

SOCIETÀ TARQUINIENSE D'ARTE E STORIA

**BOLLETTINO**

**2019**



**“Il Cammino delle Terre Comuni”**

**Dalle leggi liquidatorie degli usi civici al riconoscimento costituzionale dei  
domini collettivi**

ATTI DEL I CONVEGNO NAZIONALE SUI DOMINI COLLETTIVI

(Tarquinia, Palazzo dei Priori - Sala Consiliare 8 giugno 2019)

a cura di

**Simone Rosati**

Prefazione di

**Javier Belda Iniesta**

Postfazione di

**Fabrizio Marinelli**

**SUPPLEMENTO N. XLV  
ALLE FONTI DI STORIA CORNETANA**

*Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo di:*



**REGIONE  
LAZIO**

*Regione Lazio (Determinazione n. G13457 dell'08/10/2019 L.R. 42/1997)*

### **I Convegno Nazionale sui Domini Collettivi**

*Organizzato da:* Società Tarquiniense d'Arte e Storia

*Direttore responsabile:* Simone Rosati

*Segreteria generale:* Alessandra Sileoni

*Segreteria organizzativa:* Fabio Castelli, Giuseppe Giacchetti

*Con il sostegno di:*

Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo

*Con il patrocinio di:*

Città di Tarquinia, Università Agraria di Tarquinia

*In collaborazione con:*

UCAM, Universidad Católica De Murcia, Facultad de Ciencias Canónicas Humanas y Religiosas  
Cátedra internacional conjunta Inocencio III para la investigación en Historia del Derecho, Derecho común y Derecho canónico

ASPERA, Associazione Periti Agrari

Gruppo di Intervento Giuridico

*Ager Publicus*, Associazione Usi Civici Domini Collettivi

Associazione "Il cammino delle Terre Comuni"

Associazione Regionale Università Agrarie Lazio

APRODUC, Demanio Civico.it - Usi Civici Ambiente

#### COMITATO SCIENTIFICO

Javier Belda Iniesta (*Universidad Católica de Murcia*)

Mario Ascheri (*Università degli Studi di Roma Tre*)

Fabrizio Marinelli (*Università degli Studi dell'Aquila*)

Alessandro Dani (*Università di Roma Tor Vergata*)

Tiziana Ferreri (*Università degli Studi di Siena*)

Marco Paolo Geri (*Università degli Studi di Pisa*)

Daniele Natili (*Università di Roma Tor Vergata*)

Pietro Nervi (*Università di Trento*)

Sandro Notari (*Università degli Studi di Roma Tre*)

Francesco Nuvoli (*Università degli Studi di Sassari*)

Antonio Perinelli (*Commissario Usi civici Lazio, Umbria e Toscana*)

Raffaele Volante (*Università degli Studi di Padova*)

Francesco De Angelis (*Universidad Católica de Murcia*)

Patricia Blanco Diez (*Universidad Católica de Murcia*)

Antonella Illuminati (*Avvocato del Foro di Roma*)

Maria Athena Lorzio (*APRODUC*)

In copertina:

disegno grafico di **Carlo Rosati**

L'ideazione del Congresso e la raccolta degli Atti è stata curata dal Prof. Simone Rosati, con il supporto tecnico della Società Tarquiniense d'Arte e Storia e della Facultad de Ciencias humanas, canónicas y Religiosas de la Universidad Católica de Murcia.

## INDICE

ALESSANDRA SILEONI, <i>Introduzione</i>	p. 7
SIMONE ROSATI, <i>Presentazione</i>	p. 9
JAVIER BELDA INIESTA, <i>Prefazione</i>	p. 11
<b>ARTICOLI SCIENTIFICI</b>	
FABRIZIO MARINELLI <i>Per una storia della proprietà collettiva. Solidarietà e ambiente da san Francesco a papa Francesco</i>	p. 15
ALESSANDRO DANI <i>Beni Comuni: una Storia da riscoprire</i>	p. 23
CHRISTIAN ZENDRI <i>Ordinamento Consuetudine Patrimonio. Appunti di Storia dei Domini collettivi</i>	p. 37
STEFANO BARBACETTO <i>Beni d'uso Comune, Diritti di pascolo e legnatico nei Consilia di Paolo Di Castro (1360/62-1441)</i>	p. 45
PAOLO PASSANITI <i>Domini collettivi e paesaggio</i>	p. 65
TIZIANA FERRERI <i>Usi civici nel comune di Viterbo tra XIII e XV secolo: prime indagini</i>	p. 77
MARCO PAOLO GERI <i>Le terre comuni in Toscana: storia, evoluzione e prospettive di ricerca</i>	p. 95
SIMONE ROSATI <i>L'archivio del Conte Casimiro Falzacappa di Corneto e la questione proprietaria nei territori di San Pietro in età moderna</i>	p. 113
DANIELE NATILI <i>Gli usi civici prima di Pothier e i Domini collettivi. Linee di una vicenda dottrinarica dall'inizio alla fine della parabola liquidatoria</i>	p. 135
NICOLA CAPONE <i>L'esperienza dei Beni Comuni a Napoli e l'inaspettata riscoperta degli Usi Civici e Collettivi. Itinerari amministrativi e nuove prospettive</i>	p. 151
GIULIA DIMITRIO <i>Il "Cammino" verso i Beni Comuni. Un nuovo modo di possedere</i>	p. 159

<p>           FIORE FONTANAROSA  <i>Il principio autonomistico nei Domini collettivi: una prospettiva comparatistica</i> </p>	p. 171
<p>           EUGENIO CALICETI  <i>I Domini collettivi come ordinamenti storici: annotazioni critiche</i> </p>	p. 189
<p><b>NOTE E QUESTIONI</b></p>	
<p>           EMANUELE PINNA MASSA  <i>La regolamentazione delle terre comuni della Sardegna</i> </p>	p. 209
<p>           ATHENA LORIZIO  <i>Dalla comunità originaria di abitanti agli enti gestori della Legge 168/2017 sui Domini collettivi. Vecchi e nuovi conflitti - casi giurisprudenziali</i> </p>	p. 223
<p>           ANTONIO PERINELLI  <i>Una nuova forma di Proprietà: i Domini collettivi. Prime riflessioni sulla Legge N. 168 del 2017</i> </p>	p. 247
<p>           CLAUDIA FEDERICO  <i>Dall'erosione dei beni civici, tra vendite illegittime, legislativamente ammesse e sclassificazioni, alla piena valorizzazione della proprietà collettiva attraverso il tenace intervento della Corte Costituzionale ed il riconoscimento legislativo disposto dalla Legge 168/2017</i> </p>	p. 253
<p>           PATRIZIO ZUCCA, MONICA GORI  <i>Valorizzazione economica delle risorse agro-silvopastorali di dominio collettivo. Opportunità e limiti gestionali alla luce della L.168/2017</i> </p>	p. 269
<p>           STEFANO DELIPERI  <i>I demani civici in Sardegna, un grande patrimonio da difendere</i> </p>	p. 277
<p>           GIOACCHINO GIAMMARIA  <i>Il Conflitto tra Ex Signoria Colonnese e Comune di Patrica per l'antico Beneficium feudale</i> </p>	p. 305
<p>           DIEGO ALESSANDRI  <i>Usi civici e strade vicinali nel territorio di Poggi del Sasso (Cinigiano - GR): una proposta per riscoprire nei "diritti di uso" uno strumento di sviluppo per la collettività locale e per la tutela del patrimonio ambientale</i> </p>	p. 315
<p>           MARCO COZZA  <i>I Domini collettivi nell'Abruzzo bassomedievale: il caso di una lite teramana del XIII secolo</i> </p>	p. 339

FERNANDO DE ANGELIS <i>Arti e Corporazioni in Corneto: aspetti della organizzazione economica e della amministrazione dei beni. Il caso attuale della Università agraria di Civitavecchia</i>	p. 345
MARIO MAZZATOSTA <i>Gli usi civici sul fiume Farfa attestati in un documento dell'archivio storico del comune di Frasso Sabino (RI)</i>	p. 353
ROBERT BRUGGER <i>Proprietà collettiva Rover Carbonare. Verso una nuova autonomia</i>	p. 367
ALESSIO TELLONI <i>Le Proprietà collettive come custodi di valori culturali. Il progetto "Terre Comuni" quale metodo per stimolarne una gestione al passo con i tempi</i>	p. 373
<b>POSTFAZIONE</b> FABRIZIO MARINELLI	p. 377
<b>NORME REDAZIONALI</b>	p. 381

## L'esperienza dei Beni Comuni a Napoli e l'inaspettata riscoperta degli Usi Civici e Collettivi. Itinerari amministrativi e nuove prospettive

### 1. BENI COMUNI AD USO CIVICO E COLLETTIVO. PRESUPPOSTI STORICI E TEORICI

A Napoli l'esperienza dei Beni comuni è maturata sul terreno delle rivendicazioni sociali e politiche poste dal *movimento di contestazione ecologica* e dal *movimento per l'acqua pubblica*. Ampi settori di questi due movimenti nel 2011 confluirono nella campagna referendaria per la gestione pubblica del servizio idrico. A questa ampia ed eterogenea coalizione si unì anche il movimento studentesco e dei precari della ricerca, denominato l'Onda. Il risultato di questo convergere di forze contribuì alla vittoria referendaria del 12 e 13 giugno 2011 che rappresentò l'occasione per rivendicare come *beni comuni*, insieme all'acqua, tutti quei beni - materiali e immateriali - funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e dei bisogni socialmente rilevanti.

Uno degli effetti immediati dell'esito referendario fu l'occupazione del teatro Valle di Roma, avvenuta il 14 giugno 2011. Dal vasto mondo del precariato della *società dello spettacolo* emergeva con forza l'esigenza di recuperare alla cultura, all'arte, alla scienza e allo spettacolo spazi liberi dall'ingerenza della politica e di riconnettere forza lavoro culturale e mezzi di produzione. Da quel momento numerose strutture abbandonate, luoghi ristrutturati con fondi europei e lasciati vuoti, spazi *indecisi* sfuggiti alla speculazione immobiliare vengono rifunzionalizzati. Luogo di incontro e confronto fu la Costituente dei Beni comuni inaugurata al teatro Valle il 13 aprile del 2013 e che per più di un anno - l'ultimo incontro risale all'8 novembre 2014 - si riunì in diversi *spazi liberati* di altrettante diverse città d'Italia. A presiedere l'assemblea vi era Stefano Rodotà che già nel 2006 aveva presieduto la cosiddetta *Commissione Rodotà*<sup>1</sup> con lo scopo di riformare il Codice civile e introdurre in quella sede la nozione di Beni comuni.

In questo clima a Napoli il 2 marzo del 2012 un nutrito gruppo di lavoratrici e lavoratori dell'arte dello spettacolo e della cultura occupò l'immobile conosciuto come ex Asilo Filangieri, nel cuore dei decumani della città greco-romana<sup>2</sup>. Un edificio che dopo il terremoto del 1980 fu abbandonato per poi essere ristrutturato con fondi europei e affidato

---

<sup>1</sup> La Commissione sui Beni Pubblici, presieduta da Stefano Rodotà, è stata istituita presso il Ministero della Giustizia, con Decreto del Ministro, il 21 Giugno 2007. I due volumi in cui si rendono pubblici le ricerche e i risultati della Commissione sono: MATTEI, U., REVIGLIO, E., RODOTÀ, S., ed., *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma 2010; MATTEI, U., REVIGLIO, E., RODOTÀ, S., ed., *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna 2007.

<sup>2</sup> Per informazioni su l'Asilo Filangieri di Napoli vedi <http://www.exasilofilangieri.it/chi-siamo/>; per la rassegna stampa sull'esperienza de l'Asilo vedi <http://www.exasilofilangieri.it/categoria/rassegna-stampa/>; per accedere ai contributi sui beni comuni in relazione al caso Asilo, e non solo, si suggerisce vivamente di consultare <<http://www.exasilofilangieri.it/approfondimenti-e-reportage/>>, in particolare si vedano i contributi scientifici di Giuliana Ciancio, Chiara Colasurdo, Adriano Cozzolino, Andrea De Goyzueta, Maria Francesca de Tullio, Giuseppe Micciarelli, Gabriella Riccio che spesso arricchisco la prospettiva disegnata in questo breve contributo e in alcuni casi ne prospettano di nuove, anche in alternativa a quella qui indicata. L'Asilo è un laboratorio sperimentale.

alla Fondazione Forum Universale delle Culture, che dal 2013 al 2015 avrebbe dovuto *finanziare* una serie di grandi eventi. Proprio contro la logica dei *grandi eventi* quella parte della cultura napoletana che da sempre scontava la mancanza di spazi e infrastrutture per la produzione artistica e culturale indipendente decise di reagire. Quello che si rivendicava erano spazi per la sperimentazione, mezzi di produzione collettivi, luoghi in cui poter *produrre* in autonomia arte e cultura; e nello stesso tempo quello che si voleva costruire erano i luoghi - non solo fisici - per riprodurre le condizioni stesse dell'esercizio dei diritti fondamentali e della libertà di ricerca attraverso forme di autogoverno e di autogestione.

Dal 2012, dopo il riconoscimento dell'ex Asilo Filangieri come Bene comune<sup>3</sup>, si è lavorato per costruire una rete di scambio e solidarietà tra gli spazi *liberati* della città, alcuni dei quali sono stati riconosciuti anche essi come beni comuni<sup>4</sup>. È questo il caso del *Giardino Liberato*; dell'ex *Lido Pola*; di *Villa Medusa*; dello *Scugnizzo Liberato*, di *Santa Fede Liberata*; dell'ex *Schipa* e dell'ex *OPG*; altri, invece, stanno per esserlo come nel caso dell'ex *Convitto delle Monache*, del *Cap80126 - Centro Autogestito Piperno*, della *Casa delle Donne* e di *Villa De Luca*.

In breve tempo il capoluogo campano è diventato un importante esempio “*nello sforzo di garantire una più efficace tutela e gestione dei beni comuni*”<sup>5</sup>, contribuendo in modo significativo “*alla costruzione di una categoria giuridica dei beni comuni, dando al contempo impulso ad una nuova forma di diritto pubblico*”<sup>6</sup>.

Una delle novità introdotte dall'esperienza napoletana e che l'ha resa un modello a livello non solo nazionale è stata la connessione posta fra la nozione dei Beni comuni - così come elaborata dalla Commissione Rodotà e dalla giurisprudenza in materia - e la più antica e conosciuta *istituzione* degli usi civici<sup>7</sup>. Questo nesso è stato pazientemente costruito, innanzitutto, attraverso una *pratica sapiente* che ha permesso la sperimentazione dell'uso collettivo dello spazio e dei mezzi di produzione; in secondo luogo, dal punto di vista giuridico, questa connessione è stata possibile recuperando e ri-attualizzando faticosamente un'interpretazione estensiva del dettato costituzionale.

---

<sup>3</sup> Il processo de l'Asilo è riconosciuto attraverso due delibere di giunta. Con Delibera di Giunta n. 400 del 25 maggio 2012, si riconosce che l'immobile denominato *ex Asilo Filangieri* si configura come un 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*”. Con la delibera di Giunta n. 893 del 29 dicembre 2015 viene riconosciuta “*la capacità della comunità di riferimento de l'Asilo Filangieri di dotarsi di regole d'uso, di autogestione, di autogoverno*”.

<sup>4</sup> Cf. delibera di Giunta n. 446 del 01 giugno 2016 il Comune “*riconosce il valore di ulteriori esperienze già esistenti nel territorio comunale, portate avanti da gruppi e/o comitati di cittadini secondo logiche di autogoverno e 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*”.

<sup>5</sup> ABBRUZZESE, A., «Nuove prospettive della proprietà: tra regole pubbliche, giurisprudenza e ruolo della comunità. Spunti per una comparazione», in *Assesti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, ed. MANGONE, F., MARI, G., ROLLERI, F., Napoli 2018, p. 132.

<sup>6</sup> ABBRUZZESE, A., «Nuove prospettive della proprietà: tra regole pubbliche, giurisprudenza e ruolo della comunità. Spunti per una comparazione», cit., p. 128.

<sup>7</sup> Nella consapevolezza del carattere riduttivo dell'espressione *Usi civici* rispetto alla multiforme storia dei *Domini collettivi* - altra espressione che non coglie per intero la ricchezza del fenomeno - si rimanda ai seguenti preziosi volumi: GROSSI, P., “*Un altro modo di possedere*”. *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Ristampa anastatica, con integrazioni, Milano 2017; MARINELLI, F., *Un'altra proprietà. Usi civici, assesti fondiari collettivi, Beni comuni*, Pisa 2019; MANGONE, F., MARI, G., ROLLERI, F., ed., *Assesti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, Napoli 2018.

In particolare si è messo in evidenza la funzione sociale che deve svolgere la proprietà nel contesto costituzionale (art. 42 Cost.)<sup>8</sup>; *funzione* da non intendersi come limite esterno alla proprietà ma come elemento strutturale del regime proprietario. In questa prospettiva, valga come formula l'espressione lapidaria di Perlingieri, il quale afferma: “*la proprietà pubblica è funzione sociale, la proprietà privata ha funzione sociale*”<sup>9</sup>. In tal senso si è inteso superare un approccio patrimoniale che intende i beni pubblici come mezzi per soddisfare gli interessi esclusi dello Stato-apparato. All'opposto, seguendo gli insegnamenti di Massimo Saverio Giannini<sup>10</sup>, è stato messo in luce che lo Stato in relazione ai beni ha il compito di tutelare e garantire gli interessi collettivi dell'intera comunità, a cui quei beni appartengono a titolo di sovranità<sup>11</sup>.

È stato altresì messo in risalto il ruolo che la Costituzione assegna sia alle comunità di lavoratori nella gestione di servizi pubblici essenziali (art. 43 Cost.) sia all'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, “*nello svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*” (art. 118, comma 4 Cost. e art. 3, comma 5 del TUEL, D. lgs. 267/2000).

Infine, ma non per ultimo, si è ricollegata l'esperienza dei beni comuni alla ricca tradizione delle libere Accademie<sup>12</sup> - vive soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia - e alla vivacissima esperienza delle autogestioni<sup>13</sup> attive nel nostro paese e in Europa sin dagli inizi degli anni Sessanta del Novecento.

Come vedremo più avanti, dentro questa costellazione di riferimenti culturali, giuridici e politici si è sviluppato un processo e un esperimento per molti versi inedito, che - come ha scritto Stefano Rodotà - “*ha dato basi giuridiche*”<sup>14</sup> alla riflessione sui Beni comuni, mettendo giuristi e amministratori nella condizione di avere a disposizione un materiale che “*permette di indicare delle possibilità concrete*”<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> RODOTÀ, S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna 2013<sup>3</sup>; PERLINGIERI, P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Tomo secondo, Napoli 2006<sup>3</sup>; PERLINGIERI, P., *Interpretazione e legalità costituzionale. Antologia per una didattica progredita*, Napoli 2012.

<sup>9</sup> PERLINGIERI, P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Tomo secondo, Napoli 2006<sup>3</sup>, p. 632.

<sup>10</sup> GIANNINI, M. S., *I beni pubblici*, Roma 1963; Id., «Basi costituzionali della proprietà privata», in *Politica del diritto* II (1971).

<sup>11</sup> MADDALENA, P., *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, introduzione di Salvatore Settis, Roma 2014.

<sup>12</sup> CAPONE, N., *Libertà di ricerca e organizzazione della cultura. Crisi dell'Università e funzione storica delle Accademie*, prefazione di Fabio Bentivoglio, Napoli 2013.

<sup>13</sup> Cf. CALIA, C., *Piccolo Atlante Storico Geografico dei Centri Sociali Italiani*, Padova 2014; AA.VV., «Il movimento delle occupazioni di squat e centri sociali in Europa», in *Partecipazione e conflitto* 1 (2012); FESTA, F. A., «L'alchimia ribelle napoletana. Materiali per una storia della città antagonista», in *Potere e società a Napoli a cavallo del secolo. Omaggio a Percy Allum*, ed. CAPPELLI, O., Napoli 2003; ADINOLFI, F., BASCETTA, M., GIANNETTI, M., GRISPIGNI, M., MORONI, P., QUAGLIATA, L., VECCHI, B., *Comunità virtuali. I centri sociali in Italia*, Roma 1994.

<sup>14</sup> RODOTÀ, S., *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, a cura di Geminello Preterossi e Nicola Capone, Napoli 2018, p. 31.

<sup>15</sup> *Ibid.*

## 2. ITINERARI AMMINISTRATIVI E NUOVE PROSPETTIVE

Veniamo ora nello specifico. Nella definizione del nesso Beni comuni-Usi civici si è proceduto per analogia. Osservando la struttura e il processo latenti a entrambi i fenomeni si è notato che ricorrono alcune costanti. Primo elemento comune è l'uso non esclusivo del bene; secondo elemento condiviso è l'implicazione diretta delle comunità di riferimento nella cura, nell'uso e nella gestione del bene e delle risorse da esso generate; terzo elemento di concordanza è l'uso regolamentato del bene al fine di garantire l'accessibilità, la fruibilità, l'inclusività e l'imparzialità in una prospettiva cooperativa, mutualistica e solidale; infine, in entrambi i casi emerge la capacità autonormativa delle comunità coinvolte.

A queste considerazioni si aggiunga la pronuncia della Suprema corte che ha 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). Principio quest'ultimo che rappresenta uno dei cardini della nozione dei Beni comuni.

Per quanto riguarda gli atti amministrativi<sup>16</sup> che hanno caratterizzato il percorso di riconoscimento dei Beni comuni e il loro collegamento con gli usi civici e collettivi nell'esperienza partenopea, va innanzitutto segnalata la delibera del Consiglio comunale n. 24 del 22 settembre 2011, con la quale viene introdotta nello Statuto del Comune la categoria giuridica di *Bene comune*<sup>17</sup>.

Di particolare rilievo, inoltre, è quanto previsto dalla delibera di Giunta n. 893 del 29 dicembre 2015 con la quale si è concluso il processo di riconoscimento de l'Asilo. In premessa viene affermato che

*“è ferma convinzione della Civica Amministrazione che il Comune, 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 Civica Amministrazione ha dato e dà costante e 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 e uso comune, civico, collettivo e sociale e come veri e propri ambienti di sviluppo civico”*.

Elemento cruciale dell'impianto giuridico e politico della delibera è il fatto che viene acquisito, per diventarne parte integrante e sostanziale, il metodo *autonómico* - cioè la capacità della comunità di riferimento di dotarsi di regole d'uso, di autogestione, di autogoverno; metodo e capacità rinvenibili nella *Dichiarazione di uso civico e collettivo urbano*, acquisita dalla delibera, frutto di anni di confronto pubblico<sup>18</sup>.

Altro elemento fondamentale di quest'atto è il riconoscimento dell'alto *“valore sociale ed economico generato dalla partecipazione diretta dei cittadini alla rifunzionalizzazione degli immobili che si*

---

<sup>16</sup> Questa rassegna di atti amministrativi non sarebbe stata possibile senza il prezioso contributo di Fabio Pascapè che - in occasione dell'incontro pubblico con Stefano Rodotà intitolato *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, svoltosi il 21 febbraio del 2017 a Napoli presso l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici - distribuì un volume autoprodotta dal titolo *Materiali provvedimenti. Delibere, pareri, decreti, testi coordinati, sinossi organizzativa*. Fabio Pascapè è stato responsabile protempore dell'*Unità di progetto Beni comuni* della città di Napoli.

<sup>17</sup> È possibile consultare lo Statuto del Comune di Napoli su [<http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/321>].

<sup>18</sup> È possibile consultare la *Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano* su: [<http://www.exasilofilangieri.it/ regolamento-duso-civico/>].

*estrinseca nella messa a disposizione comune di tempo e competenze, beni e attrezzature, indirizzati a rendere a rendere fruibili e accessibili le strutture alla cittadinanza tutta”.*

Questa forma di *redditività civica*, caratterizzata da esternalità economiche positive generate dall’uso civico e collettivo di un bene comune, ha determinato l’Amministrazione a concorrere - “*nei limiti delle risorse disponibili*” - “*agli oneri di gestione e a quanto necessario per garantire un’adeguata accessibilità dell’immobile e a quanto necessario per garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività e la tutela dell’immobile da eventuali danneggiamenti vandalici*”.

Infine, la Civica amministrazione con questa delibera “*agevola*”, riconoscendole, “*iniziative di autofinanziamento*” - quali donazione, ovvero, “*contributo o in forma di tariffazione sociale (interamente e pubblicamente rendicontata attraverso forme di bilancio partecipativo)*” - “*l’auto-sostenibilità dei progetti attraverso il recepimento di fondi pubblici e privati*” e il “*crowdfunding*”. Questo riconoscimento è possibile perché si prende atto che tutte le attività promosse dalla comunità di riferimento sono finalizzate “*alla dotazione di mezzi di produzione necessari e comunque sempre finalizzati all’uso comune e al sostegno delle attività di produzione artistica*”.

La cornice normativa di riferimento degli atti citati è data dalla Delibera di Giunta n. 17 del 18 gennaio 2013 con la quale sono stabiliti i *Principi per il governo e la gestione dei beni comuni* della Città di Napoli secondo i quali “*ogni cittadino deve concorrere al progresso naturale e spirituale della Città*”.

Con questa delibera di indirizzo è stato chiarito che con l’espressione *beni comuni*

*“vanno intesi quei beni a consumo non rivale, non escludibile ma esauribile, che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo delle persone; che i beni comuni sono qualificabili come beni a titolarità diffusa, per i quali occorre prevedere una maggiore tutela e garantirne la fruizione collettiva e, nel contempo, la loro preservazione a vantaggio delle generazioni future; che al centro del dibattito attuale dei beni comuni vi è il tema della auto sostenibilità degli stessi”.*

Nella medesima deliberazione è riportato che

*“il Comune di Napoli dispone di beni spesso non utilizzati o sottoutilizzati e/o che si trovano in uno stato di abbandono, deprezzamento, utilizzazione non idonea e che, pertanto, potrebbero essere valorizzati e utilizzati in maniera più conveniente per la collettività intera, stabilendo regole, procedure e responsabilità”* ed è, inoltre, dichiarata l’opportunità di “*attivare un percorso attraverso gli Uffici comunali e, in particolare, quelli del Patrimonio, per una prima elencazione dei beni di proprietà comunale non a reddito o del demanio pubblico che possono essere individuati quali potenzialmente gestibili*”, secondo i principi per il governo e la gestione dei beni comuni della città di Napoli adottati con la stessa deliberazione.

Nel solco di questo indirizzo politico e amministrativo, una volta stabiliti i principi, per rendere operativa la fase di riconoscimento degli spazi che sono percepiti come Beni comuni, sono determinanti quattro atti amministrativi.

Con i primi due si creano, rispettivamente, una nuova istituzione e una nuova unità amministrativa; con gli ultimi due, da una parte, si stabiliscono le procedure per l’individuazione dei beni comuni e, dall’altra, si riconosce la capacità *autonoma* delle comunità di riferimento.

Il primo atto è il Decreto sindacale n. 314 del 24 giugno 2013 con il quale viene istituito un *Osservatorio cittadino permanente sui beni comuni della città di Napoli*, “*con funzioni di studio, analisi, proposta e controllo sulla tutela e gestione dei beni comuni*”. Istituzione riaffermata con Decreto sindacale n. 55 dell’8 febbraio 2018.

Il secondo riguarda un Ordine di Servizio del Direttore Generale n. 17 del 28 novembre 2014 attraverso il quale viene modificato l'organigramma del Comune di Napoli mediante la Costituzione di un'Unità di Progetto Beni comuni<sup>19</sup>.

Il terzo fa riferimento alla Delibera di Giunta n. 258 del 24 aprile 2014 con la quale sono stabilite le procedure per l'individuazione dei beni pubblici, *“inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come beni comuni e suscettibili di fruizione collettiva”*. Nello stesso giorno segue la delibera n. 259 finalizzata *“all'individuazione, anche mediante strumenti di democrazia partecipata, di beni immobili e terreni di proprietà privata che si trovino in uno stato di effettivo abbandono e che siano suscettibili di essere acquisiti al patrimonio immobiliare del Comune di Napoli”* per essere poi destinati alla funzione di Beni comuni.

Il quarto atto, infine, riguarda la delibera di consiglio n. 7 del 09 marzo 2015 con la quale - emendando la delibera sopracitata (la n. 258/2014) - si introduce un esplicito riferimento ai *“regolamenti di uso civico o altra forma di autorganizzazione civica”*.

Con questi due ultimi provvedimenti si determinano sostanzialmente due strade per l'individuazione e la gestione dei beni comuni: a. l'affidamento di un bene ascrivibile al novero dei beni comuni mediante bando e presentazione di un piano di gestione autosostenuto; b. la creazione/individuazione di veri e propri *ambienti di sviluppo civico* da destinare all'uso civico collettivo urbano da parte di comunità di riferimento che si danno regolazione autonoma nel quadro dei diritti costituzionalmente garantiti.

In prospettiva futura e per immaginare un intervento più incisivo che renda strutturalmente i beni aperti all'uso e al godimento collettivo bisogna guardare all'ultima delibera prodotta, la n. 458 del 10 agosto 2017. Con questo dispositivo amministrativo, infatti, assumono centralità gli aspetti urbanistici che sono quelli attraverso i quali si definiscono le funzioni che possono svolgere i beni costituenti la città. In questa delibera ci sono diversi aspetti innovativi ai fini dell'ipotesi di lavoro sopra esposta. Innanzitutto, i beni pubblici sono considerati come *“l'ossatura della città pubblica”* e *“rappresentano gli elementi cardine per la promozione di politiche di sviluppo sostenibile in ambito urbano”*; in secondo luogo la valorizzazione dei beni di proprietà comunale viene intesa come un *“processo mediante il quale è possibile conferire un maggior valore sociale al bene, aumentandone il livello di fruizione da parte della collettività”*; in quest'ottica, l'Amministrazione *“riconosce l'alto valore sociale, culturale nonché le esternalità economiche positive generate dall'uso civico di un bene pubblico non utilizzato, che coinvolge non solo i fruitori dello spazio, ma il quartiere e la città tutta”*.

Gli usi civici e collettivi, recuperati e adattati al contesto della città, diventano in tal modo funzionali alla possibilità di trasformazione urbana prevista dalla vigente disciplina urbanistica, in quanto rappresentano *“azioni di presidio e protezione del suolo e dei beni pubblici, con attenzione alla qualità urbana in senso ampio del territorio”*. E anche in questo caso ritorna l'analogia con gli usi civici tradizionalmente intesi che dal giudice della Suprema corte sono posti in stretta connessione con principi costituzionalmente rilevanti - quali ad esempio *“il valore costituzionale dell'ambiente tutelato dagli articoli 9 e 32 della Costituzione”* (sentenza 156/1995) e la *“salvaguardia del paesaggio”* (sentenza 310/2006).

---

<sup>19</sup> L'atto istitutivo dell'Unità di progetto è intitolato *Individuazione e valorizzazione degli spazi pubblici e privati suscettibili di essere individuati come beni comuni secondo i principi contenuti nella Deliberazione di Giunta Comunale n. 17/2013* (delibera che stabilisce i *Principi per il governo e la gestione dei beni comuni*).

Questo indirizzo amministrativo è stato recepito anche nel *Documento di indirizzi* per l'aggiornamento del Piano Urbanistico Comunale (PUC)<sup>20</sup> che al tema degli usi collettivi e dei beni comuni dedica un intero capitolo. In particolare modo è messa in rilievo la funzione strategica che possono assumere le *attrezzature di quartiere* nella produzione di spazi pubblici di utilità collettiva così come previsti dagli *standard* urbanistici. Una prospettiva questa da approfondire visto anche il dibattito che si è avuto in Italia per il cinquantenario dell'approvazione del Decreto ministeriale 1444 del 1968 che introduceva nella pianificazione urbanistica la nozione degli *standard*.

Insomma, a Napoli è in atto una sperimentazione che potrebbe trovare nell'aggiornamento del Piano Urbanistico Comunale un riconoscimento strutturale decisivo per la vicenda dei Beni comuni, con ripercussioni a livello non solo locale. La forza evocativa degli Usi civici, il loro portato storico e giuridico, l'immensa eredità culturale sedimentata in essi sono un elemento imprescindibile per realizzare questo cambio di paradigma, per accedere a un *altro modo di possedere*, per realizzare qui ed ora un *altro mondo possibile*.

#### BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., «Il movimento delle occupazioni di squat e centri sociali in Europa», *Partecipazione e conflitto* 1 (2012)
- ABBRUZZESE, A., «Nuove prospettive della proprietà: tra regole pubbliche, giurisprudenza e ruolo della comunità. Spunti per una comparazione», in *Assesti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, ed. MANGONE, F., MARI, G., ROLLERI, F., Napoli 2018
- ADINOLFI, F., BASCETTA, M., GIANNETTI, M., GRISPIGNI, M., MORONI, P., QUAGLIATA, L., VECCHI, B., *Comunità virtuali. I centri sociali in Italia*, Roma 1994
- CALIA, C., *Piccolo Atlante Storico Geografico dei Centri Sociali Italiani*, Padova 2014
- CAPONE, N., *Libertà di ricerca e organizzazione della cultura. Crisi dell'Università e funzione storica delle Accademie*, prefazione di Fabio Bentivoglio, Napoli 2013
- FESTA, F. A., «L'alchimia ribelle napoletana. Materiali per una storia della città antagonista», in *Potere e società a Napoli a cavallo del secolo. Omaggio a Percy Allum*, ed. CAPPELLI, O., Napoli 2003
- GIANNINI, M. S., *I beni pubblici*, Roma 1963
- GIANNINI, M. S., «Basi costituzionali della proprietà privata», in *Politica del diritto* II (1971)
- GROSSI, P., «Un altro modo di possedere». *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Ristampa anastatica, con integrazioni, Milano 2017
- MADDALENA, P., *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, introduzione di Salvatore Settis, Roma 2014
- MANGONE, F., MARI, G., ROLLERI, F., ed., *Assesti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, Napoli 2018.
- MARINELLI, F., *Un'altra proprietà. Usi civici, assesti fondiari collettivi, Beni comuni*, Pisa 2019<sup>2</sup>
- MATTEI, U., REVIGLIO, E., RODOTÀ, S., (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma 2010

---

<sup>20</sup> È possibile consultare il testo su:

[<http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/37912>].

- MATTEI, U., REVIGLIO, E., RODOTÀ, S., (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna 2007
- PERLINGIERI, P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Tomo secondo, Napoli 2006<sup>3</sup>
- PERLINGIERI, P., *Interpretazione e legalità costituzionale. Antologia per una didattica progredita*, Napoli 2012
- RODOTÀ, S., *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, a cura di Geminello Preterossi e Nicola Capone, Napoli 2018
- RODOTÀ, S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna 2013