POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile

Original
Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile / Molaschi, V.. - In: IL DIRITTO DELL'ECONOMIA. - ISSN 2281-1540. - ELETTRONICO. - 2(2020), pp. 345-372.

Availability:
This version is available at: 11583/2968885 since: 2022-06-28T23:25:23Z

Publisher:
Mucchi Editore

Published
DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

29 November 2026

«Il diritto dell'economia» issn 1123-3036, anno 66, n. 102 (2 2020), pp. 345-372

Articoli e saggi

Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile*

Viviana Molaschi

Sommario: 1. Economia collaborativa e beni comuni: considerazioni preliminari. – 2. Alcune prime definizioni: economia della condivisione ed economia collaborativa. – 3. *Segue*: i beni comuni. – 4. In particolare: i beni comuni urbani e i regolamenti per la relativa cura, gestione e rigenerazione. – 5. Economia collaborativa e beni comuni: analogie e differenze. – 6. *Segue*: intersezioni. Alcune osservazioni su come i regolamenti in materia di beni comuni urbani possono contribuire allo sviluppo dell'economia collaborativa. – 7. Spunti conclusivi. Ruolo della pubblica amministrazione e nuove forme di *governance* collaborativa.

1. *Economia collaborativa e beni comuni: considerazioni preliminari*

Negli ultimi anni si sta assistendo allo sviluppo di nuove forme di condivisione di beni e attività. Soprattutto a seguito del depauperamento delle risorse dovuto alla crisi economica iniziata nel 2008 sono sempre più numerose le "cose" – materiali e immateriali – che gli individui mettono "in comune", ripartendone o alternandone l'uso e facendone proprie le utilità. *Sharing economy* o economia della condivisione, in relazione alla quale si parla anche di economia collaborativa, e beni comuni sono un esempio di questa evoluzione[1].

Senza esporsi, in questa sede, nel tratteggiare scenari futuri, si può presumere che la crisi economica innescata dalla pandemia del Covid-19, foriera di un ulteriore impoverimento delle risorse a disposizione, contribuirà ad assegnare a questi nuovi modelli di economia e cura dei beni della collettività, che tendono a

* Contributo destinato agli Scritti in onore di F.G. Scoca.

[1] In generale, sulle tendenze in atto verso il nuovo paradigma della condivisione v. Aa.Vv., *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni,* a cura di G. Arena, C. Iaione, Roma, 2017.

divenire più scarsi e preziosi, una rinnovata centralità, anche se, almeno nel breve periodo, alcuni dei tratti che li contraddistinguono andranno sicuramente incontro a modifiche e adattamenti.

Economia della condivisione, in particolare nelle sue manifestazioni collaborative, e beni comuni sono due fenomeni che, proprio per la loro attitudine a dare luogo a modalità di compartecipazione, variamente articolata, e a interazioni tra gli individui, "in comune" paiono avere molto. Dopo alcuni preliminari chiarimenti concettuali, in questo scritto si cercherà di individuare in che rapporti essi si pongano[2]. Si proverà a evidenziarne analogie nonché elementi di differenza e a valutarne momenti di intersezione e, principalmente, di sinergia e reciproca implementazione.

Da questo punto di vista, è significativo che i nessi tra i due fenomeni comincino ad essere presi in considerazione a livello di politiche pubbliche. Tra gli esempi in tal senso del nostro Paese si possono citare quello della regione Toscana, che ha elaborato una propria Agenda regionale sull'economia collaborativa e i beni comuni (2017)[3] o di Milano *sharing city* (2014)[4]. Questa seconda iniziativa, peraltro, ha una dimensione che trascende quella del capoluogo lombardo e si inserisce in un *network* di città che attraversa i continenti, come dimostrato dai firmatari della *Declaration of Sharing Cities*, stilata al *Sharing Cities Summit* di Barcellona (2018)[5]. Al riguardo può essere interessante rilevare come il principio # 10 di tale Dichiarazione sancisca il «*Right to the City and Urban Commons*».

Gli ultimi accenni consentono di precisare l'ambito delle riflessioni, che vedrà come campo privilegiato di indagine le interrelazioni tra economia collaborativa e beni comuni che si manifestano in seno alle città.

Come ci ricorda l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che alle città dedica specificamente l'Obiettivo 11 – «*Make Cities and Human Settlements Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable*» – più della metà degli abitanti del mondo vive in conurbazioni urbane e questa tendenza è destinata a crescere. Proprio

[2] Per un'analisi dei due fenomeni condotta secondo una prospettiva civilistica v. A. Quarta, *Le cose che abbiamo in comune. Una riflessione su beni comuni ed economia collaborativa*, in *Questione Giustizia*, 2017, 2, 72 ss.

[3] Ci si riferisce al Libro verde *#CollaboraTosca. Per un'agenda regionale sull'economia collaborativa e i beni comuni*, con il quale la regione Toscana ha posto le basi per l'avvio di una politica pubblica regionale in materia di economia collaborativa.

[4] Il progetto Milano *sharing city*, promosso anche in vista dell'Esposizione Universale del 2015, ha trovato le proprie linee guida nella Delibera di Giunta n. 2676 del 19 dicembre 2014.

[5] Tale Dichiarazione, *Cities' common principles and commitments for city sovereignty regarding platform economy*, è il frutto di alcuni *summit* (Amsterdam nel 2016, New York nel 2017, Barcellona nel 2018), organizzati da alcune delle città più importanti del panorama mondiale, al fine di discutere dell'impatto della *sharing economy* sulla vita dei propri abitanti e sullo sviluppo economico. Hanno sottoscritto la Dichiarazione, in ordine alfabetico, Amsterdam, Atene, Atlanta, Barcellona, Betlemme, Bologna, Bordeaux, Buenos Aires, Gothenburg, Grenoble, Kobe, A Coruña, Lisbona, Madrid, Milano, Montreal, Montreuil, Muscat, New York, Parigi, Reykjavik, San Francisco, Santiago de Compostela, Sao Paulo, Seoul, Taipei, Terrassa, Torino, Toronto, Umea, Valencia, Vienna e Vitória.

per questa ragione le città non sono solo l'oggetto di uno degli Obiettivi, ma sono trasversali all'Agenda, in quanto il successo o meno degli Obiettivi economici, sociali e ambientali in essa previsti non potrà che dipendere da come essi verranno perseguiti nelle realtà metropolitane.

La città è il livello politico ed amministrativo più vicino ai cittadini, chiamato a dare risposta a una congerie di problematiche non solo economiche ed occupazionali, ma anche sociali, ivi comprese quelle legate all'ambiente, specialmente quelle dipendenti dai cambiamenti climatici. La città è il "terminale sensibile" della società.

Se si volge lo sguardo all'Italia, ma il discorso può valere anche per Paesi che presentano una conformazione socio-economica e strutture urbane similari, si può osservare come la crisi economica abbia consegnato alle città un ruolo assai significativo, benché condizionato da non poche strettoie[6]. Esse, infatti, non possono essere fautrici di una propria politica industriale e occupazionale e hanno una ridotta capacità di imposizione fiscale, con conseguenti limitate potenzialità di investimento. Ciononostante, si può evidenziare come nel panorama macroeconomico delineatosi a partire dal 2008, così come in quello che pare profilarsi in futuro, ne divenga essenziale la capacità di individuare modalità di incentivazione alla ricerca e allo sviluppo di modelli economici – produttivi, ma non solo – anche inediti e di attrarre attori economici e sociali innovativi. Tutto ciò non può prescindere, come già suggerito dalle osservazioni che precedono, da una visione olistica all'insegna della sostenibilità e quindi attenta alle esigenze dell'ambiente e di tutela della salute e della qualità di vita degli individui.

In questo quadro diviene fondamentale la valorizzazione delle risorse della comunità, anche attraverso il rinnovamento del modo di relazionarsi delle istituzioni con la società civile. L'orizzonte concettuale in cui si collocano le riflessioni è quello del c.d. diritto alla città[7] o, più precisamente, alla co-città[8]: economia collaborativa e beni comuni sono due terreni su cui si gioca la partita di questa trasformazione.

---

[6] Sul ruolo assegnato alle città dalla crisi economica si v., con particolare riferimento alle esigenze di incremento e governo dell'economia collaborativa, I. Pais, E. Polizzi, T. Vitale, *Governare l'economia collaborativa per produrre inclusione: attori, strumenti, stili di relazione e problemi di implementazione*, in Aa.Vv., *Governare Milano nel nuovo millennio*, a cura di A. Andreotti, Bologna, 2019, 215 ss.

[7] Sulla costruzione di un diritto alla città v. J.B. Auby, *Le droit de la ville*, Paris, 2013. Sul diritto alla città come diritto all'accesso alle risorse della città e alla possibilità di sperimentare una vita urbana alternativa alle logiche e ai processi di industrializzazione e di accumulazione del capitale v. H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, Verona, 2014 (tr. it.).

[8] V. C. Iaione, *The right to the co-city*, in *Jipl*, 2017, 1, 131 ss.

2. *Alcune prime definizioni: economia della condivisione ed economia collaborativa*

Preliminarmente all'indagine che ci si propone di condurre può risultare proficuo tentare di fornire alcune prime definizioni, anche nell'ottica di delimitare i confini dell'analisi. Si tratta di un'operazione non semplice in quanto molti concetti sono relativamente nuovi e perlopiù in trasformazione e si ravvisano divergenze nell'utilizzo della terminologia.

La *sharing economy,* o economia della condivisione, è un modello economico basato sulla condivisione di *asset*, spazi, beni, competenze, tempo al fine di trarne benefici economici, ma non solo[9].

Essa si basa sullo sfruttamento della capacità in eccesso dei beni[10]: un bene che soddisfa per un periodo limitato le esigenze del suo proprietario può essere messo a disposizione di altri soggetti cui può servire[11]. In questo modo, in tempi di penuria di risorse, si evitano sprechi e si massimizzano utilità. A titolo esemplificativo, si pensi all'uso condiviso di appartamenti totalmente o parzialmente vuoti o di automobili poco utilizzate o i cui posti non impiegati, nel caso si viaggi da soli, possono dare l'opportunità ad altri passeggeri di spostarsi, con riduzione delle emissioni inquinanti.

La condivisione può consentire sia di creare nuovi mercati (diversi dallo scambio di beni usati) e forme di reddito sia di perseguire finalità sociali nonché ambientali. A quest'ultimo riguardo si osservi altresì che la *sharing economy*, aumentando il tasso di utilizzo dei beni, in particolare di quelli che hanno maggiori possibilità di riparabilità e riuso, ed estendendone il ciclo di vita, può operare come efficace strumento di tutela ambientale, facendo proprie alcune delle finalità dell'economia circolare[12].

---

[9] In materia sono fondamentali gli scritti di R. Botsman, secondo cui la *sharing economy* è «*an economic system that unlocks the value of underused assets through platforms that mach "needs" with "haves" in ways that create greater efficiency and access*»: v. Id., *Who Can You Trust?: How Technology Brought Us Together – and Why It Could Drive Us Apart*, Londra, 2018; R. Botsman, R. Rogers, *What's mine is yours*, Londra, 2010. Sulle varie sfaccettature del fenomeno v. Aa.Vv., *Rispondere alla crisi. Comune, cooperazione sociale e diritto*, a cura di A. Quarta, M. Spanò, Verona, 2017.

[10] Per tale concetto v. Y. Benkler, *Sharing Nicely: on Shareable Goods and the Emergence of Sharing as a Modality of Economic Production*, in *Yale L.J.*, 2004-2005, 306-310.

[11] In argomento v. A. Quarta, *Utilità, capacità, bisogni. Sulla fenomenologia dei beni in Antonio Gambaro*, in Aa.Vv., *Un giurista di successo. Studi in onore di Antonio Gambaro*, a cura di U. Mattei, A. Candian, B. Pozzo, A. Monti, C. Marchetti, Milano, 2017, 791 ss.

[12] Occorre al riguardo ricordare che tra i contenuti del nuovo Piano d'azione per l'economia circolare (COM/2020/98 final), approvato dalla Commissione nel contesto del *Green New Deal* europeo, vi sono regole per progettare i prodotti, oltre che con un maggiore impiego di materie prime riciclate, in modo tale da durare più a lungo ed essere più facili da riutilizzare, riparare e riciclare. In tema di economia circolare v., *ex multis*, M. Cocconi, *La regolazione dell'economia circolare*, Milano, 2020; Aa.Vv., *Studi in materia di economia circolare*, a cura di F. de Leonardis, Macerata, 2019, opera collettanea nell'ambito della quale si segnalano in particolare,

La condivisione materiale di beni è uno dei profili caratterizzanti il modello economico in esame che, in questo momento di pandemia, è sottoposto a maggiori tensioni. In una società dominata dalla paura del contagio vi è una minore disponibilità ad utilizzare "in comune" un alloggio o un'auto[13]. Non si può però non rilevare come le persone stiano prendendo rapidamente dimestichezza con procedure di sanificazione e misure di igiene. Senza contare il fatto che alcune piattaforme, come ad esempio quelle di *bike sharing*, potrebbero invece ricevere un rinnovato impulso, in quanto possibile alternativa al ricorso ai mezzi pubblici, che fino alla scoperta di un vaccino sarà necessariamente contingentato.

Oltre che beni, peraltro, possono essere messi in comune anche attività, ivi comprese quelle lavorative, e servizi. Come già accennato, la *sharing economy* concerne risorse e capacità, così come competenze e tempo, inutilizzati o sottoutilizzati. Qualifica tale forma di economia anche la logica *peer to peer* che connota i rapporti dei soggetti interessati allo scambio e alla condivisione. Il modello, peraltro, è andato evolvendosi e scambio e condivisione non avvengono più soltanto tra individui ma anche tra individui e aziende.

Un altro elemento rilevante della definizione è il supporto delle piattaforme digitali, che consentono ai soggetti di entrare in relazione, facendo incontrare "*needs*" con "*haves*"[14].

L'intermediazione delle piattaforme è una delle ragioni per le quali si può preconizzare un ruolo crescente dell'economia della condivisione, in particolare nelle sue estrinsecazioni collaborative, su cui ci si soffermerà più avanti. Si pensi all'importanza che esse stanno assumendo in una società in cui i rapporti umani, fino a quando le persone non saranno adeguatamente protette dal rischio di contagio del Covid-19, saranno contrassegnati dal distanziamento sociale. Non si tratta più soltanto di mettere in collegamento individui che sono fisicamente lontani, perché residenti in aree territoriali distanti, ma di dare la possibilità di interagire anche a persone che sono vicine e che, anzi, proprio perché vicine, è opportuno che non abbiano contatti per poter prevenire la diffusione della malattia. Resta inteso che, almeno nella prima fase, il volano delle piattaforme riguarderà non tanto la condivisione materiale di beni, allo stato, come si è visto, critica, quanto la promozione della collaborazione a distanza.

---

per quanto qui rileva, i contributi di F. de Leonardis, *Il futuro del diritto ambientale: l'economia circolare*, 16 ss. e di R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, 39 ss. In argomento v. altresì F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 163 ss.

[13] Si vedano al riguardo le preoccupazioni espresse da M. Panarari, *C'era una volta la sharing economy*, in *La Stampa*, 27 aprile 2020.

[14] Secondo quanto affermato da R. Botsman, *op. cit.*

Esse possono inoltre contribuire a ridurre la congestione delle realtà urbane, con effetti, oltre che di salute pubblica, anche ambientali di non poco conto.

Le piattaforme digitali sono tipiche soprattutto di quelle forme di economia della condivisione che si rifanno ad attività economiche, a modelli imprenditoriali, ma si può ipotizzare che, in ragione dei cambiamenti in atto, assumeranno una maggiore rilevanza anche in quelle aventi una più spiccata ispirazione sociale.

L'innovazione tecnologica, quale spinta decisiva per il progresso della comunità, è il primo elemento costitutivo della nozione di *smart city*, cui va aggiunto, secondo alcune interessanti ricostruzioni, l'aspetto della condivisione: sono infatti *smart* quelle iniziative in cui «viene messo in comune un fattore, uno spazio, una prestazione, una risorsa, una tecnologia, e, soprattutto, un complesso di informazioni»[15]. Tra economia della condivisione, anche nelle forme collaborative che si introdurranno nelle righe seguenti, e sviluppo delle *smart cities* possono quindi ravvisarsi non pochi profili di vicinanza e sovrapposizione. Con riferimento ad entrambe, inoltre, si pone il problema dell'esclusione di coloro che non hanno competenze adeguate ad utilizzare le tecnologie o di chi non aderisce a tale "paradigma" di sviluppo[16].

Poco per volta all'espressione originaria di *sharing economy* si sta sostituendo quella di *collaborative economy*, fatta propria dalla Commissione europea in alcune Comunicazioni[17], che hanno cercato di fornire alcune coordinate terminologiche e semantiche. La stessa Commissione europea, peraltro, ha puntualizzato come spesso la locuzione economia collaborativa sia utilizzata in maniera interscambiabile con quella di economia della condivisione o *sharing economy*[18] e come, comunque, si tratti di fenomeni in rapida evoluzione, i cui significati posso mutare di conseguenza.

La Commissione, a ben vedere, riferisce l'espressione *collaborative economy* a «modelli imprenditoriali in cui le attività sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati». Il concetto viene quindi contestualizzato nella sfera delle attività economiche.

---

[15] In questi termini F. Fracchia, P. Pantalone, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)* (25 novembre 2015), in *federalismi.it*., 10. La letteratura in materia di *smart city* è ormai molto ampia: *ex multis* v. altresì Aa.Vv., *La prossima città*, a cura di G.F. Ferrari, Sesto San Giovanni, 2017; R. Ferrara, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Energies*, 8/2015; E. Ferrero, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm*., 2015, 1267 ss.; A. Casinelli, *Le città e le comunità intelligenti*, in *Giorn. dir. amm*., 2013, 240 ss.

[16] Il problema è sollevato da F. Fracchia, P. Pantalone, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, cit., 12 e 24-25.

[17] V. alcune prime considerazioni nella Comunicazione COM(2015)550, «Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese», e poi, più diffusamente, la Comunicazione COM(2016)356 final, relativa a «Un'agenda europea per l'economia collaborativa».

[18] V. la citata Comunicazione concernente «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», nt. 7.

Le categorie di soggetti implicati sono sostanzialmente tre. In primo luogo, vengono in considerazione i prestatori di servizi che condividono beni, risorse, competenze, tempo, che possono essere sia privati che operano su base occasionale, i c.d. "pari", sia prestatori di servizi nell'ambito della propria capacità professionale, ossia i prestatori di servizi professionali. La seconda categoria è rappresentata dagli utenti dei servizi. La terza, infine, è costituita dagli intermediari che mettono in comunicazione, attraverso una piattaforma online, i prestatori e gli utenti e che agevolano le transazioni tra di essi. Tali piattaforme sono indicate come *collaborative platforms* o piattaforme collaborative.

Sempre secondo le indicazioni della Commissione, le transazioni dell'economia collaborativa generalmente non comportano trasferimenti di proprietà. Un'apertura verso una dimensione *non profit* di tale forma di economia risiede nel fatto che queste possono essere effettuate a scopo di lucro o senza.

Alla nozione data dalla Commissione si è rimproverato di essere eccessivamente focalizzata sugli aspetti commerciali e di consumo e di lasciare in ombra alcune rilevanti implicazioni sociali, come sottolineato, tra gli altri, anche dal Comitato europeo delle regioni[19].

Il concetto di economia collaborativa è in realtà più articolato e fluido, atto a ricomprendere vari fenomeni di contatto, scambio e collaborazione tra persone, accomunati dal fatto di dare a chi ha risorse che non usa o sottoutilizza e desidera condividerle o scambiarle la possibilità di incontrare chi ha bisogno di esse e viceversa[20]. Anche per questa ragione la locuzione *collaborative economy*, intesa in questa accezione, sta gradualmente sostituendo quella di *sharing economy*, ritenuta di portata più ristretta e avente un'impronta valoriale più marcata.

L'economia collaborativa, nell'ambito di questa più ampia cornice semantica, si rivela comprensiva di modelli differenziati incentrati ora su logiche di mercato, ove l'innovazione tecnologica è usata «principalmente per estrarre valore economico da risorse diffuse e generare opportunità di consumo *low cost*», ora su logiche sociali, in cui è possibile ravvisare «dinamiche collaborative di tipo mutualistico e solidaristico»[21]. Ne fanno quindi parte tanto le piattaforme di condivisione di beni e servizi, quanto fenomeni quali il *coworking*, su cui si avrà modo di tornare, il *co-housing* o le c.d. portinerie di quartiere.

---

[19] V. il «Parere del Comitato europeo delle regioni – La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione», adottato il 4 dicembre 2015 (2016/C 051/06).

[20] V. la nozione contenuta nel Glossario *Voci in comune. Le parole chiave dell'amministrazione condivisa*, curato da Labsus, 2019, 37. Il Glossario è reperibile al seguente link: https://www.labsus.org/2019/03/voci-in-comune-le-parole-chiave-dellamministrazione-condivisa/ (ultimo accesso: 30 aprile 2020).

[21] Tale duplicità di finalità è evidenziata dalla Fondazione Unipolis, *Dalla Sharing Economy all'Economia Collaborativa, I Quaderni di Unipolis,* ottobre 2015, 11.

Di interesse ai fini dell'analisi che si sta svolgendo sono le classificazioni proposte dal Comitato europeo delle regioni[22], che fa proprie le elaborazioni di alcuni studiosi[23].

Il punto di partenza della tassonomia è dato dalla *sharing economy* o economia della condivisione, che è una sorta di "contenitore" generale di una molteplicità di fenomeni, riconducibili a due categorie principali, ciascuna delle quali presenta a sua volta due forme più specifiche.

Il primo *genus* è costituito dalla *sharing economy* o economia della condivisione in senso stretto, indicata anche con l'espressione *on-demand economy*. Questa racchiude, in primo luogo, la c.d. *access economy* o economia dell'accesso, in cui il modello imprenditoriale implica che lo scambio di beni e servizi avvenga sulla base dell'accesso invece che della proprietà, come nel caso, ad esempio, del noleggio temporaneo di oggetti. Ne fa parte anche la c.d. *gig economy*, che riguarda prestazioni lavorative aleatorie negoziate in un mercato digitale. Si tratta di una delle manifestazioni della *sharing economy* che ha ricevuto maggiore impulso a seguito della pandemia, che ha imposto ai cittadini di rimanere nella propria abitazione: si pensi all'impegno dei *rider* nelle consegne a domicilio.

Il secondo *genus* è rappresentato dalla *pooling economy*, locuzione che si potrebbe tradurre come economia della messa in comune. È all'interno di questa che si colloca, secondo tale impostazione, la *collaborative economy* o economia collaborativa: essa concerne formule di condivisione che promuovono un approccio *peer to peer* e/o coinvolgono utilizzatori nella concezione del processo produttivo oppure trasformano i clienti in una comunità. Un'ulteriore *species* è costituita dalla *commoning economy*, c.d. economia dei beni comuni, relativa a iniziative di *sharing economy* a proprietà o gestione collettiva.

Sia nella *access economy* che nella *gig economy* emerge prevalentemente la figura dell'*homo oeconomicus*, mentre nella *collaborative* e nella *commoning economy* quella del "cittadino attivo", su cui ci si soffermerà in altra parte dello scritto. Tuttavia, non è possibile affermare che i due approcci siano sempre reciprocamente escludentisi[24]. Come si è avuto modo di accennare, la *sharing economy*, secondo la definizione data da ultimo, pur mossa da ragioni che si collocano nella sfera della ricerca di un reddito o del profitto, può avere risvolti sociali, nonché

---

[22] V. il già citato «Parere del Comitato europeo delle regioni – La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione».

[23] Si tratta in particolare di C. Iaione, *Economia e diritto dei beni comuni* (28 giugno 2011), in *Labsus*, *https://www.labsus.org/* e Id., *Poolism: sharing economy vs. pooling economy* (20 agosto 2015), in LabGov, *https://labgov.city/* (ultimo accesso: 30 aprile 2020). In argomento v. inoltre Id., *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy: nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in *Le politiche della condivisione*, a cura di M. Bassoli, E. Polizzi, Milano, 2016, 33 ss.

[24] Così C. Iaione, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy: nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, cit., 38.

ambientali. È noto l'impatto positivo sull'ambiente di *car sharing* e *bike sharing*. Rispondono a finalità solidaristiche gli accordi stipulati a Milano da piattaforme internazionali quali *Airbnb* con soggetti del Terzo settore per offrire ospitalità ai parenti di pazienti ricoverati in ospedali[25]. Attualmente si è estesa l'esperienza in favore di operatori sanitari in trasferta per fronteggiare l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19[26]. Si consideri inoltre la possibilità di mettere gli alloggi a disposizione di chi deve stare in quarantena lontano dalla famiglia.

Se si rilegge alla luce delle considerazioni contenute nel Parere del Comitato europeo delle regioni la nozione di *collaborative economy* proposta dalla Commissione europea, si rinviene un uso dell'espressione sostanzialmente sovrapponibile a quello di *sharing economy* nelle forme della *on-demand economy* o *access economy* e della *gig economy*. Da questo punto di vista è significativo che la Commissione, nel tratteggiare il quadro di riferimento della materia, si concentri sui nuovi modelli imprenditoriali dell'economia collaborativa[27].

Rispetto a tale impostazione l'ipotesi di tassonomia del Comitato europeo delle regioni sembra rappresentare meglio le diverse anime dell'economia della condivisione: quella in cui è predominate un'ottica economica, in cui la condivisione ha dato origine a diversi modi di "fare impresa", pur in un orizzonte di cooperazione/collaborazione, e quella più solidale.

Benché non sia sempre facile tracciare una netta linea di demarcazione tra le due, non si può non considerare come pratiche di condivisione nate "dal basso", inizialmente limitate a piccole comunità, siano state in un certo senso trasfigurate. Basti pensare che la proprietà delle piattaforme ove le attività di condivisione hanno luogo, specie nei casi di *on-demand economy* e *gig economy*, appartiene ormai a grandi *corporation* e le attività di scambio stanno assumendo una dimensione che in alcuni casi è addirittura globale. In quest'ultima ricostruzione la *collaborative economy* si contrappone alla *sharing economy* in senso stretto per la sua più spiccata vocazione sociale e collaborativa, dovuta anche al fatto che gli utilizzatori formano una comunità.

Fatte queste preliminari puntualizzazioni, non si intende indugiare ulteriormente sulle questioni definitorie, anche in ragione del fatto che la materia è estremamente mossa ed è forse prematuro pensare di individuare classificazioni che la sistematizzino in via definitiva. L'analisi svolta consente però di precisare che

---

[25] Tale esperienza è menzionata da I. Pais, E. Polizzi, T. Vitale, *Governare l'economia collaborativa per produrre inclusione: attori, strumenti, stili di relazione e problemi di implementazione*, cit., 220.

[26] L'iniziativa è il frutto di un accordo tra Airbnb e l'associazione OspitaMI. Ne riferisce A. Cocchi, *Coronavirus. La mano di Airbnb ai medici in trasferta: casa gratis per 2 mesi* (18 marzo 2020), in https://www.repubblica.it/viaggi/2020/03/18/news/airbnb_medici_e_infermieri_affitti_gratis_coronavirus_trasferte-251591842/ (ultimo accesso: 30 aprile 2020).

[27] V. la Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa», cit.

oggetto di attenzione in questo scritto saranno quelle forme di economia collaborativa che non si limitano alla condivisione di beni, servizi e risorse, ma generano «relazioni, coesione sociale, reciprocità, soccorso, collaborazione tra pari», quelle forme, cioè, incentrate su una «condivisione collaborativa», secondo le parole utilizzate dalla regione Toscana nella propria Agenda regionale sull'economia collaborativa e i beni comuni. Il contesto è quindi quello in cui la ricerca di nuovi modelli di sviluppo economico si lega alla creazione di reti e legami di comunità, anche in concorso con le pubbliche amministrazioni.

Una considerazione particolare verrà riservata ad attività quali *coworking*, *talent garden*, *fab lab*, *makerspace*, ecc.. Tali ambiti dell'economia collaborativa non rappresentano necessariamente «economie» in senso stretto, bensì «comunità e reti sociali collaborative che generano nuove iniziative economiche o svolgono una funzione in relazione ad attività economiche esistenti»[28].

Il *coworking*, che tra le manifestazioni dell'economia collaborativa di questo tipo è la più diffusa[29], nasce a San Francisco nel 2005 e, come d'altra parte gli altri fenomeni accennati, ha subito un forte incremento con la crisi economica, a partire dal 2008.

Si tratta, infatti, di una modalità di auto-organizzazione del lavoro che sta prendendo piede tra i sempre più numerosi lavoratori atipici (partite iva, microimprese, *start up*, ecc.). È stato definito «*a "third way" of working, halfway between a "standard" worklife within a traditional, well delimited workplace in a community-like environment, and an independent worklife as a free-lancer, characteristic of freedom and independence, where the worker is based at home in isolation*»[30].

Esso si caratterizza per la condivisione di uno spazio fisico, ove lavoratori impegnati in attività diverse costituiscono il proprio "ufficio", da cui scaturiscono forme di cooperazione e progettualità comuni. Le relazioni sociali divengono pertanto un fattore di produttività[31].

Tale esperienza, come le altre similari, si propone quindi di offrire innovative opportunità di impiego di risorse economiche e umane, promuovendo un più efficiente uso di beni e servizi e formule di lavoro più flessibili[32].

---

[28] Tali espressioni sono riprese dal «Parere del Comitato europeo delle regioni – La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione», cit.

[29] Il *coworking* comporta infatti minori costi di avvio rispetto a un *fab lab*. Esso non richiede inoltre competenze manageriali specifiche.

[30] In questi termini A. Gandini, *The Rise of Coworking Spaces: a Literature Review*, in *Ephemera. Theory & Politics in Organization*, I, 15, 193 ss.

[31] Questo spiega perché anche non poche aziende abbiano aperto spazi di *coworking*. In taluni casi possono originarsi anche reti di protezione sociale con scopi mutualistici.

[32] Tali finalità sono evidenziate anche dalla Commissione europea: v. le Comunicazioni COM(2015)550 e COM(2016)356.

Fino a quando il nuovo coronavirus non sarà sconfitto, peraltro, il *coworking* richiederà un ripensamento degli spazi condivisi al fine di consentire alle persone di lavorare in sicurezza.

3. Segue: *i beni comuni*

Le più attente ricostruzioni del dibattito italiano sui beni comuni[33] identificano sostanzialmente due linee di pensiero che si sono occupate del fenomeno, le quali, pur differenziate, sono accomunate dallo stesso punto di partenza: la constatazione dell'insoddisfacente regolazione e gestione di determinate "cose" – materiali o anche immateriali – da parte dei pubblici poteri, alla cui cura sarebbero invece affidate.

Il primo filone ha un approccio che in taluni casi assume sfumature maggiormente ideologiche[34]. «Il comune oltre il pubblico»[35]: ai soggetti pubblici si rimprovera di aver abdicato al proprio ruolo di tutela dell'interesse generale, spesso a vantaggio di interessi privati, soprattutto di tipo imprenditoriale. Si colloca in questo contesto, ad esempio, la lotta per l'acqua bene comune[36].

Il richiamo al "comune", più che l'invito ad un ritorno al pubblico, anche nell'ottica di un ridimensionamento del privato, è piuttosto «la tensione verso un'alternativa in termini sociali, economici ed istituzionali, che si ponga oltre la contrapposizione pubblico/privato»[37]. I beni comuni, infatti, sono beni della comunità, alla cui gestione la comunità stessa partecipa. Il tema si lega a quello dei diritti fondamentali e della solidarietà sociale e intergenerazionale, anche per-

[33] L'opera di riferimento in materia di *commons* è costituita dal lavoro di E. Ostrom, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990, che ne offre un paradigma gestionale alternativo a quello, proprietario, prospettato da G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, 3859, 1243 ss. Per una panoramica del dibattito italiano in materia di beni comuni, con puntuali indicazioni relative ad autori e principali correnti di pensiero, v., *ex multis*, F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni?*, in Aa.Vv., *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, a cura di M. Bombardelli, Trento, 2016, 37 ss.

[34] In questa prospettiva v. U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011. V. altresì Aa.Vv., *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di M. Marella, Verona, 2012 e S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013. Per una lettura in chiave democratica v. A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013. Dello stesso autore v. Id., *Beni comuni. Dalla teoria all'azione politica*, Viareggio, 2011.

[35] Così M.R. Marella, *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, in Aa.Vv., *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di Id., cit., 9.

[36] V., al riguardo, i contributi di U. Mattei: *L'acqua e il suo diritto*, scritto con A. Quarta, Roma, 2014; Id., *L'acqua e i beni comuni*, Roma, 2011.

[37] In questi termini, ancora, M.R. Marella, *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, cit., 11.

ché, come sostenuto dagli studiosi, si tratta di beni «conservati e custoditi dalle comunità di generazione in generazione»[38].

L'attenzione di questa impostazione si concentra sulla individuazione di uno statuto giuridico dei beni comuni nel quadro della teoria dei beni.

A questo riguardo un punto fermo è rappresentato dai lavori della Commissione Rodotà[39], benché rimasti lettera morta, che ne hanno individuato gli elementi definitori: i beni comuni sono «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona», la cui tutela è volta «anche a beneficio delle generazioni future». Tale finalizzazione rende indifferente la natura pubblica o privata della titolarità degli stessi e richiede che ne venga assicurata la «fruizione collettiva».

La proposta Rodotà qualificava quali beni comuni: i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate.

Tali elaborazioni hanno influenzato anche i tentativi di definizione operati dalla giurisprudenza. Viene al riguardo in considerazione la nozione proposta dalla Corte di Cassazione, a sezioni unite, nella sentenza sulla annosa vicenda riguardante la natura giuridica delle valli da pesca della laguna di Venezia[40].

La riflessione della Corte situa il tema dei beni comuni in una cornice delimitata da due precisi pilastri concettuali: da un lato, la centralità della persona e dei suoi diritti inviolabili, da soddisfare anche mediante «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»; dall'altro, il riferimento, anziché allo Stato-apparato, allo «Stato-collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto all'effettiva realizzazione di questi ultimi».

Sono quindi beni comuni 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». Ne discende che, qualora un bene, nel caso di specie immobile,

---

[38] M.R. Marella, *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, cit., 11.

[39] La Relazione della Commissione Rodotà, con le proposte per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007), è consultabile presso il sito del Ministero della Giustizia al seguente indirizzo: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?contentId=SPS47617 (ultimo accesso: 30 aprile 2020).

[40] Cass., ss.uu., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Foro it.*, 2012, I, 564, con nota di E. Pellecchia, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*. Tra i diversi commenti v., *ex multis*, F. Cortese, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 1170 ss.

«indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale… 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».

Come anticipato, in materia di beni comuni si ha anche una seconda impostazione ricostruttiva, che lega i beni comuni, in particolare quelli urbani, al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, 4° comma, Cost. e al ruolo che possono avere i c.d. "cittadini attivi" nel prendersi cura dell'interesse generale[41].

La teoria dei beni comuni diviene un paradigma per la promozione di una nuova modalità dell'amministrare, riassumibile nella formula della c.d. amministrazione condivisa[42]. La dottrina ha osservato come questa seconda lettura si distingua dalla prima per il suo carattere maggiormente operativo[43], rivolto all'individuazione di regole organizzative e procedurali da seguirsi ad opera dell'amministrazione nella creazione e conduzione dei nuovi rapporti tra il pubblico e i cittadini attivi in ordine alla gestione dei beni comuni.

Questa ricostruzione si concentra principalmente sui beni comuni urbani, in quanto è la dimensione locale quella più prossima ai cittadini, nella quale, quindi, si hanno le principali esperienze di cura condivisa di questo tipo.

4. *In particolare: i beni comuni urbani e i regolamenti per la relativa cura, gestione e rigenerazione*

Sempre più Comuni hanno adottato regolamenti che disciplinano la collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione e la rigenerazione dei beni comuni urbani[44].

---

[41] V., al riguardo, i fondamentali scritti di G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl*, 2017, 42 ss.; Id., *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2011. Tale figura di individuo è stata anche indicata come *homo civicus* o *homo reciprocans*: v., rispettivamente, gli scritti di F. Cassano, *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari, 2004 e F. Bowles, H. Gintis, *Homo reciprocans*, in *Nature*, 415/2002, 125 ss.

[42] In materia di amministrazione condivisa rappresentano una pietra miliare le riflessioni di G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117/118, 1997, 29 ss.. In argomento v., oltre agli scritti citati nella nota precedente, Aa.Vv., *L'età della condivisione*, a cura di G. Arena, C. Iaione, cit.; Aa.Vv., *L'Italia dei beni comuni*, a cura di G. Arena, C. Iaione, Roma, 2012. Tale visione si pone per certi aspetti in continuità con le teorizzazioni del diritto amministrativo paritario: v. F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994.

[43] V. F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni?*, cit., 41.

[44] In argomento v., *ex multis*, Aa.Vv., *La Co-Città. Diritto Urbano e Politiche Pubbliche per i Beni Comuni e la Rigenerazione Urbana*, a cura di P. Chirulli, C. Iaione, Napoli, 2018; Aa.Vv., *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Lascio, F. Giglioni, Bologna, 2017; Aa.Vv., *L'I-*

Questi strumenti si sono sviluppati nell'alveo del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost.[45], principio aperto ad accogliere e incentivare esperienze sociali di collaborazione.

Come puntualizzato dalla Corte dei Conti in una pronuncia ritenuta assai significativa dai fautori dell'amministrazione condivisa[46], il principio di sussidiarietà orizzontale opera al pari di altri principi costituzionali che regolano l'attività amministrativa, quali i principi di legalità, imparzialità e buon andamento, ed è direttamente applicabile alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di interposizione legislativa, nell'ambito dei margini di discrezionalità ad esse attribuiti. I Comuni, con regolamenti che trovano fondamento nell'art. 117, comma 6, Cost., possono stabilire le modalità attuative del principio, attraverso cui stimolare e promuovere la cittadinanza attiva[47].

La possibilità per gli enti locali di dotarsi di propri strumenti in tal senso trova peraltro un significativo aggancio normativo nell'art. 3, comma 5, del T.U. enti locali, secondo il quale «I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

In particolare, partendo dall'idea che le città stesse siano beni comuni[48], con i regolamenti in questione gli enti locali cercano di governare il fenomeno della «riconquista dal basso»[49], da parte dei cittadini, di realtà urbane spesso abbandonate o neglette al fine di rivitalizzarle e assicurarle alla fruizione collettiva. Al riguardo può essere di interesse ricordare che la «riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata» è una «attività di interesse generale» ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. z) del d.lgs. 3 luglio 2017,

---

talia dei beni comuni, a cura di G. Arena, C. Iaione, cit. Per un censimento dei regolamenti emanati v. il sito di Labsus: https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/ (ultimo accesso: 30 aprile 2020).

[45] Sullo «strettissimo» legame tra gestione dei beni comuni urbani e sussidiarietà orizzontale v. P. Chirulli, *Sussidiarietà e collaborazione «amministrata» nei beni comuni urbani*, in Aa.Vv., *La Co-Città. Diritto Urbano e Politiche Pubbliche per i Beni Comuni e la Rigenerazione Urbana*, a cura di P. Chirulli, C. Iaione, cit., 55 ss.

[46] Ci si riferisce in particolare a Corte dei Conti, ad., s. autonomie, 24 novembre 2017, n. 26, su cui v. i commenti di G. Arena, *Una storica pronuncia della Corte dei conti legittima l'amministrazione condivisa* (19 dicembre 2017) e di F. Giglioni, *Una storica pronuncia della Corte dei conti: i comuni possono assicurare i singoli cittadini attivi* (7 dicembre 2017), entrambi in *Labsus*, *http://www.labsus.org* (ultimo accesso: 30 aprile 2020).

[47] In questo quadro il giudice contabile ha affermato l'estensibilità della disciplina delle attività di volontariato contenuta nel Codice del Terzo settore anche agli enti locali «che intendano sostenere attivamente la partecipazione libera di singoli volontari in attività operative di servizio alla persona e di tutela di beni comuni a carattere non industriale o commerciale». Di qui la possibilità per i Comuni di stipulare con oneri a proprio carico contratti di assicurazione per infortunio, malattia e responsabilità civile verso terzi a favore di «singoli volontari coinvolti in attività di utilità sociale», vale a dire di «cittadini attivi», previa adozione di regolamenti comunali per lo svolgimento di attività di volontariato nelle proprie strutture e servizi.

[48] Per tale configurazione v. C. Iaione, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 2013, 1.

[49] In questi termini A. Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018, 137.

n. 117, c.d. Codice del Terzo settore, significativa concretizzazione e articolazione del principio di sussidiarietà orizzontale a livello normativo.

I regolamenti in materia di beni comuni ricalcano il modello del regolamento del 2014 del Comune di Bologna, che è stato il primo Comune ad approvare un regolamento di questo tipo e a metterlo a disposizione delle altre municipalità affinché potessero adattarlo al proprio contesto. Degno di nota è anche il regolamento del Comune di Torino, che ha avuto una prima formulazione nel 2016, frutto del dibattito e dell'esperienza maturata a seguito di quello di Bologna e che nel 2019 ha visto l'approvazione di un nuovo testo, che presenta una maggiore autonomia rispetto al paradigma bolognese, in vigore a partire dal 2020[50].

Per beni comuni urbani si intendono, secondo la definizione data dal Comune di Bologna, quei «beni materiali, immateriali e digitali che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale o collettivo»[51] oppure che, ai sensi del regolamento torinese, sono «funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo e all'interesse delle generazioni future»[52].

Nel richiamo ai diritti fondamentali, che, calati nella rete dei rapporti sociali e in una prospettiva solidaristica, divengono fine e componente costitutiva dei beni[53], si coglie l'eco dei lavori della Commissione Rodotà. I regolamenti di cui si discute sembrano rappresentare una sintesi dei due principali orientamenti in materia di beni comuni illustrati.

Il regolamento di Torino, peraltro, ne sottolinea anche la connessione con «identità, cultura, tradizioni del territorio» e la funzionalità «allo svolgimento della vita sociale delle comunità che in esso sono insediate»[54].

Nelle definizioni citate i beni comuni si identificano sulla base di un'accezione «relazionale»[55], riferita alla «relazione qualitativa (e non acquisitiva/appropriativa)» che con essi hanno i soggetti della cittadinanza, così come le stesse amministrazioni, e che prescinde quindi dalla loro appartenenza alla proprietà pubblica o privata. Sono comuni «in quanto permettono il dispiegarsi della vita

[50] Il nuovo regolamento è stato approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale in data 2 dicembre 2019, esecutiva dal 16 dicembre 2019, in vigore dal 16 gennaio 2020.

[51] V. l'art. 2, lett. a), reg. Bologna.

[52] V. l'art. 2, lett. a), reg. Torino.

[53] «L'idea è che i diritti fondamentali possano acquistare una dimensione diversa – ed essere componente costitutiva della gestione del bene – se visti nella prospettiva della solidarietà sociale, cioè all'interno della rete dei legami sociali in cui sono esercitati»: M.R. Marella, *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, cit., 26.

[54] V. ancora l'art. 2, lett. a), reg. Torino.

[55] Per tale lettura e i riferimenti successivi v. C. Iaione, *Città e beni comuni*, in *L'italia dei beni comuni*, a cura di G. Arena, C. Iaione, cit., 112.

sociale, la soluzione di problemi collettivi, la sussistenza dell'uomo nel suo rapporto con gli ecosistemi di cui è parte», nel caso di specie quelli urbani.

Sono beni comuni urbani non solo gli spazi pubblici, di cui i regolamenti forniscono sempre un'elencazione – aree verdi, strade, marciapiedi o altri spazi pubblici o aperti al pubblico, di proprietà pubblica o assoggettati ad uso pubblico[56] –, ma anche gli edifici, appartenenti sia al Comune che a terzi. Quanto a questi ultimi, il riferimento è, in particolare, al caso delle proprietà in stato di totale o parziale disuso, rispetto alle quali si pone una questione di "restituzione" alla vita e all'utilità della comunità.

Pur con alcune differenziazioni, i regolamenti si propongono di disciplinare i rapporti tra i «cittadini attivi»[57] e la pubblica amministrazione per la cura, la gestione e la rigenerazione dei beni comuni urbani individuando, quale strumento precipuo, i c.d. patti di collaborazione[58], che definiscono ambiti e caratteristiche delle azioni[59]. A questi si stanno gradualmente affiancando anche altri istituti e soluzioni giuridiche volti a fornire una risposta alle sempre più frequenti

[56] V., ad es., l'art. 2, lett. i), reg. Bologna. Alcune esemplificazioni sono presenti anche nell'art. 13, reg. Torino.

[57] In base all'art. 2, lett. c), reg. Bologna, sono «cittadini attivi» «tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche di natura imprenditoriale o a vocazione sociale, che si attivano per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani». A tale espressione l'art. 2, lett. b), reg. Torino sostituisce quella di «soggetti civici», espungendo dalla definizione qualsiasi riferimento alla natura imprenditoriale dei medesimi, presente invece nel regolamento del 2016.

[58] La natura dei patti di collaborazione è stata oggetto di dibattito in dottrina: per una analisi critica della discussione v. A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, cit., 153 ss.. In argomento v. altresì P. Michiara, *Tipicità e autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva*, in Aa.Vv., *La Co-Città. Diritto Urbano e Politiche Pubbliche per i Beni Comuni e la Rigenerazione Urbana*, a cura di P. Chirulli, C. Iaione, cit., in partic. 158 ss.. I patti sono stati ricondotti ora agli accordi sostitutivi *ex* art. 11, l. 241/1990 (F. Giglioni, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in Aa.Vv., *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Lascio, F. Giglioni, cit., 221), soluzione per la quale il riferimento è alle riflessioni di F.G. Scoca, *Autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, 2002, 431 ss., ora a contratti di diritto privato (G. Arena, *Democrazia partecipativa e amministrazione condivisa*, in Aa.Vv., *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, a cura di A. Valastro, Napoli, 2016, 236; Id., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., 42), ora a un *genus* autonomo, che presenta affinità con il contratto di diritto pubblico tipico del diritto amministrativo tedesco (L. Muzi, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in Aa.Vv., *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Lascio, F. Giglioni, cit., 133), ora ad atti amministrativi non autoritativi, ascrivibili all'ambito di applicazione dell'art. 1 *bis*, l. 241/1990 (A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, cit., 158; C. Iaione, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in Aa.Vv., *L'età della condivisione*, a cura di G. Arena, C. Iaione, cit., 52).

[59] Per una definizione v. l'art. 2, lett. e), reg. Bologna, secondo cui per patto di collaborazione si intende «il patto attraverso il quale Comune e cittadini attivi definiscono l'ambito degli interventi di cura o rigenerazione dei beni comuni urbani». Per l'art. 2, lett. j), reg. Torino, il patto di collaborazione è «il negozio civico attraverso cui la Città e i soggetti civici costituiscono una forma di governo condiviso per rigenerare, curare e gestire insieme uno o più beni comuni». Sui contenuti del patto di collaborazione v. l'art. 8, reg. Torino.

istanze di auto-organizzazione della cittadinanza con la previsione di forme c.d. di autogoverno[60].

I patti contemplano varie forme di collaborazione sulla base dei «livelli di intensità dell'intervento condiviso»[61] ovvero del carattere ordinario o complesso dello stesso[62], a seconda delle qualificazioni utilizzate nei regolamenti.

Sul piano dell'intensità, spazi pubblici ed edifici possono essere oggetto di «cura occasionale», «cura costante e continuativa», «gestione condivisa» e «rigenerazione»[63].

Le «collaborazioni ordinarie»[64] sono quelle che hanno ad oggetto beni comuni minori o «piccoli» («piccoli spazi pubblici», «piccole aree verdi», «elementi di arredo urbano», ecc.) o che consistono in attività più semplici, quali quelle di manutenzione, riparazione, tinteggiatura, ecc. Il Comune le identifica e indirizza previamente, rendendo disponibili dei modelli già predisposti ai fini della loro attivazione[65]. In taluni casi è inoltre prevista la possibilità di riconoscere «proposte di collaborazione ordinarie formulate tacitamente anche con fatti concludenti»[66], dando così legittimazione ad iniziative spontanee e informali.

Nel caso di interventi di maggiore complessità e rilevanza, che possono comportare anche la riqualificazione di beni immobili e quindi costi notevoli, i regolamenti si aprono alla partecipazione per ciò che riguarda sia l'individuazione dei beni che la selezione delle proposte di collaborazione[67], nonché per l'attività successiva di definizione e implementazione dei patti, che pare rifarsi ai principi della co-progettazione[68].

---

[60] L'integrazione dei patti di collaborazione con altri strumenti connota il recente reg. Torino, che ha quindi coniato la categoria dei «negozi civici». Secondo l'art. 2, lett. i), sono tali «gli atti negoziali con cui Città e soggetti civici costituiscono e regolano le forme di auto-governo o di governo condiviso dei beni comuni messi a disposizione dei soggetti civici a titolo gratuito».

[61] È questa l'espressione utilizzata dall'art. 6, comma 1, reg. Bologna.

[62] Precisa l'art. 8, reg. Torino che «il contenuto del patto varia in relazione al grado di complessità degli interventi concordati», oltre che alla loro durata.

[63] V., ancora, l'art. 6, comma 1, reg. Bologna.

[64] V. l'art. 13, reg. Torino.

[65] V., nuovamente, l'art. 13, comma 5, reg. Torino.

[66] V. l'art. 13, u.c., reg. Torino.

[67] Per le c.d. disposizioni di carattere procedurale v. gli artt. 10 e ss., reg. Bologna. V. altresì gli artt. 11 e 12, reg. Torino, in materia di «Consultazione pubblica» e «Iniziativa diretta dei soggetti civici».

[68] Il valore della co-progettazione è sottolineato da A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, cit., 149. La co-progettazione viene richiamata dal reg. Bologna nella stessa individuazione di ciò che si intende per «Interventi di rigenerazione», ai sensi dell'art. 2, lett. h.), nonché nell'art. 9, dedicato all'«Innovazione digitale». Ancora maggiore è lo spazio ad essa attribuito dal reg. Torino, che ne fa un elemento definitorio degli stessi patti di collaborazione. Ai sensi dell'art. 8, comma 1, reg. Torino, infatti, «il patto di collaborazione è il negozio civico con cui la Città e i soggetti civici, in esito ad un'attività di co-progettazione, definiscono il programma di rigenerazione, cura e gestione di un bene comune e le relative forme di governo condiviso». Richiami alla co-progettazione sono presenti in quasi tutti gli articoli che si occupano, nel titolo II, del «governo condiviso», con l'unica eccezione dell'art. 13, in materia di collaborazioni ordinarie, che, come si è visto, presentano caratteristiche semplificate.

5. *Economia collaborativa e beni comuni: analogie e differenze*

Sulla scorta dei tentativi ricostruttivi e delle analisi svolte nelle pagine precedenti è ora possibile cercare di individuare alcune delle analogie e delle differenze che connotano i due fenomeni dell'economia collaborativa e dei beni comuni[69].

Anzitutto, entrambi nascono dall'insoddisfazione circa l'uso di determinate "cose" – materiali o immateriali –, sottoutilizzate o gestite in maniera non efficiente, quando non addirittura mal gestite, come capita talora nel caso di beni affidati alla cura delle pubbliche amministrazioni.

In secondo luogo, sia i beni oggetto di condivisione nel modello dell'economia collaborativa che i beni comuni costituiscono un superamento del regime tradizionale del diritto di proprietà. La logica non è quella dell'appartenenza dei beni, ma dell'accesso ai beni anche da parte di chi proprietario non è. Corollario è la necessità di individuare regole di gestione che garantiscano accessibilità e uso in comune.

Un altro elemento che avvicina i due fenomeni è la creazione di interazioni sociali, anche se queste si dispiegano in modo differente nei vari contesti.

Si è già avuto modo di anticipare come il mondo delle pratiche collaborative, in cui si riconoscono attività estremamente diversificate, si caratterizzi per una dicotomia significativa. Si distingue infatti tra esperienze aventi un'impronta più civica e sociale, con finalità di tipo mutualistico e solidaristico e imprese-piattaforma che si situano nella sfera del mercato, ove l'innovazione tecnologica punta a ricavare valore economico da risorse diffuse e a fornire opportunità di consumo a basso costo[70]. Quale esempio di esperienze del primo tipo si può pensare alle banche del tempo. Il tipico esempio di pratiche del secondo tipo è rappresentato da *Airbnb*.

In questo secondo caso l'uso del bene viene in considerazione soprattutto per il suo valore di scambio. Non ci sono evidenze che provino che a seguito del contatto instaurato grazie alla piattaforma digitale tra i pari intenzionati alla condivisione si costruiscano interazioni che vanno al di là del mero scambio, anche se non si può negare che in ipotesi ciò possa avvenire. La *community* degli utenti, in linea di massima, non è "vera" comunità.

Nel primo caso, invece, si creano relazioni sociali e si sviluppa il senso dell'"essere" e del "fare comunità".

Questa stessa caratteristica è tipica dei beni comuni, in particolare quelli urbani, rispetto ai quali si è evidenziata una virtuosa circolarità: la comunità indi-

[69] Sul punto v. A. Quarta, *Le cose che abbiamo in comune. Una riflessione su beni comuni ed economia collaborativa*, cit., in particolare 73 ss.

[70] Per tale differenziazione v. nuovamente la Fondazione Unipolis, *Dalla Sharing Economy all'Economia Collaborativa, I Quaderni di Unipolis,* cit., 11.

vidua il bene atto a dare una risposta ai propri bisogni e decide di prendersene cura; la cooperazione sociale finalizzata a tale cura crea e consolida legami sociali che contribuiscono essi stessi alla creazione della comunità[71]. A questo proposito si è efficacemente parlato di una «relazione reciprocamente costitutiva» fra beni comuni e comunità: gli uni sono costitutivi dell'altra e viceversa[72].

I rilievi appena formulati conducono ad ulteriori considerazioni riguardanti le regole che presiedono alle modalità della condivisione e allo svolgimento delle attività in comune.

Nell'economia della condivisione gli utenti della piattaforma generalmente non si autogovernano né partecipano alla definizione delle regole che riguardano i rapporti che si instaurano tra gli individui. Le relazioni interprivate sia *online* che *offline* sono definite da condizioni di servizio generalmente stabilite dalla piattaforma stessa[73], dietro cui si celano rilevanti soggetti economici. Analoga fonte di regolamentazione hanno i rapporti con le piattaforme stesse.

Diversamente, nel caso dei beni comuni, in cui, come si è visto, si sostanziano alcuni aspetti a vocazione sociale dell'economia collaborativa, i processi di *governance*, che sempre più spesso vedono l'intervento delle pubbliche amministrazioni, prevedono il coinvolgimento della comunità. Si pensi, ad esempio, alle modalità di individuazione dei beni comuni oggetto dei patti di collaborazione o all'accennata rilevanza della co-progettazione.

6. Segue: *intersezioni. Alcune osservazioni su come i regolamenti in materia di beni comuni urbani possono contribuire allo sviluppo dell'economia collaborativa*

Il discorso su economia collaborativa e beni comuni non si limita alla comparazione, ossia all'individuazione di analogie e differenze, ma può portare all'adozione di una prospettiva ulteriore, volta ad individuarne le possibili interazioni.

La prima pare risiedere nell'ascrivibilità all'economia collaborativa o, se si aderisce alla tassonomia del Comitato europeo delle regioni, alla *pooling economy* o economia della messa in comune, della c.d. *commoning economy* o economia dei

[71] Tale rappresentazione del rapporto tra beni comuni e comunità attraverso una «immagine circolare» si deve ad A. Quarta, *Le cose che abbiamo in comune. Una riflessione su beni comuni ed economia collaborativa*, cit., 76. In un analogo ordine di idee v. già, in precedenza, M.R. Marella, *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, in Aa.Vv., *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di Id., cit., 21.

[72] In questi termini M.R. Marella, *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, cit., 21.

[73] Per spunti in tal senso v. A. Quarta, *Le cose che abbiamo in comune. Una riflessione su beni comuni ed economia collaborativa*, cit., 77.

beni comuni. La cura, gestione e rigenerazione dei beni comuni, in particolare di quelli urbani, è quindi essa stessa una forma di economia collaborativa.

In secondo luogo, spesso le azioni e i progetti di economia collaborativa, costituendo un fenomeno economico avente una spiccata vocazione territoriale e locale, sono uno strumento che consente di favorire il recupero e l'uso dei beni comuni, come sottolineato dalla citata Agenda regionale della Toscana e anche dalla stessa città di Milano nel tratteggiare le linee di sviluppo per creare una *sharing city*. Emblematico, a questo proposito, il passaggio in cui la città si propone di promuovere quelle iniziative che «valorizzano i beni comuni e favoriscono la messa a disposizione di risorse materiali e/o immateriali pubbliche non utilizzate o sotto-utilizzate».

Si collocano in questo orizzonte l'uso o gestione condivisi di *physical assets* quali, ad esempio, gli spazi di *coworking*, i *talent garden*, i *fab lab*, ecc., rispetto ai quali i citati interventi concernenti i beni comuni urbani possono svolgere un importante ruolo di stimolo e viceversa.

Tali manifestazioni dell'economia collaborativa possono trovare collocazione anche in immobili dismessi o sottoutilizzati, siano essi edifici pubblici ovvero privati di tipo industriale, commerciale, artigianale, ecc.[74]. Queste esperienze di innovazione lavorativa e socio-economica possono quindi realizzare rilevanti finalità sociali – formazione e promozione del lavoro, accoglienza, assistenza sociale, sviluppo del territorio – e rispondere ad esigenze di rigenerazione e cura degli stessi beni comuni urbani.

La diffusione di questi nuovi "luoghi" di lavoro tipici dell'economia collaborativa, che rappresentano un modo di lavorare tecnicamente e socialmente avanzato, oltre ad essere una formula di sviluppo all'avanguardia, ha quindi un notevole impatto sui territori implicati. La nuova organizzazione spaziale del lavoro diviene un tema urbano[75].

Tra beni comuni, nello specifico urbani, ed economia collaborativa, nelle sue varie estrinsecazioni, specie cittadine, possono cogliersi significative assonanze[76].

La rigenerazione e il riutilizzo di edifici, sia pubblici che privati, dismessi o non adeguatamente utilizzati possono rivelarsi funzionali allo sviluppo di quei beni immateriali e digitali che sono consustanziali a tale modello di economia in una virtuosa relazione di reciprocità. Da sottolineare, in quest'ottica, è anche la

[74] Per una introduzione v. R. Bolici, G. Leali, S. Mirandola, *Il riuso del patrimonio costruito: progettare per la sharing economy*, in *BDC*, 2016, 1, *The Inclusive, Safe and Sustainable City: Models, Approaches, Tools*, 55 ss.

[75] Così S. Armondi, *Spazio urbano, nuove geografie del lavoro e della produzione. Una lettura internazionale*, in *I&C*, 2015, 56.

[76] Per alcuni spunti in tal senso v. E. Tatì, *Dallo spazio materiale a quello immateriale: le prospettive per il coworking pubblico* (11 settembre 2017), in *Spremute digitali*, *http://www.spremutedigitali.com* (ultimo accesso: 30 aprile 2020).

finalità di promozione dell'innovazione sociale e dei servizi collaborativi[77], della creatività urbana[78] e dell'innovazione digitale[79], che i regolamenti sui beni comuni assegnano alle attività ad essi inerenti.

I regolamenti, inoltre, offrono alcuni strumenti specifici che possono agevolare l'espansione dei nuovi "luoghi" dell'economia collaborativa.

Alla questione degli edifici in stato di parziale o totale disuso o deperimento sono infatti rivolte alcune disposizioni dedicate, che prevedono che, una volta individuati all'esito di procedure anche partecipative e deliberative, coinvolgenti quindi la stessa cittadinanza, gli immobili possano essere oggetto di interventi di cura e rigenerazione da realizzarsi mediante i patti di collaborazione tra cittadini e Comune[80].

Nel caso si tratti di proprietà di terzi, il patto di collaborazione può presupporre o il consenso di questi o il previo esperimento di una procedura di espropriazione ai sensi dell'art. 838 cod. civ.[81], valorizzandone, sulla scorta del 2° comma[82], una lettura costituzionalmente orientata[83] sulla base dei principi di solidarietà, di cui all'art. 2 Cost. e di equità dei rapporti sociali, oltre che di razionale sfruttamento del suolo, sanciti nell'art. 44 Cost..

Gli interventi di cura, gestione e rigenerazione possono interessare anche edifici confiscati alla criminalità organizzata[84].

I cittadini attivi possono farsi carico della gestione condivisa anche costituiti in associazione, consorzio, cooperativa, fondazione di vicinato o comprensorio[85]. Deve trattarsi di una gestione a titolo gratuito ed è previsto un permanente vincolo di destinazione degli immobili agli interventi di cura condivisa, puntualmente disciplinati nei patti di collaborazione.

---

[77] V. l'art. 7, reg. Bologna.

[78] V. l'art. 8, reg. Bologna.

[79] V. l'art. 9, reg. Bologna.

[80] V. gli artt. 16, reg. Bologna e 5, reg. Torino.

[81] V. gli artt. 16, comma 4, reg. Bologna e 5, comma 2, reg. Torino.

[82] L'art. 838 c.c. disciplina l'«Espropriazione di beni che interessano la produzione nazionale o di prevalente interesse pubblico» e prevede: «Salve le disposizioni delle leggi penali e di polizia, nonché le disposizioni particolari concernenti beni determinati, quando il proprietario abbandona la conservazione, la coltivazione o l'esercizio di beni che interessano la produzione nazionale, in modo da nuocere gravemente alle esigenze della produzione stessa, può farsi luogo all'espropriazione dei beni da parte dell'autorità amministrativa, premesso il pagamento di una giusta indennità.

La stessa disposizione si applica se il deperimento dei beni ha per effetto di nuocere gravemente al decoro delle città o alle ragioni dell'arte, della storia o della sanità pubblica».

[83] Sul superamento dei problemi di costituzionalità posti dall'art. 838 c.c. v. A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, cit., cap. IV, nt. 26, 143-144. In argomento v. altresì A. Nervi, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, in Aa.Vv., *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Lascio, F. Giglioni, cit., in partic. 52 ss.

[84] V. l'art. 16, comma 5, reg. Bologna e l'art. 5, comma 3, reg. Torino.

[85] Sulla gestione condivisa degli edifici v., ad esempio, l'art. 17, reg. Bologna.

L'organizzazione di attività quali il *coworking*, così come *talent garden* e *fab lab*, richiede che gli edifici siano messi a disposizione per un discreto lasso di tempo. Secondo alcuni regolamenti la gestione condivisa, nel caso degli edifici, può arrivare fino ai nove anni, ma si possono pattuire periodi più lunghi, in considerazione del particolare impegno finanziario implicato dalle opere di recupero edilizio[86].

Sul piano degli incentivi, generalmente i regolamenti prevedono esenzioni e agevolazioni in materia di canoni e tributi locali[87]. La fiscalità locale, per quanto soffra ancora di limiti oggettivi, può sicuramente giocare una partita rilevante al tavolo della sussidiarietà orizzontale, indirizzando in maniera efficace le diverse attività e, se ben articolata, contribuendo anche a mantenerle nel tempo[88].

In dottrina si sono anche prospettate interpretazioni atte a integrare i patti di collaborazione nell'ambito della disciplina del partenariato sociale o baratto amministrativo, di cui all'art. 190, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, c.d. Codice dei contratti pubblici[89]. Ai sensi della disposizione citata, infatti, spetta all'ente territoriale individuare quale sia la migliore opzione per la realizzazione, tra gli altri, di «interventi di decoro urbano, recupero o riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati» e i patti di collaborazione potrebbero ben rappresentare una delle alternative praticabili. Tali patti potrebbero quindi essere concepiti come presupposto di contratti di partenariato sociale, dando alle attività in tal modo svolte la possibilità di beneficiare dei vantaggi contemplati da questi ultimi.

Si tratta di prospettive senz'altro da coltivare, che possono consentire di integrare l'economia collaborativa nello sviluppo urbano e viceversa, governandone e implementandone le sinergie.

7. *Spunti conclusivi. Ruolo della pubblica amministrazione e nuove forme di* governance *collaborativa*

[86] V. l'art. 17, comma 3, reg. Bologna. Secondo l'art. 9, comma 5, reg. Torino, «la durata del patto di collaborazione non supera i cinque anni, salvo quanto previsto per le collaborazioni ordinarie», che hanno una durata inferiore. L'articolo precisa che «periodi più lunghi, comunque non superiori a quindici anni, possono eventualmente essere pattuiti in considerazione del particolare interesse pubblico che il negozio civico riveste».

[87] V. l'art. 20, reg. Bologna e l'art. 20, reg. Torino.

[88] Notazioni in tal senso possono leggersi in A. Perrone, *Gli aspetti fiscali delle attività di rigenerazione e riuso di beni a fini di interesse generale*, in Aa.Vv., *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Lascio, F. Giglioni, cit., 241 ss.

[89] Per tale interpretazione v. A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, cit., 173. Un riferimento espresso all'art. 190, d.lgs. 50/2016 è contenuto nell'art. 20, comma 1, reg. Torino. Di diverso avviso è però F. Giglioni, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, cit., 227.

Enti locali in passato spesso assenti o disattenti[90] nell'amministrazione delle risorse collettive sono oggi chiamati a impegnarsi nel regolamentare e amministrare innovativi e talora complicati processi di sviluppo economico e sociale, come ad esempio quelli innescati dall'economia collaborativa, e ad integrarli in una cornice urbana orientata verso obiettivi di sostenibilità.

Si consideri, a quest'ultimo proposito, che il prendersi cura di beni comuni quali edifici inutilizzati e il riportarli a nuova vita, destinandoli ad attività anche economiche aventi una spiccata vocazione sociale, contribuisce ad evitare il c.d. *urban sprawl*, ossia l'espansione urbana disordinata e incontrollata, e a ridurre il consumo di suolo, collocandosi quindi in un'ottica di sviluppo sostenibile[91].

In questi tempi in cui all'emergenza sanitaria si sta sommando l'esigenza di combattere la retrocessione, la costruzione attraverso percorsi nuovi del tessuto economico e sociale del Paese sta assumendo una particolare urgenza. L'istanza più pressante, in tale quadro, è quella di avere «buoni amministratori»[92].

Tanto l'economia collaborativa quanto i beni comuni convergono verso la creazione di un «ecosistema istituzionale collaborativo»[93]. Si tratta una funzione di *governance* complessa, volta a far emergere le domande della collettività, a mediare tra di esse quando conflittuali, rispetto sia al soggetto pubblico che ad altri cittadini, e a governarle.

La città è chiamata a valorizzare iniziative e pratiche esistenti, ma anche ad ispirarne di nuove.

La pubblica amministrazione può inoltre farsi garante di una visione di insieme atta ad evitare che l'azione dei cittadini attivi si concreti in interventi puntiformi e disarticolati.

L'efficacia delle politiche pubbliche, infatti, dipende dal rapporto tra continuità e discontinuità temporali e spaziali nella realizzazione delle diverse proget-

---

[90] Il problema di un apparato pubblico «distratto o assente» è sottolineato, tra gli altri, da A. Nervi, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, cit., 63.

[91] L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile contiene non pochi spunti relativi al problema del consumo di suolo. Essa, anzitutto, promuove un'urbanizzazione sostenibile (Obiettivo 11.3) e si propone di garantire l'accesso universale a spazi verdi e spazi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili (Obiettivo 11.7). Più in generale, si prefigge di raggiungere un *land degradation neutral world*, quale elemento essenziale per mantenere le funzioni e i servizi ecosistemici (Obiettivo 15.3). L'indicatore 11.3.1 della Commissione statistica dell'Onu (marzo 2016) è il rapporto tra il tasso di consumo di suolo e il tasso di crescita della popolazione. Per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità dell'Agenda, il primo non deve superare il secondo. Per approfondimenti v. il Rapporto «Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici» (2019) del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA).

[92] In questi termini A. Giusti, *La rigenerazione urbana*, cit., 191.

[93] Per tale espressione v. il «Parere del Comitato europeo delle regioni – La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione», cit., che richiama il documento «SharExpo, linee guida per la *sharing economy* e per i servizi collaborativi a Milano». In esso il regolamento di Bologna è indicato come la cornice regolatoria atta a favorire la nascita di un «ecosistema istituzionale collaborativo». In argomento v. C. Iaione, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, cit..

tualità ed interventi[94]. Ferma restando l'esigenza di sperimentazione e informalità che connota la ricerca di soluzioni economiche e sociali innovative – le città, da questo punto di vista, sono dei veri e propri laboratori –, vi è una altrettanto necessaria istanza di stabilizzazione sul piano regolatorio e delle procedure funzionali all'implementazione delle politiche, nonché della messa a sistema dei cambiamenti e delle innovazioni introdotte[95].

Come avvenuto per altri processi di "istituzionalizzazione" che hanno coinvolto pratiche partecipative – si possono citare, ad esempio, quelli inerenti alla democrazia partecipativa o deliberativa – anche per quanto riguarda i fenomeni collaborativi qui in discussione occorre che alla fase della sperimentazione e incentivazione si accompagni quella del consolidamento, affinché essi non si esauriscano in esperienze occasionali e *una tantum*[96].

Si tratta di un percorso necessario per dare effettività a tali sviluppi, ma da condurre con cautela, evitando che si tramuti in un irrigidimento e burocratizzazione dei rapporti tra istituzioni e comunità, che debbono comunque restare improntati a una certa flessibilità e semplicità, nonché informalità[97].

La tendenza delle città a definire un assetto regolatorio riguarda sia la *sharing economy* sia, con maggiore evidenza ed intensità, i beni comuni.

Quanto alla prima, giova richiamare l'esempio di Milano *sharing city*, che nel dicembre 2014 ha approvato un provvedimento quadro finalizzato a legittimare le *policy* in atto, cercando di dare coerenza a obiettivi e modalità di lavoro per lo sviluppo dell'economia collaborativa[98]. La città ha inoltre istituito diversi albi, registri o elenchi qualificati di operatori ed esperti di *sharing economy*[99].

---

[94] La discontinuità temporale ha a che fare con il problema dell'episodicità, quella spaziale con la copertura parziale e/o disomogenea di un dato territorio. Sulla rilevanza del «gioco di continuità e discontinuità (spaziali e temporali)» nell'implementazione di qualsiasi disegno di politica di sviluppo economico v. I. Pais, E. Polizzi, T. Vitale, *Governare l'economia collaborativa per produrre inclusione: attori, strumenti, stili di relazione e problemi di implementazione*, cit., 217-218.

[95] Tale esigenza di stabilizzazione è evidenziata in particolare da I. Pais, E. Polizzi, T. Vitale, *Governare l'economia collaborativa per produrre inclusione: attori, strumenti, stili di relazione e problemi di implementazione*, cit., 228 ss.

[96] Di interesse al riguardo le considerazioni di M. Ciancaglini, *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in Aa.Vv., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di U. Allegretti, Firenze, 2010, 183 ss.. Sull'"istituzionalizzazione" delle c.d. arene deliberative, strumenti partecipativi ascrivibili alla democrazia deliberativa, sia consentito rinviare a V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018.

[97] L'informalità è uno dei principi cardine del reg. Bologna. Secondo l'art. 2, lett. h), «l'amministrazione richiede che la relazione con i cittadini avvenga nel rispetto di specifiche formalità solo quando ciò è previsto dalla legge. Nei restanti casi assicura flessibilità e semplicità nella relazione, purché sia possibile garantire il rispetto dell'etica pubblica, così come declinata dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici e dei principi di imparzialità, buon andamento, trasparenza e certezza».

[98] Si tratta della già menzionata Delibera di Giunta n. 2676 del 19 dicembre 2014.

[99] Se ne dà conto al seguente link: https://economiaelavoro.comune.milano.it/progetti/categoria/albi-e-registri (ultimo accesso: 30 aprile 2020).

Per ciò che concerne i beni comuni si è ampiamente dato conto, nel corso della trattazione, del fatto che molti Comuni abbiano emanato appositi regolamenti sulla cura, gestione e rigenerazione degli stessi, attività che, tra l'altro, incarnano una delle manifestazioni dell'economia collaborativa, nella forma della c.d. *pooling economy*, secondo alcune tassonomie.

Tali regolamenti, in linea con il riconoscimento del già citato diritto alla città o alla co-città, da un lato, valorizzano l'azione della comunità territoriale e dei suoi cittadini attivi; dall'altro, restituiscono un ruolo fondamentale all'amministrazione, che può così contribuire a «potenziare un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile», pianificando e gestendo realtà urbane «partecipativ[e], integrat[e] e sostenibil[i]», per citare gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile[100].

Si noti, a proposito del riferimento alla partecipazione, che tanto le linee di indirizzo in materia di economia collaborativa quanto i regolamenti sui beni comuni sono il frutto di procedure partecipate, che prevedono il coinvolgimento delle comunità di riferimento attraverso gli strumenti della democrazia partecipativa e, in taluni casi, deliberativa[101].

I regolamenti sui beni comuni, pur nell'incertezza di alcuni strumenti – in particolare relativi all'attività edilizia e fiscali – che forse richiederebbero un'opera legislativa chiarificatrice, possono svolgere un ruolo importante nelle politiche di crescita e coesione territoriale, attivando forme di partenariato tra pubblica amministrazione e società civile – in particolare i c.d. patti di collaborazione – in grado di contribuire al contempo allo sviluppo socio-economico del territorio e a un ripensamento della geografia urbana.

Al momento la prevalenza dei patti di collaborazione riguarda gli spazi pubblici, soprattutto il "verde" urbano; tali strumenti presentano però grandi potenzialità anche per ridare linfa a immobili dismessi o sottoutilizzati, destinandoli all'implementazione delle nuove forme dell'economia collaborativa e dei relativi "luoghi" di lavoro.

Tale opzione permette di coniugare due importanti finalità: un utilizzo razionale delle risorse – di qui la centralità della rigenerazione urbana e del riuso del patrimonio immobiliare, in ossequio al principio della sostenibilità – e l'inclusione della persona nel contesto sociale ed economico.

Per quanto riguarda la gestione dei processi che portano gli individui a "mettere in comune" le risorse, occorre sottolineare come il ruolo del soggetto pubblico non debba limitarsi a quello di catalizzatore delle iniziative e delle relazioni tra i diversi attori e al successivo momento di co-definizione o co-proget-

[100] V. l'Obiettivo 11, dedicato al tema delle città e comunità sostenibili.

[101] Sui rapporti tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa sia ancora consentito rinviare a V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, cit., in partic. 37 ss. e alla bibliografia ivi citata.

tazione delle attività. Proprio nell'ottica della stabilizzazione di cui si diceva, la pubblica amministrazione deve presiedere anche allo svolgimento delle stesse o comunque affiancare i cittadini attivi[102], per coordinarne le pratiche ovvero per gestire le controversie che possano eventualmente insorgere, anche in seno alla stessa comunità. Una volta avviate le iniziative, l'attuazione delle stesse non può essere affidata alla sola capacità di auto-organizzazione delle realtà del territorio e dei cittadini.

È peraltro importante che anche in queste fasi successive permanga il dialogo tra il pubblico e la comunità di riferimento. In questo senso la convergenza tanto dell'economia collaborativa quanto dei beni comuni verso forme di *governance* collaborativa spesso si esprime nella creazione di cabine di regia comuni[103].

La presenza pubblica, inoltre, si rende necessaria anche in relazione al monitoraggio e alla valutazione delle attività, processi entrambi che possono, anzi debbono, essere condivisi e partecipati, anche ai fini della responsabilizzazione di tutti i protagonisti, sia pubblici che privati[104]. Tali momenti sono particolarmente rilevanti anche per la verifica del "se" e "come" i nuovi attori coinvolti si siano inseriti nell'ecosistema dei soggetti più tradizionali della città, consolidandosi in tal modo gli sviluppi socio-economici avviati[105].

Partecipazione e collaborazione, come emerge dalle riflessioni che precedono, si rivelano essenziali in ogni fase dei processi di "messa in comune" che si sono analizzati: dalla regolazione a monte, all'ideazione, alla realizzazione, per arrivare fino alla valutazione a valle di quanto attuato.

Confronto e cooperazione, volti a far emergere e a coinvolgere fattivamente le voci, anche minoritarie, del territorio, sono funzionali sia all'individuazione di soluzioni innovative, sia, proprio attraverso l'introduzione di punti di vista almeno in parte originali, alla realizzazione di una maggiore efficienza nella gestione dei beni e, più, in generale, delle risorse[106].

---

[102] L'affiancamento del personale comunale nei confronti dei cittadini è espressamente previsto dall'art. 5, comma 2, lett. i), reg. Bologna.

[103] V., ad es., l'art. 8, reg. Torino, che include tra i contenuti del patto di collaborazione (lett. f): «l'eventuale definizione di strumenti di governo condiviso (comunque denominati: cabina di regia, comitato di indirizzo, eccetera) e partecipazione (forme di coordinamento delle formazioni sociali attive sul territorio interessato, consultazioni, assemblee, *focus group*, altri processi strutturati di costruzione della decisione)».

[104] Un'attenzione particolare alla fase *ex post* si riscontra, ad es., nel reg. Torino, il cui art. 9, comma 2, precisa che «sono oggetto di collaborazione anche le fasi di progettazione, accompagnamento, formazione, comunicazione, monitoraggio e valutazione».

[105] Per tali rilievi v. I. Pais, E. Polizzi, T. Vitale, *Governare l'economia collaborativa per produrre inclusione: attori, strumenti, stili di relazione e problemi di implementazione*, cit., 229.

[106] Su significato e implicazioni della partecipazione nella gestione dei beni comuni v. A. Simonati, *Per la gestione "partecipata" dei beni comuni: una procedimentalizzazione di seconda generazione?*, in Aa.Vv., *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, a cura di M. Bombardelli, cit., 103 ss.

Da considerare è inoltre la funzione di prevenzione, quando possibile, di eventuali contrasti. L'individuazione di meccanismi deflattivi di conflitti e contenziosi si rivela assai utile in momenti, come quello attuale, in cui le risorse sono scarse.

Può essere infine di interesse sottolineare come le "reti" collaborative nate negli ultimi anni per finalità sociali e di tutela di soggetti fragili e le energie e le connessioni attivate dai progetti relativi ai beni comuni stiano dimostrando, nell'emergenza scatenata dal coronavirus, una tanto positiva quanto forse inaspettata capacità di reazione. Si pensi all'impegno in attività quali la consegna della spesa e di farmaci a domicilio per le persone anziane; il presidio di parchi e beni comuni all'aperto abbandonati a causa del *lockdown*; l'organizzazione di doposcuola online o di piattaforme digitali dedicate alla lettura di storie per bambini o all'insegnamento di esercizi fisici da fare a casa[107].

Una solidarietà di prossimità caratterizzata da una velocità e capillarità di risposta che spesso il pubblico non riesce ad avere e che quindi si rivela una ricchezza da valorizzare, sostenere e mettere a sistema da parte di quest'ultimo.

[107] Per alcuni esempi v. R. Caselli, *La sussidiarietà in tempi ci coronavirus* (30 marzo 2020), in *Labsus*, *https://www.labsus.org* (ultimo accesso: 30 aprile 2020).

Viviana Molaschi - Abstract

Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile

Negli ultimi anni si sta assistendo allo sviluppo di nuove forme di condivisione di beni e attività. Sono sempre più numerose le "cose" – materiali e immateriali – che gli individui mettono "in comune": *sharing economy* o economia della condivisione, in relazione alla quale si parla anche di *collaborative economy* o economia collaborativa, e beni comuni sono un esempio di questa evoluzione. Lo scritto ricostruisce i due fenomeni, senza tralasciare, nell'analisi dei modelli economici citati, talune criticità e, al contempo, potenzialità messe in luce dall'impatto socio-economico dell'emergenza sanitaria scatenata dal Covid-19. Cerca di individuarne analogie e differenze, ma anche momenti di intersezione e, principalmente, di sinergia e reciproca implementazione, soprattutto in seno alle città, nell'ottica di uno sviluppo urbano sostenibile. Un esempio in tal senso è dato dalla collocazione di spazi di *coworking* nel contesto di beni comuni urbani, in particolare edifici dismessi o sottoutilizzati, restituiti a nuova vita grazie alla collaborazione tra comuni e cittadini attivi.

Collaborative economy and common assets: analogies, differences and intersections with a view to sustainable urban development

Over the last few years, we have observed a trend towards the sharing of assets and activities. Individuals pool more and more 'things', both material and immaterial: sharing economy, also known as collaborative economy and common assets are examples of this evolution. This paper defines the two phenomena with regard to the above-mentioned economic models, without overlooking certain criticalities and, at the same time, the potential highlighted by the economic and social impact of Covid-19. It aims at identifying analogies and differences, together with intersections and opportunities of mutual implementation, especially at a city level, in order to promote sustainable urban development. In particular, the article focuses on the case of co-working spaces based in urban common spaces, such as underutilised and abandoned buildings, restored and managed thanks to collaboration between municipalities and active citizens.