

ALBERTO LUCARELLI

# Beni comuni

Estratto da:

## DIGESTO

*delle Discipline Pubblicistiche*

*Aggiornamento*

\*\*\*\*\*

diretto da  
Rodolfo Sacco

a cura di  
Raffaele Bifulco – Alfonso Celotto – Marco Olivetti

**UTET**  
GIURIDICA

Copyright 2021 Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Via Dei Missaglia n. 97 - Edificio B3 - 20142 Milano, Italia

---

UTET GIURIDICA® è un marchio registrato e concesso in licenza da De Agostini Editore S.p.A. a Wolters Kluwer Italia S.r.L.

---

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale – cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale – e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

---

*L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali errori o inesattezze.*

Composizione: Sinergie Grafiche S.r.l. - Corsico (MI)  
Finito di stampare nel mese di gennaio 2021  
dalla Stamperia Artistica Nazionale S.p.A.  
Via Massimo D'Antona, 19 – 10028 Trofarello (TO)

## INDICE

Autodeterminazione (principio di) di ANTONIO RUGGERI . . . . .	p. 1
Beni comuni di ALBERTO LUCARELLI . . . . .	» 21
Blockchain (diritto pubblico) di MARIA FRANCESCA MONTEROSI . . . . .	» 29
Buon costume (diritto costituzionale) di ROBERTO PERRONE . . . . .	» 39
Cambiamento climatico (diritto costituzionale) di MICHELE CARDUCCI . . . . .	» 51
Comune (ordinamento) di ALESSANDRO STERPA e CLAUDIA TUBERTINI . . . . .	» 75
Confessioni religiose (finanziamento delle) di VINCENZO PACILLO . . . . .	» 91
Diritto al cibo (food security) di SIMONE PITTO . . . . .	» 111
Disposizioni transitorie (diritto costituzionale) di PAOLO SCARLATTI . . . . .	» 137
Economia circolare (diritto pubblico) di FRANCESCO DE LEONARDIS . . . . .	» 161
Genere (diritto costituzionale) di GABRIELE MAESTRI . . . . .	» 185
Giudicato costituzionale di ERIK FURNO . . . . .	» 207
Indennità parlamentare di JACOPO FERRACUTI . . . . .	» 227
Insorti (diritto internazionale) di PIETRO PUSTORINO . . . . .	» 241
Intercettazioni (diritto costituzionale) di FLORIANA LISENA . . . . .	» 257
Minore (superiore interesse del) di ELISABETTA FRONTONI . . . . .	» 271
Parlamento europeo di NICOLA LUPO e ANDREA MANZELLA . . . . .	» 285
Regionalismo differenziato di ANDREA PATRONI GRIFFI . . . . .	» 317
Sicurezza (diritto costituzionale) di GIOVANNA PISTORIO . . . . .	» 339
Sindacati militari di GIACOMO CANALE . . . . .	» 365
Smart City di CRISTIANA LAURI . . . . .	» 377
Solidarietà (diritto pubblico) di FELICE GIUFFRÈ . . . . .	» 397
Statuti speciali di DANIELE CODUTI . . . . .	» 425
Trapianto di organi (diritto costituzionale) di FRANCESCA PIERGENTILI . . . . .	» 459

Utilità sociale di ALESSIO VACCARI . . . . .	» 475
Vaccinazioni (obbligo di) di CELESTE CHIARIELLO . . . . .	» 487

## Beni comuni

**Bibliografia:** U. ALLEGRETTI, «Democrazia partecipativa», in *Enc. dir.*, Milano, 2011; N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Il futuro della democrazia*, a cura di N. BOBBIO, Torino, 1991; R. BRIGANTI, *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, *Nomos*, 9, 2019; V. CERULLI IRELLI, *Beni comuni e diritti collettivi*, *DS*, 3, 2016; V. CERULLI IRELLI-L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, *PD*, 1, 2014; I. CIOLLI, *Sulla natura giuridica dei beni comuni*, *DS*, 3, 2016; A. DANI, *Il concetto giuridico di “beni comuni” tra passato e presente*, *Historia et ius*, 6, 2014; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012; M.S. GIANNINI, *Diritto Pubblico dell'Economia*, Bologna, 1995; M.C. GIRARDI, *La funzione sociale nella proprietà pubblica. Comuni, attività regolamentare e diritto alla città*, *Nomos*, 1, 2020; G. GONELLA, *La nozione di bene comune*, Milano, 1938, ora in AA.VV., *Sulla scuola italiana del diritto*, Milano, 2001; A. GORZ, *Metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica* (1988), trad. it., Torino, 1992; C. IANNELLO, *Beni pubblici versus beni comuni*, *Forum Quad. C*, 24-9-2013; S. LIETO, *“Beni comuni”, diritti fondamentali e Stato sociale. La Corte di Cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica*, *PD*, 2, 2011; ID., *Riflessioni sulle categorie della proprietà e della partecipazione nel perimetro concettuale dei “beni comuni”*, in *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, a cura di De Marco-Ricci-Sciannella, Napoli, 2012; A. LUCARELLI, *Il diritto di partecipazione tra democrazia e disordine sociale*, *PD*, 1, 2003; ID., *Beni Comuni. Proprietà, gestione, diritti*, *RDPE*, 1, 2007; ID., *Note minime per una teoria giuridica sui beni comuni*, *Quale Stato*, 1, 2007; ID., *Proprietà pubblica, principi costituzionali e tutela dei diritti fondamentali. Il progetto di riforma del codice civile: un'occasione perduta?*, in *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, a cura di Mattei-Reviglio-Rodotà, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2010; ID., *Forme e categorie per un nuovo modello di democrazia: beni comuni e diritto di partecipazione*, in AA.VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013; ID., *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013; ID., *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, *Costituzionalismo.it*, 9-1-2015; ID., *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, *RDPE online*, 1, 2015; ID., *Crisi della democrazia e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale: verso i beni comuni*, *DS*, 3, 2016; ID., *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sottocategoria giuridica e declinazione di variabile*, *Nomos*, 2, 2017; ID., *Démocraties participatives*, in *Dictionnaire des Biens communs*, a cura di Cornu-Rochefeld-Orsi, Paris, 2017; ID., *Biens communs. Contribution à un théorie juridique, Droit et société*, 1, 2018; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini*, a cura di L. Carlassare, Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice Cedam nel I centenario dalla fondazione (1903-2003), Padova, 19/20/21-6-2003, Padova, 2004; ID., *Una discussione sui beni comuni*, *DS*, 3, 2016; P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile*,

*nella tradizione romanistica e nella Costituzione repubblicana*, *Federalismi.it*, 19, 2011; U. MATTEI, *Beni comuni. Un Manifesto*, Roma-Bari, 2012; ID., *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Milano, 2015; ID., *I beni comuni come istituzione giuridica*, *QG.*, 2, 2017; ID., *I beni comuni e le comunità locali. Dai lavori della Commissione Rodotà ai percorsi di rigenerazione urbana*, in *Manuale di diritto dei beni comuni*, a cura di Albanese-Michelazzo, Torino, 2020; 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 *Le trasformazioni della democrazia*, a cura di Luca-relli-Mone, *RDPE online*, 2, 2014; M. RENNA, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, a cura di Colombini, Napoli, 2009; S. RODOTÀ, *Un terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013; F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1964; 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; S. STAIANO, *“Beni comuni” categoria ideologicamente estenuata*, in *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, a cura di S. Staiano, Napoli, 2017; M.G. ZOZ, *Riflessioni in tema di res publicae*, Torino, 1999.

**Legislazione:** d.d.l. delega 24-2-2010, S. 2031 (delega al Governo per la modifica del Codice civile in materia di beni pubblici); d.d.l. 9-4-2013, S. 398 (beni pubblici. Delega al Governo per la modifica del codice civile); proposta di legge di iniziativa popolare, 5-11-2019, C. 2237 (Disegno di legge delega Commissione Rodotà beni comuni, sociali e sovrani); l. reg. Lazio 26-6-2019, n. 10 (promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni).

**Sommario:** 1. Beni comuni e privatizzazioni: la crisi della demanialità e l'insorgere di nuovi concetti giuridici. – 2. I beni comuni nella Commissione Rodotà: per una nuova categoria giuridica. Oltre la proprietà pubblica nella destrutturazione del rapporto imperium-dominus. – 3. I beni comuni nella giurisprudenza. – 4. Beni comuni e nuova dimensione del diritto pubblico: dalla struttura alla funzione, dai beni ai diritti. – 5. Beni comuni e democrazia partecipativa. – 6. Conclusioni.

### 1. Beni comuni e privatizzazioni: la crisi della demanialità e l'insorgere di nuovi concetti giuridici.

Nell'attuale panorama di espansione della appropriazione privata, mobiliare e immobiliare, e nei progressivi fenomeni di privatizzazione dei beni pubblici, la tematica dei beni comuni è di grande interesse nei dibattiti dottrinali, con risvolti anche di natura giurisprudenziale, coinvolgendo altri settori, quali l'economia, la sociologia e la filosofia. I processi di privatizzazione di beni e servizi, sviluppatisi, sempre più, a partire dagli anni Novanta, in particolare dal Trattato di Maastricht in poi, tesi alla salvaguardia di meri

interessi economico-finanziari, hanno posto sotto tensione i diritti della persona e delle comunità. Da qui la necessità (giuridica, politica, sociale) di configurare, all'interno dell'ordinamento giuridico, la categoria dei beni comuni secondo processi fondativi, anche in forma di sub-categoria, quale definizione di variabile a categorie già esistenti.

I beni comuni, dunque, oltre ad essere un concetto ontologicamente pluriforme, si propongono, in una fase di profonde trasformazioni socio-economiche, quale categoria logico-giuridica (1). Come è noto, si tratta di una categoria giuridica risalente all'ordinamento romano (2) che, dopo aver attraversato il medio-evo (3), sembra scomparire, o comunque porsi sullo sfondo, con l'insorgere del concetto di *utilitas illuministica* e del binomio *dominus-imperium* della pandettistica tedesca, che tende a ricondurre tutti i beni pubblici alla nozione dominicale (4).

In Italia, la categoria dei beni comuni non è, a tutt'oggi, presente nell'ordinamento giuridico statale; difatti non vi è una legge organica che disciplini tali beni. Esistono, tuttavia, numerose normative regionali e locali (si vedano, tra gli altri, i regolamenti comunali n. 391/2019 della città di Torino e n. 172/2014 del Comune di Bologna, nonché la recente l. reg. Lazio del 26-6-2019, n. 10) volte a tutelare i beni (in una prospettiva appunto di beni comuni) la cui utilità è considerata funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali e allo sviluppo della persona umana.

Si è, inoltre, sviluppato un filone giurisprudenziale (in particolare Cass. S.U., nn. 3665 e 3811 del 2011 e n. 9580 del 2017; C. Cost., n. 24/2011, nonché già C. Cost. n. 29/1957 e n. 269/1986) volto al riconoscimento dei beni comuni quale categoria giuridica materiale. Si tratta, quindi, di una nozione de iure condendo, che nasce dalla consapevolezza dei limiti e della debolezza della categoria giuridica del demanio, inglobata dal modello dominicale della proprietà pubblica che, sul piano strutturale e funzionale, resta apoditticamente incardinata nel dettato costituzionale (art. 42 Cost.).

In dottrina, proprio osservando, a partire dagli anni Novanta, il susseguirsi dei processi di privatizzazione di beni e servizi pubblici, anche essenziali, è stato osservato che la nozione di proprietà pubblica, in una visione concettuale e teorica, che fonda le sue origini nello Stato-sovrano, piuttosto che nel popolo-sovrano, si è progressivamente incentrata sulla soggettività strutturale e sul concetto di appartenenza, piuttosto che sui rilevanti aspetti funzionali, tesi a soddisfare i diritti riconducibili alla prima parte della Costituzione (5).

Lo statuto civilistico del demanio pubblico (artt. 822 ss. c.c.), che successivamente trova copertura costituzionale nell'art 42 della Costituzione, si sovrappone al modello dei beni pubblici, sostanzialmente inglo-

bandoli, ignorando la categoria dei beni pubblici in uso pubblico, configurando rapporti esclusivi, riconducibili a rapporti strutturali e materiali, di ordine soggettivo, che legano il proprietario al bene.

In questo senso, interprete di una concezione dominicale dei beni, anche pubblici, Santoro Passarelli (6) osservava come le cose, per poter formare oggetto di rapporti giuridici debbano essere beni; cioè devono essere utili, atte a soddisfare un bisogno umano, altrimenti, mancherebbe persino l'interesse giuridicamente tutelabile; per definire la categoria giuridica di beni, è necessario che siano suscettibili di appropriazione esclusiva. Le cose non appropriabili, ancorché utili a soddisfare un bisogno umano, proprio perché comuni a tutti, non formerebbero oggetto di rapporti giuridici. Quindi, secondo Santoro Passarelli, i beni che non possono essere appropriati in via esclusiva ed escludente non potrebbero essere intesi come categorie giuridiche, in quanto non formerebbero oggetto di rapporti giuridici.

Si tratta di una costruzione tutta plasmata sul concetto di appropriazione, di *dominus*, sul rapporto strutturale *dominus-bene*, incorniciato nella concezione dello Stato-persona, dell'*imperium* statale. La categoria giuridica esiste se c'è un rapporto strutturale che dà luogo a rapporti giuridici chiari, definiti, certi, sanzionabili. E tali rapporti si esaurirebbero nel rapporto di appropriazione escludente ed esclusivo.

Un concetto di appropriazione che privilegia, sulla base del dato normativo e non strettamente concettuale, il rapporto *dominus-bene*, basato sulle dinamiche escludenti dell'appropriazione rispetto al rapporto *bene-fasce* di utilità (7). Da qui l'esigenza di ragionare intorno alla (ri)-costruzione di una categoria giuridica, nell'ambito della nostra forma di Stato, fondata su persone e comunità, tale da porre al centro, non tanto i beni, e la loro conseguente dimensione economica, quanto i diritti che trovano il loro soddisfacimento dalle *utilitas* che essi sprigionano.

La formazione di una categoria è caratterizzata innanzitutto dalla fissazione di un corpus di regole provenienti dalla volontà legislativa, più o meno unitaria. Ovvero, da una scelta di diritto positivo, posta in essere dal legislatore, che trasforma il concetto giuridico in categoria giuridica, ancorandolo al diritto positivo vigente (8).

Ciononostante, non si può negare, come in ogni processo di astrazione, che il dato reale (teso a trasporre il concetto giuridico in categoria giuridica, attraverso prassi, giurisprudenza, normazione locale) possa penetrare in quello meramente 'fittizio' previsto dalla volontà legislativa.

In altri termini, ciò che caratterizza la scienza giuridica è la possibilità che sia il dato positivo (id est: la realtà) sia l'elaborazione dottrinale possano modificare il concetto legislativo, cioè, l'istituto giuridico.

Una sorta di “fuga in avanti” della categoria giuridica rispetto al diritto positivo vigente, passando attraverso il consolidamento dei concetti giuridici.

Il quadro dei principi costituzionali, costituito in particolare dagli artt. 1, 2, 3, 9, 32, 42, 43 e 118 della Costituzione italiana, non ha dimostrato di possedere la capacità di “resistenza”, tale da impedire che la tipicità del rapporto strutturale dominus-res, ben radicato nell’ordinamento civilistico italiano ed estraneo al concetto di Stato-comunità, prevalesse e si sovrapponesse all’aspetto funzionale dei beni pubblici, fondato sul soddisfacimento dei diritti fondamentali (9).

La proliferazione fattuale di fenomeni riconducibili alla *costruzione* della categoria giuridica dei beni comuni, unita alle vetuste e parziali nozioni di demanio e di patrimonio disponibile ed indisponibile, previste dagli artt. 822 ss. cc., sono alla base della scelta politica che portava nel 2007 il governo Prodi all’istituzione della Commissione sui beni pubblici presieduta da Stefano Rodotà, presso il Ministero della giustizia, con decreto del 21-6-2007.

Alla Commissione veniva affidato il compito di riformare le norme civilistiche in materia di beni pubblici. Lo schema di disegno di legge delega, approvato dalla Commissione, e successivamente dal governo, non è stato mai incardinato in commissione parlamentare, a seguito della *caduta* del Governo Prodi.

Nel 2009, con una proposta di legge delega formulata ai sensi dell’art. 121, 2° co. dal Consiglio regionale del Piemonte, il testo della Commissione veniva recuperato integralmente e presentato in Senato (10), discusso in alcune commissioni, ma mai arrivato nelle aule parlamentari. Il testo è stato presentato nuovamente al Senato (atto n. 398), per iniziativa parlamentare, in data 9-4-2013. Il 29-4-2014 veniva esaminato in commissione al Senato, ma anche in tal caso non ha avuto seguito. Di recente, è stato presentato un progetto di legge di iniziativa popolare (11) denominato “Disegno di legge delega Commissione Rodotà beni comuni, sociali e sovrani” – pubblicato in G.U. del 19-12-2018, n. 294 – che riprende il testo originario del disegno di legge delega presentato dalla Commissione Rodotà del 2007. Anch’esso, pur avendo raggiunto le 50.000 mila firme, come richiesto in Costituzione, non è stato incardinato nei lavori delle commissioni parlamentari.

Fino a qui il percorso politico-istituzionale della Commissione Rodotà, soffermiamoci adesso sui contenuti. In merito ai beni comuni, la Commissione elaborava, all’art. 1, 3° co., lett. c), la sua definizione, poi recepita ed approvata nel citato disegno di legge delega, secondo cui i beni comuni sono «cose che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguar-

dati dall’ordinamento giuridico anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o soggetti privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge devono esser tutelati e salvaguardati dall’ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future».

A partire dalla definizione della Commissione Rodotà, che prevede una nuova tassonomia di beni pubblici – fondata sulla loro natura e sulla loro funzione in attuazione delle norme costituzionali – ovvero beni ad appartenenza pubblica necessaria, beni pubblici fruttiferi e beni pubblici sociali, la dottrina (12), intorno ai beni comuni ed alla sua categoria giuridica, ha prospettato differenti interpretazioni.

Secondo alcuni, la categoria giuridica dei beni comuni costituirebbe una declinazione della più ampia categoria giuridica dei beni pubblici (13); altri hanno ipotizzato che essa sia ricompresa nella categoria giuridica della proprietà pubblica (14). Rispetto ai processi di privatizzazione che hanno coinvolto anche la proprietà pubblica, in particolare il demanio, la riflessione teorico-concettuale ed ontologica (15) si concentra sulla necessità di costruire una nuova categoria giuridica, quella dei beni comuni, facendo confluire l’insorgere dei concetti giuridici in quello di categoria giuridica o, in alternativa, declinando i beni comuni quale sub categoria giuridica dei beni pubblici, rinvigorendo tuttavia la distinzione *genus-species*, ossia il rapporto tra beni pubblici e proprietà pubblica, categorie che si sono progressivamente identificate, svilendo la funzione originale dei beni pubblici, soprattutto in uso pubblico in cui confluiscono i beni comuni.

La tesi di chi scrive è che, in relazione ai beni comuni, ci si muove al di fuori della categoria giuridica della proprietà pubblica, uscendo dal rapporto dominicale dominus-bene. Si prende atto di concetti giuridici, consolidatisi al di fuori del diritto positivo attuale vigente, con l’obiettivo di destrutturare la nozione di demanialità. In questa nuova dimensione, non *proprietary*, i beni comuni sono finalizzati a valorizzare le fasce di utilità e quindi la *communitas* quale soggetto che si riporta al bene, in una prospettiva di assolvimento di doveri inderogabili, piuttosto che di diritti.

Il percorso di costruzione di una nuova categoria, od in subordine di una sub-categoria di beni pubblici in uso pubblico, alternativa alla dimensione proprietaria, conduce alla necessità di destrutturare un *idem sentire*. Tale destrutturazione *passa* attraverso la progressiva e crescente affermazione di concetti giuridici che alimentano l’insorgere della categoria giuridica dei beni comuni, od anche di una dimensione alternativa della categoria giuridica della proprietà pub-

blica, espressa quale sub-categoria dei beni pubblici. Infatti, la proprietà pubblica è basata sul concetto di appartenenza di un bene al soggetto pubblico e dunque sul profilo della titolarità soggettiva; i beni pubblici sono caratterizzati dall'aspetto funzionale, ossia dal rapporto tra il bene e le fasce di utilità che esso esprime, orientate alla tutela dei diritti fondamentali. È dunque necessario considerare la collettività (rectius lo Stato-comunità) quale effettivo titolare del diritto di fruire di tali beni e salvaguardare «il primato della funzione sociale sul titolo, il primato della posizione giuridica soggettiva sul bene» (16).

In un quadro socio-economico e finanziario, nel quale il proprietario pubblico si è sempre più arroccato in una dimensione dominicale, disponendo dei beni pubblici anche quali strumenti di finanza pubblica, l'intervento del legislatore, in ordine alla nuova categoria giuridica dei beni comuni, è finalizzato a garantire il godimento collettivo e diretto di questi beni, anche a favore delle generazioni future (17).

Da qui l'esigenza di rivedere lo statuto del demanio, della proprietà pubblica, rileggendo e reinterpretando la categoria dei beni pubblici, prevedendo, anche in un rinnovato rapporto autorità-libertà, più aderente alla nostra forma di Stato, la partecipazione attiva dei cittadini nel governo e nella gestione di tali beni. E proprio in tal senso è necessario andare oltre le caratteristiche classiche della statualità, cioè di un modello di ordinamento giuridico basato sulla proprietà individuale, prevedendo oltre alla dimensione dominicale e proprietaria una categoria di beni extracommercium, estranea alle logiche del mercato.

(1) G. GONELLA, *La nozione di bene comune*, Milano, 1938, ora in AA.VV., *Sulla scuola italiana del diritto*, Milano, 2001, 121 ss.

(2) M. G. ZOZ, *Riflessioni in tema di res publicae*, Torino, 1999, 8 ss.

(3) Cfr. A. DANI, *Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente*, *Historia et ius*, 6, 2014, spec. 10-16.

(4) P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione repubblicana*, *Federalismi.it*, 19, 2011, spec. 9 ss.

(5) Si rinvia a A. LUCARELLI, *Note minime per una teoria giuridica sui beni comuni*, *Quale Stato*, 1, 2007, 11-19.

(6) F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1964, 55 ss.

(7) S. RODOTÀ, *Un terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013.

(8) Cfr. A. LUCARELLI, *Crisi della democrazia e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale: verso i beni comuni*, *DS*, 3, 2016, 483-492.

(9) ID., *Biens communs. Contribution à une théorie juridique, Droit et société*, 1, 2018, 141 ss.

(10) D.d.l. delega, S. 2031, presentato il 24-2-2010.

(11) Proposta di legge di iniziativa popolare C. 2237, presentata il 5-11-2019.

(12) Cfr., ex multis, A. LUCARELLI, *Beni Comuni. Proprietà, gestione, diritti*, *RDPE*, 1, 2007, 4 ss.; ID., *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013, *passim*; ID., *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, *Costituzionalismo.it*, 9-1-2015, 1 ss.; U. MATTEI, *Beni comuni. Un Manifesto*, Roma-Bari, 2012, *passim*;

ID., *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Milano, 2015, *passim*; ID., *I beni comuni come istituzioni giuridiche*, *QG.*, 2, 2017, 59-65; ID., *I beni comuni e le comunità locali. Dai lavori della Commissione Rodotà ai percorsi di rigenerazione urbana*, in *Manuale di diritto dei beni comuni*, a cura di Albanese-Michelazzo, Torino, 2020, 15 ss.; R. BRIGANTI, *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, *Nomos*, 9, 2019, 1 ss.; S. LIETO, *'Beni comuni', diritti fondamentali e Stato sociale. La Corte di Cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica*, *PD*, 2, 2011, 346 ss.; M. LUCIANI, *Una discussione sui beni comuni*, *DS*, 3, 2016, 373 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Beni comuni e diritti collettivi*, *DS*, 3, 2016, 529 ss.; CERULLI IRELLI-DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, *PD*, 1, 2014, 3-36; 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 *Le trasformazioni della democrazia*, a cura di Lucarelli-Mone, *RDPE online*, 2, 2014, 63 ss.; C. IANNELLO, *Beni pubblici versus beni comuni*, *Forum Quad. C.*, 24-9-2013, 4 ss.; I. CIOLLI, *Sulla natura giuridica dei beni comuni*, *DS*, 3, 2016, 457 ss.; S. STAIANO, *'Beni comuni' categoria ideologicamente estenuata*, in *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, a cura di S. Staiano, Napoli, 2017, 415 ss.

(13) Si v. V. CERULLI IRELLI, *Beni comuni*, cit., 529 ss.

(14) Cfr. S. STAIANO, *'Beni comuni'*, cit.; I. CIOLLI, *Sulla natura giuridica*, cit., 416 ss.

(15) A. LUCARELLI, *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sottocategoria giuridica e declinazione di variabile*, *Nomos*, 2, 2017, 1-9.

(16) Così ID., *La democrazia dei beni comuni*, cit., 71.

(17) Cfr. ID., *Note minime per una teoria giuridica*, cit., 11-19.

## 2. I beni comuni nella Commissione Rodotà: per una nuova categoria giuridica. Oltre la proprietà pubblica nella destrutturazione del rapporto imperium-dominus.

Il testo della commissione Rodotà, poi disegno di legge delega, ancorché non sia diritto positivo vigente, quanto meno a livello statale, non ha impedito, proprio attraverso l'elaborazione di concetti giuridici (dottrina, prassi, giurisprudenza, regolamenti e delibere di regioni ed enti locali) di intervenire su questi profili a livello locale. Il Comune di Napoli, riportandosi integralmente al testo della Commissione Rodotà, ha modificato l'art. 3 del proprio Statuto, inserendo, al 2° co., un esplicito riconoscimento ai beni comuni «in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico» e garantendone «il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali».

Inoltre, è stato il primo comune ad aver istituito l'Assessorato ai beni comuni, per valorizzare l'uso dei beni pubblici nell'interesse prevalente della collettività, e ad aver dato seguito ai risultati del referendum del 2011 per una gestione pubblica partecipata dell'acqua, e più in generale dei beni comuni.

Con delibera di Giunta n. 740 del 16-6-2011 è stato avviato il processo di trasformazione – proseguito con delibera del Consiglio comunale n. 32 del 26-11-2011 – della società per azioni di gestione delle risorse idriche (ARIN) in azienda speciale (ABC – Acqua bene comune); è stato predisposto un sistema



di governance che prevede, nella logica dei beni comuni, un coinvolgimento diretto, anche con l'istituzione di specifici organi, dei cittadini e dei lavoratori, sia nell'attività di gestione, che nell'attività di controllo.

Con delibera n. 8 dell'8-4-2012 il Comune di Napoli ha poi emanato il regolamento del Laboratorio Napoli per una Costituente dei beni comuni, che evidenzia l'importanza della partecipazione dei cittadini nei processi decisionali relativi ai beni comuni. Successivamente, la delibera n. 400 del 25-5-2012 ha dato vita all'esperienza dell'ex Asilo Filangieri di Napoli: uno spazio pubblico dedicato alla gestione condivisa e partecipata per scopi artistici e culturali. In particolare, è stato stabilito 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».

Inoltre, nel 2013 il Comune ha approvato due delibere che 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 di Giunta n. 17 del 18-1-2013 e n. 521 dell'11-7-2013). La delibera di Giunta n. 258 del 24-4-2014 ha poi delineato le procedure per l'individuazione e la gestione collettiva dei beni del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come "beni comuni" e suscettibili di fruizione collettiva, evidenziando come l'azione amministrativa debba essere diretta al prevalente interesse pubblico, come sancito dalla Costituzione.

Infine, con la delibera di Giunta n. 458 del 10-8-2017 il Comune di Napoli ha promosso e valorizzato l'uso dei beni pubblici a fini sociali. Insomma, tutte forme applicative, ed espressione di democrazia locale, di quanto elaborato nel Testo della Commissione Rodotà.

Oltre al Comune di Napoli, guardando al panorama nazionale, ad oggi, quasi 215 comuni italiani hanno adottato regolamenti per la gestione partecipata dei beni comuni urbani (18). In linea generale, tali regolamenti prevedono numerose e differenti forme di gestione di taluni beni, prevalentemente in stato di disuso o di abbandono, basate sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione, e sono tesi a combattere i fenomeni di esclusione sociale, garantendo l'uso collettivo dei beni indipendentemente dal soggetto proprietario. La centralità assoluta è quindi data alla partecipazione dei cittadini, nell'ottica in cui l'amministrazione agisce in modo collaborativo e

non autoritario, proprio per garantire la più ampia accessibilità a questi beni (19).

Queste esperienze testimoniano l'emergere delle istanze partecipative dei cittadini e rappresentano, nella logica dei beni comuni, il tentativo di valorizzare i beni pubblici quale strumento di contrasto dell'esclusione sociale (20).

(18) Si vedano, in particolare, il regolamento del Comune di Bologna del 19-5-2014, n. 172 sulla "collaborazione cittadini/amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani" e il regolamento del Comune di Torino del 2-12-2019, n. 391 per "la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani". Sul punto, si rinvia a M.C. GIRARDI, *La funzione sociale nella proprietà pubblica. Comuni, attività regolamentare e diritto alla città*, Nomos, 1, 2020, 1-20.

(19) Cfr. M. RENNA, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, a cura di G. Colombini, Napoli, 2009, spec. 22 ss.

(20) Si v. A. LUCARELLI, *Crisi della democrazia*, cit., 483-492.

### 3. I beni comuni nella giurisprudenza.

Sulla base del lavoro svolto dalla Commissione Rodotà, autorevole giurisprudenza (in particolare, Cass. S.U., n. 3665/2011 e n. 3811/2011; C. Cost., n. 24/2011, cit.) ha espressamente riconosciuto la nozione di beni comuni, fornendo utili indicazioni per la loro identificazione.

A livello giurisprudenziale, la nozione di bene comune è stata espressamente riconosciuta, in particolare, dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella nota sentenza n. 3665 del 24-11-2011, che, riprendendo la definizione della Commissione Rodotà, evidenzia chiaramente come la funzione dei beni sia legata al perseguimento degli interessi della collettività, indipendentemente dal rapporto proprietario. In particolare, la Corte ha affermato che: «la Costituzione, come è noto, non contiene una definizione espressa dei beni pubblici, né una classificazione degli stessi, ma si limita a stabilire alcuni riferimenti che sono comunque molto importanti per la definizione del sistema positivo. Tuttavia, dagli articoli 2, 9 e 42 Cost. si ricava il principio della tutela della personalità umana e del suo corretto sviluppo all'interno dello Stato sociale, anche in campo paesaggistico, con specifico riferimento non solo ai beni che costituiscono, per classificazione legislativa-codicistica, il bene dello Stato o il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato, ma anche a quei beni che, indipendentemente da una preventiva identificazione da parte del legislatore, per la loro intrinseca natura o finalizzazione, sulla base di una completa interpretazione dell'intero sistema normativo, questi risultano funzionali al perseguimento e alla soddisfazione degli interessi della collettività e che per questo motivo devono essere considerati comuni, indipendentemente dal titolo di proprietà, rendendo così l'aspetto demaniale

recessivo rispetto a quello della funzionalità del bene rispetto agli interessi della collettività».

Ciò che rileva è che tale sentenza riconosce esplicitamente l'esistenza della categoria giuridica di beni comuni, come beni la cui utilità è funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali, incorporando così la nozione delineata dalla Commissione Rodotà nel 2007, ed evidenziando la necessità di concentrarsi sulla destinazione dei beni, piuttosto che sulla loro appartenenza.

Dalle analisi di tali proposte emerge, in particolare, che dall'applicazione diretta degli artt. 2, 3, 9 e 42 della Costituzione, per quei beni destinati a soddisfare gli interessi della collettività, la tutela dei diritti fondamentali prevale sulla logica proprietaria e di mercato (21).

(21) Id., *Proprietà pubblica, principi costituzionali e tutela dei diritti fondamentali. Il progetto di riforma del codice civile: un'occasione perduta?*, in *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, a cura di Mattei-Raviglio-Rodotà, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2010, 85-95.

#### 4. Beni comuni e nuova dimensione del diritto pubblico: dalla struttura alla funzione, dai beni ai diritti.

Il ragionamento intorno ai beni comuni costituisce l'occasione per riflettere su una nuova dimensione del diritto pubblico e su nuove declinazioni della democrazia, oltre, ma non contro, i meccanismi classici della rappresentanza politica.

Come già evidenziava Giannini (22) nel 1995, per i beni comuni i problemi di ordine giuridico che si pongono non sono di appartenenza, non attengono alla struttura del rapporto, ma alla funzione, alle modalità di godimento dei diritti che si rapportano ai beni, che ovviamente si ampliano. Tuttavia, minori poteri del proprietario pubblico e maggiori diritti riconosciuti alle comunità non significa negare il ruolo del diritto pubblico, quanto piuttosto delineare un modello di governance nel quale il concetto di *statualità* non risulti assorbito da uno Stato-apparato vessatorio, avulso dal contesto sociale.

Pertanto, è necessario prendere atto dei limiti fisiologici del modello demaniale, riconducibile ad una forma di Stato liberale pre-costituzionale, fondato sostanzialmente sugli elementi caratterizzanti il rapporto (strutturale) dominicale, nell'ambito del quale il binomio sovranità statale – proprietà pubblica può discrezionalmente decidere di cambiare titolo e destinazione del bene (si vedano i processi di sdemanializzazione-patrimonializzazione per esempio, o i procedimenti concessori), o semplicemente di conservare nel tempo una funzione sociale del bene distante dalle evolute esigenze delle comunità.

Nell'ambito del rapporto imperium-dominus ci si limita a determinare discrezionalmente l'interesse pri-

mario della pubblica amministrazione, piuttosto che agire in funzione della collettività.

Il binomio soggetto-bene non è stato in grado di istituire un nesso di corrispondenza tra beni pubblici e diritti costituzionali. Quello che è assente nella struttura *fondativa* del demanio, e quindi anche nelle elaborazioni teoriche, è proprio il legame tra beni *demaniali* e diritti fondamentali. La funzione sociale legata al demanio è rimasta collegata al potere discrezionale del dominus, piuttosto che alla relazione con i diritti fondamentali da soddisfare. Legame che invece si cerca di costruire proprio nella elaborazione della categoria giuridica dei beni comuni. Il potere discrezionale – di carattere legislativo e amministrativo – del proprietario pubblico, teso a rimuovere i vincoli di inalienabilità ed incommerciabilità, senza processi partecipati e/o di affidare in gestione a privati diritti d'accesso, di fruizione, di godimento e di uso dei beni pubblici – secondo logiche di natura commerciale – anche attraverso il ricorso all'istituto concessorio, ha indebolito la funzione sociale della proprietà pubblica, evidenziandone i limiti fisiologici. Il vizio genetico del modello demaniale impedisce, in quanto racchiuso nella logica proprietaria della sovranità statale, di orientare l'azione permanente dei beni pubblici verso gli orizzonti dei diritti fondamentali.

In sostanza, con la categoria dei beni comuni l'obiettivo è di recidere la dimensione autarchica nella determinazione della funzione sociale dei beni.

Ciononostante, non sembra sufficiente, quale fondamento giuridico della categoria dei beni comuni, la sola interpretazione costituzionalmente orientata degli articoli relativi alla proprietà pubblica di cui al codice civile, né il fondamento giuridico diffuso in vari principi costituzionali che non si è dimostrato sufficientemente resistente rispetto ai processi di sdemanializzazione.

Occorre una *interpositio legislatoris*, un fondamento giuridico di rango normativo che innovi profondamente la disciplina *codicistica* relativa alla proprietà pubblica, a partire, come si è detto in precedenza, dalle definizioni giuridiche e dai concetti giuridici di cui ai lavori della Commissione Rodotà.

Ragionando in termini di politica del diritto, al di là di frammentati e occasionali interventi, ora giurisprudenziali, ora comunali, il suddetto quadro di riferimento normativo necessita di un diritto pubblico *forte*, dell'individuazione di responsabilità chiare e nette, affidate e riconosciute a soggettività di diritto pubblico. Un diritto pubblico, ovviamente, fortemente vincolato nella funzione e nelle finalità, ma ampiamente *discrezionale* nella determinazione di tutti quegli atti volti al raggiungimento degli obiettivi, ovvero a garantire che i beni siano accessibili e fruibili, e soprattutto funzionali, attraverso modalità parteci-

pative, a garantire i diritti fondamentali delle comunità.

(22) Cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto Pubblico dell'Economia*, Bologna, 1995, 106.

### 5. Beni comuni e democrazia partecipativa.

Parlare di poteri di comando e controllo del soggetto pubblico, significa anche soffermarsi in ordine alla partecipazione ai processi gestionali; nei beni comuni si è in presenza, dunque, di decisioni complesse, frutto soprattutto dell'azione dello Stato-comunità, nell'accezione innanzi resa, ovvero quale dimensione più sinceramente in armonia con la nozione di sovranità popolare. Tali letture della sovranità popolare e del ruolo della comunità, soprattutto in relazione al rapporto con le istituzioni nella dimensione partecipativa, necessitano di un diritto pubblico che, nell'ambito del rapporto beni-diritti e diritti-beni, garantisca la tutela dei diritti fondamentali, secondo i principi della giustizia sociale, destrutturando la dimensione autoritaria della sovranità, desoggettivizzando la verso la comunità.

L'affermazione della categoria dei beni comuni implicherebbe pertanto anche un ridimensionamento della dimensione autoritaria dell'imperium, declinata, in relazione al governo dei beni demaniali, unicamente nel circuito della rappresentanza, saldando così il nesso tra beni e diritti. In questo nuovo scenario, nel quale la gestione dei beni demaniali sembra non potersi più concepire soltanto nell'ambito della democrazia rappresentativa, occorre un modello di *communitas*, che contribuisca ad informare una diversa dimensione del diritto pubblico, in cui il potere sovrano svolga una funzione di «guardiano e regolatore» (23).

Occorre precisare che ci si riferisce ad una nozione di comunità, funzionale al governo ed alla gestione dei beni comuni, distinta e distante dal regime proprietario di appartenenza dei beni, ovvero al concetto di comunità legato alla figura del *proprio*, nella quale i suoi membri risultano avere in comune il loro *proprio* ed essere proprietari del loro comune. Il concetto di comunità, legato alla teoria dei beni comuni, al contrario, anziché ad una proprietà o ad un'appartenenza dei suoi membri, rimanda ad un'alterità costitutiva che la sottrae ad una connotazione *identitaria*. Una comunità composta da soggetti differenti e legati dalla medesima esigenza di fruire del bene. Pertanto, si tratta di un legame all'interno della comunità non strutturale, ma funzionale e non necessariamente collegato al territorio. L'idea di comunità non ha nulla a che vedere con le piccole patrie cui guardano vecchi e nuovi comunitarismi, non è una proprietà, ma un dono (*munus*) nei confronti degli altri (24). Pertanto, l'attenzione si focalizza sulla funzione so-

ziale ed economica di tali beni, finalizzata, con approccio inclusivo, all'esercizio dei diritti fondamentali delle comunità di riferimento ed allo sviluppo della persona umana, piuttosto che agli interessi commerciali degli individui (25).

La concezione "inclusiva" della sovranità richiede una partecipazione dei cittadini che non si oppone alla democrazia rappresentativa, ma la integra, creando un rapporto collaborativo e complementare tra le istituzioni rappresentative e i cittadini direttamente coinvolti (26). La società civile partecipa attivamente alla creazione di uno spazio pubblico, in un'ottica di solidarietà, dove gli organi dello Stato non agiscono con atti autoritari, bensì con spirito collaborativo.

(23) Così A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo*, cit., 5.

(24) Si rinvia a A. GORZ, *Metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica* (1988), trad. it., Torino, 1992.

(25) Cfr. A. LUCARELLI, *Crisi della democrazia e funzione sociale*, cit., 483-492; U. MATTEI, *Beni comuni. Un Manifesto*, cit., spec. 42 ss.

(26) ID., *Nuovi modelli del diritto pubblico. Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, *RDPE online*, 1, 2015, 15 ss., nonché ID., *Démocraties participatives*, in *Dictionnaire des Biens communs*, a cura di Cornu-Rochefeld-Orsi, Paris, 2017, 341; ID., *Forme e categorie per un nuovo modello di democrazia: beni comuni e diritto di partecipazione*, in AA.VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, 305-323; ID., *Il diritto di partecipazione tra democrazia e disordine sociale*, *PD*, 1, 2003, 129 ss.; S. LIETO, *Riflessioni sulle categorie della proprietà e della partecipazione nel perimetro concettuale dei "beni comuni"*, in *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, a cura di De Marco-Ricci-Sciannella, Napoli, 133-149; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, *passim*. Sul tema della democrazia partecipativa o diretta si v. altresì N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Il futuro della democrazia*, a cura di N. Bobbio, Torino, 1991; 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; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini*, a cura di L. Carlassare, Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice Cedam nel I centenario dalla fondazione (1903-2003), Padova, 19/20/21-6-2003, Padova, 2004, 181 ss.; U. ALLEGRETTI, «Democrazia partecipativa», in *Enc. dir.*, Milano, 2011, *passim*.

### 6. Conclusioni.

Alla luce di quanto sostenuto, l'affermazione della categoria giuridica dei beni comuni, in relazione al modello demaniale, può contribuire, associata ad una effettiva affermazione della democrazia partecipativa, ad avviare una seria riflessione su un sistema in crisi, sulla *debole* e mutevole funzione sociale della proprietà pubblica. Un modello che continua, ancora oggi, a trovare, nonostante la *resistenza* dei principi costituzionali, le sue radici teoriche nel c.d. *diritto privato romano borghese*, quale intreccio tra produ-

zione capitalistica e forme giuridiche antiche. Va riconsiderata la dicotomia bene pubblico in uso pubblico versus bene pubblico in proprietà pubblica (27).

In attesa di una chiara definizione da parte del legislatore statale, resta aperto l'interrogativo se i beni comuni vadano intesi quali sub categoria giuridica dei beni pubblici in uso pubblico, evidenziando il rapporto tra *genus* e *species*, o piuttosto quale categoria giuridica a sé stante, realizzatasi sulla base del consolidarsi dei concetti giuridici.

I concetti giuridici inerenti ai beni comuni, così come consegnataci dalla dottrina, dalla giurisprudenza e dal diritto espressione della democrazia locale, possono assurgere alla dignità di categoria giuridica. È evidente che in entrambi i casi vi è una destrutturazione della categoria proprietaria e del rapporto *imperium-dominus*, una valorizzazione del legame funzionale tra beni e diritti, limitando la discrezionalità dei proprietari pubblici, favorendo processi partecipativi che coinvolgono la comunità.

Tale forma di democrazia partecipativa non si sviluppa in contraddizione con la democrazia rappresentativa, ma quale ulteriore espressione del concetto di democrazia previsto dalla Costituzione. Essa non esclude, infatti, la responsabilità delle istituzioni pubbliche, che, al contrario, mantengono un ruolo fondamentale di regolazione, controllo e garanzia.

Allo stato attuale il contributo più importante alla creazione di una categoria giuridica di bene comune è certamente rappresentato dalla proposta di legge delega della Commissione Rodotà, che, pur non tradotta in legge, ha previsto per la prima volta un preciso criterio di identificazione dei beni comuni, come risorse destinate alla soddisfazione dei diritti fondamentali e allo sviluppo della persona umana, anche nell'interesse delle generazioni future.

ALBERTO LUCARELLI

(27) Cfr. A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo*, cit., spec. 8 ss.

ISBN 978-88-598-2241-7