

## La Casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa. Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione\*

*Alessandra Pera*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il caso del Macello Comunale di Pignataro Maggiore – 3. Sulla funzione sociale della proprietà. Un'analisi genealogica – 4. Beni comuni, accesso, inclusione e sussidiarietà – 5. La storia dell'Istituto palermitano, la sua funzione sociale, la sussidiarietà e la cooperazione pubblico-privato nel XIX secolo – 6. Osservazioni conclusive sull'uso e la cura dei beni comuni attraverso Accordi e Regolamenti.

### 1. Premessa

La scelta del tema da trattare in questo contributo nasce da fatti di cronaca verificatisi l'autunno passato nella città dove vivo. Nel settembre del 2019 la Casa del Popolo di Palermo è stata sgomberata ed allo sgombero è seguito l'avvio di una azione giudiziaria a carico di ventidue attivisti. Il processo non è ancora iniziato. Agli imputati, nel mese di novembre 2019, è stato notificato l'avviso di conclusione delle indagini, con il quale è stato contestato loro il reato di concorso in invasione di terreni ed edifici pubblici o destinati ad uso pubblico (artt. 110, 633 e 639 bis c.p.), senza alcuna distinzione tra i soggetti «occupanti» e soggetti che frequentavano il luogo solo per partecipare ad iniziative di carattere culturale. La Procura di Palermo, infatti, ha contestato a tutti i soggetti presenti sul luogo di essere occupanti<sup>1</sup>.

---

\* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*. Il titolo rimanda in parte un articolo scritto qualche anno fa da L. Nivarra, *Quattro usi di beni comuni per una buona discussione*, in *Rivista critica di diritto privato*, 2016, pp. 41-62

<sup>1</sup> Le notizie sono state da me raccolte attraverso un'intervista all'avvocato Fabio Gaetano Lanfranca, difensore di alcuni degli imputati nel processo penale, il 28 febbraio 2020.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

Il 4 dicembre 2019 l'Istituto dei Ciechi di Palermo – Ente vigilato dall'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale della Regione Siciliana – ha comunicato sul proprio sito ufficiale che «intende procedere alla valorizzazione a vantaggio della Comunità dell'immobile ex sede dell'Istituto Statale dei Sordomuti facente parte del patrimonio immobiliare dell'Istituto dei Ciechi a seguito della Legge Regionale n. 9/2015 (Art. 34)».

Dunque, secondo quanto si legge nell'avviso pubblico relativo alla «manifestazione d'interesse», l'Ente intende valorizzare il bene, vendendolo o affittandolo, dandolo in concessione e, comunque, disponendone come riterrà più opportuno, a condizione che la struttura ospiti «servizi e attività assistenziali coerenti con le finalità istituzionali dell'Istituto dei ciechi».

La Casa del Popolo era stata costituita presso l'ex Istituto Statale per Sordomuti, in stato di abbandono da oltre un decennio, ad opera di una pluralità di soggettività sociali, ONG, cooperative e singoli, tutte portatrici di interessi sociali e culturali, che l'avevano resa un luogo di incontro di esperienze diverse, di iniziative culturali, dibattiti, concerti, sportello per il lavoro e contro lo sfruttamento, sportello per l'emergenza abitativa, raccolta e distribuzione di indumenti usati, biblioteca ed aule studio, e per promuovere manifestazioni di massa, che hanno coinvolto la città e le sue istituzioni. Più di recente, la «Casa» è stata la sede di un progetto, denominato «Tempo d'Estate», attraverso il quale alcuni giovani hanno offerto un servizio ricreativo, di attività sociali, di incontri e di svago per i bambini del quartiere<sup>2</sup>.

Dunque, il mio interesse per la vicenda viene, da un lato, dalla sperimentazione sociale dal basso che ha preso avvio la scorsa estate, quando lo spazio è stato reso fruibile a fini sociali – senza scopo di lucro – dai giovani della Casa del Popolo, che hanno accolto decine di ragazzini dei quartieri circostanti, organizzando attività didattiche integrative, dall'altro lato, dalla storia di questo luogo.

---

<sup>2</sup> Le notizie sono state acquisite attraverso interviste ad alcuni dei frequentatori abituali della Casa del Popolo e attraverso la stampa locale. Per tutti, cfr. <https://www.palermotoday.it/cronaca/sgombero-casa-del-popolo-via-cavour-18-settembre-2019.html>; [https://palermo.repubblica.it/cronaca/2019/09/18/news/palermo\\_sgombero\\_della\\_casa\\_del\\_popolo\\_era\\_occupato\\_da\\_un\\_movimento\\_giovanile-236317093/](https://palermo.repubblica.it/cronaca/2019/09/18/news/palermo_sgombero_della_casa_del_popolo_era_occupato_da_un_movimento_giovanile-236317093/).

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

Ed infatti, negli spazi che oltre un secolo fa ospitarono la scuola per i sordomuti, una comunità intergenerazionale di volontari ha, seppure per breve tempo, offerto servizi gratuiti, dando nuovamente vita e valore d'uso a un edificio chiuso e abbandonato da anni, curandolo e mantenendolo, in sintonia con le finalità d'integrazione sociale caratterizzanti la storia dell'edificio, che lo qualificano – secondo me – come bene comune.

In città si è acceso il dibattito sulla questione dell'autogestione dal basso degli spazi pubblici, alimentato anche dalla presenza di una sede del Comitato Rodotà sui Beni Comuni.

Da questi fatti sono stata portata a riflettere ed a formulare due domande essenziali: quando un bene si dice comune? E quando l'uso sociale ad opera di una collettività di persone può essere ritenuto meritevole di tutela più di altri valori rilevanti?

Secondo, la definizione proposta dalla Commissione, presieduta da Stefano Rodotà e nominata dal Ministro della Giustizia nel 2007 per riformare le norme del codice civile relative ai beni pubblici, sono beni comuni «quei beni a consumo non rivale, ma esauribile, come i fiumi, i laghi, l'aria, i lidi, i parchi naturali, le foreste, i beni ambientali, la fauna selvatica, i beni culturali, etc., i quali, a prescindere dalla loro appartenenza pubblica o privata – in realtà quasi sempre pubblica, a parte i beni culturali -, esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo delle persone e dei quali, perciò, la legge deve garantire in ogni caso la funzione collettiva, anche in funzione delle generazioni future»<sup>3</sup>.

## *2. Il caso del Macello Comunale di Pignataro Maggiore*

Con la prudenza di una studiosa di diritto privato, che si permette di sconfinare nel diritto penale, maneggiando con circospezione e qualche aiuto di gentili colleghi penalisti, fattispecie incriminatrici e principi sull'elemento soggettivo del dolo, vorrei menzionare una

---

<sup>3</sup> Il manifesto e la ricostruzione teorico-dogmatica del progetto di riforma sono contenuti in U. Mattei- E. Reviglio-S. Rodotà, *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2007.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

sentenza della Corte di Cassazione penale<sup>4</sup>, che, in questi tempi di grande fervore repressivo di supposte occupazioni abusive di immobili di proprietà pubblica, vuoti e abbandonati, gestiti per fini sociali, si pronuncia in controtendenza.

I fatti si svolgono a Pignataro Maggiore, in provincia di Caserta, e hanno inizio negli anni 90', quando un gruppo di «bambini», così definiti dal Tribunale di primo grado, sotto la sigla «Tempo rosso» occupa l'ex macello comunale, vuoto e abbandonato, svolgendo al suo interno attività sociali. La denuncia parte circa due decenni dopo l'inizio dell'occupazione. La Procura della Repubblica del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere chiede il sequestro preventivo dell'immobile, contestando agli occupanti (ormai maggiorenni) i reati di invasione di edifici (art.633 c.p.), di deturpamento e imbrattamento di cose altrui (art.639 c. p.) e omissione di lavori in edifici che minacciano rovina (art.677 c. p.). Il giudice per le indagini preliminari rigetta la richiesta di sequestro preventivo avanzata dalla Procura e il Tribunale, in sede cautelare, conferma il provvedimento di rigetto, rilevando che non fosse raggiunta una sufficiente gravità indiziaria e, specificamente, per il reato di occupazione abusiva, in ragione della minore età degli indagati al tempo dell'occupazione dell'ex macello comunale da parte del centro sociale, ma anche della circostanza che il Comune aveva prestato ventennale acquiescenza all'occupazione, sostanzialmente legittimandola ed impedendo la configurazione dell'elemento soggettivo in capo agli indagati.

Il procuratore, però, ricorre in Cassazione perché il reato di invasione dell'ex macello comunale venga qualificato come istantaneo ad effetti permanenti anziché come reato permanente. Dalla diversa natura deriverebbe la sussistenza dell'illecito contestato agli indagati anche sotto il profilo soggettivo<sup>5</sup>.

La Cassazione, tuttavia, mostrando poco interesse circa la qualificazione giuridica del reato di occupazione, si concentra, purtroppo molto sinteticamente, sull'elemento soggettivo del dolo, che avrebbe dovuto sostenere l'attività di occupazione rendendola illecita<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Cass. Pen., sez. II, 10 agosto 2018, n. 38483.

<sup>5</sup> Sulla distinzione tra le due categorie dogmatiche, vd. G. Fiandaca-E. Musco, *Diritto Penale, parte generale*, Zanichelli, Bologna, 2007; G. De Santis, *Gli effetti del tempo nel reato*, Giuffrè, Milano, 2006.

<sup>6</sup> Sul dolo vd. G. Fiandaca-E. Musco, cit., *Diritto Penale*.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

La Cassazione, concordando pienamente con gli argomenti del Tribunale, spiega come mancasse negli imputati la coscienza dell'illiceità della occupazione «a causa del lungo periodo di tempo, circa 20 anni, in cui il Comune, proprietario dell'immobile, aveva prestato acquiescenza alla supposta occupazione abusiva, ingenerando il convincimento negli indagati, attraverso atti positivi come il pagamento dell'utenza relativa al consumo di energia elettrica dell'immobile, della legittimità dell'occupazione, così escludendone il dolo»<sup>7</sup>.

La sentenza della Cassazione sembra avere una *ratio decidendi* nascosta, che poggia formalmente sulla rilevanza (ovvero qui assenza) del dolo e che non poteva esplicitare integralmente: il diritto di proprietà di un immobile non può essere invocato dal Comune di Pignataro inerte ed acquiescente per decenni, ma va temperato con il diritto di essere usato, anche da terzi, per fini sociali<sup>8</sup>. È qui che viene in considerazione la parte più delicata delle riflessioni che mi riprometto di svolgere sulla funzione sociale della proprietà, sancita dalla Costituzione e che le ragazze e i ragazzi di Tempo Rosso, così come quelli della Casa del Popolo di Palermo, hanno attuato nel contesto del loro territorio.

### *3. Sulla funzione sociale della proprietà. Un'analisi genealogica*

In questo paragrafo e nel successivo farò prevalentemente riferimento all'interessante analisi genealogica di Maria Rosaria Marella<sup>9</sup> sul principio della funzione sociale della proprietà e sulle sue diverse declinazioni, per capire se in qualche modo questa funzione possa essere invocata per legittimare le rivendicazioni dei beni comuni. Quindi, riprenderò il lavoro critico di Ugo Mattei ed Alessandra Quarta<sup>10</sup> su questi temi e sulla possibilità di ripensare categorie, quali la

<sup>7</sup> Cass. Pen., sez. II, 10 agosto 2018, n. 38483.

<sup>8</sup> G. Di Lello, <https://www.pressenza.com/it/2019/12/quando-la-cassazione-legittima-loccupazione/>, consultato il 10 febbraio 2020.

<sup>9</sup> M.R. Marella, *La funzione sociale oltre la proprietà*, in <http://www.euronomade.info/?p=2114>, consultato il 10 febbraio 2020.

<sup>10</sup> U. Mattei-A. Quarta, *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Aboca, 2018.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

proprietà dei beni pubblici (abbandonati), il contratto, le fondazioni, le società cooperative, le associazioni senza scopo di lucro, ed utilizzare principi generali, come la funzione sociale della proprietà e il principio di sussidiarietà, in un'ottica contro-egemonica, ecologica e generativa di utilità sociale.

La funzione sociale della proprietà è terreno ideale in cui emerge la contrapposizione tra le costituzioni democratiche post-belliche e i valori costituzionali europei, in quanto il tramonto della funzione sociale nella CEDU e nella Carta di Nizza rappresenta, secondo una certa impostazione<sup>11</sup>, il ridimensionamento della giustizia sociale proprio delle costituzioni nazionali verso derive neoliberali, votate alla centralità della proprietà privata.

Il diritto di proprietà nella Costituzione è al centro del conflitto tra il modello di stato sociale e progetti neoliberali. Da un lato, abbiamo gli artt. 9 e 43: il primo tutela il paesaggio fuori dal paradigma dominicale; il secondo vede comunità di lavoratori ed utenti titolari di imprese di interesse nazionale. Dall'altro lato, sono presenti modelli di gestione delle risorse irrimediabilmente legati alle strutture dello stato sociale del dopoguerra (art. 44) e principi come la funzione sociale della proprietà (art. 42), che sopravvivono al tramonto del *welfare state*, ove declinati in un'ottica liberale o neoliberale. Per cui, la attualità del principio in esame è questione aperta e problematica<sup>12</sup>.

Dunque, alcune disposizioni della costituzione sono ispirate da una impostazione della relazione società-Stato, in parte non più attuale, che si manifesta nell'attribuzione di diritti funzionali all'interesse sociale e nel monopolio statale delle politiche redistributive; altre, invece, sono perfettamente coerenti con la produzione giuridica contemporaneissima.

In effetti, il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali sono il portato della stratificazione del progetto costituzionale, ma hanno assunto anche una dimensione essenziale nell'attuale fase di globalizzazione del diritto. Il proliferare di carte dei diritti internazionali e sovranazionali ha allargato lo spettro dei diritti umani riconosciuti e tutelati, tanto che il «discorso sui diritti umani» è divenuto una delle colonne portanti su cui poggia l'ordine giuridico

---

<sup>11</sup> A. Somma, *Economia di razza*, Ombre Corte, Verona, 2009.

<sup>12</sup> M.R. Marella, cit., *La funzione sociale oltre la proprietà*, p. 2.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

globale<sup>13</sup>, almeno tanto quanto il modello privatistico di gestione delle risorse materiali e immateriali<sup>14</sup>. In un certo senso, quindi, la retorica dei diritti si iscrive a pieno titolo nello strumentario della *governance* neoliberale, insieme al ruolo dominante assunto dalle corti supreme nazionali e sovranazionali e alla tecnica del bilanciamento degli interessi in conflitto che ne guida le decisioni<sup>15</sup>, in quanto la proprietà privata ed individuale si consolida quale diritto fondamentale.

In quest'ottica, l'idea che la funzione sociale della proprietà possa legittimare le rivendicazioni dei beni comuni sembra in contrasto con la sua matrice storica. Tuttavia, secondo Maria Rosaria Marella, uno studio genealogico del principio può condurre a risultati inattesi, se si porta l'analisi oltre la funzione sociale alla luce del rapporto pubblico-privato, caratteristico del *welfare state* della metà del '900. Il tentativo (riuscitissimo) che propone l'Autrice è di leggere i momenti di torsione e rottura nell'evoluzione del principio, che non è non può essere lineare; di individuare i frammenti che compongono un quadro non armonico, ma contraddittorio; di ricostruire un concetto composito, alla luce delle diverse matrici culturali e delle ideologie che lo hanno nel tempo ispirato<sup>16</sup>.

Per cui, nella costituzione democratica del dopoguerra, la costituzionalizzazione della proprietà ha la finalità di mutare il contenuto intrinseco della situazione soggettiva in funzione della realizzazione di finalità superindividuali. Nello stesso tempo, però, il diritto soggettivo mantiene la sua natura di dispositivo di tutela della libertà dell'individuo.

Inoltre, l'analisi genealogica proposta da Marella mostra che la funzione sociale non è morta e che si mostra formula flessibile, utilizzabile in contesti diversi per servire disegni politici diversi: durante il fascismo, la funzione sociale assume una vocazione produttivista per

---

<sup>13</sup> M.R. Ishay, *The History of human rights. From ancient times to the globalized era*, University of California Press, Berkley, 2004, pp. 9 ss., 199 ss., 282; A. Sen, *Human rights and the limits of law*, in *Cardozo Law Review*, 2006, pp. 2913 ss.

<sup>14</sup> M.R. Marella, cit., *La funzione sociale oltre la proprietà*, p. 3.

<sup>15</sup> M. Bussani, *Il diritto dell'occidente. Geopolitica delle regole globali*, Einaudi, Torino, 2010, pp. 135 ss.

<sup>16</sup> Per questo tipo di ricostruzione-comparazione diacronica della proprietà, vd. L. Coccoli, *Idee del comune*, in M.R. Marella (ed.), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, Verona 2012, pp. 31-42.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

rispondere agli obiettivi di modernizzazione dell'economia e di industrializzazione del paese perseguiti dal regime<sup>17</sup>; negli anni '60-'70, diviene vettore di politiche perequative e redistributive dello Stato sociale; nella fase attuale, diviene lo strumento che garantisce l'efficienza dei *property rights*. Tuttavia, l'Autrice osserva che le ricostruzioni, che in una dimensione diacronica descrivono uno sviluppo lineare, sono fallaci. Ciò in quanto, se compariamo in dimensione sincronica, è possibile osservare come negli anni '70, la funzione sociale abbia svolto un'azione perequativa e promozionale di alcuni gruppi sociali tendenzialmente svantaggiati (i conduttori, ad es.) nel contesto nazionale; mentre, nel contesto comunitario, sia stata intesa come strumentale all'integrazione economica e alla tutela di alcuni attori del mercato: agricoltori, produttori, distributori (che poi verranno chiamati «professionisti», in quanto non consumatori), che non appartengono storicamente alle classi subalterne o svantaggiate, ma che sono riconosciuti meritevoli di tutela in un'ottica di efficiente funzionamento del mercato. In effetti, la complessa rete degli interessi economici e dei progetti politici in campo, soprattutto al livello transnazionale e dell'Unione europea, mostrano le tensioni e le contraddizioni che attraversano il rapporto, pur imprescindibile, fra proprietà e capitalismo, orientato su un modello per cui l'accumulazione avviene attraverso i meccanismi della rendita e dell'interesse con una vocazione marcatamente proprietaria, che, secondo Luca Nivarra, è, invece, di per sé refrattaria alla funzione sociale di cui all'art.42 Cost.<sup>18</sup>.

La funzione sociale, in effetti, oggi va collocata in un contesto in cui sono profondamente cambiati i rapporti fra Stato e mercato, fra pubblico e privato<sup>19</sup>. La sovranità statale è in crisi e la proprietà privata vive una nuova fase di ascesa. Allo Stato interventore si è pian piano avvicinato lo Stato regolatore, lo Stato proponente e contraente. La

---

<sup>17</sup> A. Somma, cit., *Economia di razza*.

<sup>18</sup> L. Nivarra, *La funzione sociale delle proprietà: dalla strategia alla tattica*, in *Rivista Critica del diritto privato*, 2014, pp. 503-530.

<sup>19</sup> Alcune interessanti riflessioni sono offerte da vari Autori in D. Bollier-S. Hekfrich (ed.), *The wealth of the commons. A word beyond market and state*, Levellers Press, Amherst, 2012.



*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

geopolitica delle regole globali<sup>20</sup> (World Bank, Wto, ecc.) è orientata verso l'espansione della proprietà, soprattutto della proprietà intellettuale, allargata e stirata fino a ricomprendere aree (oggetti, beni materiali e immateriali) prima di oggi considerate *public domain* e non oggetti di diritti di esclusiva (i geni umani, piante, ecc.)<sup>21</sup>.

D'altra parte, il discorso sui diritti umani fondamentali e l'esaltazione della libertà e della dignità dell'uomo, attraverso l'autodeterminazione e l'esercizio del diritto alla proprietà privata nelle sue varie forme, si trova in tensione dialettica con la funzione sociale e con il progetto (di trasformazione) dei beni comuni, che si nutre invece di istanze fortemente anti-proprietarie<sup>22</sup>.

Tuttavia, evidenziando un'altra torsione, va osservato che l'esplosione della proprietà, da una parte, e il declino della sovranità degli Stati nazionali, dall'altra, ha sollecitato l'azione di comunità piccole e grandi, localizzate e diffuse, nella lotta contro lo spossessamento del comune. Ed infatti, la gestione comune appare una risposta all'insoddisfazione per la tutela e la gestione dei beni<sup>23</sup>, normalmente lasciate alla pubblica amministrazione e dalle quali sono escluse le comunità. Dall'altro lato, essa è forse anche una reazione alla eccessiva fiducia nell'efficienza del mercato e soprattutto dell'equità delle soluzioni perseguite attraverso tale strada. La crisi economica ha accentuato le criticità, poiché sono diminuiti i fondi pubblici a disposizione e la gestione economica dei beni, in molti casi, non è più remunerativa<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> M. Bussani, *Il diritto dell'occidente. Geopolitica delle regole globali*, Einaudi, Torino, 2010.

<sup>21</sup> U. Mattei-L. Nader, *Il saccheggio*, Bruno Mondadori, Milano, 2010.

<sup>22</sup> M.R. Marella, cit., *La funzione sociale oltre la proprietà*, p. 6.

<sup>23</sup> In particolare, sul tema della tutela, cfr. A. Di Porto, *Res in usu pubblico e 'beni comuni'. Il nodo della tutela*, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>24</sup> Sugli effetti della crisi finanziaria sulla gestione ed amministrazione dei beni pubblici, vd. G. Cerrina Feroni, (voce) *Cartolarizzazioni dei beni pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 3, Giuffrè, Milano, 2010, pp.146-166; V. Caputi Jambrenghi, *I beni pubblici tra crisi finanziaria e risorse di gestione*, in M. Pennasilico (ed.), *Scritti in onore di Lelio Barbiera*, Napoli, 2012, pp. 265-76; G. Fidone, *Beni comuni e comunità: verso la definizione del modello*, on line su <http://www.labsus.org/2017/08/beni-comuni-e-comunita-verso-al-definizione-del-modello/>, consultato il 17 febbraio 2020.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

In termini giuridici, una nuova contrapposizione si profila: quella fra il diritto di escludere- del proprietario - e il diritto - degli altri, i non proprietari - a non essere esclusi. Quale è il fondamento normativo di una tale pretesa? Oggi il principio della funzione sociale può soccorrere conferendo legittimità alle violazioni «socialmente virtuose» del diritto di proprietà? Può essere invocato di fronte a quei casi, in cui spazi di proprietà pubblica o privata, lasciati in stato di abbandono, sono riattivati e restituiti al quartiere, alla città ed a più ampie collettività, con progetti culturali o sociali, che producono forme di «welfare dal basso»<sup>25</sup>, soddisfano diritti fondamentali (come il diritto all'abitare o all'integrazione sociale)?

Il tema è se la funzione sociale della proprietà possa tutelare i non proprietari, che esercitano il diritto di non essere esclusi dalla proprietà, quindi, di accedere ad alcune delle facoltà del proprietario, rivendicando un interesse comune sul bene, anche attraverso forme di disubbidienza, di violazioni intenzionali motivate da obiettivi politici o sociali<sup>26</sup>. Ciò è avvenuto negli Stati Uniti, durante i movimenti di *Occupy wall street* e non solo; durante i movimenti per i diritti civili; in Italia dopo la Prima guerra mondiale, durante le lotte contadine per la proprietà fondiaria; in Brasile con le battaglie dei *sem terra*.

Secondo Quarta e Mattei, in particolare, la diffusione delle occupazioni di stabili abbandonati e la conseguente nuova funzione sociale acquisita con l'occupazione, devono essere interpretate alla luce del soddisfacimento di bisogni legittimi e di diritti costituzionalmente garantiti, che realizzano attraverso una «esecuzione collettiva diretta», seppure «formalmente illegittima»<sup>27</sup>. Occorre ricordare che il caso palermitano, da cui sono partita riguarda un bene pubblico e, quindi, in quest'ottica continuerà l'analisi.

---

<sup>25</sup> M.R. Marella, *Pratiche del comune. Per una nuova idea di cittadinanza*, in *Lettera internazionale*, 2013, p. 25; P. Cacciari, *La società dei beni comuni*, Ediesse, Roma, 2010; S. Belardinelli (ed.), *Welfare Community e sussidiarietà*, Egea, Milano, 2005; G. Berti, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2004, pp. 171 ss.

<sup>26</sup> L. Fox O'Mahony-N.A. Cobb, *Taxonomy of squatting: Unlawful occupation in a new legal order*, in *Modern Law Review*, 2008, pp. 867 ss.

<sup>27</sup> U. Mattei-A. Quarta, cit., *Punto di svolta*, p. 79.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

4. *Beni comuni, accesso, inclusione e sussidiarietà*

I beni comuni, necessari per la vita o funzionali alla soddisfazione di interessi e bisogni primari dell'individuo, nella misura in cui realizzano diritti fondamentali delle persone e garantiscono forme di autodeterminazione in termini di espressione di identità culturale o di forme di vivere sociale, si caratterizzano per la non esclusione dall'uso generale e per la non assoggettabilità ad un prezzo, quale corrispettivo del loro utilizzo. Queste caratteristiche dovrebbero essere sufficienti ad escludere i beni pubblici dalle logiche del mercato, attraverso forme di privatizzazione o di gestione privata. Tali beni sono, inoltre, fortemente collegati ad una *comunità* di riferimento, che si crea intorno ad essi e che, in funzione dell'uso condiviso, tende a rafforzarsi attraverso il senso di partecipazione e di solidarietà<sup>28</sup>.

In dottrina, sono state offerte diverse definizioni di bene e sono state catalogate diverse *species* di beni che farebbero parte dell'ampio *genus*, bene comune. In queste brevi riflessioni, molto legate al caso concreto da cui sono partita, non ritengo utile approfondire questo dibattito, anche per ragioni di spazio.

Di recente, con l'iniziativa di legge popolare, è stato richiesto dai cittadini (Comitato Rodotà per i beni comuni) il riconoscimento legislativo della nuova categoria, nell'ambito dell'auspicata riforma della disciplina dei beni pubblici, di cui al capo II del titolo I del libro

---

<sup>28</sup> Gli strumenti ed i percorsi nella prassi sono stati i più vari, per una panoramica complessiva, si rinvia ad AA. VV., *Dalla società civile al capitale sociale. Reti associative e strategie di prossimità*, Franco Angeli, Roma, 2006; G. Allegretti-M.E. Frascaroli (eds.), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Firenze University Press, Firenze, 2006; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2001; Id., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, pp. 151-166. Per la letteratura straniera, per tutti, si rinvia ai più datati, ma attualissimi, J. Bohman, *Public deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*, MIT Press, Cambridge, 1996; J. Bohman- W. Rehg, *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, MIT, Cambridge, Press, 1997.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

III del codice civile, secondo lo schema del disegno di legge delega elaborato nel 2012 dalla c.d. Commissione Rodotà<sup>29</sup>.

Nelle more, però, in assenza di una legislazione sistematica ed organica, al livello di formante legislativo, alcune Regioni hanno fatto ricorso al concetto di bene comune in interventi normativi in tema di governo del territorio, consumo del suolo e delle acque. Al livello di formante giudiziale, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno definito «comuni» alcuni beni demaniali, quali le Valli da Pesca venete, in quanto funzionali alla realizzazione di diritti fondamentali delle collettività di riferimento<sup>30</sup>.

In particolare, le Sezioni Unite hanno statuito che «il richiamo all'art. 42 Cost., (...) pone l'esigenza di rivisitare in via interpretativa il sistema normativo vigente, con particolare riferimento ai dati costituzionali, al fine della individuazione dei criteri indispensabili per attribuire natura "non privata" ad un bene immobile. La disciplina positiva dei beni pubblici, peraltro, risiede ancora, almeno nelle sue linee fondamentali, nel codice civile (artt. 822-831), il quale, com'è noto, con una classificazione non del tutto soddisfacente, divide i beni pubblici, ossia i beni "appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici", in tre categorie: beni demaniali, beni patrimoniali indispensabili e beni patrimoniali disponibili. (...) Oggi però, non è più possibile limitarsi, in tema di individuazione dei beni pubblici o

---

<sup>29</sup> Come sopra accennato, il manifesto e la ricostruzione teorico-dogmatica del progetto di riforma sono contenuti in U. Mattei- E. Reviglio-S. Rodotà, *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2007. Il dibattito risvegliato da questa proposta ha visto contributi di molti autori, tra i quali, per tutti, si vedano A. Lucarelli, *Introduzione: verso una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2007, pp. 3 ss.; Id., *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Quale Stato*, 2007, pp. 87 ss.; G. Dalisa, *Beni comuni versus beni pubblici*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2007, pp. 23 ss.; E. Reviglio, *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Politica del diritto*, 2008, pp. 531-536; M.R. Marella, *Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 2011, pp. 103 ss.; U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma, 2011; A. Lucarelli (ed.), *Beni comuni. Dalla teoria all'azione politica*, ESI, Napoli, 2011; C. Salvi, *Beni comuni e proprietà privata*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2013, pp. 209 ss.; L. Nivarra, *I beni comuni uni e trini ed il capitalismo proprietario*, in [www.juscivile.it](http://www.juscivile.it), 2013, pp. 599 ss.; A. Vesto, *I beni. Dall'appartenenza egoistica alla fruizione solidale*, Giappichelli, Torino, 2014.

<sup>30</sup> Cfr. Cass. Civ. SS.UU., 16 febbraio 2011, n. 3813.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

demaniali, all'esame della sola normativa codicistica del '42, risultando indispensabile integrare la stessa con le varie fonti dell'ordinamento e specificamente con le (successive) norme costituzionali. La Costituzione, com'è noto, non contiene un'espressa definizione dei beni pubblici, né una loro classificazione, ma si limita a stabilire alcuni richiami che sono, comunque, assai importanti per la definizione del sistema positivo».

Le norme costituzionali, menzionate dalla Corte nello svolgimento dell'iter logico argomentativo sono gli artt. 2, 9 e 42 Cost., richiamano «il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del “paesaggio”, con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della “proprietà” dello Stato, ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività».

Secondo le SS.UU., «da tale quadro normativo-costituzionale, e fermo restando il dato “essenziale” della centralità della persona (e dei relativi interessi), da rendere effettiva, oltre che con il riconoscimento di diritti inviolabili, anche mediante “adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”, emerge l'esigenza interpretativa di guardare al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica».

Ciò implica che «più che allo Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato-collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi; in tal modo disquisire in termine di sola dicotomia beni pubblici (o demaniali)–privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati. Ne deriva quindi che, là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi, al di fuori dell'ormai datata prospettiva del *dominium* romanistico e della proprietà codicistica, "comune" vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini».

Dunque, la demanialità pura e semplice non appare esaustiva «per individuare beni che, per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo o, indipendentemente dal titolo di proprietà pubblico o privato, risultano funzionali ad interessi della stessa collettività. In tal modo, risultando la collettività costituita da persone fisiche, l'aspetto dominicale della tipologia del bene in questione cede il passo alla realizzazione di interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento dell'umana personalità».

In definitiva, le valli da pesca configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una «concezione di bene pubblico, inteso in senso non solo di oggetto di diritto reale spettante allo Stato, ma quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali»<sup>31</sup>.

Il Consiglio di Stato, da parte sua, in un caso riguardante una concessione regionale ad un'impresa produttrice di acque minerali e, dunque, il diritto di sfruttare una fonte riferibile ad una comunità territorialmente ben definita, ha affermato che lo sfruttamento privato del bene comune è causa dell'impoverimento della comunità in questione<sup>32</sup>.

Su tale base, la privazione potrebbe essere giustificata solo quando vi sia un'adeguata remunerazione per la collettività di

<sup>31</sup> Le parti virgolettate riprendono Cass. Civ. SS.UU., 16 febbraio 2011, n. 3813.

<sup>32</sup> Cons. Stato, sez. V, 4 agosto 2011, n. 4679, commentata, tra gli altri, da G. Fidone, *Il caso della sorgente Boschetto: la rilevanza per i beni comuni*, on line su <https://www.labsus.org/2018/06/sentenza-del-consiglio-di-stato-4-agosto-2011-n-4679/>, secondo il quale «il principio che lo sfruttamento privato della risorsa determina un impoverimento della comunità alla quale la risorsa è sottratta. La comunità di riferimento del bene è dunque distinta dalla generalità indistinta delle persone. Ciò apre la strada al riconoscimento al membro della comunità (impoverito dalla sottrazione del bene) di una posizione giuridica differenziata rispetto a quello del *quisque de populo* (indifferente rispetto alla medesima sottrazione)».

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

riferimento, che compensi l'impoverimento sofferto per la cessione (totale o parziale) al privato dell'utilizzo della risorsa. Tale remunerazione può consistere, ad esempio, in una positiva ricaduta degli investimenti privati o nella creazione di posti di lavoro per la comunità impoverita». Diventa cruciale, dunque, «stabilire quali forme di partecipazione, in un procedimento volto a dare in concessione a privati un bene comune, debbano essere garantite alla comunità di riferimento» ovvero sia determinare se «il pubblico decisore, titolare in astratto del potere di dare in concessione il bene a privati, possa o meno esercitare tale potere senza il consenso della comunità che subirebbe il pregiudizio derivante dalla privazione dell'utilizzo del bene»<sup>33</sup>.

Guardando alle prassi amministrative locali, alcune Regioni ed alcuni Comuni si sono dotati - anche grazie al lavoro scientifico e performativo di una parte della dottrina (il riferimento è al Gruppo di Gregorio Arena e del laboratorio per la sussidiarietà LABSUS) - di Regolamenti per la cura e la gestione dei beni comuni, attraverso forme di amministrazione condivisa con i cittadini.

In questo quadro, anche a causa della crisi economica strutturale, dell'emergenza abitativa e dei tagli alle politiche di *welfare*, sono aumentati casi di occupazioni illegittime di beni pubblici o privati, rivendicati come comuni, da parte di gruppi di cittadini (si pensi al caso del Teatro Valle a Roma, di alcuni palazzi nei vari centri storici delle città, di Valle Fiorita<sup>34</sup>, nel quartiere di Prima Valle a Roma, ecc.). In questi casi, la funzione sociale della proprietà emerge in maniera più immediata, nel senso che questi beni pubblici o privati, se guardiamo al loro proprietario, sono stati occupati per soddisfare bisogni, attuare diritti di comunità di persone.

Una parte della dottrina, infatti, ritiene che la distinzione tra proprietà pubblica e privata debba fondarsi, a prescindere dal soggetto proprietario, su un criterio oggettivo-funzionale, in considerazione della destinazione del bene, ovvero dell'interesse (pubblico o privato) che esso è preposto a realizzare. Tale criterio è certamente alternativo

---

<sup>33</sup> G. Fidone, cit., *Il caso della sorgente Boschetto: la rilevanza per i beni comuni*.

<sup>34</sup> Sul caso vd. Corte EDU, 13 dicembre 2018, ric. 67944/13, su [www.hudoc.echr.coe.int](http://www.hudoc.echr.coe.int); L. Caianiello, *Casa di Cura Valle Fiorita: un'occupazione illegittima?*, on line su <http://labsus.org/2019/11/il-caso-della-casa-di-curaa-valle-fiorita-unoccupazione-illegittima/>, consultato il 25 febbraio 2020.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

rispetto a quello soggettivo, tipico e fondante della disciplina dei beni pubblici prevista nel codice civile, basato sulla titolarità della proprietà in capo alla pubblica amministrazione. Il dibattito dottrinale ha visto autorevoli autori (Giannini, Cerulli Irelli, Cassese) classificare i beni secondo un criterio oggettivo, soggettivo o misto<sup>35</sup>.

I teorici dei beni comuni prediligono il criterio oggettivo-funzionale della destinazione del bene, relegando in una posizione recessiva l'aspetto dell'appartenenza del bene, in modo da potere accostare alle categorie tradizionali dei beni di interesse pubblico (beni pubblici) e dei beni di interesse privato (beni privati) quella dei beni di interesse comune (beni comuni), atti a realizzare l'interesse di una comunità (ovvero di ciascuno dei suoi membri) e non quello pubblico generale ovvero quello individuale<sup>36</sup>.

La categoria dei beni comuni è, così, individuata in ragione della funzione di tali beni e in alternativa rispetto alla destinazione pubblica tradizionalmente intesa. Per essere più chiari, appare semplice distinguere la destinazione pubblica di un bene quando questo è, per esempio, sede di un ufficio pubblico, mentre più difficile è distinguere tra destinazione pubblica e destinazione comune per i beni aperti all'uso generale.

Con riferimento all'uso, occorre distinguere l'uso comune di un bene da parte di una determinata comunità o gruppo circoscritto di cittadini dall'uso pubblico che spetta a tutti i cittadini indistintamente, ricordando che, i beni comuni, secondo la definizione utilizzata, per i membri della comunità sono essenziali per la vita, afferiscono a diritti fondamentali delle persone, alle loro radici culturali o alla loro identità.

---

<sup>35</sup> Il dibattito in dottrina è vasto e radicato nel tempo, per tutti, si vedano V. Cerulli Irelli, (voce) *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1987; M. Renna, (voce) *Beni pubblici*, in S. Cassese (ed.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Giuffrè, Milano, 26; A.M. Sandulli, (voce) *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, V, Giuffrè, Milano, 1959. Tra le monografie cfr. V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e beni collettivi*, Cedam, Padova, 1983; S. Cassese, *I beni pubblici, circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969; M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma, 1963.

<sup>36</sup> Più di recente, vd. anche G. della Cananea, *I beni*, in S. Cassese (ed.), *Istituzioni di diritto amministrativo*, 2015, Giuffrè, Milano, pp. 253-282; V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, in A. Romano et al. (ed.), *Diritto amministrativo*, 1993, Monduzzi, Bologna, pp. 179-249; M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 2004; M. D'Alberty, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 131-162



*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

La natura di bene comune non esclude che detto bene possa anche avere un'utilità per soggetti diversi dai membri della comunità di riferimento: per la collettività indistinta, potendo trattarsi anche di un bene a destinazione pubblica; ovvero per un privato, quale può essere il proprietario.

Lo schema è noto al mondo di *common law*, nei rapporti tra privati, basti ricordare l'esperienza feudale del regime dei «campi aperti», terre non recintate e il sistema di rotazione dei raccolti, che consentiva alle famiglie più povere e disagiate di raccogliere i prodotti della terra dopo il raccolto vero e proprio; ma anche la prassi per cui i *lords*, seppure non remuneravano il lavoro dei coloni, lasciavano alcune terre agli abitanti del villaggio – terre in comune – destinate al pascolo ed alla raccolta della legna<sup>37</sup>.

Con la stessa filosofia, occorre ricordare la Carta della Foresta del 1215, che regolamentava l'uso collettivo della foresta, sancito anche nella *Magna Charta* dello stesso anno, per cui «ciascun uomo libero» godeva del diritto di accesso alla foresta, nonostante la terra potesse essere di proprietà di uno dei *tenants* (baroni o preti). Si configurava, infatti, una forma di tutela giuridica dei membri della collettività all'accesso e all'uso dei beni comuni. Questa prassi, costituzionalizzata con la *Magna Charta* e con la Carta della Foresta, venne però abrogata con l'avvento dei Tudor e la scelta politica di recintare i terreni, consolidando il sistema incentrato sulla proprietà privata.

Facendo un volo pindarico ed uno sforzo di comparazione diacronica, un altro concetto giuridicamente rilevante è quello di «accesso alla natura»<sup>38</sup>, conosciuto sia nell'esperienza inglese<sup>39</sup> che in quella di area scandinava<sup>40</sup>.

In particolare, il *Countryside and Rights of Ways Act* del 2000, è stato emanato dal Parlamento di Westminster. In seguito a lunghe lotte politiche, iniziate a metà del XIX secolo, quando la *Commons Preservation Society* organizzò un movimento che rivendicava il diritto

---

<sup>37</sup> W.N. Parker-L. Jones (ed.), *European peasants and their markets. Essays in agrarian economic history*, Princeton University Press, 1975.

<sup>38</sup> F. Valguarnera, *Accesso alla natura tra ideologia e diritto*, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>39</sup> J.L. Anderson, *Britain's right to roam: redefining the landowner's bundle of sticks*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 2007, p. 375.

<sup>40</sup> Mattei U.-Quarta A., cit., *Punto di svolta*, pp. 76-77.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

dei cittadini di passeggiare liberamente nella natura. Ciò portò, in una prima fase alla istituzione di parchi nazionali, con il *National Parks and Access to the Countryside Act* del 1949 e, successivamente, anche a causa della persistenza delle istanze del movimento, ad ulteriori importanti traguardi<sup>41</sup>. Negli anni '90 del secolo scorso, il movimento «*The Land is Ours*» promosse l'occupazione di aree private rurali, rivendicando il diritto di vagare nella natura, anche rispetto a beni di proprietà privata. Il tema fu fatto proprio dal Partito Laburista e dal governo Blair, per cui nel 2000 fu emanato il *Countryside and right of way Act*. Il diritto di vagare nella natura, dunque, è riconosciuto agli escursionisti solo a piedi ed a scopo ricreativo. Le «terre aperte», interessate dal provvedimento, sono individuate in specifiche mappe elaborate dai Comuni ed il proprietario può negare l'accesso per un massimo di ventotto giorni all'anno. Nonostante il dibattito durante i lavori preparatori e le istanze dei proprietari terrieri, non è stato riconosciuto ai proprietari alcun diritto al risarcimento del danno per la compressione del loro diritto di proprietà, per l'eventuale svalutazione derivante al terreno per l'accesso del pubblico, né per i costi di assicurazione per danni provocati dagli escursionisti<sup>42</sup>.

In Svezia il diritto di accedere a terre private per passeggiare, accamparsi, fare pic-nic o raccogliere frutti nella natura, purché i visitatori non arrechino danni, è di origine consuetudinaria, deriva dall'*Allemansrätt* ovvero dal «Diritto di tutti gli uomini», ma è stato riconosciuto dalla Costituzione svedese del 1994 come diritto fondamentale. È vietato, invece, l'accesso a terre coltivate o alle aree vicine alle abitazioni ed agli edifici privati.

Ed ancora, l'esperienza del *community land trust*, comune ad alcune città europee e statunitensi, ha consentito il recupero di beni in stato di abbandono o degrado, attraverso il trasferimento ad alcune comunità di diritti di proprietà su aree estese ed agli individui di diritti esclusivi su alcune particelle, al fine di riqualificarle. L'amministrazione del *trust* è affidata a soggetti fiduciari, nominati con varie possibili modalità, in genere da parte di un'assemblea della comunità. Dunque,

---

<sup>41</sup> Per una breve analisi dell'evoluzione storica della disciplina in materia di parchi in Italia, vd. M. Ceruti, *Parchi naturali e regime delle acque*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 2008, pp. 630-635.

<sup>42</sup> Mattei U.-Quarta A., cit., *Punto di svolta*, p. 77.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

la comunità fruisce del bene e gli individui vantano diritti di uso esclusivo, con alcune limitazioni rispetto alla possibilità di disporne, ma che coesistono con l'uso comune<sup>43</sup>.

Nell'esperienza giuridica italiana, occorre ricordare la Legge n. 440/1978, che ha previsto il diritto di giovani agricoltori, organizzati in cooperative, di presentare domanda agli enti locali competenti per coltivare particelle di terra identificate come non occupate.

Per quanto più ci riguarda, i casi di edifici abbandonati dalla PA, come quello del Macello di Pignataro e della Casa del Popolo di Palermo, fanno emergere un rinnovato ruolo delle comunità che si creano intorno a questi beni, particolarmente rilevante in un'epoca di crisi dei c.d. corpi intermedi (partiti politici, istituzioni sociali e religiose, ecc.). Diventa, però, necessario individuare sistemi decisionali condivisi, ispirati alla rappresentanza ma anche a forme di democrazia deliberativa e partecipativa<sup>44</sup>, nonché a forme di controllo da parte della PA, che deve creare le condizioni per una efficace cooperazione nell'ambito delle comunità e, nello stesso tempo, intervenire ove la comunità non operi a salvaguardia del bene e della sua utile destinazione.

Dunque, oltre al principio della funzione sociale della proprietà, può essere invocato il principio di sussidiarietà c.d. orizzontale<sup>45</sup>, di cui

---

<sup>43</sup> A. Vercellone, *Urban commons e modelli di governo. Il community land trust*, in A. Quarta-M. Spanò (eds.), *Beni comuni 2.0. Controegemonia e nuove istituzioni*, Mimesis, Milano, 2016.

<sup>44</sup> Mattei U.-Quarta A., cit., *Punto di svolta*, p. 86. Sul tema, vd. A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, 2008, pp. 84-101; M. Magatti, *Il potere istituente della società civile*, Roma-Bari, 2005; L. Mortari, *Educare alla cittadinanza partecipata*, Mondadori, Milano, 2008; M. Paci (ed.), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna 2008; L. Pesenti, *Politiche sociali e sussidiarietà*, Edizioni lavoro, 2008; AA.VV., *L'emersione giuridica della società civile tra pubblico e privato*, on line su [http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it/IT/Rubriche/Amministrazioni\\_Pubbliche/Note\\_e\\_Commenti/Documento/de\\_carli](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it/IT/Rubriche/Amministrazioni_Pubbliche/Note_e_Commenti/Documento/de_carli).

<sup>45</sup> Sul principio di sussidiarietà orizzontale la letteratura è consistente, per tutti, si vedano T.E. Frosini, *Profili costituzionali della sussidiarietà orizzontale*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2000, pp. 15 ss.; G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, pp. 23 ss.; P. Ridola *Forma di Stato e principio di sussidiarietà*, in Associazione italiana Costituzionalisti (ed.), *La riforma costituzionale* (atti del convegno 6-7 novembre 1998), Cedam, Padova, 1999, pp. 177 ss.; A. Rinella-

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

all'art. 118, comma 4 Cost. La scelta del verbo “favoriscono” comporta un “obbligo di azione positiva” per lo Stato, che deve creare le condizioni idonee affinché i cittadini assumano l'esercizio delle attività di interesse generale<sup>46</sup>.

Rilevano Mattei e Quarta che all'interno della tradizione giuridica occidentale, invece, i giuristi raramente o mai hanno formulato teorie finalizzate a costruire «strutture generative della proprietà, basate sulla regolazione del potere di esclusione e la creazione di diritti» volti alla condivisione delle risorse. Tuttavia, come dimostrano i numerosi casi verificatisi negli ultimi anni, la vita del diritto generata dal basso corre più veloce delle teorie della dottrina e l'accesso è diventato pratica<sup>47</sup>. Il lavoro dei giuristi, dunque, è di individuare principi istituiti che possano essere utilizzati in maniera contro-egemonica, capace di giustificare e inquadrare dogmaticamente questi fenomeni, di garantirne una disciplina e dargli cittadinanza nel mondo del diritto e della legalità, piuttosto che marginalizzarli e renderli illegali.

In proposito, è stato osservato<sup>48</sup>, che il principio di sussidiarietà orizzontale può trovare attuazione, in concreto, rispetto ai beni

---

L. Coen-R. Scarciglia (eds.), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999; F. Pizzetti, *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in *Non Profit*, 2001, pp. 267 ss.; C. Panzera, *Il doppio volto della sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 849 ss.; M. Musella- M. Santoro (eds.), *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli, Torino, 2012; F. Gentile, *Cosa si intende per sussidiarietà*, in *Non Profit*, 1999, pp. 642 ss; F. Gentile, *Il principio di sussidiarietà e la pedagogia del diritto naturale*, in *Le Società*, 1999, pp. 758 ss; F. Lucarelli-L. Paura, *Diritto privato e diritto pubblico tra solidarietà e sussidiarietà. Il vento non sa leggere*, Edizioni scientifiche italiane, 2008; C. Magnani (ed.), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Giappichelli, Torino, 2007.

<sup>46</sup> G. Arena, *Sussidiarietà e solidarietà*, in *Impresa sociale*, 2005, pp. 14 ss.; G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006; A.M. Balestrieri, *Sussidiarietà, territorio, cooperazione tra mano pubblica e soggetti privati. Spunti per un inquadramento giuridico*, in *Dir. amm.*, 1998, pp. 615 ss.; P. De Carli, *Rilievo di diritto positivo del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Non Profit*, 2001, pp. 333 ss.

<sup>47</sup> P. Donati-R. Solci, *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011; C. Donolo, *Il sogno del buon governo*, Anabasi, Milano, 1992; C. Donolo, *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Franco Angeli, 2003; Id. (ed.), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, 2005; Id., *Sostenere lo sviluppo*, Mondadori, 2007.

<sup>48</sup> G. Fidone, *Proprietà pubblica e beni comuni*, ETS, 2017.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

pubblici<sup>49</sup>, attraverso il coinvolgimento di soggetti privati *non profit*, che agiscono in genere in forma associativa, cooperativa, di fondazione o simili<sup>50</sup>. Questi soggetti del c.d. *terzo settore* sono istituzioni, che si collocano tra lo Stato e il mercato, ma non sono riconducibili né all'uno né all'altro<sup>51</sup>. È stato suggerito, da più parti, (Fidone, Mattei e Quarta) che l'utilizzo dei modelli organizzativi del *non profit* per la gestione dei beni comuni da parte delle comunità di riferimento non esclude che la gestione possa essere orientata economicamente, con redistribuzione degli utili nella remunerazione dei lavoratori (ad esempio, secondo il modello della c.d. *impresa sociale*)<sup>52</sup>. È possibile anche ipotizzare forme di finanziamento diffuso (*crowdfunding*) o di finanziatori terzi, così come avvenuto anche nel caso studio da cui sono partita. L'analisi storica, in questo senso, porterà un ulteriore contributo e qualche spunto di riflessione.

---

<sup>49</sup> N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>50</sup> G. Fiorentini, *Impresa sociale e sussidiarietà. Dalle fondazioni alle S.p.a., management e casi*, Franco Angeli, 2006; S. Gatti, *Fondazioni ex bancarie: protagoniste di una nuova sussidiarietà*, in *Giustizia civile*, 2004, pag. 511 – 518; I. Colozzi, *L'applicazione del principio di sussidiarietà*, in *Impresa sociale*, 2001, pp. 44 ss.; G. Ricoveri, *Beni comuni fra tradizione e futuro*, Emi Editore, Bologna, 2005.

<sup>51</sup> G. Resta, *Le persone, i soggetti, le formazioni sociali: note a margine del pensiero di Stefano Rodotà*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, Spring-Summer 2019.

<sup>52</sup> In tema di impresa sociale e cd. terzo settore, vd. A. Bonomi, *Sussidiarietà, sviluppo e corpi intermedi della società*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); C. Borzaga-A. Ianes, *L'economia della solidarietà. Storia e prospettive della cooperazione sociale*, Donzelli, Roma, 2006; C. Borzaga-F. Zandonai, *L'impresa sociale in Italia. Economia e istituzioni dei beni comuni*, Donzelli, Roma, 2009; P. Chatterjee, *Oltre la cittadinanza. La politica dei governati*, Meltemi editore, Roma, 2006; A. Fici, *Impresa sociale* (voce), in *Digesto delle discipline privatistiche*, sez. civ., aggiornamento, pp. 663-668; E. Emmanuele, *Il non profit strumento di sviluppo economico e sociale*, Luiss Edizioni, Roma, 2001; Id., *Il terzo pilastro. Il non profit motore del nuovo welfare*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008; G. Fiorentini, *Evoluzione dei rapporti tra impresa sociale e impresa for profit*, in *Impresa sociale*, 2006, pp. 275 ss; B.R. Gelli (ed.), *Le nuove forme della partecipazione: un approccio interdisciplinare*, Carocci, Roma, 2007.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

*5. La storia dell'Istituto palermitano, la sua funzione sociale, la sussidiarietà e la cooperazione pubblico-privato nel XIX secolo*

A Palermo, come accennato all'inizio, negli spazi che un tempo ospitarono la Scuola per i sordomuti, una comunità intergenerazionale di volontari ha, nella breve ma intensa esperienza della Casa del Popolo, offerto servizi gratuiti, dando nuovamente vita e valore d'uso a un edificio chiuso e abbandonato da anni, in sintonia con le finalità d'integrazione sociale caratterizzanti la storia dell'edificio.

Ed infatti, nel marzo del 1832 Ignazio Migliaccio, Principe di Malvagna nonché Presidente della Commissione della Pubblica Istruzione ed Educazione<sup>53</sup>, si compiace dei risultati ottenuti dagli allievi sordomuti della scuola privata che Ignazio Dixitdominus aveva fondato a Palermo pochi anni prima, dimostrando che mediante l'istruzione gli allievi potessero essere resi parte della «civile società e fatti partecipi a quella reciproca comunione d'idee e di diritti per li quali la ragione e lo spirito li coltiva e va sempre migliorando l'esistenza umana»<sup>54</sup>.

L'alto tasso di sordomuti in Sicilia in quel periodo è percepito come una piaga sociale, che affligge soprattutto i ceti più poveri e, in particolare, alcuni giovani destinati a vivere in condizioni disumane, tanto che nel 1833 il Re Ferdinando II acconsente ad assegnare una rendita annua da prelevarsi, in parte, dalle risorse del Comune di Palermo e, in parte, dalle Valli (l'antica suddivisione territoriale e amministrativa della Sicilia: Val di Noto, Val Demone e Val di Mazara), per la realizzazione dello stabile che ospiterà l'Istituto per i sordomuti<sup>55</sup>.

Il 22 giugno del 1835 Ferdinando II autorizza l'acquisto della casa degli eredi del Conte Gagliano, situata tra le antiche due porte della

---

<sup>53</sup> G.E. Di Blasi, *Storia cronologica dei vicerè, luogotenenti e presidenti del Regno di Sicilia*, Oretea, Palermo, 1842, p. 17.

<sup>54</sup> Cfr. citazione di R. Carriera, *Genesi di un bene comune: la vicenda dell'Istituto Statale dei Sordomuti di Palermo*, in <https://www.pressenza.com/it/2019/12/genesi-di-un-bene-comune-la-vicenda-dellistituto-statale-dei-sordomuti-di-palermo/>, consultato il 25 febbraio 2020.

<sup>55</sup> P. Randazzo, *Necrologio di Ignazio Dixit Dominus*, in *Giornale di scienze lettere arti per la Sicilia*, 1837, pp. 170-174; A. Linares, *Biografie e ritratti d'illustri siciliani morti nel colera del 1837*, Alleva, Palermo, 1838, pp. 217-218; AA.VV., *Effemeridi scientifiche e letterarie per la Sicilia*, Reale Stamperia, 1839, pp. 724-728.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

Città dette di S. Giorgio e Maqueda, con denaro da prelevarsi dai risparmi del fondo comune delle Valli<sup>56</sup>.

Nel complesso, si ipotizza una spesa pubblica tesa al mantenimento gratuito di 50 allieve e allievi, provenienti da tutti i paesi dell'Isola, preferendo sempre i più poveri; mentre le spese per gli ulteriori ricoverati verranno in parte sostenute dai rispettivi Comuni. Le allieve e gli allievi vengono istruiti «secondo la rispettiva abilità di ciascuno nel leggere e scrivere correttamente e con buon carattere, nell'aritmetica, nel disegno, nei lavori manuali e nelle arti meccaniche, onde professare un mestiere in società»<sup>57</sup>.

La creazione dell'Istituto dei ciechi di Palermo, che avrà sede nello stesso Palazzo di Via Cavour 6/A, si realizza come impresa filantropica voluta da alcune personalità della città e, in particolare, della borghesia cittadina, che vede tra i donatori la famiglia Florio, la quale mette a disposizione la Villa del Pegno, e Donna Francesca Salamone, con l'intero patrimonio suo e della sorella Anna, cieca. Quest'ultima donazione viene condizionata alla fondazione di un istituto femminile riservato alle cieche povere «non interdetto alle cieche di altra patria», con annessi educando ed ospizio. Si tratta dei medesimi presupposti dei Florio – che però individuano tra i beneficiari sia donne che uomini colpiti da cecità – per cui nel 1898 si ritiene di costituire un unico Ente morale a nome delle due donazioni.

Questa, a grandi linee, la storia dello stabile di via Cavour 6/A: un'impresa realizzata mediante risorse pubbliche (dell'amministrazione della città di Palermo e delle Valli) e private (donazioni di ricche famiglie della borghesia e della nobiltà locale), un'iniziativa sociale tesa a migliorare le condizioni di soggetti svantaggiati.

L'analisi storica, seppure per «brevi cenni», dimostra che l'ex Istituto dei sordomuti – inteso come unità immobiliare e come eredità immateriale – è un bene comune, che le generazioni passate hanno consegnato nelle mani della collettività per conservarlo nella sua portata valoriale, materiale e storica a beneficio delle generazioni future, mantenendo i segni della mutua solidarietà e dell'integrazione sociale dei più svantaggiati.

<sup>56</sup> N.R. Celano, *Istituto di sordomuti di Palermo*, Vena, Palermo, 1934, pp. 53-55.

<sup>57</sup> M.T. Falzone, *Da questo vi riconosceranno: Chiesa e poveri in Sicilia in età contemporanea*, Sciascia, Caltanissetta, 2000, pp. 46 e 48.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

In questo senso, forse, le attività svolte all'interno della (ormai ex) Casa del Popolo hanno interpretato coerentemente in chiave contemporanea le finalità per cui quel luogo è nato. E invece ci troviamo di fronte a un'inchiesta giudiziaria pendente in capo a delle persone che hanno promosso – con gratuita liberalità e spirito di servizio – un'attività di socializzazione e integrazione, ispirandosi ai valori di sussidiarietà e ai diritti fondamentali espressi dalla nostra Carta Costituzionale, soprattutto laddove si afferma il principio della rimozione degli ostacoli dell'esclusione e dell'emarginazione sociale dei più deboli e il libero sviluppo della persona<sup>58</sup>.

*6. Osservazioni conclusive sull'uso e la cura dei beni comuni attraverso Accordi e Regolamenti*

Negli ultimi quarant'anni, i governi che si sono succeduti in Italia, al livello statale e di autonomie locali, hanno attuato politiche di privatizzazione di servizi pubblici e di dismissione del patrimonio immobiliare. Lo Stato, a causa di restrizioni di bilancio e in assenza di forme di controllo costituzionale sulle dismissioni e privatizzazioni, ha posto in essere politiche che guardano all'interesse pubblico di breve termine ed a «fare cassa» per «pagare le spese». In questo quadro, l'elaborazione ed il riconoscimento della categoria giuridica «bene comune» potrebbe funzionare da volano per il coinvolgimento dei cittadini nella gestione dei beni pubblici e delle risorse naturali<sup>59</sup>.

Ed infatti, come dimostrano gli studi del premio Nobel E. Ostrom<sup>60</sup>, qualora i membri della comunità instaurino comportamenti incentrati sulla cooperazione, i beni comuni possono essere oggetto di

<sup>58</sup> R. Carriera, *Genesi di un bene comune: la vicenda dell'Istituto Statale dei Sordomuti di Palermo*, in <https://www.pressenza.com/it/2019/12/genesi-di-un-bene-comune-la-vicenda-dellistituto-statale-dei-sordomuti-di-palermo/>, consultato il 25 febbraio 2020.

<sup>59</sup> E. Grazzini, *Il bene di tutti. L'economia della condivisione per uscire dalla crisi*, Editori Riuniti, Roma, 2011; L. Bobbio (ed.), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino, 2007.

<sup>60</sup> Per tutti si vedano, E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990, 2015; Id., *The Future of the Commons: Beyond Market Failure and Government Regulations*, IEA Ed., 2015.



*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

gestione diretta da parte delle stesse comunità di riferimento, attraverso un atto di autonomia. Questi beni, dunque, presuppongono una comunità di portatori di interesse, che, appunto, crea i beni comuni grazie alla condivisione di attività e di cooperazione.

I beni comuni potrebbero assumere un valore centrale per la vita in comunità e per le prospettive delle nostre società, in un'ottica di valorizzazione sostenibile dello sviluppo locale, di coesione sociale, di promozione di processi di «capacitazione individuale e collettiva». L'idea stessa di sussidiarietà è orientata dalla «capacitazione al governo dei beni comuni», in termini di uso e cura degli stessi con funzione sociale<sup>61</sup>.

Oltre ai beni materiali-spazi pubblici, possono venire in considerazione anche beni immateriali e organizzazioni istituzionali, quali le cooperative, le fondazioni gestite nell'interesse delle generazioni future, gli usi civici, le economie di villaggio...

Più in generale, occorre ricordare che alcune pratiche sociali, che si sono sviluppate nell'ultimo decennio, sono basate su modelli economici, istituti e regole orientati alla condivisione di responsabilità, di risorse materiali e immateriali, strumenti di lavoro, competenze e tempo. In molte di queste attività, descritte all'interno del variegato contenitore della economia della collaborazione o della condivisione, non rileva tanto la proprietà o il possesso del bene, quanto l'uso che se ne fa (*car sharing, bike sharing, scambio casa...*). Ed infatti, più soggetti condividono lo stesso bene, pur non essendone tutti proprietari.

Questa impostazione è contrapposta a quella che vede il diritto di proprietà come diritto ad escludere tutti coloro che non sono proprietari dall'uso di un determinato bene. Fino ad oggi, nei casi del Macello di Pignataro, della Casa del Popolo di Palermo ed in tanti altri, ai cittadini non è stato consentito di prendersi cura dei beni di proprietà di Enti pubblici, perché è stato applicato lo stesso dispositivo escludente ed esclusivo del diritto di proprietà.

Tuttavia, occorre menzionare l'esperienza di alcuni Enti locali, prevalentemente Comuni e Regioni, che, facendo propri alcuni suggerimenti del mondo universitario, si sono dotati di un

---

<sup>61</sup> C. Donolo, *I beni comuni presi sul serio*, 31 maggio 2010, on line su <https://www.labsus.org/2010/05/i-beni-comuni-presi-sul-serio/>, consultato il 17 febbraio 2020.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

«Regolamento sulla collaborazione fra cittadini e amministrazioni per la cura dei beni comuni», che ha contribuito a dare una forma giuridica alle attività di cura dei beni comuni finora compiute spontaneamente dai cittadini attivi, disciplinando in dettaglio ruoli e responsabilità dei cittadini e delle amministrazioni, ma anche la durata nel tempo del rapporto giuridico e negoziale, avente ad oggetto proprio le attività di cura, sviluppo e rigenerazione dei beni interessati<sup>62</sup>.

I cittadini possono partecipare individualmente o in forma organizzata, scelgono il bene, la piazza, l'edificio, il giardino, di cui intendono occuparsi e presentano una proposta di collaborazione al Comune o alla Regione. In alternativa, lo stesso ente locale, può formulare un avviso pubblico, proponendo che la collettività curi e gestisca un certo bene. Successivamente, le parti sottoscrivono il «patto di collaborazione», il contratto in cui sono indicati i rispettivi diritti e doveri, le competenze e le responsabilità, la suddivisione delle spese, le strategie di coinvolgimento di altri soggetti e la durata del rapporto.

Questo tipo di accordo, da un punto di vista del diritto dei contratti, è una figura peculiare perché supera assiomi e categorie «classici» del diritto amministrativo e del diritto privato ed assegna a privati (individui, gruppi, collettivi informali, cooperative o, addirittura, occupanti abusivi) la gestione di un ben pubblico, al di fuori delle procedure competitive di concessione o appalto, tipiche del diritto amministrativo nazionale ed europeo. Dunque, osservano Mattei e Quarta (p. 174), si sostituisce un'impostazione competitiva, tipicamente neo-liberale, con una cooperativa, poiché le parti promuovono l'interesse pubblico, superando in parte il modello dell'accumulo della rendita, di cui alle interessanti osservazioni di Luca Nivarra<sup>63</sup>.

Questa impostazione cooperativa, che è la *ratio* del Regolamento, realizza un legame duraturo e strutturato fra la comunità di cittadini attivi ed i beni comuni materiali e immateriali oggetto del loro intervento, rendendo, peraltro, evidente e codificato nel «contratto» il

---

<sup>62</sup> M.V. Ferroni, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Giappichelli, Torino, 2008; G. Gangemi, *Democrazia, sussidiarietà e reti sul territorio*, in C. Dondolo (ed.), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, 2006, pp. 189 ss.

<sup>63</sup> L. Nivarra, cit., *La funzione sociale delle proprietà: dalla strategia alla tattica*, passim.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

legame essenziale che si crea fra una determinata comunità ed un determinato bene comune. Tale legame è cruciale per la cura del bene, perché, seppure i beni comuni sono al tempo stesso locali e globali, soltanto la comunità nel cui territorio quel bene si trova può concretamente prendersene cura per vivere meglio essa stessa, ma anche per consentire ad altri (anche alle generazioni future) di godere eventualmente di quel bene. Dunque, è la comunità che, dando vita ad un'attività di cura condivisa di quel bene, lo identifica come «comune» (sia esso pubblico o privato), ovverossia capace di produrre sulla vita delle persone gli effetti individuati nella definizione della commissione Rodotà.

In un'ottica privatistica, l'impostazione cooperativa rende queste tipologie contrattuali (i Regolamenti di collaborazione) assai peculiari, come è evidente anche dall'animato dibattito dottrinale sul tema<sup>64</sup>, poiché viene a mutare la sinallagmaticità, il *quid pro quo*, inteso come espressione di interessi in competizione: le parti intendono collaborare per il perseguimento dell'interesse generale e non di un risultato-vantaggio personale. Sotto altro e differente profilo, la peculiarità è data dall'assenza di interessi patrimoniali, nel senso che i patti di collaborazione regolamentano il modo in cui verranno coordinati interessi diversi intorno alle medesime risorse, al di fuori della logica di competizione tra le parti, che di norma è definita dal valore di scambio. Qui, invece, tutti i portatori di interesse, sia le parti che firmano l'accordo, sia i soggetti che potrebbero in futuro essere coinvolti nell'attività, concorrono e concorreranno, ciascuno per la propria parte e secondo le proprie capacità, all'interesse generale «ecologicamente auspicabile»<sup>65</sup>.

Un determinato spazio può essere o non essere definito bene comune, in funzione dell'uso che ne fa una comunità e della sua capacità di soddisfare bisogni fondamentali di quella comunità, presente o futura. È per molti versi indifferente che il titolo di proprietà sia pubblico o privato, rileva, invece, che lo spazio serva per un'attività

---

<sup>64</sup> Per tutti si vedano i contributi di R. Di Raimo, F. Astone, A. Nervi, pubblicati su *The Cardozo Electronic Law Bulletin, Codex. Ideologie e tecniche della (ri)codificazione del diritto privato*, Spring-Summer, 2019.

<sup>65</sup> Mattei U.-Quarta A., cit., *Punto di svolta*, p. 175.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

collettiva e generativa e non sia gestito in base ad un modello di esclusione funzionale a creare rendita e lucro<sup>66</sup>.

Tralasciando il «terribile diritto»<sup>67</sup> ovvero il diritto di proprietà privata, con specifico riferimento ai casi studio proposti, il Regolamento può più agevolmente trovare applicazione per i beni pubblici abbandonati o sottoutilizzati e in misura minore per quelli «in piena attività di servizio nell'interesse pubblico».

Per esempio, alla luce dei dati raccolti e dell'analisi (anche storica) fin qui svolta, è possibile affermare che il Palazzo di Via Cavour a Palermo era un bene pubblico abbandonato. Se la Regione si fosse dotata di un Regolamento, come quelli di cui si è detto, l'edificio sarebbe diventato un bene comune nel momento in cui la comunità lo ha riconosciuto tale. L'ex Istituto per sordomuti e ciechi sarebbe diventato bene comune, grazie all'intervento della comunità e non sarebbe stato più lo stesso di quando era un bene pubblico abbandonato, né di quando -ancor prima- era in piena attività di servizio alla comunità.

Diventando comune, un bene cambia il modo di essere utile alla comunità, la sua funzione diviene di interesse generale, nel senso di cui all'art. 118 ultimo comma della Costituzione. La natura del bene muta in funzione del mutare dell'uso: l'azione di cura della comunità trasforma il bene pubblico abbandonato in bene comune, attraverso una assunzione di responsabilità verso la PA, verso il bene e verso sé stessa (comunità), che dura nel tempo.

Il dispositivo «patto di collaborazione», peraltro, è stato applicato anche ai beni pubblici in «uso attivo», come dimostra il caso della Scuola Di Donato di Roma. In questa scuola primaria da circa dieci anni l'Associazione genitori organizza tutti i pomeriggi, dalle ore 16.00 alle ore 22.00, diverse attività. Dunque, la Scuola nelle ore mattutine è un bene pubblico, mentre nelle ore pomeridiane è un bene comune, gestito dall'Associazione dei genitori.

Nel caso palermitano della Casa del Popolo, il Regolamento avrebbe consentito (forse) di valutare l'opportunità di evitare lo sgombero e di formulare la successiva manifestazione di interesse in

---

<sup>66</sup> Mattei U.-Quarta A., cit., *Punto di svolta*, p. 85.

<sup>67</sup> S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

modo che le attività esistenti e quelle future potessero essere compatibili ovvero che il fascio di diritti e prerogative da cedere dalla PA ai futuri soggetti interessati fosse distribuito tenendo conto della funzione socialmente rilevante che il Palazzo di Via Cavour a Palermo già aveva per la comunità.

Rispetto al caso del bene pubblico abbandonato, quello del bene «in qualche modo in attività» è certamente più complicato, anche perché, per tornare alla Scuola romana, il bene pubblico, al cui interno i cittadini si prendono cura del bene comune immateriale «offerta formativa pomeridiana», rimane soggetto alla disciplina giuridica dei beni pubblici, così come coloro che vi lavorano continuano ad essere dipendenti pubblici. Tuttavia, se si riesce, come nella Scuola Di Donato, a trovare delle soluzioni funzionali ed organizzative adeguate alla complessità della situazione, questo tipo di esperienze potrebbe diffondersi con grande vantaggio per intere comunità<sup>68</sup>.

In sostanza forse sarebbe ora che anche la Regione Siciliana, che ha un patrimonio immobiliare enorme, spesso abbandonato, e risorse di bilancio scarsissime, si doti di un Regolamento per la cura gestione dei beni comuni.

Peraltro, la «forma di impegno civico ritualizzato» può avere effetti positivi anche in termini di occupazione e sviluppo di modelli di *welfare* dal basso, di inclusione sociale e redistribuzione a favore di fasce economicamente deboli della popolazione. Dunque, attraverso la forma contrattuale del «Patto di collaborazione», è possibile implementare un modello contrattuale «generativo, volto ad accrescere il valore sociale dei beni comuni urbani».

Se questo modello fosse stato possibile nel caso palermitano della Casa del Popolo, si sarebbero evitati lo sgombero e il processo penale ed i relativi costi individuali e di sistema: il tutto nel pieno rispetto ed in attuazione del principio della funzione sociale della proprietà (genealogicamente rivisitato) e del principio di sussidiarietà, ma anche dell'art. 3, 2 ° comma, che affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla vita politica,

---

<sup>68</sup> G. Arena, *Il principe, il rospo ed i beni comuni*, on line su <http://www.laabsus.org/2015/10/il-principe-il-rospo-ed-i-beni-comuni>, consultato il 17 febbraio 2020.

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

economica e sociale del Paese. Prendersi cura di un bene pubblico nell'interesse generale è sicuramente una forma di partecipazione alla vita del Paese<sup>69</sup>.

In ogni caso, in assenza del regolamento e avvenuto lo sgombero, forse le condotte degli attivisti imputati potrebbero essere valutate alla luce degli articoli della Costituzione richiamati, dei principi fondamentali di cui di è detto e della sentenza della Cassazione sul caso di Pignataro, considerandole meritevoli e orientate da una funzione sociale. Sotto il profilo psicologico, l'esclusione del dolo potrebbe derivare dalla mancata riconoscibilità del precetto, secondo il migliore insegnamento della Consulta<sup>70</sup>, utile peraltro a ricondurre il diritto penale al suo significato di *extrema ratio* di tutela della società

\*\*\*

**ABSTRACT:** Starting from two case studies, through historical analysis and legal comparison, this essay tries to provide some answers to two critical questions: when is a good said to be common? And when can the social use by a community of people be considered worthy of protection more than other relevant values? The central part of this paper (par.3,4) recalls the doctrinal theories on the social function of property, in order to understand if in some way it can be evoked to legitimize the claims of commons. The author uses the critical work of a part of the doctrine, which suggests rethinking traditional categories of private law and general principles, such as the social function of property and the principle of subsidiarity, from a counter-hegemonic, ecological and generative perspective of social utility. In the final part, through the study of the history of the building involved in the Palermo case, the hypothesis of public-private cooperation opens up, which has an example in the history of this good (par.5). In the conclusions (par.6), while waiting for an organic reform of the Civil Code on public goods, the author suggests models of use and care of commons, such as

---

<sup>69</sup> G. Arena, cit., *Il principe e il rospo*.

<sup>70</sup> Si fa riferimento a Cost., 24 marzo 1988, n. 364, in *Il Corriere Giuridico*, 1988, n. 5, p. 433, con nota di D. Pulitanò, *Una sentenza "storica" sull'ignoranza della legge*.

Alessandra Pera

*La casa del Popolo di Palermo: l'ennesimo caso di inerzia politica e amministrativa.  
Ipotesi di uso dei beni comuni per una buona discussione*

the Regulations and Cooperation Pacts between local authorities and active citizenship.

**KEYWORDS:** common goods, social function, property, subsidiarity, access, shared use.

**Alessandra Pera** – Professoressa associata di Diritto Privato Comparato nell'Università degli Studi di Palermo