



Maria Chiara Girardi*

La funzione sociale nella proprietà pubblica. Comuni, attività regolamentare e diritto alla città**

SOMMARIO: 1. Premessa: la funzione sociale nella proprietà pubblica a partire dall'art. 42 Cost. - 2. Nuove forme di *welfare* urbano. - 3. Il modello dell'amministrazione condivisa. - 4. Nuove forme di gestione dei beni comuni urbani. La portata innovativa del regolamento. - 5. Osservazioni conclusive.

1. Premessa: La funzione sociale nella proprietà pubblica a partire dall'art. 42 Cost.

Il presente studio intende dare un contributo al dibattito relativo alla categoria della proprietà pubblica quale funzione sociale, così come declinata nella Costituzione italiana. Infatti, che la proprietà pubblica *sia* funzione sociale, a differenza della proprietà privata che *svolge* funzione sociale, si ricava implicitamente dal dettato costituzionale, che poco si dilunga su tale istituto, dando per scontato che la proprietà pubblica incarni tale funzione¹.

Ciononostante, la legislazione antecedente alla Costituzione, non in linea con il progetto culturale e socio-economico che sarebbe stato poi fatto proprio dalla stessa, nonché i processi di privatizzazione avviati, successivamente, a partire dagli anni Novanta, hanno contribuito alla dispersione della valenza politico-costituzionale dell'articolo 42 Cost., che è intimamente connesso – tramite gli artt. 2 e 3 –, alla dimensione sociale della Costituzione².

* Dottoranda in Diritti Umani: teoria, storia e prassi - Università degli Studi di Napoli Federico II.

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

¹ Sul tema si rinvia a P. RESCIGNO, *Proprietà* (ad vocem), in *Enc. del diritto*, XXXVII, Milano, 1988, 273 ss.; F. LUCARELLI, *La proprietà «pianificata»*, Napoli, 1973, 200 ss.

² Sul punto, v. A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica in costituzionalismo.it*, 9 gennaio 2015, *passim*.

Al fine di evidenziare come tale questione - sostenuta dalla dottrina³ e poi dalla Commissione Rodotà⁴ - abbia assunto un ruolo cruciale nel dibattito vivente, sembra opportuno partire dall'analisi di un dato normativo di diritto vigente, ancorché di livello locale, che dimostra come lo statuto della proprietà pubblica, in tutte le sue differenti declinazioni, possa e debba essere espressione di funzione sociale, in particolare perché concerne beni direttamente correlati alla attuazione di diritti fondamentali.

Infatti, dal dibattito in Assemblea Costituente e dalla lettura dell'art. 42 della Costituzione emerge come il rapporto funzionale tra i beni pubblici e i diritti fondamentali non sia stato sufficientemente approfondito. Pertanto, occorre «ripensare tale rapporto»⁵, soffermandosi sull'aspetto funzionale dei beni pubblici, ossia sul rapporto tra questi beni e i diritti fondamentali che essi garantiscono.

A tal proposito, il dato normativo da cui prende le mosse il presente studio è rappresentato dal regolamento n. 391 del 2019 del Comune di Torino⁶, destinato alla collaborazione tra cittadini e amministrazione per il governo dei beni comuni urbani⁷. Esso rientra nel più ampio «Progetto Co-City. La gestione condivisa dei beni comuni a contrasto della povertà urbana e della polarizzazione socio-spaziale»⁸, realizzato dalla Città di Torino⁹.

Il progetto mira alla riqualificazione di beni immobili e spazi pubblici della città, attraverso il c.d. governo condiviso¹⁰ dei beni comuni¹¹ in condizioni di degrado o di disuso¹² e la promozione della cittadinanza attiva¹³ come strumento di contrasto alla

³ Cfr. A. LUCARELLI, *Note minime per una teoria giuridica sui beni comuni*, in *Quale Stato*, 1, 2007, 3-4; G. Napolitano, *I beni pubblici e le tragedie dell'interesse comune*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007, 141 ss.

⁴ Com'è noto, si tratta della Commissione sui Beni Pubblici, istituita presso il Ministero della Giustizia con d.m. del 21 giugno 2007, allo scopo di modificare taluni articoli del codice civile in materia di beni pubblici.

⁵ Così A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, cit., 18.

⁶ Il regolamento per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani è stato approvato con deliberazione del 2 dicembre 2019 dal Consiglio comunale di Torino ed è entrato in vigore il 16 gennaio 2020. Esso abroga il precedente regolamento comunale torinese n. 375 del 2016.

⁷ Sul tema, in dottrina, si rinvia a U. MATTEI, A. QUARTA, *Right to the City or Urban Commoning? Thoughts on the Generative Transformation of Property Law*, in *The Italian Law Journal*, 2, 2015, 303-357.

⁸ Il progetto, iniziato nel febbraio 2017 e finanziato complessivamente per 5,1 milioni di euro (di cui l'80% dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale dell'Unione Europea), è uno dei diciotto vincitori del bando *Urban Innovative Actions*, a cui hanno partecipato quasi quattrocento città europee.

⁹ In qualità di vincitrice del bando europeo *Urban Innovative Actions* (UIA), in partenariato con l'Università di Torino, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e la Fondazione Cascina Roccafranca. In merito, Chiara Appendino, sindaco della Città di Torino ha affermato che: "*Co-City is an extraordinary occasion to support new forms of active participation of the citizens towards the regeneration of the city. I hope that new enterprises will be created around this new model of relation between public and private sector, generating new employment opportunities and jobs in Turin*".

¹⁰ «Governo condiviso: rigenerazione, cura e gestione di un bene comune attuate congiuntamente dai soggetti civici e dall'Amministrazione», così l'art. 2, comma 1, lett. f), del Regolamento n. 391 del 2019 del Comune di Torino.

¹¹ Sul tema, tra i primi, A. LUCARELLI, *Note minime per una teoria giuridica sui beni comuni*, cit., 3 ss.

¹² In tema, si v. il recente contributo di U. MATTEI, *I beni comuni e le comunità locali. Dai lavori della Commissione Rodotà ai percorsi di rigenerazione urbana*, in R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO (a cura di), *Manuale di diritto dei beni comuni*, Torino, 2020, 15-25.

¹³ Nonostante in Costituzione manchi un riferimento esplicito alla cittadinanza attiva, questa non è altro che una declinazione del concetto stesso di cittadinanza. Infatti, due «accezioni fondamentali che si pongono alla base della riflessione sulla cittadinanza sono da un lato la cittadinanza come "appartenenza", dall'altro la cittadinanza come "partecipazione". La nozione di cittadinanza come "appartenenza" nasce con forti ambizioni identitarie: si è cittadini solo se si appartiene ad una collettività organizzata entro cui ci si riconosce per tradizione e cultura»; la cittadinanza

povertà - in attuazione dell'art. 1 della Costituzione - e di valorizzazione delle zone più deboli della città¹⁴.

Affrontare il tema delle città significa affrontare il tema del rapporto tra spazi pubblici e spazi privati. Garantire la condivisione degli spazi pubblici significa combattere le discriminazioni e le esclusioni sociali, in ottemperanza al dettato Costituzionale. La città è infatti una delle principali formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'uomo e in cui si riconoscono i diritti inviolabili e i doveri inderogabili di solidarietà; pertanto, essa è un bene a cui tutti hanno diritto¹⁵.

La previsione di una collaborazione tra la comunità e gli enti locali nel governo dei beni comuni urbani è, peraltro, una forma di attuazione del principio di sussidiarietà c.d. orizzontale, previsto all'art. 118, quarto comma della Costituzione¹⁶, la cui struttura aperta consente di affidare all'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, la gestione di alcuni beni¹⁷, pur lasciando le attività di pianificazione, organizzazione e controllo alle pubbliche autorità¹⁸. «I comuni e le amministrazioni cittadine dovrebbero effettuare periodicamente una ricognizione degli spazi aperti e chiusi, che possono essere oggetto di interesse per la cittadinanza e renderne pubblica tale qualità»; l'iniziativa può essere privata, ma deve passare attraverso «un *filtro* pubblico», in quanto è necessaria una valutazione preventiva di compatibilità «con l'esistente e con gli interessi di tutela e di sviluppo del

come partecipazione, invece, trova «il *proprium* del concetto nella partecipazione del singolo individuo all'attività della *res publica*. La stessa "appartenenza" è subordinata alla "partecipazione", non potendo configurarsi un cittadino "passivo", non partecipe "attivamente" alla costruzione della *civitas*. Una cittadinanza questa che si pone a fondamento non solo della politica, ma del concetto stesso di Costituzione [...] in questa prospettiva non conta tanto la nazionalità quanto l'effettiva partecipazione ad una comunità politica [...] l'idea della cittadinanza come partecipazione sostiene l'intero impianto della nostra Costituzione», così G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, 2, 2011, 427-434.

¹⁴ Il Consiglio europeo ha selezionato *Co-City* come uno dei migliori esempi di progetti europei di impatto sul territorio e la Commissione europea lo ha incluso tra i dieci progetti urbani più innovativi realizzati in Europa, presentandolo nel gennaio 2020 al Cities Forum di Porto per lo sviluppo urbano.

¹⁵ Cfr. G. M. FLICK, *Elogio alla città? Dal luogo delle paure alla comunità della gioia*, Roma, 2019, *passim*.

¹⁶ Sul tema, si v. G. MANFREDI, *La sussidiarietà orizzontale e la sua attuazione*, in *Amministrazione In Cammino*, 30 novembre 2016, 1-9; D. DONATI, A. PACI (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per gestione dei beni comuni*, Bologna, 2010, *passim*; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *federalismi.it*, 5, 2006, 1-29; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004, *passim*; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002, 5- 50; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà: profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003, *passim*. Nello stesso senso, in giurisprudenza, si vedano le sentt. della Corte Cost. n. 112 del 1993, n. 500 del 1993 e n. 1030 del 1998, che promuovono la partecipazione attiva dei cittadini alla vita amministrativa pubblica.

¹⁷ In proposito si v. G. ARENA, *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016, 284, secondo cui: «[...] la democrazia rappresentativa oggi è in profonda crisi ed è quindi essenziale trovare altri spazi e altre modalità di partecipazione alla vita pubblica [...]. Ecco perché non soltanto è possibile, ma anzi auspicabile sostenere che, dal momento che la sovranità popolare si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione, fra queste forme di esercizio della sovranità oggi va riconosciuta anche quella che si manifesta nel momento in cui i cittadini, singoli ma soprattutto associati, si impegnano autonomamente in attività finalizzate al perseguimento dell'interesse generale».

¹⁸ Cfr. E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Il Mulino*, 3, 2018, 4.

territorio di cui l'ente locale è affidatario»¹⁹. Dunque, i regolamenti per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione urbana consentono di attuare il principio di sussidiarietà orizzontale nell'ambito della tutela degli spazi pubblici., «funzionalizzando l'azione di un gruppo privato all'interesse generale»²⁰.

Tali regolamenti sono, inoltre, espressione dell'autonomia delle Amministrazioni locali, che hanno potestà regolamentare - ex art. 117, comma 6, Cost. - «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite». Sono, dunque, fonti secondarie di rango comunale, espressione dell'autonomia degli enti locali, nel rispetto del principio di legalità²¹.

A loro volta, i patti di collaborazione e la gestione sussidiaria dei beni comuni urbani, previsti nei citati regolamenti, trovano il loro fondamento giuridico, oltre che nei regolamenti stessi quale fonte attributiva di potere, nei principi di solidarietà²² e di eguaglianza²³, sanciti rispettivamente dagli artt. 2 e 3 della Costituzione: essi, infatti, mirano a contrastare la povertà urbana e l'esclusione sociale, promuovendo il diritto alle pari opportunità e il contrasto alle discriminazioni e garantendo la condivisione – mediante criteri inclusivi – degli spazi pubblici. Essi comportano, però, allo stesso tempo, doveri e responsabilità in capo ai cittadini, la cui attività deve poi essere sottoposta all'azione di vigilanza e controllo da parte dell'ente locale. Tale azione può - e deve – essere coadiuvata da politiche pubbliche qualora si tratti, in particolare, di beni o servizi necessari a garantire il benessere collettivo.

Tali funzioni devono peraltro svolgersi in una prospettiva ecologica, senza alterare in alcun modo gli equilibri ambientali, nel rispetto dei principi previsti dal combinato disposto degli artt. 9 e 32 della Costituzione, ossia nel rispetto del diritto ad un ambiente salubre²⁴.

¹⁹ Tutti i virgolettati del periodo sono tratti da P. CHIRULLI, *Sussidiarietà e collaborazione "amministrata" nei beni comuni urbani*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-Città*, cit., 59.

²⁰ Cfr. A. QUARTA, *Introduzione*, in R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO (a cura di), *Manuale di diritto dei beni comuni*, cit., 11.

²¹ Sul tema, in dottrina, si rinvia a A. LUCARELLI, *Il fondamento del potere regolamentare dei comuni*, in *Quad. cost.*, 2003, 13-19.

²² In merito al principio di solidarietà, si rinvia a A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano 2015, 305 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, *passim*; M.C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, 2007, *passim*; B. PEZZINI, C. SACCHETTO, *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2005, *passim*; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, 131 e ss.; F. GIUFFRÉ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II, 2003, 631-634; S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1, 1996, 10 ss.; L. BOURGEOIS, *La Solidarité*, Paris, 1896, *passim*.

²³ Sul principio di eguaglianza, si v. M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Atti del Convegno di Campobasso 19-20 giugno 2015, Napoli, 2016, *passim*; D. FLORENZANO, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, in D. FLORENZANO, D. BORGONOVO RE, F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza*, Torino, 2015, 113 ss.; F. MODUGNO, *Breve discorso intorno all'uguaglianza. Storia di una casistica: i minori e i nuovi media*, in *Osservatorio AIC*, 2014, 1-3; A. LUCARELLI, *L'effettività del principio di eguaglianza e diritti sociali nei processi evolutivi della forma di Stato*, in *Il Filangieri*, 1, 2004, 103 ss.; F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, 2003, *passim*; A. MORRONE, *Il "custode" della ragionevolezza*, Milano, 2001, *passim*; M.A. CATTANEO, *Uguaglianza*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XV, Torino, 1999, 4176 ss.; B. CARAVITA, *Commento art. 3*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 13 ss.

²⁴ Sul tema, si veda U. MATTEI, F. CAPRA, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, San Sepolcro, 2017, 25 ss.

Ciò che viene in rilievo, al di là della categoria della proprietà pubblica sancita dall'art. 42 Cost., espressione fisiologica e sintomatica di funzione sociale, è l'aspetto funzionale dei beni comuni, direttamente riconducibili ai beni pubblici, che sono idonei a garantire l'esercizio dei diritti fondamentali della persona e la tutela dei diritti delle generazioni future²⁵.

La dimensione costituzionale e sociale della proprietà pubblica si realizza, sul piano dell'effettività, anche attraverso la nozione di beni comuni, proprio perché i beni, in quanto tali, sono destinati a soddisfare i diritti dei cittadini. Tuttavia, a differenza del rapporto proprietario basata sul concetto di appartenenza e sul rapporto *dominus – res*, alla base dei beni comuni non si pone il profilo della titolarità soggettiva, bensì l'aspetto funzionale, ossia il rapporto tra il bene e le fasce di utilità che esso esprime, orientate alla tutela dei diritti fondamentali²⁶. L'indagine sui beni comuni, quindi, andrebbe condotta ridimensionando il classico rapporto tra il proprietario e il bene e considerando l'intera collettività quale effettivo titolare del diritto di fruire del bene. Di conseguenza le istituzioni pubbliche sono tenute a tutelare i beni comuni, in qualità di soggetti portatori degli interessi generali e non in qualità di proprietari; pertanto i poteri dispositivi sul bene sono limitati ed è esclusa la possibilità di sdemanializzarli. Prevale, dunque, «il primato della funzione sociale sul titolo, il primato della posizione giuridica soggettiva sul bene»²⁷.

In tale ottica, i beni comuni debbono essere considerati come una nuova categoria giuridica²⁸ e non - come sostenuto da una parte della dottrina²⁹ - come una variabile della già esistente categoria di proprietà pubblica. Una categoria giuridica ad oggi ancora in costruzione, frutto della «elaborazione dottrinale, della giurisprudenza, dei governi locali,

²⁵ Si rinvia all'art. 3 lett. c) del progetto di legge di iniziativa popolare “Disegno di legge delega Commissione Rodotà beni comuni, sociali e sovrani.” - pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 19 dicembre 2018 n. 294 - che riprende il testo originario del disegno di legge delega presentato dalla Commissione Rodotà del 2007. In dottrina, si rinvia a R. BRIGANTI, *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, in *Nomos*, 9, 2019, 1-38; A. LUCARELLI, *Biens communs. Contribution à un théorie juridique*, in *Droit et société*, 1, 2018, 141-157; ID., *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sottocategoria giuridica e declinazione di variabile*, in *Nomos*, 2, 2017, 1-9; M. LUCIANI, *Una discussione sui beni comuni*, in *Diritto e società*, 3, 2016, 373 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Diritto e società*, 3, 2016, 529 ss.; U. MATTEI, *Beni comuni. Un Manifesto*, Roma-Bari, 2012, *passim*; U. POMARICI, *Beni comuni*, in P. GROSSI (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto*, I, Torino, 2012, 1-58; A. LUCARELLI, *Proprietà pubblica, principi costituzionali e tutela dei diritti fondamentali. Il progetto di riforma del codice civile: un'occasione perduta?*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, 2010, 85-95; M. RENNA, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in G. COLOMBINI (a cura di), *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, Napoli, 2009, nonché in *Il diritto dell'economia*, 1, 2009, 11 ss.; A. LUCARELLI (a cura di), *Beni Comuni. Proprietà, gestione, diritti*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1, 2007, 4 ss. Per un orientamento diverso si v. S. STAIANO, *Beni comuni. Categoria ideologicamente estenuata*, in *Diritto e società*, 3, 2016, 415-432; D. MONE, *La categoria dei beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano: un paradigma per la lettura del regime dei beni pubblici alla luce della Costituzione*, in A. LUCARELLI, D. MONE (a cura di), *Le trasformazioni della democrazia*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2, 2014, 63-126; C. IANNELLO, *Beni pubblici versus beni comuni*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2013, 4 ss.

²⁶ Cfr. A. MAZZITELLI, *Costituzione e Beni comuni: una categoria giuridica auspicabile?*, in *federalismi.it*, 22, 2018, 2-15; A. ABBRUZZESE, *La categoria giuridica dei beni comuni tra dimensione locale e attività giurisprudenziale, oltre l'assolutismo giuridico. Brevi note comparative* in *Nomos*, 5, 2018, 12 ss.

²⁷ Così A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013, 71.

²⁸ Su tutti, A. LUCARELLI, *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni*, cit., 1-9.

²⁹ Cfr. D. MONE, *La categoria dei beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., 63-126; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, 1, 2014, 3-36.

che prendono atto dei limiti della demanialità a difendere le fasce di utilità che deve esprimere il bene»³⁰ e che in questa sede si analizza in riferimento al recente regolamento torinese. Il regolamento in esame, infatti, rappresenta uno strumento normativo di riconoscimento e valorizzazione della partecipazione attiva dei cittadini e di sostegno da parte dell'amministrazione per la cura e la rigenerazione di beni pubblici, utile anche al fine di snellire e semplificare le procedure di rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni utilizzate per le attività di riqualificazione.

Lo Statuto comunale della Città di Torino, all'art. 2 comma 1, lett. q), prevede una particolare tutela per quei beni «che la collettività riconosce come beni comuni emergenti, in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali delle persone nel loro contesto ecologico e urbano». Ebbene, il regolamento detta i principi e le norme di identificazione, auto-governo e governo condiviso di tali beni comuni.

Attraverso i patti di collaborazione, previsti dal regolamento per l'affidamento dei beni alla c.d. comunità di riferimento³¹, «l'amministrazione si spoglia dei propri poteri su di essi, lasciando campo libero all'eventuale (e auspicato) sviluppo di una nuova soggettività plurale che può, nella sua autonomia, rappresentare un presidio di tutela del bene anche a fronte di successivi cambi delle maggioranze politiche. Il protagonismo delle comunità di riferimento dovrebbe dunque produrre nuove istituzioni che si contrappongono, nell'interesse condiviso alla salvaguardia di un bene, all'eventuale arbitrarietà dell'ente locale»³².

Quest'ultimo tuttavia, conserva (*rectius* deve conservare) un ruolo fondamentale in termini di collaborazione, di sostegno, di controllo e, conseguentemente, di responsabilità.

Il tema d'interesse, dunque, è costituito dalla delineazione dei rapporti intercorrenti tra i cittadini e la Pubblica amministrazione nella gestione dei beni comuni urbani, in particolare in tema di autonomia e responsabilità, così come declinati nella fonte regolamentare di rango comunale, a cospetto del silenzio del legislatore statale, in attuazione dell'art. 117, comma 6 della Costituzione.

2. Nuove forme di welfare urbano.

Il Comune di Torino ha, da tempo, posto in essere numerose azioni per cercare di contrastare il fenomeno dell'esclusione sociale³³, attraverso la predisposizione di piani di

³⁰A. LUCARELLI, *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni*, cit., 4.

³¹ Con l'espressione «comunità di riferimento» ci si riferisce all'«insieme dei soggetti civici che si riconoscono e si organizzano per l'autogoverno di un bene comune», ex art. 2, comma 1, lett. c) del regolamento n. 391 del 2019 della Città di Torino.

³² Così U. MATTEI, *I beni comuni e le comunità, Dai lavori della Commissione Rodotà ai percorsi di rigenerazione urbana*, in R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO (a cura di), *Manuale di diritto dei beni comuni*, cit., 20-21.

³³ Sul tema, A. LUCARELLI, *Crisi della democrazia e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale: verso i beni comuni*, in *Diritto e Società*, 3, 2016, 483-492

rigenerazione del territorio urbano³⁴ e, in particolare, dei quartieri degradati situati in diverse aree della città. Ciò nonostante, la scarsità dei fondi ha reso complicata l'azione dei servizi sociali. Anche se il Comune è riuscito a favorire la creazione di imprese sociali, diverse parti della città sono rimaste però escluse da questa azione di innovazione urbana e si è sviluppato nelle comunità locali un sentimento di sfiducia verso le istituzioni comunali.

Tale esclusione sociale è strettamente connessa al declino di molti spazi pubblici nel contesto urbano.

Una delle manifestazioni più evidenti del declino urbano è rappresentato dai numerosi edifici abbandonati di proprietà pubblica, frutto del passato industrializzato della città. Più del 5% degli edifici di proprietà della città sono inutilizzati o scarsamente utilizzati, nonostante molti di essi abbiano un forte potenziale come possibile strumento di rigenerazione urbana³⁵ e di partecipazione dei cittadini in diverse zone degradate di Torino³⁶.

In tale ottica, il recente regolamento sui beni comuni urbani favorisce proprio la riqualificazione e il riutilizzo di spazi e strutture inutilizzati e abbandonati, in centri di partecipazione sociale, come mezzo di riduzione della povertà nelle zone periferiche della città³⁷. La creazione di nuove forme di *welfare* urbano, basato sui beni comuni, mira a promuovere il pluralismo sociale e la coesione delle comunità locali, in un contesto in cui i cittadini debbono rivestire un ruolo di protagonisti della rigenerazione urbana, in una dimensione di solidarietà e di responsabilità collettiva³⁸.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett a) del regolamento sono beni comuni urbani: «le cose materiali, immateriali e digitali ricomprese all'interno degli spazi e servizi urbani di interesse comune, che i/le cittadini/e e l'Amministrazione riconoscono essere funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo e all'interesse delle

³⁴ Oltre alle iniziative locali e regionali, a livello nazionale è stato emanato - in attuazione della legge di stabilità del 2016 (l. 208/2015, art. 1, co. 974) recante un "programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" - il D.P.C.M del 25 maggio 2016, c.d. bando periferie, con lo scopo di avviare un processo di riqualificazione urbana e di sicurezza di zone periferiche nelle Città Metropolitane e nei Comuni capoluogo di Provincia. A tal fine è stato istituito un "Fondo per l'attuazione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie", con cui è stata autorizzata la spesa di 500 milioni di euro per il 2016.

³⁵ Sul tema, di recente, U. MATTEI, *I beni comuni e le comunità, Dai lavori della Commissione Rodotà ai percorsi di rigenerazione urbana*, in R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO (a cura di), *Manuale di diritto dei beni comuni*, cit., 15-22; A. PREVIATO, *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulla tutela e l'uso del territorio" dell'Emilia Romagna* in *federalismi.it*, 15, 2019, 18 ss.; A. GIUSTI, *I beni comuni e la rigenerazione urbana*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-Città, Diritto Urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, 1-108; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, *passim*; F. F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *federalismi.it*, 22, 2016, 2-17; U. MATTEI, *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Milano, 2015, *passim*.

³⁶ Una delle prime esperienze nello stesso senso è rappresentata dal regolamento del Laboratorio Napoli per una "Costituente dei beni comuni", avvenuta con delibera del Comune di Napoli n. 8 del 18 aprile 2012, al fine di tutelare i beni materiali e immateriali di appartenenza collettiva e sociale che sono garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini.

³⁷ A. LUCARELLI, *Il diritto di partecipazione tra democrazia e disordine sociale*, in *Pol. dir.*, XXXIV, 1, 2003, 129 ss.

³⁸ In attuazione dell'art. 2 della Costituzione italiana, ma anche dell'art. 3 co. 2 Cost. e dell'art. 5 Cost. Sul punto si rinvia a G. ARENA, *Amministrazione e società, Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir pubbl.*, 2017, 43-55; P. CHIRULLI, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, II, Napoli, 2013, 601 ss.

generazioni future e che risultano essere strettamente connesse a identità, cultura, tradizioni del territorio e/o direttamente funzionali allo svolgimento della vita sociale delle comunità che in esso sono insediate».

L'esperienza del primo regolamento sui beni comuni urbani della Città di Torino³⁹ aveva evidenziato come non vi possa essere una corretta ed efficace gestione dei beni comuni senza un'attività di coordinamento e controllo da parte delle autorità pubbliche⁴⁰, la quale deve svolgersi mediante azioni non autoritative, ma rappresentative degli interessi collettivi. Invero, già i c.d. di «patti di collaborazione»⁴¹ posti in essere già dal Regolamento del 2016 prevedevano l'instaurazione di una cooperazione tra cittadini ed enti locali, mediante strumenti di condivisione della gestione dei beni comuni urbani e delle conseguenti responsabilità, pur restando sempre in capo all'ente locale un ruolo di garanzia e vigilanza. Essi, tuttavia, non sempre si sono mostrati efficienti e talvolta la lenta burocrazia ha reso difficile l'attuazione di tali patti.

Pertanto, il nuovo regolamento del Comune di Torino è il frutto della revisione di tali strumenti giuridici di gestione dei beni comuni urbani e prevede non solo patti di collaborazione, ma anche altre forme di governo di questi beni, che mirano giustappunto a favorire una maggiore fruibilità degli stessi e a promuovere la riqualificazione delle aree più povere della città - mediante una costante attività di supervisione e controllo da parte dell'autorità pubblica⁴² -, nonché a snellire le complesse procedure burocratiche previste dal precedente Regolamento rivelatesi inefficienti.

Il regolamento promuove i beni comuni urbani in quanto luoghi privilegiati per lo sviluppo del rapporto tra beni e diritti fondamentali dei cittadini⁴³, ove la rigenerazione urbana si concretizza nelle forme dell'amministrazione condivisa⁴⁴. Quest'ultima presuppone una partecipazione attiva dei cittadini nella risoluzione di problemi di interesse generale⁴⁵. Essi, nello spirito previsto dall'art. 2 Cost., si assumono parte della responsabilità nei confronti della città e dei suoi beni, in vista di un obiettivo comune che garantisce loro diritti di godimento, ma che pone in capo ad essi anche doveri di cura⁴⁶, in una dimensione solidale.

³⁹ Il citato regolamento n. 375 del 2016.

⁴⁰ Cfr. A. LUCARELLI, *Biens communs. Contribution à un théorie juridique*, in *Droit et société*, 1, 2018, 141 ss.

⁴¹ Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. j) del regolamento torinese n. 391 del 2019, i patti di collaborazione sono negozi civici «attraverso cui la Città e i soggetti civici costituiscono una forma di governo condiviso per rigenerare, curare e gestire insieme uno o più beni comuni».

⁴² Infatti, la dimensione «comune» della proprietà pubblica impone un ampliamento della responsabilità degli enti locali, come più sotto ulteriormente considerato.

⁴³ Cfr. A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, cit., *passim*.

⁴⁴ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa* in *Studi parlamentari*, 1997, 29 ss.

⁴⁵ Cfr. A. LUCARELLI, *Démocratie participative*, in M. CORNU, J. ROCHEFELD, C. ORSI (sous la direction), *Dictionnaire des Biens communs*, Paris, 2017, 341.

⁴⁶ A. GIUSTI, *I beni comuni e la rigenerazione urbana*, cit., spec. 93.

3. Principi fondamentali nel governo dei beni comuni urbani.

A livello comunale sono stati predisposti numerosi strumenti per la tutela dei beni comuni⁴⁷. Il Comune di Napoli, per esempio, - primo ad aver istituito l'Assessorato ai Beni Comuni, per valorizzare l'uso del patrimonio pubblico nel prevalente interesse della collettività - è stato uno dei pochi Comuni ad aver dato seguito ai risultati del referendum del 2011 per una gestione pubblica partecipata dell'acqua, e più in generale, dei beni comuni (delibera n. 740 del 2011). Inoltre, due delibere del 2013 della Giunta napoletana hanno attuato, rispettivamente, un "Regolamento per la disciplina dei beni comuni" e una "Carta dello spazio pubblico" per la valorizzazione delle aree pubbliche urbane (delibere nn. 17 e 521 del 2013). La delibera n. 258 del 2014 ha poi stabilito, sulla base di uno studio condotto dall'Osservatorio sui beni Comuni della Città di Napoli⁴⁸, le procedure per l'individuazione e la gestione collettiva dei beni pubblici, evidenziando come l'azione amministrativa debba essere rivolta al prevalente interesse pubblico, dando così effettività alla funzione sociale della proprietà pubblica sancita dall'art. 42 Cost⁴⁹.

Due delibere successive⁵⁰ hanno invece riconosciuto formalmente talune esperienze comunali gestite secondo logiche di autogoverno, garantendo l'accesso e la fruizione collettivi, nell'interesse di tutta la comunità. Infine, la delibera n. 458 del 2017 ha promosso e valorizzato l'uso dei beni pubblici per fini sociali.

Il regolamento di Torino, dunque, s'innesta con profili innovativi in un filone già avviato⁵¹.

L'art. 1 stabilisce che i «principi fondamentali nel governo dei beni comuni sono l'accessibilità, la cura condivisa e la partecipazione nei processi decisionali».

Quanto alla prima caratteristica, di accessibilità, essa si esplica nella necessità di garantire una fruizione collettiva dei beni comuni di proprietà pubblica, indipendentemente dal soggetto affidatario del bene. Tale caratteristica dà effettività alla nozione costituzionale di proprietà pubblica quale funzione sociale⁵². Pertanto, i suddetti beni debbono essere accessibili a tutti - nel rispetto del principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, Cost.⁵³ - in quanto esprimono utilità funzionali al benessere collettivo e alla tutela

⁴⁷ Sul tema si v. C. ANGIOLINI, *Possibilità e limiti dei recenti regolamenti comunali in materia di beni comuni*, in A. QUARTA, M. SPANÒ (a cura di), *Beni Comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove istituzioni*, Milano-Udine, 2016, 147-157; U. MATTEI, *Il benicomunismo e i suoi nemici*, cit.

⁴⁸ Tale Osservatorio era presieduto dal Prof. Alberto Lucarelli, e vedeva tra i suoi componenti i Proff. Gianfranco Borrelli, Lucio de Giovanni, Paolo Maddalena, Sergio Moccia, Ludovico Solima.

⁴⁹ Tale delibera valorizza fortemente il ruolo partecipativo dei cittadini, offrendo agli stessi la possibilità di presentare proposte relative alla destinazione del bene ed al suo utilizzo, mediante la predisposizione di piani di gestione, contenenti, in particolare, le modalità di gestione partecipata del bene, le finalità d'interesse generale, gli strumenti di autofinanziamento e la descrizione delle attività proposte.

⁵⁰ Delibere n. 893 del 2015 e n. 446 del 2016 del Comune di Napoli.

⁵¹ In particolare, il regolamento torinese riprende il modello del Regolamento del Comune di Bologna sulla "collaborazione cittadini/amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani", approvato dal Consiglio comunale di Bologna il 19 maggio 2014. Sul punto si v. P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016.

⁵² Infatti, come già evidenziato poc'anzi, mentre la proprietà privata ha funzione sociale, la proprietà pubblica è funzione sociale. Cfr. A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, cit.

⁵³ In questo senso, si v. A. LUCARELLI, *L'effettività del principio di eguaglianza*, cit., 103 ss.

dei diritti fondamentali della popolazione, nonché al libero sviluppo della persona, ma possono appartenere sia a enti pubblici⁵⁴ che a soggetti privati. Conseguentemente, come previsto all'art. 3, lett. c) del regolamento, «le forme di governo e gli interventi di rigenerazione, cura e gestione dei beni comuni devono essere organizzati in modo da consentire che la comunità di riferimento sia aperta e inclusiva».

Quanto alla seconda caratteristica, la cura condivisa, essa si estrinseca in azioni ed interventi destinati alla «protezione, conservazione e fruizione collettiva dei beni comuni»⁵⁵ e trova la sua base giuridica nei doveri inderogabili dei cittadini sopra richiamati, di solidarietà politica, economica e sociale, strettamente connessi ai diritti di godimento loro garantiti. Tale caratteristica, tuttavia, è rafforzata dalle disposizioni conseguenti ad eventuali effetti patologici derivanti dalla gestione condivisa. È, infatti, prevista una responsabilità condivisa tra l'amministrazione e i cittadini nella salvaguardia di tali risorse, anche nel rispetto dell'interesse delle generazioni future. L'art. 28 del regolamento sancisce che «I soggetti civici e le comunità che in autonomia o in collaborazione con l'Amministrazione curano beni comuni rispondono degli eventuali danni secondo gli ordinari criteri di legge». In particolare, quando la collaborazione tra amministrazione e cittadini avviene per mezzo di accordi di collaborazione, ovvero attraverso «atti amministrativi di natura non autoritativa», nell'oggetto di tali accordi sono definiti sia i profili strettamente connessi all'attività di cura, (ossia gli obiettivi della gestione, la durata e le modalità della collaborazione - con particolare attenzione alle forme di fruizione collettiva dei beni oggetto dell'accordo -, l'attività di vigilanza e il supporto, di vario tipo, svolti dall'ente pubblico), sia i profili legati alla responsabilità in caso di inadempimenti nello svolgimento delle attività oggetto dell'accordo. Pertanto, vi sono disposizioni specifiche in materia di riparto delle responsabilità, comprese clausole di esclusione in caso di mancato rispetto del patto o del regolamento; vi è l'obbligo sia di specificare le conseguenze di eventuali danni, subiti da terzi o dall'ente pubblico, sia di munirsi di coperture assicurative⁵⁶.

Quanto alla terza caratteristica, ovvero la partecipazione⁵⁷ nei processi decisionali, essa si declina attraverso le forme della democrazia diretta o partecipata⁵⁸, che presuppongono il coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni istituzionali a partire dalla dimensione locale.

⁵⁴ Qualora essi siano di titolarità statale, non possono essere alienati, sono cioè posti *extra commercium*.

⁵⁵ Così l'art. 2 del regolamento torinese.

⁵⁶ Cfr. E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione*, cit., 12.

⁵⁷ Sull'importanza della partecipazione nella gestione dei beni comuni, cfr. A. LUCARELLI, *Forme e categorie per un nuovo modello di democrazia: beni comuni e diritto di partecipazione*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, 305-323; S. LIETO, *Riflessioni sulle categorie della proprietà e della partecipazione nel perimetro concettuale dei "beni comuni"*, in C. DE MARCO, F. RICCI, L.G. SCIANNELLA, *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Napoli, 2012, 133-149; S. LIETO, *'Beni comuni', diritti fondamentali e Stato sociale. La Corte di Cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica*, in *Pol.dir.*, 2, 2011, 346 ss.

⁵⁸ Per un'analisi dei presupposti teorici e dei modelli si rinvia a A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2015, 1-11; ID., *Forme e categorie per un nuovo modello di democrazia*, cit., Napoli, 2013, 305-323; S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Napoli, 2011, *passim*; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Milano, 2011, 295 ss.; ID., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, *passim*; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità*

La previsione della partecipazione dei cittadini nelle scelte attinenti alla gestione dei beni comuni urbani si concretizza già nella fase di iniziativa, che spetta non solo all'amministrazione, ma anche ai cittadini, singoli o associati.⁵⁹ Essi possono, inoltre, collaborare alla fase di progettazione. L'art. 11 del regolamento prevede specificamente che: «La co-progettazione delle forme di governo e del programma di rigenerazione, cura e gestione è realizzata dai soggetti civici insieme all'unità organizzativa».

È importante riconoscere un effettivo diritto di partecipazione ai cittadini, cui corrisponda l'obbligo dell'amministrazione di esercitare in modo meno autoritario i suoi poteri discrezionali.

Un rimarchevole esempio in tal senso è rappresentato dalla delibera n. 8 dell'8 aprile 2012 del Comune di Napoli, recante il regolamento del Laboratorio Napoli per una Costituente dei beni comuni, che ben evidenzia l'importanza del tema della partecipazione dei cittadini nei processi decisionali relativi ai beni comuni. In particolare, il regolamento prevede che «le procedure di partecipazione devono consentire al pubblico di presentare per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni o indagini pubbliche in presenza del richiedente, eventuali osservazioni, informazioni, analisi o pareri da esso ritenuti ai fini dell'attività proposta» e che ciascuna parte debba garantire in tutte le fasi la partecipazione del pubblico, dando vita ad un effettivo percorso di democrazia partecipativa.

4. Gli aspetti innovativi del regolamento della Città di Torino. I differenti modelli di gestione dei beni comuni urbani.

La portata innovativa del regolamento del Comune di Torino si colloca nella previsione di una pluralità di forme di gestione dei beni comuni urbani. Sono previste forme di auto-governo e forme di governo condiviso dei beni, pubblici o privati, riconosciuti come beni comuni. Principio generale è che, qualsiasi sia la modalità di gestione prescelta, la collaborazione tra Amministrazione e cittadini deve avvenire mediante l'adozione di atti di natura non autoritativa e, comunque, rispettosi dei principi generali previsti dal regolamento. I cittadini, dunque, hanno un ruolo di protagonisti, potendo individuare discrezionalmente i beni comuni urbani e potendo condividere con l'Amministrazione la gestione e la rigenerazione, attraverso lo svolgimento di diverse attività di cura, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale⁶⁰.

Ciononostante, talune problematiche potrebbero sorgere in relazione al rischio di esclusione sociale. Si pensi, per esempio, alla possibilità per i cittadini di farsi coadiuvare,

popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin, Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM nel I centenario dalla fondazione (1903-2003), Padova, 19-20-21 giugno 2003, Padova, 2004, 181 ss.

⁵⁹ Cfr. art. 1, comma 3, del regolamento.

⁶⁰ F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani*, in *Munus*, 2, 2016, 271- 313.

nella fase di progettazione, dai c.d. *stakeholders*⁶¹, ossia soggetti altamente qualificati che potrebbero, di fatto, falsare la procedura, rendendola accessibile solo ad una élite di persone.⁶² Peraltro, qualora i progetti di gestione dei beni comuni urbani proposti siano due o più, il regolamento prevede l'obbligo per l'Amministrazione, per mezzo di un Tavolo Tecnico, - istituito con lo scopo di valutare preliminarmente le proposte di governo e i progetti di rigenerazione - di confrontare le proposte, al fine di tentare di integrarle. Tuttavia, se il tentativo di integrazione non va a buon fine, «la scelta viene effettuata dalla Giunta Comunale, o dal Consiglio Circostrizionale competente, sentita la Consulta Permanente dei beni comuni urbani della Città di Torino»⁶³. Tale previsione desta perplessità in merito alla totale discrezionalità lasciata in tal caso in capo agli enti territoriali. Non è infatti previsto alcun criterio specifico o indicazione orientativa utile ad indirizzare gli enti nella scelta del progetto vincente. Ciò chiaramente a discapito del principio di concorrenza⁶⁴ e del principio di non discriminazione, benché il concetto stesso di beni comuni dovrebbe essere ispirato ai principi di pari opportunità - per origine, cittadinanza, condizione sociale, razza, orientamento sessuale, identità di genere e disabilità - e alla tutela della dignità umana, anche nel rispetto dei principi comunitari di cui agli artt. 106 e 56 TFUE⁶⁵.

Malgrado ciò, anche l'ipotesi di prevedere - in tali particolari circostanze - procedure di evidenza pubblica finalizzate alla scelta dei progetti migliori, sarebbe da escludere. Si finirebbe, infatti, per rientrare nella logica di gare competitive, mentre, com'è noto, i beni comuni garantiscono la fruizione collettiva, a prescindere dal soggetto affidatario.

Pertanto, al di là delle specifiche soluzioni in campo per la selezione del progetto *vincente*, resta un dato imprescindibile: la necessità di tener conto delle garanzie di realizzabilità delle proposte presentate, della fattibilità tecnico-economica e dell'elaborazione di un programma di rigenerazione, cura e gestione partecipata del bene. Il tutto accompagnato da una valutazione dell'impatto ambientale⁶⁶ della realizzazione dei progetti, nel rispetto del combinato disposto degli artt. 9 e 32 della Costituzione.

⁶¹ Sulla teoria degli *stakeholders* si rinvia a E. FREEMAN, *Strategic management, A stakeholder approach*, Boston, 1984, *passim*.

⁶² Cfr. F. GASPARI, *Smart city. Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, 2018, 159; nonché R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2, 2017, 209 ss.

⁶³ Art. 10, comma 3, del regolamento.

⁶⁴ Sul tema, A. NAPOLITANO, *Economia sociale di mercato e tutela dei diritti. Servizi essenziali e forme di gestione*, Torino, 2019, 39-48; R. BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra parte I e II della Costituzione (in margine alla sent. 14/2004 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, 793 ss.; A. ARGENTATI, *Il principio di concorrenza e la regolazione amministrativa dei mercati*, Torino, 2008, *passim*; A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Torino, 2007, *passim*; M. GIAMPIERETTI, *Il principio costituzionale di libera concorrenza: fondamenti, interpretazioni, applicazioni*, in *Diritto e Società*, 1, 2003, 439-519.

⁶⁵ Che sanciscono rispettivamente il principio di concorrenza e il principio di non discriminazione.

⁶⁶ Sul tema delle valutazioni di impatto ambientale, si rinvia a G. TERRANO, *La dimensione sociale del diritto ambientale (nota a Corte costituzionale 26 settembre/8 novembre 2017, n. 232)*, in *Dir.pub eur. rass. online*, 1, 2019, 1-10; A. POLICE, *La valutazione di impatto ambientale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, Padova, 2013, 527 ss.; A. LUCARELLI, *Osservazioni in tema di impatto ambientale*, in *Rassegna di Diritto civile*, 1989, 370 ss.

Un altro aspetto interessante e innovativo, previsto dal regolamento torinese, riguarda la c.d. formazione ai beni comuni. Infatti, è prevista l'organizzazione di percorsi formativi «anche per i/le propri/ie dipendenti, finalizzati a diffondere una cultura dei beni comuni ispirata ai valori e principi generali di questo regolamento. La Città inoltre promuove percorsi finalizzati all'approvazione di patti di collaborazione con le reti cittadine per la formazione e l'autoformazione sull'accessibilità e fruibilità dei beni comuni, sul contrasto alla violenza maschile nei confronti delle donne, di genere e sul contrasto delle discriminazioni»⁶⁷. In particolare, viene promossa la formazione condivisa come bene comune sociale ed è prevista una collaborazione tra la Città di Torino, le scuole e gli istituti universitari, allo scopo di consentire l'organizzazione di interventi formativi, teorici e pratici, su argomenti riguardanti i beni comuni e l'ecologia del governo del territorio rivolti alla cittadinanza e agli studenti⁶⁸. Tali progetti di formazione si rivelano importanti soprattutto per lo sviluppo di un *idem sentire* di appartenenza al proprio territorio, per comunicare ai cittadini l'importanza della creazione di beni comuni a vocazione sociale; per lo sviluppo, in tal senso, di una partecipazione attiva, che dia ai singoli individui la possibilità di incidere concretamente sulle grandi scelte operative della Città⁶⁹, relative al governo e alla gestione dei beni comuni urbani, nell'ottica della tutela dei diritti fondamentali della collettività.

Tuttavia, la parte più interessante ed innovativa del regolamento è rappresentata dal Titolo III, che disciplina le modalità di funzionamento dell'Uso Civico e Collettivo Urbano, della Gestione Collettiva Civica e della Fondazione Beni Comuni.

L'Uso Civico e Collettivo Urbano⁷⁰ prevede che un insieme di persone fisiche o giuridiche possa redigere una c.d. carta di auto-governo, «per disciplinare le modalità con cui utilizzare un bene comune messo a disposizione, ma custodito dalla Pubblica Amministrazione»⁷¹. Nell'elaborazione delle carte di auto-governo, i cittadini hanno la facoltà di avvalersi della Consulta Permanente dei beni comuni urbani della Città di Torino, composta da esperti in materie giuridiche, economiche, urbanistiche, ecologiche e sociali, che abbiano una specifica conoscenza della tematica dei beni comuni.

Tale disciplina deriva, presumibilmente, anche da un processo di contaminazione con altre esperienze di gestione dei beni comuni urbani, quali, per esempio, quella dell'ex Asilo Filangieri di Napoli: uno spazio pubblico dedicato alla gestione condivisa e partecipata per scopi artistici e culturali, frutto di una dichiarazione di uso civico e collettivo urbano, che ne disciplina l'auto-governo e l'autorganizzazione⁷².

⁶⁷ Art. 3, lett. l), del regolamento della Città di Torino.

⁶⁸ Cfr. art. 7 del regolamento.

⁶⁹ Cfr. U. RONGA, *La res publica nel segno del bene comune*, in F. MIANO, G. GRANDI (a cura di), *Bene comune, bene possibile. Responsabilità, discernimento, progetto*, in *Quaderni di Dialoghi*, Roma, 2, 2008, 40-45.

⁷⁰ Cfr. art. 15 del regolamento.

⁷¹ Deliberazione del Consiglio comunale della Città di Torino del 2 dicembre 2019, p. 5.

⁷² Tale spazio culturale è stato riconosciuto attraverso diverse delibere del Comune di Napoli. La prima, risalente a maggio 2012, prevede che l'amministrazione debba «garantire una forma democratica di gestione del bene monumentale denominato ex Asilo Filangieri, in coerenza con una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 43 della Costituzione, al fine di agevolare la formazione costitutiva di una prassi di "uso civico" del bene comune, da parte dei lavoratori dell'immateriale». Una seconda delibera, del marzo 2015, stabilisce che i beni pubblici debbano essere amministrati, mediante una compartecipazione economica della gestione da parte del Comune, «laddove giustificato

Anche la Gestione Collettiva Civica⁷³ prevede la predisposizione di una carta di auto-governo, ove vengono indicate le attività da svolgersi e gli strumenti attraverso cui garantire una gestione inclusiva; in questo caso, però, il bene viene affidato ai cittadini che lo gestiscono autonomamente.

La Fondazione Beni Comuni⁷⁴, invece, contempla l'ipotesi in cui il bene viene dato in usufrutto ad una specifica Fondazione, per un determinato periodo di tempo. Il bene comune urbano resta nel patrimonio della Città, ma al termine del periodo di affidamento in usufrutto, esso può essere conferito in via definitiva alla Fondazione.

La redazione dello Statuto della Fondazione deve rispettare alcuni principi generali, che ne assicurino la democraticità, l'accessibilità e la trasparenza.

5. Osservazioni conclusive.

Lo studio del regolamento per il governo dei beni comuni urbani del Comune di Torino si colloca, con profili innovativi, nell'articolato dibattito sulla effettiva funzione sociale della proprietà pubblica - troppo spesso sdemanializzata, privatizzata e posta sul mercato quale strumento finanziario – nonché sui beni comuni e sulle ipotesi di regolazione degli stessi.

Com'è noto, infatti, ad oggi persiste, nell'ordinamento giuridico italiano, l'assenza di una legislazione nazionale che riconosca l'esistenza della categoria giuridica dei beni comuni sul piano formale, nonostante la giurisprudenza, le Regioni e gli enti locali abbiano più volte offerto una definizione dei beni comuni, quali beni funzionali al soddisfacimento dei diritti fondamentali della singola persona e della collettività. Non è stato, cioè, ancora apprestato, a livello statale, un modello regolativo teso a bilanciare la disciplina del regime proprietario⁷⁵, fondato sul concetto di appartenenza, con una disciplina tesa a salvaguardare gli aspetti funzionali dei beni.

Tuttavia, il ritardo del legislatore nazionale sul tema⁷⁶ non ha impedito – ancora in questo caso – a una fonte di rango comunale di intervenire su questi profili. Il citato regolamento torinese sembra ben collocarsi in questo quadro: esso, infatti, in continuità con numerosi precedenti a livello regionale e locale⁷⁷, ben rappresenta il tentativo di valorizzazione dei beni comuni urbani per contrastare la povertà urbana, l'esclusione sociale e il degrado degli spazi pubblici.

da alto valore sociale creato prevedendo regolamenti di uso civico o altri modelli di auto-organizzazione civica da riconoscere in apposite convezioni». Infine, una terza delibera, del dicembre 2015, «riconosce in pieno l'uso civico e collettivo urbano de l'Asilo, la cui dichiarazione diventa così non solo il regolamento di accesso ed uso dello spazio, ma un inedito modello di governo dei beni comuni nel nostro ordinamento amministrativo».

⁷³ Cfr. art. 16 del regolamento.

⁷⁴ Cfr. art. 17 del regolamento.

⁷⁵ Tutelato in Costituzione ex art. 42 Cost. e nel Codice civile ex artt. 822 ss.

⁷⁶ I beni comuni, com'è noto, sono tutt'ora una categoria giuridica de *iure condendo*. Cfr. A. LUCARELLI, *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni*, cit.

⁷⁷ Ad oggi 211 Comuni hanno adottato regolamenti per l'amministrazione comune dei beni comuni urbani. L'elenco aggiornato è disponibile su <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>.

La ricerca qui condotta ha considerato le soluzioni adottate dal regolamento torinese circa le politiche di valorizzazione dei beni comuni, con l'obiettivo di studiare gli aspetti innovativi recati dalla disciplina: ciò al fine di comprendere quali categorie vengano in rilievo sul piano più generale, specie con riferimento al modello partecipativo evocato nel regolamento, e a valutare, altresì, in che misura quelle soluzioni siano traslabili in una ipotesi di regolazione più generale del tema dei beni comuni.

I principali elementi di interesse riguardano, in primo luogo, i criteri adottati nella promozione dell'attività amministrativa locale. Tra questi, la trasparenza dell'azione amministrativa; il ruolo dell'informazione; le politiche di impulso alla partecipazione dei cittadini; le soluzioni tese all'inclusione degli stessi nei processi di decisione pubblica sulla gestione delle risorse.

Un profilo da non sottovalutare riguarda le soluzioni adottate per la valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale: il modello di condivisione nella gestione dei beni comuni urbani definito nel regolamento, infatti, offre elementi di non trascurabile novità rispetto alla ordinaria modalità di erogazione dei servizi pubblici essenziali. Nel merito: esso promuove un rapporto bilaterale – come si è detto, di “Amministrazione condivisa” – tendenzialmente paritario, tra l'Amministrazione e i cittadini, finalizzato al raggiungimento di obiettivi comuni di rigenerazione urbana, mediante lo sviluppo di modalità di gestione dei beni sempre più avanzate e destinate a soddisfare l'interesse della collettività e delle generazioni future, pur nel rispetto delle istanze ecologiche e ambientali.

Questo meccanismo chiama in causa i temi della informazione e della formazione circa i processi indicati e le soluzioni adottate, nonché i valori partecipativi in gioco. D'altra parte, il tema della formazione, tesa a una cittadinanza consapevole sui temi della gestione delle risorse, si classifica, nel contesto del regolamento, tra gli elementi di maggiore impatto innovativo. Il Comune di Torino, non a caso, ha messo in campo specifiche risorse per la diffusione di una sorta di “cultura dei beni comuni”, con l'obiettivo di recuperare e valorizzare i beni esistenti e crearne di ulteriori, come spazi sociali. Queste politiche sono tese alla valorizzazione della trasparenza, nonché della inclusione e della accessibilità, al fine ultimo di contrastare e ridurre le discriminazioni tra i cittadini, che possono degenerare nei fenomeni di esclusione sociale.

Ora, le potenzialità del modello considerato e la portata innovativa delle soluzioni indicate è chiaro che necessitano di un adeguato processo attuativo e di un diritto pubblico forte. Se questo ragionamento vale ogni qual volta si tratti di tradurre in concreto le aspettative teoriche di un progetto normativo, ciò trova specifica ricaduta nel caso di specie e, in esso, soprattutto con riguardo al tema del processo partecipativo teorizzato nel regolamento. L'obiettivo della gestione congiunta tra amministrazione e cittadinanza, vale a dire il modello partecipativo inteso alla condivisione delle scelte sui beni comuni, infatti, può realizzarsi soltanto ove si creino davvero le condizioni – giuridiche e comportamentali

– intese a garantire l’accessibilità e la fruibilità dei beni e a promuovere l’effettiva partecipazione democratica dei cittadini⁷⁸.

È chiaro che non possa esservi una partecipazione effettivamente paritaria di e tra tutti i cittadini ⁷⁹ in un contesto che prescinda dal promuovere il principio della leale collaborazione con le amministrazioni, a tutti i livelli, teso a contemperare l’esigenza decisionale con l’istanza partecipativa. Un profilo di particolare importanza, evidenziato dal regolamento, si riferisce alla necessità che il patto di collaborazione non venga considerato come un surrogato dei servizi essenziali – i quali debbono essere sempre garantiti dal Comune, in ragione del modello rappresentativo, poiché i cittadini non possono autonomamente provvedere alle inadempienze dei servizi amministrativi pubblici – ma dovendo piuttosto garantire una proficua collaborazione con essa nella gestione dei beni comuni, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Certo le aspettative del regolamento sono elevate: esse, in concreto, oltre che con i processi attuativi indicati devono confrontarsi altresì con l’eventuale incapacità (o inadeguatezza) delle Amministrazioni pubbliche locali, soprattutto in relazione alle conoscenze tecniche del personale in materia di beni comuni. Una delle difficoltà nella risoluzione del degrado urbano discende, infatti, per esempio, dall’incapacità delle Amministrazioni di garantire ai cittadini l’utilizzo di spazi pubblici attrezzati. Molti beni pubblici sono rimasti inutilizzati o comunque privi di manutenzione. Ciò a discapito di quanto previsto dal regolamento stesso, che sottolinea l’importanza – proprio in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale – dell’azione della Amministrazione, la quale deve garantire i servizi essenziali e la sua continua collaborazione con i cittadini, per una più proficua gestione dei beni comuni urbani, nell’interesse della collettività. A tal fine, il regolamento promuove l’organizzazione di percorsi formativi anche per gli stessi dipendenti, così da ampliarne le conoscenze in tema di beni comuni. Inoltre, benché l’Amministrazione non possa contribuire economicamente alla gestione di tali beni, è specificamente previsto che possa dare un cospicuo sostegno, in termini di fruizione di materiali, oneri per la realizzazione di interventi di manutenzione e il riconoscimento di esenzioni fiscali. Tuttavia, spesso, le stesse Amministrazioni locali non sono pienamente consapevoli delle realtà urbane. Ciò significa che, in città come quella di Torino, non si ha un quadro completo dei beni urbani abbandonati, inutilizzati o dismessi da includere nel piano di rigenerazione.

Un’altra caratteristica del regolamento torinese che desta qualche perplessità riguarda la citata discrezionalità rimessa all’Amministrazione nella scelta del progetto “vincente”, qualora ci siano più proposte. Nonostante l’interessante procedura di selezione prevista –

⁷⁸ Sul tema della partecipazione dei cittadini a livello regionale e locale si rinvia a U. RONGA, *Le forme della partecipazione nella Regione Campania*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016, 223 ss.; M. SCUDIERO, *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001, 71-79; S. STAIANO, *Riforma delle autonomie locali e partecipazione*, in S. CARNEVALE, D. PIZZUTI (a cura di), *Cultura della cittadinanza e della partecipazione politica. Per un protagonismo della società civile nel Mezzogiorno*, Napoli, 1996, 29 e ss.

⁷⁹ Cfr. A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, cit., 60-61.

che esula da meccanismi competitivi, in ossequio ai suddetti principi di amministrazione condivisa, fruizione collettiva dei beni e inclusività – tale scelta autoritativa potrebbe dar vita a discriminazioni e diseguaglianze e creare delle distorsioni nella procedura, a discapito dei principi di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione, previsti dall'art. 97 Cost⁸⁰. Poiché, tuttavia, poco rileva il soggetto affidatario nella logica dei beni comuni, l'importante è accertarsi che venga garantita una effettiva partecipazione, mediante un accesso paritario di tutti i cittadini, evitando che circostanze come il ricorso agli *stakeholders* possano distorcere la procedura⁸¹. La scelta deve dunque partire dal basso e gli enti locali devono essere in grado di accoglierla⁸²: l'assenza dei meccanismi competitivi non deve infatti comportare l'ampliamento della sfera di potere dell'amministrazione in termini autoritativi. «In sostanza, dietro lo schermo della volontà popolare, si affermano volontà particolaristiche di gruppi privilegiati, capaci di imporre orientamenti e indirizzi unicamente conformi ai loro interessi egoistici. Occorre, dunque, la volontà di andare oltre le finzioni ideologiche, oltre il mito della sovranità popolare e della rappresentanza, al fine di porre tutti i cittadini concretamente in grado di concorrere su un piano di effettiva parità reciproca, e quindi, con piena e consapevole autodeterminazione alla formazione della volontà popolare governante»⁸³.

Ne deriva che il modello di amministrazione condivisa promosso dal Comune di Torino può rappresentare una risposta alle esigenze di *welfare* sociale, che mette a disposizione dei cittadini strumenti destinati a soddisfarne i diritti fondamentali. Esso è in armonia con il contesto attuale, in quanto è coerente con l'ampliamento delle responsabilità degli enti locali, conseguente alla maggiore autonomia degli stessi, nonché con la diffusione del pluralismo sociale, che richiede un ruolo più attivo e partecipe da parte della cittadinanza. Tale modello valorizza le risorse disponibili della città, riuscendo, nonostante le scarse risorse economiche pubbliche, a dare un contributo efficace al contrasto della povertà urbana, non necessitando di forme di finanziamento statali o regionali.

Inoltre, i programmi di rigenerazione urbana sono finalizzati non soltanto allo sviluppo del governo del territorio, ma anche alla riqualificazione ambientale e a scopi di natura economica, sociale e culturale. Per tale ragione, essi possono funzionare solo se accompagnati da vere e proprie politiche di integrazione, inclusione e sviluppo sociale, che coinvolgano i cittadini sia nella fase della conoscenza diretta delle problematiche locali, sia nella fase di rilancio, sociale, economico ed ambientale⁸⁴.

⁸⁰ Sul tema, si rinvia, tra gli altri, a S. PIGNATARO, *Il principio costituzionale del "buon andamento" e la riforma della pubblica amministrazione*, Bari, 2012; U. ALLEGRETTI, *Imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.* (ad vocem), VIII, Torino, 1993, 131 ss.; S. STAMMATI, *Il buon andamento dell'amministrazione: una rilettura e principi per un ripensamento (Riattraversando gli articoli 95, comma 3 e 97 comma 1, Cost.)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, 1988, 795 ss.; M.R. SPASIANO, *L'organizzazione comunale, Paradigmi di efficienza pubblica e buona amministrazione*, Napoli, 1995, 223 ss.; V. BACHELET, *L'evoluzione della pubblica amministrazione*, in *L'amministrazione in cammino, Guida agli scritti giuridici di V. Bachelet*, Milano, 1984.

⁸¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 122 ss.

⁸² In questo senso, si v. J. HABERMAS, *Cultura e critica* (1973), Torino, 1980, 46 ss.

⁸³ Così A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, cit., 60.

⁸⁴ In tal senso, si v. P. GALUZZI, P. VITILLO, *Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti*, in *Equilibri*, 1, 2018, 125-133.

Tutto ciò pare davvero possibile solo attraverso una legislazione nazionale uniforme e organica, che possa integrare le discipline delle singole Regioni e attuare un processo collaborativo che consenta finalmente di ridurre le diseguaglianze tra centro e periferia, attraverso una rigenerazione dei beni urbani inutilizzati o degradati⁸⁵, svincolando tali beni dalla logica dominicale e valorizzandone, invece, la funzione sociale di tutela nell'interesse della collettività e delle generazioni future.

Una legislazione nazionale che, nello svolgimento delle attività di rigenerazione urbana e nell'analisi sulla fattibilità delle relative proposte, tenga conto non solo dei criteri economici, ma anche delle dimensioni ambientale, culturale e sociale.

Al contempo, occorre un impegno civico diffuso degli individui, attraverso la rivendicazione di una partecipazione attiva, che si traduca in un'azione unitaria di condivisione di soluzioni giuridiche, ispirata ai principi solidali di cooperazione e reciprocità⁸⁶.

Qui la prospettiva deve allargarsi alla più generale tematica della partecipazione democratica e alle ipotesi di valorizzazione della stessa nel quadro costituzionale. Infatti, al di là dei rilevanti aspetti organizzativi ed amministrativi messi in luce nello studio del regolamento, emerge il delicato intreccio tra democrazia locale - partecipativa e diretta - e democrazia rappresentativa, su cui le tesi in campo, com'è noto, sono molteplici⁸⁷ e il dibattito risalente, benché attualissimo. La partecipazione attiva dei cittadini dà effettività al principio di sovranità popolare sancito dall'art. 1 della Costituzione, il quale si declina attraverso l'istituto della rappresentanza, ma anche attraverso l'intervento diretto "dal basso". Pertanto, questa idea inclusiva della sovranità non si contrappone alla democrazia rappresentativa, ma integra la stessa, dando vita ad un rapporto collaborativo e complementare tra le istituzioni della rappresentanza e i cittadini direttamente coinvolti⁸⁸. Di talché, la società civile partecipa attivamente alla creazione di uno spazio pubblico ove l'amministrazione agisce non in via autoritativa, bensì collaborativa⁸⁹, in quanto viene meno l'idea che la rappresentanza sia la sola forma di espressione della democrazia conforme alla Costituzione.

⁸⁵ Nello stesso senso, G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 3, 2017, 651- 679.

⁸⁶ Cfr. U. MATTEI, *I beni comuni come istituzione giuridica*, in *Questione giustizia*, 2, 2017, 59-65, secondo cui occorre «coltivare la diversità, la resilienza e le reti sociali che permettano di cambiare il mondo dal basso».

⁸⁷ Sul rapporto tra democrazia partecipativa, diretta e rappresentativa, si rinvia a A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare*, cit., *passim*; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 295 ss.; ID., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., *passim*; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., 181 ss.; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, spec. 57 e ss.; F. PASTORE, *Il referendum negli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria di seconda generazione in federalismi.it*, 28 gennaio 2009, 1-10; N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Il futuro della democrazia*, Torino, 1991, *passim*.

⁸⁸ Cfr. A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare*, cit., spec. 6, il quale evidenzia l'importante ruolo della comunità «frutto e garante della statualità stessa. Una statualità [...] intesa piuttosto come spazio pubblico inclusivo regolato da un diritto pubblico che sia proprio la sapiente sintesi tra esigenze dell'organizzazione e bisogni della comunità. Una sorta di processo continuo di formazione della sovranità dal basso e proprio per questo armonico - ed espansivo - della sovranità popolare stessa».

⁸⁹ Senza che questo escluda in alcun modo le responsabilità dell'amministrazione, generando abusi in senso contrario.

In questo senso, il regolamento del Comune di Torino rappresenta allora un valido strumento per garantire l'effettivo coinvolgimento dei cittadini nella sfera pubblica⁹⁰, in una prospettiva solidaristica ed egualitaria, ove permane il fondamentale ruolo regolatore, di indirizzo e controllo, delle istituzioni rappresentative⁹¹. La gestione condivisa dei beni comuni, declinazioni della proprietà pubblica, consente di realizzare una sinergia tra lo Stato apparato e lo Stato comunità, valorizzando la funzione sociale dei beni pubblici per il soddisfacimento dei diritti fondamentali della collettività.

⁹⁰ Sul punto, cfr. G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2005, 329, secondo cui «gli strumenti di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa diventano momenti, sia pure importanti e significativi, della partecipazione e acquistano dunque le caratteristiche di momenti e di strumenti attraverso cui il popolo viene invitato ed ha la possibilità di partecipare a processi decisionali di altri».

⁹¹ «Il passaggio *du public au commun* non significa ridimensionare gli spazi pubblici, o peggio ancora pensare ad un progetto di destrutturazione delle istituzioni pubbliche, significa piuttosto sottrarre al soggetto pubblico il dominio autoritario (statalismo) di tali spazi, al fine di garantire con modalità e finalità più democratiche, egalarie ed inclusive, i diritti fondamentali dei cittadini»; così A. LUCARELLI, *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare*, cit., 10.

ABSTRACT

Il presente studio intende dare un contributo al dibattito sulla funzione sociale della proprietà pubblica. I processi di privatizzazione e gli interessi economici in campo hanno infatti svilito il significato originario dei beni pubblici, concentrando l'attenzione sul solo concetto di appartenenza, tipico del rapporto *dominus-res*. Occorre, pertanto, rivedere tale rapporto, focalizzandosi piuttosto sulla dimensione funzionale dei beni in esame, tesi a garantire i diritti fondamentali della collettività. A tal fine, l'analisi del recente regolamento per il governo dei beni comuni urbani del Comune di Torino rappresenta un interessante punto di partenza per lo studio dei modelli di democrazia partecipativa evocati e, più in generale, per lo studio della tematica dei beni comuni, quale categoria giuridica ancora in costruzione, che permetterebbe di dare effettività alla dimensione sociale dei beni pubblici, così come sancita in Costituzione.

The paper aims to provide a contribution to the debate on the social function of public property. Privatisation processes and economic interests have in fact debased the original meaning of public property, focusing attention only on the concept of belonging, typical of the *dominus-res* relationship. It is therefore necessary to review this relationship, focusing rather on the functional dimension of the goods in question, aimed at guaranteeing the fundamental rights of the community. To this end, the analysis of the recent regulation for the government of urban common goods of the City of Turin represents an interesting starting point for the study of the models of participatory democracy and, more generally, for the study of the theme of common goods, as a legal category still under construction, which would allow to give effect to the social dimension of public goods, as provided for in the Constitution.

PAROLE CHIAVE: proprietà pubblica - beni comuni - funzione sociale - diritti fondamentali

KEYWORDS: public property - common goods - social function - fundamental rights