

Nicola Capone

# Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali

(doi: 10.1437/85476)

Politica del diritto (ISSN 0032-3063)

Fascicolo 4, dicembre 2016

**Ente di afferenza:**

*Università di Napoli Federico II (unina)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# DEL DIRITTO D'USO CIVICO E COLLETTIVO DEI BENI DESTINATI AL GODIMENTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Nicola Capone\*

Alla comunità delle lavoratrici e dei lavoratori  
dell'arte, della cultura e dello spettacolo  
dell'ex Asilo Filangieri di Napoli.

**The right of civic and collective use of goods pertaining to the enjoyment of fundamental rights.** My thesis is that local authorities and the State are to be considered exponential bodies of a particular community. Meaning that the law residually may confer to them the care of the interests of the entire community. Thus a new concept of space emerges: the space of the *enjoyment of life*, instead of the space of the *government of lives*.

The demonstration is based on three juridical concepts. *The first*: the constitutionalisation of private and public property. The Italian Constitution prescribes that private property is limited and functionalised (social function). Public property is the space and the natural means for the exercise of basic freedoms. *The second*: the theory of the commons or the reform of the Civil Code relating to public goods. A ministerial commission (Commissione Rodotà) declared that common goods «express functional utility for the exercise of fundamental rights and for the free development of the individual and are shaped on the principle of intergenerational safeguarding of their *utilitates*». *The third*: the collective rights. These are goods, public or private, subject to collective rights of use and enjoyment. The best-known legal form of collective right are the *Civic Uses* and the *Right to Public Use*. On these theoretical assumptions on March 2, 2012 in Naples a community of artists and cultural workers is practicing the civic use of a public building translating it into a new administrative practice through the elaboration of the «Declaration of civic and collective urban use».

**Keywords:** Constitution, Property, Common Goods, Collective Rights, Civic Uses.

### 1. Dalla società del risparmio alla società del debito

La cosiddetta crisi economica che attraversa da circa un decennio le società occidentali appare ormai strutturale al sistema neoliberista, al punto da presentarsi come un nuovo modo di

\* Docente di storia e filosofia e dottorando in Filosofia del diritto presso l'Università degli studi di Salerno – Laboratorio H. Kelsen, nicola.capone@istruzione.it.

produzione della ricchezza. Il capitalismo finanziario, infatti, ovvero il capitalismo nella sua forma attuale, sembra aver abbandonato i luoghi classici della produzione (la fabbrica, le miniere, la terra, ecc.) per spostarsi nello spazio astratto della speculazione finanziaria, dando luogo a quella che viene definita una *economia fondata sul debito*<sup>1</sup>. Un sistema che arriva finanche a trasformare gli Stati in debitori insolventi. Gli intermediari di questo modello economico restano gli istituti bancari che da *banche di deposito* si sono trasformati agli inizi degli anni '90 in *banche di investimento*<sup>2</sup>. Il sistema bancario, con il suo correlato di istituzioni internazionali, in cambio di un nuovo prestito da assegnare ad uno Stato, impone riforme radicali delle Costituzioni e del mercato interno del lavoro. Il capitale finanziario non astrae solo la forza-lavoro, alienandola nella merce feticizzata, ma spinge interi popoli ad alienare le proprie risorse, i propri servizi, i propri spazi comuni. Il risultato è un impoverimento generalizzato che riduce milioni di persone un'immensa massa di riserva che alimenta la riproduzione e l'accrescimento esponenziale del capitale. In questa dinamica economica la crisi non è un inconveniente imprevisto ma parte integrante del processo.

Quella di fronte a cui ci troviamo oggi è una generale radicalizzazione del neoliberalismo, che proprio nella crisi trova la sua fonte di legittimazione. Il bisogno di stabilità come antidoto alla crisi rappresenta il principale strumento e il principale argomento di disciplinamento in atto. In altre parole «la crise c'est un mode de conservation de l'ancien, sans doute, mais transformé en un présent éternisé». Il neoliberalismo si presenta, così, come «une rationalité politique globale, une logique normative qui concerne tous les aspects de la société, toutes les dimensions de la vie»<sup>3</sup>. Tagli dei salari, precarizzazione del lavoro non sono proposti come provvedimenti mossi da una determinata visione politica, ma dall'imparzialità e dalla neutralità della *tecnica* per arginare la crisi<sup>4</sup>. Questa, in tal modo, costituisce di fatto la legittima-

<sup>1</sup> L. Gallino, *Con i soldi degli altri. Il capitalismo per procura contro l'economia*, Torino, Einaudi, 2009, p. 90.

<sup>2</sup> Cfr. L. Gallino, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2013.

<sup>3</sup> C. Laval, *Comment le néolibéralisme s'est radicalisé avec la crise*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, 2016.

<sup>4</sup> G. Zagrebelsky, *Moscacieca*, Bari-Roma, Laterza, 2015, p. 13.

zione per i provvedimenti *tecnici* volti a combatterla, ma che in realtà non fanno che perpetuare la crisi in una sorta di «spirale infernale»<sup>5</sup>. Una spirale che sembra portare verso una progressiva «uscita dalla democrazia»<sup>6</sup>.

Una de-democratizzazione che non comporta necessariamente una de-stattizzazione. A differenza dell'anarcoliberismo che prospetta la liquidazione gli Stati<sup>7</sup> il neoliberismo mira a modificarne la struttura<sup>8</sup> in modo da trasformarli in propri dispositivi disciplinanti, suggerendo aggiustamenti della forma di governo che portano a una concentrazione dei poteri nei governi a scapito dei Parlamenti e impadronendosi delle istituzioni finanziarie<sup>9</sup>.

Il modello con cui ci confrontiamo oggi, dunque, è quello di un'ideologia neoliberista che funzionalizza la normazione statale alla garanzia del suo pieno dispiegamento, senza interferenze politiche. «In questa prospettiva, le istituzioni pubbliche devono essere esse stesse sottoposte al regime della concorrenza che sono chiamate a garantire, per realizzare una società integralmente di diritto privato, che non ammette deroghe al primato del mercato, neppure in nome degli obiettivi politici di natura collettiva, quali quelli definiti dallo Stato costituzionale, se ancora *preso sul serio*»<sup>10</sup>.

Questo nuovo modo di produzione della ricchezza, tra l'altro, dà luogo a quella che è stata definita una forma di *accumulazione inedita e terminale*<sup>11</sup>. Inedita perché se il capitale che diede inizio alla prima rivoluzione industriale si formò in tre secoli di colonialismo, saccheggiando interi continenti della loro forza-lavoro e delle loro materie prime, oggi l'accumulo di capitale avviene indebitando gli Stati, i quali, per ripagare il debito e gli interessi che esso genera, privatizzano i servizi pubblici essenziali e svendono il loro patrimonio storico-artistico e naturale.

<sup>5</sup> C. Laval, *Comment le néolibéralisme s'est radicalisé avec la crise*, cit.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Cfr. Murray N. Rothbard, *L'etica della libertà*, trad. it. a cura di Luigi Marco Bassani, Macerata, Liberilibri, 2000.

<sup>8</sup> Cfr. M. Friedman, *Capitalismo e libertà* (1962), trad. it. David Perazzoni, con prefazione di Antonio Martino, Torino, IBL Libri, 2010; F. von Hayek, *La società libera* (1960), trad. it. di Marcella Bianchi di Lavagna Malagodi, con prefazione di Lorenzo Infantino, scritti di Sergio Ricossa, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

<sup>9</sup> Cfr. P. Maddalena, *Gli inganni della finanza. Come svelarli, come difendersene*, Roma, Donzelli, 2016.

<sup>10</sup> G. Preterossi, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2015, p. 18.

<sup>11</sup> Cfr. G. De Marzo, *Buen vivir. Per una nuova democrazia della Terra*, Roma, Eddiesse, 2011.

A rendere *terminale* questa forma inedita di accumulazione è la capacità di questo modello di sviluppo di esporre il pianeta al pericolo di un collasso ecologico di tipo irreversibile<sup>12</sup>. L'attuale crisi climatica, ad esempio, di cui si è discusso a Parigi a dicembre 2015, è la prova tangibile di questo stato di cose<sup>13</sup>.

La contraddizione tra valore di scambio e valore d'uso, che nel modo di produzione precedente al capitalismo finanziario riguardava esclusivamente le merci, viene così estesa a tutto lo spazio circostante.

Oggi il territorio nazionale e i suoi beni sono *messi sul mercato* e in larga misura devono essere *messi a reddito* per contribuire al risanamento del debito. Di un bene non conta il suo uso possibile quanto piuttosto il suo valore economico; in tal modo, l'intero territorio degli Stati rischia di essere lottizzato e il ricco patrimonio pubblico costituito da palazzi storici, ville, giardini, sedi universitarie, ospedali, isole, spiagge, montagne, cave, corsi d'acqua, miniere, boschi, ecc. espropriato in nome della cosiddetta crisi economica, mentre in realtà esso è trasformato in merce, la più preziosa per il nuovo modo di produzione capitalistico che trasferisce beni e interi territori nello spazio astratto del capitale.

A livello internazionale, gigantesche estensioni di territorio diventano proprietà di multinazionali, soggetti paragonabili a degli Stati che, anziché essere fondati sulle Costituzioni, si reggono su accordi commerciali ed economici che hanno la forza di condizionare finanche trattati internazionali fra Paesi sovrani. È il caso del previsto *Transatlantic trade and investment partnership* (TTIP), il trattato di libero scambio che vede protagonisti Stati Uniti d'America e Unione europea per la creazione di una *free zone* di merci e servizi, che riguarderebbero interi settori economici, quali la sicurezza e la sanità, i servizi pubblici, l'agricoltura, la proprietà intellettuale, l'energia e le materie prime, e che secondo il premio Nobel per l'economia Joseph Stiglitz «rappresenta la presa del potere segreta delle multinazionali»<sup>14</sup>. Nel TTIP, infatti,

<sup>12</sup> Cfr. P.P. Poggio, *La crisi ecologica: origini, rimozioni, significati*, Milano, Jaca Book, 2003.

<sup>13</sup> Cfr. N. Haeringer, M. Combes, J. Planche, C. Bonneuil, *Crime climatique Stop!*, Paris, Édition du Seuil, 2015.

<sup>14</sup> J. Stiglitz, *La presa di potere segreta delle società*, in *project-syndicate.org* del 13 maggio 2015.

è prevista la possibilità di istituire tribunali internazionali presso cui le *corporations* potranno rivolgersi per citare in giudizio quegli Stati che, per esigenze politiche interne, dovessero operare azioni in contrasto con gli interessi precedentemente pattuiti con esse.

In Italia questo processo è in corso dall'inizio degli anni '90 dello scorso secolo, da quando, cioè, prima si è riformato il sistema bancario, riducendo le banche di deposito in succursali delle borse valori, e poi si sono finanziarizzati gli stessi risparmi degli italiani, trasformando la Cassa depositi e prestiti in una società per azioni<sup>15</sup>. Per quanto riguarda il patrimonio collettivo, numerose sono state le riforme che hanno permesso l'alienazione di beni e servizi pubblici, inaugurando una stagione di privatizzazioni che non ha avuto ancora termine e che anzi, ad ogni legislatura, si fa sempre più malsana<sup>16</sup>. L'istituzione dell'Agencia del demanio s.p.a., la legge sul cosiddetto *federalismo demaniale* e quella denominata *Sblocca Italia* mettono in discussione la sovranità della Repubblica italiana e gli stessi presupposti della vita democratica, alienando un patrimonio, quello pubblico, che dalla Costituzione è funzionalizzato all'incremento e al rafforzamento del regime democratico.

Di fronte a questa crisi politica sono possibili due tipi di risposte: quella neoautoritaria e quella democratico-partecipativa. La prima è rappresentata dalla semplificazione verticale del comando. La seconda consiste nel recepire le istanze partecipative che vengono dalla società, collegando da «domanda di democrazia» alle possibilità contenute, e talvolta rimaste inesprese, nell'ordinamento costituzionale<sup>17</sup>.

Perché tali istanze si traducano in prassi politica, la democrazia ha bisogno di mezzi, di beni e di ricchezze pubbliche che vanno considerati come *beni-in-comune*. Questi rappresentano la sostanza e la riserva della vita sociale democratica. Senza beni in comune non può esserci nemmeno vita in comune. Questo è un presupposto teorico e politico fondante della teoria moderna dello Stato, che purtroppo la civiltà borghese ha volutamente rimosso. «Oltre la sovranità – scrive Jean Bodin – a formare lo

<sup>15</sup> Cfr. E. Barucci, F. Pierobon, *Le privatizzazioni in Italia*, Roma, Carocci, 2007.

<sup>16</sup> Cfr. T. Montanari, *Privati del Patrimonio*, Torino, Einaudi, 2015; G. Morbidelli (a cura di), *La cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Torino, Giappichelli, 2004; S. Settis, *Italia S.p.a. L'Assalto del patrimonio culturale*, Torino, Einaudi, 2002.

<sup>17</sup> G. Preterossi, *Ciò che resta della democrazia*, cit., 2015, p. 14.

Stato concorre anche necessariamente qualcos'altro di comune e di pubblico: il patrimonio comune, il tesoro pubblico, lo spazio di territorio occupato dalla città, le strade, le mura, le piazze, i templi, i mercati, gli usi, le leggi, le consuetudini, la giustizia, i premi, le pene, e tutte le altre cose del genere, comuni o pubbliche o di ambo i tipi; senza niente di pubblico, insomma, non può esservi Stato»<sup>18</sup>.

L'ipotesi di studio che qui si avanza parte proprio da questo presupposto teorico e politico: occorre ricreare il mondo delle *cose-in-comune* attraverso la piena ed effettiva costituzionalizzazione della nozione di proprietà, che funzionalizza i beni alla soddisfazione dei diritti fondamentali della persona in un'ottica di solidarietà sociale. Questa *produzione di mondo* può essere avviata mediante la riattivazione della categoria dei diritti collettivi che trova negli usi collettivi di determinati beni, da parte di comunità di abitanti, il suo contenuto pratico.

Questo modello potrebbe rappresentare un dispositivo grazie al quale liberare l'energia politica maturata nell'ultimo quindicennio nei processi di contro-democrazia<sup>19</sup>, vivi soprattutto nella contestazione ecologica e nel movimento per i beni comuni; far sì che si concretizzi un movimento di *risalita in generalità* che riempia, riformandolo, lo spazio dei corpi intermedi svuotato di contenuto dalla crisi dei partiti. In questo modello l'immanenza della lotta politica e i tentativi di costruzione di una nuova *trascendenza politica* si implicano ricorsivamente e determinano la dialettica interna di un tipo di razionalità opposta a quella neoliberalista, per cui ad essere messo al centro dei rapporti sociali non è più il valore di scambio (economico) dei beni ma il loro valore d'uso, la loro utilità sociale.

Parte delle istanze contenute nel *movimento dei beni comuni* – di cui il Teatro Valle a Roma e l'ex Asilo Filangieri a Napoli sono forse i casi più noti – potrebbero essere recepite mediante l'attivazione degli usi collettivi che, oltre a essere funzionali all'esercizio dei diritti, incrementerebbero il regime democratico-partecipativo rivitalizzando in tal modo lo spirito democratico e sociale degli

<sup>18</sup> J. Bodin, *Les six livres de la République. Un abrégé du texte de l'édition de Paris de 1583*, édition et présentation de Gérard Mairet, Paris, Le livre de poche, 1993, p. 51.

<sup>19</sup> Cfr. P. Rosanvallon, *Controdemocrazia*, trad. it. di A. Bresolin, Roma, Castelvecchi, 2012.

Stati costituzionali. In queste pagine proveremo a motivare una tale affermazione.

## 2. La costituzionalizzazione della proprietà. Costruzione della nozione di proprietà pubblica e ripensamento della proprietà privata

Nella Costituzione italiana questo *qualcosa* di comune e di pubblico è istituito dal secondo comma dell'art. 9, che «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», e dal primo comma dell'art. 42, il quale stabilisce che la proprietà può essere «pubblica o privata». Su entrambi questi enunciati è gravata, e pesa tuttora, una interpretazione riduzionistica che, da una parte, restringe la nozione di paesaggio e di patrimonio storico al dato eccezionale, alla straordinarietà del *reperto* e della *riserva*, sradicando il patrimonio storico-artistico dal tessuto paesaggistico e territoriale; dall'altra, applica alla categoria di proprietà pubblica lo schema di appartenenza tipico della proprietà privata, considerando esclusivamente il regime di titolarità dei beni, il loro profilo soggettivo, senza alcuna considerazione per la diversa funzione che essi sono tenuti a svolgere proprio in virtù della loro appartenenza, costringendo le cose nel recinto privato di chi le detiene. Le implicazioni di questo approccio interpretativo sono molteplici. Qui, ai fini del presente studio, ci limiteremo a segnalarne alcune relative al primo comma dell'art. 42 e segnatamente quelle riguardanti la nozione di proprietà pubblica.

Per molto tempo l'enunciato costituzionale in questione, da una parte cospicua degli interpreti e dalla maggior parte dei legislatori, è stato inteso riduttivamente in modo letterale, dando ad esso un valore descrittivo. Secondo questa impostazione l'espressione *proprietà pubblica*, coerentemente con un'impostazione privatistica, è introdotta solamente per spiegare la natura (o la struttura) dei poteri dominicali sui beni dello Stato. Lo schema di appartenenza tipico della proprietà privata, infatti, assicura: a) pieni poteri sulla cosa, di cui si può disporre in ogni modo; b) diritto allo *ius excludendi alios*, con esclusione di chiunque altro dal godimento e dalla disposizione della cosa; c) appartenenza dei frutti della cosa.



Si dava, così, conto meramente dell'aspetto soggettivo della proprietà, distinguendo i beni in base ai soggetti a cui essi appartengono, riducendo la loro funzione all'essere nella piena disponibilità del titolare che ne può così disporre arbitrariamente. In questa prospettiva il legislatore costituzionale pare non aggiungere nulla di nuovo alla tassonomia già presente nel Codice civile, lasciando in tal modo la nozione di *proprietà pubblica* «carica di oscurità e di riserve»<sup>20</sup>. Il proprietario pubblico e quello privato non paiono distinguersi per quel che riguarda il rapporto che essi intrattengono con i beni. Lo Stato appare come un *proprietario in grande*, che dispone dei beni pubblici nello stesso modo in cui un privato gode della sua proprietà.

In realtà, l'applicazione dello schema di appartenenza tipico del dominio privato per definire la nozione di proprietà pubblica non è sufficiente. Esso, infatti, ha una funzione semplificativa e rappresenta una mera soluzione tecnica. Il fatto che «i beni pubblici sono in *proprietà* dei pubblici poteri (come soggetti giuridici), *appartengono* a loro, non è un'esigenza (logica o costituzionale), ma solo una scelta positiva dell'ordinamento»<sup>21</sup>, dato che lo schema proprietario, negli attuali ordinamenti, è quello che meglio garantisce i beni e i soggetti a cui essi appartengono.

L'uso dello schema proprietario, in altre parole, è un espediente tecnico utile al costituente per riconoscere in Costituzione accanto alla proprietà privata un altro tipo di proprietà, quella pubblica per l'appunto. A riprova di ciò è il fatto che la nozione di proprietà pubblica già nel Codice civile è costruita facendo eccezione, ovvero, *derogando* allo schema proprietario, proprio perché esso risultava insufficiente a spiegare la natura e la struttura del nuovo tipo di proprietà.

Nel nostro ordinamento conosciamo tre forme di deroga: la *riserva*, la *destinazione pubblica*, i *diritti collettivi*. Queste a loro volta danno luogo a tre tipi di proprietà pubblica: i beni *demaniali* dello Stato, i beni *patrimonio* dello Stato, i beni *collettivi*. Per seguire meglio l'ordine del ragionamento ci soffermeremo momentaneamente e brevemente sui due primi ordini di deroga.

<sup>20</sup> M.S. Giannini, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, II, 4-5, ottobre, 1971, p. 451.

<sup>21</sup> V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, CEDAM, 1983, p. 32.

I beni appartenenti al demanio dello Stato sono evidentemente costruiti in *deroga* al diritto comune. Difatti, una delle più importanti conseguenze di questa *messa in deroga* è che questi beni – che sono di regola quasi sempre beni immobili (c.c., art. 822) – grazie alla loro appartenenza al regime pubblicistico sono in dominio *riservato* dello Stato e dunque sottratti alla maggior parte delle norme che regolano il diritto di proprietà privata ma, soprattutto, grazie a questo dispositivo tecnico-concettuale sono detti inalienabili e imprescrittibili, e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi amministrative (c.c., artt. 823, 1145). Ciò vuol dire che lo Stato non può farne ciò che vuole.

Anche i beni patrimoniali, che sembrano oggetto di una forma di dominio che sostanzialmente pare non differire molto da quella che i privati esercitano sulle loro cose – potendo, ad esempio, la pubblica amministrazione mettere a reddito o addirittura alienare il proprio patrimonio – a guardar bene fanno eccezione, vanno in *deroga*, al diritto comune. Essi, infatti, pur essendo soggetti a tutte le norme stabilite dal Codice civile per la proprietà privata (c.c., artt. 826, 830) – salvo le disposizioni prescritte nei loro confronti dalle leggi amministrative, in particolare da quelle sui lavori pubblici e sulla contabilità generale dello Stato – sono vincolati alla nozione di *destinazione pubblica*. I beni del patrimonio, in sostanza, sono da intendersi come beni che devono servire una utilità pubblica. Alcuni di essi hanno carattere di utilità pubblica immediata, in quanto destinati a pubblici servizi o al loro uso pubblico (in questa tipologia rientrano: gli edifici sedi di uffici pubblici, scuole, ospedali, musei, foreste, boschi, giardini, cimiteri, miniere, ecc.). Altri, invece, hanno un'utilità puramente strumentale, cioè indiretta, in quanto servono a produrre un reddito, un'entrata allo Stato o ad altro ente proprietario (come ad esempio edifici e terreni dati in affitto, capitali investiti in titoli di credito). I beni di utilità immediata sono detti *indisponibili*, quelli puramente strumentali sono dichiarati *disponibili*. Va qui specificato che con la nozione di indisponibilità dei beni non bisogna intendere la loro inalienabilità quanto piuttosto il loro essere in ogni caso vincolati alla destinazione pubblica.

Da queste prime considerazioni occorre mettere in evidenza che, innanzitutto, la proprietà privata non è più l'unica forma

di proprietà esistente nell'ordinamento, e perciò la sola ad essere suscettibile di tutela; in secondo luogo, che attraverso le prime due forme di deroga, la *riserva* e la *destinazione pubblica*, viene messo in risalto il valore d'uso dei beni pubblici, distinguendoli, così, da quelli privati, caratterizzati dal loro valore di scambio; infine, emerge il fatto che con la costruzione giuridica e concettuale della fattispecie della proprietà pubblica viene a evidenziarsi il legame inscindibile tra la titolarità del bene e la destinazione d'uso del medesimo, «atteso che l'appartenenza è di per sé un vincolo di destinazione»<sup>22</sup>. A quest'ultimo elemento va aggiunto un particolare di non poco valore e cioè che la presenza della proprietà pubblica nell'ordinamento giuridico influisce sullo stesso regime privatistico, imponendo ai beni appartenenti ai privati una parziale disciplina di diritto pubblico, come nel caso, ad esempio, relativo agli espropri per pubblica utilità.

Dunque, dall'insufficienza dello schema di appartenenza tipico della proprietà privata a spiegare la struttura della proprietà pubblica emerge un nuovo tipo di proprietà. Questo può spiegarsi e giustificarsi con un principio che è agli antipodi rispetto alla proprietà privata: il rapporto inscindibile, presente nella proprietà pubblica, tra *appartenenza* e *vincolo di destinazione*. Un nuovo principio che si presenta come un potente dispositivo concettuale grazie al quale nei regimi costituzionali è possibile costituzionalizzare l'intera disciplina proprietaria.

L'impianto costituzionale, infatti, a partire dal legame istituito tra titolarità e funzione del bene, dopo aver definito il *regime del bene* (la *proprietà è pubblica o privata*, art. 42 comma 1), a proposito della proprietà privata, ricadente apparentemente sul piano esclusivo dell'*avere*, ne indica i limiti nel rispetto della *funzione sociale* che, come scrive Massimo Saverio Giannini, è uno degli enunciati «più interessanti che si trovino nelle costituzioni del nostro tempo, ed una delle poche cose originali della nostra costituzione»<sup>23</sup>. La tutela giuridica della proprietà privata, costituzionalmente, è dunque *condizionata* al perseguimento della funzione sociale, cioè di fini di utilità sociale per tutta la collettività.

<sup>22</sup> M. Esposito, *Beni, proprietà e diritti reali*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Mario Bessone, Torino, Giappichelli, VII, 2008, Tomo I.2, p. 57.

<sup>23</sup> M.S. Giannini, *Basi costituzionali della proprietà privata*, cit., p. 471.

Va ricordato, inoltre, che la presenza della proprietà pubblica nella nostra Costituzione è coordinata alla realizzazione di una molteplicità di fini costituzionalmente rilevanti, e che è proprio da questa stringente relazione fra titolarità e funzione, tra questo speciale *avere* e questo speciale *essere*, che si *funzionalizza* l'intera disciplina della proprietà, rendendo *inattuale*<sup>24</sup> qualsiasi concezione riduzionistica appiattita sullo schema di appartenenza tipico del dominio privato. Senza il riconoscimento costituzionale della proprietà pubblica e il collegamento di questa ai fini costituzionali, quali ad esempio quello di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3 Cost.), non sarebbe stato possibile *relativizzare* la proprietà privata<sup>25</sup>, la quale è giuridicamente tutelata in quanto *condizionata* al perseguimento della funzione sociale, cioè di fini di utilità sociale per tutto il popolo.

I beni pubblici, in quanto luogo e strumento di esercizio di numerose libertà fondamentali, costituzionalmente garantite, sovra-determinano quelli privati e permettono la costituzionalizzazione dell'intera disciplina della proprietà, consentendo di riportare alla sua funzione strumentale lo schema di appartenenza tipico del dominio privato, senza scindere il legame tra la titolarità del bene e la sua destinazione<sup>26</sup>.

Da quanto detto, dunque, pur criticando l'applicazione dello schema di appartenenza tipico della proprietà privata alla nozione di proprietà pubblica, perché foriero di enormi fraintendimenti circa i beni pubblici – considerati per questo beni ad uso esclusivo dello Stato e degli altri enti pubblici territoriali – non è possibile dismetterlo, cioè non è possibile eludere il tema della titolarità dei beni. Infatti, se è vero che nel dismetterlo verrebbe a divenire immediatamente centrale il profilo della destinazione del bene, resterebbe tuttavia aperta la questione di giustificare concettualmente e giuridicamente la funzione che i beni sarebbero

<sup>24</sup> Cfr. A. Baldassarre, *Proprietà I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXIV, Treccani, 1991.

<sup>25</sup> S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma, Laterza, 2012, p. 121.

<sup>26</sup> M. Esposito, *Beni, proprietà e diritti reali*, cit., p. 57.

tenuti a svolgere. Chi e cosa determinerebbe la loro funzione? Il legislatore oppure la natura stessa del bene? E chi deciderebbe della legittimazione del primo e delle qualità intrinseche ai beni stessi?

Spezzando il nesso tra titolarità e destinazione d'uso, tutta la proprietà pubblica sarebbe sottoposta ad uno statuto prossimo a quello patrimoniale privatistico: «una sorta di proprietà privata, corretta da un regime vincolistico amministrativo, simile, *grosso modo*, a quel che contraddistingue la categoria dei beni privati di interesse pubblico, individuata da Aldo M. Sandulli negli anni '50 del secolo scorso<sup>27</sup> e non a caso richiamata con intensa frequenza negli scritti più recenti in materia di beni pubblici»<sup>28</sup>. In base a una tale ipotesi di separazione, il bene pubblico potrebbe addirittura «fuoriuscire dalla proprietà pubblica o comunque divenire oggetto di diritti di carattere patrimoniale in capo a soggetti terzi»<sup>29</sup>.

Lasciare persistere l'antinomia tra titolarità del bene e destinazione d'uso – prodotta sia dall'applicazione riduzionistica dello schema di appartenenza tipico del dominio privato alla nozione di proprietà pubblica sia dalla sua dismissione – metterebbe in evidenza, tra l'altro, un paradosso: vale a dire, la mancata istituzione di un nesso di corrispondenza tra beni pubblici e diritti costituzionali<sup>30</sup>. Questo paradosso, per inciso, fa emergere la contraddizione di fondo del nostro ordinamento: quella esistente tra le disposizioni relative alla *proprietà* (pubblica e privata) presenti nel Codice civile che considera esclusivamente il *regime di un bene* – dando rilevanza al piano dell'*avere* anziché a quello dell'*essere*, separando così la forma dal contenuto – e le finalità indicate sullo stesso tema dalla Costituzione, alla cui luce andrebbe riletto il Codice civile stesso.

Contraddizione messa in evidenza dalla Corte di Cassazione che, in tema di individuazione dei beni pubblici o demaniali,

<sup>27</sup> A.M. Sandulli, *Scritti giuridici, IV – Diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1990, p. 69.

<sup>28</sup> M. Esposito, *Beni, proprietà e diritti reali*, cit., p. 12.

<sup>29</sup> V. Cerulli Irelli, *Utilizzazione economia e fruizione collettiva dei beni*, in *Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo*, Annuario 2003 – *Titolarità e regolazione dei beni. La dirigenza nel pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 16.

<sup>30</sup> Y. Gaudement, *Libertés publiques et domaine public*, in *Libertés. Mélanges Jacques Robert*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 125.

sentenzia l'impossibilità di «limitarsi all'esame della sola normativa codicistica del '42, risultando indispensabile integrare la stessa con le varie fonti dell'ordinamento e specificamente con le (successive) norme costituzionali» (Sent. Corte di Cassazione sez. unite 3813/2011)<sup>31</sup>.

In questa prospettiva, diventa attuale quanto scriveva Massimo Saverio Giannini già nel 1971, il quale riteneva che l'enunciato *la proprietà è pubblica o privata* non ha un valore meramente precettivo ma ha piuttosto «un valore politico polemico, nei confronti di quelle concezioni secondo le quali la proprietà per eccellenza sarebbe la proprietà privata (...). Quanto al contenuto da dare alla proprietà pubblica si deve intendere che il legislatore costituente abbia rinviato al legislatore ordinario, il quale potrebbe perciò introdurre o regolare in diversi modi la proprietà pubblica medesima: come proprietà collettiva dell'intera collettività statale o di collettività minori, come proprietà collettiva amministrata dallo Stato o da altri enti pubblici, come proprietà amministrata da un ente pubblico ma destinata ad essere utilizzata da imprenditori controllati, come proprietà di un ente pubblico utilizzata da questo per fini suoi propri (magari manifestazioni dirette della sovranità, se l'ente pubblico è lo Stato). In una parola sarebbero possibili i modi più vari di organizzazione e di regolazione della proprietà pubblica, se e in quanto, secondo l'interpretazione che qui si suggerisce, non la si riduca ai significati marginali di diritto sui beni demaniali o di diritto di proprietà di enti pubblici»<sup>32</sup>.

Conviene, allora, mettere a critica le letture riduzionistiche della norma costituzionale in questione, evidenziando la natura

<sup>31</sup> Per un orientamento generale sul paradigma costituzionale si vedano: G. Azzariti, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari, Laterza, 2010; Id., *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013; R. Bellamy, *Political Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; E.W. Böckenförde, *La democrazia come principio costituzionale*, in Id., *Stato, costituzione, democrazia*, ed. it. a cura di O. Brino e M. Nicoletti, Milano, Giuffrè, 2006; G. Bongiovanni, *Costituzionalismo e teoria del diritto*, Bari-Roma, Laterza, 2005; L. Ferrajoli, *Principia iuris*, vol. 2: *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2007; Id., *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politici*, Roma-Bari, Laterza, 2013; Id., *Democrazia costituzionale*, in *Revus. Journal for constitutional theory and philosophy of law*, 18, 2012 (in <https://revus.revues.org/2291#abstract>); M. Fioravanti, *Costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2009; M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 17 luglio 2016.

<sup>32</sup> M.S. Giannini, *Basi costituzionali della proprietà privata*, cit., pp. 452-453.

strumentale dell'uso dello schema proprietario. A partire da ciò occorre considerare i beni pubblici e privati, proprio per la loro appartenenza ad un ordinamento di tipo costituzionale, come utilità tese a realizzare le finalità del dettato costituzionale che ha come principio intrinseco il libero sviluppo della persona umana.

Questo schema concettuale permetterebbe di porre un limite alla discrezionalità del potere del legislatore, il quale è vincolato alla destinazione pubblica di determinati beni proprio in virtù del loro statuto di appartenenza (fermo restando, che il dettato costituzionale rinvia al legislatore per la definizione dei diversi modi in cui è possibile declinare il contenuto di questa speciale destinazione).

Non va dimenticato, inoltre, che il fine palese dei costituenti nell'elaborare gli articoli relativi alla proprietà privata fu proprio quella di *assicurarne la funzione sociale* rendendola, pertanto, *accessibile a tutti* (art. 42, comma 2), onde evitare fenomeni monopolistici. Pertanto, ai fini del nostro studio, può essere utile ricordare che fu proprio la «lotta ad oltranza contro il privilegio» a far convergere comunisti, socialisti e liberali. Togliatti, nella seduta del 16 ottobre 1946 della *Prima sottocommissione*, in qualità di relatore, argomentando sui *principi dei rapporti sociali ed economici*, sostenne che la lotta da condurre non era diretta «contro la libera iniziativa e la proprietà privata dei mezzi di produzione in generale, ma contro quelle particolari forme di proprietà privata che sopprimono l'iniziativa di vasti strati di produttori e, particolarmente, contro le forme di proprietà privata monopolistiche, specie nel campo dei servizi pubblici che tendono a creare nella società dei concentramenti di ricchezze che vanno a danno della libertà della grande maggioranza dei cittadini, e quindi vanno a scapito dell'economia e della politica del Paese». Su questa posizione convergeva anche la parte cattolica, impegnata a sua volta nell'obiettivo di volgere il disegno costituzionale contro le proprietà parassitarie, dichiarando – le parole sono del democristiano Guido Gonella – di voler combattere «gli egoismi delle plutocrazie, le egemonie economiche, le baronie finanziarie ed industriali, il feudalesimo agrario, nemici dell'equa distribuzione dei beni» (relazione al 1° congresso nazionale della DC, che si tenne a Roma dal 24 al 27 aprile del 1946).

In conclusione, secondo quanto ricostruito, nella Costituzione italiana la proprietà, sia essa pubblica o privata, è riconosciuta e garantita, da una parte, per permettere alla *Repubblica* di rimuov-

vere gli ostacoli di ordine materiale e creare le condizioni per il libero sviluppo della persona umana e, dall'altra, per assicurare a ciascuno gli strumenti idonei per vivere dignitosamente svolgendo la propria funzione sociale. La proprietà, dunque, costituzionalmente intesa non rappresenta più il limite invalicabile dinanzi al quale l'altro deve arrestarsi, ma piuttosto come la base materiale su cui tessere legami sociali di libertà. La costituzionalizzazione della proprietà permette di «ridare centralità al legame sociale, mettendo in discussione il modello individualistico senza però negare le libertà della persona che, anzi, conquistano più efficaci condizioni di espansione e inveroamento per il collegamento con i diritti fondamentali»<sup>33</sup>.

In questa prospettiva si è mossa la Commissione Rodotà, istituita nel giugno del 2007, nel tentativo di aggiornare il Codice civile adeguandolo alla norma costituzionale, attraverso la costruzione giuridica della nozione di *beni comuni*. Quel tentativo di riforma, a cui possiamo, visti i limiti di questo saggio, solamente accennare, pur rimanendo incompiuto sul piano istituzionale ha determinato una ricca produzione giurisprudenziale e sta tutt'ora alimentando un vasto movimento di opinione pubblica e di azione civica, che ha dato corpo e sostanza all'idea di beni comuni attraverso una miriade di esperienze di riappropriazione di beni pubblici e privati alienati alla collettività dai processi di privatizzazione in corso. Una delle ricadute di tale riforma, in una certa misura, è proprio il rafforzamento della nozione di proprietà costituzionalizzata. Infatti, i beni comuni, come dichiara la Commissione Rodotà, in linea con il dettato costituzionale, «esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità» (Commissione Rodotà 2007). Una loro qualità è quella di essere aperti alla fruizione di tutti. Questo significa che proprio perché un bene è comune tutti possono accedervi, ma nello stesso tempo, se tutti hanno il diritto di accedervi, tutti hanno il dovere di rispettarne l'integrità coerentemente col principio della *salvaguardia intergenerazionale delle utilità*<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino, nuova ed. 2013, p. 478.

<sup>34</sup> In generale, per un orientamento generale sui beni comuni e sul tentativo di riforma dello statuto della proprietà, oltre ai testi già citati, si vedano: Aa.Vv., *I Beni Pubblici. Materiali di lavoro della Commissione Rodotà*, a cura della Segreteria Scien-



In questa linea interpretativa – è stato ipotizzato – la partecipazione diretta dei cittadini al governo di un bene potrebbe essere un'utile categoria di individuazione e caratterizzazione dei beni comuni<sup>35</sup>. Questo sarebbe possibile in virtù di una interpretazione estensiva dell'art. 43 della Costituzione il quale prevede «a fini di utilità generale» di «riservare originariamente o trasferire (...) a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali (...)».

Questa ipotesi è qui assunta a patto che si vada oltre la prassi consueta della partecipazione, che spesso sottende una natura pattizia del rapporto tra amministrazione pubblica e cittadinanza in riferimento ai beni di proprietà pubblica. Questo approccio riduzionistico assume come un dato inoppugnabile l'idea che i beni pubblici non siano nella piena disponibilità dei cittadini e che dunque questi come singoli o come associati debbano accordarsi per il governo degli stessi con lo Stato-persona, che in quanto proprietario ne concede (paternalisticamente o autoritativamente) l'utilizzo. In questa prospettiva, di stampo privatistico e contrattualista, nulla o poco cambierebbe dal punto di vista paradigmatico perché i beni continuerebbero ad essere considerati solo dal loro profilo soggettivo (cioè in quanto appartenenti

tifica, Roma, Ministero della Giustizia, 15 febbraio 2008; Aa.Vv., *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, Accademia dei Lincei, 2012; F. Cassano, *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari, Edizioni Dedalo, 2004; V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in *Politica del diritto*, XLV, 1, marzo, 2014; P. Maddalena, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *federalismi.it*, 19, 2011; M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, con postfazione di S. Rodotà, Verona, Ombre corte, 2012; S. Marotta, *La via italiana ai beni comuni*, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1, 2013; U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2007; S. Pugliatti, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1954; S.M. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, Mario Bulzoni editore, 1963. Per una panoramica bibliografica internazionale sui beni comuni si veda: S. Nestor, *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, in *federalismi.it*, 7, 2013; U. Pomarici, *Beni comuni*, in Id. (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto*, Torino, Giappichelli, 2012; L. Coccoli, *Commons/beni comuni. Il dibattito internazionale*, Ebook, Goware, 2013.

<sup>35</sup> Cfr. G. Micciarelli, *I beni comuni e la partecipazione democratica. Da un «altro modo di possedere» ad un «altro modo di governare»*, in *Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, XI, 1, 2014, pp. 61-63; Id., *La teoria dei beni comuni al banco del diritto. La soglia di un nuovo immaginario istituzionale*, in *Politica & Società*, 1, Bologna, Il Mulino, 2014, in cui si mette in evidenza il pericolo di una deriva neolibera insita nel nesso partecipazione-beni pubblici/privati.

a qualcuno) e il loro utilizzo sarebbe determinato dai rapporti di forza fra il *possidente* (lo Stato-persona) e il *nulla tenente* (il popolo). Mostreremo più avanti come la ripresa della nozione di uso diretto da parte dei cittadini di taluni beni, ci permetta invece di riconsiderare radicalmente la natura dei beni pubblici e la loro funzione.

Dunque, anche se possiamo assumere solo in parte la nozione di beni comuni come categoria giuridica, perché essa è ancora in costruzione e siamo lontani da una riforma del codice civile, possiamo assumerla come paradigma culturale e politico<sup>36</sup> funzionale al rafforzamento del paradigma costituzionale che fa dei beni delle *utilitates* funzionali al libero sviluppo della persona e alla tutela dei diritti, sia di quelli costituzionalmente garantiti sia di quelli di nuova generazione, riconosciuti e tutelati dalle Carte dei diritti e dai trattati internazionali.

Va qui segnalato che nei lavori della Commissione Rodotà la nozione dei beni comuni va ben oltre i confini nazionali e si pone come concetto limite per considerare e trattare giuridicamente e politicamente quei beni definiti *patrimonio dell'umanità* o che sono indispensabili per una convivenza pacifica (si pensi alla rete internet, alle risorse idriche e energetiche), aprendo la strada a quel *comunismo delle risorse* immaginato da L. Mumford.

In chiusura, va ricordato che vi sono anche altre tesi interpretative riguardo ai beni comuni che mettono in evidenza la necessità di andare oltre la nozione di pubblico e privato svincolando i beni dalla nozione di appartenenza e radicandoli nelle pratiche del *comune*. È il *fare comune* che caratterizza i beni comuni e permette di individuarli. La partecipazione diretta dei cittadini alla gestione di un bene farebbe di questo un bene comune indipendentemente dalla sua appartenenza. Si ripresenta così nuovamente la scissione fra *appartenenza* e *vincolo di destinazione* carica di tutte le contraddizioni poste sopra: chi decide che un bene è comune e in base a quali principi? A nostro avviso, approcci simili rischiano la ricaduta in «un generico quanto ambiguo (perché antimoderno) *comune*, che condivide con il paradigma neoliberale l'ostilità verso tutto ciò che è pubblico», mentre molto più utile

<sup>36</sup> N. Capone, *Proprietà e società nella prospettiva dei beni comuni*, in *Disaggregazioni. Forme e spazi di governance*, a cura di A. Tucci, Milano-Udine, Mimesis, 2013, pp. 239-247.

sarebbe distinguere quanto all'interno del diritto pubblico «si è reso strumento legale e amministrativo della privatizzazione di beni e risorse necessari a garantire i diritti sociali» difendendo il primato dell'ordine proprietario, da quanto invece «è in grado di esprimere una logica *costituzionale*, autonoma e diversa rispetto a quella del mercato»<sup>37</sup>.

### 3. Sulla costruzione del demanio pubblico moderno. Cenni storici

La contraddizione a cui abbiamo fatto riferimento fra Codice civile e Costituzione, fra titolarità del bene e funzione del bene, risente della dissociazione fra la nozione giuridica di beni pubblici e quella del loro uso pubblico. Nozioni che nel diritto romano si implicavano reciprocamente<sup>38</sup>.

Il Codice civile, infatti, mettendo in rilievo soltanto la titolarità dei beni in capo agli enti pubblici, non dicendo nulla della loro destinazione, ha ereditato la scissione, introdotta nel Medioevo e rafforzata nell'epoca moderna, tra le *res extra commercium*, in capo allo Stato, comunemente oggi indicate come beni pubblici, e la connessa nozione di *uso pubblico* degli stessi, che permetteva di distinguere tra i beni di cui lo Stato poteva disporre liberamente da quelli che invece erano considerati *res communes*, ovvero i beni comuni.

Il diritto romano distingueva fra *res extra commercium* e *res in commercium*, o, detto in altri termini, tra *res extra patrimonium* e *res in patrimonio*, e poneva in stretta connessione le *res extra commercium* (*patrimonium*), che erano inalienabili e inappropriabili e in cui rientravano le cose sacre, religiose, sante e pubbliche, con le *res communes*, cioè con i beni che appartengono a tutti, e precisamente, secondo la distinzione che facevano i Romani, all'umanità (*res communes omnium*), al popolo (*res publicae*), o alle città, *municipia* o *coloniae* (*res universitatis*), ovvero a soggetti plurimi o, se si preferisce, a comunità di uomini, se non di uomini e animali come afferma qualche giurista romano. Secondo l'insegnamento delle fonti romane «non solo ci sono i beni del

<sup>37</sup> G. Preterossi, *Ciò che resta della democrazia*, cit., p. 19.

<sup>38</sup> Cfr. P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, Donzelli, 2014.

*populus*, dei *municipia* o delle *coloniae*, ma ci sono anche i beni dell'intera comunità degli uomini. Sono beni comuni di tutti: l'aria, l'acqua corrente, il mare, il lido del mare, nonché la selvaggina e i pesci»<sup>39</sup>.

Questo schema era possibile perché nel diritto romano le cose pubbliche erano destinate all'uso pubblico, erano cose del popolo, non erano trasferite a un'autorità, lo Stato, che poi mediamente le concedeva. «Si trattava di luoghi nei quali» in virtù del loro essere destinati a *uso pubblico* «ciascuno poteva far valere il proprio diritto di libero accesso e di libero uso (...). Tali cose erano dette *pubbliche* proprio perché erano liberamente accessibili a tutti, come se ciascuno dei membri del *populus* avesse su di esse un diritto connesso alla propria qualità di cittadino, imputato a ciò che di pubblico c'era nella sua stessa persona – come se ciascuno fosse portatore di una doppia personalità, privata e politica, e a questo secondo titolo le cose della città appartenessero a lui come a tutti, ma inalienabilmente»<sup>40</sup>.

Ad essere rilevante, era la dicotomia *appartenenza collettiva-appartenenza individuale o solitaria*, piuttosto che, come nel nostro Codice civile, *appartenenza pubblica-privata*<sup>41</sup>. Da questa prospettiva ne conseguiva che la Repubblica era proprietaria dei beni collettivi, in quanto garante dell'accessibilità e dell'inalienabilità, e il singolo proprietario poteva prenderne parte, divenendo proprietario di una parte del territorio, solo in quanto appartenente alla comunità che quel bene aveva istituito. Decisivo era il rapporto tutto-parte, il rapporto cioè tra sovranità pubblica e *popolo*, per il quale il *civis* partecipa della sovranità della comunità e, in quanto *parte* della comunità, può godere di una parte del tutto.

In altri termini, secondo lo schema del diritto romano la proprietà collettiva precede la proprietà privata ed è strettamente connessa all'esercizio della sovranità da parte del popolo. È a partire da *ciò che è in comune* che si genera ciò che è nella disponibilità del singolo. Cosicché una parte del territorio rimane alla comunità – *ager publicus* nelle sue diverse forme – e un'altra parte viene divisa fra i membri della comunità stessa e ogni par-

<sup>39</sup> P. Maddalena, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *federalismi.it*, 19, 2011.

<sup>40</sup> Y. Thomas, *Il valore delle cose*, Macerata, Quodlibet, 2015, pp. 29-30.

<sup>41</sup> P. Maddalena, *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studiosi odierni*, in *federalismi.it*, 14, 2012.

ticella di terreno intanto è romana in quanto essa è dominio di un romano. Ma d'altro lato, egli è romano solamente in quanto possiede questo diritto sovrano su una parte della terra romana costitutivamente appartenente a tutta la comunità di abitanti. Allo stesso modo «il carattere patrimoniale e commerciale delle *res* non è mai stato formulato esplicitamente se non in modo negativo. (...) Perché appaia esplicitamente la loro natura giuridica di cose valutabili, appropriabili e disponibili, è necessario che alcune tra esse siano state escluse dall'area dell'appropriazione e dello scambio, e quindi destinate agli dèi o alla città (...)»<sup>42</sup>.

Con la dissoluzione dell'Impero romano questo immenso patrimonio collettivo e, con esso, lo schema concettuale che ne rappresentava la cornice teorica persero efficacia. Progressivamente subentrarono nuovi rapporti di proprietà che si fissarono nell'istituto del feudo. Questo prevedeva due specie di *dominium*: il *dominium eminens* e il *dominium utile*. Al primo spettava la proprietà della terra e il dominio sugli uomini che la popolavano; al secondo il diritto di detenere, fruire e godere della terra, dando al feudatario una parte del raccolto. Attraverso un processo lungo e complesso, alla fine del Medioevo il *dominium eminens* si trasferì al Sovrano e con esso fu trasferita anche la sovranità. I beni della collettività, vivi nel diritto romano, furono frammentati nei diversi feudi che caratterizzarono la geografia politica europea fino alla formazione dei primi Stati territoriali, e trasferiti, nella forma del demanio (da *dominium*), prima alla corona e poi allo Stato, che così divenne *proprietario* di beni che storicamente erano nella disponibilità di tutti.

All'origine, dunque, come scrive sapientemente M.S. Gianini, il demanio, da cui poi è derivata la nozione di proprietà pubblica, era «una proprietà collettiva, cioè una proprietà da cui ogni membro della collettività poteva trarre delle utilizzazioni; dovendosi trovare chi potesse provvedere alla sua manutenzione, ed essendo necessario che ci fosse chi potesse esercitare il potere di disposizione quando fosse il caso di acquistare o cedere beni, si finì con l'individuare nel *dominus terre*, e poi nel sovrano, e poi nella corona tale soggetto, che si concepì come amministratore di beni altrui, i quali a garanzia dei titolari del diritto,

<sup>42</sup> Y. Thomas, *Il valore delle cose*, cit., 2015, pp. 22-23.

si dissero inalienabili». Alla corona si sostituì poi lo Stato con le sue istituzioni di prossimità di cui la più nota e diffusa è il Comune. «Stato e Comuni – continua Giannini – divennero così amministratori del dominio, inteso sempre come proprietà collettiva. Poi, inavvertitamente, quasi si invertirono le parti, si giunse a concepire Stato e comuni come proprietari dei beni, gravati da servitù di uso da parte della collettività»<sup>43</sup>.

A tentare di riportare il demanio nella disponibilità della collettività fu la borghesia rivoluzionaria francese durante la Rivoluzione scoppiata a Parigi nel 1789. *In una storica notte* del 1790<sup>44</sup>, infatti, con la legge del 22 novembre – 1° dicembre, il *demaine de la Couronne* venne trasferito, insieme alla sovranità, alla Nazione. «Chemins publics, rues et places des villés, pleuves et rivières navigables, rivages, lais et relais de la mer, ports, rades, ecc.» (art. 1, II) andarono a formare il contenuto della moderna nozione di demanio. Quell’elencazione «resta quasi la stessa nelle successive leggi sino al nostro art. 822 del Codice Civile»<sup>45</sup>.

A complicare le cose, però, fu l’utilizzazione da parte del legislatore rivoluzionario dello schema proprietario per compiere il passaggio dalle *cose sacre del Re* alle *cose della Nazione*. Difatti, quei beni che prima erano nella totale disponibilità del Sovrano andarono a formare, in parte, la nozione moderna di demanio – in capo allo Stato in quanto *nuovo proprietario* – al fine di vincolare questi beni alla realizzazione degli interessi generali, e, in parte, furono riconosciuti come patrimonio della Nazione, introducendo in tal modo la possibilità per lo Stato di una loro eventuale alienazione. Questo schema fu ereditato dal Codice Napoleonico, che a sua volta venne ripreso dall’art. 1 del Regolamento per l’amministrazione e la contabilità generale dello Stato italiano, approvato con Real decreto il 4 maggio 1885, n. 3074. Esso disponeva testualmente: «i beni dello Stato si distinguono in demanio pubblico e beni patrimoniali. Costituiscono il demanio pubblico i beni che sono in potere dello Stato a titolo di sovranità, e formano il patrimonio quelli che allo Stato appartengono a titolo di proprietà privata».

<sup>43</sup> M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, Mario Bulzoni editore, 1963, pp. 51-52.

<sup>44</sup> V. Cerulli Irelli, *Beni pubblici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, II, Torino, Utet, 1987, p. 274.

<sup>45</sup> V. Cerulli Irelli, *Uso pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano, Giuffrè, 1992, p. 955.

Questa distinzione è stata ripresa, sostanzialmente, dal Codice civile facendo, così, riverberare anche nello Stato costituzionale le contraddizioni emergenti dall'applicazione dello schema di appartenenza tipico del dominio privato nella costruzione giuridica del demanio moderno.

A rendere ancora più insidiosa la nozione della proprietà pubblica fu il prevalere nelle dottrine dello Stato dell'Ottocento e della prima metà del Novecento del concetto di Stato-persona, che di fatto progressivamente si sostituì all'idea di Sovrano dell'antico regime, così da far apparire lo Stato un *proprietario in grande* che usa e gode dei sui beni in modo esclusivo.

#### **4. Tornare alle origini per un cambio di paradigma: gli usi civici e il diritto d'uso collettivo**

Per sciogliere queste contraddizioni «occorre quindi tornare alle origini»<sup>46</sup>, compiere un radicale capovolgimento del punto di vista, realizzare un cambio di paradigma. Questo potrebbe essere possibile ricollegando i beni pubblici ai diritti dell'intera collettività e ricomprendere la funzione straordinaria che può svolgere l'immenso patrimonio di terra, di mare, di natura e l'immenso patrimonio monumentale frutto dell'ingegno e della passione civile rendendolo disponibile alla collettività, al fine di incrementare il regime democratico e di rimuovere gli ostacoli materiali, che, «limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (art. 3 Cost.). Rivendicare, in virtù della funzione sociale che suddetti beni sono costituzionalmente tenuti a svolgere, il diritto a un loro uso collettivo. Rovesciare l'interpretazione proprietaria che si dà comunemente dell'enunciato costituzionale e, partendo da qui, intendere l'ente pubblico non più come un fruitore *esclusivo* dei beni di *sua proprietà* ma, piuttosto, come «un amministratore» di essi «per conto delle collettività o in ordine alla cura di determinati interessi pubblici»<sup>47</sup>.

Questa tendenza pare emergere dalla più recente dottrina e dalla giurisprudenza più aggiornata la quale ritiene che quando

<sup>46</sup> M.S. Giannini, *I beni pubblici*, cit., p. 48.

<sup>47</sup> M.S. Giannini, *Basi costituzionali della proprietà privata*, cit., pp. 451-453.

si tratta di beni pubblici debba farsi riferimento allo *Stato-collettività*, quale ente esponenziale degli interessi della collettività. A sostenere questa argomentazione, secondo i giudici della Corte di Cassazione, è l'idea di «una necessaria funzionalità dei beni pubblici» o meglio di una «costituzionalizzazione dei beni pubblici e di quelli privati» (sentenza 3813/2011). Del resto già da anni, anche in sede dottrina, si è sviluppato un filone di ricerca che ha posto al centro dell'attenzione il rapporto che si instaura tra i beni pubblici e la collettività<sup>48</sup>.

Una nuova formulazione, insomma, della proprietà pubblica che non è più intesa in modo *ristretto*, come mezzo esclusivo dell'attività amministrativa, ma piuttosto come complesso di beni che, in quanto *appartenenti* agli enti pubblici territoriali – i più grandi proprietari del nostro tempo<sup>49</sup> –, costituiscono «realità materiali sulle quali si riflettono interessi civici fondamentali di comunità parziali o generali» e sono da intendersi come beni a *titolarità diffusa*<sup>50</sup>.

Come rendere vivo e concreto questo cambio di paradigma? Abbiamo già visto come, in tal senso, la categoria dei beni comuni stia contribuendo a liberare quelle energie politiche e civiche senza le quali non è possibile alcuna metamorfosi, ma, in attesa che questa giunga all'auspicata riforma del Codice civile in chiave costituzionale, occorre domandarsi se nel nostro ordinamento esistono i dispositivi utili per cominciare a rendere percorribile e praticabile un *nuovo modo di possedere*.

In tal senso, potrebbe essere utile recuperare la categoria degli *usi*. Essi sono classificabili, secondo la dottrina giuridica, in diverse categorie: *a) diritti d'uso pubblico e usi civici*, quando hanno ad oggetto beni non appartenenti alla collettività titolare del diritto di godimento e d'uso (il bene può essere di appartenenza pubblica o anche privata); *b) proprietà collettiva di diritto pubblico*, quando concretizzano essi stessi una situazione di dominio, cioè quando i diritti collettivi vengono esercitati sui beni dalla stessa comunità a cui essi appartengono; *c) usi collettivi dei beni pubblici destinati al godimento e all'uso collettivo*, quando si tratta di diritti il cui

<sup>48</sup> C. Iannello, *Il diritto all'acqua. L'appartenenza collettiva della risorsa idrica*, Napoli, La scuola di Pitagora, 2012, p. 112.

<sup>49</sup> M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 103.

<sup>50</sup> V. Caputi Iambrenghi, *Beni pubblici (uso dei)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, II, Torino, Utet, 1987, p. 305.



contenuto si risolve nel godimento di *utilitates* fornite da beni altrui (il passaggio, il godimento estetico, ecc.). In questi casi si potrebbero recuperare le categorie di *proprietà pubblica collettiva* e *proprietà collettiva demaniale* utilizzate da M.S. Giannini nel suo studio – a nostro avviso insuperato – sui *beni pubblici*.

Tuttavia, prima di procedere in una ulteriore loro specificazione, occorre preliminarmente chiedersi cosa siano gli usi dal punto di vista dell'ordinamento. Innanzitutto, essi, insieme alle leggi e ai regolamenti, «sono fonti del diritto» (c.c., art. 1), ma *hanno efficacia* solo se sono *richiamati dalle leggi e dai regolamenti* (c.c., art. 8). In altre parole, sono riconosciuti solo quegli usi *osservati come diritto pubblico* (c.c., art. 11). In secondo luogo, ed è questa la parte più interessante, il Codice civile dispone che «le province e i comuni nonché gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico» (c.c., art. 11). Questo significa che gli enti territoriali possono godere dei diritti sui beni di cui sono titolari direttamente *secondo le leggi* (amministrative) o indirettamente *secondo gli usi*. In quest'ultimo caso essi assumono natura di *enti esponenziali*, cui l'ordinamento può affidare *in via residuale*, cioè in mancanza di autonome iniziative organizzate dalle comunità d'abitanti stesse, la cura dei beni nell'interesse della collettività.

Dietro questo approccio – scrive Vincenzo Cerulli Irelli – «vi è la consapevolezza che proprio attraverso gli usi *ab antiquo* osservati come diritto pubblico, come diritto della *civitas* i comuni, le province e le altre persone giuridiche pubbliche manifestano il carattere peculiare del loro modo diciamo così di godere i diritti (...) diritti che nella realtà appartengono ai cittadini (...). E allora il fatto che i cittadini godessero di alcuni beni che nella morfologia dell'ordinamento moderno erano imputati a persone giuridiche pubbliche quali i comuni, e ne godessero con costanza e animo tali da evidenziare il godimento come consuetudine, manifestava in realtà (...) un modo di godere appunto “secondo (...) gli usi osservati come diritto pubblico”»<sup>51</sup>.

Tuttavia, questo dispositivo legislativo – che se attuato potrebbe radicalizzare la nozione di beni pubblici, perché attraverso

<sup>51</sup> V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, CEDAM, 1983, p. 45.

di esso si potrebbero destinare all'uso collettivo molti dei beni ora in uso esclusivo degli enti titolari – è stato vincolato alla condizione che tutti quegli usi che non sono richiamati dalle leggi e dai regolamenti non hanno efficacia. Di fatto, in questo modo, vengono riconosciuti solo gli usi civici in senso stretto, in quanto regolati dalla legge 1766/1927 (e successive modificazioni), lasciando fuori gran parte degli usi viventi, sia quelli di antica tradizione, sia quelli più recenti diffusi soprattutto in molte aree urbane europee a partire dagli anni '60 del Novecento.

Per una ripresa dei primi occorre far riferimento alla giurisprudenza, da cui è possibile recuperare molte fattispecie. Per un riconoscimento dei secondi, come nuove forme d'uso collettivo, è necessario verificare se sia possibile una generalizzazione, costituzionalmente orientata, della nozione stessa di *uso civico* – quale forma più diffusa e l'unica riconosciuta dall'ordinamento – nella più generale forma di *uso collettivo*, così da poter estendere questa *usanza* anche in area urbana. Senza questa operazione ermeneutica, infatti, tutti i recenti modi d'uso, operanti specialmente in ambito cittadino, resterebbero relegati nello spontaneismo e, in molti casi, marchiati come atti delinquenziali dagli *apostoli* della legalità.

Se tutti questi usi, antichi e recenti, fossero studiati, riconosciuti e sistematizzati nell'ordinamento potrebbero essere ricompresi in una categoria positiva unitaria dei beni pubblici – cosa tra l'altro assolutamente necessaria vista la frammentarietà della nozione di proprietà pubblica – ponendo, così, le basi per la costruzione di uno *schema di appartenenza tipico del dominio pubblico* autonomo da quello privato oggi prevalente.

Fatto salvo un rafforzamento di tutti gli usi antichi, che oggi rappresenterebbero un presidio per le aree montane e rurali del Paese<sup>52</sup>, per quanto riguarda gli usi più recenti, l'ipotesi di studio che qui si avanza è che – verificata la possibilità di generalizzare (concettualmente) e estendere (spazialmente) il contenuto degli usi civici – attraverso appositi regolamenti d'uso degli immobili e degli spazi urbani, gli enti territoriali potrebbero riconoscere tutti quegli usi che si stanno diffondendo nel nostro Paese e che rimettono al centro della vita pubblica la funzione sociale dei beni e la loro destinazione pubblica, in nome della solidarietà,

<sup>52</sup> G. Messina (a cura di), *Una vita in cooperazione. Una guida al tempo e al lavoro ritrovato*, Napoli, La scuola di Pitagora, 2014.

della sussidiarietà e del libero sviluppo della persona umana, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali.

Dunque, assodato che gli usi rientrano nell'ambito del diritto pubblico va messo in evidenza un'altro loro profilo giuridico, molto proficuo per il nostro ragionamento. Gli usi, fatto apparentemente obliato dalla dottrina predominante, costituiscono la nozione giuridica dei *diritti collettivi* che, come accennato, rappresentano, insieme alla *riserva* e alla *destinazione pubblica*, una delle tre forme di deroga al diritto comune grazie alla quale è possibile costruire la nozione di proprietà pubblica.

In un clima di esasperata esaltazione della proprietà individuale – riflesso di una metamorfosi in atto che, come già ricordato, sta portando a «realizzare una società integralmente di diritto privato, che non ammette deroghe al primato del mercato neppure in nome di obiettivi politici di natura collettiva, quali quelli definiti dallo Stato costituzionale»<sup>53</sup> – i *diritti collettivi*, a differenza dei primi due ordini di deroga, sono stati progressivamente rimossi dalla riflessione giuridica e politica, in quanto considerati «*mater malorum*»<sup>54</sup> o addirittura un *concetto giuridicamente inammissibile*<sup>55</sup>. Si tratta, lo ribadiamo, di diritti collettivi di godimento e d'uso che hanno ad oggetto beni, pubblici o privati, oppure beni che appartengono ad una *comunità di abitanti*, ovvero ad una collettività indifferenziata di cittadini residenti in una certa località.

Le forme di uso collettivo più conosciute tra quelle sopra indicate sono quelle del *diritto d'uso pubblico* e degli *usi civici*. Per quanto riguarda la prima fattispecie occorre dire preliminarmente che si tratta dell'argomento «forse il più oscuro di tutta la materia dei beni pubblici»<sup>56</sup> ma che ha avuto una grande fortuna ed anche un'estesa applicazione. Il caso più conosciuto, risalente al 1885, è quello della Villa Borghese a Roma su cui P. S. Mancini ha scritto pagine che ancora oggi fanno scuola<sup>57</sup>. In breve: nel 1885 a Roma il principe Borghese avviò trattative per vendere l'omonima villa. Il Comune di Roma intimò al principe

<sup>53</sup> G. Preterossi, *Ciò che resta della democrazia*, cit., p. 18.

<sup>54</sup> P. Grossi, *Aspetti storico-giuridici degli usi civici*, in *I Georgofili-Quaderni*, II, Firenze, 2006, p. 26.

<sup>55</sup> M.S. Giannini, *I beni pubblici*, cit., p. 33.

<sup>56</sup> V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 1983, p. 169.

<sup>57</sup> P.S. Mancini, *Del diritto d'uso pubblico del comune e del popolo di Roma sulla Villa Borghese*, in *Il Filangieri*, 1886, XI, sulle dispense di gennaio, febbraio e marzo.

di tenere conto dei diritti di pubblico passaggio spettanti alla popolazione romana. Ma il principe rispose chiudendo la villa all'uso pubblico, al fine di riaffermare il suo dominio esclusivo su di essa. Il Comune ricorse davanti al Pretore. Dopo la pronuncia del Tribunale e della Corte di Cassazione con l'importante sentenza emessa da quest'ultima il 9 marzo del 1887 fu accolta la tesi del Comune di Roma circa il diritto d'uso pubblico da parte del popolo sulla villa Borghese.

La seconda fattispecie, invece, rappresenta la forma più antica di proprietà collettiva che ancora oggi sussista<sup>58</sup> e costituisce «l'affiorare alla coscienza giuridica di soluzioni tecniche» le quali, pur nella loro diversità, suonano quale *clamorosa smentita* della cultura giuridica ufficiale<sup>59</sup>. In essa ricadono i diritti di pascolo e di godimento dei boschi, nonché la gestione collettiva di alcune aree e risorse naturali. Questa fattispecie, risalente ad un'epoca precedente a quella in cui fu vivo il sistema del diritto romano, ha nell'uso «la sua genesi e la sua disciplina»<sup>60</sup> ed ebbe un particolare carattere consuetudinario e statutario che, pur avendo origini e svolgimenti localmente differenti, continuò, in forma legislativa, fino ai giorni nostri. Solo nel 1927, con la legge n. 1766 e successivamente con la legge n. 97 del 1994, si è avuto un riordino degli usi civici che ha ricondotto questa intricata materia giuridica sotto un'unica disciplina. Il loro contenuto è stato altresì arricchito e specificato da recenti sentenze della Corte Costituzionale che ne hanno esteso il significato al punto tale da considerare gli *usi civici* una *espressione di comodo* (sentenza 142/1972) con la quale poter indicare istituti e discipline varie presenti sull'intero territorio e non solo in area agricola o boschiva. Inoltre, il giudice ha incluso la materia degli usi civici nell'ambito del diritto pubblico – «per gli interessi di carattere generale che vi si ricollegano e che lo Stato considera meritevoli di speciale tutela» (sentenza 67/1957) – e ha successivamente stabilito una stretta connessione fra usi civici e principi costituzionalmente rilevanti – come ad esempio «il valore costituzionale dell'ambiente tutelato dagli articoli 9 e 32 della Costituzione» (sentenza 156/1995) e la «salvaguardia del

<sup>58</sup> Ivi, p. 48.

<sup>59</sup> P. Grossi, *Aspetti storico-giuridici degli usi civici*, cit., p. 24.

<sup>60</sup> Ivi, p. 23.

paesaggio» (sentenza 310/2006). La Suprema corte ha anche opportunamente evidenziato che «vi è una stretta connessione fra l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale» (sentenza 345/1997)<sup>61</sup>.

La nostra ipotesi di studio, come già accennato, consiste nell'estensione della nozione di *usi civici* nella più generale forma di *usi collettivi* e il loro riconoscimento, da parte degli enti pubblici territoriali, in appositi regolamenti d'uso – di immobili e spazi urbani – attraverso i quali riportare nella disponibilità della collettività beni funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali.

A giustificare questa prospettiva è la succitata pronuncia del giudice costituzionale secondo cui per *usi civici* bisogna intendere una *espressione di comodo* attraverso la quale poter riconoscere le diverse forme d'uso presenti sull'intero territorio nazionale. Per fare ciò è necessario domandarsi se sia possibile ricavare dalla generale dottrina dei diritti collettivi – di cui gli *usi civici* sono la forma più conosciuta – quei caratteri che consentono una loro generalizzazione.

A nostro avviso, pur nella loro evidente diversità, i differenti modi d'uso afferenti alla categoria di diritti collettivi sembrano essere costituiti intorno a due fondamentali caratteristiche. Da una parte, i beni oggetto di diritti d'uso collettivo si presentano come «cose *aperte* al godimento e all'uso collettivo» che può essere regolamentato ma non può mai essere escluso<sup>62</sup>, dall'altra, questa *speciale* forma d'uso e godimento «è *oggetto di un diritto imputato ad una determinata collettività (comunità d'abitanti)*»<sup>63</sup>, che, nella sua generalità, viene a configurarsi come una nozione

<sup>61</sup> Si segnalano per un inquadramento sul tema degli usi civici, oltre i testi già citati: G. Di Genio, *Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico*, Torino, Giappichelli, 2012; E. Grazzini, *Beni comuni e diritti di proprietà. Per una critica della concezione giuridica*, in *Micromega online*, 24 maggio 2012; P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977; F. Marinelli, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pisa, Pacini editore, 2015; Id., *Gli usi civici*, Milano, Giuffrè, 2013; E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institution for Collective Action*, New York, Cambridge University Press, 1990, trad. it. *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006. Si suggeriscono, inoltre, per le iniziative proposte e per i contributi che ospitano sul tema degli usi civici e sulla partecipazione al governo e alla gestione dei beni comuni rispettivamente i seguenti siti <http://www.usicivici.unitn.it>, <http://www.labsus.org>, <http://www.cittadinanzattiva.it>.

<sup>62</sup> V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 422.

<sup>63</sup> Ivi, p. 423.

di diritto pubblico. Non ci troviamo, dunque, dinanzi ad un mero fatto di destinazione d'uso pubblico, come nel caso dei beni patrimonio dello Stato (giardini, piazze, strade, cimiteri ecc.).

I diritti collettivi implicano sempre l'uso diretto del bene da parte di determinate comunità, i cui membri non potrebbero mai essere considerati meri fruitori. Si tratta, insomma, di diritti che per essere goduti necessitano della relazione con l'altro e della partecipazione di una pluralità di soggetti. Questo aspetto è però ambivalente, perché se è vero che in questo modo viene superata l'astrattezza della generalità propria della destinazione d'uso pubblico – quanti beni così *destinati* esistono nella più totale indifferenza dei fruitori? – è altresì vivo il pericolo di un eccessivo particolarismo in quanto le comunità di abitanti, per loro struttura, tendono ad essere chiuse ed escludenti rispetto a chi è estraneo alla comunità stessa. Questa ambivalenza può essere superata se viene salvaguardata la *funzione sociale*, la *destinazione pubblica*, nonché la salvaguardia intergenerazionale dei beni stessi, la qual cosa è possibile solo se vengono garantiti quattro principi fondamentali propri degli usi collettivi: l'accessibilità, l'inclusività, l'imparzialità e la fruibilità. Tutti debbono poter avere accesso al bene e fruire delle sue utilità, così come la pratica dell'uso collettivo non deve essere discriminatoria e deve sempre tendere all'inclusività di tutti. In mancanza del rispetto di questi principi si ricadrebbe in un uso esclusivo del bene e dunque si rimarrebbe all'interno del paradigma proprietario escludente. Quindi, a partire dalla pratica dell'uso e del godimento diretto di determinati beni da parte di specifiche comunità di abitanti, i beni possono estendere il loro valore d'uso all'intera collettività, soddisfacendo il principio costituzionale della sempre più attiva e concreta partecipazione di tutti alla cosa pubblica (art. 3 Cost.). È come se le comunità insistenti su un bene, utilizzandolo, liberassero tutta l'energia sociale in esso trattenuta. In definitiva in questo modo si potrebbe evitare – come già detto – non solo l'astrattezza della generica destinazione d'uso pubblico, ma, soprattutto, la diffusa percezione che quando ha luogo l'uso e il godimento di un bene da parte di determinate comunità o associazioni di cittadini si tratti, in sostanza, quasi sempre di una *concessione* e mai di un diritto che spetta a tutti. Se si ammette, dunque, che la forma d'uso e godimento collettivo «è oggetto di un diritto imputato ad una determinata collettività», bisogna con questo intendere che

a partire dai bisogni di specifiche comunità di abitanti prende forma concreta il diritto di tutti all'uso e godimento di determinati beni. Questo approccio è lungi dal voler proporre un *neomedioevalismo istituzionale*, un nuovo medioevo in cui i tempi sembrerebbero «maturi per rivolte ed insurrezioni»<sup>64</sup> capaci di riorganizzare il dissenso in una pluralità di *costituzioni civili*<sup>65</sup>, ognuna governata da portatori d'interessi diversi, in una dinamica policentrica globale, irriducibile a logiche *comuni*. Piuttosto, le comunità, traendo soddisfazione per i propri diritti dall'utilizzo del bene, permettono di definire i *contesti* entro cui si collocano i diversi beni e, altresì, consentono di «sprigionare le potenzialità di cui ciascun bene è portatore»<sup>66</sup>, liberandoli dalla camicia di forza della titolarità esclusiva. L'uso collettivo è, dunque, da intendersi come una determinazione che apre all'universalità o un'universalità che si fa concreto vivere.

Questo schema pratico e concettuale ha due importanti implicazioni. Da una parte la pubblica amministrazione cambia funzione. Non interviene più in senso autoritativo ma crea le condizioni, attraverso appositi regolamenti d'uso, affinché si autogeneri un ambiente di sviluppo civico. Coerentemente con il dettame costituzionale rimuove gli ostacoli di ordine materiale che di fatto ostacolano la libera espressione della persona umana. Si fa garante, inoltre, che nell'uso collettivo dei beni si rispettino proprio i principi fondanti degli usi civici: accessibilità, inclusività, imparzialità e fruibilità. In sostanza, come scriveva M.S. Giannini, la civica amministrazione ritorna ad amministrare per conto terzi. Dall'altra parte, si scioglie un equivoco che spesso impedisce di comprendere la razionalità immanente di questo processo: l'erronea sovrapposizione tra l'uso libero (non regolamentato) di un bene e il suo uso regolamentato, che questo schema invece scioglie operando una necessaria distinzione, optando per un uso collettivo regolamentato dei beni. A introdurre il fraintendimento nel dibattito pubblico fra le due diverse modalità di utilizzo è stato Garrett James Hardin nel celebre saggio *La tragedia dei beni comuni (commons)*<sup>67</sup> – saggio che sarebbe stato meglio

<sup>64</sup> U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 24.

<sup>65</sup> Cfr. G. Teubner, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, Roma, Armando editore, 2005.

<sup>66</sup> S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 114.

<sup>67</sup> G. Hardin, *La tragedia dei beni comuni*, in *Science*, 162, 1968.

tradurre *La tragedia dei beni collettivi*, visto che l'autore svolge la sua argomentazione ripescando la *parabola della mucca* che fu proposta nel 1833 dal demografo William Forster Lloyd<sup>68</sup> nella quale si racconta delle *tragiche* conseguenze derivanti dalla gestione collettiva, da parte degli abitanti di un vicino villaggio, di un pascolo. Caso questo che in Italia sarebbe stato soggetto alla disciplina degli *usi civici*. Nel suo studio Hardin ha stabilito, a nostro avviso erroneamente, una identità generalizzata tra *libero accesso* e i *beni collettivi (commons)* attribuendo a tutta la *proprietà comune* gli effetti negativi che indubbiamente porta con sé il *libero accesso* non regolamentato alle risorse naturali. Ma *proprietà comune* e *proprietà a libero accesso* non sono necessariamente sinonimi; come è stato ampiamente dimostrato dal premio nobel per l'economia Elinor Ostrom<sup>69</sup> è possibile una gestione *ecologica* dei beni collettivi, un uso regolamentato che può evitare lo sfruttamento delle risorse collettive e eventualmente la loro distruzione<sup>70</sup>. La *tragedia* dei beni collettivi è piuttosto il risultato dell'uso privatistico della proprietà comune, è la conseguenza di un'idea astratta di libertà che nell'orizzonte proprietario si traduce in un uso indiscriminato delle risorse, in un disporre senza limiti di beni, territori e forme di vita.

Non si tratta, dunque, né di abbandonare i beni all'uso indiscriminato di chiunque, né di applicare semplicisticamente la legislazione degli usi civici a tutti quei beni che si presentano come *utilitates* per una determinata comunità – una sorta di pacificazione del conflitto sociale attraverso la concessione di beni. Si tratta piuttosto di recuperare lo schema concettuale degli usi collettivi e utilizzarlo come un dispositivo vivo per *tornare alle origini*, per rivitalizzare beni, pubblici e privati, rifunzionalizzandoli al soddisfacimento dei diritti fondamentali attraverso il diritto all'uso e al godimento collettivo. Si darebbe, in tal modo, forma concreta dal punto di vista giuridico e istituzionale alle tante

<sup>68</sup> G. Nebbia, *Garret Hardin e la parabola della mucca*, in *Ambientiamoci. Racconti di ecologia*, Roma, Stampa alternativa, 2011, pp. 45-48.

<sup>69</sup> Cfr. E. Ostrom, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, trad. it. *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006.

<sup>70</sup> G. Ricoveri, *Elinor Ostrom e i beni comuni*, relazione al seminario promosso dall'Associazione nazionale fra le banche popolari e il Centro «Federico Caffè», Roma, 2013; U. Pomarici, *Beni Comuni*, cit.



forme di riappropriazione che in quest'ultimo decennio in nome dei beni comuni si stanno tentando di realizzare.

Questo schema concettuale, tra l'altro, potrebbe contribuire a superare la storica contrapposizione tra dimensione individuale e dimensione collettiva dei diritti fondamentali, tornati al centro del dibattito pubblico proprio con l'emergere della *ragionevole follia dei beni comuni*<sup>71</sup>.

Secondo la razionalità immanente insita nello schema concettuale dei diritti collettivi, infatti, l'esercizio dei diritti fondamentali da parte di ciascun componente di una comunità – attraverso l'utilizzo di determinati beni – può avvenire *uti singulus* (ossia nel proprio interesse) ma anche *uti civis* (ovvero come componente di un gruppo). In ogni caso questo esercizio non può prescindere né dal territorio in cui questi beni sono radicati, né dagli enti pubblici e privati a cui questi sono imputabili, né, tantomeno, dalla comunità di riferimento insistente su di essi. Inoltre, con questo modello, diritti di libertà, diritti politici e diritti sociali – o come li chiama Gustavo Zagrebelsky, *diritti di giustizia*<sup>72</sup> – vengono ad armonizzarsi: ad essere messo in evidenza non è più l'astratto individuo ma la *persona sociale* secondo il modello costituzionale previsto dagli articoli 2 e 3<sup>73</sup>, che dà preminenza ai diritti sociali, con i quali si intende «l'insieme delle pretese o esigenze da cui derivano legittime aspettative, che i cittadini hanno, non come individui singoli, uno indipendente dall'altro, ma come individui sociali che vivono, e non possono non vivere, in società con altri individui»<sup>74</sup>.

Diritti fondamentali, enti territoriali e comunità di abitanti, vanno così a formare l'intelaiatura dell'ordinamento costituzionale, dando forma concreta a quella *Repubblica democratica di prossimità* auspicata dai costituenti, anche attraverso le più recenti forme di democrazia partecipativa o deliberativa e di prossimità<sup>75</sup> che

<sup>71</sup> F. Cassano, *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari, Dedalo, 2004, pp. 19-32; V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, cit.

<sup>72</sup> G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, Einaudi, 1992, cap. IV.

<sup>73</sup> S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma, Laterza, 2012, cap. V.

<sup>74</sup> N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, a cura di M. Bovero, Torino, Einaudi, 1999, p. 458.

<sup>75</sup> Cfr. U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010; F. De Toffol, A. Valastro, *Dizionario di democrazia partecipativa*, a cura del Centro Studi Giuridici e Politici

contribuiscono a incrementare il regime democratico mediante la sempre più attiva e concreta partecipazione di tutti alla cosa pubblica.

Questo schema permetterebbe, in definitiva, di legare insieme le tre forme di deroga, costitutive della nozione della proprietà pubblica: l'appartenenza, il vincolo di destinazione e l'uso collettivo dei beni. La costituzionalizzazione della proprietà mette in un rapporto di reciproca ricorsività questi tre elementi, cosicché un bene di proprietà pubblica è per questo destinato ad una funzione pubblica che si sostanzia nella partecipazione diretta dei cittadini nel governo e nell'uso della cosa stessa e allo stesso modo l'uso diretto di un bene da parte di una comunità per le sue utilità generali può far sì che quel bene sia destinato ad una determinata funzione pubblica, la quale viene garantita dall'appartenenza del bene all'intera comunità mediante il titolo di proprietà pubblica.

In conclusione, il recupero della categoria dei *diritti collettivi* e del suo contenuto normativo, rivisitato e ampliato nella più generale forma degli *usi collettivi* – in assenza di un riordino della disciplina che regola la proprietà pubblica e in mancanza di regolamenti d'uso – potrebbe rappresentare un modello per una *pratica di libertà* capace di mettere in moto un più vasto *processo di liberazione*, che emancipi i beni e le persone dallo loro *resa economica*, dalla loro riduzione a mero *valore di scambio* per immaginare e praticare un *altro modo di possedere*<sup>76</sup>. Una *teorpratica* dei beni-in-comune mediante la quale i saperi si tramutino in immediate forme pratiche dell'agire e dell'organizzazione, anche, o forse soprattutto, quando gli ordinamenti mascherano dietro modelli sclerotizzati la difesa ostinata di un ordine sociale che per lo più custodisce vecchi privilegi. Una pratica dei saperi da cui scaturiscono nuove forme concrete di organizzazione del dissenso che potrebbero rappresentare una via di fuga dalla trappola dell'immanenza della lotta politica. Tema questo che, per la complessità che lo accompagna, qui possiamo solo accennare, ma che non può essere eluso perché chi non vuole rassegnarsi alla postdemocrazia e al neoautoritarismo imperanti, «non può

della Regione Umbria, Recanati, 2012; P. Rosanvallon, *La legittimità democratica* (2008), trad. it. di Filippo Domenicali, con postfazione di Rino Genovese, Torino, Rosenberg&Sellier, 2015.

<sup>76</sup> P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977.

non scommettere sulla possibilità di nuove ripolitizzazioni (...) attraverso una nuova *trascendenza politica* che sia tale da assumere ciò che potenzialmente la nega, raccogliendone e selezionandole le istanze»<sup>77</sup>, accettando anche il *rischio della controdemocrazia*, che come ha scritto Pierre Rosanvallon si presenta sempre come una dinamica ambivalente. Infatti, può essere intesa sia come l'esito estremo della neutralizzazione della politica, sia come una reazione *civica* ad ogni tentativo di neutralizzazione. Se la democrazia civica dovesse saldarsi, come lo stesso Rosanvallon paventa, al paradigma neoliberale rischierebbe di tradursi in una *democrazia impolitica* in cui il controaltare della crescita della democratizzazione è rappresentato dal declino del *politico*. Occorre, allora correggere il segno dall'interno della controdemocrazia per «riconoscerne i punti di forza e la portata reale (...) ma non per sciogliersi in essa bensì per egemonizzarla»<sup>78</sup>. Una controegemonia in cui da un lato si accetta il terreno delle soggettività puntiformi, mai riducibili alle passate forme del soggetto politico, e, dall'altro lato, ci si sforza di riunificarle simbolicamente attraverso la condivisione di pratiche di libertà e la costruzione di un discorso pubblico capace di costruire un immaginario alternativo ai modelli imposti dai rapporti sociali predominanti.

## **5. Usi civici e collettivi urbani. Verso un'istituzione di tipo nuovo: il caso dell'ex Asilo Filangieri di Napoli**

Su questi presupposti teorici, a Napoli una comunità di lavoratrici e di lavoratori dell'arte, della cultura e dello spettacolo da circa cinque anni pratica l'*uso civico e collettivo urbano*, che traduce sperimentalmente nella pratica quotidiana e nella prassi amministrativa la categoria degli *usi collettivi dei beni pubblici destinati al godimento e all'uso collettivo*. Il 2 marzo 2012 centinaia di lavoratori dell'arte, della cultura e dello spettacolo insieme a cittadini e a movimenti civici napoletani e provenienti da tutta Italia occuparono l'immobile denominato *ex Asilo Filangieri*, destinato nel settembre del 2009 ad essere sede della fondazione Forum Universale delle Culture (forumculture.org). L'occupazione,

<sup>77</sup> G. Preterossi, *Ciò che resta della democrazia*, cit., p. 35.

<sup>78</sup> Ivi, p. 36.

in realtà, fu simbolica perché appena una settimana dopo s'intavolò con l'amministrazione comunale – guidata da una nuova giunta, entrata in carica nel maggio del 2011 – una discussione pubblica sulla destinazione dello spazio. In breve tempo uno dei luoghi simbolo, secondo la percezione diffusa degli addetti ai lavori, «della degenerazione del sistema culturale»<sup>79</sup> è stato trasformato progressivamente in un *Centro di produzione interdipendente*. Una sperimentazione artistica, culturale e politica che fin da subito ha combinato «alla riappropriazione simbolica degli spazi, la sperimentazione di pratiche radicali di ricomposizione dei lavoratori verso nuove forme di organizzazione, produzione e fruizione della cultura»<sup>80</sup>. Con l'intento di contrapporsi a un'industria culturale «obsoleta e artificiale», in cui prevale un esasperato individualismo narcisistico e le decisioni relative all'arte e alla scienza sono sempre più spesso asservite a «logiche di profitto di corto respiro e a gestioni privatistiche e clientelari»<sup>81</sup>, si è dato vita ad un processo fondato «da un lato sulla costruzione di una comunità aperta, fluida, potenzialmente infinita e dall'altro sulla sperimentazione di una gestione fondata sull'autogoverno delle lavoratrici dei lavoratori dell'arte, della cultura e dello spettacolo – che di quella comunità fanno parte – secondo principi di cooperazione, mutualismo e solidarietà»<sup>82</sup>.

Fin da subito, infatti, attraverso la costituzione di un *Tavolo di lavoro per l'autogoverno* aperto al pubblico si è avviato un intenso lavoro per elaborare una *Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano*<sup>83</sup>. La Dichiarazione elaborata dalla comunità delle lavoratrici e dei lavoratori, ispirandosi a un'interpretazione estensiva degli usi civici, si propone come «un modello di gestione dei beni pubblici, che ne faccia rivivere la loro funzione sociale, garantendo l'accessibilità, l'imparzialità e l'inclusività nell'uso degli spazi e degli strumenti di produzione. Sono coloro che usano i beni pubblici riconosciuti come beni comuni ad essere direttamente legittimati a gestirli, attraverso decisioni prese in maniera

<sup>79</sup> Ex Asilo Filangieri, *Trilogia di un #apparecchioper: Ex-Asilo Filangieri*, in <http://www.lavoroculturale.org/ex-asilo-filangieri/>, 8 marzo, 2014.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Ex Asilo Filangieri, *Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano*, in <http://www.exasilofilangieri.it/regolamento-duso-civico/>, ultimo aggiornamento dicembre 2015.

democratica ed orizzontale. Si propone, dunque, un modello di *uso civico* capace di trasformare il pubblico riarticolandone la sovranità e trasferendola a nuove istituzioni popolari radicalmente democratiche, erodendo così il verso autoritario della discrezionalità politica ed amministrativa»<sup>84</sup>.

Rimettendo al centro il valore d'uso di uno spazio pubblico si va, così, a scardinare l'idea radicata nell'attuale contesto culturale e nella prassi amministrativa che per rendere fruibili dei beni pubblici occorra affidarli ad un soggetto terzo, il quale in quanto concessionario del bene è terzo rispetto alla civica amministrazione e alla comunità generale dei cittadini. Viceversa, l'idea di fondo è che il governo degli *usi civici e collettivi urbani* sia una pratica condivisa per cui la pubblica amministrazione è gestore del bene, cioè ne garantisce la manutenzione, e crea le condizioni perché possa prendere forma un ambiente sociale e culturale in cui le comunità di abitanti possano esercitare in modo autonomo e regolamentato i loro diritti collettivi di godimento di beni che, in molti casi, loro stessi hanno rimesso a disposizione del pubblico.

L'uso collettivo dell'ex Asilo Filangieri si presenta come un uso regolamentato di uno spazio pubblico, in cui le regole di accesso e di decisione sono rese pubbliche e tutti quelli che attraversano lo spazio devono attenersi ad esse. In questo modo alla comunità di riferimento spetta non solo «quello che in altri tempi sarebbe stato descritto come la possibilità di autogestione (...), ma anche la ben più importante possibilità (...) di definire autonomamente le regole fondamentali di uso-appropriazione del bene comune»<sup>85</sup>.

Secondo questo modello di godimento e uso collettivo della cosa pubblica, i principi cardine degli usi collettivi – accessibilità, inclusività, imparzialità e fruibilità – diventano le modalità d'uso del bene e, allo stesso tempo, questi stessi principi determinano il funzionamento della struttura organizzativa che regola il processo di autogoverno della comunità di riferimento, perché sussunti dalla dichiarazione d'uso. Liberando il bene dai vincoli dell'esclusività la comunità di abitanti libera se stessa dalla possibilità di

<sup>84</sup> Ex Asilo Filangieri, *Trilogia di un #apparecchioper: Ex-Asilo Filangieri*, cit.

<sup>85</sup> C.A. Ristuccia, *Alla ricerca di un buon modello per l'uso delle risorse comuni. Una verifica storica fra open fields, regole ampezzane e partecipanze emiliane*, in E. Ostrom, *Governare i beni collettivi*, cit., p. XI.

una gestione escludente del bene. In altri termini: così come gli usi civici per secoli hanno garantito l'uso collettivo da parte di determinate comunità di alcuni beni, quali boschi, fiumi, mulini, frantoi, ecc., così i nuovi *usi civici e collettivi urbani* intendono garantire alla cittadinanza le strutture e i mezzi di produzione per esercitare i propri diritti, il proprio lavoro e permettere il libero sviluppo della persona.

In questo modo gli spazi dell'immobile *ex Asilo Filangieri* vengono funzionalizzati costituzionalmente alla creazione artistica e culturale, e spazi un tempo vuoti o occupati temporaneamente da un evento tanto grande quanto effimero si trasformano in spazi per prove teatrali, laboratori di danza, discussione seminariale, ecc.

Su questa linea interpretativa, secondo il *Preambolo* della *Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano*, i beni possono essere attratti alla categoria di *beni comuni* proprio perché caratterizzati «da una forma di governo ispirata alla partecipazione diretta delle comunità di riferimento alla cura e gestione del bene»<sup>86</sup>, attraverso forme decisionali e di organizzazione fondate su modelli di democrazia partecipativa, dando così luogo «ad uno *speciale regime di pubblicità*»<sup>87</sup>.

Dal punto di vista istituzionale la giunta guidata dal Sindaco Luigi de Magistris ha scelto di «non entrare in conflitto con le autonomie sul territorio», anzi, «dai luoghi della rappresentanza istituzionale l'obiettivo è stato quello di dare voce a chi non ha voce», di «diffondere il potere», di realizzare «agorà di prossimità»<sup>88</sup>. Con questo spirito sono stati concretizzati atti amministrativi decisivi all'emersione di questi processi di *messa in comune* sul piano istituzionale. Il primo di questi è stata la delibera del consiglio comunale n. 24 del 22 settembre 2011 che ha introdotto nello Statuto del Comune la categoria giuridica di *bene comune* all'interno delle *Finalità e valori fondamentali* dello Statuto medesimo, che all'art. 3 stabilisce che «il Comune di

<sup>86</sup> Ex Asilo Filangieri, *Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano*, cit.

<sup>87</sup> *Ibidem*. A riguardo, per una diversa interpretazione del nesso partecipazione-beni pubblici, cfr. G. Micciarelli, *I beni comuni e la partecipazione democratica*, cit., pp. 58-83, il quale ipotizza *speciali regimi di pubblicità differenziati* che, consentendo l'ingresso nel nostro ordinamento di forme di controllo popolare, potrebbero «contribuire alla definizione di uno statuto giuridico dei beni comuni che li distingue dai beni pubblici», p. 60.

<sup>88</sup> L. de Magistris, *Popolo e alleanze contro l'austerità*, in *Il Manifesto* del 19 agosto 2015.

Napoli, anche al fine di tutelare le generazioni future, garantisce il pieno riconoscimento dei beni comuni in quanto funzionali all'esercizio di diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico». Un anno dopo, di comune accordo con la comunità di riferimento, il 25 maggio 2012 con la Delibera di Giunta n. 400 l'immobile denominato *ex Asilo Filangieri* viene riconfigurato come un vero e proprio laboratorio culturale al fine di «sperimentare e garantire l'ampliamento e lo svolgimento dei processi partecipativi, articolati attraverso una programmazione delle attività e del conseguente utilizzo e gestione degli spazi da parte dei lavoratori dell'immateriale» garantendo «una forma democratica di gestione (...) in coerenza con una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 43 Cost., al fine di agevolare la formazione di una prassi costitutiva di *uso civico* del bene comune, da parte della comunità dei lavoratori dell'immateriale».

Su questa base, dopo circa tre anni, durante i quali in città si sono moltiplicati gli spazi gestiti e governati direttamente dalle comunità di abitanti, il 9 Marzo 2015 il Consiglio comunale con la delibera n. 7 avente ad oggetto *Indirizzi per l'individuazione e la gestione di beni del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come beni comuni e suscettibili di fruizione collettiva* stabilisce che: «l'Amministrazione comunale potrà procedere con apposito regolamento alla eventuale compensazione degli oneri di gestione, laddove giustificato dall'alto valore sociale creato, prevedendo regolamenti di uso civico o altra forma di autorganizzazione civica da riconoscere in apposite convenzioni» rilevando che «esistono già, nel territorio comunale, alcuni beni immobili e/o aree di proprietà del Comune di Napoli che risultano attualmente utilizzati da gruppi e/o comitati di cittadini secondo logiche di sperimentazione della gestione diretta di spazi pubblici, dimostrando, in tal maniera, di percepire quei beni come luoghi suscettibili di fruizione collettiva e a vantaggio della comunità locale; esperienze che nella loro espressione fattuale si sono configurate come *case del popolo*, ossia luoghi di forte socialità, elaborazione del pensiero, di solidarietà inter-generazionale, di profondo radicamento sul territorio».

Il 29 dicembre 2015, con la delibera di Giunta n. 893 si inseriscono gli spazi dell'immobile dell'ex Asilo Filangieri nello schema concettuale, giuridico ed operativo ispirato agli usi civici

sostenendo «che la Civica amministrazione, quale ente di prossimità al cittadino e soggetto esponenziale dei diritti della collettività, debba garantire un governo pubblico, partecipato e condiviso di servizi pubblici, beni comuni e di utilità collettive» e che la stessa si impegna a dare «fermo impulso allo sviluppo di una nuova forma di diritto pubblico che protegga e valorizzi i beni funzionali alla tutela ed allo sviluppo dei diritti fondamentali, come beni di appartenenza ed uso comune, civico, collettivo e sociale e come veri e propri *ambienti di sviluppo* civico». Premesso e considerato ciò, viene riconosciuta la *Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano* «quale complesso di regole di accesso, di programmazione delle attività e di funzionamento dell'ex Asilo Filangieri, messo a punto dagli appartenenti alla comunità civica che ne hanno liberamente fruito *uti cives* sino ad oggi». L'Amministrazione, «riconoscendo l'alto valore sociale, culturale nonché le esternalità economiche positive generate dall'uso civico e collettivo di un bene comune, che coinvolge non solo i fruitori dello spazio, ma il quartiere e la città tutta», si impegna «a provvedere, nei limiti delle risorse disponibili, all'assunzione degli oneri di gestione, con relative dotazioni di strutture ed impianti all'uopo necessari per rendere possibile e garantire l'uso collettivo quale *Centro di produzione interdipendente delle lavoratrici e dei lavoratori dell'arte, della cultura e dello spettacolo*».

Infine, con la delibera 446 del 2016, denominata *Individuazione di spazi di rilevanza civica ascrivibili al novero dei beni comuni*, sono stati riconosciuti – «come luoghi d'uso civico e collettivo» in quanto «beni comuni emergenti»<sup>89</sup> – sette nuovi spazi: Villa Medusa e l'ex Lido Pola a Bagnoli, l'ex Monastero di Sant'Eframio Nuovo (c.d. ex OPG) e l'ex Convento delle teresiane (c.d. Giardino liberato) a Materdei, l'ex Convento delle Cappuccinelle – ex Carcere minorile Filangieri (c.d. Scugnizzo liberato) e l'ex Conservatorio Santa Maria della Fede (c.d. Santa Fede liberata) al centro storico e l'ex Scuola Schipa a ridosso di Materdei. Il riconoscimento sarà perfezionato con delle apposite *convenzioni collettive* quando le diverse comunità di abitanti avranno elaborato una *Dichiarazione d'uso civico e collettivo* con la quale

<sup>89</sup> Per questa definizione cfr. G. Micciarelli, *I beni comuni e la partecipazione democratica*, cit., pp. 67-71.



si impegnano a garantire l'accessibilità, l'inclusività, l'imparzialità e la fruibilità nell'autogoverno degli spazi.

Queste nuove forme di istituzioni democratiche, sicuramente ancora imperfette, frutto di una sperimentazione *teorpratica* – per cui l'elemento teorico è inscindibile da quello pratico e viceversa, e dunque entrambi procedono per approssimazione – potrebbe rappresentare un modello per altre simili esperienze e forse un giorno si potrà dire di queste pratiche quello che Cattaneo disse degli antichi usi, che «non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni; è un altro modo di possedere, un'altra legislazione; un altro ordine sociale, che, inosservato, discese da remotissimi secoli sino a noi»<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> C. Cattaneo, *Su la bonificazione del Piano di Magadino a nome della Società promotrice. Primo rapporto*, in *Scritti economici*, a cura di A. Bertolino, Firenze, Le Monnier, III, 1956, p. 187.