.
- OSTROM E., *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, Venezia, Marsilio, 2007, a cura di VETRITTO G., VELO F. (ed. orig. *Governing the commons*, Cambridge University Press, 1990).
- ROVELLI R., SENES G., FUMAGALLI N. (a cura di), *Ferrovie dismesse e greenways. Il recupero delle linee ferroviarie non utilizzate per la realizzazione di percorsi verdi*, Milano, Associazione Italiana Greenways, 2004.
- SAMUELSON P.A., *Analisi economica, ottimizzazione, benessere*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- SCARPELLI L., *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, Bologna, Pàtron, 2009.
- SMITH H.E., "Semicommon property rights and scattering in the open fields", in *Journal of Legal Studies*, 29, 2000, pp. 131-169.
- SPAGNOLI L., "I paesaggi tra natura e cultura. Un cambio di prospettiva per il governo del territorio", in DE VECCHIS G., SALVATORI F. (a cura di), *Geografia di un nuovo umanesimo*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 2015, pp. 39-54.
- TARPINO A., *Spaesati. Luoghi dell'Italia in abbandono tra memoria e futuro*, Torino, Einaudi, 2012.
- TOCCOLINI A., "Presentazione della ricerca condotta dall'Università di Milano sulle greenways", in ISFORT (2004), pp. 92-95.
- TORELLA F., COLTELLESE T. (a cura di), "Le stazioni impresenziate sulla rete ferroviaria italiana. Definire il fenomeno per individuare le opportunità", in *Politiche Economiche e Sociali, Rapporti di Service/2*, 1999, Ferrovie

dello Stato ([http://www.csigivreatorino.it/documenti/Stazioni-impresenziate\\_file.pdf](http://www.csigivreatorino.it/documenti/Stazioni-impresenziate_file.pdf)).

VENTI D., "Prefazione", in ARCA PETRUCCI M., UFFREDUZZI T. (a cura di), *Aree dismesse e sviluppo locale nella Provincia di Terni*, Terni, Provincia di Terni, Agenzia Umbria Ricerche, 2006.

### *The railways: reuse of anticommons for territorial regeneration*

The paper aim to reflect about the many Italian disused railways, which represent a common good in all respects, whose re-use could trigger a virtuous cycle of territorial regeneration. In some circumstances, however, because of indeterminacy of the regulatory framework characterizing the ownership and management of the Italian railway network, this *common* becomes an *anticommon*, generating a situation of under-utilization of the resource itself. Once passed organizational and coordination deadlocks, the “railroad” can represent a territorial regeneration factor, but only if its management will be an asset of the local community.

### *Les Chemins de fer: la réutilisation des anticommons pour la régénération territoriale*

L'objet de cet article est de mettre en lumière les chemins de fer italiens non-exploités qui représentent un bien commun (“Common”) et dont un nouvel usage pourrait entraîner un processus vertueux de requalification territoriale. Néanmoins, dans certaines circonstances, en raison du cadre réglementaire indéterminé caractérisant la propriété et la gestion du réseau ferré italien, ce “common” devient un “anti-common”, générant une sous-utilisation de la ressource elle-même. Une fois les situations de blocages administratifs surmontées, le ferroviaire peut représenter un facteur de régénération territoriale, seulement dans la mesure où sa gestion devient un atout pour la collectivité locale.