



Università degli studi di Sassari
Scuola di Dottorato in Architettura e Ambiente
Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica

***Diritto alla città e diritto all'ambiente urbano.
Dalle pratiche alle regole***

Tutores: Prof. Arnaldo Cecchini; Prof. Domenico D'Orsogna

Tesi di Dottorato di Roberta Guido
XXX Ciclo



Università degli Studi di Sassari
Corso di Dottorato di ricerca in
ARCHITETTURA E AMBIENTE

La presente tesi è stata prodotta durante la frequenza del corso di dottorato in ARCHITETTURA E AMBIENTE dell'Università degli Studi di Sassari, a.a. 2014/2015 - XXX ciclo, con il sostegno di una borsa di studio cofinanziata con le risorse del P.O.R. SARDEGNA F.S.E. 2007-2013 - Obiettivo competitività regionale e occupazione, Asse IV Capitale umano, Linea di Attività I.3.1 "Finanziamento di corsi di dottorato finalizzati alla formazione di capitale umano altamente specializzato, in particolare per i settori dell'ICT, delle nanotecnologie e delle biotecnologie, dell'energia e dello sviluppo sostenibile, dell'agroalimentare e dei materiali tradizionali".

La tesi è stata prodotta, altresì, grazie al contributo della
Fondazione di Sardegna.

Diritto alla città e diritto all'ambiente urbano.

Dalle pratiche alle regole

INDICE

Introduzione	9
PARTE I – Il diritto alla città	11
Capitolo I – Genesi e sviluppo a partire da un concetto	
1. Obiettivi di ricerca e metodologia	12
2. Diritto alla città e movimenti urbani	20
2.1 Abitanti in movimento	20
2.2 La gestione della crisi e i fattori di impatto sugli spazi del dissenso	22
2.3 Movimenti e spazi del dissenso	24
2.4 Movimenti sociali urbani: sfide e limiti	27
2.5 Movimenti e pratiche di solidarietà, cittadinanza, innovazione sociale	29
2.6 Il ruolo politico dei movimenti	31
Capitolo II – Diritto alla città e Diritto	
1. Il diritto alla città letto giuridicamente	33
2. Il diritto alla città in senso oggettivo	36
2.1 Il diritto come azione	39
2.2 Azioni sociali, regole e procedure	40
2.3 Istituzioni e regole	41

2.4 Le ragioni del diritto	42
3. Contro i diritti e la democrazia. O doveri e poteri della sfiducia organizzata	44
4. La questione dell'ordine. E del disordine	46
5. Diritto alla città e Diritto della città	49
 PARTE II – Diritto alla città e Diritti	52
Capitolo I – Diritto alla casa	53
1. La questione della casa	56
2. Diritto alla casa e pratiche	58
3. Diritto alla casa e occupazioni	59
4. Il diritto alla casa e le sue fonti	61
4.1 Nell'ambito del diritto europeo	61
4.2 Nell'ambito del diritto internazionale	63
4.3 Nell'ambito del diritto italiano	66
5. La proposta di riforma di Fiorentino Sullo	69
5.1 Il disegno di legge urbanistica	72
6. Un contributo dal diritto spagnolo	73
6.1 Il patrimonio pubblico del suolo	73
6.2 Le proposte giuridiche per facilitare l'accesso alla <i>vivienda</i>	74
6.3 Le politiche municipali e il caso AirB&B	76
 Capitolo II – Diritto agli spazi pubblici	78
1. Lo spazio pseudo-pubblico	79
2. Dismissioni degli immobili pubblici	80
2.1 Politiche basate sull'offerta	80
2.2 Politiche basate sulla sperimentazione: tre condizioni	83
2.2.1 Il capitale sociale	83
2.2.2 I caratteri dell'immobile o gli usi temporanei	84

2.2.3 Il quadro giuridico	86
2.3 Modelli di interazione	87
3. Misure della legislazione italiana che recepiscono in parte le pratiche	88
3.1 Interventi di sussidiarietà orizzontale	89
3.2 Baratto amministrativo	90
3.2 Forme speciali di partenariato per i beni culturali	92
4. Dismissioni degli immobili dei privati	93
 Capitolo III – Diritto alle dotazioni e ai servizi, di quartiere	 97
1. Innovazione sociale come strumento di apprendimento di processi	99
2. Il caso di <i>Lulu dans ma rue</i> e i servizi di quartiere, a Parigi	102
3. Le <i>Case del Quartiere</i> , Torino	104
4. <i>MiraMap</i> , Mirafiori Sud, Torino	106
5. Soggetti privati e funzioni a rilevanza pubblica	108
 PARTE III – Un caso irrisolto. La Cavallerizza Reale, Torino	 110
1. La settima sfida	111
2. Cavallerizza come monumento o la dismissione di un bene demaniale	112
3. Cavallerizza come movimento	115
4. Movimento e Istituzioni	117
5. La mozione per il riconoscimento di uso civico collettivo urbano	119
6. Cavallerizza e “capacità normogenetica”	121
7. La questione dei siti Unesco e lo spazio giuridico globale	126

PARTE IV – Alcuni strumenti	132
Capitolo I – Gli usi civici e collettivi urbani, Napoli	134
1. Cosa sono gli <i>usi civici e collettivi urbani</i>	134
2. Il processo di creazione	137
2.1 Il ruolo della Comunità in autogoverno	137
2.2 Il ruolo del Comune di Napoli	139
3. Le Delibere del Comune di Napoli	141
3.1 La gestione nelle more. La Delibera n. 400 del 25 maggio 2012	142
3.2 Un primo riconoscimento. La Delibera n. 17 del 18 gennaio 2013	144
3.3 Dall'affidamento all' <i>autorganizzazione civica</i> . La Delibera n. 258 del 24 aprile 2014	145
3.4 Il metodo autonòmico. La Delibera n. 893 del 29 dicembre 2015	147
Capitolo II – Il Regolamento dei beni comuni	154
1. Che cosa è il Regolamento	154
2. La natura dello strumento	157
2.1 L'attuazione di un principio	158
2.2 Sussidiarietà e collaborazione. L'amministrazione condivisa	161
3. I patti di collaborazione	162
3.1 Differenza tra patti di collaborazione, convenzioni e accordi	163
4. Regolamento, patti e “capacità normogenetica”	164
5. Gli impatti a livello nazionale ed europeo	166
6. Due pratiche di cittadinanza rese possibili attraverso il regolamento	167
6.1 Fare storie in biblioteca, a Trento	167
6.2 <i>A Skeggia</i> , a Bologna	168

Capitolo III	
<i>Conventions d'occupation temporaire</i> , Parigi	171
Capitolo IV	
<i>Estatudo da Cidade</i> , Brasile	175
PARTE V – Dalle pratiche alle regole	180
Capitolo I – Il diritto in movimento	182
1. La norma e il conflitto	182
2. La norma e l'esperienza giuridica. Il diritto come movimento	183
3. Norma e i fatti, gli atti e i negozi giuridici	185
Capitolo II – Caratteri del diritto all'ambiente	192
1. Diritto alla città e Diritto all'ambiente urbano. Ambiente umano e Habitat	188
2. La nozione giuridica di ambiente e visione sistemica	191
3. Approccio adattativo, incrementale, iterativo, mobile, di apprendimento	194
Capitolo III – Diritto alla città. Una prima configurazione della “capacità normogenetica” delle pratiche e dei movimenti urbani	201
1. Alcune risposte. L'operazione amministrativa	197
2. Diritto a una buona amministrazione	201
3. Diritto a una buona amministrazione e funzione amministrativa	202
4. Il principio di equità nel trattamento come regola di formazione sociale	206
5. Giusto procedimento, fatti sociali e normogenesi	208

Conclusioni	211
Bibliografia	214
Appendice	247
Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano	247
Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani	260

Introduzione

“La realizzazione della società urbana richiede una pianificazione orientata ai bisogni sociali della società urbana. Di conseguenza essa necessita di una scienza della città (delle relazioni e correlazioni nella vita urbana). Ma non basta. Altrettanto indispensabile è una forza sociale e politica capace di creare questi mezzi.”¹

Da quando Henri Lefebvre, filosofo e sociologo francese, ha coniato sul finire degli anni Sessanta il concetto di "diritto alla città", questo ha ispirato una discussione teorica e diverse forme di azione sociale e politica.

Il “diritto alla città” è stato inteso secondo una prospettiva politica e filosofica sia per la formulazione di un discorso generale sui diritti e la giustizia sociale, quanto per un approccio di sviluppo urbano basato su di essi.

Tuttavia, nonostante il “diritto alla città” sia spesso invocato e utilizzato in programmi e dichiarazioni, minore attenzione è stata data alla natura giuridica, ad una sua definizione più compiutamente giuridica e alle implicazioni di tale concetto.

Il presente lavoro di ricerca è spinto dalla motivazione di contribuire all’elaborazione di quella “scienza della città” di cui lo stesso Lefebvre parla, attraverso lo studio delle relazioni, e correlazioni, che insistono nella città.

La scelta è stata quella di indagare i processi in cui questo diritto è invocato per capire se possa essere verificata in tali contesti non solo la sede di emersione di “diritti” o una modalità di esercizio di diritti legati alla città. Soprattutto si intende capire se possa esserne individuata una capacità di produzione di diritto, è in questo senso che si parla qui di “capacità normogenetica”.

Riconoscendo l’impossibilità e l’inutilità di negare il conflitto, e anzi valutando il contributo dei movimenti e delle pratiche urbane nel favorire un maggior

¹ H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, Ombre corte, Verona, 2014, 135, trad. it. di ID., *Le droit à la ville*, Paris, 2009 (prima edizione 1968).

benessere collettivo, si è optato per verificare quale sia il loro ruolo per la genesi di norme e strumenti di governo efficaci.

Si è quindi deciso di adottare una metodologia fortemente improntata sulla ricerca-azione che consentisse analisi e interazioni continue e sullo studio di casi da vicino, anche al fine di poter verificare gli esiti della prima. Tali metodi hanno permesso di interrogare le teorie in modo più dinamico e con esiti non predeterminabili.

Il principale movimento urbano che costituisce l'oggetto della ricerca-azione è quello sviluppatosi attorno alla Cavallerizza Reale a Torino, avendo scelto di entrare a far parte del movimento urbano ad essa legato, della sua Assemblea 14:45, del relativo gruppo giuridico e della associazione per la sua tutela. Gli altri casi nei quali è stata adottata questa metodologia sono: il progetto presso il quartiere di Mirafiori Sud, sempre a Torino e la ricerca legata al *Regolamento dei beni comuni*. I casi studio delle Case del Quartiere, dell'ex Asilo Filangieri di Napoli, di *Lulu dans ma rue* e dello *Shakirail* a Parigi sono stati oggetto di numerose visite e interviste; queste ultime hanno inoltre costituito uno strumento di ricerca sociale indispensabile per la conoscenza dello *Estatuto da Cidade* brasiliano.

Si è inteso operare considerando l'interazione tra movimenti e gruppi con le istituzioni, per verificare la dialettica in funzione del loro concorrere all'interesse generale e per un miglioramento delle istituzioni e dei processi generativi di norme.

Nella seconda parte del lavoro, i casi e gli strumenti analizzati sono stati riletti dalla prospettiva del diritto amministrativo alla luce del quadro dello stato dell'arte, ma hanno offerto nuove indicazioni perché questo fosse riformulato e nuovamente interrogato. Tale processo ha determinato un maggiore approfondimento delle teorie giuridiche e dell'utilità di un approccio rigoroso. Pertanto, ci si è rivolti alle dottrine e alle categorie elaborate nelle scuole del diritto amministrativo idonee a fornire un approccio e alcune chiavi essenziali per una lettura e alcune risposte alle domande di ricerca.

PARTE I

IL DIRITTO ALLA CITTÀ

Capitolo I

Genesi e sviluppo a partire da un concetto

1. Obiettivi di ricerca e metodologia

*Il diritto alla città*² è il libro che nel 1968 apre la serie dedicata da Henri Lefebvre alla città. È un pamphlet che, come un manifesto, anticipa temi che saranno sviluppati e approfonditi nei lavori successivi, *La rivoluzione urbana* (1970), *Dal rurale all'urbano* (1970), *Spazio e politica* (conosciuto anche come il secondo volume del diritto alla città), *Il marxismo e la città* (1972), fino a *La produzione dello spazio* (1974).

Il diritto alla città riveste per l'Autore pertanto una funzione programmatica. In questa opera Lefebvre elabora il concetto di “urbano” ed avverte dell'aumento della fase dell'urbanizzazione completa della società.³

Lefebvre considera la città una metafora, come la “proiezione della società sul territorio.”⁴ Peter Marcuse preciserà che essa è da intendersi quindi come una sineddoche.⁵

² H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, Ombre corte, Verona, 2014, trad. it. di ID., *Le droit à la ville*, Paris, 2009 (prima edizione 1968).

³ Non si sarebbe potuto riconoscere questa trasformazione come inedita se letta alla luce dei modelli legati all'epoca industriale. Cfr. “Il lascito di Henri Lefebvre”, in *Dialoghi internazionali - Città del mondo*, 14, 2010, 138.

⁴ H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, cit., 63.

⁵ P. Marcuse, “Whose Right(s) to What City?”, in Brenner, Marcuse, Mayer (a cura di), *Cities for people, not for profit*, New York, 2012, 24-41.

Lo spazio urbano per Lefebvre non può essere assimilato allo spazio naturale. Esso è un *prodotto*, un'opera, da intendersi come un prodotto sociale, costruito nel tempo dalle pratiche e dal lavoro dei cittadini.⁶

Lefebvre parte da un assunto di base determinante: la città non solo è un'opera, un prodotto, ma è principalmente un mezzo di produzione.

E non c'è opera senza regolare successione di atti, azioni, decisioni e comportamenti, messaggi e codici. Ha quindi un codice di funzionamento che ruota intorno a specifiche istituzioni e trasmette ordini.⁷

Quindi, se il “diritto alla città” si presenta *prima facie* come un bisogno o diritto soggettivo da esercitare, esso appare anche e soprattutto quale diritto oggettivo e avente un carattere ordinatorio, propositivo e creativo. In questo lavoro di ricerca si intende indagare anche questo secondo versante, attraverso l'analisi del ruolo della capacità “normogenetica” delle pratiche e dei movimenti nello svolgimento dinamico del “diritto alla città”.

Partendo dal primo aspetto, il “diritto alla città” si presenta come un appello, un'esigenza⁸: non esprime semplicemente la rivendicazione di bisogni essenziali, ma si estende all'accesso alle risorse della città e alle possibilità di sperimentare una vita urbana alternativa.

“Il diritto alla città si presenta come una forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all'individualizzazione nella socializzazione, all'habitat e all'abitare. Il diritto all'opera (all'attività partecipante) e il diritto alla fruizione (ben diverso dal diritto di proprietà) sono impliciti nel diritto alla città.”⁹

Il concetto ha avuto un grande riscontro tra gli studiosi di teoria urbana¹⁰ che lo hanno letto e declinato in modi molto diversi.

⁶ H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, cit., 55-56. Nella dottrina pubblicistica più lungimirante, è interessante evidenziare quanto sosteneva Feliciano Benvenuti in relazione alla città ed in particolare al suo centro storico come “caso esperienziale”, in particolare in “Aspetti legislativi normativi e giurisprudenziali per la riqualificazione dei centri storici” in occasione del Convegno nazionale sui centri storici, Roma, 1975, pubblicato su *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 1977, 341 ss. Franco Gaetano Scoca e Domenico D'Orsogna riprendono alcune delle questioni sollevate approfondendole in relazione alla disciplina urbanistica, in una prospettiva illuminata da presupposti sociali e da un'impronta determinante delle pratiche sociali e, in generale, degli abitanti. Cfr. ID, “Centri storici, problema irrisolto”, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo II, Giappichelli, Torino, 1996.

⁷ H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, cit., 66 ss.

⁸ Ivi, 113.

⁹ Ivi, 130.

¹⁰ Purcell, 2002; Mitchell, 2003; Harvey, 2003; 2008; Dikec, 2007; Busà, 2009; Leavitt, Samara & Brady, 2009; Marcuse, 2009; Attoh, 2011; Mayer, 2012.

Peter Marcuse, nel tentativo di riassumere i diversi significati del diritto alla città, così si esprime:

“Lefebvre e la maggior parte di coloro che si trovano nelle strade di Parigi e negli edifici occupati della Columbia nel 1968 potrebbero chiamarlo socialismo o comunismo, ma ha diversi nomi: una società democratica (Purcell, 2008) o una società che sostiene la ricerca della vita, della libertà e la ricerca della felicità, come nella Dichiarazione di indipendenza statunitense, o per la libertà, l'uguaglianza, la fraternità, come nella rivoluzione francese, o una società giusta (Fainstein, 2009) o una persona umana che permetta il pieno sviluppo delle capacità umane (Nussbaum, 1999, sviluppate anche da Fainstein, 2009), il potenziale dell'uomo come specie (Marx, 1844).

Quello che tutte queste formulazioni devono implicare, se l'analisi della teoria urbana critica è corretta, è un rifiuto fondamentale del sistema capitalistico prevalente. Quello che tutte le proposte utopiche più antiche vanno anche in comune è il rifiuto dell'idea che il futuro più desiderabile possa essere spiegato, progettato, definito, ora, in anticipo, tranne nei più grandi principi. Solo nell'esperienza di arrivarci, nelle decisioni democratiche che accompagnano il processo, si può formare un futuro migliore. Non è per la mancanza di immaginazione o l'attenzione o il pensiero inadeguato che non viene presentato un quadro più concreto, ma perché, in modo preciso, la direzione delle azioni in futuro non dovrebbe essere prevenuta, ma lasciata all'esperienza democratica di coloro che effettivamente attuano la visione.”¹¹ (Peter Marcuse, 2010)

Questa formulazione, oltre ad evocare alcune tra le principali teorie che segnano oggi gli studi sulla città, intercetta alcuni elementi che saranno utilizzati come chiavi nella successiva analisi: il riferimento al tempo e al carattere dell'incertezza sulle previsioni.¹² Il richiamo al percorso che si fa, mentre si fa, al processo durante

¹¹ P. Marcuse “From critical urban theory to the right to the city”, cit., 194.

¹² Cfr. J. Dewey, *The Quest for Certainty. A Study of the Relation of Knowledge and Action*, University of Edinburgh, 1929; I. Blečić, A. Cecchini, *Verso una pianificazione antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*, FrancoAngeli, 2016.

la sua attuazione e alla pratica dell'esperienza, democratica, segnano gli aspetti metodologici del presente lavoro.¹³

Mark Purcell sostiene che l'emancipazione a cui si riferisce Lefebvre consiste in una ristrutturazione delle relazioni sociali, politiche ed economiche a partire da un drastico cambiamento nell'arena decisionale.¹⁴

Sono gli abitanti ad assumere un ruolo determinante nella produzione dello spazio urbano, attraverso pratiche di partecipazione reale connesse alla costituzione dello spazio urbano.

È bene precisare che nella sua formulazione originaria il diritto alla città:

“non può essere pensato come un semplice diritto a visitare o ritornare alle città tradizionali. Può essere formulato solo come il diritto alla vita urbana, trasformata e rinnovata. Che il tessuto urbano accerchi la campagna e quanto sopravvive della vita contadina, poco importa perché l'urbano, luogo di incontro, priorità del valore d'uso, iscrizione nello spazio di un tempo promosso al rango di bene supremo tra i beni, trovi la sua base morfologica, la sua realizzazione pratico – sensibile.”¹⁵

Ciò significa che questo diritto può essere costituito come “diritto alla condizione urbana,” diritto che può esistere indipendentemente dalla presenza della forma urbana tradizionale.¹⁶

Anche David Harvey legge in chiave operativa del diritto alla città:

“è molto di più che un diritto di accesso individuale o di gruppo alle risorse urbane: è il diritto a cambiare e reinventare la città in base alle

¹³ È interessante qui richiamare l'opera di Michel Van de Kerchove e François Ost che, ne *Il diritto ovvero i paradossi del gioco*, si affidano ad un accostamento, quello tra diritto e gioco, non nuovo, non tanto per evidenziarne una fecondità di un modello teorico. Si evidenzia qui l'uso di tale affiancamento per esprimere l'immagine complessa e dialettica del diritto contemporaneo e favorire il ricorso ad una relazione mobile e plurima che sia in grado di rappresentare la complessità dei rapporti giuridici. Il gioco è *movimento in una cornice*, nello spazio che consente lo spostamento, è quella casella libera che permette il movimento; è il significato mancante che, come avviene nell'interpretazione giuridica, consente l'individuazione delle regole del rapporto. Cfr. M. Van de Kerchove, F. Ost, *Il diritto ovvero i paradossi del gioco*, Roma, Giuffrè, 1995.

¹⁴ M. Purcell, “Possible Words: Henry Lefebvre and the Rights to the City”, in “Journal of Urban Affairs”, 36, 1, 2013.

¹⁵ H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, cit., 113.

¹⁶ O. Nel-lo, *La città in movimento. Crisi sociale e risposta dei cittadini*, Roma, Edicampus Edizioni, 2016, 90-91. O. Nel-lo fa riferimento infatti a quanto sostenuto da Francesco Indovina sulla emancipazione della condizione urbana dalla forma della città, Cfr. ID, *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Milano, Franco Angeli, 2009.

nostre esigenze. Inoltre, è un diritto collettivo più che individuale, dal momento che ricostruire la città dipende inevitabilmente dall'esercizio di un potere comune sui processi di urbanizzazione.”¹⁷

“Reclamare il diritto alla città [...] per come lo intendo qui, significa rivendicare il potere di dar forma ai processi di urbanizzazione, ai modi in cui le nostre città vengono costruite e ricostruite, e di farlo in maniera radicale.”¹⁸

Salvatore Settis, introducendo il testo di Maddalena sul territorio come bene comune,¹⁹ ritiene che il carattere “squisitamente urbano” delle proteste che hanno caratterizzato gli ultimi decenni avrebbe almeno due matrici, di cui non siamo tutti consapevoli. La prima è riconosciuta nel diritto alla città non solo come spazio urbano, ma anche per l'equilibrio dimensionale e strutturale, necessario, fra il tessuto delle architetture e delle strade e la dignità delle persone.²⁰

La seconda matrice indicata da Settis è più remota e ricollegabile all'istituto di tradizione romanistica dell'*actio popularis*,²¹ che rappresentava la dignità personale del cittadino al massimo livello. Al cittadino era infatti riconosciuto il potere di agire contro le istituzioni in nome del bene comune, *contro le mutevoli leggi in nome di uno stabile Diritto intessuto di profondi legami sociali e di alti principi etici*.²²

Questo potere è particolarmente significativo perché rimanda al diritto di resistenza del cittadino, come ricorre in alcune antiche Costituzioni e che è definito per esempio in quella della Repubblica Partenopea (1799) «il baluardo di tutti i diritti» (art.15).²³

Si tratta di quel “diritto di resistenza” che oggi viene reclamato insistentemente da più parti, sebbene riarticolato nella prospettiva della *adversary democracy* e della

¹⁷ D. Harvey, *Città Ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, Il Saggiatore, 2013, 22.

¹⁸ Ivi, 23.

¹⁹ S. Settis, “Introduzione”, in P. Maddalena *Territorio bene comune degli italiani*, Milano, Donzelli, 2014.

²⁰ Ivi, posizioni 107-110.

²¹ S. Settis, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, Einaudi, 2013.

²² È il potere negativo su cui, tra gli altri, si ricordano i numerosi lavori di Giovanni Lobrano e di Pierangelo. Cfr. tra tutti, P. Catalano, G. Lobrano, E. Spòsito Contreras, *Teoria del diritto e dello stato. Potere negativo e costituzioni boliviane*, Roma, Aracne, 2008; G. Lobrano, *Res publica res populi. La legge e la limitazione del potere*, Torino, Giappichelli, 1996.

²³ S. Settis, “Introduzione”, in P. Maddalena, *Territorio, bene comune degli italiani*, cit., posizioni 116-123.

necessaria dinamica fra gli organi della democrazia rappresentativa e il diritto di parola dei cittadini. Ciò è possibile valorizzando «l'idea che il popolo sovrano conservi un potere negativo che gli consente di vigilare, giudicare, influenzare e censurare i propri legislatori».²⁴

Il potere negativo – così definito – rimanda a quelli tramite i quali si organizza la sfiducia organizzata di cui tratta Pierre Rosanvallon, in *Controdemocrazia*.²⁵ Il lavoro è basato attorno all'idea che l'azione di sorveglianza, interdizione e giudizio costituisca un rafforzamento della democrazia e rappresenti una forma più compiuta di partecipazione che stimola ed estende l'efficacia della democrazia.

Questi assunti hanno tuttavia bisogno di essere vagliati anche nel quadro della prassi e del diritto vivente. Sembra utile, a tal fine, prendere le mosse dal processo di ridefinizione del potere di pianificazione urbanistica.

Il Consiglio di Stato italiano si è infatti pronunciato a chiare lettere affermando un orientamento innovativo, per il quale:

“il potere di pianificazione urbanistica del territorio – la cui attribuzione e conformazione normativa è costituzionalmente conferita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, ex art. 117, comma 3, Cost. ed il cui esercizio è normalmente attribuito, pur nel contesto di ulteriori livelli ed ambiti di pianificazione, al Comune – non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse. Al contrario, tale potere di pianificazione deve essere retamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, *realizzi anche finalità economico-sociali della comunità locale* (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati. Proprio per tali ragioni, lo stesso legislatore costituzionale, nel

²⁴ N. Urbinati, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, 2008.

²⁵ Su cui *infra* – Parte I, Capitolo II – *Diritto alla città e Diritto*, paragrafo 3 – *Contro i diritti e la democrazia. O doveri e poteri della sfiducia organizzata*.

novellare l'art. 117 della Costituzione per il tramite della legge cost. n. 3/2001, ha sostituito – al fine di individuare le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente Stato-Regioni – il termine “urbanistica”, con la più onnicomprensiva espressione di “governo del territorio”, certamente più aderente, contenutisticamente, alle finalità di pianificazione che oggi devono ricomprendersi nel citato termine di “urbanistica”. D'altra parte, già il legislatore ordinario (sia pure ai fini della attribuzione di giurisdizione sulle relative controversie), con l'art. 34, comma 2, D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 80, aveva affermato che «la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio». Tali finalità, per così dire “più complessive” dell'urbanistica, e degli strumenti che ne comportano attuazione, sono peraltro desumibili fin dalla L. 17 agosto 1942 n. 1150, laddove essa individua il contenuto della “disciplina urbanistica e dei suoi scopi” (art. 1), non solo nell’“assetto ed incremento edilizio” dell'abitato, ma anche nello “sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica”. In definitiva, *l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione*, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma *devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli – non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –*, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia *delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio*, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta – per autorappresentazione ed autodeterminazione – dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio. In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è *funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.*

Ne consegue che, diversamente opinando, e cioè nel senso di ritenere il potere di pianificazione urbanistica limitato alla sola prima ipotesi, si priverebbe la pubblica amministrazione di un *essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli artt. 9, comma 2, 32, 42, 44, 47, comma 2, Cost.*²⁶

La disciplina urbanistica quindi non ha valore finale, ma è strumentale alla definizione di un modello di sviluppo economico e sociale della comunità rappresentata. Vale a dire che la definizione data da M.S. Giannini nel 1970 di pianificazione come ordinata spaziale e temporale “a fini di risultato” conferma la strumentalità dell’urbanistica. Essa non può limitarsi all’ordinato assetto del territorio, perché deve garantire un’urbanistica solidale e deve finalizzarsi al governo dei processi sociale ed economici nel proprio territorio,²⁷ “in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo.” Uno sviluppo che non tenga conto delle potenzialità edificatorie dei suoli in astratto, ma “in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità [...] di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio.”

²⁶ Cfr. Cons. St., sentenza n. 2710 del 2010 e successive analoghe relative ai casi di Cortina D’Ampezzo, Gressan, Trento, l’orientamento è quello tuttora vigente e ribadito nelle sentenze 2017.

²⁷ P. Urbani, “Politiche urbanistiche tra coesione sociale e mercato: una introduzione”, cit., 5. Urbani richiama quindi l’attualità del pensiero di Feliciano Benvenuti già nelle sue tesi degli anni Cinquanta.

2. Diritto alla città e movimenti urbani

2.1 Abitanti in movimento

2.2 La gestione della crisi e i fattori di impatto sugli spazi del dissenso

2.3 Movimenti e spazi del dissenso

2.4 Movimenti sociali urbani: sfide e limiti

2.5 Movimenti e pratiche di solidarietà, cittadinanza, innovazione sociale

2.6 Il ruolo politico dei movimenti

2.1 Abitanti in movimento

James Holston ha coniato il termine "spazi di cittadinanza insorgente"²⁸ per indicare gli spazi sottratti al dominio moderno e pianificato della città,²⁹ il territorio dei senza casa, le reti dei migranti, i quartieri dell'appartenenza omosessuale, le periferie autocostruite [...], le *ganglands*, i condomini fortificati, i luoghi dell'autoproduzione, gli insediamenti degli squatters, i campi suburbani degli stranieri, gli *sweatshops*³⁰ e le cosiddette zone del nuovo razzismo".³¹

Gli spazi sono insorgenti se "disturbano storie consolidate" di una città contemporanea secondo un significato del termine che è molto ampio e denso di contraddizioni, dato che ricomprende i luoghi di conflitto, opposizione creativa e i luoghi del nuovo sfruttamento.³²

Leonie Sandercock invece chiama "insurgent planning practices" le iniziative di pianificazione e di resistenza o trasformazione che hanno un doppio carattere. Sono insorgenti perché si oppongono alla città esistente, cioè alla sua struttura

²⁸ J. Holston, "Spaces of Insurgent Citizenship" in J. Holston (ed.), *Cities and Citizenship*, Duke University Press, Durham/London, 1999 (1995 first ed.), 155-173.

²⁹ G. Paba, "Insurgent City. Topography of another Florence", in *Urbanistica*, n. 123 January-April 2004.

³⁰ Traducibile in modo meno pregnante della lingua originale come "fabbriche sfruttatrici dei lavoratori".

³¹ J. Holston, "Spaces of Insurgent Citizenship", cit., 167.

³² G. Paba, "Insurgent City", cit.

organizzativa e di potere. Nello stesso tempo, però, hanno una dote pianificatoria, perché costruiscono positivamente i primi congegni di una città alternativa e differente.³³

Tali pratiche sono ricollegate da John Friedmann allo spazio della democrazia, alla dinamica delle cittadinanze in espansione.³⁴

Giancarlo Paba richiama però un significato di “insurgent” *più antico e suggestivo*, rintracciandolo in Patrick Geddes e nelle declinazioni date da Lewis Mumford. Infatti, egli considera che si possa parlare di *insurgent urbanism* riferendosi ad una idea di trasformazione della città che è capace di mettere in moto “the forward movement of life”, “its insurgence and its expectancy”³⁵. *Insurgence* è la “capacità di superare, attraverso il potere o l’astuzia, attraverso il piano o il sogno, le forze che minacciano l’organismo”³⁶.

Nel presente lavoro di ricerca sono considerate pratiche ed esperienze che attraversano diversi livelli di conflitto che sono, per brevissimi cenni, richiamati.

In questa prima parte si intende fare riferimento a quelle iniziative, che, semplificando, si possono dire più alla Holston e meno alla Paba (nella declinazione meno politica, anzi, “impolitica” a cui si riferisce).³⁷

Ci si riferisce ai fenomeni di attivismo politico ed alle insorgenze democratiche popolari,³⁸ che costituiscono tentativi di (ri-)attuazione di un progetto di democrazia radicale³⁹ tale da vedersi realizzato solo attraverso una partecipazione effettiva di tutti gli attori politici al potere nello spazio sociale.⁴⁰

³³ L. Sandercock, “Translations: From Insurgent Planning Practices to Radical Planning Discourses”, in *Plurimondi. An International Forum for Research and Debate on Human Settlements*, n. 2, 1999, 37-46.

³⁴ J. Friedmann, “Claiming Rights: Citizenship and the Spaces of Democracy”, in *Plurimondi. An International Forum for Research and Debate on Human Settlements*, n. 2, 1999, 287-30; ID., “The Good City: In Defense of Utopian Thinking”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 2, 2000, 460-472.

³⁵ L. Mumford, *The Conduct of Life*, Secker & Warburg, London, 1952, 30; G. Paba preferisce per questo non tradurre il termine per non banalizzarlo.

³⁶ L. Mumford, “Mumford on Geddes”, in *Architectural Review*, 108, 1950, 83.

³⁷ Cfr. la ricostruzione delle pratiche non antagoniste nelle Parte dedicate alle Pratiche, *infra*.

³⁸ A. Kioupkiolis, G. Katsambekis (a cura di), *Radical Democracy and Collective Movements Today. The Biopolitics of the Multitude versus the Hegemony of the People*, Ashgate, Farnham, 2014.

³⁹ C. Castoriadis, *La rivoluzione democratica. Teoria e progetto dell'autogoverno*, a cura di F. Ciaramelli, Eleuthera, Milano 2001.

⁴⁰ A. Kalyvas, “The Politics of Autonomy and the Challenge of Deliberation: Castoriadis Contra Habermas”, in *Thesis Eleven*, 64, 2001, 1-19; F. Ciaramelli, *Lo spazio simbolico della democrazia, Città Aperta*, Troina, 2003; Ph. Caumières, *Castoriadis. Le projet d'autonomie*, Michalon, Paris, 2007.

Si considera cioè la ricomparsa di un aspetto costitutivo della vita sociale e politica nei regimi democratici: l'aspetto agonistico.⁴¹

2.2 La gestione della crisi e i fattori di impatto sugli spazi del dissenso

Nei primi decenni del XXI secolo è emersa soprattutto in America Latina, in Europa e nell'America del Nord una domanda collettiva in nome del diritto alla città. Attorno a questa rivendicazione si sono formati nuovi tipi di coalizioni, che danno voce e contemporaneamente uniscono i movimenti che si oppongono a forme di sviluppo urbano neoliberale sempre più escludenti.⁴²

Con l'inizio della crisi del 2008, le persone hanno cominciato a reclamare spazi e diritti, confrontandosi con nuove e specifiche sfide sia nelle aree degradate sia in quelle più al centro della concorrenza urbana.

L'urbanistica contemporanea riflette anche le modalità attraverso cui si è cercato di gestire la crisi del 2008. Margit Mayer sostiene che essa sia caratterizzata da quattro elementi principali.⁴³ Ciascuno di essi ha impatto sugli spazi contemporanei del dissenso e costituisce la cornice strutturale in cui agiscono i movimenti urbani: le politiche di crescita economica; le forme di *governance* imprenditoriale; l'intensificazione della privatizzazione di infrastrutture e servizi pubblici; e i nuovi strumenti per il trattamento della polarizzazione sociale.

Riguardo al primo punto, Mayer sottolinea un aspetto originale legato alla crescita economica delle città perseguita attraverso la promozione legata ai grandi eventi. Questo è caratteristico non solo dei grandi avvenimenti internazionali, quali le Olimpiadi⁴⁴ o le Esposizioni internazionali, ma anche della partecipazione ai grandi concorsi per le intitolazioni come "città capitale della cultura" o altri riconoscimenti. Tali occasioni hanno certamente il merito di creare coesione

⁴¹ A. Schaap (a cura di), *Law and Agonistic Politics*, Ashgate, Farnham 2009. Per una discussione e problematizzazione della questione dal punto di vista del diritto costituzionale cfr. G. Azzariti, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2015; dello stesso Autore si ricorda anche il saggio *Dalla discrezionalità al potere. La prima scienza del diritto amministrativo in Italia e le qualificazioni teoriche del potere discrezionale*, Padova, Cedam, 1989.

⁴² M. Mayer, "The 'right to the city' in urban social movements", in Brenner N., Marcuse P., Mayer M. (eds.), *Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City*, London, Routledge, 2012.

⁴³ M. Mayer, "The Politics of Dispossession and Reappropriation in the Neoliberal City", in *Città. Politiche dello spazio urbano* (a cura di Chiara Belingardi, Federica Castelli), IAPh Italia, 2016.

⁴⁴ È facile richiamare quanto è avvenuto in Brasile, o, in Italia, alle conseguenze finanziarie importanti per esempio a seguito delle Olimpiadi invernali di Torino, ma la lista sarebbe lunghissima.

attorno a certi temi e unire la città su un obiettivo comune.⁴⁵ Tuttavia, si rileva che con la diminuzione delle risorse economiche a disposizione,⁴⁶ le politiche di promozione culturale traggano beneficio e incorporino alcune subculture e movimenti alternativi come elementi della “città creativa”, contemporaneamente marginalizzando i gruppi che hanno meno risorse simboliche a disposizione, facendo così crescere le loro proteste.

Il secondo aspetto riguarda le forme di *governance* imprenditoriale che possono essere individuate in diverse politiche, che si ispirano ai modelli presunti più efficienti derivati dal mondo degli affari e alle forme di *governance* private. Questo significa più contratti con privati e uno scivolamento verso iniziative guidate da progetti e obiettivi, come lo sviluppo di una particolare parte della città, o la competizione per i grandi eventi, ricorrendo a partenariati pubblico-privato e agenzie speciali. Queste strategie e la loro mancanza di trasparenza pubblica hanno dato origine a tutti i tipi di lotte sull'erosione della democrazia rappresentativa, poiché sempre più residenti che non sono conformi agli standard degli sviluppatori globali sono esclusi dal diritto alla città. Ma lo richiedono in numero maggiore e voce più forte.⁴⁷

Il terzo elemento riguarda l'incremento della privatizzazione dei servizi pubblici, attraverso cui risorse, infrastrutture e servizi vengono trasformate in stock speculativi e mezzi di accumulazione del capitale⁴⁸, tanto che le città globali stanno diventando “patricial ghettos.”⁴⁹

Il quarto è rappresentato dalla trasformazione degli strumenti per rispondere alla crescente polarizzazione sociale. Margit Mayer ne cita due in particolare. Il primo è la marginalizzazione, anche fisica, dei gruppi indesiderati, con spostamenti al di fuori del perimetro urbano e la criminalizzazione di gruppi e comportamenti indesiderati. Il secondo è la riqualificazione di quartieri impoveriti attraverso operazioni legate a singoli eventi, con risultati contestati e resistenze.

⁴⁵ Ciò fa dire immediatamente che quindi questi processi vadano governati. Cfr. F. Indovina, *Governare la città con l'urbanistica*, cit. *passim*.

⁴⁶ E dato anche che le candidature a tali riconoscimenti richiedono molto lavoro basato sull'aleatorietà della vincita e, anzi, su un altissimo rischio di insuccesso.

⁴⁷ N. Brenner, P. Marcuse, M. Mayer (eds.), *Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City*, London, Routledge, 2012.

⁴⁸ Hodkinson S., “The new urban enclosures”, in *CITY*, 16/5 (October) 2012; Merrifield A., “Urban Questions: Personal and Political Interrogations”, in *The Pluto Press Blog*, 2014; Mayer M., “Creative city policy and social resistance”, in Wang J., Oakes T., Yang Y. (eds.), *Making Cultural Cities in Asia*, New York, Routledge, 2015; Novy J., Colomb C., “Struggling for the Right to the (Creative) City in Berlin and Hamburg: New Urban Social Movements, New ‘Spaces of Hope?’”, in *IJURR*, 37/5, 2013.

⁴⁹ S. Kuper, “International Cities Are Turning Into ‘Elite Citadels’”, in *Financial Times*, June 17 2013.

2.3 Movimenti e spazi del dissenso

I movimenti che si sono opposti all'urbanistica neoliberale, sorti in particolare dopo il 2008, sono molto diversificati. Si può provare allora a prendere in prestito una riconduzione a cinque tipi.⁵⁰ Ciascuno ha a che fare con lo spazio, e con gli spazi, in modo diverso e risultante dalla propria rivendicazione.

I. Uno di questi è quello che si è espresso attraverso le occupazioni di spazi pubblici.⁵¹ Tali movimenti denunciano gli effetti della crisi e il restringimento dei diritti sociali mediante la riapertura o la riappropriazione di immobili o spazi. All'occupazione fisica come strumento per reclamare spazi, si associano però anche rivendicazioni legate alla capacità decisionale democratica e pratiche di politiche alternative.⁵² Spesso questi spazi diventano luoghi di sperimentazione di gestione diretta da parte dei cittadini.⁵³

Stavros Stavrides, analizzando l'esperienza dei movimenti urbani in Grecia, sostiene che tale forma di organizzazione facilita le trasformazioni sociali perché permette lo scambio con il contesto urbano, quindi, contrariamente a quanto spesso viene eccepito, rigetta che si tratta di spazi di esclusione.⁵⁴

“Per liberare la capacità di agire, che il capitalismo continuamente cattura e intrappola nei suoi meccanismi, dobbiamo partecipare alla creazione di spazi ed istituzioni capaci di assicurare l'espansione dell'ambito di azione comunitaria. Se l'autonomia ha un suo senso come progetto anti-capitalista deve instaurarsi ‘dentro – contro – e oltre’ la metropoli, alterando le autonomie dominanti degli spazi urbani e anche le tassonomie dominanti dell'azione politica.”⁵⁵

II. Alcuni movimenti invece hanno assunto una connotazione tematica, tra questi, in particolare quelli legati alla rivendicazione del diritto ad una abitazione degna, quale il movimento degli sfrattati in Spagna. Ha costituito una piattaforma per la rivendicazione, unendosi nella *PAH (Plataforma Afectados por la Hipoteca)*, in

⁵⁰ M. Mayer, “The Politics of Dispossession and Reappropriation in the Neoliberal City”, cit.

⁵¹ In Europa meridionale in particolare gli *indignados* del movimento 15-M in Spagna, con omologhi anche in Grecia, Portogallo e Italia.

⁵² O. Nel-lo, *La città in movimento. Crisi sociale e risposta dei cittadini*, cit., 103.

⁵³ Cfr. *infra* i casi studio della *Cavallerizza Reale* e dell'esperienza napoletana degli “usi civici collettivi urbani”.

⁵⁴ S. Stavrides, “Emerging Common Space as Challenge to the City of Crisis”, in J. Brekke, D. Dalakoglou, C. Filippidis, A. Vradis (eds), *Cris-scapes: Athens and Beyond*, Atenas, Crisiscapes.net, 2014.

⁵⁵ S. Stavrides, “Emerging Common Space as Challenge to the City of Crisis”, cit., 213-214.

cui sono confluite le diverse istanze legate alla casa, non solo per le conseguenze dei mancati rientri nei mutui, ma in generale per politiche in favore della casa.

Questi movimenti sono strettamente legati anche ad eventi puntuali nel tempo che hanno riunito una moltitudine di persone negli spazi pubblici e che hanno ampliato il raggio d'azione e la ricchezza del dibattito. In particolare il 15 maggio 2011,⁵⁶ le piazze di alcune città spagnole hanno costituito lo scenario⁵⁷ per la manifestazione di una protesta sociale che si era andata creando negli anni precedenti a causa di alcune mobilitazioni sociali (soprattutto per la casa), impoverimento e mancanza di lavoro per fasce della popolazione sempre più ampie, l'inizio delle politiche per ridurre la spesa sociale e la crescente erosione della legittimità di grandi partiti e sindacati.⁵⁸ Con il tempo e in conseguenza dell'incapacità dei principali attori sociali e politici egemoni di incanalare questo malcontento sociale, si sono affacciate nuove candidature e formazioni municipaliste che riuniscono ampie coalizioni di attori.

Le elezioni amministrative locali nel maggio del 2015 hanno segnato un importante cambiamento nella configurazione del potere comunale: città come Madrid, Barcelona, Valencia, La Coruña, Santiago de Compostela, Cadiz e Zaragoza hanno iniziato ad essere governate da nuove forze politiche. Molte di queste candidature sono state formate dagli attivisti dei movimenti sociali in difesa dei servizi pubblici (alloggio, sanità, istruzione) minacciate dalle politiche di austerità.

III. Invece, nell'Europa del Nord, alcuni movimenti sul diritto alla città sono riusciti a conquistare terreni e edifici, come Gängeviertel, ad Amburgo, reclamato attraverso un'occupazione artistica. Anziché espellere gli squatters, insieme alla loro produzione, il governo municipale ha avviato negoziati con gli attivisti, che hanno portato alla conclusione di un contratto che permetteva la loro autogestione mentre gli edifici dovevano essere ristrutturati.⁵⁹ Gli artisti attivisti infatti avevano deliberatamente invocato il discorso sulla città di Amburgo come centro della

⁵⁶ E da allora *15-M* è la formula riassuntiva del fenomeno, oltre che del movimento in generale, ed ogni anno si ripete l'evento nelle principali piazze.

⁵⁷ Sull'utilizzo del termine "scenario" o "palcoscenico", si veda *infra* Oriol Nel lo che evidenzia come il movimento sociale urbano, per essere tale, non usa la città come palcoscenico, "stage", ma come motivazione o oggetto di esistenza.

⁵⁸ M. Martí-Costa y J. Subirats, "Presentación. Crisis, gobiernos locales y políticas urbanas", in *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, Vol. XLVIII. Cuarta época N° 188, verano 2016.

⁵⁹ J. Füllner, D. Templin, "Stadtplanung von unten. Die 'Recht auf Stadt'. Bewegung in Hamburg", in A. Holm, D. Gebhardt, (eds.), *Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignungen*, Hamburg, VSA, 2011.

cultura e delle arti e rivendicato il proprio ruolo come parte della *creative class*⁶⁰ in una tale politica, rendendo impossibile per le autorità reagire con modalità repressive.

Inoltre, gli attivisti hanno utilizzato la loro posizione anche per rifiutare lo sfruttamento dei loro *milieu* culturali e delle loro subculture ai fini delle politiche urbane orientate alla crescita, dichiarando chiaramente l'opposizione non solo alle politiche formulate a nome loro, ma anche contro le agende di sviluppo urbano basate sul mercato che esse camuffano.⁶¹

IV. Un altro gruppo di movimenti è costituito dagli inquilini a basso reddito che si organizzano contro il deterioramento delle loro condizioni abitative. Ad Amburgo, si cita il caso dei residenti del quartiere popolare di Wilhelmsburg, a rischio di espulsione per gentrificazione.⁶² Qui l'*Hamburg Right to the City network*, anziché fomentare la contestazione contro il degrado, ha incluso alcuni abitanti nelle proprie azioni e facendoli diventare, da vittime, i migliori avvocati di se stessi.⁶³ A Berlino invece è sorto un movimento di inquilini migranti in un ex quartiere di case popolari, che è stato accolto sorprendentemente. Si chiama *Kotti & Co.* ed è interessante notare che non è stato lanciato dai tradizionali gruppi movimentisti, ma da immigrati principalmente turchi. Questi hanno occupato una piazza con un *Gecekondu*⁶⁴ per poi essere seguiti e sostenuti da vicini e attivisti. Il grande consenso ha portato a creare un ufficio di supporto legale e a proporre l'indizione di un referendum per l'alloggio accessibile, che, dato il successo per le firme raccolte,⁶⁵ ha indotto l'amministrazione ad azioni in favore senza attendere il referendum.

V. Come ultimo tipo di movimento, si richiama quello dei lavoratori culturali precari, di cui alcuni, anarchici o di sottocultura. Spesso questi gruppi scelgono di lottare abbellendo i propri quartieri; talvolta potendo essere utili anche per il

⁶⁰ Cfr. R. Florida, *The rise of the creative class*, cit. e l'importanza che egli attribuisce, a dire il vero, che attribuiva, dopo i suoi ripensamenti in merito alla necessità della concentrazione della classe creativa. Cfr. the rise and fall of the creative class Richard Florida, in *The CityLab*, 2017, *infra*.

⁶¹ Mayer M., "Creative city policy and social resistance", in J. Wang, T. Oakes, Y. Yang (eds.), *Making Cultural Cities in Asia*, New York, Routledge, 2015; J. Novy, C. Colomb "Struggling for the Right to the (Creative) City in Berlin and Hamburg: New Urban Social Movements, New 'Spaces of Hope'?", in *IJURR*, 37/5, 2013, 1832-34.

⁶² Rosa Luxemburg Foundation, *Transformative Organizing Strategies to Challenge the Cuts and Change Society*, Conference, 2011.

⁶³ Arbeitskreis Umstrukturierung Wilhelmsburg ha un proprio sito accessibile su <http://akuwilhelmsburg.blogspot.eu/>

⁶⁴ La tradizionale abitazione turca precaria, autocostruita, presente nei sobborghi delle grandi città turche.

⁶⁵ 45000, sulle 20000 necessarie.

citybranding competitivo⁶⁶ della città culturale. Tali movimenti hanno a disposizione abbastanza risorse culturali e simboliche per far sentire la propria voce, mentre i gruppi che ne sono privi, si trovano ad essere di norma politicamente silenti.

In alcuni casi, essi si sono trasformati allora in attivisti urbani, come nel caso delle persone colpite dalle conseguenze per l'insolvenza sui mutui, in Spagna o dei cittadini turchi proprietari minacciati di espulsione, sempre per pressioni gentrificatrici a Sud-Est di Berlino, a Kreuzeburg.

2.4 Movimenti sociali urbani: sfide e limiti

I movimenti di cui si tratta sono tanti, complessi e in mutamento per loro stessa natura. Pertanto, questi brevi cenni servono solamente per agevolare la trattazione, ma con la consapevolezza che la sistematizzazione è un'operazione rischiosa.

Ad ogni modo, si tratta di fenomeni che incidono sullo spazio, facilitano le trasformazioni,⁶⁷ per cui vi è un dovere, e una grande occasione, di analisi per chi studia la città.⁶⁸

Questa analisi deve partire da un tentativo definitorio. Questa operazione è necessaria, ma allo stesso tempo la definizione dei movimenti sociali urbani è una *sfida* per il loro studio.⁶⁹

Questa occasione è stata colta recentemente da O. Nel'lo che ha, tra gli altri, il merito di trattare il tema tenendo sempre presente l'orizzonte delle istituzioni. Questo approccio, che è anche metodologico, è quello che qui si decide di sposare, dato che l'obiettivo del presente lavoro è legato ad un'opzione di ricerca nell'ambito degli strumenti giuridici e amministrativi.

I movimenti sono sociali non solo perché collettivi, ma anche per il tipo di obiettivi che si pone; sono urbani, perché la città è il luogo, ma anche l'oggetto dell'azione.⁷⁰ Più approfonditamente:

⁶⁶ Cfr. O. Nel'lo, *La città in movimento. Crisi sociale e risposta dei cittadini*, cit., 46 ss.

⁶⁷ Cfr. *supra*, S. Stavrides, "Emerging Common Space as Challenge to the City of Crisis", cit.,

⁶⁸ Cfr. *infra*, per il caso di ricerca azione della Cavallerizza Reale. Questa rappresenta la settima sfida che O. Nel'lo rivolge alla comunità dei ricercatori e degli urbanisti, in ID. "Seven challenges for the study of urban movements", in *City Territ Archit* 3:23, 2016.

⁶⁹ La prima, in O. Nel'lo, "Seven challenges for the study of urban movements", cit.; ID., *La città in movimento. Crisi sociale e risposta dei cittadini*, cit.

⁷⁰ *Ivi*, 18.

“Un movimento sociale costituisce un tentativo di promuovere un interesse comune – dall'esterno della sfera delle istituzioni consolidate – attraverso l'azione collettiva (Giddens), un movimento sociale urbano che non solo prende la città come suo palcoscenico, ma anche come motivazione e oggetto. Così, rivendicando le dotazioni e gli spazi pubblici, difendendo il diritto all'abitazione e alla mobilità e promuovendo servizi e pratiche basati sull'economia sociale, questi movimenti prendono come punto di partenza i limiti e le opportunità offerte dalla città e fanno un deciso contributo alla configurazione di questa. Questi movimenti sociali possono quindi essere considerati autentici agenti urbani, strumentali alla formazione della città.”⁷¹ (Nel-lo, 2016)

Ovviamente ogni definizione porta con sé i caratteri dell'operazione di delimitazione e Oriol Nel-lo sottolinea che in questo caso si pongono molte questioni, relative alla scala, alla continuità, agli impatti dei movimenti, all'ambito tematico,⁷² oppure su come essi si rapportino rispetto per esempio alle pratiche di innovazioni sociale.⁷³

Manuel Castells nel suo studio seminale identificava il carattere urbano dei movimenti non solamente per il radicamento, ma anche per gli obiettivi che si pongono.

“La popolazione necessita sempre di una base materiale sulla quale organizzare la propria autonomia contro gli apparati politici che controllano le sfere della produzione e del potere istituzionale [...]. Il controllo dello spazio rappresenta una battaglia chiave nella guerra storica tra il popolo e lo Stato.”⁷⁴ (Castells, 1983)

I movimenti urbani cioè innescano conflitti specifici relativi all'uso del territorio, alla gestione delle risorse, alla appropriazione del suolo e alla distribuzione spaziale dei beni e dei servizi.⁷⁵

Quanto ai soggetti che generano i movimenti, questi sono persone comuni, le quali in date circostanze, si mettono insieme per sfidare l'ordine stabilito. Per

⁷¹ O. Nel-lo, “Seven challenges for the study of urban movements”, cit., 2. La traduzione è dell'autrice.

⁷² Per esempio, egli cita i movimenti in difesa del paesaggio o dell'ambiente, che hanno origini e obiettivi anche essi territoriali. Come si distinguono da quelli urbani? In relazione a questi movimenti legati all'ambiente sarebbe peraltro necessario fare un cenno relativamente alla loro attuale minor presenza sulla scena, soprattutto europea, in cui sono i diritti sociali

⁷³ Cfr. *infra*, sulle altre sfide imposte dai movimenti urbani contemporanei.

⁷⁴ M. Castells, *The city and the grassroots. A cross-cultural theory of urban social movements*, London, 1983, 70.

⁷⁵ Cfr. O. Nel-lo, *La città in movimento. Crisi sociale e risposta dei cittadini*, cit., 59 – 62.

questo un'altra definizione potrebbe essere quella di “sfide collettive poste da persone con propositi comuni e vincoli di solidarietà che interagiscono sistematicamente a fronte di élite, avversari e autorità.”⁷⁶

2.5 Movimenti e pratiche di solidarietà, cittadinanza, innovazione sociale

Il riferimento alla *solidarietà* contenuto nella definizione di Tarrow impone di operare delle distinzioni per evitare di considerare come movimenti sociali urbani fenomeni diversi. E infatti “distinguere tra continuità e innovazione” rappresenta un'altra sfida nello studio dei movimenti sociali urbani.⁷⁷

Tradizionalmente infatti nei contesti urbani è presente una forte azione di gruppi, associazioni, fondazioni, istituzioni religiose, cooperative, e in generale tutto il mondo del cd. Terzo settore, che promuovono rilevanti iniziative di carattere assistenziale. Queste attività, che si basano sul volontariato, cercano di alleviare gli effetti della crisi operando in campi molto diversi. Spesso, proprio per l'impatto del loro operato, si critica che essi agiscano quasi in sostituzione del settore pubblico in ambito di servizi essenziali.⁷⁸

Oltre ai tradizionali canali del volontariato, ultimamente, si vanno diffondendo anche altre iniziative che cercano di operare nell'ambito della promozione dei diritti fondamentali, e dei diritti sociali in particolare. Operano mediante la prestazione diretta di servizi o aiuti, organizzando manifestazioni e incontri per informare, rivendicare diritti, maggiori tutele, con un'ottica alla giustizia sociale. Sono quelle che sono definite attualmente pratiche di innovazione sociale.”⁷⁹

⁷⁶ S. Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge University Press, 1998; O. Nel-lo, op. cit., 65.

⁷⁷ O. Nel-lo, “Seven challenges for the study of urban movements”, cit., 3-4. Le altre sfide sono: capire le caratteristiche sociali dei movimenti; identificare le questioni sollevate dai movimenti; afferrare il significato politico dei movimenti, capire le relazioni con le istituzioni; agire di conseguenza (per ricercatori e pianificatori); su cui *passim*.

⁷⁸ *Ibidem*; ID., *La città in movimento. Crisi sociale e risposta dei cittadini*, cit., 67 ss.

⁷⁹ Cfr. la definizione di F. Indovina per cui per pratiche sociali si intendono: “le attività e azioni che i membri di una collettività, singolarmente o associati tra di loro, compiono allo scopo di realizzare loro specifici e leciti obiettivi. Le pratiche individuali, di imprese, di enti, di organizzazioni si caratterizzano perché rese fanno riferimento a un interesse particolare, parziale e, si potrebbe dire, *di parte*.” F. Indovina, *Governare la città con l'urbanistica. Guida agli strumenti di pianificazione urbana e del territorio*, cit., 34; Cfr. sull'innovazione sociale *infra* Parte II – Diritto alla città e Diritti, Capitolo III – Diritto alle dotazioni e ai servizi, di quartiere, paragrafo 1. Innovazione sociale come strumento di apprendimento di processi.

Oriol Nel·lo individua tre categorie di pratiche di cittadinanza che vi possono rientrare.⁸⁰

Le prime dibattono sugli usi e sulla gestione, da parte della pubblica amministrazione e delle imprese, di quello è considerato il *patrimonio* collettivo della comunità; tanto da giungere anche ad avanzare una sostituzione all'azione dell'amministrazione e delle imprese con iniziative dirette dai cittadini. Questa incrocia il tema dei beni comuni. Perché nella nozione di patrimonio collettivo rientra quella dell'insieme dei beni che si considerano come componenti del patrimonio comune di una collettività.⁸¹

Poi vi sono quelle che si interrogano sull'*equità sociale* nella distribuzione dei benefici e delle responsabilità, tra i membri della comunità, ma anche tra i territori.

Un'altra categoria riguarda le pratiche che partono dall'azione di cittadini riuniti in gruppo che si mobilitano attraverso *occupazioni*, manifestazioni o altre "forme dirompenti di azione collettiva."⁸²

Tuttavia, queste ultime non rappresentano necessariamente movimenti. Castells, in riferimento ai movimenti degli anni Settanta, muoveva una critica in relazione alle tematiche trattate e al loro approccio. Essi infatti "affrontano le grandi questioni del nostro tempo, però non lo fanno né in scala né nei termini adeguati per l'importanza delle questioni."⁸³

Se questo può essere ancora valido tuttora, tuttavia, raccogliere le sfide, ciascuna di cui parla Nel·lo può essere determinante per capire quale è il ruolo delle pratiche e quale quello dei movimenti come fattori di trasformazione della città. In particolare, per quello che ricerca il presente lavoro, nel capire come pervenire a strumenti per i quali il conflitto urbano che li ha fatti scaturire è condizione di maggiore adeguatezza e possibile efficacia dello strumento stesso per generare maggiore benessere collettivo.

Per questo è essenziale capire la differenza tra pratiche di cittadinanza o di innovazione sociale. Queste, per poter diventare movimento, devono esprimere una forte capacità di cambiare la loro natura.

⁸⁰ O. Nel·lo, *La città in movimento. Crisi sociale e risposta dei cittadini*, Roma, 69.

⁸¹ Ivi, 70.

⁸² S. Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, cit.

⁸³ M. Castells, *The city and the grassroots. A cross-cultural theory of urban social movements*, cit., 331.

Affinché i movimenti si convertano “in soggetti decisivi per la trasformazione del territorio e della società” devono infatti passare da reattivi a proattivi, da difensivi a offensivi, da locali a interscalari, da tematici o settoriali a trasversali, da interclassisti a connotati per la difesa dei più disagiati. Devono avere carattere politico, perché trattano di questioni legate alla democrazia e alla uguaglianza.⁸⁴

2.6 Il ruolo politico dei movimenti

Parte del pensiero di Nel·lo può essere rintracciato in quanto ha sostenuto Micah White, fondatore di *Occupy Wall Street*,⁸⁵ nel suo libro “The End of Protest.”⁸⁶ La protesta infatti inizia quando le persone cominciano ad interrogarsi con strumenti sociali su come poter prendere il potere e usarlo per uno scopo comune.⁸⁷ Intervistato, alla domanda: “Cosa intende lei per rivoluzione?”, risponde: “Un cambiamento nel sistema legale che porti le persone a intervenire modificando le leggi. Ci sono tre strade per attuarla: andare in strada a protestare, che è quello che ha fatto *Occupy Wall Street* e che fa *Black Lives Matter*,⁸⁸ l’uso della violenza contro lo Stato, che sappiamo che non funziona perché il terrorismo di matrice politica non fa altro che rafforzare lo Stato; e infine ci sono le elezioni: prendere il potere usando gli strumenti della democrazia. È la strada vincente, quella che dobbiamo percorrere.”⁸⁹

A questo approccio fa forse da contraltare, meglio da antidoto che potrebbe in qualche modo rendere “antifragile”,⁹⁰ se opportunamente accostato, quello a cui fa cenno Slavoj Žižek. Nel suo *In difesa delle cause perse. Materiali per la rivoluzione globale*, che già ha un titolo emblematico e indicativo, propone piuttosto un cambiamento sociale radicale che è “vuoto oscuro che non può essere visto o pianificato, il percorso che si fa camminando, le domande che poniamo

⁸⁴ O. Nel·lo, *La città in movimento*, cit., 109 – 110.

⁸⁵ Agli inizi di giugno del 2011 invia una mail ai novantamila iscritti alla mailing list della rivista “Adbusters”, punto di riferimento della controcultura occidentale, che recita: “L’America ha bisogno della sua Tahir”. Infatti, nell’autunno 2011 cominciano le occupazioni di piazze e discussioni in tante città americane e il 17 settembre 2011, in particolare, l’occupazione per due mesi di Zuccotti Park contro le disuguaglianze e lo strapotere di New York.

⁸⁶ M. White, *The End of Protest: A New Playbook for Revolution*, Knopf Canada, 2016

⁸⁷ White aggiunge che nasce allora l’idea di un “governo globale” che operi attraverso gruppi sparsi.

⁸⁸ Il movimento nato contro la violenza della polizia verso gli afroamericani.

⁸⁹ S. Danna, “Addio manifestazioni in strada. Il potere si prende con le elezioni”, in *Corriere della Sera, La Lettura*, del 21 agosto 2016. Tra l’altro prefigura il prossimo movimento di protesta in quello delle donne, le quali sfideranno apertamente il potere a casa, negli uffici e nelle piazze.

⁹⁰ I. Blečić, A. Cecchini *Verso una pianificazione antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*, FrancoAngeli, Milano, 2016.

interrogando noi stessi.”⁹¹ Žižek si ispira a John Holloway che, in *Cambiare il mondo senza prendere il potere*, appunto, si concentra sulla trasformazione diretta del tessuto della vita sociale, sulle pratiche quotidiane che sorreggono tutta la struttura sociale. Infatti, la nostra esistenza quotidiana consiste in una serie di lotte, nascoste e aperte, violente e sopresse, conscie e inconscie.⁹²

⁹¹ S. Žižek, *In difesa delle cause perse. Materiali per la rivoluzione globale*, Ponti alle Grazie, Milano, 2008, 461-462.

⁹² J. Holloway, *Cambiare il mondo senza prendere il potere*, cit.

1. Il diritto alla città letto giuridicamente
2. Il diritto alla città in senso oggettivo
 - 2.1 Il diritto come azione
 - 2.2 Azioni sociali, regole e procedure
 - 2.3 Istituzioni e regole
 - 2.4 Le ragioni del diritto
3. Contro i diritti e la democrazia. O doveri e poteri della sfiducia organizzata
4. La questione dell'ordine. E del disordine
5. Diritto alla città e Diritto della città

1. Il diritto alla città letto giuridicamente

L'opera di Lefebvre ha offerto elementi fondamentali per comprendere gli aspetti socio-economici, politici, ideologici e culturali del processo di urbanizzazione. Tuttavia, non esiste nel suo lavoro una discussione articolata sul ruolo critico che ha il Diritto nel processo di urbanizzazione.⁹³ Cioè quale è la sua natura giuridica e quali sono le implicazioni di tale concetto, cosa significa esattamente il "diritto" alla città in termini giuridici e cosa implica?

La mancanza di un interesse approfondito relativamente agli aspetti giuridico-legali⁹⁴ potrebbe lasciar intendere che la dimensione giuridica rappresenti una parte non costitutiva della realtà urbana, bensì solo uno dei suoi riflessi. Ma questa interpretazione non può essere considerata corretta.⁹⁵

⁹³ E. Fernandes, *Constructing the right to the city in Brazil*. *Social & Legal Studies*, v. 16, n. 2, 2007, 208.

⁹⁴ Se non nei termini legati ad una concezione del Diritto come sanzione, veto o impedimento, comune a molti ambiti del sapere, e spesso rintracciabile anche nel mondo degli studiosi, a vario titolo, della città e del territorio.

⁹⁵ E. Fernandes, "La construcción del "Derecho a la Ciudad" en Brasil", in *Ciudad y Derecho*, 494.

La ricerca su diritto e spazio urbano vede un approccio emergente che rimanda a filoni che ricollegano sociologia urbana e sociologia giuridica⁹⁶ ed esplorano le teorie del conflitto, in relazione tendenzialmente al proprio panorama nazionale.⁹⁷

Il significato della parola "diritto" nella nozione di diritto alla città rimane tuttavia ancora compreso solo in parte.⁹⁸

Il termine è utilizzato dagli attivisti ormai diffusamente, ma ciò che sorprende è che si anche uno dei diritti maggiormente evocati dalle istituzioni internazionali, contro le quali spesso gli attivisti si scagliano.

Le Agenzie delle Nazioni Unite, i programmi sugli insediamenti umani UN-HABITAT,⁹⁹ il programma di sviluppo (UNDP), l'organizzazione per l'istruzione, la scienza e la cultura (UNESCO) hanno preso in prestito questo diritto, definendo politiche che hanno assorbito la nozione del diritto alla città nei propri programmi politici anche insieme a Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale.¹⁰⁰

Il concetto di Lefebvre ha una grande influenza in America Latina, forse più di qualsiasi altra parte del mondo, dove si è sviluppata dalla metà degli anni Settanta una mobilitazione sociale che si riflette anche a livello politico.¹⁰¹

Il diritto alla città è stato esplicitamente o parzialmente introdotto nella legislazione nazionale di alcuni paesi della regione, come il Brasile,¹⁰² con l'*Estatuto da cidade*, o è stato inserito in carta e convenzioni internazionali scaturite da questi paesi.¹⁰³

⁹⁶ A. Azuela, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México, El Colegio de México, 1999.

⁹⁷ Tra i tanti, si citano Antonio Azuela, in Messico, Edésio Fernandes in Brasile, Issachar Rosen-Zvi, Israel, Chris Butler in Australia, Nicholas Blomley in Canada e Don Mitchell negli Stati Uniti.

⁹⁸ A. Azuela, "La sociología jurídica frente a la urbanización en América Latina: agendas y estrategias para la investigación", in O. Correias (Ed.), *Sociología Jurídica en América Latina*, Oñati: IISL, 1991, 147-173; A. Azuela (edited by), *Eminent Domain and the Social in Five Latin American Metropolitan Areas*, English, Lincoln Institute of Land Policy, 2017.

⁹⁹ Su cui *infra*, Parte V, Capitolo II – Caratteri del diritto all'ambiente.

¹⁰⁰ Si pensi anche al "right based approach", che connota le Dichiarazioni e i Programmi ONU trasversalmente.

¹⁰¹ E. Fernandes, "Constructing the right to the city in Brazil", in *Social & Legal Studies*, v. 16, n. 2, 201-219, 2007.

¹⁰² Con la legge 10.257 / 2001, attuando quanto previsto dalla Costituzione federale del 1988. Cfr. *infra* Parte IV – Alcuni strumenti, Capitolo IV - *Estatuto da Cidade*.

¹⁰³ *El Derecho a la Ciudad en el mundo Compilación de documentos relevantes para el debate*, Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina, Ciudad de México, 2008 contiene un'ampia rassegna di documenti e lavori ai quali si rimanda per la ricostruzione completa. Per esempio, la "Carta mondiale per il diritto alla città" discussa a Porto Alegre, durante il Forum Sociale Mondiale del 2002, basata su un progetto lanciato da organizzazioni non governative brasiliane.

L'Ecuador ha costituzionalizzato il diritto nella Costituzione di *Montecristi* del 2008, dove si trova nel titolo II dedicato ai “derechos del buen vivir” insieme a quello a un habitat sicuro e a una abitazione degna e adeguata.¹⁰⁴

Nell'art. 31 è riconosciuto il diritto ad una città dignitosa, infatti, si stabilisce che:

«Le persone hanno il diritto di usufruire della città e dei suoi spazi pubblici, secondo il principio di sostenibilità, giustizia sociale, rispetto delle differenti culture urbane e equilibrio tra urbano e rurale».

Il diritto ad una città dignitosa dà un nuovo significato a molti dei diritti umani già consacrati negli accordi internazionali ratificati dall'Ecuador nello stabilire il pieno sfruttamento dell'habitat e degli spazi pubblici per tutti gli abitanti della nazione. I principi di sostenibilità, giustizia sociale, rispetto delle differenze culturali ed equilibrio tra urbano e rurale devono servire come guida per l'attuazione dei diritti economici, sociali, culturali, civili, politici ed ambientali in tutto il territorio.¹⁰⁵ L'art. 248 riconosce: «le comunità, i comuni, i quartieri e le circoscrizioni religiose urbane come unità principali di partecipazione nei governi autonomi decentralizzati e nel sistema nazionale di pianificazione».

In Europa, il diritto era presente nella legge n. 91 - 662 del 1991, *d'orientation pour la ville*,¹⁰⁶ e per la cui effettività i poteri pubblici “devono assicurare a tutti gli abitanti delle città le condizioni di vita e di habitat che favoriscano la coesione sociale”.

¹⁰⁴ Su cui, *infra*, Parte V, Capitolo III, sul diritto all'ambiente urbano.

¹⁰⁵ Il diritto ad una città dignitosa implica lo sviluppo di politiche urbane il cui obiettivo è la costruzione di una città inclusiva, condivisa, dignitosa, equa, giusta, pacifica, solidale e cittadina. Perciò, la nuova Costituzione dell'Ecuador include anche una serie di obblighi per lo Stato sull'attuazione di questo diritto a beneficio dei gruppi vulnerabili ed emarginati. Per esempio l'Art. 37.7 stabilisce che lo Stato garantirà alle persone anziane «l'accesso ad un'abitazione che gli assicuri una vita dignitosa, nel rispetto delle sue idee e con il suo consenso». Il testo individua i gruppi che necessitano di un'attenzione maggiore e specializzata nell'ambito pubblico e privato per quel che riguarda la realizzazione dei diritti fondamentali: le persone anziane, bambine, bambini, adolescenti, donne incinte, persone con handicap, persone private della libertà, coloro i quali soffrono di gravi malattie, persone in situazioni di pericolo, le vittime di violenza domestica e sessuale, i bambini maltrattati, coloro che sono vittime di calamità naturali o di origine antropica e quelle persone che vivono in condizioni di doppia vulnerabilità (Art. 35). Si garantisce inoltre ai cittadini stranieri che si trovino in territorio ecuadoriano il godimento degli stessi diritti e doveri degli ecuadoriani (Art. 9).

¹⁰⁶ Ora abrogata e sostituita dalla l. 2003-710 del 3 agosto 2003 “d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine”.

Nel 2000 a Saint Denis, è stata approvata una *Carta Europea dei diritti umani nella città*,¹⁰⁷ firmata da più di 400 comuni. Si sottolinea qui il fatto che siano le città le firmatarie della Carta e non gli Stati.

La Carta si àncora alla Dichiarazione Universale dei diritti umani, il Patto internazionale dei diritti civili e politici, il Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione europea di salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la Carta sociale europea e gli altri strumenti internazionali di tutela dei diritti umani si applicano agli abitanti delle città, come a qualsiasi altra persona. Sancisce, tra gli altri due diritti connessi:

“Articolo I. Diritto alla città

1. La città è uno spazio collettivo che appartiene a tutti gli abitanti, i quali hanno il diritto di trovarvi le condizioni necessarie per appagare le proprie aspirazioni dal punto di vista politico, sociale ed ambientale, assumendo nel contempo i loro doveri di solidarietà.

2. Le autorità comunali agevolano con ogni mezzo a loro disposizione il rispetto della dignità di tutti e la qualità della vita dei loro abitanti. [...]

Articolo XIX. Diritto ad un’urbanistica armoniosa

1. I cittadini delle città hanno diritto ad uno sviluppo urbanistico ordinato che garantisca una relazione armoniosa tra l’habitat, i servizi pubblici, le strutture, il verde pubblico, e le attrezzature destinate ad uso collettivo.”

2. Il diritto alla città in senso oggettivo

Nell’analisi dei testi che si riferiscono al diritto alla città emerge che questo diritto rilevi soprattutto nel suo profilo di diritto soggettivo, o quanto meno di pretesa a che vi sia un tale riconoscimento. Un’opzione frequente è quella di definire il diritto alla città attraverso i diritti ad esso connessi. Se ciò ha un pregio per favorirne la comprensione, lascia tuttavia dei dubbi se letto da un punto di vista strettamente giuridico.

¹⁰⁷ La *Carta di Saint Denis* (Carta europea dei diritti umani nella città a favore delle donne e degli uomini delle città) è stata adottata dalla Seconda Conferenza Europea delle città per i diritti umani, quale sèguito dell’Impegno di Barcellona, Saint Denis, 18 maggio 2000.

Nell'ambito del diritto amministrativo e urbanistico, Jambrenghi e Fracchia evidenziano la necessità di scongiurare il rischio insito in una considerazione superficiale della materia che pretendesse di identificare il diritto alla città “come il risultato della somma di una serie di diritti connessi alla città medesima (quali, ad esempio, il diritto all’elettorato attivo dei cittadini, il diritto all’uso dei beni pubblici nell’ambito urbano, il diritto alla mobilità, i diritti alla fruizione di servizi economici e non, e così via).” Infatti, pur favorevole ad un approccio sistemico all’analisi del tema oggetto di indagine,¹⁰⁸ ritiene che esso non possa essere ridotto all’insieme di norme che si volgono a regolarne le parti.¹⁰⁹

Per questo sembra utile indagare alcuni aspetti di teoria del diritto che permettano una ricostruzione del diritto alla città come diritto, non come somma di diritti. Infatti, il diritto alla città come diritto in senso oggettivo è, come visto, quello meno approfondito dalla scienza giuridica.

L’obiettivo della tesi è verificare se possa essere rintracciata anche una sua capacità generativa di norme e di comprendere come opera e funziona tale capacità “normogenetica”. Con ciò si intende la capacità di produrre diritto, oltre che diritti. Vale a dire verificare se e come il diritto alla città può avere un significato anche in senso oggettivo.

Le società umane hanno sempre governato i rapporti tra i propri componenti attraverso regole, di varia natura, scritte o meno. Tra queste, alcune sono identificate come proprie di una forma sociale che è il diritto.¹¹⁰

Tali regole derivano in qualche modo dall’uomo, che le produce, adatta e modifica in funzione delle esigenze e degli obiettivi che si pone. In questi termini il diritto è sempre più consapevolmente “diritto positivo.” È cioè diritto posto o prodotto dall’opera umana, in modo più o meno consapevole.¹¹¹

¹⁰⁸ Cfr. *infra* nella Parte V, Capitolo II sul diritto all’ambiente urbano

¹⁰⁹ Caputi Jambrenghi M.T. Paola, “Note minime su beni comuni e funzione amministrativa”, in www.giustamm.it, n. 3/2017; F.

Fracchia, P. Pantalone, “Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)”, in www.federalismi.it, n. 22/2015 cfr. J.B. AUBY, *Le droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*, Parigi, 2013, su cui *infra*.

¹¹⁰ F. Viola, G. Zaccaria, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Roma-Bari, 2002, 3 ss.

¹¹¹ Cfr. G. Zaccaria (a cura di), *Diritto positivo e positività del diritto*, Torino, 1991.

Tuttavia, tale affermazione implica la necessità di individuare quali siano le ragioni del diritto, posto che quanto detto non significa che il diritto sia necessariamente frutto dell'arbitrio.

Infatti, come ricordato da Fuller nei suoi *Principi dell'ordine sociale*, la più generale e prima ragion d'essere del diritto risiede nella necessità di sottrarre le vicende umane alla incertezza e alla insicurezza.¹¹²

Come primo passo, si può allora una prima definizione di diritto in senso oggettivo, del diritto come ordinamento.¹¹³

“Il *diritto in senso oggettivo* è un *ordinamento giuridico*. È l'ordine normativo che tra l'altro riconosce o conferisce i diritti. Diritto in senso soggettivo sono questi stessi diritti.”

“Con ordinamento si intende un insieme o sistema di norme (di condotta e di struttura, generali e individuali) che, nel rispetto o per la realizzazione di alcuni fondamentali valori, *organizza un corpo sociale*, in particolare:

a) al livello delle *norme di condotta*, istituendo dei “*rapporti giuridici*” (la norma giuridica come norma bilaterale);¹¹⁴

b) al livello delle *norme di struttura*, istituendo degli organi per la propria “applicazione”, organi che, a loro volta *ridefiniscono i confini* dell'ordinamento, nel senso che possono considerarsi come facenti parte dell'ordinamento le norme che gli organi di applicazione (o tutti i soggetti del corpo sociale) ritengono applicabili, o applicande, da parte degli stessi organi di applicazione.”¹¹⁵

Anche considerando la teoria del diritto come rapporto, potremmo fare riferimento alla teoria dell'ordinamento, perché le norme giuridiche organizzano rapporti, i quali sono corpi sociali.

¹¹² L.L. Fuller, *The Principles of Social Order* (K.I. Winston, Duke U.P. Editors), Durham, 1981.

L'Autore in *The Morality of Law* nel 1964 sostiene l'esistenza di una morale intrinseca nel diritto, che è distinta da quella comune, in forte polemica con Hart, sul quale *infra*.

¹¹³ L. Lombardi Vallauri, “Il diritto come ordinamento”, in *Atti del X Congresso nazionale di Filosofia giuridica e politica*, Milano, 1975; L. Lombardi Vallauri, *Corso di Filosofia del Diritto*, Padova, 1981, 120 e in generale tutto il capitolo II, 118 – 178.

¹¹⁴ Questa è la parte descrittiva della definizione di diritto.

¹¹⁵ Questa seconda è invece quella procedurale. La definizione è contenuta in L. Lombardi Vallauri, *Corso di Filosofia del Diritto*, cit., 120 e ss. che spiega dettagliatamente ogni termine contenuto in essa.

2.1 Il diritto come azione

La teoria del diritto può anche essere attraversata passando dalla teoria del diritto come azione, attività, esperienza giuridica,¹¹⁶ che cerca il diritto nei comportamenti.

Si può tuttavia rilevare che sostenere che il diritto è un'attività, non ci dice quale attività sia giuridica. Opporre alla norma l'attività giuridica, così come l'origine al prodotto, sposta certamente l'interesse sul ruolo dei soggetti nella genesi del diritto. Se si deve determinare quale sia attività giuridica, rientrando nel diritto come ordinamento si può definire giuridica l'azione, l'attività o l'esperienza che tende a produrre o ad applicare norme che fanno parte di un ordinamento giuridico, che sia reale o ideale.¹¹⁷

È quindi attività giuridica non solo quella del legislatore, quella del giudice o quella del privato che produce o applica norme individuali, quali i negozi giuridici. Ma lo è anche l'attività di un gruppo, di un riformatore o di una classe in lotta *per il diritto nuovo*.¹¹⁸

Se il diritto è azione, sul piano della teoria generale del diritto, le norme individuali sono quelle più vicine all'azione, tanto da essere considerate a volte atti e non norme; le norme effettive sono quelle *in azione* o *agite*.

Tutto l'ordinamento giuridico è quindi insieme di norme che può essere descritto in modo dinamico come concatenazione di azioni. Pertanto, si può sostenere che l'ordinamento è il modello normativo di organizzazione. Il processo giuridico è la concatenazione degli atti o produttivi di norme giuridiche generali o individuali facenti parte dell'ordinamento, esecutivi di tali norme o ricadenti sotto di esse; l'organismo giuridico è invece l'organizzazione sociale reale, cioè l'insieme degli organi e dei soggetti autori del processo giuridico.¹¹⁹

¹¹⁶ Su cui Salvatore Romano, Paresce, e anche il realismo giuridico e, in campo filosofico, Capograssi, Piovan, Cotta, e dapprima, Croce e Gentile.

¹¹⁷ L. Lombardi Vallauri, *Corso di Filosofia del Diritto*, cit., 135 – 137.

¹¹⁸ Ivi, 136.

¹¹⁹ Lombardi Vallauri precisa che quindi il processo e l'organismo giuridico costituiscono l'oggetto della Sociologia del diritto, in op. cit, 136 ss.

Ciò implica che *sono giuridiche non solo le norme facenti parte dell'ordinamento giuridico, ma anche le azioni che fanno parte del processo giuridico*. Questo recupera la teoria dell'azione giuridica alla teoria ordinamentale.¹²⁰

2.2 Azioni sociali, regole e procedure

Le azioni sociali sono quelle dei singoli individui che si relazionano tra loro. Le regole giuridiche si occupano di questo tipo di azioni nelle loro relazioni, che si configurano nelle tradizionali categorie della cooperazione o del conflitto.¹²¹

Quindi le regole si riferiscono ad *azioni comuni*: azioni che, per realizzarsi, devono coordinarsi tra loro.¹²² Se coordinano l'attività di più soggetti, si distinguono da quelle che riguardano le singole azioni individuali singolarmente considerate. Pertanto, si possono definire come procedure o insiemi di regole che governano la coordinazione di azioni individuali per una finalità comune.¹²³

Dato che ogni azione deriva da una decisione, la procedura risulta il percorso di un processo deliberativo collettivo per giungere ad una decisione. Tale decisione è anch'essa una *azione comune* e costituisce la base per una regolamentazione normativa delle azioni di ciascun individuo nei contesti sociali.¹²⁴

Il diritto rappresenta quindi una *tecnica sociale* diretta alla convivenza. Avendo a che fare però con le persone, i loro bisogni, desideri, aspettative e valori, non può neutralizzare il *fattore soggettivo*, come auspicherebbe l'omologazione tecnica. Risiede infatti esattamente in tali profili soggettivi la ragione del carattere normativo della cooperazione. Una mera tecnica non sarebbe in grado di riconoscere e rispettare tale complesso.¹²⁵

¹²⁰ Cfr. le teoria del diritto come istituzione o corpo sociale di Santi Romano; come insieme di istituti; come comando (tra cui Hobbes, Bentham, Austin); come norma munita di sanzione; come legge dello Stato; come diritto in senso soggettivo, cioè ognuna delle possibili situazioni attive nel rapporto giuridico. Questa ultima teoria rientra in quella considerata attraverso la teoria del rapporto.

¹²¹ O. Hoffe, *Giustizia politica. Fondamenti di una filosofia critica del diritto e dello Stato*, Bologna, 1995.

¹²² F. Viola, G. Zaccaria, *cit.*, 6. che ricordano che la qualità di comune non è attribuita in quanto orientate ad un risultato comune.

¹²³ *Ivi*, 7 ss.

¹²⁴ La *legittimazione tramite procedura* rappresenta uno degli oggetti del lavoro di N. Luhmann, in particolare in *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied-Berlin, 1975; ID., 6th ed., Frankfurt at the Main, 2006.

¹²⁵ F. Viola, *Dalla natura ai diritti. I luoghi dell'etica contemporanea*, Roma-Bari, 1997, 99 ss.

2.3 Istituzioni e regole

Le *procedure giuridiche* hanno una qualità fondamentale: possiedono un carattere istituzionale. Da una parte, la procedura contiene regole interne che danno una forma d'organizzazione. Dall'altra, si caratterizza per avere dei principi direttivi. La procedura quindi non è solo regola, né solo azione, ma *impresa cooperativa strutturata da finalità immanenti*.¹²⁶

Una istituzione è una forma di vita sociale, in essa regole e comportamenti costituiscono una struttura tipica e sono fusi.

Per definire cosa sia un'istituzione, appare utile rifarsi anche alla importante dottrina francese sociologica che si occupa di azione pubblica, come quella della Scuola di Science Po, La Sorbonne che lo fa attraverso lo studio dei suoi strumenti.¹²⁷ Lascumes e Les Galès ci ricordano che l'istituzione «constitue un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations».¹²⁸

Essa può essere organizzata o prodotta dal diritto positivo; oppure nasce spontaneamente per poi ricevere dal diritto stabilità, controllo e tutela.

Il fenomeno istituzionale è pertanto chiaramente più ampio di quello giuridico, ma il diritto riveste la funzione di dare riconoscimento e normatività alle istituzioni della vita sociale.

Santi Romano nella sua opera fondamentale *L'ordinamento giuridico* considera le istituzioni come le entità in cui le regole giuridiche e la loro organizzazione interna sorgono.¹²⁹

Nella ampia letteratura relativa ai concetti di istituzione peraltro risulta particolarmente utile ai fini degli obiettivi della tesi ricordare anche quanto sostenuto da coloro che non considerano le istituzioni come entità sociali organizzate.

¹²⁶ F. Viola, G. Zaccaria, *cit.*, 9.

¹²⁷ P. Lascumes, P. Les Galès (sous la direction de), *Gouverner par les instruments*, Sciences Po Les Presses, Paris, 2004,

¹²⁸ North, 1990.

¹²⁹ S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1946.

Neil MacCormick¹³⁰ si riferisce piuttosto al come atti e fatti della vita sociale vengono considerati. Nel suo studio sul ragionamento giuridico,¹³¹ il diritto consiste nel senso culturale e istituzionale attribuito a determinati fatti sociali. Ed è in questo senso che, piuttosto che di istituzioni, MacCormick parla di *fatti istituzionali*.¹³² Quindi i concetti giuridici indicano fatti istituzionali, qualificando atti e fatti della vita sociale.¹³³

A tal proposito Michael Walzer, evidenzia come tale qualificazione indica il modo in cui gli uomini si rapportano al mondo, lo considerano e lo valutano. Il diritto diventa allora un modo per mettere *ordine*¹³⁴ in tali interpretazioni, dando esso stesso una interpretazione dei fatti sociali.

2.4 Le ragioni del diritto

Nelle teorie giuridiche di cui ci sia avvale risulta evidente la dimensione pratica. Il diritto è cioè descritto dal punto di vista di coloro che lo usano,¹³⁵ ed è considerato come un insieme di ragioni per l'azione.

Il punto di vista pratico e la considerazione del coinvolgimento del soggetto costituiscono i cardini del pensiero di Hart e della prima teoria contemporanea del diritto.

Per quanto qui interessa, colpisce Hart nel suo intento di descrivere quello che viene considerato diritto in una certa comunità, riferendosi ai comportamenti ed agli atteggiamenti che assumono coloro che considerano il diritto come guida delle proprie azioni o lo riconoscono come tale.

¹³⁰ L'Autore sviluppa il pensiero di Hart e Searle (in particolare sui *fatti istituzionali*), insieme anche al collega Weinberg.

¹³¹ N. MacCormick, *Legal Reasoning and Legal Theory*, 1978

¹³² N. MacCormick, "Il diritto come fatto istituzionale", in N. MacCormick, O. Weinberg, *Il diritto come istituzione*,

¹³³ M. Walzer, in *Objectivity and Social Meaning*, in M.C. Nussbaum, A. Sen (a cura di), *The Quality of Life*, Oxford, 1993.

¹³⁴ Cfr. *passim* la dialettica di ordine e disordine di F. Indovina, *Ordine e disordine nella città contemporanea*, Milano, 2017.

¹³⁵ E ciò a differenza dell'approccio delle teorie giuridiche, appartenenti ad un recente passato, in cui il diritto si identifica con un oggetto di esperienza isolabile e descrivibile. Cfr. N. Bobbio, *Giusnaturalismo e positivismo*, Milano, 1977. La teoria del diritto è intesa quindi come una scienza naturale, la quale osserva e descrive il suo oggetto, senza tener conto del coinvolgimento del soggetto. Cfr. anche il primo von Jhering e chiaramente H. Kelsen, *Teoria generale delle norme*, (a cura di M.G. Losano), Torino, 1985

Si tratta dell'analisi del "punto di vista interno", cioè del "punto di vista di coloro che non si limitano a registrare e predire il comportamento conforme alle norme, ma usano le norme come criterio di valutazione del comportamento proprio e di quello degli altri."¹³⁶

Se vi sono numerose interpretazioni di tale punto di vista, è evidente che si tratta di una posizione ben lontana da una descrizione del diritto come meccanismo di coercizione.

È infatti una concezione per la quale non si subisce il diritto come una condizione del mondo esterno, fattore esteriore, indipendente da coloro che lo usano.¹³⁷

Anzi, esso diviene una componente del processo di deliberazione che porta alle decisioni e quindi alle azioni. Il diritto può essere quindi considerato come *un complesso di ragioni per l'azione*, cioè ragioni per compiere una determinata azione o per astenersi dal compierla.¹³⁸

Kurt Seelmann,¹³⁹ esplorando i temi contemporanei della teoria giuridica, evidenzia un quesito che attiene anche il ruolo della filosofia del diritto. Perché essa si domanda non solo di cosa si tratti propriamente quando si parla di diritto; ma si chiede anche se, e quali, siano i criteri, inerenti a ciò che è giusto, che possano essere tratti da una norma non emanata da un legislatore o dalla giurisprudenza. Se cioè si possa parlare di diritto *prepositivo sovrappositivo*.¹⁴⁰

Tale secondo ordine di questione è essenziale. Conoscere i criteri di giustizia non positivi che possano essere fatti valere con l'ausilio del diritto¹⁴¹ ci dice infatti cosa è diritto, cioè risponde anche alla prima domanda e discende da essa. Ciò anche perché in realtà presuppone un concetto di diritto, e questo è per esempio che è distinto dalla morale. Il fatto di discendere da criteri non positivi non significa infatti che essi siano ricollegabili alla morale, ma rimanda alla definizione stessa di diritto.¹⁴²

¹³⁶ H.L.A. Hart, *Il concetto di diritto*, M.A. Cattaneo (Editor), Torino, 1965, 116-117. S. R. Perry., "Hart on Social Rules and the Foundations of Law: Liberating the Internal Point of View" (2006). Faculty Scholarship. Paper 1107.

¹³⁷ Francesco Viola in F. Viola, G. Zaccaria, *Diritto e interpretazione*, cit., 33-34.

¹³⁸ J. Raz, *Practical Reason and Norms*, London, 1975.

¹³⁹ K. Seelmann, *Filosofia del diritto*, Napoli, 2006.

¹⁴⁰ *Ivi*, 21.

¹⁴¹ Seelmann dice "in maniera coercitiva", cit., 22.

¹⁴² L'Autore dedica buona parte del suo saggio a questa definizione, nella parte A (nella seconda parte invece tratta della seconda questione posta).

Si diffonde peraltro una scuola che tende a smussare i confini del diritto. Jean Carbonnier, riferendosi al *droit flexible* scrive che l'idea che tutto sia risolvibile tramite le norme è un mito, come risulta evidente anche dal confronto con le altre culture non occidentali, così come largamente sostenuto anche da Serge Latouche. L'“*ubi societas, ibi jus*” di radice romanistica è visto da Carbonnier come “pangiurismo.” Carbonnier sostiene che non tutto il sociale cade sotto la tutela del diritto.

Il *diritto mite* di Zagrebelsky deriva da leggi, diritti e principi di giustizia. Le regole, le disposizioni presenti nelle leggi, sono oggetti ben diversi dai principi di giustizia. Le prime esauriscono in se stesse la propria forza; dai principi di giustizia invece scaturisce la realtà costituzionale, costituendo l'ordine giuridico. Le regole forniscono il criterio per le azioni, invece i principi indicano un orientamento alla presa di posizione su situazioni indeterminate, nel momento in cui si verificano in pratica (danno quindi un $\eta\theta\omicron\varsigma$).

Il rischio ventilato è però quello di una degenerazione dello “Stato di diritto” in uno “Stato giurisdizionale.”

Anche Habermas ha espresso ripetutamente la sua preoccupazione circa la deriva giurisprudenziale e la conseguente restrizione della democrazia.

1. Contro i diritti e la democrazia. O doveri e poteri della sfiducia organizzata

Il dovere di avere doveri di Luciano Violante racconta, quasi in risposta al *Il diritto di avere diritti* di Stefano Rodotà, questa tendenza che egli considera un effetto della crisi democratica.

Oppone infatti la rivendicazione della necessità dell'affermazione del modello culturale presupposto dalla Costituzione italiana. In realtà, ogni Costituzione democratica presuppone un modello culturale di cittadino e di società e la solidità di una democrazia è data non solo da un buon funzionamento delle istituzioni, ma anche da una società organizzata in modo da rendere possibile la continuità dei processi di civilizzazione.¹⁴³

¹⁴³ L. Violante, *Il dovere di avere doveri*, Torino, 2014, 3.

Tuttavia, la “politica dei diritti” che lotta per i diritti, ponendo al centro dei sistemi democratici la garanzia dei diritti fondamentali può avere come effetto l’indebolimento della democrazia. Vi è un rischio insito nella instaurazione di una *judicial dictatorship*¹⁴⁴ per il verificarsi di una delega per trasferimento delle decisioni sui giudici.

Violante evidenzia il pericolo che i giudici da garanti divengano nuovi creatori di diritti, alterando l’equilibrio con i doveri, modificando così la forma di governo¹⁴⁵ e giungendo alla legislazione giudiziaria.

Si ventila però la possibilità di un’ipotesi di compromesso, che un intervento creativo dei giudici sia ammesso solo qualora si verifichi una inerzia legislativa, o meglio, il prolungato silenzio del legislatore.¹⁴⁶ Solo questo autorizzerebbe una competenza concorrente delle giurisdizioni.

Tuttavia, tale supplenza della giurisdizione rischierebbe di alterare la natura tanto della rappresentanza democratica, quanto del potere giudiziario. La scelta di non provvedere in una determinata direzione può infatti essere fondata anche su argomenti di natura politica. Quindi qualora si configurasse un intervento suppletivo dei giudici in ogni caso di mancata decisione legislativa su di un diritto, il rischio potrebbe essere quello di un sistema politico tutto basato sul potere giurisdizionale. Per tale motivo, sarebbe necessario liberarsi dall’idea che le questioni di natura politica possano essere risolte dalla giurisdizione.¹⁴⁷ Qualora sussista la doppia condizione che la politica non provveda e che il tema fuoriesca dalle competenze della giurisdizione, “il rimedio può trovarsi solo sul terreno proprio della politica, attraverso l’opera delle opposizioni, il controllo dell’opinione pubblica e dei mezzi di informazione, *i movimenti dei cittadini*.”¹⁴⁸

Questo rimedio necessario rimanda allora alle tre opzioni che Rosanvallon indica come forme della “Controdemocrazia.”¹⁴⁹ Potere di sorveglianza, forme di interdizione ed espressione di un giudizio rappresentano modalità di partecipazione infatti completano e integrano le istituzioni. L’opera costante di sorvegliare, stimolare e correggere che costituiscono le forme della

¹⁴⁴ W. Quirk, R. R. Bridwell, *Judicial dictatorship*, London, 1993.

¹⁴⁵ L. Violante, *op. cit.*, 19.

¹⁴⁶ M. Dogliani, *I diritti fondamentali*, in M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione. L’esperienza della democrazia repubblicana*, Bari-Roma, Laterza, 2009, 41-64, 58.

¹⁴⁷ L. Violante, *op. cit.*, 44.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ P. Rosanvallon, *Controdemocrazia. La politica nell’era della sfiducia*, Roma, 2012, ed. it. di ID., *La contre-démocratie. La politique à l’âge de la défiance*, Paris, 2006.

“controdemocrazia” infatti, nonostante l’apparente ossimoro, rafforzano la democrazia. Prolungano ed estendono la sua efficacia.

Per Pierre Rosavallon la “controdemocrazia” consiste nei modi in cui si organizza la sfiducia democratica, ossia la diffidenza che spinge a sorvegliare l’operato delle istituzioni democraticamente elette. Questo atteggiamento non riflette un’ostilità nei confronti della democrazia, ma si configura piuttosto come una sorta di controllo della società nei confronti degli organi rappresentativi. Fin dall’Ottocento, la ‘controdemocrazia’ si è espressa principalmente in tre forme: la vigilanza sugli eletti da parte dei cittadini, l’esercizio del veto da parte delle organizzazioni sociali, il controllo sulla classe politica svolto dalla magistratura.

Secondo Rosavallon, la dimensione della ‘controdemocrazia’ è andata crescendo sempre di più nel corso dei decenni, con effetti distruttivi sugli equilibri politici.

Se molti leggono il malessere della democrazia contemporanea come un riflesso del declino della partecipazione, per Rosavallon si tratta invece di riconoscere come la partecipazione dei cittadini sia cresciuta, seppur in forme non convenzionali.

2. La questione dell’ordine. E del disordine

Gilles Deleuze e Felix Guattari affermavano la necessità di porre ordine, un po’ d’ordine, come forma di protezione dal caos «nous demandons seulement un peu d’ordre pour nous protéger du chaos».¹⁵⁰

Lefebvre individua nella città due tipi di ordine, un ordine prossimo e uno remoto. La città cambia quando cambia l’insieme della società, ma le trasformazioni urbane non sono “il risultato passivo della globalità sociale e dei suoi mutamenti.”¹⁵¹ Infatti dipende dalle relazioni immediate, dai rapporti diretti tra persone e istituzioni.

Tuttavia, la città non è organizzazione di rapporti, perché si trova tra due ordini: tra l’*ordine prossimo*, quello degli individui in gruppi più o meno organizzati, e l’*ordine remoto*, quello della società, regolato dalle grandi istituzioni. Contiene l’ordine prossimo, quindi la città “lo mantiene: alimenta i rapporti di produzione

¹⁵⁰ G. Deleuze, F. Guattari., *Qu’est-ce que la philosophie?*, Parigi, 1991.

¹⁵¹ H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, cit., 54.

e di proprietà; è il luogo della loro riproduzione.” Però la città è anche contenuta nell’ordine remoto, quindi “lo sostiene, lo incarna, lo proietta su un territorio (il sito) e su un piano, quello della vita immediata. La città iscrive questo ordine, lo *prescrive*, lo *scrive*, come un testo in un contesto in un contesto più ampio e afferrabile, come tale solo sul piano della riflessione.”

Francesco Indovina, nel suo recente saggio dedicato all’*ordine e disordine nella città contemporanea*, evidenzia come l’urbanistica abbia una forte vocazione a *dettare un ordine* (ad *imporre un ordine*). Infatti, anche quando la disciplina non era ancora codificata, si manifestava comunque con una valenza funzionale, ma anche sociale ed estetica; come “pratica” che metteva a posto, in ordine, ciò che costituiva l’insediamento. L’organizzazione dello spazio cioè “non appare casuale e risponde a necessità”, non è solo funzionale, ma risponde anche esigenze politiche, collettive e private.¹⁵²

Indovina definisce l’*ordine urbano* quella condizione di organizzazione che permette la realizzazione *al meglio* degli aspetti tipicamente urbani¹⁵³ e che, per questo, rende agevole la vita dei cittadini.

L’organizzazione della città ha quindi “un carattere *normativo* d’ordine”, può aver riferimenti e influssi differenti, ma sicuramente si riferisce a modelli sociali. Non perché li imponga, ma, al contrario, perché solo quando i nuovi modelli sociali si affermano a livello generale, allora si possono tradurre a livello dell’organizzazione dello spazio. I nuovi modelli divengono così “fattore di disordine che può determinare un nuovo ordine”.¹⁵⁴ Francesco Indovina precisa che il nuovo ordine si inserisce sempre in un contesto esistente, magari funzionalizzandolo alla nuova realtà, cioè “il cambiamento è insieme distruttivo e conservativo.”¹⁵⁵

Egli mostra che una dinamica urbana quantitativamente rilevante, veloce, e concentrata o densa¹⁵⁶ “determina una frattura dell’ordine urbano preesistente, o

¹⁵² F. Indovina, *Ordine e disordine nella città contemporanea*, cit., 9 ss.

¹⁵³ L’esigenza di garantire l’igiene e la migliore esposizione rispetto alle situazioni climatiche del luogo [...] la possibilità di svolgere e sviluppare attività produttive ed economiche, la rappresentazione del potere, le esigenze di vita dei cittadini, lo sviluppo e localizzazione dei servizi, lo sviluppo dei trasporti, le infrastrutture per la mobilità, etc. che sono elencati da Indovina, *ivi*, 12.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ Ovviamente Indovina ribadisce che, nonostante questa tensione continua tra ordine e ritorno del disordine, il ruolo dell’urbanistica e della pianificazione sia quello di “governare le trasformazioni” cfr. F. Indovina, *Governare la città con l’urbanistica. Guida agli strumenti di pianificazione urbana e del territorio*, Rimini, 2005.

¹⁵⁶ Dato che le principali caratteristiche della trasformazione urbana sono: la *quantità*, la *velocità*, la *densità* cfr. F. Indovina, cit., 143 ss.

[...] mette disordine.”¹⁵⁷ Ordine e disordine si trovano in una dialettica continua, sono *fratelli siamesi*, che si sostengono vicendevolmente. “Nel dinamismo dell’organizzazione urbana e territoriale l’uno stimola l’altro e ciascuno nell’opporli determina il cambiamento. Si intende dire che la tensione all’ordine (o la tentazione dell’ordine) da una parte tende a “riparare” il disordine, ma, dall’altra parte mette in campo le condizioni perché il disordine possa nuovamente manifestarsi e realizzarsi con i suoi problemi ma con la vitalità implicita nel cambiamento.”¹⁵⁸

L’approccio allora non risiede nel trovare un modello, ma “nel fissare alcune *idee guida* che in ogni situazione possano suggerire l’utilizzazione degli strumenti adatti per analizzare e ricostruire l’ordine urbano.”¹⁵⁹ Il riferimento a idee guida, e non a modelli precostituiti, apparentemente precisi, “definisce un metodo che si misura con la realtà e la riorganizza continuamente, mettendola a “disposizione” di una determinata società, proponendo una prospettiva generalizzata di opportunità anche al di là delle aspettative dei cittadini.”¹⁶⁰

“Non indebolisce la pianificazione e la possibilità di costruire e ricostruire un ordine urbano.” Si tratta invece di uno strumento che *dispone alla trasformazione*.

L’opera di Indovina è essenziale per l’intento del presente lavoro di ricerca e la citazione letterale del suo saggio è stato essenziale per affermare alcuni dei suoi contenuti come alveo e corrente per questa tesi. Tra i molti aspetti, offre quella prospettiva che riconosce il ruolo normativo in una chiave costruttiva. Cioè tratta della norma non in senso sanzionatorio, di veto o meramente regolatorio, ma apre al diritto come possibilità, come opportunità e disposizione al cambiamento, che è uno dei maggiori obiettivi di questa ricerca e dell’approccio che l’Autrice intende mantenere per scoprire e svelare una prospettiva giuridica molto più affascinante.

¹⁵⁷ Ivi, 161.

¹⁵⁸ Ivi, 11.

¹⁵⁹ Ivi, 188.

¹⁶⁰ Indovina richiama qui Nadia Urbinati, la quale fa riferimento al “vedere il mondo come possibilità”, che “significa pensare che quel che gli uomini ammirano, credono e condividono non è per ciò stesso lodevole, bello e lecito, né è tutta la realtà possibile”, 192, cfr. N. Urbinati, *Individualismo democratico. Emerson, Dewey e la cultura politica americana*, Donzelli, Roma, 1997.

Francesco Indovina spiega come il governo urbano detti norme e produce una *organizzazione normativa dello spazio*. Tale organizzazione però non soffoca la dialettica sociale.¹⁶¹

Essa si trova invece al centro di una dialettica con che ha molti livelli e che possiede molti aspetti. Anche se, individualmente, si potrebbe desiderare di fare a meno di tali norme, allo stesso tempo, la possibilità della convivenza umana dipende proprio da esse. Infatti, nel loro sviluppo, le forze produttive tendono a distruggere l'organizzazione normativa. Tuttavia, è proprio di essa che hanno bisogno,¹⁶² essendo la condizione stessa affinché le forze produttive si possano sviluppare.¹⁶³

3. Diritto alla città e Diritto della città

Una delle più recenti tendenze nella lettura del diritto alla città in chiave giuridica è quella della ricostruzione del concetto come diritto della città.

Jean-Bernard Auby può essere annoverato tra coloro che hanno aperto il filone in Europa.¹⁶⁴ Auby, professore di Diritto pubblico a *Science Po Paris* e direttore della *chaire Mutations de l'action publique et du droit public (MADP)*, indaga tra i primi il diritto alla città da un punto di vista giuridico. Per farlo analizza che cosa sia la città per il diritto e che posto occupi il diritto nel funzionamento concreto delle città.¹⁶⁵ Analizzando il diritto alla città, fa in parte quello che Fabrizio Fracchia in parte scongiura,¹⁶⁶ cioè tende ad analizzarlo come diritto delle singole

¹⁶¹ F. Indovina, *Governare la città con l'urbanistica. Guida agli strumenti di pianificazione urbana e del territorio*, cit., 220. L'A. sottolinea che, se è vero che possono verificarsi casi estremi, essi sono da attribuirsi non già al "governo urbano", ma alla forma assunta da quella determinata società.

¹⁶² Tale tensione rimanda alla natura della città *polemica*, alla sua radice da *polemos* e al senso del conflitto, costituente, di cui si è anticipato, cfr. Parte I e *infra*.

¹⁶³ Indovina sottolinea che un eccesso di organizzazione normativa sarebbe un modo facile per il controllo della popolazione per il potere, come avviene per esempio nei lager, op. cit., 221. Ma ribadisce la ratio dell'organizzazione normativa di garantire la funzione collettiva, senza che ciò vada a detrimento dell'individualità.

¹⁶⁴ J.B. Auby, *Le droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*, Paris, 2013.

¹⁶⁵ Osserva che non esiste una definizione giuridica omogenea e univoca di città e che nei Paesi europei si definiscono le città essenzialmente sulla base di dati statistici (per numero di abitanti) o di dati urbanistici. Anche nel nostro ordinamento in effetti il Testo Unico degli Enti Locali non parla di città, se non per riferirsi al titolo onorifico, come "insigne", altrimenti parla di Comuni o Città Metropolitana. Nella legge Delrio sulle Città Metropolitane c'è un tentativo definitorio, ma collegato solo a queste ultime.

¹⁶⁶ Cfr. *Supra*, paragrafo 2 - *Il diritto alla città in senso oggettivo*

componenti, è per questo che più che di diritto alla città, egli tratta di diritto della città, senza coniare del resto una nuova categoria del diritto.¹⁶⁷

Tuttavia, egli evidenzia il fatto che le città configurino ordinamenti, almeno parziali. Un'accorta analisi dei fenomeni e della produzione giuridica recente rivela un marcato sviluppo delle funzioni e dei servizi pubblici delle aree urbane. Questo contribuisce a creare un «diritto locale» avente carattere di sistema, di ordinamento particolare: l'attuazione delle discipline nazionali è sempre più spesso occasione, per le autorità amministrative competenti, di sviluppare politiche e regole proprie.

Inoltre, Auby sottolinea una tendenza all'aumento dei poteri delle amministrazioni pubbliche delle grandi aree urbane. Tale tendenza è confermata dall'esame degli statuti. Sebbene esistano notevoli differenze fra gli ordinamenti nazionali, in molti paesi tali amministrazioni detengono funzioni urbanistiche strategiche.

Nella dimensione locale, in più, è organizzata e garantita la maggior parte dei servizi pubblici e sociali, indispensabile alla realizzazione dei diritti degli individui e delle collettività.

Anche in Italia si registra la tendenza di riconoscere il diritto alla città nel diritto della città da parte di una avveduta scuola di studiosi di diritto pubblico.

Fabio Giglioni in particolare evidenzia il ruolo della città nella produzione normativa,¹⁶⁸ nonostante quasi sempre, gli enti locali, a cui pure sono riconosciuti margini di autonomia, risultino soggetti di attuazione delle volontà legislative statuali e regionali, quindi in una condizione di sottordinazione in cui l'autonomia è concepita come punto di arrivo invece di punto di partenza per la costruzione di relazioni giuridiche.¹⁶⁹ Infatti ricorda che fino agli anni novanta dello scorso secolo è stata dominante la concezione per la quale i comuni dovessero svolgere attraverso l'attività pianificatoria un mero ruolo di regolazione all'interno dei

¹⁶⁷ Cfr. Y. Jegouzo, « Droit de la ville et droit dans la ville », in *Revue française des affaires sociales*, 3/2001, 55-70.

¹⁶⁸ Si veda a tal proposito la parte dedicata alla "capacità normogenetica" nel capitolo dedicato al Regolamento dei beni comuni.

¹⁶⁹ F. Giglioni, "I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città", in *Munus*, n.2/2017 che richiama G. Piperata, *Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbanistiche*, in *Urb. app.*, 2011, 508 ss., il quale puntualizza l'importanza di costruire relazioni definite intorno ad alcuni principi minimi che poi lascino libere le autonomie di svilupparsi pienamente.

circoscritti limiti definiti dalla legge, anche se l'istituzione delle regioni aveva già iniziato a mettere in movimento questo quadro statico.¹⁷⁰

Anche Fulvio Cortese fa emergere le soluzioni amministrative locali che vivono di sollecitazioni strettamente cittadine, pertanto sono vissute essenzialmente come processi aperti e dinamici correlati a bisogni sollevati dalla cittadinanza.¹⁷¹

¹⁷⁰ F. Giglioni, “I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città”, cit.; cfr. E. Boscolo, *La pianificazione generale*, in M.A. Cabiddu (a cura di), *Diritto del governo e del territorio*, Torino, Giappichelli, 2014, 152-153.

¹⁷¹ F. Cortese, “Le infrastrutture per le città”, in *Munus*, n. 2/2017, 76- 79.

PARTE II

DIRITTO ALLA CITTÀ E DIRITTI

Capitolo I

Diritto alla casa

1. La questione della casa
2. Diritto alla casa e pratiche
3. Diritto alla casa e occupazioni
4. Il diritto alla casa e le sue fonti
 - 4.1 Nell'ambito del diritto europeo
 - 4.2 Nell'ambito del diritto internazionale
 - 4.3 Nell'ambito del diritto italiano
5. La proposta di riforma di Fiorentino Sullo
 - 5.1 Il disegno di legge urbanistica
6. Un contributo dal diritto spagnolo
 - 6.1 Il patrimonio pubblico del suolo
 - 6.2 Le proposte giuridiche per facilitare l'accesso alla *vivienda*
 - 6.3 Le politiche municipali e il caso AirB&B

Jordi Borja ha immaginato un catalogo, non esaustivo, dei diritti urbani che possano contribuire a rinnovare la cultura politica nell'ambito della città e del governo locale.¹⁷²

“1. Derecho al lugar.”¹⁷³

2. Derecho al espacio público y a la monumentalidad

3. Derecho a la belleza.”¹⁷⁴

4. Derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad.

5. Derecho a la movilidad y a la accesibilidad.

6. Derecho a la centralidad.”¹⁷⁵

7. Derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía.

8. Derecho al gobierno metropolitano o plurimunicipal.

9. Derecho a innovación política.”¹⁷⁶

10. Derecho al acceso y al uso de las tecnologías de información y comunicación.

11. Derecho a la ciudad como refugio.”¹⁷⁷

12. Derecho a la protección por parte del gobierno de proximidad ante las instituciones políticas superiores y las organizaciones y empresas prestadoras de servicios.

¹⁷² J. Borja, *Notas sobre ciudad y ciudadanía, Nuevos derechos ciudadanos como respuesta política a los nuevos desafíos del territorio*, in OEI – Tres espacios lingüísticos – I Coloquio, Barcelona, 2000. Si vedano anche J. Borja, G. Dourthe, V. Peugeot y A. Espuny, *La ciudadanía europea*, Ed. Península, settembre 2000; J. Borja y Z. Muxí, *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Barcelona: Electa, 2003.

¹⁷³ “La gente tiene derecho a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales, en sus entornos significantes. O a tener otro de su libre elección.”

¹⁷⁴ “El lujo del espacio público y de los equipamientos colectivos no es despilfarro, es justicia. Los programas públicos de vivienda, infraestructuras y servicios deben incorporar la dimensión estética como prueba de calidad urbana y de reconocimiento de necesidad social.”

¹⁷⁵ “Todas las áreas de la ciudad metropolitana deben poseer lugares con valor de centralidad y todos los habitantes deberían poder acceder con igual facilidad a los centros urbanos o metropolitanos.”

¹⁷⁶ “Los gobiernos locales y regionales deben recoger las demandas sociales para innovar en cuanto a sistemas electorales, mecanismos de participación, instrumentos de planeamiento y de gestión, etc. No es funcional ni justo que sea cual sea el tamaño de la población y la capacidad de su gobierno local tengan todos ellos las mismas formas de organización y competencias.”

¹⁷⁷ “La ciudad debe asumir áreas de refugio para aquellos que por razones legales, culturales o personales necesiten durante un tiempo protegerse de los aparatos más represivos del Estado, en tanto que las instituciones democráticas no son capaces de protegerlos o integrarlos.”

13. *Derecho a la justicia local y a la seguridad.*

14. *Derecho a la ilegalidad.*¹⁷⁸

15. *Derecho al empleo y al salario ciudadano.*

16. *Derecho a la calidad del medio ambiente.*

17. *Derecho a la diferencia, a la intimidad y a la elección de los vínculos personales.*

18. *Derecho de todos los residentes en una ciudad a tener el mismo status político-jurídico de ciudadano.*¹⁷⁹

In questa sede non si intende prender in rassegna i diritti di Borja, né esaminare i diritti selezionati. Ma si intende far emergere se e come rivendicazioni di diritti che stanno alla base del diritto alla città, o meglio rivendicazioni di diritti che ci fanno capire che cosa sia questo diritto, hanno la capacità di dare forma a quel diritto, sia nel processo che porta a esercitarlo concretamente, che nella traduzione, o meglio nella sublimazione in norma.

Si sceglie quindi di tracciare solo alcune coordinate che possono essere d'aiuto nella ricostruzione di processi che legano le pretese e le rivendicazioni sottostanti a ciascuno di questi diritti all'operato della pubblica amministrazione. Questo è opportuno per capire come questa interazione, che in questo lavoro si intende come necessaria, possa essere a favore di una maggiore collaborazione verso l'interesse pubblico.¹⁸⁰

¹⁷⁸ “Paradójicamente, tanto los colectivos sociales como, a veces, las instituciones locales deberían asumir el coste de promover iniciativas ilegales o alegales para convertir una demanda no reconocida en un derecho legal (p.ej. para obtener la reversión de uso de espacio público congelado por una institución estatal). Es decir se trata de demandas que se pueden considerar “legítimas”, aunque no sean legales. Los ejemplos son las sentencias absolutorias de los okupas, la tolerancia oficial en áreas urbanas delimitadas, respecto al tráfico de droga, el uso social efímero o definitivo de espacios privados con vocación pública, etc.”

¹⁷⁹ “Y por lo tanto igualdad de derechos y responsabilidades. La ciudadanía debe distinguirse de la nacionalidad (que en el marco de la globalización y de las uniones políticas supraestatales debe perder su actual carácter absoluto es decir la facultad de proporcionar un estatuto diferenciado). Es la relación con un territorio –con un entorno social– lo que debe determinar el estatuto legal.”

¹⁸⁰ O. Nel'lo, *Città in movimento*, cit., cfr. per il diritto amministrativo F. Benvenuti, vedi parte V, buona amministrazione e funzione amministrativa.

1. La questione della casa

Nelle dodici tesi sulla città, l'urbano e l'urbanistica, Lefebvre mette al primo punto:

“due gruppi di questioni che hanno occultato i problemi della città e della società urbana, due ordini d'urgenza: le questioni dell'alloggio e dell'habitat”¹⁸¹

Attualmente la questione dell'abitare attraversa un gran parte delle classi sociali.¹⁸² In ogni grande città del mondo c'è una crisi abitativa.

David Madden e Peter Marcuse evidenziano che se esiste un ampio riconoscimento dell'esistenza di una crisi abitativa, non esiste una profonda comprensione del motivo per cui si verifica, tanto meno si sa che cosa fare. La visione dominante di oggi è che se il sistema abitativo è a pezzi, si tratta di una crisi temporanea che può essere risolta attraverso misure mirate e isolate.¹⁸³ Nei dibattiti più diffusi, l'abitazione tende ad essere intesa in termini ristretti.

La fornitura di alloggi adeguati viene considerata come un problema tecnico e si cercano mezzi tecnici per risolverlo: una migliore tecnologia di costruzione, una pianificazione fisica più intelligente, nuove tecniche di gestione, più proprietari di abitazioni, leggi diverse di zonizzazione e meno regolamenti di utilizzo del suolo. L'alloggio è visto come dominio degli esperti. Certamente, sono possibili miglioramenti tecnici nel sistema abitativo e alcuni sono molto necessari. Ma la crisi è più profonda: essi vedono le abitazioni in una prospettiva più ampia: come un problema politico-economico. La residenza è politica – vale a dire che la forma del sistema abitativo è sempre il risultato delle lotte tra diversi gruppi e classi. L'abitazione necessariamente solleva domande sull'azione statale e sul sistema

¹⁸¹ H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, cit., 134.

¹⁸² Si pensi al caso londinese della Grenfell Tower, cfr. “Grenfell Tower and the unravelling of forty years of housing ideology”, in *Countercurrents Law at Kent, Blog of the University of Kent*, 21 giugno 2017, <https://blogs.kent.ac.uk/countercurrents/2017/06/21/grenfell-tower-and-the-unravelling-of-forty-years-of-housing-ideology/>

¹⁸³ D. Madden, P. Marcuse, *In defence of housing*, Verso, 2016.

economico più ampio. Ma i modi in cui l'antagonismo sociale forma l'abitazione sono troppo spesso oscurati.

La questione dell'abitare era quella a cui si riferiva Engels nel 1872¹⁸⁴ che ammoniva che la questione riguardi: il perché l'abitazione di classe operaia appariva nella condizione come ha fatto; cosa dovrebbe essere fatto su di esso.

"Fintanto che la produzione capitalistica continua a esistere, è folle sperare per una soluzione isolata della questione dell'abitazione o di qualsiasi altra questione sociale che colpisce il destino dei lavoratori."

Le lotte dell'alloggiamento erano derivate dalla lotta di classe. I problemi abitativi, quindi, potrebbero essere affrontati solo attraverso la rivoluzione sociale.



Figura n. 1: Blu, Quartiere Celadina, Bergamo, Edificio abbandonato – Aler. Opera dell'artista Blu realizzato su una facciata di un immobile di edilizia residenziale pubblica dell'Aler (l'ente regionale competente per la regione Lombardia, Italia). Ci ricorda come la questione non sia solo affrontabile con strumenti di tipo tecnico-edilizio o con i cd. saperi degli esperti in materia.

¹⁸⁴ F. Engels, *The housing question*, 1872.

2. Diritto alla casa e pratiche

Riprendere la questione dell'abitare oggi significa scoprire le connessioni tra il potere sociale e l'esperienza residenziale.¹⁸⁵

Radical cities è il testo di Justin McGuirke che ripercorre alcune storie relative all'esperienza delle pratiche legate all'abitare casa nelle città dell'America latina.¹⁸⁶

Infatti, è in questa parte del mondo che si concentrano alcune delle storie più interessanti sul diritto alla casa. "Accettare la città informale come una caratteristica inevitabile della condizione urbana, e non come una città in attesa, è la lezione chiave che questa generazione di architettura latino-americana può offrire al mondo."¹⁸⁷

Alejandro Aravena è uno degli architetti di questa regione che interpreta più efficacemente questa caratteristica. Con il suo studio *Elemental* in Chile ha elaborato una serie di progetti che considerano l'apporto fondamentale delle risorse delle persone e della nostra capacità di costruire a quelle dei governi e del mercato.

Ha quindi pensato di mettere in atto un "sistema aperto" in grado di canalizzare tutte le forze disponibili in gioco. In tal modo le persone fanno parte della soluzione e non del problema. D'altra parte, è un fatto che le risorse disponibili non bastano.

Per affrontare una tale scarsità di mezzi, il mercato tende a fare due cose: ridurre e spostare; ridurre la dimensione delle case, minacciare la qualità della vita dei suoi abitanti e spostarle in periferie poco affidabili dove le terre non costano nulla, separando le persone dalle opportunità che le hanno fatte andare in primo luogo nelle città.

Per affrontare la scarsità propone un principio di "incrementalità", che pare centrale come carattere chiave e che torna nelle esperienze nelle quali si intravede una proprietà generativa anche favorevole alla "normogenesi".¹⁸⁸

¹⁸⁵ D. Madden, P. Marcuse, *In defence of housing*, cit.

¹⁸⁶ J. McGuirke, *Radical cities, Across Latin America in Search of a New Architecture*, Verso, 2015.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ Cfr. *infra* l'*incrementalità* come carattere determinante nel processo "normogenetico" per il governo della Cavallerizza Reale e come carattere che emerge e ricostruibile dall'approccio *sistemico* per la ricostruzione del diritto all'ambiente anche urbano.

“Se non puoi fare tutto, concentrati su:

- Ciò che è più difficile
- Ciò che non può essere fatto singolarmente
- Ciò che garantirà il bene comune in futuro.”¹⁸⁹

L’*ABC dell’Housing* elaborato identifica cinque condizioni di progettazione come criteri fondamentali per l’abitazione incrementale:¹⁹⁰

- 1) *Buona posizione*: i progetti saranno abbastanza densi per poter essere in grado di pagare i siti ben ubicati;
- 2) *Crescita armoniosa nel tempo*: costruire strategicamente il primo semestre le parti strutturali, in modo che l’espansione avvenga grazie al progetto e nonostante il progetto. Progettare le prestazioni e le azioni individuali, in modo da ottenere una personalizzazione anziché il deterioramento del quartiere;
- 3) *Struttura urbana*: introdurre tra spazio privato (lotto) e spazio pubblico (strada), lo spazio collettivo, per un numero non superiore alle 25 famiglie, in modo che gli accordi sociali possano essere mantenuti;
- 4) *Fornire una struttura per lo scenario finale della crescita* e non solo per quello iniziale.
- 5) *DNA della classe media*: piano per uno scenario finale che incrementa gli spazi, in vista di una crescita della famiglia come numero ed eventualmente anche economica.

Aravena commenta che nessuno di questi criteri è nemmeno vicino a essere ai caratteri nemmeno dell’edilizia residenziale pubblica oggi.¹⁹¹

3. Diritto alla casa e occupazioni

L’attuale problema dell’alloggio in Europa ha tre aspetti: una necessità non soddisfatta da politiche di approvvigionamento geograficamente e

¹⁸⁹ “L’ABC dell’Housing” elaborato dallo studio *Elemental* di Aravena, in particolare, si rimanda al progetto nell’area di *Quinta Monroy*, ad Idquique, Chile, 2004.

¹⁹⁰ Jo Noero, in Sud Africa, rappresenta un modo di approcciarsi al tema della casa in modo simile.

¹⁹¹ cfr. quanto affermava Colin Ward in merito al fatto che i sistemi di pianificazione devono essere sufficientemente flessibili per dare una casa a tutti, C. Ward, cit.

qualitativamente inadeguate o insoddisfacenti; un patrimonio immobiliare che rimane relativamente vacante nelle grandi città; una parte significativa di alloggi non dignitosi.¹⁹²

Questo divario apre una finestra di opportunità per occupazioni illegali di immobili. Gli squat, occupazioni senza diritto o titolo, appaiono come delle strategie di alloggio sostitutivo per i fallimenti delle politiche abitative: concedere a se stesso uno spazio di vita con i propri mezzi e oltre la legge perché la legittimità è troppo costosa.¹⁹³

Ci sono diversi tipi di squat che ospitano popolazioni molto diverse e la cui logica operativa, le condizioni di vita o gli obiettivi a volte sembrano avere in comune solo lo status giuridico.

Da una parte, i sociologi europei dei movimenti sociali parlano dei “centri sociali” e li considerano azioni radicali di protesta collettiva contro le politiche neoliberali,¹⁹⁴ contro le politiche urbane¹⁹⁵, per il diritto alla città¹⁹⁶ e per l'emancipazione e l'innovazione sociale nella vita quotidiana.¹⁹⁷

Cécile Péchu traccia la genealogia della pratica attraverso l'analisi dei repertori dell'azione collettiva e definisce lo squat come “l'azione di occupazione illegale di un immobile in vista della sua abitazione o il suo uso collettivo.”¹⁹⁸

¹⁹² T. Aguilera, «L'(in)action publique face aux squats discrets à Paris et à Madrid», in *Métropoles* 14, 2014.

¹⁹³ H. De Soto, *The Mystery of capital, Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*, Bantam Press, 2000.

¹⁹⁴ P. Mudu, “Resisting and Challenging Neoliberalism”, in *Squatting Europe Kollektive, Squatting in Europe: radical spaces, urban struggles*, Autonomedia Editions, 2013.

¹⁹⁵ Holm, A. A. Kuhn, « Squatting and Urban Renewal: The Interaction of Squatter Movements and Strategies of Urban Restructuring in Berlin », in *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, 3, 2011, 477-689.

¹⁹⁶ Cfr. *supra* in *Diritto alla città e movimenti*, in particolare J. Novy, C. Colomb, “Struggling for the Right to the (Creative) City in Berlin and Hamburg: New Urban Social Movements, New “Spaces of Hope”, cit.; L. Leontidou, “Urban Social Movements in ‘Weak’ Civil Societies: The Right to the City and Cosmopolitan Activism in Southern Europe”, in *Urban Studies*, 47, 6, 2010, 1179-1203.

¹⁹⁷ A. Membretti, “Centro Sociale Leoncavallo. Building Citizenship as an Innovative Service”, in *European Urban and Regional Studies*, 14, 3, 2007, 255-266; Gaillard, É., “Berlin : le squat comme outil d’émancipation féministe”, in *Métropolitiques*, 2012 accessibile all'indirizzo <http://www.metropolitiques.eu/Berlin-le-squat-comme-outil-d.html>

¹⁹⁸ C. Pechu, *Les squats*, Presses de Sciences Po, Paris, 2010, 8.

D'altra parte, lo squat è considerato come “uno spazio di risorse” che permette alle persone in situazioni di precarietà e marginalità sociale di trovare un tetto mentre costruisce un legame sociale perso.¹⁹⁹



Figura n. 2: Porto Torres, Sardegna, 2016.

4. Il diritto alla casa e le sue fonti

4.1 Nell'ambito del diritto europeo

¹⁹⁹ Bouillon F., *Les mondes du squat. Anthropologie d'un habitat précaire*, PUF, Paris, 2009.

Per tracciare un rapido quadro delle fonti, si richiamano le principali disposizioni che tutelano il diritto alla casa a livello europeo e internazionale, per poi sondare quello nazionale, con alcuni rimandi alla giurisprudenza.

La *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* sancisce alcuni diritti politici, sociali ed economici per i cittadini e residenti dell'Unione europea (UE) nel diritto dell'UE.

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel 2009, la Carta dei diritti fondamentali è diventata giuridicamente vincolante. Di conseguenza, tutte le istituzioni dell'UE sono legalmente obbligate a rispettare la Carta (Commissione europea, Parlamento europeo, ecc.), Così come gli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione.

I principali articoli che interessano il diritto alla casa sono qui elencati:

“Articolo 7 – Rispetto della vita privata e della vita familiare

Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni.”

“Articolo 34 – Sicurezza sociale e assistenza sociale, comma 3.

Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.

“Articolo 36 – Accesso ai servizi d'interesse economico generale

Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea.”

La Carta Sociale Europea, adottata a Torino nel 1961 e revisionata nel 1996 a Strasburgo, già definiva il diritto all'abitazione:

“Articolo 31 – Diritto all'abitazione

Per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate:

1. a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente;
2. a prevenire e ridurre lo status di senza tetto in vista di eliminarlo gradualmente;
3. a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti.”

4.2 Nell'ambito del diritto internazionale

A livello di diritto internazionale si richiama il primo atto di riconoscimento con la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1948. L'articolo 25, paragrafo 1, dispone:

“Ognuno ha il diritto a un livello di vita adeguato alla salute e al benessere di se stesso e della sua famiglia, inclusi cibo, vestiti, alloggi e assistenza medica e servizi sociali necessari, nonché il diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, disabilità, vedovanza, vecchiaia o altra mancanza di sussistenza in circostanze che non sono al suo controllo.”

La dichiarazione è stata firmata da tutti i 192 Stati membri delle Nazioni Unite, anche se non è un trattato vincolante.

È importante però citare lo strumento più importante a livello dell'ONU che sancisce il diritto all'abitazione. Il *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* è stato adottato nel 1966, ratificato da 153 Stati.

L'articolo 11, paragrafo 1, è la disposizione più completa in questo contesto. Esso afferma:

“The States Parties to the present Covenant recognize *the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions*. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international cooperation based on free consent.”

Gli Stati che partecipano al Patto sono vincolati a specifici obblighi di Stato.

Gli elementi che costituiscono l'*adequate housing* si identificano in:²⁰⁰

- a. garanzia del godimento;
- b. disponibilità di servizi, materiali, agevolazioni ed infrastrutture;
- c. accessibilità economica;
- d. abitabilità;
- e. facilità di accesso;
- f. collocazione;
- g. adeguatezza culturale.

A partire dal maggio 2013 è entrato in vigore il Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. È un trattato internazionale che consente alle vittime della violazione dei diritti economici, sociali e culturali di presentare denunce a livello internazionale. Quando le persone non possono accedere alla giustizia nelle corti del loro paese per violazioni dei diritti economici, sociali e culturali, possono presentare una denuncia al comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali.

Possono presentare una denuncia individui o gruppi di individui che sostengono di essere vittime di violazioni del Patto e che non abbiano trovato efficaci rimedi nel proprio paese. Inoltre, terze persone possono presentare reclami per conto di questi individui o gruppi di persone con il loro consenso.²⁰¹

Le disposizioni contenute in molti altri trattati dell'ONU riguardano il diritto all'alloggio, quali:

Articolo 14 della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne;

Articolo 27 della Convenzione sui diritti del fanciullo;

Articolo 21 della Convenzione relativa allo status dei rifugiati;

Articolo 43 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei loro familiari;

²⁰⁰ Ricavabili dal *General Comment 4 on International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.

²⁰¹ Le terze persone possono presentare reclami per conto delle vittime presunte, senza il loro consenso, ma devono giustificare di agire per loro conto.

Articolo 9 e 28 della Convenzione dei Diritti delle Persone con
Disabilità, aperta per la firma e la ratifica nel marzo 2007.

Nella Nuova Agenda Urbana, adottata a Quito, in Ecuador, nel 2016, inoltre il diritto alla casa è presente in una moltitudine di articoli, in cui è ancorato ad altri diritti strettamente collegati.²⁰²

²⁰² **13.** We envisage cities and human settlements that:

(a) fulfill their social function, including the social and ecological function of land, with a view to progressively achieve the full realization of the right to adequate housing, as a component of the right to an adequate standard of living, without discrimination, universal access to safe and affordable drinking water and sanitation, as well as equal access for all to public goods and quality services in areas such as food security and nutrition, health, education, infrastructure, mobility and transportation, energy, air quality, and livelihoods;

Our principles and commitments

14. To achieve our vision, we resolve to adopt a New Urban Agenda guided by the following interlinked principles:

(a) Leave no one behind, by ending poverty in all its forms and dimensions, including the eradication of extreme poverty, by ensuring equal rights and opportunities, socio-economic and cultural diversity, integration in the urban space, enhancing liveability, education, food security and nutrition, health and well-being; including by ending the epidemics of AIDS, tuberculosis, and malaria, promoting safety and eliminating discrimination and all forms of violence; ensuring public participation providing safe and equal access for all; and providing equal access for all to physical and social infrastructure and basic services as well as adequate and affordable housing.

31. We commit to promote national, sub-national, and local housing policies that support the progressive realization of the right to adequate housing for all as a component of the right to an adequate standard of living, that address all forms of discrimination and violence, prevent arbitrary forced evictions, and that focus on the needs of the homeless, persons in vulnerable situations, low income groups, and persons with disabilities, while enabling participation and engagement of communities and relevant stakeholders, in the planning and implementation of these policies including supporting the social production of habitat, according to national legislations and standards.

32. We commit to promote the development of integrated and age- and gender-responsive housing policies and approaches across all sectors, in particular employment, education, healthcare, and social integration sectors, and at all levels of government, which incorporate the provision of adequate, affordable, accessible, resource efficient, safe, resilient, well-connected, and well-located housing, with special attention to the proximity factor and the strengthening of the spatial relationship with the rest of the urban fabric and the surrounding functional areas.

33. We commit to stimulate the supply of a variety of adequate housing options that are safe, affordable, and accessible for members of different income groups of society, taking into consideration socio-economic and cultural integration of marginalized communities, homeless persons, and those in vulnerable situations, preventing segregation. We will take positive measures to improve the living conditions of homeless people with a view of facilitating their full participation in society and to prevent and eliminate homelessness, as well as to combat and eliminate its criminalization.

46. We commit to promote the role of affordable and sustainable housing and housing finance, including social habitat production, in economic development, and the contribution of the sector in stimulating productivity in other economic sectors, recognizing that housing enhances capital formation, income, employment generation, and savings, and can contribute to driving sustainable and inclusive economic transformation at the national, sub-national, and local levels.

105. We will foster the progressive realization of the right to adequate housing, as a component of the right to an adequate standard of living. We will develop and implement housing policies at all levels, incorporating participatory planning, and applying the principle of subsidiarity, as appropriate, in order to ensure coherence among national, sub-national, and local development strategies, land policies, and housing supply.

106. We will promote housing policies based on the principles of social inclusion, economic effectiveness, and environmental protection. We will support the effective use of public resources for affordable and sustainable housing, including land in central and consolidated areas of cities with adequate infrastructure, and encourage mixed-income development to promote social inclusion and cohesion.

4.3 Nell'ambito del diritto italiano

A livello di diritto nazionale, le basi costituzionali di riferimento sono rappresentate principalmente dagli articoli 2,²⁰³ 3,²⁰⁴ 32,²⁰⁵ 47²⁰⁶ della Costituzione

107. We will encourage developing policies, tools, mechanisms, and financing models that promote access to a wide range of affordable, sustainable housing options including rental and other tenure options, as well as cooperative solutions such as co-housing, community land trust, and other forms of collective tenure, that would address the evolving needs of persons and communities, in order to improve the supply of housing, especially for low-income groups and to prevent segregation and arbitrary forced evictions and displacements, to provide dignified and adequate re-allocation. This will include support to incremental housing and self-build schemes, with special attention to slums and informal settlements upgrading programmes.

108. We will support the development of housing policies that foster local integrated housing approaches by addressing the strong links between education, employment, housing, and health, preventing exclusion and segregation. Furthermore, we commit to combat homelessness as well as to combat and eliminate its criminalization through dedicated policies and targeted active inclusion strategies, such as comprehensive, inclusive and sustainable housing first programmes.

109. We will consider increased allocation of financial and human resources, as appropriate, for the upgrading and, to the extent possible, the prevention of slums and informal settlements in the allocation of financial and human resources with strategies that go beyond physical and environmental improvements, to ensure that slums and informal settlements are integrated into the social, economic, cultural, and political dimensions of cities. These strategies should include, as applicable, access to sustainable, adequate, safe, and affordable housing; basic and social services; and safe, inclusive, accessible, green, and quality public spaces; and they should promote security of tenure and its regularization, as well as measures for conflict prevention and mediation.

110. We will support efforts to define and reinforce inclusive and transparent monitoring systems for reducing the proportion of people living in slums and informal settlements, taking into account the experiences gained from previous efforts to improve the living conditions of slum and informal settlement dwellers.

111. We will promote the development of adequate and enforceable regulations in the housing sector, including, as applicable, resilient building codes, standards, development permits, land use by-laws and ordinances, and planning regulations, combating and preventing speculation, displacement, homelessness, and arbitrary forced evictions, ensuring sustainability, quality, affordability, health, safety, accessibility, energy and resource efficiency, and resilience. We will also promote differentiated analysis of housing supply and demand based on high-quality, timely, and reliable disaggregated data at the national, sub-national, and local levels, considering specific social, economic, environmental, and cultural dimensions.

112. We will promote the implementation of sustainable urban development programmes with housing and people's needs at the center of the strategy, prioritizing well-located and well-distributed housing schemes in order to avoid peripheral and isolated mass housing developments detached from urban systems, regardless of the social and economic segment for which they are developed and providing solutions for low income groups' housing needs.

²⁰³ Art. 2. La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. [Nei Principi Fondamentali (artt.1-12)]

²⁰⁴ Art. 3. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. [Principi Fondamentali (artt.1-12)]

²⁰⁵ Art. 32. La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana. [Parte I Diritti e doveri dei cittadini; Titolo II – Rapporti etico – sociali (artt. 29-34)]

²⁰⁶ Art. 47. La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.

italiana, ma anche gli articoli 14 – inviolabilità del domicilio, 31 – agevolazione della famiglia e 42 – diritto di proprietà.

Le politiche legislative in materia abitativa sono basate sulla tutela dei diritti inviolabili della persona, che è strettamente legata ai compiti che lo Stato ha nel rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale. L'articolo 3, comma 2. Cost. costituisce l'affermazione di un mezzo – la garanzia dei diritti – per il raggiungimento di un obiettivo (il pieno sviluppo della persona), tale da legittimare (*imporre*) una interpretazione estensiva del catalogo dei diritti.

È un diritto sociale²⁰⁷ nuovo, funzionale al soddisfacimento dei bisogni costituzionali della persona e preconditione per il godimento di una serie di diritti fondamentali, quali il diritto alla salute, alla riservatezza, alla sicurezza, all'inviolabilità del domicilio ed alla sua libera scelta.

Il diritto a godere della disponibilità di un alloggio compare per la prima volta nella giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 252 del 1983, ove, pur ammettendo che l'abitazione è un bene primario nella vita dell'individuo, meritevole di protezione legislativa, la Corte nega recisamente la configurabilità nel nostro ordinamento di un siffatto diritto. “Considerare l'abitazione come l'indispensabile presupposto dei diritti inviolabili previsti dalla prima parte dell'art. 2 della Costituzione ... [è] una costruzione giuridica del tutto estranea al nostro ordinamento positivo.

Successivamente si registra vi è un avanzamento della Corte, che nella sentenza n. 49 del 1987 si afferma che è «doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione», ciò che vale a giustificare un intervento statale in ambiti di competenza regionale.

Nella sentenza n. 217 del 1988 la Corte scopre l'esistenza del *diritto sociale all'abitazione*, indicando nell'art. 47 Cost. la norma in grado di assicurare copertura costituzionale a quelle «misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà». Tale norma

Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.”

[Parte I – Diritti e doveri dei cittadini; Titolo III – Rapporti economici (artt. 35-47)]

²⁰⁷ Cfr. *infra* M. Vaquer Caballería, “Derechos sociales, crisis económica y principio de igualdad”, in *Informe Comunidades Autónomas*, 2011.

costituzionale affida alla Repubblica il compito di favorire l'accesso alla proprietà dell'abitazione, qui invero letto come *diritto alla disponibilità di una casa*.

Tale diritto rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione: «*creare le condizioni minime di uno Stato sociale*, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, *contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana*, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso».

Le sentenze successive, dal 2010, vedono un *indebolimento* della natura di diritto fondamentale. Nonostante si affermi che la situazione giuridica dell'abitare esprima un bisogno primario dell'individuo volto a tutelarne la dignità, al contempo *se ne subordina il godimento alla circostanza che vi sia un nucleo familiare stabile da proteggere* (art. 31). Diviene quindi il diritto a che siano poste in essere misure volte ad agevolare la disponibilità di un alloggio (in proprietà o locazione) a chi versa in stato di bisogno.

Sono respinte letture forti dirette ad attribuire un diritto soggettivo ad ottenere in proprietà un alloggio, in quanto non compatibili con un regime di libero mercato, in cui lo Stato non detiene il monopolio del patrimonio immobiliare, od anche l'accezione intermedia volta a configurarlo come diritto alla stabilità del godimento acquisito.

Il diritto all'abitazione incontra infatti dei limiti, in nome del bilanciamento con altri interessi di rilievo costituzionale.

In merito alle occupazioni, si richiamano alcune delle principali pronunce, del tribunale amministrativo e della Cassazione penale, che permettono di analizzare il consolidato giurisprudenziale.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio nella sentenza n. 4407 del 20 marzo 2015, sull'occupazione di un immobile di edilizia residenziale pubblica, afferma che non assume alcuna rilevanza la circostanza che l'occupazione sia stata dettata da “uno stato di necessità indotto dall'emergenza abitativa del proprio nucleo familiare, atteso che lo stato di necessità non è pacificamente idoneo a legittimare la sua presenza nell'immobile”.

Infatti, esiste un “consolidato orientamento giurisprudenziale nella materia secondo cui le risposte date dall'ordinamento agli stati di bisogno abitativo anche

grave consistono nell'attivazione dei servizi preordinati a fornire aiuto alle fasce meno abbienti, che possono concretarsi in sussidi economici, nella temporanea ospitalità presso strutture convenzionate o nell'assegnazione in deroga di alloggi di edilizia economica e popolare”.

Non vi è alcuna legittimazione “a ricorrere a forme illecite di autotutela quale è effettivamente l'occupazione abusiva di immobili pubblici, qualunque sia lo stato di bisogno o di necessità in cui questi versino”.

In materia penale, la Cassazione penale, sez. II, con la sentenza 26/09/2007 n. 35580, ha affermato che non si configura il reato di occupazione abusiva di case popolari se il fatto è commesso in stato di necessità (ex art. 54 c.p., nel caso sussista “un pericolo attuale di un danno grave alla persona”).

Nel concetto di “danno” rientrano (oltre alla lesione della vita o dell'integrità fisica) quelle situazioni che attentano alla sfera dei diritti fondamentali della persona, come il diritto all'abitazione (bene primario).

La Corte di Cassazione n. 8603 del 2015 ha escluso la presenza dello stato di necessità in caso di occupazione di un alloggio popolare da parte di una madre di quattro figli con situazione lavorativa precaria incapace di continuare a pagare i canoni di locazione del precedente appartamento. L'esimente è in tal caso esclusa perché, secondo la Corte, “non può parlarsi di attualità del pericolo in tutte quelle situazioni non contingenti, caratterizzate da una sorta di cronicità essendo destinate a protrarsi nel tempo, quale appunto l'esigenza di una soluzione abitativa”.²⁰⁸

5. La proposta di riforma di Fiorentino Sullo

La questione della casa è stata affrontata in Italia secondo vari tentativi di politiche. In *Lo scandalo urbanistico 50 anni dopo. Sguardi e orizzonti sulla proposta di*

²⁰⁸ Si riporta per l'attualità dell'intervento e in chiave comparatistica la recente legge cd. anti squat approvata il 5 ottobre 2017 dal Parlamento belga. Prevede, tra le altre cose, che l'occupazione di un alloggio o di un edificio vuoto abbia rilevanza penale anche in assenza di effrazione, e dà al pubblico ministero il potere di intervenire. In realtà la legge interviene in contesto in cui anche lasciare un alloggio vuoto è reato (una contravvenzione punita con l'ammenda). Secondo alcuni commentatori, tra cui N. Bernard (Université de Saint-Louis di Bruxelles e presidente della Febul (Fédération bruxelloise de l'union pour le logement) per il quale la legge intacca alcuni principi giuridici importanti: “il principio di proporzionalità; il principio secondo il quale, prima di qualunque sgombero, deve esserci una decisione della giustizia, come è stato più volte ribadito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo; e il diritto all'abitazione, che è un diritto costituzionale. Alcune associazioni stanno infatti pensando di presentare un ricorso contro la legge davanti alla corte costituzionale, che potrebbe dare loro ragione”.

*riforma di Fiorentino Sullo, Ivan Blečić, e un folto numero di studiosi di diverse discipline, ripercorrono temi chiave per l'urbanistica e la casa.*²⁰⁹

Il rimando a Fiorentino Sullo²¹⁰ richiama la proposta di riforma urbanistica, basata sull'esproprio preventivo delle aree fabbricabili, presentata quando era ministro dei Lavori pubblici nel quarto governo Fanfani (1962-1963) e nel successivo governo Leone (1963).

La Commissione insediata vedeva la partecipazione giuristi del calibro di Benvenuti, Giannini, Savarese e Rubino, degli urbanisti Astengo, Piccinato e Samonà e dei sociologi Ardigò e Compagna, oltre che dei funzionari ministeriali Valle e Spanò.

La Legge urbanistica si presentava come legge quadro per le regioni, con urbanistica come materia regionale, in cui il decentramento poteri non comportasse una compromissione diritti costituzionali dei cittadini che devono essere uguali in tutte le regioni.

Nei discorsi di Sullo si legge la *ratio* della proposta: “Se... (non) vogliamo che siano trenta o quarantamila ettari o *l'appartenenza giuridica di 30 o 40 mila ettari a determinati proprietari, a condizionare il processo di insediamento umano* in questi dieci anni critici che ci aspettano, una legge urbanistica va approvata”.

“La legge non vuole affidarsi ad un colpo di maggioranza parlamentare, ma alla coscienza di una classe dirigente che si rende conto che *interessi privati o individuali, portati al limite, non debbono pesare sullo sviluppo del Paese, né pretendere l'arricchimento gratuito che deriva da un processo di sviluppo in cui i proprietari di aree interessati non hanno più meriti di quanto ne hanno altri italiani*”

“La l. 1150 del 1942,²¹¹ fissava il principio che la definizione della destinazione d'uso dei terreni operata dal piano poneva implicitamente un limite alla loro utilizzazione da parte dei proprietari: sia qualitativo (con riferimento alle diverse finalizzazioni) che quantitativo (con riferimento ai diversi indici di edificabilità)...

²⁰⁹ I. Blečić (a cura di), *Lo scandalo urbanistico 50 anni dopo. Sguardi e orizzonti sulla proposta di riforma di Fiorentino Sullo*, FrancoAngeli, Milano, 2017.

²¹⁰ È stato il più giovane deputato all'Assemblea costituente. Uno dei capi storici della Democrazia cristiana, fondatore della corrente di Base. Più volte sottosegretario, ministro dei Trasporti nel governo Tambroni del 1960, si dimise quando quel governo ottenne la fiducia con i voti determinanti del Movimento sociale italiano.

²¹¹ L'attuale legge urbanistica, dato che la proposta di Sullo non venne mai approvata.

(ma) relegava l'attività della Pubblica Amministrazione ad un ruolo di semplice controllo degli insediamenti edilizi, non riconoscendo alla stessa alcuna possibilità di azione promozionale nel campo urbanistico”.

“La legge del 1942 presentava varie lacune e non era certamente immune da contraddizioni; ma essa venne addirittura travolta dall'opera di ricostruzione economica ed industriale del dopoguerra, che si svolse con una utilizzazione disorganica ed incontrollata del territorio, finalizzata esclusivamente al profitto ed alla speculazione fondiaria”.

Come noto, la legge non fu mai approvata per cui si è intervenuti sulla legge n. 1150 del 1942 con alcuni interventi nella direzione citata.

Un miglioramento fu apportato con la legge n. 1902 del 1952 che disciplinò l'applicazione di misure di salvaguardia nel periodo intercorrente tra l'adozione comunale dei piani e l'approvazione ministeriale al fine di evitare che l'assetto previsto dagli strumenti adottati potesse essere compromesso da un rilascio incontrollato di licenze edilizie.

Fu quindi la legge n. 167 del 1962 - Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare (approvata in prima lettura alla camera quando era ministro Zaccagnini ma ripresa e seguita fino all'approvazione definitiva dall'on. Sullo che, nel frattempo, gli era succeduto) a *collegare i programmi di edilizia abitativa pubblica alla pianificazione urbanistica, consentendo ai comuni di acquisire le aree necessarie, sia per i servizi che per le abitazioni, sulla base di previsioni di fabbisogno decennale (piani di edilizia economica e popolare).*

Per la prima volta venne messa, così, in discussione l'appropriazione privata della rendita fondiaria (in quanto il prezzo di esproprio venne correlato al valore delle aree di due anni prima dell'approvazione del piano) e venne legislativamente affermata la necessità di controllare la riproduzione della rendita stessa nel tempo mantenendo alla collettività il controllo delle aree urbanizzate cedute ai privati per l'edificazione. Questa forma di esproprio delle aree fu, però, ritenuta illegittima dalla Corte Costituzionale e fu, quindi, sostituita dalla legge 21.7.1965 n. 904 che fissò il prezzo di esproprio alla media fra il valore di mercato e la somma dei fitti nel decennio precedente.

5.1 Il disegno di legge urbanistica

Nel disegno di legge la pianificazione urbanistica si articola, sia nella fase regionale che statale, agli stessi livelli e con gli stessi dispositivi previsti dal precedente progetto Zaccagnini: piano regionale, piano comprensoriale, piano regolatore comunale e piano particolareggiato.

Il piano regolatore generale e quello comprensoriale - quando questo ha valore di piano generale - sono obbligatoriamente attuati per mezzo di piani particolareggiati, le cui prescrizioni hanno valore a tempo indeterminato e nel cui ambito il comune promuove *l'espropriazione di tutte le aree inedificate (fatta eccezione per quelle demaniali) e delle aree già utilizzate per costruzioni se l'utilizzazione in atto sia sensibilmente difforme rispetto a quella prevista dal piano particolareggiato, nonché delle aree che successivamente all'approvazione del piano particolareggiato vengano a rendersi edificabili per qualsiasi causa.*

Acquisite le aree, il comune provvede alle opere di urbanizzazione primaria e cede, con il mezzo dell'asta pubblica, il diritto di superficie sulle aree destinate ad edilizia residenziale, che restano di proprietà del comune. A base d'asta viene assunto un prezzo pari all'indennità di esproprio (pari al valore agricolo) maggiorata del costo delle opere di urbanizzazione e di una quota per spese generali (se nella zona urbanizzata).

Sullo propose in aggiunta che i nuovi proprietari sarebbero entrati in possesso solo di quanto veniva costruito, non della terra che sarebbe rimasta ai comuni. In questo modo le Autorità pubbliche avrebbero potuto predisporre un controllo reale sul piano regolatore.”

La reazione dei proprietari d'immobili fu sufficiente a far cadere il ministro dei Lavori Pubblici Fiorentino Sullo. I suoi avversari lo accusavano di voler nazionalizzare tutte le proprietà immobiliari italiane, ma era indiscusso che una caduta dei prezzi delle aree per nuove costruzioni avrebbe portato ad una diminuzione dei prezzi di tutti i terreni.

6. Un contributo dal diritto spagnolo

6.1 Il patrimonio pubblico del suolo

Si richiama a questo punto un istituto che interessa questa trattazione per la sua specialità e i suoi possibili impatti: il patrimonio pubblico del suolo.²¹² Tale istituto è peculiare del diritto spagnolo e riveste un'importanza significativa sul piano urbanistico, sociale ed economico.²¹³

La figura rileva qui perché è stata creata affinché l'Amministrazione pubblica possa acquisire terreni attraverso differenti modalità, tra cui l'espropriazione, con l'intento di destinarli all'edilizia residenziale pubblica o a finalità di interesse sociale.²¹⁴

Nasce quindi con lo scopo di porre un freno alla speculazione edilizia. È peraltro indicativo come si sia originato a livello municipale e, anche se poi sia stata rielaborato come patrimonio pubblico e collocato anche a livello autonomistico.²¹⁵

Si evidenzia qui rapidamente – e rimandando al saggio di Maria Teresa Carballeira Rivera e alla bibliografia da lei citata – che si tratta di un patrimonio diverso dai beni di dominio pubblico e dalle proprietà patrimoniali convenzionali, tanto da costituire “patrimonio separato.”

Possiede quindi caratteri speciali: specifici obblighi contabili, di registro, una possibile gestione da persone giuridiche create dall'Amministrazione municipale o autonomistica.

Tuttavia, anche se è quello privilegiato, non è data priorità a questo uso piuttosto che agli altri fini sociali, pertanto è determinante la libera discrezionalità dei Comuni e delle Comunità Autonome.²¹⁶

²¹² M. T. Carballeira Rivera, “Il patrimonio pubblico del suolo”, in D. D'Orsogna (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2015, 131 – 150.

²¹³ Maria Teresa Carballeira Rivera non nasconde i problemi legati alla sua attuazione ed alcuni risultati, ma lo considera quale strumento giuridico nel suo opportuno utilizzo, quindi senza abusi, e nei suoi obiettivi; ed è in questi termini che anche in questo lavoro viene richiamato secondo la ricostruzione fornita dall'Autrice nel suo saggio.

²¹⁴ Sulle quali, si veda infra, nel capitolo dedicato al diritto agli spazi pubblici e con riferimento in particolare alle politiche della città di Milano.

²¹⁵ M.T. Carballeira Rivera, “Il patrimonio pubblico del suolo”, cit., dà conto del processo graduale dal 1955 agli sviluppi attuali dello strumento

²¹⁶ M. T. Carballeira Rivera, cit., 140.

6.2 Le proposte giuridiche per facilitare l'accesso alla *vivienda*

Marcos Vaquer Caballería è una fra i maggiori studiosi del diritto alla casa, anche nella sua concreta attuazione, avendo ricoperto la carica di Direttore Generale di *Urbanistica e Política del Suelo* del Ministero della *Vivienda* spagnolo, oltre ad altri incarichi in ambito ONU anch'essi legati alla casa. In un suo recente saggio formula cinque proposte per rendere tale diritto effettivamente tutelato:²¹⁷

- “a) la configuración del derecho de la vivienda al servicio del derecho a la vivienda;
- b) el disfrute efectivo y pacífico de un alojamiento digno y adecuado como parte del mínimo vital de la persona, protegible como un derecho fundamental,
- c) la garantía de la existencia de una oferta estable y suficiente de vivienda social en alquiler y de alojamientos dotacionales;
- d) la organización de las competencias al servicio de la eficacia: derechos y deberes + suelo + financiación;
- e) la necesidad de un sistema de información veraz y objetivo que permita un diagnóstico precoz de los problemas.”

Egli ammette la necessità di ripensare le politiche della casa, secondo un riorientamento almeno in tre aspetti: il riorientamento dei piani della casa dalla promozione della proprietà verso la locazione e dal sostegno delle nuove opere al recupero degli edifici; la promulgazione di leggi della casa di più ampio spettro, che intendono contribuire alla effettività del diritto alla casa; la adozione di misure straordinarie o di emergenza per affrontare problemi che hanno acquisito dimensioni prima sconosciute, come gli sfratti di persone e famiglie vulnerabili dalle proprie case abituali.

In Spagna il Piano Statale di promozione della locazione di case, il recupero degli edifici e rigenerazione e rinnovamento urbano 2013-2016²¹⁸ proclama nel preambolo che tutti i piani anteriori *de la democracia* avevano come elemento

²¹⁷ M. Vaquer Caballería, “Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica”, in Marcos Vaquer Caballería, Juli Ponce Solé, Rafael Arnaiz Ramos, *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2016.

²¹⁸ Adottato con il Real Decreto 233/2013 del 5 aprile 2013.

comune quello di promuovere la produzione di un volume crescente di case, basandosi sull'occupazione di nuovo suolo e sulla crescita della città e puntare sulla proprietà. Tuttavia, “la realtà economica, finanziaria e sociale oggi imperante in Spagna consiglia un cambiamento di modello”²¹⁹ che equilibri la proprietà e la locazione come forme di accesso alla casa e che cerchi anche l'equilibrio tra la grande espansione degli ultimi anni e la insufficiente manutenzione e conservazione del parco immobiliare già costruito.

La configurazione del diritto alla casa al servizio del diritto alla casa parte da un assunto. La dottrina scientifica ha dedicato decenni alla discussione sulla natura dei diritti proclamati nel capitolo 3 del Titolo I della Cost. come diritti soggettivi o principi oggettivi dell'ordinamento.

La giurisprudenza del Tribunal Constitucional in materia di vivienda non ha fatto molto per chiarire il dibattito: dalla STC 152/1988 del 20-VII (sul piano statale della casa) alla STC 93/2015 del 14 maggio (sul decreto-legge andaluso sui mezzi per assicurare il raggiungimento della funzione sociale della proprietà). Non lo ha fatto, primo, perché si è occupato più di problemi organizzativi o di competenza che sostanziali o dogmatici; secondo, perché ha dato poca attenzione al titolo di competenza statale che considera la casa come diritto costituzionale (art. 149.1.1aCE), e invece molta a quello che tratta la casa come settore economico (art. 149.1.13aCE), il cui finanziamento sussume nell'ordinamento del credito (art. 149.1.11aCE).

La tesi di Vaquer è chiara: il diritto alla casa è un diritto costituzionale, che non impedisce che abbia anche una dimensione oggettiva o di principio, posto che i diritti di prestazione e i principi condividono la condizione di essere “mandatos de optimizacion” di Alexy, in sé considerati e secondo la necessaria interpretazione sistematica in connessione con altri diritti costituzionali. Inoltre, ciò è valido anche *per relationem*: esiste una relazione tra godimento di una casa e inviolabilità del domicilio, analoga a quella che CEDU e il Tribunal Constitucional hanno trovato tra ambiente e intimità. Da cui deriva la possibilità di proteggere con le tecniche rinforzate dei diritti fondamentali certe situazioni essenziali per il godimento effettivo della casa. Il godimento effettivo della casa (diritto sociale di prestazione)

²¹⁹ M. Vaquer Caballería, “Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica”, cit.

non è più staccato dalla dignità personale della inviolabilità del domicilio (diritto di libertà), anzi servono allo stesso bene costituzionale.

6.3 Le politiche municipali e il caso AirB&B

Rimanendo in territorio spagnolo, pare utile fare solo un cenno alle politiche per la casa da parte delle amministrazioni comunali.

Tra tutte si cita il caso dell'*Ajuntament de Barcelona*, con il *Pla d'Habitatge de la ciutat* "Un Pla com una Casa" che prevede una strategia che spicca perché punta alla prevenzione e alla assistenza nell'emergenza della mancanza di alloggio. Inoltre, mira ad espandere il numero di appartamenti a prezzi accessibili e a riabilitare il patrimonio di case esistenti, prima di costruirne di nuove.

Uno degli altri aspetti degni di nota è che è articolata con uffici sui quartieri per offrire un servizio di incontro dei bisogni abitativi in modo più prossimo ai cittadini ed a ciascuna realtà.

Presenta poi un altro aspetto, quello di tendere a garantire il buon uso delle abitazioni. Se questo è un profilo di attuazione critico, attualmente si può leggere una sua applicazione nel modo in cui sta affrontando il fenomeno determinato dall'avvento delle piattaforme di condivisione della casa.

Tali piattaforme, quella più diffusa *AirB&B*, promuovono l'offerta della (ormai non sempre) propria casa on line per soggiorni normalmente brevi, fondamentalmente come un operatore professionale, ma fuori da qualsiasi copertura fiscale.

Questa pratica ha determinato un uso della piattaforma massiccio, tanto da determinare effetti di espulsione degli inquilini di case a lungo termine, in favore dei più redditizi avventori quotidiani. Ciò è avvenuto soprattutto nelle grandi città e si sta assistendo oggi a fenomeni di gentrificazione determinati dall'uso improprio e non governato dello strumento.

Per far fronte a queste effetti, l'amministrazione comunale di Barcellona,²²⁰ così come quella di Madrid²²¹ e di altri comuni con lo stesso problema, hanno allora inquadrato il fenomeno. Dato l'uso ormai professionale del mezzo, hanno previsto l'introduzione di una licenza professionale che deve necessariamente essere presente nell'offerta della casa sulla piattaforma. Qualora questa non sia presente, l'offerta è illegittima. Inoltre, si è previsto che il numero delle licenze sia limitato.

Questa contromisura ha portato alla sanzione di migliaia di offerte che non rispondevano ai requisiti presenti on line e sta rideterminando anche la policy di *AirB&B*.

In Italia per esempio, ha firmato nell'ottobre 2017 un Piano Nazionale Borghi Italiani – “Italian Villages”. In questa azione si legge un nuovo orientamento verso le zone rurale e interne, ma anche una ricerca di partenariato con le amministrazioni pubbliche.

Infatti, il piano prevede la valorizzazione di oltre 40 borghi sparsi sul tutto il territorio nazionale ed è patrocinato da ANCI, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e sviluppato in collaborazione con il Ministero dei Beni, le Attività Culturali e il Turismo.

²²⁰ Attraverso una normativa urbanistica specifica, il “Pla Especial Urbanístic d'Alotjaments Turístics”, 2017.

²²¹ Si cita la grande lotta in corso contro la *turistificaciòn* del quartiere *Lavapiés* che sta subendo una trasformazione aggressiva con una forte espulsione dei vecchi abitanti, tendenzialmente appartenenti alle fasce deboli, in favore dei turisti. Su tali forme di resistenza si rimanda al recente saggio di C. Colomb, J. Novy (edited by), *Protest and Resistance in the Tourist City*, Routledge, 2017.

1. Lo spazio pseudo-pubblico
2. Dismissioni degli immobili pubblici
 - 2.1 Politiche basate sull'offerta
 - 2.2 Politiche basate sulla sperimentazione: tre condizioni
 - 2.2.1 Il capitale sociale
 - 2.2.2 I caratteri dell'immobile o gli usi temporanei
 - 2.2.3 Il quadro giuridico
 - 2.3 Modelli di interazione
3. Misure della legislazione italiana che recepiscono in parte le pratiche
 - 3.1 Interventi di sussidiarietà orizzontale
 - 3.2 Baratto amministrativo
 - 3.3 Forme speciali di partenariato per i beni culturali
4. Dismissioni degli immobili privati

1. Lo spazio pseudo-pubblico

J. Borja inserisce il diritto allo spazio pubblico nel catalogo dei diritti urbani.²²²

J. Friedmann sostiene che una città possa essere chiamata tale solo quando le sue strade appartengono alle persone.²²³

Guardian Cities, la rubrica del Guardian sulle città, le trasformazioni urbane e le politiche municipali ha iniziato negli ultimi mesi un'inchiesta sugli spazi pubblici del Regno Unito.

L'indagine va solo il nome di *Privately owned public space (Pops)* monitora gli spazi pubblici, all'aperto, *occupati* da privati. Le indagini del *Guardian Cities* hanno rivelato in che misura la proprietà privata e nuove regole private e poco trasparenti dominino oggi molte delle piazze e dei parchi di Londra.

Si chiama "spazio *pseudo-pubblico*" e si tratta di aree pubbliche, piazze e parchi che sembrano pubblici, ma che sono in realtà posseduti e controllati da società private. A tal proposito si parla di *Privately owned public space – Pops*.

È tuttavia un fenomeno che ormai è diffuso in molte città, in tutto il mondo, e non solo nel Regno Unito.

È stata per la prima volta mappata la diffusione degli spazi *pseudo-pubblici* nella capitale britannica, rivelando una quasi completa mancanza di trasparenza su chi detiene i siti e su come vengono controllati.

Anche se risultano apparentemente accessibili del pubblico e hanno l'aspetto di un luogo pubblico, questi siti – noti anche come spazi pubblici privati o "Pops" – non sono soggetti a ordinanze locali, ma sono piuttosto regolate da restrizioni redatte dai proprietari degli immobili o dei terreni privati contingui e fatte valere da aziende private di sicurezza.²²⁴

Questo breve cenno è stato fatto per capovolgere per una volta la prospettiva e immaginare come esistano altre forme di occupazione non legate alle

²²² J. Borja, *Notas sobre ciudad y ciudadanía, Nuevos derechos ciudadanos como respuesta política a los nuevos desafíos del territorio*, in OEI – Tres espacios lingüísticos – I Coloquio, Barcelona, 2000; ID, *Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad*. Barcelona: Fundación Alternativas, 2004. Borja J., Muxí Z., *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Barcelona: Electa, 2003.

²²³ J. Friedman, "The Right to the City", in Richard Morse e Jorge Hardoy (a cura di), *Rethinking the Latin American City*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1998, 135 – 151.

²²⁴ "Revealed: the insidious creep of pseudo-public space in London" e in *Guardian Cities*, 24 luglio 2017 accessibile all'indirizzo <https://www.theguardian.com/cities/2017/jul/24/revealed-pseudo-public-space-pops-london-investigation-map>

"Corbyn joins calls to reclaim UK pseudo-public space from corporate owners", in *Guardian Cities*

rivendicazioni, ma ugualmente potenti. Si è peraltro trattato di spazi pubblici accessibili, all'aperto, mentre nei successivi paragrafi ci si dedicherà agli immobili.

2. Dismissioni degli immobili pubblici

Emanuele Boscolo, indagando le frontiere del diritto urbanistico, afferma che “si affaccia un nuovo modello pianificatorio imperniato prioritariamente sul riuso, la cui struttura lascia trasparire taluni denominatori comuni (dal rilievo sostantivo riconosciuto agli esiti delle attività di valutazione e all'apparato conoscitivo, alla distinzione tra tessuti urbani ed areali agro-naturali, alla specifica attenzione al tema degli spazi periurbani, all'accento sul riuso dei manufatti dismessi, etc.: infra) in cui si intravedono le vere direttrici di innovazione nel panorama disciplinare del diritto urbanistico”.²²⁵

Il rilancio del patrimonio immobiliare pubblico, e in generale degli immobili dismessi anche privati, è stato al centro di un vivo dibattito, non solo in Italia.²²⁶

2.1 Politiche basate sull'offerta

Tendenzialmente, le politiche pubbliche si sono concentrate in prima battuta sul lato dell'offerta. Infatti, l'attenzione si è incentrata sui modi in cui una vasta e diversificata mole di immobili pubblici²²⁷ potesse essere destinata ad usi in grado di generare valore economico e finanziario.

Sono numerose le iniziative che cercano di andare in tal senso, in particolare a seguito del processo di federalismo demaniale.²²⁸

²²⁵ E. Boscolo, “Il suolo: bene comune ambientale (ancora) privo di statuto giuridico”, in I. Blečić (a cura di), *Lo scandalo urbanistico 50 anni dopo. Sguardi e orizzonti sulla proposta di riforma di Fiorentino Sullo*, FrancoAngeli, Milano, 2017.

²²⁶ Cfr. A. Mangialardo, E. Micelli, “From sources of financial value to commons: Emerging policies for enhancing public real-estate assets in Italy”, in *Papers in Regional Science*, August 2017.

²²⁷ L'Agenzia del Demanio italiana ha reso accessibili in un portale dedicato i dati relativi non solo agli immobili, ma anche al loro valore economico <http://dati.agenziademanio.it/#/opendata>

²²⁸ Si veda tra gli altri il progetto «Proposta immobili 2015» con cui Ministero del Tesoro e Agenzia del Demanio permettono agli enti locali di candidare i manufatti del territorio per il recupero.; tra questi soprattutto castelli, ville, caserme, ospedali, scuole, teatri, conventi, palazzi, edifici storici, alberghi, impianti sportivi. Terminata la fase di candidatura, si prevede un'attività di analisi e raccolta di ulteriori dati e informazioni per ogni singolo immobile. Questa operazione è considerata funzionale alla definizione delle modalità di valorizzazione o cessione dei diversi beni mediante gli strumenti e le procedure disponibili dalla normativa vigente (Fondi Immobiliari, INVIMIT - Società di Gestione del Risparmio, Cassa Depositi e Prestiti Investimenti, vendita diretta a Cassa Depositi e Prestiti).

Previsioni, o meglio “misure urgenti”, contenute in leggi in cui “l’eccezionalità della situazione economico-finanziaria” impone interventi di carattere emergenziale.²²⁹ Come quella di cui all’articolo 26 della legge cd. Sblocca Italia

Risalendo nel tempo il federalismo demaniale che, a partire dal d.l. n. 85 del 2010, stabilisce che i beni dello Stato disponibili, cioè non funzionali all’attività dell’amministrazione centrale, si possono dare al territorio. È partito un meccanismo che ha consentito ai comuni di chiedere i beni che, se non strategici, possono essere devoluti agli enti territoriali

Già con la previsione di cui all’art. 58 del d.l. n.112 del 2008 si erano, inoltre, previsti i Programmi Unitari di Valorizzazione Territoriale, costituito per gli Enti territoriali un metodo semplificato per vendere il proprio patrimonio immobiliare. Per alcuni commenti si vedano F. Pizzetti, “Il federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale ‘ben temperato’”, in *Le Regioni*, 2010, 3; A. Police, “Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?”, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1223.

²²⁹ L. 11 novembre 2014, n. 164 *Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 11 settembre 2014, n. 133, Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*

Art. 26. Misure urgenti per la valorizzazione degli immobili pubblici inutilizzati

“1. In considerazione dell’eccezionalità della situazione economico-finanziaria del Paese, al fine di contribuire alla stabilizzazione finanziaria nazionale anche ai sensi dell’articolo 81 della Costituzione e di promuovere iniziative di valorizzazione del patrimonio pubblico volte allo sviluppo economico e sociale, l’accordo di programma di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, avente ad oggetto il recupero di immobili non utilizzati del patrimonio immobiliare pubblico, costituisce variante urbanistica. Allo scopo di individuare i contenuti dell’accordo di programma, il Comune fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall’articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, presenta una proposta di recupero dell’immobile anche attraverso il cambio di destinazione d’uso all’Agenzia del demanio, che è tenuta a valutarla, entro trenta giorni dalla ricezione della stessa, salvo opponga diversa ipotesi di utilizzo finanziata o in corso di finanziamento, di valorizzazione o di alienazione.

1-bis. Hanno priorità di valutazione i progetti di recupero di immobili a fini di edilizia residenziale pubblica, da destinare a nuclei familiari utilmente collocati nelle graduatorie comunali per l’accesso ad alloggi di edilizia economica e popolare e a nuclei sottoposti a provvedimenti di rilascio per morosità incolpevole, nonché gli immobili da destinare ad autorecupero, affidati a cooperative composte esclusivamente da soggetti aventi i requisiti per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica. I progetti aventi scopi differenti sono valutati, in sede di accordo di programma, in relazione agli interventi di cui al periodo precedente, finalizzati alla riduzione del disagio abitativo, ovvero alla dimostrazione che non sussistano le necessità o le condizioni per tali progetti.

2. Il Ministero dell’economia e delle finanze e l’Agenzia del demanio, nonché il Ministero della difesa, quando le operazioni di cui al presente articolo comprendono immobili in uso a quest’ultimo Dicastero e non più utili alle sue finalità istituzionali, effettuano la prima individuazione degli immobili entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Il provvedimento di individuazione degli immobili dell’Amministrazione della difesa non più utilizzati è comunicato alle competenti Commissioni parlamentari. Sono esclusi dall’applicazione della presente disposizione gli immobili per i quali è stata accolta la domanda di trasferimento di cui all’articolo 56-bis del decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nonché quelli per i quali è in corso la richiesta di riesame, per i quali si continua ad applicare la disciplina ivi prevista fino al trasferimento del bene all’ente richiedente ovvero alla sua rinuncia.

3. Entro 30 giorni dalla adozione dei provvedimenti di individuazione di cui al comma 2, l’Agenzia del demanio, d’intesa con il Ministero della difesa limitatamente agli immobili in uso al medesimo e non più utili alle sue finalità istituzionali di cui al comma 2, può formulare all’amministrazione comunale una proposta di recupero dell’immobile a diversa destinazione urbanistica, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall’articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, anche previa pubblicazione di un avviso di ricerca di mercato per sollecitare la presentazione della proposta da parte di privati.

4. L’accordo di programma avente ad oggetto il progetto di cui ai commi precedenti, sottoscritto dall’amministrazione comunale interessata, d’intesa con l’Agenzia del demanio e con il Ministero della difesa, limitatamente a immobili in uso al medesimo e non più utili alle sue finalità istituzionali di cui al comma 2, costituisce variante di destinazione d’uso ai sensi del decreto legislativo del 18 agosto 2000, n.

che prevede “Misure urgenti per la valorizzazione degli immobili pubblici inutilizzati.” Questa, tra le altre cose stabilisce che qualora in un comune vi sia un bene statale inutilizzato per il quale non vi è un progetto di valorizzazione, il Comune possa farne richiesta per contrastare l'emergenza abitativa. Prevede anche che, nel caso in cui abbia già varato norme e azioni che contrastino l'emergenza abitativa, possa destinarli anche ad altre attività.

Si è cercato di facilitare le operazioni sul fronte delle procedure, per renderle più efficaci ed efficienti.²³⁰ Il rilancio dei beni immobiliari pubblici è stato cioè collegato alla semplificazione delle procedure amministrative e ad aumentare la flessibilità delle norme di pianificazione e costruzione,²³¹ così come per altre politiche di governo regionale e del territorio.²³²

L'intervento del legislatore è andato nella direzione di prevedere quali fossero le esigenze degli investitori e degli sviluppatori, cercando di aderirvi, ipotizzando che per consentire un rapido processo di creazione di valore degli immobili fosse necessario liberarli dai vincoli tipici del settore pubblico.

267 da concludere entro 90 giorni dal ricevimento della citata proposta. Entro 30 giorni dalla sua conclusione l'accordo è ratificato con deliberazione del Consiglio comunale.

5. Le Regioni, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adottano le misure necessarie a garantire, in base ai principi di proporzionalità, adeguatezza, efficacia ed efficienza dell'azione della pubblica amministrazione, nonché per l'applicazione omogenea sul territorio nazionale del presente articolo, le occorrenti semplificazioni documentali e procedurali, relative anche alla pubblicazione degli atti, per l'approvazione delle varianti urbanistiche e per l'eventuale variazione di strumenti di pianificazione sovraordinati, discendenti dagli accordi di programma di cui al comma 4.

6. Approvata la variante urbanistica, l'Agenzia del demanio e il Ministero della difesa, limitatamente a immobili in uso al medesimo e non più utili alle sue finalità istituzionali di cui al comma 2, procedono, secondo le norme vigenti, all'alienazione, alla concessione e alla costituzione del diritto di superficie degli immobili.

7. Qualora non sia data attuazione all'accordo di programma, di cui ai commi 1 e 4, nel termine di 90 giorni dalla sua conclusione, il Ministro competente può proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri di nominare, previa diffida, un commissario ad acta che provvede alle procedure necessarie per la variante urbanistica ferme restando le volumetrie e le superfici esistenti. Nel caso di nomina del commissario ad acta non si applicano le disposizioni di cui al comma 8. Al commissario di cui al periodo precedente non sono corrisposti gettoni, compensi, rimborsi di spese o altri emolumenti, comunque denominati.

8. A seguito della valorizzazione o alienazione degli immobili la cui destinazione d'uso sia stata modificata anche ai sensi del presente articolo, è attribuita agli enti territoriali che hanno contribuito, nei limiti delle loro rispettive competenze, alla conclusione del procedimento, una quota parte dei proventi, secondo modalità determinate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare, limitatamente agli immobili dell'Amministrazione della difesa, di concerto con il Ministro della difesa.

8-bis. Il comma 12 dell'articolo 3-ter del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, è abrogato.”

²³⁰ Agenzia del Demanio, *Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio pubblico*, 2015, accessibile su http://www.agenziademanio.it/export/download/demanio/agenzia/EPAS_Strategie-e-strumenti-per-la-valorizzazione-del-patrimonio-immobiliare-pubblico.pdf

²³¹ Per una ricostruzione della attività parlamentare e dei numerosi interventi legislativi in materia è utile <http://leg16.camera.it/465?area=8&tema=455&Immobili+pubblici>

²³² Su cui R. Camagni, E. Micelli, S. Moroni, “Diritti edificatori e governo del territorio: Verso una perequazione urbanistica estesa? Introduzione”, in *Italian Journal of Regional Science - Scienze Regionali*, 2014, 2: 5–8.

Tale approccio dava per assodato che la domanda privata fosse pronta ad accogliere l'offerta. Tuttavia, con il calo del mercato immobiliare, insieme con i cambiamenti degli assetti economici e industriali, le condizioni sono notevolmente cambiate. Infatti, la domanda di beni destinati allo sviluppo è diminuita notevolmente, come dimostrano una serie di fenomeni tipici di questo ultimo periodo. La notevole quantità di immobili rimasti invenduti, le numerose aste andate deserte, le operazioni in stallo o le vendite a prezzi molto al di sotto dei valori attesi.²³³

2.2 Politiche basate sulla sperimentazione: tre condizioni

2.2.1 Il capitale sociale

La diffusione di questi casi ha reso evidente la non sostenibilità delle valorizzazioni tradizionali. La movimentazione di proprietà dal pubblico al settore privato non risulta infatti più sufficiente a innescare un processo di creazione di valore, sia perché la domanda non è presente sia perché le preferenze e la capacità di spesa sono profondamente cambiate.²³⁴

Questa situazione critica ha così consentito l'apertura di uno spazio per un certo cambiamento nell'azione di alcune amministrazioni.

Ha creato i presupposti per una dose di sperimentazione nell'approccio. Pertanto, si è cominciato ad assistere a politiche, o anche solo ad iniziative non inserite necessariamente in un quadro organico, nelle quali si è cessato di cercare di estrarre valore attraverso il trasferimento al settore privato o scelte immobiliari e di pianificazione urbanistica in linea con le aspettative del mercato.

Si è osservato un sostegno piuttosto alle azioni di associazioni e gruppi autonomi organizzati per l'utilizzo di proprietà altrimenti destinate all'abbandono. In alcune aree del paese²³⁵ vi è stato un significativo sviluppo delle iniziative di partecipazione da questo tipo di realtà sociali, anche se non è un processo

²³³ ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili), *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*, dati al 2015, accessibili su <http://www.ance.it/search/SearchTag.aspx?tag=scenariandid=48andpcid=30andpid=27anddocId=23138>

Si veda per un'analisi economico-finanziaria, C. Fabrizi, R. Pico, L. Casolaro, M. Graziano, E. Manzoli, S. Soncin, E. Esposito, G. Saporito, T. Sodano, "Mercato immobiliare, imprese della filiera e credito: Una valutazione degli effetti della lunga recessione", in *Questioni di Economia e Finanza-Banca d'Italia*, 2015, 263: 1-57.

²³⁴ A. Mangialardo, E. Micelli, "From sources of financial value to commons: Emerging policies for enhancing public real-estate assets in Italy", cit.

²³⁵ Mangialardo e Micelli, in *op. cit.*, hanno stimato che la disparità è tendenzialmente tra Nord e Sud Italia. Si vedano per questo le analisi statistiche sugli indicatori territoriali cfr. ISTAT, *Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo*, 2015, accessibile su <http://www.istat.it/it/archivio/16777>

omogeneo. La mobilitazione è legata anche ad una più significativa presenza del capitale sociale.²³⁶

Questo aspetto rimanda senz'altro ad alcune considerazioni legate al rapporto tra pratiche di innovazione sociale e luoghi in cui queste sorgono e si sviluppano, che non necessariamente vede un'eziologia derivante dal bisogno espresso dal territorio.²³⁷

Ciò a cui si assiste, benché in modo diseguale sul territorio, sono numerose iniziative di soggetti auto-organizzati che riattivano gli edifici sottoutilizzati, inutilizzati o abbandonati, promuovendo interventi dal basso verso i più diversi settori economici e sociali.

Dall'analisi contenuta nel più recente studio sulle politiche emergenti sugli immobili pubblici,²³⁸ emergono tre condizioni di qualificazione specifiche che determinano l'esito positivo del processo bottom-up. Oltre alla già citata presenza del capitale sociale, la seconda riguarda le caratteristiche intrinseche degli immobili, la terza invece il quadro giuridico entro il quale tali processi operano.

2.2.2 I caratteri dell'immobile o gli usi temporanei

Quanto alla seconda condizione, è interessante notare che un fattore di rischio, o quanto meno un limite, per il successo dei processi tradizionali di riqualificazione per gli investitori, rappresenti un vantaggio per quelli non tradizionali. Infatti, gli immobili che dispongono di una pluralità di spazi, diversi e con metrature ampie, piani aperti e altezze notevoli offrono le condizioni fisiche più adatte alla grande diversità delle iniziative che si svolgono nei processi di sviluppo in basso.²³⁹

Giovanni Campagnoli e Roberto Tognetti hanno tra i primi in Italia raccolto con un certo successo le pratiche di riuso degli immobili, creando un serbatoio di casi²⁴⁰ ed un *think thank* che ha poi dato luogo anche alla "Università del riuso."²⁴¹ Da

²³⁶ M. Mayer, "The onward sweep of social capital: Causes and consequences for understanding cities, communities and urban movements", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 2003, 27: 108–130.

²³⁷ Su cui *infra* – *Diritto alle dotazioni e ai servizi, di quartiere, Innovazione sociale come processo di apprendimento*.

²³⁸ Che deriva dalla analisi di cinquanta casi di studio in Italia e dalla loro interpretazione secondo la ricerca portata avanti da Ezio Micelli e Alessio Mangialardo, *cit.*

²³⁹ Cities Institute – London Metropolitan University, *Strategies for creative spaces: Lessons learned*, November 2006, accessibile su http://www.citiesinstitute.org/library/i60627_3.pdf

²⁴⁰ Accessibili all'indirizzo <http://www.riusiamolitalia.it/> che contiene il collegamento anche a tante altre piattaforme che contengono casi di dismissione e riuso, tra Temporiuso, Edifici Dismessi, Paesi Fantasma, Mappi[na], Esplorazioni urbane, e molte altre tendenzialmente settoriali (archeologia industriale, comparto ferroviario, etc.) o regionali.

²⁴¹ Vale a un programma di corsi dedicati e webinar per la formazione sul tema. La si cita in particolare perché questi sono stati tenuti finora a Casa Bossi, a Novara (Piemonte, ma vicino alla Lombardia, non a caso due delle regioni, nel Nord Italia, in cui i casi sono più numerosi), che costituisce uno dei primi esempi di riuso di immobili dismessi.

tale attività è anche nato un libro che ha avuto ampia divulgazione anche in settori non scientifici, considerata la pubblicazione da parte di un quotidiano nazionale e la rete di relazioni creata con le varie realtà locali.²⁴²

Gli esempi spaziano dalle vecchie piazze di parata trasformate in cinema all'aperto, ai locali per mostre temporanee, agli edifici industriali utilizzati per laboratori creativi, agli uffici di associazioni e ai mercati coperti convertiti in teatri e dimostrano la grande diversità delle iniziative avviate.

Una delle caratteristiche che emergono, da questi come dalla analisi dei casi diffusi non solo in Italia è che, per ospitare diverse attività e funzioni, gli spazi devono essere flessibili e facilmente adattabili.²⁴³ Mentre la varietà degli spazi e il loro riutilizzo rappresentano un limite e un costo, e quindi un ostacolo alla riqualificazione per molti investitori, invece, i processi di sviluppo in basso verso il basso favoriscono il riutilizzo di spazi aperti a più soluzioni.²⁴⁴

L'incertezza della natura delle attività promosse all'interno degli edifici richiede la disponibilità di spazi aperti e dinamici che possano essere adattati in modo flessibile alle esigenze attuali e da modificare per usi futuri quando questi diventano obsoleti.²⁴⁵ Gli edifici di questo tipo diventano contenitori per l'innovazione sociale²⁴⁶ e rappresentano un'opportunità per le comunità locali, si vedano i casi dei cd. *Community hub*.²⁴⁷

Gli iniziatori del processo di valorizzazione permettono di continuare a ristabilire, sviluppare e adattare vari impieghi a costi all'interno dei budget disponibili. I tipi architettonici per il riutilizzo forniscono anche un importante stimolo creativo agli utenti che, nella ristrutturazione degli spazi, spesso mettono in risalto le loro caratteristiche specifiche.²⁴⁸

²⁴² G. Campagnoli, *Riusiamo l'Italia da spazi vuoti a start up culturali e sociali*, Il Sole 24 Ore Libri, Milano, 2015.

²⁴³ Cfr. Il programma europeo *URBACT* sulla rigenerazione urbana finanziato con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e i numerosi progetti ed iniziative da esso promossi e finanziati. Tra questi si cita in relazione agli usi temporanei, in particolare, il progetto *Refill Temporary Use* con gli strumenti e dispositivi di gestione sperimentati, accessibile su <http://urbact.eu/Refill>

²⁴⁴ G. Campagnoli, op. cit.

²⁴⁵ L. Parejo Alfonso, "Urbanismo temporal, derecho a la ciudad y marco estatal de las políticas urbanas", in *Práctica Urbanística*, n° 136, septiembre-octubre 2015, ISSN 1579-4911, 6-16.

²⁴⁶ Cfr. nozione nel Capitolo III - *Diritto alle dotazioni e ai servizi*

²⁴⁷ Avanzi, Dynamoscopia, Kilowatt, SuMisura, "Community Hub come spazi di rigenerazione delle energie urbane", aprile 2016, accessibile su <http://communityhub.it/>

Battistoni F., Zandonai F., "Forme e sembianze dei Community Hub", in *Che Fare – cultura e innovazione*, 14 febbraio 2017, accessibile su <http://bit.ly/2lJV2b>

Avanzi, Dynamoscopia Kilowatt, SuMisura, "Community Hub: i luoghi puri impazziscono", Milano, ottobre 2016, accessibile su <http://communityhub.it/>

Calvaresi C., "Community Hub, due o tre cose che so di loro", in *Che Fare – cultura e innovazione*, 6 ottobre 2016, accessibile su <http://ow.ly/UMLx306Jht0>

²⁴⁸ Drake G., "This place gives me place: Place and creativity in the creative industries", in *Geoforum* 34 2003, 511-524.

L'indagine in esame²⁴⁹ dimostra che le proprietà pubbliche scelte per la riqualificazione sono spesso relativamente piccole e in condizioni relativamente buone. Anche se abbandonate, infatti, la loro trasformazione non risulta eccessivamente onerosa.

Le proprietà sono quindi utilizzabili all'inizio senza particolare intervento. Gli investimenti di ristrutturazione saranno quindi probabilmente distribuiti nel tempo senza spese iniziali che risultano incompatibili con le limitate risorse finanziarie delle parti che tipicamente si aggregano in esperienze simili.

2.2.3 Il quadro giuridico

La terza condizione riguarda il quadro giuridico utilizzato per promuovere i processi di sviluppo dal basso verso l'alto.

Nella maggior parte dei casi gli edifici sono assegnati senza alcun costo attraverso il contratto di comodato d'uso gratuito.²⁵⁰ Questo tipo di contratto è più adatto perché consente alle parti la necessaria flessibilità dovuta all'incertezza. In tal modo le parti possono recedere dal contratto in qualsiasi momento. Anche la durata è determinante, i contratti tendenzialmente non prevedono una precisa durata per l'occupazione degli edifici, dando così tempo sufficiente per cercare usi definitivi.²⁵¹

Mangialardo e Micelli sottolineano in particolare che ci sono due ragioni per la vaghezza della durata del contratto. Tende innanzitutto a limitare, per quanto possibile, la durata degli impegni delle parti e si riferisce alla natura dei processi partecipativi, che non vengono pianificati in anticipo ma sviluppati nel corso del lavoro.²⁵² Poi, perché contribuisce a prolungare la durata del rapporto tra proprietà e gruppi autonomi. Gli utenti assumono l'onere di aggiornare gli spazi occupati,

²⁴⁹ A. Mangialardo, E. Micelli, "From sources of financial value to commons: Emerging policies for enhancing public real-estate assets in Italy", cit.

²⁵⁰ Il comodato è un contratto disciplinato in Italia dagli articoli 1803 e successivi del codice civile, che prevede la concessione a titolo gratuito di un immobile da parte del comodante, ossia, il proprietario dell'immobile al comodatario, ossia, la persona che utilizzerà l'immobile per un certo periodo di tempo. Attraverso il contratto d'uso gratuito, il comodatario diventa quindi titolare di un diritto personale di godimento dell'immobile ma non ne ha alcun diritto di proprietà. Egli infatti, può godere dell'immobile ed utilizzarlo gratuitamente fin quando lo prevede il contratto o la parola del comodante se in forma verbale, in ogni caso, non può cedere il diritto a terzi, a meno che non vi sia il parere favorevole del proprietario. In caso contrario, è diritto del comodante richiedere immediatamente la restituzione dell'immobile.

²⁵¹ Il fattore della durata richiama da vicino l'istituto della Convenzioni di occupazione temporanea di cui si tratterà nella Parte V. Anche in quel caso l'occupazione è permessa solo in quanto è temporanea. Cfr. C. Colomb, "Pushing the urban frontier: Temporary use of space, city marketing and the creative city discourse in 2000s Berlin", in *Journal of Urban Affairs*, 34 2012, 131–152.

²⁵² P. Crosta, "Riuso temporaneo, come pratica che 'apprende' la cittadinanza?", in *Territorio*, 56 2011, 82–83.

forse con l'integrazione di specifici finanziamenti pubblici: l'assegnazione di una proprietà per un tempo troppo breve potrebbe essere incongruente con l'ammortamento dell'investimento. Nella maggior parte dei casi il contratto è firmato da una singola parte responsabile del coordinamento delle azioni. Questa risulta una figura chiave, è il *social entrepreneur*,²⁵³ perché coordina e gestisce le attività con competenze imprenditoriali per il progetto di riqualificazione, pur permanendo il ruolo sociale per le attività senza scopo di lucro.

Le esperienze europee²⁵⁴ e le azioni di alcune città italiane sembrano prefigurare la formalizzazione di strategie di sviluppo bottom-up per trasformare la proprietà desolata e abbandonata della proprietà immobiliare pubblica in economie sociali ed economiche opportunità.²⁵⁵

2.3 Modelli di interazione

I possibili rapporti orizzontali tra l'amministrazione e i vari soggetti sociali riscontrabili in particolare nei processi di riuso sono stati oggetto di una proposta di classificazione.

In particolare, Cottino e Zeppetella hanno identificato quattro tipologie di rapporti "non convenzionali":²⁵⁶

Modello antagonista: è quello che contraddistingue storicamente la maggior parte delle esperienze di occupazione a sfondo sociale. Gli occupanti non ricorrono alla mediazione e all'intervento dei soggetti istituzionali.²⁵⁷

Il limite evidente di questo tipo di pratiche è rappresentato da una loro ambiguità di fondo: i luoghi prodotti in questo modo ambiscono ad essere spazi pubblici, ma la mancanza di un rapporto con l'ente pubblico tende a limitare la possibilità di lavorare a fondo sulla sfera pubblica. In più, l'assenza di un riconoscimento da parte delle istituzioni, rende strutture precarie, a rischio di sgombero e dunque limitate nella loro possibilità di programmazione a lunga scadenza. La relazione con lo spazio da riutilizzare in questo caso è quindi molto forte;

²⁵³ A. Mangialardo "Il social entrepreneur per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico", in *Italian Journal of Regional Science - Scienze Regionali*, 16 2017, 509-516; A. Mangialardo, E. Micelli, "New bottom-up approaches to enhance public real estate property", in Stanghellini S, Morano P, Bottero M, Oppio A (eds) *Appraisal: From theory to practice*. Springer International Publishing AG, Green Energy and Technology, Cham, 2017, 53-62.

²⁵⁴ Come a Berlino (Louekary 2006) e Bruxelles (Inti 2011).

²⁵⁵ A. Mangialardo, E. Micelli, "From sources of financial value to commons: Emerging policies for enhancing public real-estate assets in Italy", cit.

²⁵⁶ P. Cottino, P., Zeppetella, *Creatività, sfera pubblica e riuso sociale degli spazi. Forme di sussidiarietà orizzontale per la produzione di servizi non convenzionali*, Cittalia - Fondazione Anci Ricerche, Roma, 2009, 31, accessibile all'indirizzo <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Paper2.pdf>

²⁵⁷ Su cui *passim*

Modello sostitutivo: è quello costruito dalle organizzazioni che assolvono funzioni pubbliche al posto delle istituzioni ed è il modello che ha caratterizzato fin dalla metà degli anni Ottanta il processo di esternalizzazione dei servizi sociali da parte degli enti locali. Il servizio o l'attività gestita da soggetti privati, generalmente appartenenti al cd. Terzo Settore, è tendenzialmente ben definito, tanto da poter essere oggetto di appalto. La relazione con lo spazio fisico da riutilizzare è per lo più strumentale – l'erogazione del servizio è l'occasione per il riuso dello spazio, e non il contrario;

Modello negoziale: in questo caso la relazione fra soggetti pubblici e privati parte da una domanda che si è formata dal basso, presentata in forme più o meno conflittuali e in risposta alla quale vengono aperti spazi di negoziazione.

L'interazione è generalmente una somma di procedure istituzionali (bandi di gara, trattative, strumenti quali i tavoli sociali, ecc.) e di relazione informali. Può avere tempi lunghi e ha generalmente come esito la realizzazione di progetti che la domanda è emersa dal basso con le disponibilità e le risorse offerte dagli enti pubblici;

Modello cooperativo: l'incontro fra soggetti privati e istituzioni avviene su di un piano di sostanziale parità, e si sviluppa nel tempo con forme che sono dettate dalle esigenze del processo. In questo caso il punto di partenza può essere la disponibilità di un bene pubblico, così come lo sviluppo di progettualità sia pubbliche che private. La co-progettazione comporta per i soggetti coinvolti l'adattamento del proprio ruolo a ciò che viene richiesto dal contesto specifico in cui si opera e l'adozione di una certa dose di flessibilità e di capacità di confrontarsi anche sul piano dell'informalità.

3. Misure della legislazione italiana che recepiscono in parte le pratiche

Le pratiche e le sperimentazioni condotte sugli immobili hanno trovato riconoscimento non solo da parte delle amministrazioni protagoniste dell'interazione.

Recentemente anche il legislatore nazionale ha accolto tali forme di interazione tra cittadini e amministrazione, inserendo nel nuovo Codice dei Contratti pubblici²⁵⁸ alcuni istituti riconducibili ad esse.

²⁵⁸ D. lgs. n. 50 del 2016 *Codice dei Contratti pubblici*, Parte IV – Partenariato pubblico privato e contraente generale ed altre modalità di affidamento, Titolo I – Partenariato pubblico privato.

3.1 Interventi di sussidiarietà orizzontale

Negli articoli 180 e seguenti dedicati al Partenariato pubblico privato²⁵⁹ ed altre modalità di affidamento, prevede appunto tra queste ultime due nuove forme di contratto di partenariato sociale. Si tratta degli “interventi di sussidiarietà orizzontale” cui è dedicato l’articolo 189.²⁶⁰

²⁵⁹ Che invece presenta caratteri tipici, perché è un contratto a titolo oneroso in cui l’amministrazione affida attività relative alla realizzazione, manutenzione e gestione di un’opera verso un corrispettivo che è dato dalla disponibilità o sfruttamento economico dell’opera stessa o dalla fornitura di un servizio che sia in relazione con la sua utilizzazione.

La funzione è quella non solo di consentire all’amministrazione di ottenere dai privati le risorse necessarie alla realizzazione delle opere, remunerandoli nel modo appena precisato, ma anche di spostare su questi ultimi il rischio derivante dall’attività di sfruttamento economico del bene o di gestione del servizio connesso.

²⁶⁰ **Art. 189 Interventi di sussidiarietà orizzontale**

1. Le **aree riservate al verde pubblico urbano** e gli **immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo**, ceduti al comune nell’ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, **possono essere affidati in gestione**, per quanto concerne la manutenzione, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento. A tal fine **i cittadini residenti costituiscono un consorzio** del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione. Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili di cui al presente comma da parte dei cittadini costituiti in consorzi anche mediante riduzione dei tributi propri.

2. Per **la realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati** possono formulare all’ente locale territoriale competente **proposte operative di pronta realizzabilità**, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicandone i costi ed i mezzi di finanziamento, senza oneri per l’ente medesimo. L’ente locale **provvede** sulla proposta, **con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati**, fornendo prescrizioni ed assistenza. Gli enti locali possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi di cui al presente comma.

3. Decorsi due mesi dalla presentazione della proposta, la proposta stessa si intende respinta. Entro il medesimo termine l’ente locale può, con motivata delibera, disporre l’approvazione delle proposte formulate ai sensi del comma 2, regolando altresì le fasi essenziali del procedimento di realizzazione e i tempi di esecuzione. La realizzazione degli interventi di cui ai commi da 2 a 5 che riguardino immobili sottoposti a tutela storico-artistica o paesaggistico - ambientale è subordinata al preventivo rilascio del parere o dell’autorizzazione richiesti dalle disposizioni di legge vigenti. Si applicano in particolare le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

4. Le opere realizzate sono acquisite a titolo originario al patrimonio indisponibile dell’ente competente.

5. La realizzazione delle opere di cui al comma 2 non può in ogni caso dare luogo ad oneri fiscali ed amministrativi a carico del gruppo attuatore, fatta eccezione per l’imposta sul valore aggiunto. Le spese per la formulazione delle proposte e la realizzazione delle opere sono, fino alla attuazione del federalismo fiscale, ammesse in detrazione dall’imposta sul reddito dei soggetti che le hanno sostenute, nella misura del 36 per cento, nel rispetto dei limiti di ammontare e delle modalità di cui all’articolo 1 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e relativi provvedimenti di attuazione, e per il periodo di applicazione delle agevolazioni previste dal medesimo articolo 1. Successivamente, ne sarà prevista la detrazione dai tributi propri dell’ente competente. 6. Restano ferme le disposizioni recate dall’articolo 43, commi 1, 2, e 3 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, in materia di valorizzazione e incremento del patrimonio delle aree verdi urbane.”

Le due diverse ipotesi di contratti di partenariato sociale sono: la *gestione di aree* e la *realizzazione di opere di interesse locale*.

Il *partenariato di gestione* si deve rivolgere alle *attività di manutenzione*; i beni interessati sono le aree riservate al verde pubblico urbano, gli immobili di origine rurale riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati.

Tali aree e beni possono essere *affidati in gestione, per quanto concerne la manutenzione, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori* oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento.

Invece, l'*istituto della realizzazione di opere di interesse locale* prevede che esse siano di *pronta realizzabilità* e vengano *proposte da formazioni sociali* (restando esclusa l'iniziativa di singoli) nel rispetto della disciplina urbanistica, di tutela storico-artistica e paesaggistico – ambientale, senza spese a carico dell'amministrazione, indicando costi e mezzi di finanziamento.

Gli istituti rappresentano chiaramente un'innovazione. Ci si chiede però, anche alla stregua delle esperienze citate nel presente lavoro, se sia possibile un coinvolgimento dei soggetti interessati da parte dell'ente. Gli *enti locali* possono *regolamentare in maniera incrementale* lo spunto offerto dal legislatore nazionale per la costruzione di una relazione collaborativa fra amministrazione e cittadino?²⁶¹

3.2 Baratto amministrativo

Un altro istituto di cui si occupa il Codice dei contratti pubblici è il *baratto amministrativo*.

L'istituto viene per la prima volta regolamentato con il decreto cosiddetto "Sblocca Italia" – d.l. n. 133 del 2014, art. 24.²⁶²

²⁶¹ Questa ricostruzione andrebbe nel senso del modello della amministrazione condivisa espresso dal Regolamento dei beni comuni, su cui *infra Parte IV – Capitolo III Regolamento dei beni comuni*.

²⁶² Decreto-Legge 133 del 2014 cd. *Sblocca Italia* convertito con modificazioni dalla L. 11 novembre 2014, n. 16 – *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*.

L'art. 24 rubricato "Misure di agevolazione della partecipazione delle Comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio" è stato il riferimento per l'inserimento nel Codice dei Contratti pubblici dell'istituto del baratto amministrativo: se ne riporta il contenuto per coglierne le analogie, ma anche il cambiamento di rotta nella traduzione successiva. L'articolo recita:

"1. I comuni possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione al territorio

In quel decreto era contenuto in una norma finalizzata ad agevolare la “partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio”, in ragione all’esercizio sussidiario delle attività contemplate. Si incentrava sulla progettualità dei cittadini e sul ruolo prioritario, ancorché non esclusivo, delle “comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute”.

Tuttavia, si era convertito, in molteplici prassi applicative, in uno strumento di sostegno alle fasce deboli della cittadinanza. Infatti, le attività erano ricollegate alla possibilità di deliberare riduzioni o esenzioni di tributi in una logica di “remunerazione” delle attività previste.²⁶³

Il recente Codice dei Contratti pubblici nell’art. 190 riprende l’art. 24 del d.l. 133/2014 (c.d. “Sblocca Italia”) soprattutto nella parte che attribuisce agli enti territoriali il potere di deliberare criteri e condizioni per la conclusione di contratti di partenariato sociale, indicandone i presupposti necessari, il possibile oggetto, la disciplina agevolativa.²⁶⁴

I presupposti sono la presentazione del progetto da parte di cittadini, singoli o associati, e l’*inerenza* dello stesso *al territorio*.

L’*oggetto* del progetto deve riguardare “*la pulizia, la manutenzione, l’abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati*”.

Rispetto alle agevolazioni tributarie previste, risulta valido quanto osservato dal Giudice contabile con riferimento al testo previgente.²⁶⁵ La norma, da una parte,

da riqualificare. Gli interventi possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l’abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati, e in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano. In relazione alla tipologia dei predetti interventi, i comuni possono deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere. L’esenzione è concessa per un periodo limitato e definito, per specifici tributi e per attività individuate dai comuni, *in ragione dell’esercizio sussidiario dell’attività posta in essere. Tali riduzioni sono concesse prioritariamente a comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute.*” (Il corsivo è dell’autrice)

L’Articolo è stato abrogato dall’art. 217 del d.lgs. n. 50 del 2016.

²⁶³ Cfr. *Regolamento per l’istituzione e la gestione del Servizio di Volontariato civico denominato “Cittadinanza Attiva”* del Comune di Alghero, in Sardegna.

²⁶⁴ **Art. 190 Baratto amministrativo**

“1. Gli enti territoriali possono definire *con apposita delibera i criteri e le condizioni* per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di *progetti presentati da cittadini singoli o associati*, purché individuati in *relazione ad un preciso ambito territoriale*. I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l’abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati. In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano *riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta* dal privato o dalla associazione ovvero comunque *utili alla comunità di riferimento* in un’ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa.”

²⁶⁵ cfr. Corte dei Conti, sez. Emilia-Romagna, par. 27 del 9.3.2016.

soddisfa il requisito della riserva di legge ai fini del superamento del principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria.²⁶⁶ Tuttavia, essa condiziona il beneficio ad una delibera applicativa da parte dell'Ente locale che deve essere rispettosa dei presupposti e limiti richiamati, inoltre la finalità degli interventi deve essere di interesse generale.

L'agevolazione non è costruita come corrispettivo, nella forma della *datio in solutum* (art. 1197 c.c.), rispetto al tributo. La legittimità di questa ipotesi era stata infatti esclusa anche dal parere della Corte dei conti n. 27/2016 citato.

È stata invece data soluzione in termini di incentivazione in un'ottica di ottenimento della conformazione spontanea del privato rispetto ad un obiettivo di rilevanza generale, che è l'attuazione della solidarietà attraverso prestazioni che non sono imposte, ma, appunto, assunte in sussidiarietà. Rimane tuttavia il rischio del mancato rispetto del principio dell'inerenza dell'agevolazione rispetto all'attività svolta.

3.2 Forme speciali di partenariato per i beni culturali

Anche negli appalti nel settore dei beni culturali, sono previste *forme speciali di partenariato*, infatti il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo può attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso *procedure semplificate*.²⁶⁷

Su questo istituto si pone la questione se, in relazione alle ipotesi di gestione previste, la remunerazione del privato derivi, più che dalla disponibilità delle opere, dalla riduzione o esenzione di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta, o dal beneficio della detrazione fiscale dei costi sostenuti.

²⁶⁶ Il cui fondamento è rinvenuto negli artt. 23, 53, 97 Cost.

²⁶⁷ **Art. 151 Sponsorizzazioni e forme speciali di partenariato**

1. La disciplina di cui all'articolo 19 del presente codice si applica ai contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture relativi a beni culturali di cui al presente capo, nonché ai contratti di sponsorizzazione finalizzati al sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura, di cui all'articolo 101 (del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), e successive modificazioni, recante Codice dei beni culturali e del paesaggio, delle fondazioni lirico - sinfoniche e dei teatri di tradizione.

2. L'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali impartisce opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere e/o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi.

3. ***Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo può attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili***, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1.

Inoltre, la progettazione è interamente lasciata al privato, fin dal livello preliminare, il che deve ritenersi eccezionale (il Consiglio di Stato aveva consigliato prudenza sul punto) rispetto all'obiettivo imposto dalla UE di riportare la fase di progettazione all'amministrazione, lasciando ai privati l'esecuzione.

Inoltre il decreto 22 dicembre 2015 del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo²⁶⁸ prevede la realizzazione di centri di produzione artistica, musica, danza e teatro contemporanei, attraverso modalità di utilizzo dei beni immobili di proprietà dello Stato non utilizzabili per altre finalità istituzionali, e non trasferibili agli enti territoriali ai sensi del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, destinati ad ospitare studi di giovani artisti italiani e stranieri.

4. Dismissioni degli immobili dei privati

Il problema legato alle dismissioni si pone in termini meno appariscenti, ma forse più diffusi, anche per gli immobili privati, soprattutto per gli immobili presenti nei centri storici.

Per affrontare la questione degli immobili fatiscenti e per i ruderi si porta allora l'esperienza della strategia promossa dal Comune di Milano a partire dal 2014.²⁶⁹

Questa ha previsto una mappatura preliminare degli immobili privati ritenuti inutilizzati ed in stato di degrado. La ricognizione è stata il frutto di una prima analisi conoscitiva finalizzata ad individuare gli interventi che l'Amministrazione considerava particolarmente urgenti. L'elenco è il risultato delle rilevazioni effettuate da associazioni ed enti impegnati sul territorio

Successivamente è stato redatto il Regolamento edilizio, approvato con deliberazione n. 27 del 2.10.2014, le cui principali innovazioni sono state le norme per il recupero degli immobili abbandonati o in disuso e la revisione obbligatoria per stabili con almeno 50 anni di vita.

Nel Regolamento si presumono abbandonati gli edifici che non siano mantenuti e utilizzati per più di 5 anni, ove tale non utilizzo riguardi almeno il 90% delle loro superfici.

²⁶⁸ Cfr. *supra* in questa stessa Parte, Capitolo I - Diritto alla casa – Un contributo dal diritto spagnolo – Il patrimonio pubblico del suolo.

²⁶⁹ Un piano dello stesso tipo è ora allo studio del Comune di Sassari, con cui è in atto una Convenzione per lo studio di una strategia con il Dipartimento di Architettura, Urbanistica e Design di Alghero, e sul quale si sta lavorando sotto la direzione scientifica del Prof. Arnaldo Cecchini.

L'articolo 11 del Regolamento introduce una disciplina innovativa riguardo gli obblighi di manutenzione delle costruzioni presenti all'interno del territorio comunale,²⁷⁰ infatti:

- i proprietari hanno l'obbligo di mantenere le costruzioni in condizioni di agibilità, decoro, idoneità igienica e sicurezza socio-ambientale, assicurando i necessari interventi;

²⁷⁰ Regolamento Edilizio del Comune di Milano approvato con deliberazione n. 27 del 2.10.2014

“Art.11 Manutenzione e revisione periodica delle costruzioni

1. *I proprietari hanno l'obbligo di mantenere le costruzioni in condizioni di agibilità, di decoro, di idoneità igienica e di sicurezza socio-ambientale, assicurando tutti i necessari interventi.*

2. È altresì obbligo, nel caso di manufatti contenenti amianto, darne comunicazione al Comune di Milano (Settore Politiche Ambientali) ai fini del censimento regionale e, qualora ne sussistano i presupposti, porre in essere tutti gli interventi prescritti dalla normativa nazionale e regionale.

3. L'Amministrazione comunale può far eseguire in ogni momento, previo congruo preavviso, ispezioni dal personale tecnico e sanitario del Comune o dell'A.S.L., ovvero da altro personale qualificato, per accertare le condizioni delle costruzioni e determinare gli adeguamenti necessari da prescrivere ai proprietari degli immobili.

4. *Qualora la mancanza delle condizioni di agibilità, decoro, igiene e di sicurezza urbana sia di portata tale da comportare pericolo per la pubblica incolumità, l'igiene pubblica o la sicurezza socioambientale, trovano applicazione tutte le disposizioni vigenti in materia edilizia, sanitaria e di sicurezza urbana al fine di adottare gli opportuni provvedimenti, anche contingibili e urgenti.*

5. Negli interventi di manutenzione degli edifici o di rifacimento dei tetti o delle facciate – così come negli stabili di nuova costruzione – devono essere adottati accorgimenti tecnici tali da impedire la posa e la nidificazione dei piccioni. Tali accorgimenti possono consistere nella apposizione di griglie o reti a maglie fitte ai fori di aerazione dei sottotetti non abitabili, dei solai, dei vespai con intercapedine ventilata, agli imbocchi di canne di aspirazione e aerazione forzata e nell'apposizione di appositi respingitori su cornicioni, tettoie, grondaie, finestre e simili. È invece favorita la conservazione e la creazione di nidi per chirotteri, rondini, rondoni o altri uccelli protetti, tramite la fornitura gratuita dei nidi da parte del Comune di Milano.

6. *Tutti i fabbricati, entro 50 anni dalla data di collaudo delle strutture, o in assenza di questo, dalla loro ultimazione, dovranno essere sottoposti ad una verifica dell'idoneità statica di ogni loro parte secondo la normativa vigente alla data del collaudo o, in assenza di questo, alla data di ultimazione del fabbricato, che dovrà essere certificata da un tecnico abilitato. A tale verifica dovranno essere sottoposti anche gli edifici interessati, per almeno la metà della loro superficie, da cambio di destinazione d'uso, da interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione se non sussistono gli estremi di legge per un nuovo collaudo statico. Tali certificazioni dovranno poi essere allegate al fascicolo del fabbricato o alla documentazione dell'edificio come indicato all'Articolo 47 del presente*

Regolamento e dovranno indicare la scadenza oltre la quale è necessaria la successiva verifica. Entro 5 anni dall'entrata in vigore del presente Regolamento, tutti i fabbricati esistenti ultimati da più di 50 anni o che raggiungeranno i 50 anni in questo periodo non in possesso di certificato di collaudo, dovranno essere sottoposti a tale verifica e certificazione. Entro 10 anni dall'entrata in vigore del presente Regolamento, tutti i fabbricati esistenti con data di collaudo delle strutture superiore a 50 anni o che raggiungeranno i 50 anni in questo periodo, dovranno essere sottoposti a tale verifica e certificazione. Il certificato di idoneità statica dovrà anche indicare gli elementi strutturali che potrebbero non essere idonei per le normative vigenti al momento della redazione del certificato stesso pur non inficiandone la sua regolarità. Tale certificato dovrà essere integrato da una relazione sullo stato di conservazione degli elementi strutturali “secondari” e degli elementi non strutturali dell'edificio (parapetti, facciate, tamponamenti, ecc.), ponendo particolare attenzione al rischio di crollo di elementi esterni e/o su zone comuni e alla presenza di lesioni e cedimenti in atto, così come indicati nel par. 7.2.3 delle Norme Tecniche del D.M. 14.01.2008, anche redatta da un altro tecnico abilitato. Nel caso del mancato rilascio di tale certificazione nei limiti temporali previsti viene meno l'agibilità dell'edificio o delle parti di questo non certificate. In caso di compravendita i notai dovranno allegare tali certificazioni all'atto di vendita.

- l'Amministrazione può far eseguire in ogni momento ispezioni per accertare le condizioni delle costruzioni e determinare gli adeguamenti necessari da prescrivere ai proprietari degli immobili;
- tutti i fabbricati, entro 50 anni dalla data di collaudo delle strutture, o in assenza di questo, dalla loro ultimazione, devono essere sottoposti ad una verifica di idoneità statica certificata da tecnico abilitato;
- gli edifici interessati, per almeno metà della loro superficie, da cambio di destinazione d'uso, manutenzione straordinaria, restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione dovranno essere sottoposti a verifica di idoneità statica, anche se non sussistono gli estremi di legge per un nuovo collaudo statico;
- entro 5 anni dalla data di entrata in vigore del Regolamento Edilizio, tutti i fabbricati esistenti ultimati da più di 50 anni o che raggiungeranno i 50 anni in questo periodo non in possesso di certificato di collaudo, dovranno essere collaudati;
- entro 10 anni dall'entrata in vigore del Regolamento Edilizio, tutti i fabbricati esistenti con data di collaudo delle strutture superiore a 50 anni o che raggiungeranno i 50 anni in questo periodo, dovranno essere collaudati;
- in caso di mancato rilascio di tali certificazioni nei tempi previsti viene meno l'agibilità dell'edificio o delle parti di esso non certificate.

Il Regolamento prevede importanti innovazioni anche in materia di recupero urbano di edifici: nel caso gli edifici non siano mantenuti per periodi prolungati, sono previste sanzioni incisive. L'articolo 12 del Regolamento stabilisce che:

- i proprietari debbano provvedere alla custodia, alla manutenzione ed al decoro dei propri immobili, anche al fine di evitare fenomeni di degrado urbano, occupazioni abusive, nonché situazioni di pericolo per l'ordine pubblico, l'integrità fisica della popolazione e la sicurezza urbana;
- l'Amministrazione, qualora accerti che lo stato di abbandono, degrado, incuria degli edifici determina pericolo per la sicurezza, la salubrità o l'incolumità pubblica, oppure disagio per il decoro e la qualità urbana, diffida i proprietari ad eseguire interventi di ripristino, pulizia e messa in sicurezza delle aree nonché recupero degli edifici sotto il profilo edilizio, funzionale ed ambientale;
- si presumono abbandonati gli edifici che non siano mantenuti e utilizzati per più di 5 anni, ove tale non utilizzo riguardi almeno il 90% delle loro superfici;
- entro 90 giorni dalla diffida i proprietari devono presentare un progetto preliminare relativo agli interventi di recupero che si intendono sostenere ed una relazione tecnica esplicativa dei tempi e delle modalità prescelte;

- decorsi i 90 giorni, in caso di inerzia da parte della proprietà, il Comune provvede in via sostitutiva all'esecuzione degli interventi di manutenzione e di pulizia degli immobili e/o delle aree, le spese sostenute dall'Amministrazione dovranno essere rimborsate dai proprietari entro 30 giorni dalla richiesta;
- in caso di inottemperanza ai suddetti ordini è comunque prevista una sanzione pecuniaria di Euro 500 per ogni mq. di consistenza catastale dell'immobile e/o delle aree;
- il Consiglio Comunale in caso di inerzia della proprietà e impossibilità di intervenire in via sostitutiva, qualora accerti che lo stato di abbandono, di degrado urbano e di incuria degli edifici rappresenti un imminente pericolo per la sicurezza pubblica provvede, altresì, ad attivare uno tra i seguenti procedimenti:
 - *attribuzione al bene di una destinazione pubblica, di interesse pubblico o generale;*
 - *recupero delle aree non residenziali dismesse*, ai sensi dell'art. 97-bis della l.r. n. 12/2005;
- l'Amministrazione nel corso dell'istruttoria su nuovi interventi edilizi inerenti ad aree libere dovrà accertare se il richiedente è titolare di beni immobili in disuso e/o abbandonati, in caso affermativo l'avvio degli interventi sull'area libera sarà condizionato alla presentazione di una proposta di intervento dell'immobile in disuso e/o abbandonato e all'avvio dei lavori sullo stesso.

L'attribuzione del bene di una destinazione pubblica, di interesse pubblico o generale rimanda alla disciplina spagnola sul patrimonio pubblico del suolo data la destinazione a finalità di interesse sociale a cui questo istituto fa riferimento, anche se ha ad oggetto i suoli e non gli immobili.²⁷¹

²⁷¹ M. T. Carballeira, "Il patrimonio pubblico del suolo", *cit.*, 137, specifica che questo tipo di destinazione, secondaria rispetto a quella residenziale pubblica, rappresenta una categoria aperta che necessita tuttavia la concorrenza di tre requisiti: leggi autonomistiche che prevedano espressamente altri usi di interesse sociale; che gli usi siano vincolati a fini urbanistici ambientali, al patrimonio culturale o alla riqualificazione urbana; da ultimo che siano conformi al piano urbanistico.

1. Innovazione sociale come strumento di apprendimento di processi
2. Il caso di *Lulu dans ma rue* e i servizi di quartiere a Parigi
3. *MiraMap*, nel quartiere Mirafiori Sud, a Torino
4. Le *Case del Quartiere* a Torino
5. Soggetti privati e funzioni a rilevanza pubblica

“A successful urban neighborhood is a place that keeps sufficiently abreast of its problems so that it is not destroyed by them. An unsuccessful neighborhood is a place that is overwhelmed by its defects and problems and is progressively more helpless before them. Our cities contain all levels of success and failure.”²⁷² (Jacobs, 1961)

Questo breve passo rivela l'attualità del pensiero di Jane Jacobs e possono contribuire a descrivere efficacemente la situazione odierna delle nostre città e quartieri, o di loro parti. La scarsità o l'inadeguatezza delle attrezzature, o dotazioni e servizi urbani, creano una domanda di spazi e servizi urbani attraverso i quali la città ha la capacità di rispondere.

L'esplorazione di alcuni diritti derivanti dalla città, come quello alla casa, agli spazi pubblici, alla mobilità e alle dotazioni e ai servizi, permette di verificare come questa capacità possa essere appresa non solo dagli individui, ma anche dal punto di vista istituzionale, contribuendo a definire il processo di apprendimento degli enti amministrativi coinvolti nelle decisioni sulle politiche pubbliche urbane.

Ildefons Cerdà già nel 1867, nella sua *Teoría general de la urbanización*²⁷³ y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona, faceva riferimento ad un rapporto tra attrezzature, servizi, residenza e mobilità come presupposto teorico fondativo. Cerdà immaginava una distribuzione delle attrezzature in rapporto all'organizzazione complessiva del territorio in tre livelli: isolato, urbano, territoriale.

²⁷² J. Jacobs, “Vita e morte delle grandi metropoli americane”, cit.,

²⁷³ I. Cerdà, *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, Imprenta Española, Madrid 1867.

Per quanto riguarda la dotazione dell'isolato, sono date indicazioni sullo spazio pubblico dato che rappresenta la prima delle attrezzature strategiche per la qualità urbana. Il livello urbano contiene le attrezzature scolastiche, amministrative, centri sociali, mercati, parchi. Le attrezzature territoriali sono legate a servizi quali gli ospedali, la cui localizzazione è rigorosamente legata all'accessibilità. Tuttavia, tale impostazione ha avuto poco seguito dato che si prediligerà mettere in relazione la quantità di attrezzature con la popolazione, facendo riferimento a proporzioni ideali.²⁷⁴

Gli esiti daranno luogo in Italia infatti alle circolari ministeriali e direttive che applicano tali rapporti e proporzioni rigorosamente rifacendosi a numeri, espressi in metri quadri per ciascun abitante.²⁷⁵ La logica seguita, e derivante comunque dal boom edilizio con tutte le conseguenze anche tragiche conosciute,²⁷⁶ verrà poi in parte rivista a seguito di alcune pronunce della Corte Costituzionale²⁷⁷ e agli interventi comunitari, come i nuovi Piani Pilota Urbani dagli anni Ottanta o la Direttiva 2001/42/CE del parlamento europeo e del consiglio che istituisce la VAS (Valutazione Ambientale Strategica).²⁷⁸

In questa sede non si intende far riferimento alla storia delle dotazioni e dei servizi, né esplorare questi istituti complessi e ricchi di implicazioni sotto tante prospettive e per varie discipline. Piuttosto sembra utile tracciare alcune coordinate che possono essere d'aiuto nella ricostruzione di processi che legano le richieste legate alle dotazioni e ai servizi pubblici²⁷⁹ alle politiche urbane e, segnatamente, all'operato della amministrazione. Questo è opportuno per capire come questa

²⁷⁴ Cfr. Le Corbusier, *Maniera di pensare l'urbanistica*, Laterza, Roma Bari, 2009 (1943); *contra* G. De Carlo, *La pianificazione territoriale e urbanistica nell'area milanese*, 1964 che, tra i pochi in dissenso con la linea prevalente, evidenzia che il problema non sta nel predisporre l'organizzazione dello spazio in relazione ad un numero, cioè al numero di abitanti che si prevede di ospitare in un determinato orizzonte temporale, ma invece fare riferimento al contesto in cui si opera ed ai livelli di insediamento ritenuti necessari ad un dato grado di sviluppo economico, sociale e tecnologico del territorio.

²⁷⁵ Si veda la Circolare Ministero dei Lavori Pubblici 29.1.1967, n. 425, che rappresenta l'impalcato normativo e culturale sul quale si innestano la l. n. 765 del 1967 e il Decreto Interministeriale del 2.4.1968, n. 1444 che precisa i rapporti massimi tra gli insediamenti residenziali e le attrezzature da osservare per la formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti. Il decreto è la traduzione numerica della quantità che spetta a ogni abitante.

²⁷⁶ Il film *Le mani sulla città* di Francesco Rosi, con Anna Magnani è l'immagine immediata e consueta per riferirsi al periodo in Italia.

²⁷⁷ Si cita la sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 12/5/1999, che, nel dichiarare l'illegittimità della reiterazione dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio senza la previsione di un indennizzo, apre le porte al convenzionamento con i privati per la realizzazione delle attrezzature.

²⁷⁸ , Sulle critiche fatte dalla dottrina al recepimento delle direttive comunitarie sulla valutazione dell'impatto ambientale, che non rispettano il carattere centrale che viene dato al processo di informazione dei cittadini, raccogliendolo in modo vago e disordinato, *ex multis*, e considerandolo come un fenomeno non solo italiano, si veda M.T. Carballeira Rivera, "El procedimiento de evaluación de impacto ambiental", in *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*, Civitas, 2002, 322.

²⁷⁹ Cfr. sui servizi pubblici in epoca di crisi il recente saggio di T. De La Quadra-Salcedo Fernández Del Castillo, *Los servicios públicos tras la crisis económica: en especial la asistencia sanitaria en la unión europea*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2017.

interazione, che in questo lavoro si intende come feconda, possa essere a favore di una maggiore collaborazione verso l'interesse pubblico.²⁸⁰

1. Innovazione sociale come strumento di apprendimento di processi

Ci si riferisce ormai quotidianamente al concetto di innovazione sociale per indicare molte cose.²⁸¹ Questo concetto è piuttosto permeabile e utilizzabile in modo talvolta anche strumentale da gruppi e lobby con visioni anche diametralmente opposti.

Nella definizione utilizzata nei documenti comunitari sta a indicare quelle innovazioni che sono sociali in entrambi i loro scopi e nei loro mezzi: nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che soddisfano contemporaneamente bisogni sociali e creano nuove relazioni sociali o collaborazioni. In altre parole, sono innovazioni che non sono solo buone per la società, ma anche migliorare la capacità individuale e la società di agire (BEPA, 2011).²⁸²

Molte definizioni sono emerse tra gli studiosi su ciò che dovrebbe essere inteso come innovazione sociale.²⁸³

Sulla base delle diverse dimensioni proposte, si può proporre una definizione che sottolinea tre dimensioni fondamentali che emergono dalla letteratura. L'innovazione sociale è un effetto emergente di pratiche e interventi in grado contemporaneamente: in primo luogo, di introdurre un'innovazione, in secondo luogo, di rispondere ad una necessità sociale che non è soddisfatta; di trasformare relazioni sociali e relazioni di potere sulla base di tale esigenza.²⁸⁴

La definizione in questione riecheggia quella definita proprio all'inizio degli anni 2000 da Frank Moulaert e ampiamente applicata per analizzare e valutare le politiche di rigenerazione urbana.²⁸⁵

Ezio Manzini nella sua *Introduzione al design per l'innovazione sociale* ritiene che nel nostro mondo in evoluzione tutti disegnino. Ciascun individuo e soggetto collettivo, dalle imprese alle istituzioni, dalle comunità alle città e regioni, devono definire e migliorare un progetto di vita. A volte questi progetti generano soluzioni

²⁸⁰ O. Nel-lo, *Città in movimento*. Crisi sociale e risposta dei cittadini, Edicampus, Roma, 2016; cfr. per il diritto amministrativo F. Benvenuti, vedi parte VI, buona amministrazione e funzione amministrativa.

²⁸¹ Cfr. Parte I – Diritto alla città e movimenti

²⁸² BEPA è il Bureau of European Policy Advisors.

²⁸³ Howaldt J., Schwarz M., *Social Innovation: Concepts, Research Fields and International Trends*, Dortmund, 2010; Pol E., Ville S., "Social Innovation: Buzz Word or Enduring Term?", in *The Journal of SocioEconomics*, vol. 38, n. 6, 2009, 878-885;

²⁸⁴ D. Lampugnani, P. Cappelletti, "Innovazione sociale e generatività sociale: quale trasformazione delle relazioni sociali?", in *Rivista impresa sociale*, n. 8, 2016, 4-14.

²⁸⁵ Vicari S., Moulaert F. (Editors), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, il Mulino, 2009; MacCallum D., Moulaert F., Hillier J., Vicari Haddock S. (Editors), *Social Innovation and Territorial Development*, Farnham (UK) - Burlington (Usa), Ashgate, 2009.

senza precedenti; a volte convergono su obiettivi comuni e realizzano trasformazioni più grandi.²⁸⁶

Manzini propone una distinzione tra il design diffuso, quello eseguito da tutti e il design esperto, che viene eseguito da coloro che si sono formati come progettisti. Il risultato di questo disegno diffuso è che l'intera società può essere vista come un grande laboratorio sperimentale, dove sono date forme sociali, soluzioni e significati senza precedenti.²⁸⁷

È "una nuova idea che lavora per raggiungere gli obiettivi sociali."²⁸⁸

"L'innovazione sociale è un processo di cambiamento che emerge dalla re-combinazione creativa delle risorse esistenti (dal capitale sociale al patrimonio storico, dall'artigianato tradizionale alla tecnologia avanzata accessibile), che mira a raggiungere obiettivi socialmente riconosciuti in modo nuovo."²⁸⁹

Anche il Forum Economico Mondiale riconosce che per le più importanti innovazioni urbane²⁹⁰ al mondo vi è un quadro di base con caratteristiche simili per trovare soluzioni innovative per problemi urbani complessi. Il Consiglio dell'Agenda Globale sul Futuro delle Città ha riferito alcuni principi che si citano in sintesi:

Unleashing spare capacity – scatenare la capacità di ricambio, poiché molte innovazioni utilizzano risorse già esistenti ma inutilizzate.

Small-scale infrastructure thinking – pensare a interventi infrastrutturali su piccola scala, perché, se le città necessitano sempre di progetti di grandi infrastrutture,

²⁸⁶ E. Manzini, *Design, when everybody designs: An introduction to design for social innovation*, MIT Press, 2015. Il professore, fondatore di DESIS, una rete internazionale sul design per l'innovazione sociale e la sostenibilità (<http://www.desis-network.org>) descrive come interagiscono. Descrive quali esperti di progettazione possono fare per attivare e sostenere significativi cambiamenti sociali, concentrandosi sulle forme emergenti della collaborazione.

Manzini propone a distinction between *diffuse design*, that performed by everybody, and *expert design*, that comes performed by those who have been trained as designers. The Professor, founder of DESIS, an international network on design for social innovation and sustainability (<http://www.desis-network.org>) describes how they interact. He maps what design experts can do to trigger and support meaningful social changes, focusing on emerging forms of collaboration.

²⁸⁷ E. Manzini, "Making Things Happen: Social Innovation and Design", in *Design Issues*, Volume 30, Issue 1, Winter 2014, p.57-66.

²⁸⁸ J. Mulgan, *Social innovation. What it is, why it matters, how it can be accelerated*, London: Basingstoke Press, 2006.

²⁸⁹ E. Manzini, "Making Things Happen: Social Innovation and Design", cit., 57.

²⁹⁰ The Global Agenda Council on the Future of Cities, *Top Ten Urban Innovations*, World economic Forum, October 2015. I dieci principi sono: 1. (Digitally) Re-Programmable Space; 2. Waternet: An Internet of Pipes; 3. Adopt a Tree through Your Social Network; 4. Augmented Humans: The Next Generation of Mobility; 5. Co-Co-Co: Co-generating, Co-heating, Co-cooling; 6. The Sharing City: Unleashing Spare Capacity; 7. Mobility-on-Demand; 8. Medellin Revisited: Infrastructure for Social Integration; 9. Smart Array: Intelligent Street Poles as a Platform for Urban Sensing; 10. Urban Farming: Vertical Vegetables.

spesso le infrastrutture su piccola scala hanno un grande impatto su un'area urbana.²⁹¹

People-centred innovation – innovazione incentrata sui cittadini, in quanto servizi e *governance* non sono finalità in sé ma mezzi; e ogni innovazione dovrebbe essere incentrata sul cittadino, aderendo ai principi del design universale e utilizzabile da persone di ogni età e capacità.²⁹²

All'interno di queste innovazioni, possono essere considerati per esempio: l'utilizzo degli spazi delle scuole in orari extrascolastici, la condivisione delle strutture ricreative con il quartiere, le forme di economia circolare che offrono opportunità di recupero dell'inventario, anche come ore di lavoro o prodotti (la moneta virtuale nata in Sardegna – *Sardex*); con le dovute accortezze di governo del fenomeno, AirB&B che consente di affittare case private inutilizzate, ma che, soprattutto nelle aree urbane metropolitane sta portando a fenomeni di espulsione e gentrificazione.²⁹³

I processi di innovazione sociale possono basarsi sull'inventiva dei cittadini, delle organizzazioni della società civile, delle comunità locali, delle imprese, ma anche dell'amministrazione pubblica. Possono rappresentare un'opportunità sia per il settore pubblico che per i cittadini, affinché i prodotti e servizi soddisfino meglio le aspettative individuali ma anche collettive.

Va tuttavia evidenziato un aspetto che i ricercatori dello studio *Barrios y Crisis*²⁹⁴ intrapreso nell'Università Autonoma di Barcellona hanno avuto il merito di far emergere. Infatti, in controtendenza rispetto alle citate visioni dominanti e salvifiche dell'innovazione sociale, va registrato un importante dato di ordine sociale e territoriale.

²⁹¹ Questo principio ricorda una delle caratteristiche principali dell'approccio del cd. *Urbanismo Tattico*, il cui primo manuale è stato scritto nel 2015 da A. Garcia, M. Lydon, *Urbanismo Tattico. Azioni a breve termine per cambiamenti a lungo termine*, Island Press; per l'Italia, V. Talu e P. Bazzu, *Tactical Urbanism Italy* – 5, 2017, The Street Plans Collaborative Urbanistica Tattica Italia – 5, 2017, The Street Plans Collaborative, TaMaLaCà – Tutta Mia La Città, 2017, disponibili all'indirizzo https://issuu.com/streetplanscollaborative/docs/tu_italy_eng, mostrano alcuni esempi di usi innovativi, pratiche e persino norme che possono essere descritte come innovazione sociale nel significato complesso di cui sopra.

²⁹² Un altro principio che sottolineano è quello del *Cutting out the peaks* – il taglio dei picchi, dato che il 20% della capacità si trova in pieno per gran parte del tempo pronto a far fronte ai picchi di domanda per l'energia elettrica, l'acqua, le strade o il trasporto pubblico; Quindi, tagliare questi picchi con la gestione della domanda di tecnologia o con strutture di prezzi innovativi può limitare l'onere delle risorse naturali e finanziarie, cfr. The Global Agenda Council on the Future of Cities, *Top Ten Urban Innovations*, cit., 3.

²⁹³ Cfr. quanto sostenuto a proposito delle conseguenze di AirB&B nel capitolo dedicato al Diritto alla casa. Alcune considerazioni sono contenute anche per il Diritto agli spazi pubblici, dato che la piattaforma sta operando anche con le istituzioni pubbliche e i loro immobili inutilizzati. Questo conferma una volta in più che il fenomeno debba essere governato (Cecchini, 2017).

²⁹⁴ I. Blanco, J. Brugué, E. Jiménez, O. Nel-lo, Coords, *Barris i crisi. Barris desfavorits davant la crisi: segregació urbana, innovació social i capacitat cívica*, Universitat Autònoma de Barcelona-Programa Recercaixa, 2015, accessibile su <https://barrisicrisi.wordpress.com/>; I. Blanco, H. Cruz Gallach, R. Martínez Moreno, M. Parés, "The Role of Social Innovation to Address the Economic Crisis", in *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, Vol. XLVIII. Cuarta época N° 188 verano 2016.

Lo studio citato ha mappato in Catalogna, da un lato, i luoghi delle attività di innovazione sociale e, dall'altro, le forme di segregazione dei gruppi sociali all'interno dello spazio urbano.

La sovrapposizione delle due mappe produce alcuni risultati inattesi. Infatti, le attività di innovazione non si trovano prevalentemente né nelle aree più svantaggiate, né nei quartieri più prosperi con una popolazione più stabile e una maggiore tradizione di organizzazione. Inoltre, l'accesso al *capitale sociale*, inteso nel senso dato da Bernardo Secchi,²⁹⁵ risulterebbe strettamente correlato alla capacità dei cittadini di organizzarsi per difendere il loro benessere sociale e il bene collettivo. Quindi sono determinanti le caratteristiche sociali dei luoghi per la nascita di tali iniziative, che evidentemente, non sorgono necessariamente laddove sarebbero utili.

Vengono qui presentati alcuni casi che si ritengono funzionali a descrivere come alcune pratiche possono contribuire a disegnare e fornire servizi per il quartiere. Come si vedrà, si tratta di servizi anche non fondamentali, ma che di fatto rispondono ad esigenze peculiari dei contesti in cui operano. Sulla base, e a supporto, di quanto rilevato in merito all'innovazione sociale da *Barrios y Crisis*, va detto che sono nati in contesti tendenzialmente ad alto capitale sociale e che però hanno visto un'interazione feconda tra cittadini e amministrazione.

I casi da citare sarebbero innumerevoli, con molte declinazioni e sfumature diverse. Si è scelto di selezionare e di richiamare brevemente solo quelli nei quali si è lavorato, a Torino, *MiraMap* con la Circoscrizione 10 Mirafiori Sud e le *Casa del Quartiere*, a Parigi, che è stata sede di un periodo di ricerca presso *Science Po, Ecole urbaine*, nel maggio-giugno 2015 e dove sono state condotte interviste e incontri di approfondimento.

2. Il caso di *Lulu dans ma rue* e i servizi di quartiere, a Parigi

Lulu dans ma rue è un progetto in atto dal 2015 nella *Grand Metropole* di Parigi.

Si tratta di un luogo nello spazio pubblico parigino che può sembrare un'edicola. In realtà, questo piccolo modulo precario e amovibile è la sede portiere del quartiere, e *Lulu* è infatti il suo nome.

È nato nel IV arrondissement, a Marais come *conciergerie* a servizio del quartiere. È facilmente accessibile, perché si trova sulla strada ed è presente anche con una piattaforma online, oltre che sui social network.

²⁹⁵ B. Secchi, *La città dei ricchi, la città dei poveri*, Bari, Laterza, 2013.

Lulu mette in relazione gli abitanti del quartiere perché connette coloro che intendono offrire un servizio, qualche sapere, del tempo, o che cercano opportunità di lavoro con coloro che hanno necessità di un servizio o di un aiuto nello svolgimento delle proprie attività quotidiane. Si tratta di opere di piccola manutenzione, di servizi di accompagnamento, dei bambini a scuola, o degli anziani nelle commissioni, ma sono le più varie e imprevedibili perché dipendono in realtà dall'offerta e dalla domanda degli abitanti, che cambiano. È anche un luogo in semplicemente chiacchierare e chiedere informazioni generali o dove mangiare qualcosa non da soli, nella frenesia della metropoli.

Nella sua semplicità, *Lulu* è diventato in breve tempo molto conosciuto anche negli altri quartieri, che ne hanno fatto richiesta al Comune perché fossero dotati dello stesso servizio di prossimità.



Figura n. 3: nella foto, scattata nel maggio 2015, durante l'intervista alle Lulus di turno. Appena aperto, già si era nella fase di consultazione con la Mairie per la diffusione in altri arrondissement.

Infatti, ne sono stati aperti subito altri due ed è stato creato un *Lulu* mobile che gira per la città.



Figure nn. 4 e 5: il Lulu dans ma rue mobile (foto tratte dal profilo Instagram di Lulu).

L'idea è venuta ad un economista, Charles-Edouard Vincent, che ha costituito un'associazione per “riportare l'umanità nella vita quotidiana”, attraverso la collaborazione per aiutare a risolvere piccoli problemi dei residenti.

Il suo motto infatti è «*Bricolage, ménage, coup de main et bonne humeur* ». L'associazione ha operato fin da subito in accordo con il Comune, ma è partito grazie ad un finanziamento della *Fondation de France*.

3. Le Case del Quartiere, Torino

Le Case del Quartiere rappresentano un esempio di servizio al quartiere che ha avuto una storia molto più lunga e complessa.

Si trovano a Torino, città storicamente simbolo dell'industrializzazione italiana. Quando negli anni Novanta avvenne il passaggio da una preponderante produzione industriale verso il settore terziario, il sistema socio - economico e la pianificazione della città torinese cambiarono. Nonostante tale cambiamento economico, il fenomeno dell'immigrazione non ha mai cessato di presentarsi e anzi è cresciuto continuamente il numero di residenti stranieri che vivono a Torino.²⁹⁶

Il Comune di Torino ha storicamente dedicato attenzione al problema dell'integrazione dei migranti. È uno dei primi comuni italiani che ha sviluppato un approccio integrato al rinnovamento urbano, come nel *Progetto Periferia*, lanciato nel 1997. Questo progetto ha giocato un ruolo rilevante nello sviluppo di specifiche capacità dell'ente locale e un certo grado di sensibilità nel campo della

²⁹⁶ E. Roman, *Neighbourhood Houses, Case del Quartiere (CdQ), Torino (Italy)*, EU-MIA Research Report, January 2014.

rigenerazione urbana che si è rivelato utile per la creazione delle Case del Quartiere.

L'impegno del Comune nel coordinamento, nella gestione dello sviluppo e nella implementazione delle politiche di rigenerazione urbana e integrazione locale è diventato particolarmente evidente nel 2006. In quel periodo infatti è avvenuta la creazione di un Assessorato con delega al coordinamento delle politiche di integrazione dei nuovi cittadini e della rigenerazione urbana ed è stato istituito un Servizio dedicato all'integrazione e alla rigenerazione urbana all'interno del Comune. L'idea di fondere l'integrazione e la rigenerazione urbana in un singolo Assessorato era basata sulla consapevolezza delle sfide che Torino come una città in cambiamento stava affrontando, sia in termini di mix demografico, che come sistema economico e urbanistico, nella necessità di affrontare tali sfide multidimensionali in maniera coordinata e completa.

Il processo graduale che ha portato alla creazione delle Case del Quartiere è iniziato negli anni Novanta, attraverso le prime esperienze di programmazione ed implementazione di politiche urbane innovative, stimulate dalle Istituzioni europee, che spingevano le città ad adottare un nuovo approccio, che superasse le politiche settoriali, lavorando insieme ai cittadini e mettendo in comunicazione i centri e le periferie.

Nei primi anni Duemila il processo è partito come iniziativa al livello di quartiere. In alcuni casi si è trattato di un processo dal basso promosso dalle organizzazioni della società civile, in altri casi è stato il risultato di un piano comunale, più spesso una combinazione dell'attivismo della comunità locale e delle associazioni con l'appoggio del Comune.

Tuttavia, inizialmente l'intero processo di creazione non era coordinato al livello della città: la creazione di ciascuna Casa di Quartiere era decisa indipendentemente e in modi molto diversi, per esempio non tutti gli immobili utilizzati sono pubblici. L'idea di connettere le Case di Quartiere in una rete è stato un passaggio successivo, promosso fortemente dal Comune.

Le Case sono chiamate così perché sono intese come spazi abilitanti, inseriti in un contesto vivo, fatto di persone che interagiscono quotidianamente con il quartiere, garantendo attività ricreative e di gioco e offrendo servizi molto variegati.

Tendenzialmente hanno al loro interno un punto di ristoro che funziona tutto il giorno, in cui lavorano spesso persone incluse in progetti speciali, o causa della loro condizione di richiedente asilo o perché immigrati o provenienti da contesti a rischio. Offrono normalmente prodotti locali perché hanno, a volte, legami con le aziende del territorio. Ospitano corsi, piccole palestre popolari, riunioni di associazioni, collettivi e promuovono progetti e iniziative insieme a loro.

4. *MiraMap*, Mirafiori Sud, Torino

MiraMap è un progetto pilota della Città di Torino partito nel 2014 che interessa il quartiere di Mirafiori Sud a Torino con una proiezione verso la Città Metropolitana.²⁹⁷

Nel progetto si sperimenta una piattaforma collaborativa, che è on line ma anche off line, basata su una mappa interattiva e un social network di quartiere, e coinvolge i funzionari della circoscrizione e gli abitanti nell'identificare e collaborare su criticità e potenzialità del quartiere, in merito ai servizi di competenza della circoscrizione.

Il quartiere di Mirafiori ha una storia operaia molto forte. Si tratta infatti della zona della città sede della produzione delle automobili FIAT e, con il boom economico dagli anni Cinquanta in poi, ha visto la costruzione spesso convulsa di compendi abitativi che ospitassero nel più breve tempo possibile, i nuovi lavoratori, provenienti soprattutto dal Sud Italia.

Questa fase di rapida ascesa, con la dislocazione di un gran numero di edifici di edilizia residenziale pubblica di scarsa qualità architettonica.²⁹⁸

Con la fase di delocalizzazione della produzione e l'invecchiamento della vecchia classe operaia, il quartiere è mutato. Con esso, anche la popolazione residente, che se da una parte è costituita dalle famiglie operaie ormai ex immigrate, ora è formata anche dai nuovi migranti e dagli studenti universitari.

²⁹⁷ Sul caso studio, per un più adeguato approfondimento ed una diffusa documentazione sui dati e gli impatti, sia consentito rimandare ad alcuni degli articoli del gruppo di ricerca attinenti: Guido, R. (2017) "From Smart-Cities to Smart-Communities: how can we evaluate the Performance and the Impacts of innovation and inclusive processes in urban context?", in *International Journal of E-Planning Research*, Igi Global, ISSN: 2160-9918; De Filippi, F.; Coscia, C.; Guido, R. (2017) "How Technologies Can Enhance Open Policy Making and Citizen-responsive Urban Planning: MiraMap - a Governing Tool for the Mirafiori Sud District in Turin", in *International Journal of E-Planning Research*, 23-42, ISSN: 2160-9918; De Filippi, F., Coscia, C., Cantini, A., & Guido, R. (2016), "Miramap: A Collective Awareness Platform to Support Open Policy-Making and the Integration of the Citizens' Perspective in Urban Planning and Governance", in *2016 UNESCO Chair Conference on Technologies for Development: From Innovation to Sustainable Impact*, EPFL - Lausanne (CH), May, 2-5th, 2016; Coscia, C., De Filippi, F., & Guido, R. (2016), "The CrowdmappingMirafioriSud (Torino, Italy): an Application of Community Impact Analysis (CIA) to Impact Evaluation of the Social Empowerment Strategies", in *2016 International Conference Unesco Chair In Technologies For Development: From Innovation To Sustainable Impact*, EPFL - Lausanne (CH), May, 2-5th, 2016; De Filippi, F., Coscia, C., Boella, G., Antonini, A., Calafiore, A., Cantini, A., Guido, R., Salaroglio, C., Sanasi, L., Schifanella, C. (2016) "MiraMap: A We-government Tool for Smart Peripheries in Smart Cities", in *IEEE ACCESS*, 3824-3843, ISSN: 2169-3536; Guido, R. (2017), "Governing tools and urban transformations. Triggers of urban innovation and practice of the right to the city", in *Planning and Urbanism Research in a Global World*, AESOP PhD Workshop 2016, Leuven- Brussels 14-17 June 2016; De Filippi, F.; Coscia, C.; Boella, G.; Antonini, A.; Calafiore, A.; Cantini, A.; Guido, R.; Sanasi, L. (2016) "MiraMap: an e-participation tool for Smart Peripheries", in Colombo, G., Lombardi, P. e Mondini, G. (editors), *e-agorà/e-αγορά. For the transition toward resilient communities*.

²⁹⁸ Tanto da essere oggetto di abbattimenti, anche come simbolo dell'onta di vivere in determinati palazzi etichettati come la vergogna della città.

Questo contesto ha creato le condizioni perché l'amministrazione comunale decidesse di sperimentare una forma di relazione con i cittadini che gli permettesse un'interazione diversa. Il progetto vede quindi insieme l'amministrazione, insieme con la Fondazione di Comunità di Mirafiori Sud, che esprime l'associazionismo e le attività del Terzo Settore e il Politecnico di Torino.²⁹⁹

Il ruolo dei ricercatori risulta essenziale perché si tratta di un progetto sperimentale e riguarda anche la verifica delle condizioni di scalabilità. Esso ha richiesto, e richiede costantemente, uno studio sul design dei servizi molto accurato, sia amministrativo da un punto di vista che nella pratica effettiva sul campo. Ragiona sulla loro coproduzione,³⁰⁰ qualora questo aggiunga una forma di godimento di diritti maggiori dei cittadini nel quartiere, e in vista di un miglioramento dell'*accountability* della amministrazione. Prima peraltro di questi aspetti, tutta la costruzione tiene conto dei diversi gradi di alfabetizzazione, anche digitale dei diversi abitanti.

Grazie all'integrazione della tecnologia nell'istruttoria amministrativa con cui la circoscrizione gestisce alcuni rapporti con i cittadini, la gestione dell'interazione con i cittadini entra nel sistema già usato dai funzionari, divenendo occasione per verificare alcuni processi di qualità della pubblica amministrazione e per favorire l'informazione e la partecipazione.³⁰¹ L'esito del processo permette in ultimo di razionalizzare alcune risorse convogliandole su microprogettualità condivise, favorendo la collaborazione e coinvolgimento diretto degli abitanti.

Il progetto si ispira ad alcune esperienze internazionali³⁰² che hanno utilizzato il software open-source Ushahidi nel *crisis mapping* per geolocalizzare tempestivamente dati tramite remoto, anche senza connessione Internet. Si integra con la tecnologia sviluppata in FirstLife, piattaforma collaborativa che coniuga la tecnologia del *crowdmapping*, ovvero la creazione di mappe da parte degli abitanti di un luogo, con le potenzialità derivanti dall'uso dei social network.

²⁹⁹ In particolare, all'interno del Dipartimento di Architettura e Design, il Centro di Ricerca e Documentazione sulla Città, l'Habitat e le Tecnologie nei Paesi in Via di Sviluppo CRD – PVS (ora nel *Global South*), sotto la direzione della Prof.ssa Francesca De Filippi, con il quale l'autrice collabora tuttora e in cui ha svolto un periodo di *visiting* in sede da ottobre 2015 a febbraio 2016.

³⁰⁰ Cfr. il lavoro di Reinout Kleinhans e Enzo Falco, *A Systematic Review of Digital Participatory Platforms For Co-Production Purposes Between Government And Citizens* (Delft University of Technology, The Netherlands) che sottolineano come elementi chiave, tra gli altri i seguenti: (In)voluntary involvement of public service users in design, management, delivery, and/or evaluation of public services (Osborne *et al.* 2016); Multi-actor resource inputs; mobilisation of community assets and transferring power from professionals to users (Bovaird, Loeffler *et al.*); Individual citizens' motivation depends on the salience of services (Alford, 2009; Pestoff, 2012; Verschuere *et al.* 2012); Organizational conditions: compatibility, professionals' perceptions, institutional culture and (lack of) incentives (Voorberg *et al.*, 2015).

³⁰¹ Cfr. la rilevante iniziativa della amministrazione della città di Barcellona, l'Officina di città per l'analisi dei dati, *Bustia Ètica i Bon Gobierno* <https://ajuntament.barcelona.cat/bustiaetica/es>; cfr. B. S. Noveck, *Five hacks for digital democracy*, Nature, 20 april 2017, vol. 544, 287.

³⁰² Tra gli altri, si ricordano i progetti significativi e che hanno ispirato molte delle iniziative successive *MapKibera* e *Mapping4Change*.

È peraltro interessante evidenziare che il progetto in realtà non nasce *ex novo*, eredita l'esperienza di un progetto finanziato nel 2013 dal Politecnico di Torino sui fondi 5x1000 per la progettualità studentesca. Questa esperienza aveva prodotto una mappatura partecipata nell'arco temporale di sei mesi, su un'area campione di Mirafiori Sud, coinvolgendo target della popolazione appartenenti a fasce sociali deboli (anziani, persone sole e con handicap) nell'individuazione di problematiche di accessibilità e fruibilità degli spazi pubblici del quartiere. Il successo dell'iniziativa aveva poi spinto gli amministratori a proseguire con un taglio sperimentale e incidendo sul procedimento amministrativo nella circoscrizione.

5. Soggetti privati e funzioni a rilevanza pubblica

In merito alla questione della legittimità che soggetti privati siano investiti di funzioni a rilevanza pubblica, può essere utile richiamare quanto sostenuto dalla giurisprudenza amministrativa. Essa si è espressa infatti riconoscendo in capo a soggetti privati, pur dotati di determinati requisiti, tali funzioni.³⁰³ Questa possibilità viene ancorata e fondata sul principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, comma 4, della Costituzione.³⁰⁴

Il Tribunale Amministrativo pugliese, nel caso citato, afferma che tale principio giustifica una posizione differenziata, rispetto a quella dei liberi professionisti,³⁰⁵ ai centri di assistenza agricola, quali *soggetti privati preposti all'esercizio di attività*

³⁰³ Su cui, in particolare, Tar Puglia, Bari, 26 gennaio 2015, n. 135 che verte sull'assegnazione a specifici soggetti privati, denominati Centri di Assistenza Agricola, di un'ampia serie di funzioni di natura amministrativo-burocratica di supporto e consulenza a favore delle imprese agricole.

Detta assegnazione è oggetto di contestazione da parte dell'Ordine dei Dottori Agronomi della Provincia di Bari.

³⁰⁴ Art. 118, comma 4, Cost. "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà." Su cui, *infra*, Parte V, Capitolo 3 in particolare.

³⁰⁵ Nel caso in esame, si tratta dell'Ordine dei Dottori Agronomi della Provincia di Bari che hanno impugnato la delibera regionale che individua i procedimenti per i quali è ammessa l'erogazione del servizio di assistenza ad opera dei centri di assistenza agricola, domandando al Tar Puglia l'annullamento, previa declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale in applicazione della quale la delibera medesima era stata emanata.

L'Ordine infatti ha eccepito che l'attribuzione di un vasto spettro di funzioni ai centri di assistenza agricola – comprendenti il riconoscimento di potestà istruttoria, di validazione e di inoltro alla pubblica amministrazione delle istanze relative all'esercizio dell'attività agricola – la creazione di un vantaggio competitivo ricorribile per violazione degli articoli 3, 41 e 117 della Costituzione, per la disparità di trattamento generata nei confronti dei liberi professionisti non giustificato da ragioni di interesse pubblico, con conseguente lesione del principio di uguaglianza e del principio di libertà di iniziativa economica (artt. 3 e 41) e per il mancato rispetto del principio concorrenziale quale obbligo internazionale al cui rispetto è vincolato il legislatore interno (art. 117).

Il Giudice adito respinge tuttavia le argomentazioni proposte, reputando la normativa regionale rispettosa della disciplina nazionale di riferimento e quest'ultima conforme alle disposizioni costituzionali invocate.

*amministrativa, data la particolare funzione di supporto e intermediazione assegnata.*³⁰⁶ Infatti “rispondendo ad uno specifico interesse pubblico, svolgono funzioni di natura amministrativa–burocratica acquistando la veste di veri e propri soggetti privati preposti all’esercizio di attività amministrativa.”³⁰⁷

In realtà, si può rilevare che la nozione di sussidiarietà recepita dalla pronuncia in analisi si trovi al confine tra il paradigma della sussidiarietà presente in Costituzione e il fenomeno della privatizzazione dell’attività e dell’organizzazione amministrativa che interessa l’ordinamento nazionale e comunitario. Quindi, se ad una prima lettura pare allontanarsi da una interpretazione letterale dell’art. 118, comma 4, Cost. in parte ne amplia il contenuto. Include infatti tra i soggetti della sussidiarietà gli enti legislativamente istituiti per l’esercizio condiviso della funzione amministrativa (cd. co-amministrazione).³⁰⁸ Resta da capire in che modo gli orientamenti contribuiranno alla ricostruzione organica del principio così come declinato in concreto.³⁰⁹

³⁰⁶ Ad avviso del giudice amministrativo, infatti, l’interpretazione teleologica della normativa attinente i Centri in questione consente di riconoscere una posizione differenziata agli stessi in quanto «soggetti privati preposti all’esercizio di attività amministrativa [...] istituiti come strumenti di supporto per gli imprenditori agricoli al fine di agevolare l’espletamento delle pratiche burocratiche che gli imprenditori stessi sono costretti a evadere», e pertanto costituenti «espressione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118 della Costituzione».

³⁰⁷ Tar Puglia, Bari, *cit.*, 11.

³⁰⁸ C. Patera, “Tar Puglia, Bari, 26 gennaio 2015, n. 135”, in *labsus.it – Rivista di Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà* del 20 aprile 2015, accessibile su <http://www.labsus.org/2015/04/tar-puglia-bari-26-gennaio-2015-n-135/>

³⁰⁹ Cfr. le ulteriori precisazioni sul merito nel capitolo dedicato al Regolamento dei beni comuni.

PARTE III
UN CASO IRRISOLTO.
LA CAVALLERIZZA REALE, TORINO

Un caso irrisolto. La Cavallerizza Reale, Torino

1. La settima sfida
2. Cavallerizza come monumento o la dismissione di un bene demaniale
3. Cavallerizza come movimento
4. Movimento e Istituzioni
5. La mozione per il riconoscimento di uso civico collettivo urbano
6. Cavallerizza e *capacità normogenetica*
7. La questione dei siti Unesco e lo spazio giuridico globale

1. La settima sfida

La settima sfida di cui parla O. Nel-lo per i movimenti urbani contemporanei è rivolta ai ricercatori, a chi studia la città o se ne occupa come pianificatore.³¹⁰

“L’esperienza (e in particolare l’esperienza di Barcellona) dimostra che le loro azioni [dei movimenti urbani] possono dare origine a notevoli benefici collettivi. Non sono quindi solo sintomi di malcontento, ma rappresentano anche uno strumento efficace per cambiare la città e, magari, piantare i semi di più ampie trasformazioni sociali. Chiunque *voglia studiare questi movimenti si sentirà inevitabilmente toccato e colpito dall’azione* di migliaia di uomini e donne che, in un contesto di crescente disuguaglianze e di rischio di divisione sociale, stanno combattendo per portare il loro destino nelle proprie mani. Questa situazione richiede al ricercatore di *prendere posizione e agire di conseguenza*. Questo è vero anche per il pianificatore urbano. I movimenti urbani non solo prendono la città come una tappa, ma come abbiamo detto, sollevano questioni cruciali sulla sua struttura e sul suo funzionamento. I pianificatori non possono rimanere indifferenti dalle sfide poste da questi movimenti e saranno inevitabilmente costretti a prendere parte. Rispondere a questa esigenza di impegno civico è la sfida

³¹⁰ O. Nel-lo, “Seven challenges for the study of urban movements”, cit., 5-6.

definitiva lanciata da qualsiasi studio sui movimenti urbani.”³¹¹ (Nel-lo, 2016)

Questa sfida racchiude un dilemma posto all’inizio del presente lavoro di ricerca.³¹² Quale metodologia usare per lo studio del movimento urbano incipiente in Cavallerizza Reale. L’iniziale opzione per una forma di ricerca sul campo, ma basata sull’osservazione, ha lasciato molto in fretta il passo all’entrata nel processo, ad una ricerca e azione, nel senso di agire di conseguenza, *act accordingly*: prendere parte, quindi agire.

Cavallerizza s. f. [dallo spagn. *caballeriza*; cfr. cavallerizzo]. – **1.** Pista, all’aperto o al coperto in apposito edificio, destinata all’insegnamento e all’esercizio dell’equitazione a scopi militari o civili. **2.** Arte di ammaestrare cavalli e di cavalcare.³¹³

2. Cavallerizza come monumento o la dismissione di un bene demaniale

Il complesso della Cavallerizza Reale è situato nel centro storico della città di Torino e appartiene al Compendio Reale dei Savoia. È un “Sito seriale Unesco” connesso alle “Residenze Sabaude”,³¹⁴ che costituisce parte integrante della “zona di comando” della capitale sabauda, e in contiguità spaziale con gli altri elementi di questa: il Palazzo Reale, la Biblioteca Reale, l’Armeria Reale, le Segreterie, gli Archivi, l’Accademia Militare e il Teatro Regio.³¹⁵

³¹¹ *Ibidem*. La traduzione e il corsivo sono dell’autrice.

³¹² Sia consentito rimandare a R. Guido, “Inneschi di innovazione urbana. Il caso della Cavallerizza Reale di Torino”, in *Dalla Healthy City verso il Territorio Smart. Concetti, Approcci e Ricerche in atto*, serie BETHA – *Built Environment Technologies and Healthy Architectures*, collana *Architettura e Innovazione*, Franco Angeli, 2017; R. Guido, “Governing tools and urban transformations. Triggers of urban innovation and practice of the right to the city”, in *Planning and Urbanism Research in a Global World*, AESOP PhD Workshop 2016, Leuven- Brussels 14-17 June 2016, 2017; R. Guido, “Trigger of Urban Innovation. The case of Cavallerizza Reale in Turin”, in Colombo, G., Lombardi, P. e Mondini, G. (editors), *e-àgorà/e-àgorá. For the transition toward resilient communities*, 2016; R. Guido, “Governing urban transformations. Urban commons: processes and dynamics of practice of the right to the city”, in *Ricerca in Vetrina 2015 PhD in Sardinia: Higher Education, Scientific Research and Social Capital*, Franco Angeli, 2016.

³¹³ Voce “Cavallerizza”, in *Vocabolario Treccani on line*, 2017.

³¹⁴ In quanto incluso nei siti tutelati dall’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’educazione, la scienza e la cultura, ai sensi della Convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972 e recepita in Italia con legge 6 aprile 1977, n. 184 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972).

³¹⁵ È stato inserito nella lista dei patrimoni dell’umanità tutelati nel 1997. Il sito seriale UNESCO delle “Residenze Sabaude” è costituito dai seguenti immobili: Palazzo Reale, Palazzo Chiablese, Armeria Reale, Biblioteca Reale, Palazzo della Prefettura, Archivi di Corte, Cavallerizza, Regia Accademia Militare, Antica Zecca, Facciata del Teatro Regio, Palazzo Madama, Palazzo Carignano, Villa della

Il complesso ora designato sinteticamente come Cavallerizza Reale è un insieme di edifici storici, originariamente dedicati ad aule di istruzione della Regia Accademia (militare), maneggi, scuderie, alloggi e locali di servizio della reggia, realizzati nell'arco di tre secoli e mezzo.³¹⁶

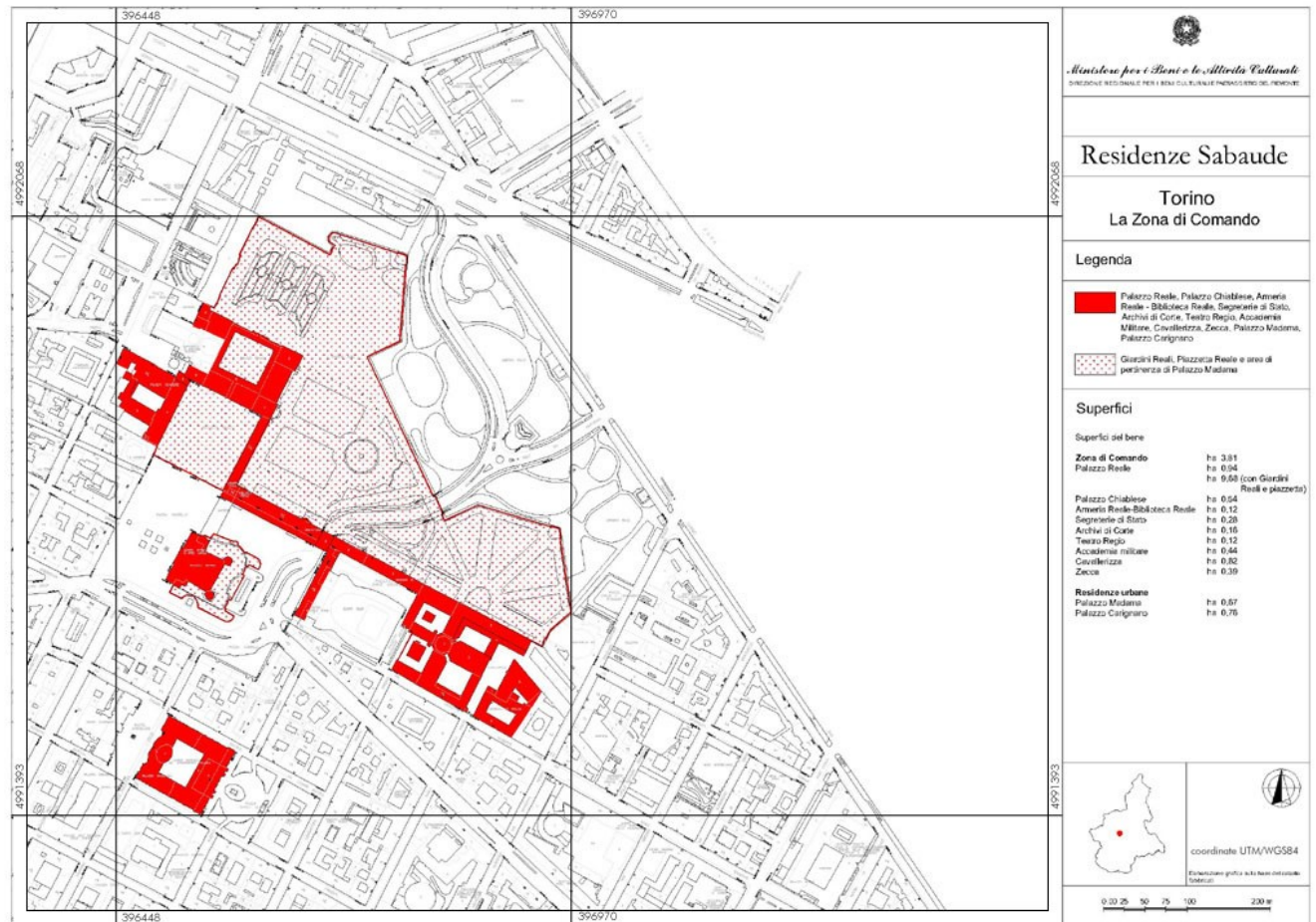


Figura n. 6: le Residenze Sabaude, Torino, la Zona di Comando. Fonte: UNESCO, World Heritage Convention, World Heritage List, Residences of Royal House of Savoy, 823, documents.

Dopo l'entrata nella lista dell'Unesco, il Comune di Torino decide di acquistare il Complesso dal Demanio Militare con l'idea di restaurarlo e ristabilire il progetto unitario di Benedetto Alfieri che lo collegava con il Teatro Regio, il Palazzo Reale e il Duomo.

Così, il Comune di Torino sigla un protocollo di intesa tra Ministero dell'Economia delle finanze (Agenzia del Demanio) per l'acquisizione di tutto il

Regina, Castello del Valentino, Castello di Rivoli, Castello di Moncalieri, Reggia di Venaria Reale, Borgo Castello nel Parco della Mandria, Palazzina di Caccia di Stupinigi, Castello di Agliè, Castello di Racconigi, Complesso carloalbertino di Pollenzo, Castello di Govone.

³¹⁶ Il progetto della sua costruzione risale alla quarta decade del XVII secolo e ed esso si inserisce all'interno del piano di riorganizzazione urbanistica pensato da Carlo Emanuele II di Savoia per dotare Torino di un'Accademia Reale cfr. V. Comoli, M. Viglino (a cura di), *Beni culturali ambientali nel Comune di Torino*, Torino, 1984.

complesso della Cavallerizza Reale, con lo scopo di destinarlo a “esigenze istituzionali proprie”.³¹⁷

Nel 2005 il Comune di Torino chiede quindi alla Soprintendenza per i beni architettonici del Piemonte, l'autorizzazione alla vendita che viene concessa dalla Direzione Regionale per i beni culturali e paesaggistici del Piemonte in con un provvedimento di autorizzazione all'alienazione contestuale alla dichiarazione di interesse.³¹⁸

Nel 2007, dopo l'autorizzazione all'alienazione, il complesso viene ceduto alla città, che si impegna ad acquisire il tutto in diverse *tranches*.³¹⁹

A fine 2009 il Comune, con il bilancio in passivo, cede la Cavallerizza alla Società Cartolarizzazione Città di Torino,³²⁰ di cui il Comune stesso è socio unico. Con questa “partita di giro”, “il piano di valorizzazione” del complesso viene trasferito alla città per chiudere il bilancio 2009,³²¹ ma apre l'ennesimo debito con BIIS – Istituto bancario del gruppo Intesa San Paolo.

La scelta politica è stata quindi di mettere in vendita dell'immobile.³²² Tuttavia, considerate le difficoltà di vendita dovute ai vincoli storici – architettonici, il Consiglio Comunale approva allora la Variante 217, che inserisce nella definizione di destinazione urbanistica la possibilità di realizzare dal 50 all'80% di residenze, ricettivo, attività commerciali (ASPI), e la necessità di realizzare parcheggi interrati all'interno del complesso.

I vincoli architettonici però non consentono di realizzare parcheggi interrati ad uso pubblico (oltre a quelli per i residenti) così, attraverso un'intesa con l'Agenzia del Demanio, la ex Direzione Regionale per i beni culturali e paesaggistici del Piemonte e la Città di Torino – approvato dal consiglio comunale nel luglio 2014 – prende piede l'idea di realizzarli all'esterno, nei Giardini Reali Bassi, ancora da sdemanializzare.

³¹⁷ Il 15 aprile 2003. Dopo questa intesa di massima l'Agenzia del Demanio affida all'arch. Cristiano Picco uno studio di fattibilità per “valorizzare” il complesso.

³¹⁸ Provvedimento prot. n. 9603 del 01 agosto 2005.

³¹⁹ Per 37 milioni di Euro; entra in possesso della prima porzione per oltre 14 milioni di euro con l'impegno di acquisire le restanti due porzioni ancora occupate (Genio Militare, Polizia etc.) per oltre 22 milioni di euro. Successivamente dà lo sfratto agli inquilini che occupavano i piani superiori (ex alloggi demaniali), impegnandosi a ricollocarli (Assessore Tricarico, Politiche per la casa). A seguito di alcuni ricorsi al TAR, da parte degli inquilini, volti ad ottenere la prelazione nell'acquisizione degli immobili, la Cavallerizza viene dichiarata “bene indisponibile”, e gli alloggi vengono progressivamente svuotati e versano da allora in stato di abbandono.

³²⁰ Ai sensi della cd. *Legge Tremonti*, l. n. 401 del 2001.

³²¹ (CTT); da allora decorrono anche gli interessi dovuti da CTT.

³²² Tramite IPI Intermediazioni.

I Giardini Reali Bassi verranno ceduti al Comune che si impegna a “riqualificarli” realizzando un parcheggio interrato (6 milioni di euro), presentato come parcheggio di servizio per il "Polo Reale".³²³

Nel 2011 il Comune si era impegnato anche a varare un Progetto Unitario di Riqualficazione del complesso con l’impegno di presentarlo in Consiglio Comunale. Con delibera di Giunta del 17 febbraio 2012 dichiara invece che il Progetto sarà competenza della sola Giunta.³²⁴

3. Cavallerizza come movimento

Il susseguirsi di operazioni finanziarie e urbanistiche³²⁵ determina il fatto che Cavallerizza cada in uno stato di deterioramento e di abbandono.

A dicembre 2013, il Teatro Stabile lascia, per tagli e mancati finanziamenti, la parte a sua disposizione. La diffusione della notizia di questo stato e il pericolo che la cittadinanza avrebbe potuto essere privata di un tale bene provoca una forte reazione.

Un gruppo di artisti e di compagnie teatrali presenta quindi un appello per un’assemblea da tenersi il 23 maggio del 2014.³²⁶

Il messaggio della chiamata informale è riconosciuto e l'assemblea richiama più di trecento persone. Qualcuno nel pubblico propone di chiamare il consesso con l’orario segnato dall’orologio del Cavallerizza, le 14:45. La proposta è approvata e l'Assemblea Cavallerizza 14:45 nasce con l'intento di riavviare l'orologio: l'Assemblea ha deciso allora di occupare l'edificio e i suoi spazi per dargli una nuova vita.

Da allora, gli artisti insieme a cittadini, abitanti temporanei come studenti, ricercatori, curiosi, hanno cominciato a creare un programma aperto, ricco e denso di incontri culturali e dibattiti.³²⁷

³²³ In realtà tale parcheggio avrebbe la finalità di incrementare il valore delle future attività ricettive e residenze della Cavallerizza con una quota di parcheggi pertinenziali.

³²⁴ In seguito, il 3 febbraio 2015 il Comune rinuncerà all'acquisto delle restanti porzioni della Cavallerizza per cui era impegnato dal 2007 (la ex Accademia Militare viene ceduta alla Cassa Depositi e Prestiti investimenti – Società di Gestione del Risparmio 23/12/2014), producendo in tal modo la separazione della titolarità del Compendio in due entità.

³²⁵ Cfr. Parte II – Diritto agli spazi pubblici, Dismissioni degli immobili pubblici in cui questo tipo di azioni politiche possono essere inserite.

³²⁶ Questa iniziativa va inquadrata chiaramente in un contesto ricco di operazioni simili, come quelle del Macao a Milano, Teatro Valle e cinema Palazzo a Roma, il Teatro Rossi Aperto a Pisa, le Sale Docks a Venezia, il teatro Pinelli a Messina, il Teatro Garibaldi e l’Assemblea Montevergini a Palermo.

³²⁷ Cfr. i ricchi dossier preparati per rendere conto all’Amministrazione dei numeri di Cavallerizza consultabili su <https://cavallerizzareale.wordpress.com/>

Si è deciso di adibire le vecchie residenze a residenze artistiche ed è iniziato un grande scambio non solo con artisti internazionali attratti da un nuovo luogo dove creare e contribuire ad un obiettivo più alto di definizione dei diritti.

Questo ha comportato il recupero sia degli spazi esterni, che sono diventati la sede di corsi, sessioni di teatro, attività per bambini, che di quelli interni. Alcune stanze sono divenute le camere per le residenze degli artisti, altre gli spazi per il lavoro, laboratori, artistici, aule studio, cucine popolari, oltre chiaramente agli spazi teatrali dedicati alle performance artistiche. L'opera di riqualificazione è stata fatta senza intaccare i caratteri degli edifici e dei giardini, ma solo per garantirne la fruibilità e, ad ogni modo, dal gruppo tematico degli architetti, folto, presente in Cavallerizza.

Oltre gli eventi, forum, rassegne, esposizioni, che hanno avuto ed hanno, il merito di far attraversare lo spazio anche da chi non conosceva la rivendicazione, si è sviluppato un laboratorio di idee sul ruolo di quel luogo per lo sviluppo dei diritti di cittadinanza, frequentato da tanti cittadini, studenti, professori.

Inoltre, si è iniziato a collaborare con le altre realtà italiane ed europee in una situazione simile. Questo ha permesso di valutare di volta in volta quali strategie e strumenti potessero essere adottati.³²⁸

A seguito dei primi mesi di riapertura, la Giunta comunale ha approvato nel marzo del 2015, un protocollo d'intesa per la valorizzazione di Cavallerizza siglato da diverse istituzioni pubbliche torinesi (Politecnico di Torino, Ordine degli Architetti, Teatro Regio, Museo del Cinema, ecc) nel quale la Fondazione bancaria Compagnia di San Paolo è incaricata dello studio di fattibilità sull'immobile.

La delibera di giunta è stata presentata come un “percorso partecipativo” e L'architetto Robiglio (Homers srl) nel luglio 2015, nell'audizione alla Commissione Cultura del Comune di Torino, ha prospettato un costo del progetto di “valorizzazione” della Cavallerizza intorno ai 100 milioni di euro con un cantiere aperto per circa 25 anni.³²⁹ Il progetto individua per l'80% del complesso una destinazione residenziale e di esercizi commerciali e attività ricettive.³³⁰

³²⁸ Il Kunstquartier a Bethanien (Berlino), il Pfefferberg a Kreuzberg (Berlino Est), El Matadero, La Tabacalera e Esta Es Una Plaza di Madrid, La Friche di Marsiglia, il Cluster creativo Subtopia a Stoccolma, il Wuk di Vienna. Un confronto tra le realtà sopracitate è stato l'intervento (a cura di) Grossi M., Krämer K., Negro E., Riccati C., Rivetti A., Vassallo I., Vaschetto A., “Esperienze europee di spazi culturali atipici e recuperati. Quali idee per la Cavallerizza Reale?” presentato al Politecnico di Torino – Salone d'Onore del Castello del Valentino il 16 ottobre 2014.

³²⁹ Homers srl ed Equiter spa sono stati delegati dalla Compagnia di San Paolo per uno studio economico e di destinazione sul futuro della Cavallerizza.

³³⁰ Il progetto definitivo non verrà mai presentato, ma il modello preconizzato è quello del *Community Land Trust*, un istituto del diritto anglosassone, normalmente utilizzato per funzioni residenziali da privati, una sorta di supercondominio.

Questo percorso partecipativo avvenuto in forme oscure ha spinto gli occupanti e le persone coinvolte a riflettere più intensamente sul futuro del Cavallerizza, in modo da cominciare ad organizzare un serio processo di partecipazione per immaginare come continuare l'esperienza con un progetto solido per contrastare il citato memorandum.

Allo stesso tempo, è cresciuto un grande movimento per sostenere Cavallerizza, perfino Tommaso Montanari, Gustavo Zagrebelski, Salvatore Settis, Paolo Maddalena si pronunciano in favore del movimento occupante. Vengono poi raccolte migliaia di firme di cittadini a favore di Cavallerizza e contro il processo di privatizzazione di un bene pubblico e la sua vendita a società private.

In particolare, il movimento vuole allontanare il pericolo di una trasformazione in un bene elitario, dal momento che emerge la possibilità concreta di divisione degli edifici e di una vendita per un hotel e residenze di lusso. Tale operazione si rivela incoerente con la dichiarazione dell'Unesco.

4. Movimento e Istituzioni

Il gruppo tematico dedicato ai profili giuridici, data la presenza di alcuni esperti anche in materia di patrimonio vincolato, studia il disciplinare dei siti Unesco e individua le chiavi di una strategia con le istituzioni.

Dal racconto emerge già come solo a partire dalla nascita di Assemblea 14.45, il Comune di Torino e le istituzioni cittadine – per esempio le firmatarie del Protocollo d'Intesa – prendono provvedimenti e cambiano la direzione del proprio operato. Dalla tendenza all'abbassamento delle soglie per la vendita o dei vincoli urbanistici, si passa ad un'azione politica in risposta alle sollecitazioni dell'Assemblea.

L'amministrazione comunale deve rispondere ripetutamente alla richiesta di diritto di tribuna,³³¹ rispondere durante le audizioni di presentazione dei progetti. Tuttavia, le reazioni più forti ci saranno a seguito della decisione dell'Assemblea di interagire direttamente con l'Unesco.

Le Operational guidelines for the implementation of the World Heritage Convention, nel capitolo sulle Modifiche delle proprietà del patrimonio mondiale, ribadiscono che infatti che tali siti sono proprietà dei Paesi sul cui territorio si trovano e che la loro preservazione e conservazione per le generazioni future è preoccupazione dell'intera comunità internazionale del patrimonio mondiale.

³³¹ Questo consiste in una conferenza stampa, alla presenza del Presidente del Consiglio comunale, nella quale vengono invitati i rappresentanti dei giornali, delle radio e delle televisioni locali torinesi. Durante la conferenza stampa, i primi tre cittadini firmatari della petizione o della proposta di deliberazione, possono spiegare e rendere di dominio pubblico le ragioni che li hanno portati a rivolgersi all'Amministrazione comunale.

Da questo emerge che ogni vendita o cambiamento di destinazione d'uso di un sito dichiarato patrimonio dell'umanità necessita di una valutazione di sostenibilità da parte dell'Unesco. Qualora avvenisse la retrocessione del compendio Cavallerizza Reale (con l'ex Zecca) nella lista dei siti in pericolo ciò si ripercuoterebbe su tutti i siti delle Regge sabaude in quanto sito seriale.

Il gruppo giuridico prepara un dossier formale per l'Ufficio Unesco presente presso Il Ministero dei Beni e delle Attività culturali.

Dopo tale comunicazione formale che descriveva il processo, e denunciando la privatizzazione in atto, una serie di controlli viene effettuata direttamente dal Ministero, e dall'Ufficio dell'Unesco per verificare la situazione.

Tale procedura viene portata a conoscenza della città e ripresa dalla stampa,³³² e dopo la visita degli ispettori, e considerato il periodo pre-elettorale il Comune decide di rientrare nella parte del Compendio cartolarizzata attraverso CCT.³³³

Con deliberazione del Consiglio Comunale del 21 dicembre 2015,³³⁴ si approva l'acquisto della porzione “preso atto della necessità di tutelare la valenza storica ed artistica e la conservazione del compendio della Cavallerizza Reale, favorendone la riqualificazione ed il recupero funzionale attraverso l'integrazione con la contigua realtà urbana dell'area centrale.”

Dopo questo risultato, nasce l'idea di creare, come braccio operativo di Assemblea 14:45, una associazione. A marzo 2016 si decide quindi di costituire l'associazione SalviAMO Cavallerizza.³³⁵ Questa rappresenta lo strumento di supporto legale all'Assemblea Cavallerizza 14:45 per sviluppare azioni legali, raccogliere fondi per la tutela del bene architettonico, promuovendo la proprietà pubblica e la sua funzione, la sua accessibilità e la sua cultura e l'uso collettivo, deciso insieme ai cittadini dare la possibilità ai cittadini di sostenere formalmente le iniziative a tutela della Cavallerizza Reale.³³⁶

Già due mesi dopo, a maggio 2016 viene presentato il primo referendum cittadino abrogativo della cessione della Cavallerizza Reale. Se l'azione avesse successo, implicherebbe il ritorno della proprietà al Comune di Torino, e quindi

³³² G. Guccione, “Scuderie Reali ai privati? Allora si cancelli Torino dall'Unesco”, articolo apparso su *La Repubblica* - Torino, 2 ottobre 2015.

³³³ Anche se non viene fornito alcun tipo di informazione riguardo alla destinazione futura e alla proprietà di Cavallerizza.

³³⁴ Mecc. n. 2015 07072/131 n° d'ord. 136 e dichiarata immediatamente eseguibile.

³³⁵ Per Statuto <https://cavallerizzareale.wordpress.com/associazione>

³³⁶ Sul ruolo eventuale delle associazioni cfr. *infra* a quanto sostenuto da P. Chirulli che avanza l'ipotesi che per la gestione di determinati beni sarebbe possibile anche ricorrere ad associazioni di cittadini, stante la garanzia del godimento collettivo e delle regole di salvaguardia per garantire la conservazione dei beni, soprattutto in un'ottica transgenerazionale cfr. P. Chirulli, “I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà”, in *Giustamm.it*, 2012, che si sofferma sulla partecipazione dei cittadini nella fase di formazione delle decisioni pubbliche che riguardano tali beni e conclude affermando l'importanza dell'affermazione dei doveri di solidarietà nell'ambito della fruizione collettiva e della conservazione dei beni.

il passaggio dal privato (società di cartolarizzazione – CCT) al pubblico (Comune di Torino).

Dopo aver raccolto più di 1000 firme in due settimane e presentato il quesito all'Amministrazione, si attende per gennaio la risposta sull'ammissibilità, che, se positiva, comporterebbe la raccolta di 9.000 firme in 90 giorni.

5. La mozione per il riconoscimento di uso civico collettivo urbano

L'interazione con le amministrazioni, internazionali, nazionali e locali, ha portato esiti determinanti per la prosecuzione delle attività di Cavallerizza ed ha portato ad un innalzamento del livello dell'oggetto delle discussioni.

Inoltre, nell'Estate del 2016, cambia la Giunta torinese, passata al Movimento Cinque Stelle e diviene Assessore all'Urbanistica un tecnico, Guido Montanari, professore del Politecnico di Torino e già sostenitore di Assemblea 14:45.

Dal 2017 per la prima volta cambiano anche i luoghi dell'interazione con l'Amministrazione.



Figura n. 7: nel Teatro Alfieriano della Cavallerizza sono convocati il 6 maggio 2017 gli enti firmatari del protocollo d'intesa del 2015, Assemblea 14:45 e tutte le associazioni o gruppi che intendono presentare un progetto o un'idea per Cavallerizza.

Il vicesindaco, a nome dell'Amministrazione comunale, convoca i Tavoli di lavoro negli spazi della Cavallerizza

In tale sede sono espresse le diverse posizioni e interessi. Per quanto attiene Assemblea 14:45 si presenta l'esito del processo decisionale assembleare per

individuare uno strumento di regolamentazione. Questo ha deliberato in favore di un dispositivo dotato delle caratteristiche del modello degli usi civici urbani e collettivi elaborato a Napoli.³³⁷

La scelta di ragionare sulle modalità di accesso e uso al bene e non già sulle destinazioni finali, su grandi opere di riconversione, segna il passo in avanti dell'elaborazione del movimento di Cavallerizza. Fino ad allora infatti molte delle attenzioni delle assemblee domenicali di indirizzo, ma anche di quelle operative settimanali, erano dedicate ostinatamente alla prefigurazione di un futuro da predeterminare per Cavallerizza. Opzione che portava con sé la frustrazione dell'incompiutezza, nonché la spada dei costi altissimi.

Questo approccio ha distinto il contributo del movimento occupante rispetto agli altri, che hanno portato, ciascuno per il proprio ente (Università, Teatro Stabile di Torino, Sovrintendenza ai beni architettonici, Cassa Depositi e Prestiti, gruppi di ricercatori, ecc...) o un progetto definito o limitato alla propria fetta, fisica o ipotetica, sul bene.

A seguito dei Tavoli si è aperta una fase di scambio con l'amministrazione che ha previsto la presentazione di dossier e studi sull'uso civico urbano. Questa proposta è quindi stata fatta propria da un consigliere di maggioranza.

Così, il 25 settembre 2017 il Consiglio comunale di Torino ha approvato la mozione per il riconoscimento dell'uso civico della Cavallerizza Reale.³³⁸

La mozione fa due cose in particolare. Primo, riconosce la validità del lavoro di proposta, sperimentazione e ricerca condotto dai cittadini rappresentati dall'Assemblea Cavallerizza 14:45 quale processo di autogoverno.

In secondo luogo, impegna l'amministrazione comunale a richiedere all'Assemblea una proposta per l'uso civico dell'intero compendio- senza escludere alcun soggetto - e a richiedere alle istituzioni sovraordinate (regionali, nazionali, europee) i fondi necessari per la realizzazione del modello proposto, ovvero le risorse necessarie per il reintegro integrale della Cavallerizza reale al patrimonio della Città.

Il dibattito legato a questo provvedimento è stato incentrato soprattutto sull'eccezione dell'illegittimità dell'assegnazione ad un soggetto, Assemblea 14:45 con queste modalità.³³⁹

³³⁷ Per i quali si rimanda al capitolo dedicato *infra* Parte IV Strumenti. Si anticipa solo che gli usi civici collettivi urbani rappresentano l'estensione della nozione di usi civici nella più generale forma di usi collettivi e il loro riconoscimento, da parte degli enti pubblici territoriali, in appositi regolamenti d'uso non esclusivi, cfr. N. Capone, "Del diritto di uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali," in *Politica del diritto*, 4, 2016, 497-536.

³³⁸ Approvata con 24 voti a favore e 1 contrario; è consultabile all'indirizzo http://www.comune.torino.it/consiglio/documenti1/atti/testi/2017_03094.pdf

³³⁹ In particolare, gli esponenti dei partiti Forza Italia, Lega Nord, ma anche del Partito Democratico.

In realtà si è chiarito che il provvedimento non prevede l'assegnazione o l'affidamento di un bene pubblico ad un soggetto, ma chiede alla Giunta di dare la possibilità a un gruppo di cittadini di codificare un regolamento di uso civico, senza che questo escluda alcun altro soggetto.³⁴⁰

Il consigliere che ha presentato la mozione, Caretto (M5S), la ha definita infatti “un’innovazione giuridica che codifica ciò che la Cavallerizza è diventata, un centro di elaborazione artistica e culturale, che chi lo voleva cartolarizzare aveva di fatto abbandonato.”

Sono state mosse critiche come forma di legittimazione di un’occupazione abusiva, ma è stata anche l’occasione per dare un indirizzo politico. Il vicesindaco Guido Montanari ha sostenuto che il futuro della Cavallerizza è quello di un polo culturale – rivolto anche all’università e alla ricerca – e di ricettività giovanile.

6. Cavallerizza e “capacità normogenetica”

Cavallerizza offre un'opportunità per studiare il ruolo dei movimenti urbani come fattore determinante nella trasformazione della città.

Qui un insieme di pratiche sociali innovative diventano movimento e si convertono in strumento di trasformazione effettiva.³⁴¹

L'Assemblea 14:45 cambia nel tempo. Attraversa molte divisioni, vi sono coloro che non vogliono avere alcuna interazione con l'amministrazione, tendenzialmente appartenenti ad esperienze passate di occupazione. Questi hanno una posizione difensiva e passiva. E ci sono gli altri, che alla fine rimangono, che valutano di cambiare e di determinare essi stessi, o di cercare di farlo, l'esito che vogliono, di diventare propositivi, proattivi, per avere maggiore giustizia spaziale. O per lo meno come contribuito, come forma di miglioramento della condizione urbana.

Cavallerizza consente la possibilità di esprimere non solo la richiesta per esigenze essenziali, ma una qualità specifica dell'urbano che include l'accesso alle risorse della città e la possibilità di sperimentare una vita urbana alternativa.

Così che qui il diritto alla città fa vedere dapprima il suo lato di pretesa, mostrandosi come *un appello, una domanda*.³⁴² Quindi fornisce un'importante estensione della sfera della cittadinanza, dell'essere cittadino, che prevede una

³⁴⁰ Ad ogni modo il dibattito ha prodotto un emendamento che ha specificato l'aspetto.

³⁴¹ O. Nel'lo, *La città in movimento*, cit., 109.

³⁴² H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, cit. cfr *supra* Parte I – Capitolo I.

forma più elevata di diritti: *il diritto all'opera, all'attività partecipante e al diritto al godimento*.³⁴³

Tuttavia, non permette solo l'espressione di un diritto, in quanto esercitato, ma emerge come un prodotto, *una tattica d'intervento* (una nuova tattica d'intervento come aveva richiesto Jane Jacobs nel 1961) sui processi di urbanizzazione delle nostre città.³⁴⁴

Tra i tipi di movimenti citati in precedenza³⁴⁵ si colloca tra i movimenti urbani che si esprimono attraverso le occupazioni di spazi pubblici. Come accennato, infatti, all'occupazione fisica si associano anche rivendicazioni legate alla capacità decisionale democratica e a pratiche di politiche alternative.³⁴⁶ Rappresenta infatti un luogo di sperimentazione di governo.³⁴⁷

Cavallerizza e la sua Assemblea registrano le relazioni sussistenti tra quel luogo e i suoi "abitanti", tra Cavallerizza e la città, intesa, per sineddoche, sia come cittadini che come contesto urbano e le istituzioni.

Queste relazioni sono vissute, ma anche studiate e analizzate, tanto da giungere alla definizione di *istituzioni*³⁴⁸ come norme e procedure che governano interazioni e comportamenti.

Queste non sono quelle interne di funzionamento, che pur esistono,³⁴⁹ ma sono quelle *pubbliche* di cui Cavallerizza intende dotarsi per governare la relazione nel luogo, pubbliche non solo in un significato atecnico, come di dominio pubblico; né per le sue ricadute.³⁵⁰ Sono pubbliche perché sono frutto dell'interazione con l'amministrazione alla quale si chiede un riconoscimento.³⁵¹ È questo il senso della proposta all'amministrazione di riconoscimento della *Dichiarazione di uso civico collettivo urbano*.³⁵²

Le regole nascono da quel luogo e dalle persone che si relazionano con esso, tanto è vero che si sceglie di ispirarsi al modello napoletano, è pur vero che viene elaborata una propria soluzione (anzi si sta elaborando) che è frutto di quelle relazioni, che sono necessariamente diverse da quelle napoletane. Politicamente,

³⁴³ Lefebvre sottolinea che esse sono implicite nel diritto alla città e le differenzia dal diritto di proprietà, in *Il diritto alla città*, cit., 130; cfr. Parte I – Il Diritto alla città.

³⁴⁴ D. Harvey, *Città ribelli*, cit.

³⁴⁵ Cfr. Parte I – Capitolo I, paragrafo 2 – Diritto alla città e movimenti.

³⁴⁶ O. Nel'lo, *La città in movimento. Crisi sociale e risposta dei cittadini*, cit., 103.

³⁴⁷ Cfr. *infra* il caso dell'esperienza napoletana degli "usi civici collettivi urbani" e di *Shakirail* con le Convenzioni di occupazione temporanea a Parigi, Parte IV.

³⁴⁸ Cfr. *supra* nella Parte I – Capitolo II Diritto alla città e Diritto, P. Lascumes, P. Le Galès (sous la direction de), *Gouverner par les instruments*, Sciences Po Les Presses, Paris, 2004.

³⁴⁹ Cfr. *infra* e nella Parte IV, più diffusamente, sugli usi civici collettivi urbani.

³⁵⁰ Cfr. *infra* quanto sostenuto da Paola Savoldi.

³⁵¹ Sul ruolo delle norme pubbliche si rimanda tra gli altri a S. Settis, *Paesaggio, Costituzione, cemento*, Einaudi, Torino 2010.

³⁵² Cfr. *infra* sulla natura della Dichiarazione elaborata per la prima volta nel contesto napoletano, come meglio si preciserà nella Parte IV, Capitolo I – *Usi civici e collettivi urbani*.

dato che l'amministrazione è diversa, ma anche come caratteristiche degli occupanti e del luogo.

Questo in particolare pone delle sfide ancora più forti, dato che non si tratta di un immobile pronto all'uso, come quello napoletano. Se un lavoro di recupero vi è stato, si è trattato del lavoro dei cittadini. Questo è andato necessariamente per gradi e per moduli del compendio, scoprendo di volta in volta nuovi spazi e possibili nuovi usi.

Questo stesso aspetto che ha contraddistinto l'attività in Cavallerizza ritorna nella formulazione della regola per il luogo. Infatti, il riconoscimento di uso civico che viene elaborato è per una forma incrementale, per parti. Questo rispecchia la natura degli edifici e spazi, non ancora tutti riconducibili ad uno stesso proprietario, ma anche una modalità perché il processo sia un'occasione di verifica degli usi possibili del luogo, anche attraverso forme di uso temporaneo che consentono sperimentazioni e indagini.

Questa rappresenta anche una condizione di maggiore sostenibilità per l'amministrazione che può avere elementi utili per favorirne alcuni o in generale per le sue politiche culturali e sociali.

Richiamando gli esiti sui fattori di successo delle iniziative attorno alle dismissioni dei beni pubblici,³⁵³ le caratteristiche del compendio (pluralità di spazi, diversi e con metrature ampie, spazi aperti e altezze notevoli) che avevano rappresentato, tra gli altri, probabilmente un fattore di insuccesso per le precedenti azioni politiche offrono invece ad Assemblea 14:45 le condizioni fisiche più adatte alla grande diversità delle iniziative che si svolgono.³⁵⁴

Uno dei caratteri che si evidenziano è l'importanza riservata e riconosciuta alla pratica decisionale. Fin dall'inizio del processo, uno degli aspetti più interessanti è rappresentato dalla cura nella disciplina delle decisioni.

Dall'Estate del 2015 inizia un processo periodico di controllo, verifica e messa in discussione del modello decisionale interno, dato che ha sempre costituito una chiave per proseguire nella conduzione delle attività quotidiane e di programmazione di Cavallerizza.

Si è optato per un modello cd. *sociocratico*, adattato al luogo e ai suoi *abitanti*, secondo il quale ogni decisione deve essere presa tenendo conto del dissenso, dell'emendamento, della ragione avversa, che vengono reinseriti nella proposta da decidere. La spiegazione delle ragioni dell'opposizione è necessario

³⁵³ Si veda quanto richiamato nella Parte II, Capitolo II – Diritto agli spazi pubblici

³⁵⁴ Cities Institute – London Metropolitan University, *Strategies for creative spaces: Lessons learned*, cit., cfr. Parte III.

all'arricchimento della proposta che viene rivotata includendo le posizioni in disaccordo. È un processo che richiede tempo, ma è sottoposto a dei limiti di durata per agevolare la risolutezza.

Inoltre, la grande quantità di attività portate avanti quotidianamente e di eventi ha richiesto la suddivisione in gruppi tematici dedicati alle varie arti o istanze. Ciascuno ha un ritmo lavorativo interno in Cavallerizza e si coordina con l'Assemblea Intergruppi e con quella generale con tutta la cittadinanza, politica, che si svolge una volta al mese.³⁵⁵

Chi decide è importante e infatti, nell'esperienza dell'Asilo Filangieri a cui Cavallerizza si ispira per gli usi civici, sono definiti in tre gruppi i frequentatori dello spazio.

Sono “abitanti” tutti coloro che partecipano alla vita, alla cura e alla gestione e che pertanto godono dei pieni diritti di partecipazione ai processi decisionali previsti.

Sono “ospiti” coloro che propongono un'attività che è calendarizzata dall'assemblea ovvero coloro che, per finalità artistiche o culturali, fanno richiesta di uno spazio per un uso estemporaneo

Sono “fruitori” tutti gli utenti che partecipano alle attività proposte al pubblico dagli “abitanti” o dagli “ospiti”.

Si può affermare, confermare e ribadire allora quanto Stavros Stavrides, a partire dall'esperienza greca, sostiene in merito ai movimenti urbani di questo tipo. Tale forma di organizzazione facilita le trasformazioni sociali perché permette lo scambio con il contesto urbano, quindi, contrariamente a quanto spesso è rilevato, essi non sono spazi esclusivi, escludenti.³⁵⁶

Il rischio esclusione può essere allontanato facendo riferimento a cosa significhi essere pubblico per questo tipo di azioni (e perché esse lo siano). Paola Savoldi sostiene che una pratica è pubblica se promuove l'accessibilità di pubblici diversi, se le sperimentazioni, spaziali e sociali, si aprono ad usi e fruibilità esterne e non della sola comunità che le ha prodotte. Cioè una pratica è pubblica se è capace di produrre beni e servizi anche per chi non ha direttamente attivato tale sperimentazione.³⁵⁷

“Per liberare la capacità di attuare, che il capitalismo continuamente cattura e intrappola nei suoi meccanismi, dobbiamo partecipare alla creazione di spazi ed istituzioni capaci di assicurare l'espansione dell'ambito di azione comunitaria. Se l'autonomia ha un suo senso come progetto anti-capitalista deve instaurarsi ‘dentro

³⁵⁵ Anche i ritmi delle decisioni sono cambiati: solo recentemente si è deciso di fissare la Assemblea generale 14:45 una volta al mese, passando dalle iniziali quattro volte.

³⁵⁶ S. Stavrides, “Emerging Common Space as Challenge to the City of Crisis”, in J. Brekke, D. Dalakoglou, C. Filippidis, A. Vradis (eds), *Cris-scapes: Athens and Beyond*, Atenas, Crisiscapes.net, 2014.

³⁵⁷ P. Savoldi in C. Bianchetti, *Territori della Condivisione. Una nuova città*, Quodlibet, 2014.

– contro – e oltre’ la metropoli, alterando le autonomie dominanti degli spazi urbani e anche le tassonomie dominanti dell’azione politica.”³⁵⁸

Il riferimento alla capacità, da una parte, rimanda obbligatoriamente all’approccio allo sviluppo di Sen, i processi di capacitazione e la creazione di nuove competenze dei cittadini in risposta ai propri bisogni sono alla base dello sviluppo della società.³⁵⁹

Questi processi inoltre possono essere letti come espressione della “capacità negativa” che può essere riconosciuta in capo ai cittadini di proporre nuove possibilità d’azione in risposta a iter e procedure incapaci di rispondere ai bisogni concreti.³⁶⁰

Nel processo in atto in Cavallerizza si riconosce soprattutto la capacità di coinvolgere, far parlare, dare lo spazio per fare qualcosa che non sia già definito a cittadini che non avevano ancora capito come esprimere la propria cittadinanza, o meglio i propri diritti urbani.

Con la definizione non-cittadini ci si riferisce a coloro che non possono esercitare i diritti politici – totalmente o anche solo in parte –, poiché privi legalmente di tali diritti o in quanto non-capaci pienamente di esercitarli o entrambe le cose insieme.³⁶¹

In Cavallerizza si incontrano spesso i non-cittadini. Molte persone che fuori non esistono, che non si vedono, perché non passano, non ci sono. Può essere l’artista escluso o che non ha trovato chi incontra la sua arte, come può essere una persona smarrita. La condizione di Cavallerizza è di accoglienza senza domande, se non la domanda implicita e non necessaria di occuparsi di quello che si vuole fare. È un processo naturale che l’entrata in quel luogo apra ad una occasione, ad una opportunità, che risveglia vocazioni inesprese.

Da abitante di una nuova città, è il posto sempre aperto, dove c’è qualcuno che saluta.

Allora queste pratiche interagiscono con le istituzioni, stimolando la loro necessaria attitudine all’apprendimento, alla intelligenza di cui parlava Donolo, intesa come la capacità di accogliere il cambiamento, renderlo visibile, quindi pubblico, e

³⁵⁸ S. Stavrides, “Emerging Common Space as Challenge to the City of Crisis”, *cit.*, 213-214.

³⁵⁹ A. Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999; cfr. sulle capacità urbane le ricerche e la produzione scientifica svolta da V. Talu, tra cui, si richiama da ultimo, V. Talu, Blečić I., Cecchini A., “Approccio delle capacità e pianificazione urbana. Capacità urbane feconde e qualità della vita urbana degli abitanti più svantaggiati”, in *Asur*, 2017.

³⁶⁰ G.F. Lanzara, *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 1993.

³⁶¹ A. Cecchini, E. Musci (a cura di), *Differenti? è indifferente. Capire l’importanza delle differenze culturali e fare in modo che non ci importi*, La Meridiana, Bari, 2008. La definizione proposta si rifà, inoltre, a quella di “cittadini diminuiti, difettivi, differiti” proposta da Paba G., *Seminario La città delle differenze: bambini, migranti e altri difettivi*, Facoltà di Architettura di Alghero, Università degli Studi di Sassari, 2007.

tradurlo in un percorso normato che possa garantire l'universalismo delle possibilità ai cittadini.³⁶²

Qui allora può essere rintracciata una forma di cittadinanza che preesiste alla cittadinanza politica. La cittadinanza che emerge non è qui l'insieme dei diritti e doveri riconosciuti dallo Stato ai propri cittadini: cittadinanza, la quale sottintende un rapporto di appartenenza politica dell'individuo al popolo sovrano.³⁶³ È quella che prescinde da questo rapporto e si riferisce, più che ai *cittadini*, alle *persone* e che è «appartenenza ad una comunità diversa da quella sovrana, con legittimazione a posizioni soggettive che non dipendono dallo status di cittadino-sovrano».³⁶⁴

Significa non tanto, o più che, appartenere: tale cittadinanza supera e integra quella politica, perché è piuttosto un *fare parte*, in una relazione che è prima di tutto con il sistema amministrativo, e che, attraverso di esso, crea legami con la comunità che questo ha come riferimento.³⁶⁵

Inoltre, preesistendo alla cittadinanza politica, quella amministrativa ha il merito di costituire un fattore di integrazione e di unificazione degli ordinamenti giuridici, dando un respiro e un'apertura che va molto oltre i limiti nazionali e che nell'ordinamento europeo sono chiaramente già visibili.³⁶⁶

7. La questione dei siti Unesco e lo spazio giuridico globale

La qualificazione attribuita alla Cavallerizza quale “Sito seriale Unesco” connesso alle “Residenze Sabaude” pone rilevanti temi di analisi sia legati ai significati che

³⁶² C. Donolo, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano, 1997.

³⁶³ A. Bartolini, A. Pioggia, “Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa”, in Antonio Bartolini, Alessandra Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze University Press, Firenze, 2016, Vol. VIII, 9-10.

³⁶⁴ Viene definita “cittadinanza amministrativa” quella «capacità di diritto pubblico», intesa come lo status del soggetto legittimato ad essere titolare di diritti ed obblighi di carattere amministrativo, cfr. R. Cavallo Perin, “La configurazione della cittadinanza amministrativa”, in *Dir. amm.*, 2004, 202 ss.

³⁶⁵ A. Bartolini, A. Pioggia, “Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa”, cit., 10; sulla poderosa attività di aggettivazione relativa alla cittadinanza, si manda al lavoro di Alessandra Valastro, del quale si richiama qui in particolare la distinzione tra “cittadinanza partecipata” e “cittadinanza praticata”: la prima, politica, tradizionale, come appartenenza; la seconda, relativa al soggetto utente, amministrato, cfr. A. Valastro, “Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eteronegesi dei fini”, in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze University Press, Firenze, 2016, Vol. VIII. Sulla cittadinanza come appartenenza in particolare G. Azzariti, “Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali”, in *costituzionalismo.it*, 2010, 3; G. Azzariti, “La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone”, in *Dir. pubbl.*, 2, 2011, 425 ss.; sulla “cittadinanza praticata” cfr. F. Giglioni, “Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà”, in *Dir. soc.*, 2, 2016, 305 ss.

³⁶⁶ A. Bartolini, A. Pioggia, “Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa”, cit., 13.

tali tipi di patrimoni hanno, ripuliti da connotati di *city branding*³⁶⁷ e a forte rischio di essere *urbanicidi*.³⁶⁸

Può un bene tutelato dall'Unesco essere alienato a privati, sottraendolo alla sua naturale funzione di bene pubblico destinato ad una fruizione collettiva, in violazione dell'art. 9 Cost., “*che ha fatto assurgere il paesaggio a valore primario della Repubblica, assoluto, non disponibile e non esposto alla mutevolezza degli indirizzi politici.*” (Corte Cost. n. 22/2016)?

Una certa dose di problematicità sussiste nel debole raccordo legislativo tra il Codice Urbani.³⁶⁹

La richiamata sentenza Corte Cost. 22/2016 rileva che i beni Unesco non sono oggetto di una tutela specifica, autonoma, dalle disposizioni dettate dal Codice: pur nella sua efficacia normativa, il Codice annovera i siti Unesco tra le categorie di beni di rilevanza primaria, ma rinviando ai contenuti del Piano Paesaggistico Regionale (PPR, artt. 134 e 135 del Codice): in particolare, l'art. 135, comma 4, reca le seguenti disposizioni:

“4. Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: (...)

d) con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.”

Per i beni paesaggistici, in particolare, il sistema vigente, che si prefigge dichiaratamente l'osservanza dei trattati internazionali in materia (art. 132, comma 1), prevede una tutela di fonte provvedimentale, laddove essi rientrano nelle categorie individuate dall'art. 136, comma 1, del codice, tra cui vi sono, appunto, i centri e i nuclei storici (lettera c), quale si configura il complesso della Cavallerizza.

“Questi beni possono poi essere oggetto di apposizione di vincolo in sede di pianificazione paesaggistica (art. 134, comma 1, lettera c, del codice), come si evince anche dall'art. 135, comma 4, ove è previsto che «Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate», tra l'altro, «alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO» (...)

³⁶⁷ Cfr. O. Nel-lo, *La città in movimento*, cit., 46 ss.

³⁶⁸ Infatti, tali riconoscimenti, *label*, spesso divenuti brand, non sono condizione sufficiente a garantire una tutela del bene che ne è oggetto, ma anzi decreto di morte. Vi è un'ampia rassegna di casi in cui l'etichetta di “Patrimonio dell'umanità” (World Heritage) diviene infatti un verdetto. “Il tocco dell'UNESCO è letale: dove appone il suo label, letteralmente la città muore. È sottoposta a tassidermia” in D'Eramo, M., “Elzeviro: Urbanicidio a fin di bene”, in *Domus*, n. 982, luglio–agosto 2014.

³⁶⁹ Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*.

Gli artt. 1 e 2 della Convenzione³⁷⁰ forniscono la definizione dei due grandi pilastri concettuali su cui essa poggia: rispettivamente, «il patrimonio culturale», che ricomprende monumenti, agglomerati e siti (...). Queste diverse tipologie di beni (“siti” in senso lato) sono accomunate dalla circostanza di presentare un valore (storico, artistico, estetico, estetico-naturale, scientifico, conservativo, etnologico o antropologico) «universale eccezionale».

Nel nostro ordinamento i siti UNESCO non godono di una tutela a sé stante, ma, anche a causa della loro notevole diversità tipologica, beneficiano delle forme di protezione differenziate apprestate ai beni culturali e paesaggistici, secondo le loro specifiche caratteristiche.

I siti UNESCO, infine, sono assoggettati alla tutela di fonte legale di cui all’art. 142, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, se e nella misura in cui siano riconducibili alle relative categorie tipologiche. In presenza di un così articolato sistema di tutela è riservata al legislatore la valutazione dell’opportunità di una più cogente e specifica protezione dei siti in questione e delle sue modalità di articolazione.” (Corte Cost. n. 22/2016).

Ne consegue che solo il PPR può prevedere un articolato sistema di tutele e prescrizioni: nel caso di Cavallerizza, il PPR della Regione Piemonte (approvato il 3 ottobre 2017) nulla dispone in ordine alla tutela e salvaguardia del sito Unesco CR, legato da una forma inscindibile di dichiarazione di bene universale con tutte le altre “Residenze Sabaude”.

La rigida disciplina Unesco dispone che qualora anche per una parte di una delle cd. “Residenze sabaude” venisse meno il vincolo di tutela, l’intero sito “seriale” sarebbe travolto ed escluso dal patrimonio Unesco.

Le forme di minaccia cui è stata sottoposta Cavallerizza dal 2005 è tale per cui, anche se non dichiarata *de facto*, la tutela Unesco sul complesso è già venuta meno in modo tangibile: il decreto di autorizzazione all’alienazione di CR disposto dalla Direzione Regionale MIBAC del Piemonte (1° agosto 2005) è l’unico provvedimento che consente la vendita a soggetti terzi di un bene Unesco, in violazione dell’art. 9 Cost. Non solo per la rilevanza delle convenzioni internazionali sul paesaggio, ivi compresa quella UNESCO, si fonderebbe anche sull’art. 117 Cost. e sull’art. 132 del Codice, che impone la conformazione della Repubblica agli obblighi di conservazione e valorizzazione fissati dalla Convenzione UNESCO.

“Nel sistema della Convenzione sul patrimonio mondiale, gli Stati – e le amministrazioni locali in prima battuta – decidono di sottoporsi a regole dettate da un organismo internazionale, finalizzate alla tutela e alla valorizzazione dei siti considerati patrimonio mondiale dell’umanità. Quando un sito è iscritto nella lista

³⁷⁰ Recepita in Italia con legge 6 aprile 1977, n. 184 “Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972

UNESCO, l'integrità del suo valore eccezionale e universale non deve essere messa in pericolo e l'amministrazione che ne è responsabile non può non tener conto, nella gestione del sito, della posizione dell'UNESCO e delle sue regole.³⁷¹

I governi e gli enti locali nei quali questi beni si trovano devono spesso misurarsi con l'UNESCO per evitare di far inserire un sito nella lista di quelli "in pericolo":³⁷² il caso di Cavallerizza è emblematico. Dato che proprio questa regole così vincolanti sono state la leva che come Assemblea 14:45 sono state utilizzate per evitare le operazioni speculative sul bene.

Ognuno dei 167 Paesi in cui si trovano i 1073 siti del patrimonio mondiale infatti ha dovuto, deve o dovrà negoziare con l'UNESCO le scelte di tipo urbanistico o paesaggistico su quelle aree o su quei monumenti. In questo modo, un interesse pubblico globale – quello della protezione del patrimonio dell'umanità – entra a pieno titolo nel processo decisionale nazionale e quasi sempre risulta prevalente.

Qui si riscontra un super-interesse perché non solo, come spesso accade, ha ad oggetto esigenze, come la tutela del patrimonio culturale, che già possono essere dotate di strumenti rafforzati, ma il portatore di tale interesse è una organizzazione internazionale³⁷³ questo tratto è accentuato dal carattere settoriale che domina i regimi regolatori internazionali.³⁷⁴

Gli istituti partecipativi della legge n. 241 del 1990 consentono l'intervento nel procedimento, ma non risultano adeguati a sufficienza per consentire all'amministrazione di governare processi decisionali così articolati³⁷⁵

³⁷¹ L. Casini, "Lo spazio giuridico globale", in *Convegno AIPDA*, Bergamo, 2017. Cfr: G. Garzia, "Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco", in *Aedon*, 2014, n. 2; A. Cassatella, "Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: I casi di Vicenza e Verona", in *Aedon*, 2011, n. 1; S. Marchetti, B. Orrei, "La gestione dei siti Unesco di Villa Adriana e Villa D'Este a Tivoli", in *Aedon*, 2011, n. 1; S. Battini, "The World Heritage Convention and the Procedural Side of Legal Globalization", in *9 International Journal of Constitutional Law*, 2011, 340; D. Zacharias, *Cologne Cathedral versus Skyscrapers – World Cultural Heritage Protection as Archetype of a Multivel System*, 10 Max Planck Y.B. U.N. L., 2006.

³⁷² Come per il caso del transito delle grandi navi da crociera nella laguna di Venezia o i restauri delle domus di Pompei, per cui è stato disegnato un nuovo modello di governance. Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, nella riorganizzazione del 2014, ha istituito un apposito servizio dirigenziale presso il Segretariato generale, denominato appunto Ufficio UNESCO, che è infatti quello a cui ci si è rivolti a nome dell'Assemblea 14:45 di Cavallerizza.

³⁷³ Ricadute sulle valutazioni compiute dall'amministrazione decidente e sulla sua attività discrezionale. Come osserva F.G. Scoca, "La discrezionalità nel pensiero di Giannini", in *Vita ed opere di Massimo Severo Giannini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1045 ss., "[s]e ad agire non è un organo solitario (che deve darsi carico anche di interessi pubblici in cura ad altri organi) ma l'insieme degli organi interessati, è difficile conservare la distinzione tra interesse primario e interessi secondari: essi sono tutti primari, la loro valutazione è contestuale e globale, e la comparazione tende a determinare l'interesse pubblico che in concreto l'azione (coordinata) dell'amministrazione deve curare secondo il criterio della massimizzazione legittima, ossia con il minor sacrificio possibile degli interessi privati", 1053.

³⁷⁴ S. Cassese, "La globalizzazione amministrativa", in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi* 2017 (in corso di pubblicazione).

³⁷⁵ G. Napolitano, "La legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo è ancora attuale?", in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 145 ss.

Le istituzioni ultrastatali sono create in larga misura come organismi di regolazione e il tipo di decisione prevalente in queste organizzazioni è quella di tipo normativo: *guidelines, policies, standards, recommendations, regulations*.³⁷⁶

Le istituzioni internazionali tendono ad assumere decisioni che dettano indirizzi, fissano standard comuni, stabiliscono regole cui poi gli Stati e le rispettive amministrazioni devono attenersi.

La giuridicità di questi atti non è in discussione, mentre resta aperta la questione circa la loro natura privatistica o pubblicistica: esistono argomenti a favore di entrambe le posizioni, il che conferma, che lo spazio giuridico globale impone di superare o comunque riconsiderare le dicotomie proprie degli ordinamenti nazionali. Si tratta di interrogativi o dubbi, con importanti implicazioni pratiche, in termini di cogenza, effettività, giustiziabilità.³⁷⁷

La delibera comunale di adozione di una variante di piano urbanistico che modifichi sensibilmente l'assetto di un sito iscritto sulla lista del patrimonio mondiale senza dar conto di eventuali obiezioni sollevate dall'UNESCO, o senza riportare le conseguenti valutazioni compiute dall'amministrazione circa i rischi per possibili sanzioni – quali la cancellazione del sito – potrebbe risultare viziata per eccesso di potere, ad esempio per carenza di istruttoria o di motivazione. Lo spazio giuridico globale, dunque, arricchisce la gamma degli interessi rilevanti per le amministrazioni che debbono decidere, con evidenti implicazioni sui loro procedimenti e provvedimenti.³⁷⁸

Quanto al procedimento e ai procedimenti che si articolano nello spazio giuridico globale, da un lato, trova conferma la valenza del procedimento quale tecnica di organizzazione del processo decisionale, indipendentemente dal contesto privatistico o pubblicistico in cui si colloca³⁷⁹ il che confermerebbe la tendenza

³⁷⁶ L. Casini, "Lo spazio giuridico globale", cit.

³⁷⁷ *Ibidem*.

³⁷⁸ L. Casini, cit., 19. Tuttavia "non è ragionevole imporre all'amministrazione di consultare l'UNESCO per qualsiasi tipo di scelta, anche organizzativa, per gestire un'area iscritta nella lista del patrimonio mondiale". L'A. si riferisce a quanto ha precisato il Consiglio di Stato in Cons. St., VI, 24 luglio 2017, n. 3666 recentemente, rigettando la tesi sostenuta da un'organizzazione sindacale e dal Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (il Codacons), per cui il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo non avrebbe potuto istituire il Parco archeologico del Colosseo in quanto ciò avrebbe compromesso la tutela unitaria del centro storico di Roma, sito UNESCO. Si tratta infatti di "aspetti che rientrano nella discrezionalità organizzativa del Ministero e non si ravvisano violazioni del principio di ragionevolezza tecnica."

³⁷⁹ C. Lavagna, "Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici", in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 392 ss., sottolineava l'elevato numero di "norme procedurali inserite nei codici civili e dirette a regolare varie forme di esercizio dell'autonomia privata in ambito collettivo" (421). E. Betti, *Teoria generale del negozio giuridico* (1943; 1950), Ristampa corretta della II edizione, Napoli, 2002, 300, osservava che "le forme più complesse di procedimento s'incontrano nel campo del diritto pubblico, nelle figure del procedimento giurisdizionale e amministrativo; ma non mancano esempi nel campo del diritto privato"; S(alv). Romano, *Introduzione allo studio del procedimento giuridico nel diritto privato*, Milano, 1961.

verso un “proceduralismo avalutativo” o addirittura un “nichilismo giuridico.”³⁸⁰. Dall’altro, però, esso può assolvere una funzione supplente di altre forme di legittimazione delle decisioni³⁸¹, ad esempio mediante l’uso di strumenti partecipatori. Tra gli effetti della formazione di uno spazio giuridico globale, dunque, vi è anche la possibilità che siano individuati nuovi tipi di procedimento, quali ad esempio quelli cd. di “policy-making”.

Ma, allo stesso tempo, è evidente che il procedimento, oltre lo Stato, assolve anche la funzione fondamentale di coordinare i diversi regimi, attori e interessi, analogamente a quanto si realizza nei procedimenti amministrativi interni: sotto questo profilo, i procedimenti ultrastatali, prevalentemente volti alla adozione di direttive e atti a carattere generale, sono strumento essenziale per garantire il funzionamento di un determinato regime o sistema. Le regole globali divengono così “premesse decisionali” necessarie e indispensabili per l’esistenza stessa del regime e della sua organizzazione, condizionando, come visto, le diverse fasi e sotto-fasi dei procedimenti composti delle amministrazioni nazionali e ultrastatali.³⁸²

È inevitabile che lo spazio giuridico globale permetta di sviluppare, soprattutto per gli Stati, nuove strategie e tecniche decisorie, anche in termini conflittuali.³⁸³

³⁸⁰ N. Irti, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, 2004, 85, che “la concezione procedurale, comune a mercati e a regimi democratici, riposa sull’indifferenza contenutistica: i meccanismi della borsa e dei parlamenti tutto possono accogliere, tutto sottoporre a scelta, di tutto determinare il ‘valore’”.

³⁸¹ La teoria della legittimazione tramite procedimenti è stata esaminata da il già citato, cfr. *supra* in Parte I, Capitolo II, N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main, 1969, trad. it. *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, 1995, dove è ricostruito il concetto di procedimento come sistema sociale e quale strumento di legittimazione per le funzioni di tipo giudiziario, legislativo e amministrativo. Questa ipotesi è stata criticata da J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt im Main, 1973, scritto in risposta alla teoria sistemica di Luhmann. Successivamente, J. Habermas, *La politica deliberativa come concetto procedurale di democrazia*, trad. it., in ID., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Napoli, 1996, p. 341 ss., e in ID., *L’inclusione dell’altro. Studi di teoria politica*, Milano, 1998.

³⁸² L. Casini, cit.

³⁸³ G. Napolitano, “Conflicts and strategies in administrative law”, in *12 International Journal of Constitutional Law*, 2014, 357.

PARTE IV

ALCUNI STRUMENTI

In questo capitolo si vedranno quali sono alcuni degli strumenti elaborati a seguito di processi che chiameremo “normogenetici”.

Sarà fatta un’analisi dell’oggetto e della natura dello strumento, del processo che ha portato ad elaborarlo e dello specifico possibile contributo innovativo al diritto.

Ad ogni modo, questo capitolo consentirà di fare un passo oltre e guiderà nella comprensione e nella ricostruzione dei meccanismi che consentono di riferirsi a quello che in questa tesi si introduce, ovvero alla “capacità normogenetica” di tali processi, di cui verranno tracciati ulteriori aspetti amministrativi l’oggetto del capitolo successivo.

Capitolo I

Gli usi civici e collettivi urbani

1. Cosa sono gli *usi civici e collettivi urbani*
2. Il processo di creazione
 - 2.1 Il ruolo della Comunità de *l'Asilo*
 - 2.2 Il ruolo del Comune di Napoli
 - 2.3 Le Delibere del Comune di Napoli
 - 2.3.1 La gestione nelle more. La Delibera n. 400 del 25 maggio 2012
 - 2.3.2 Un primo riconoscimento. La Delibera n. 17 del 18 gennaio 2013
 - 2.3.3 Dall'affidamento all'*autorganizzazione civica*. La Delibera n. 258 del 24 aprile 2014
 - 2.3.4 Il metodo autonomico. La Delibera n. 893 del 29 dicembre 2015.

1. Cosa sono gli *usi civici e collettivi urbani*

Gli *usi civici e collettivi urbani* rappresentano l'istituto elaborato a seguito di un percorso di studio e lavoro originale svoltosi a Napoli nell'ex Asilo Filangieri.

Prima di studiare il processo che ha portato alla sua definizione, come anticipato, si intende dare una prima idea di cosa lo strumento sia.

La denominazione scelta per lo strumento evidentemente rimanda infatti ad un istituto antico e non nuovo.³⁸⁴

³⁸⁴ È immediato il collegamento con l'istituto degli usi civici, relativamente ai quali si ricorda solamente che sono la tipologia più conosciuta di diritti collettivi e si riferisce alle situazioni giuridiche soggettive, di

La *Dichiarazione di uso civico e collettivo urbano* rappresenta lo statuto di tali usi e disciplina ruoli, diritti e doveri dei soggetti coinvolti e le regole dello spazio. Si tratta di un elaborato composto di 23 articoli ed un Preambolo che ne costituisce parte integrante.³⁸⁵

L'articolo 2 della *Dichiarazione* precisa che si ricorre a una interpretazione estensiva degli usi civici e che è regolato l'utilizzo degli spazi e degli strumenti di produzione ivi presenti, garantendo al contempo: la fruibilità, l'inclusività, l'imparzialità, l'accessibilità e l'autogoverno.³⁸⁶

Tali obiettivi si considera che siano resi effettivi dal fatto che i diritti connessi di uso del bene non consistono nel mero accesso, ma nella *piena disponibilità da parte della comunità di riferimento*.³⁸⁷ La disponibilità piena è definita nella *Dichiarazione* come quella che include *diritti di amministrazione diretta* del bene stesso.

Un uso così costruito è considerato in grado di assicurare la conservazione del bene per le future generazioni e il diritto d'uso collettivo da parte della comunità di riferimento.

L'aspetto della disponibilità *piena* è significativo data l'introduzione di diritti di amministrazione diretta, che configurano "una gestione sperimentale del bene ispirata ai modelli più avanzati della democrazia partecipativa e aperta alla dinamica creativa del processo di autogoverno."³⁸⁸

La sperimentazione non impedisce, e forse piuttosto richiede, un certo dettaglio nella regolamentazione della gestione e delle decisioni, per favorire "pratiche

natura patrimoniale e non patrimoniale, imputate a una collettività territoriale. Gli usi civici vengono costruiti attraverso due grandi categorie:

- _ da un lato quella degli usi civici propriamente detti ovvero delle servitù collettive su beni privati;
- _ dall'altra quella degli assetti fondiari collettivi ovvero delle vere e proprie proprietà collettive facenti riferimento alla comunità degli abitanti di un determinato comune o di una determinata frazione. Sono regolamentati in Italia dalla Legge 16 giugno 1927, n. 1766; la bibliografia è sterminata e si citano tra le altre le opere di Paolo Grossi, tra cui, ID. *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*. Milano, 1977; ID., voce *Proprietà* (diritto intermedio), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, Milano 1988; di Fabrizio Marinelli, tra le quali, ID. *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pacini Giuridica, 2015; Walter Giulietti, tra cui ID., *Poteri dispositivi sui beni civici e principi di pubblicità*, in www.giustamm.it, n. 4/2015; Vincenzo Cerulli Irelli e Luca De Lucia, in ID. "Beni comuni e diritti collettivi, Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso", in *Politica del diritto*, volume 1/2014, p. 3-36; V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, CEDAM, Padova 1983. È lecito considerarli, come una «espressione di comodo» con la quale poter indicare istituti e discipline varie presenti sull'intero territorio nazionale e non solo in area agricola (sent. Cort. Cost. n. 142/1972); ancora la Corte Costituzionale italiana si esprime indicando che «vi è una stretta connessione fra l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale» (sent. Cort. Cost. n. 345/1997).

³⁸⁵ Il testo della Dichiarazione è presente in Appendice.

³⁸⁶ Articolo 2 *Usi civici e collettivi urbani*.

³⁸⁷ Sui dubbi in merito alla definizione di quale sia e come si determini la comunità di riferimento, che è una delle principali eccezioni che si fanno alla concettualizzazione dei beni comuni, si veda O. Nel-lo, *La città in movimento. Crisi sociale e risposta dei cittadini*, cit., 80 ss, in particolare in riferimento alle teorie riconducibili a Mattei, su cui *infra*.

³⁸⁸ *Ibidem*.

decisionali condivise che assicurino l'obiettivo di una partecipazione effettiva e democratica alle scelte riguardanti l'utilizzo degli spazi de *l'Asilo*.”³⁸⁹. Sono disciplinate infatti precisamente le modalità di decisione, la struttura organizzativa e le funzioni dei diversi organi di autogoverno.

La gestione è infatti riservata agli organi di autogoverno descritti nella dichiarazione che costituiscono l'“ente gestore del bene”.³⁹⁰ Questi sono individuati nell'Assemblea (di indirizzo e di gestione), nei Tavoli Tematici di Programmazione e nel Comitato dei Garanti.³⁹¹

Per attiene al primo organo, “la forma assembleare è adottata per deliberare, discutere ed elaborare il calendario delle attività”³⁹². Mentre quella di gestione si occupa di discutere delle attività, della loro programmazione e del calendario; l'Assemblea di indirizzo ha un ruolo di più ampio respiro, definendo gli ambiti culturali e artistici di riferimento ed entrando nel merito dei contenuti e negli strumenti di interazione e comunicazione. Ha inoltre il compito di creare i Tavoli Tematici di Programmazione e di nominare i componenti del Comitato dei Garanti.³⁹³

I Tavoli Tematici di Programmazione discutono sulle iniziative culturali presentate e provvedono ad accompagnare le proposte per renderle progetti realizzabili. Quindi sostengono i proponenti nella formulazione e interagiscono con l'Assemblea di Gestione per la programmazione.³⁹⁴

Il Comitato dei Garanti agisce “in ultima istanza” nei casi di controversie eventualmente verificatesi, come facilitatore e nei casi di stallo. Svolge una funzione generale di garanzia in particolare qualora si sia verificato “un uso strumentale o volontariamente scorretto dei diritti di partecipazione” o atti che abbiano “leso la fiducia, lo spirito di collaborazione, ibridazione e autodeterminazione reciproca de *l'Asilo*.”³⁹⁵

Quanto al metodo decisionale, ciascun atto degli organi è adottato sulla base del consenso³⁹⁶ ed è assistito dal criterio cardine della corresponsabilità. In particolare, tutti coloro che concorrono alle decisioni e svolgono attività si impegnano a sottoscrivere un documento di corresponsabilità in cui si impegnano al rispetto della dichiarazione;³⁹⁷ essi sono anche iscritti nel “Quaderno de *l'Asilo*”.³⁹⁸

³⁸⁹ Articolo 7 *Organi di Autogoverno*.

³⁹⁰ Articolo 2, ultimo alinea.

³⁹¹ Articolo 7

³⁹² Articolo 8 *L'Assemblea*.

³⁹³ *Ibidem*, dove sono stilati precisamente i singoli compiti di ciascuna e come operano. Sono anche regolamentate precisamente le modalità di convocazione (Articolo 9) e come avviene la fissazione dell'Ordine del giorno (Articolo 10).

³⁹⁴ Articolo 11 *Tavoli tematici di programmazione*.

³⁹⁵ Articolo 12 *Comitato dei Garanti*.

³⁹⁶ Articolo 17 *Formazione del consenso e decisione*.

³⁹⁷ Articolo 4 *Abitanti, ospiti, fruitori*

³⁹⁸ Articolo 5 *Quaderno de l'Asilo*

Per attuare le garanzie di utilizzo, accesso e fruizione collettiva, ogni parte dell'immobile è sottoposta ad un regime di uso non esclusivo. Quindi in nessun caso può essere assegnata una porzione dell'immobile come sede operativa ad un soggetto, neppure temporaneamente, salvo il caso in cui svolga delle funzioni operative per l'uso civico urbano.³⁹⁹

Inoltre, le attività di cura, gestione e di performance che si svolgono negli spazi dell'Asilo devono essere informate ai principi di cooperazione, mutualismo e autogestione,⁴⁰⁰ oltre a quelli enunciati nel *Preambolo* della Dichiarazione.

Tali principi si traducono operativamente anche nella dotazione e messa in comune dei mezzi di produzione artistici, culturali e dello spettacolo; nonché nella promozione e nel sostegno alle iniziative laboratoriali e seminariali, alle attività d'incontri e di produzione artistica che incentivino la crescita e la valorizzazione dei bisogni della collettività, e degli individui che la compongono.⁴⁰¹ Questo premette a *l'Asilo* di definirsi sede di un *centro di produzione interdipendente*.⁴⁰²

2. Il processo di creazione

2.1 Il ruolo della Comunità in autogoverno

È stato fin qui delineato un quadro sintetico sulla disciplina degli *usi civici e collettivi urbani* e sono stati richiamati i principali riferimenti per introdurre il funzionamento ed i soggetti operanti.

Devono essere però introdotti due elementi di indagine essenziali per capirne la natura giuridica.

Il primo aspetto da svelare è che gli *usi* derivano da un *processo di autonormazione civica*,⁴⁰³ in cui sono gli stessi soggetti titolari del diritto di uso civico urbano e collettivo ad aver scritto le norme che costituiscono la disciplina degli *usi civici e collettivi urbani*.

La fase di scrittura non è tuttavia un processo finito, dato che è la forma d'uso adottata è dichiarata come forma di gestione *sperimentale*⁴⁰⁴ aperta al cambiamento.⁴⁰⁵

³⁹⁹ Articolo 14 *Garanzie di accesso e fruizione collettiva*

⁴⁰⁰ Articolo 15 *Principi di cooperazione e cogestione*

⁴⁰¹ Articolo 19 *Finalità delle azioni realizzate*

⁴⁰² *Ibidem*.

⁴⁰³ Articolo 18 *Procedimento di modifica della Convenzione*

⁴⁰⁴ Articolo 2 *Usi civici e collettivi urbani*

⁴⁰⁵ Ad un cambiamento che, però, come si sottolineerà, è sottoposto ad un procedimento di modifica rafforzato, che prevede l'approvazione dall'assemblea di indirizzo con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di due mesi e parere favorevole del Comitato dei Garanti – Articolo 18

Non è nemmeno un percorso rapido.

È un processo lungo e che è avviato a partire dal 2012 quando l'Asilo viene occupato. Come già anticipato, the *Asilo Filangieri* è un ex convento del XVI secolo, distribuito su tre piani e circa 5000 mq². Si trova nel quartiere San Lorenzo, nel centro storico di Napoli, è di proprietà del Comune di Napoli ed è patrimonio dell'UNESCO. L'immobile ha conosciuto una fase di abbandono di oltre venticinque anni⁴⁰⁶ ed è stato restaurato con fondi pubblici nel 2008.

L'edificio dell'*Asilo Filangieri* avrebbe dovuto ospitare la *Fondazione Forum Universale delle Culture* 2013, ma in una situazione di stallo, dato il mancato perfezionamento degli atti gestionali relativi all'affidamento dell'immobile.⁴⁰⁷ Dato il restauro e la sua destinazione, si trattava di un edificio non in abbandono, ma sottoutilizzato e al centro di aspre polemiche per una destinazione ed una gestione considerata distante dalle reali esigenze e non trasparente.

In questo contesto, il 12 maggio del 2012,⁴⁰⁸ un gruppo eterogeneo di cittadini, artisti, studenti, ricercatori e operatori del settore culturale ha deciso di occupare l'Asili come segno di protesta contro la situazione in essere e l'opzione scelta.

L'azione era tesa a creare un centro di produzione culturale che non fosse soggetto ai modelli classici di affidamento. Si intendeva instaurare un modello diverso che non prevedesse destinazioni ad un'associazione, ad una fondazione a partecipazione pubblica/privata. L'obiettivo era invece quello di creare un *centro di produzione culturale interdipendente*.⁴⁰⁹

Dopo questa prima fase di occupazione, il gruppo ha consolidato questa pratica di gestione condivisa e partecipata di uno spazio pubblico dedicato alla cultura, sperimentando un diverso uso di un bene pubblico, non più basato sull'assegnazione a un'unica entità, ma aperta a tutte quelle persone che lavorano nel campo dell'arte e della cultura che, in modo partecipativo e trasparente, attraverso l'assemblea pubblica, condividono progetti e convivono lo spazio.

Procedimento di modifica della Convenzione. Un sistema di revisione che richiama in qualche modo il meccanismo di revisione costituzionale previsto dall'art. 138. Cost.

⁴⁰⁶ È stato dichiarato "Patrimonio dell'Umanità" nel 1995. Tale dichiarazione rimanda immediatamente allo simile riconoscimento attribuito al compendio della Cavallerizza Reale di cui si è trattato nel capitolo precedente.

⁴⁰⁷ Deliberazione della Giunta Comunale n. 400 del 25/5/2012. Si tratta di una situazione nota e frequente per gli immobili pubblici soggetti ad affidamenti.

⁴⁰⁸ Si tratta di quel periodo intenso in cui diversi movimenti di lavoratori dell'arte, della cultura e dello spettacolo hanno cominciato ad occupare spazi culturali abbandonati a partire dal 2011. Come le già ricordate, Macao a Milano, Teatro Valle e cinema Palazzo a Roma, il Teatro Rossi Aperto a Pisa, le Sale Docks a Venezia, il teatro Pinelli a Messina, il Teatro Garibaldi e l'Assemblea Montevergini a Palermo.

⁴⁰⁹ Come detto, è il termine utilizzato nell'articolo 19 della *Dichiarazione* che fa riferimento, tra l'altro, alla dotazione e alla messa in comune dei mezzi di produzione. L'interdipendenza è quel rapporto che si crea tra i soggetti che abitano il centro e incentiva la crescita e la valorizzazione dei bisogni della collettività, e degli individui che la compongono. Cfr. F. Viola, *Beni comuni e bene comune*, in *Diritto e Società*, 3, 2016, 381-398.

L'uso degli spazi e la pianificazione degli eventi, infatti, si svolgono in modo partecipativo, attraverso un'organizzazione basata su incontri pubblici e gruppi di lavoro aperti a tutti. Inoltre, le persone coinvolte, "le lavoratrici e dei lavoratori dell'arte, della cultura e dello spettacolo in autogoverno" garantiscono l'apertura quotidiana degli spazi e della loro cura: in uno spazio prima vuoto e disabitato questa comunità informale forniva strumenti di produzione artistica, costruire un teatro, un negozio di articoli da regalo, un cinema e un videoregistratore, studiare le aule, un giardino urbano, uno spazio dedicato alla danza e alle arti dello spettacolo, una sala espositiva.⁴¹⁰

Ciò che ha permesso la transizione da un'occupazione spaziale semplice in una forma più attraente di utilizzo collettivo dello stesso spazio, era la stesura

Del proprio statuto d'uso. Questa attività è stata portata avanti dalle persone che frequentano lo spazio, lo conoscono, perché esso è diventato il luogo delle attività artistiche, culturali e, comunque, di incontro di una comunità.

Si è trattato dunque di un processo di scrittura collettiva che si è svolto in particolare in modo assiduo e costante. A ciò era infatti dedicato uno specifico tavolo di lavoro pubblico, che si è tenuto settimanalmente dal maggio del 2012 al dicembre del 2015, e che ha prodotto l'elaborato della *Dichiarazione di uso civico e collettivo urbano*.⁴¹¹

Il movimento ha inoltre ospitato nelle sue tappe principali i lavori di una seconda commissione, autoconvocata, presieduta da Stefano Rodotà e composta da autorevoli giuristi e filosofi col mandato di continuare a riflettere sul percorso di giuridificazione dei beni comuni.⁴¹²

2.2 Il ruolo del Comune di Napoli

Il secondo elemento di analisi da scoprire è l'Amministrazione comunale della città di Napoli, per tracciare quale ruolo ha giocato nel processo de *l'Asilo*.

⁴¹⁰ For these characteristics the case has also been chosen as one of representative of the Italian cases of *Tactical Urbanism*, V. Talu, P. Bazzu, *Tactical Urbanism Italy – 5*, 2017, The Street Plans Collaborative, TaMaLaCà – Tutta Mia La Città, 2017. Available at https://issuu.com/streetplanscollaborative/docs/tu_italy_eng; on the general approach of Tactical Urbanism, see also the first manual by A. Garcia, M. Lydon, *Tactical Urbanism. Short-term actions for long-term change*, Island Press, 2015.

⁴¹¹ La scrittura ha visto il contributo di molti saperi e si è arricchita della presenza degli artisti, musicisti che si è avvalorata della singolare contaminazione tra studiosi, artisti, scenografi. Con tavoli tecnici a cui hanno dato pareri e consigli autorevoli vari esponenti del mondo del diritto, tra: Gaetano Azzariti, Paolo Maddalena, Maria Rosaria Marella e Stefano Rodotà.

⁴¹² La sezione "diari di bordo" sul sito de *l'Asilo* consente la ricostruzione del processo <http://www.exasilofilangieri.it/categoria/diari-di-bordo/>.

Per comprendere la natura dello strumento è opportuno infatti considerare questi *usi* non solo nello spazio in cui sono stati elaborati; ma anche nella città in cui si sono scritti.

Il periodo in cui si avvia il processo di cui parliamo è una fase intensa per la politica cittadina e nazionale. Nella città si è insediata una nuova amministrazione guidata da Luigi De Magistris⁴¹³ sensibile al grande dibattito sui beni comuni tanto da averli messi al centro del proprio programma elettorale e del proprio discorso programmatico.⁴¹⁴ Con l'insediamento, è istituito un Assessorato ai Beni Comuni⁴¹⁵ e, già nel primo anno di insediamento, modificato lo Statuto Comunale, introducendo, tra le finalità della Città, la categoria del bene comune.⁴¹⁶

Si tratta inoltre del momento in Italia in cui, dopo la grande mobilitazione per la campagna referendaria per l'acqua pubblica, vince il sì al referendum abrogativo⁴¹⁷ in favore della pubblicità dell'acqua. La giunta De Magistris attua per prima in Italia il referendum, approvando una delibera che trasforma l'*Arin*, società di gestione delle risorse idriche, in *Abc*, "Acqua bene comune", che passa da società per azioni a ente di diritto pubblico (azienda speciale).⁴¹⁸

⁴¹³ De Magistris, ex magistrato, poi dedicatosi alla politica, eletto Parlamentare europeo nel 2009, diviene sindaco nel giugno del 2011 con una coalizione formata da Italia dei Valori, Federazione della Sinistra e Liste civiche, che è alternativa a quella del Partito Democratico. Nel 2016, si ripresenta alle elezioni con una coalizione che rafforza il ruolo delle liste civiche e dei movimenti di sinistra alternativi al Partito Democratico, con cui ha rifiutato fin dal 2011 l'apparentamento.

⁴¹⁴ Cfr. il discorso programmatico tenuto dinanzi al Consiglio Comunale di Napoli il 16 giugno 2011 e programmi elettorali, priorità programmatiche e report delle attività in <http://sindacopernapoli.it>

⁴¹⁵ Ora, significativamente, ha assunto il nome di Assessorato al diritto alla città, alle politiche urbane, al paesaggio e ai beni comuni.

⁴¹⁶ Articolo 3.2 – "Il Comune di Napoli, anche al fine di tutelare le generazioni future, riconosce i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto *ecologico* e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle competenze Comunali" available at <http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/321>

Si evidenzia il riferimento adottato al contesto *ecologico* che permette di rintracciare, tra gli altri, alcune posizioni sui beni comuni (su cui anche *infra* nota n. X su Commissione Rodotà); Mattei Capra, F., Mattei, U., *The Ecology of Law: Toward a Legal System in Tune with Nature and Community*, 2015, recentemente pubblicato in Italiano *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, 2017, U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, dà rilievo al valore, costitutivo di diritto, delle prassi e, in specie, delle prassi poste in essere da «comunità di lavoratori od utenti», di cui parla l'art. 43 della Costituzione.

⁴¹⁷ Il quesito del 12 e 13 giugno del 2011 concernente l'acqua prevede l'abrogazione della norma che consente di affidare la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica solo a soggetti privati scelti a seguito di gara ad evidenza pubblica o a società di diritto pubblico con partecipazione azionaria di privati, consentendo la gestione *in house* solo ove ricorrano situazioni del tutto eccezionali, che non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato.

⁴¹⁸ Sul punto alcuni contributi a cura dei protagonisti della vicenda (Alberto Lucarelli ricopriva la carica di Assessore ai Beni Comuni) cfr. Lucarelli A., Marotta S. (a cura di), *Governo dell'acqua e diritti fondamentali*, Napoli, 2006, www.napoliassise.it/acqua.htm; Marotta, S. "La depubblicizzazione dei servizi idrici. Dalla municipalizzazione all'obbligo di esternalizzazione", in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 1, 2011, pp. 177-198; Lucarelli, A., *Beni comuni dalla teoria all'azione politica*, Napoli, Dissensi, 2011; S. Marotta, *Beni comuni. Cronistoria di un'esperienza napoletana: Acqua Bene Comune*, in *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, a cura di G.M. Labriola, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 789-808.

Questo breve *excursus* è funzionale a mostrare il percorso svolto dall'Amministrazione nello stesso periodo del processo de *l'Asilo*, e il suo forte posizionamento sul tema dei beni comuni.⁴¹⁹

3. Le Delibere del Comune di Napoli

Il rapporto dell'Amministrazione con la Comunità innestatasi all'Ex Asilo Filangieri può essere letto efficacemente attraverso i provvedimenti adottati in relazione ad esso.

Va evidenziato che la realtà urbana napoletana si presentava – e si presenta – ricca di esperienze vivaci di liberazione di spazi liberi o sottoutilizzati⁴²⁰ mediante operazioni e interventi che si potrebbero definire *tattiche*.⁴²¹ L'Asilo agisce quindi in contesto urbano piuttosto fecondo.⁴²²

Già nell'aprile del 2012 il Consiglio Comunale deliberava infatti l'istituzione del *Laboratorio Napoli per una Costituente dei beni comuni*, come “luogo di sviluppo di processi elaborativi di base, proposte dal basso e forme di sintesi per la promozione, gestione e valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni direttamente connessi all'esplicazione dei diritti degli individui, in quanto tali e in quanto *cives*” e ciò per tutelare, attraverso la partecipazione dei cittadini, *i beni materiali e immateriali di appartenenza collettiva e sociale che sono garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini*.⁴²³

⁴¹⁹ Che ha avuto anche effetti controintuitivi. La visione molto *strutturata* dei soggetti coinvolti nel processo, quanto piuttosto *diversificata*, ha portato anche a momenti di scontro che è parso talvolta *irriducibile* come ricorda Micciarelli, G., “Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani”, in *Munus*, n. 1, 2017, 149.

⁴²⁰ Si ricorda, anche per ragioni di chiarezza, il caso in parte omonimo dell'Ex Carcere minorile Filangieri, ora *Scugnizzo Liberato*, anch'esso nel centro storico di Napoli, ma in un altro quartiere; collettivo che insieme ad alcuni abitanti del quartiere Montesanto, ha riaperto un edificio seicentesco che fu ancor prima il Convento delle Monache Cappuccinelle, per dedicarne una parte ad attività sociali, ha raccontato di aver riaperto gli spazi il 29 settembre 2016 e in ricordo delle Quattro Giornate di Napoli, invitato ad un incontro di approfondimento organizzato il 23 ottobre 2016 da *Pangea* a Porto Torres (Sardegna), ospitante anche il *ResPublica* di Alghero, due realtà sarde di liberazione di spazi che hanno avuto percorsi diversi (*Pangea* è stata sottoposta ad una ordinanza di sgombero da parte del Sindaco di Porto Torres, appartenente al Movimento 5Stelle; *ResPublica* ha aderito ad un modello più tradizionale di bando comunale diretto alle associazioni locali).

⁴²¹ Si tratta di numerose iniziative di costruzione o ricostruzione di spazi pubblici per i quartieri della città e la creazione di presidi per l'erogazione di servizi ad interesse generale spesso in auto/mutuo aiuto. Tali iniziative si possono iscrivere in quelle pratiche di *Tactical Urbanism* su cui Talu, V., Bazzu, P. (2017), cit. L'espressione come *Différent Tactics* – nella traduzione italiana sono “nuove tattiche d'intervento” – nei metodi dell'urbanistica risale a Jane Jacobs, che già in *The Death and the Life of Great American Cities*, cit., 320.

⁴²² Si segnalano in particolare: l'ex Carcere minorile Filangieri (ora *Scugnizzo Liberato*); l'ex Scuola Schipa; la Villa Medusa; l'ex Lido Pola a Bagnoli; l'ex Opg (ora ex Opg Je so' pazz); ex convento delle Teresiane (ora Giardino Liberato di Materdei); ex Conservatorio di Santa Maria della Fede (ora Santa Fede Liberata), che stanno seguendo un percorso sul solco di quello tracciato dall'Ex Asilo, e su cui più diffusamente *infra* paragrafo 3.4.

⁴²³ Deliberazione del Consiglio comunale n. 8 del 18/04/2012

I processi elaborativi di base e le proposte è previsto giungano da un progetto partecipativo articolato secondo un'Assemblea e sei Comitati tematici referenti. Tale Laboratorio opera secondo le procedure stabilite da un regolamento⁴²⁴ seguendo un modello deliberativo classico.

È previsto infatti per l'Assemblea, il diritto di convocazione da parte del primo cittadino (o dell'assessore competente o di altri organi politici con maggioranze qualificate); incontri con frequenze predefinite (180 giorni) e il diritto di partecipazione di “tutti i residenti, ivi compresi gli immigrati, i gruppi, le associazioni, i comitati, i centri sociali operanti sul territorio di Napoli”.

3.1 La gestione nelle more. La Delibera n. 400 del 25 maggio 2012

Il 25 maggio 2012, a pochi giorni dal gesto di occupazione, la Giunta comunale approva una deliberazione che comincia a porsi dinanzi al processo. “Nelle more della definizione partecipata della sua destinazione come complesso monumentale di ambito culturale ed anzi proprio verso l'elaborazione di tale progetto [anche in relazione alle risorse disponibili]” si ritiene infatti “opportuno individuare [...] *condizioni e modalità di utilizzazione, regole condivise, a tutela della migliore accessibilità e fruibilità della struttura stessa.*”⁴²⁵

La Giunta comunale comincia ad affiancare al progetto partecipativo da proporsi per l'individuazione della sorte del bene la necessità di dotare il progetto di un sistema di gestione e d'uso che seguisse criteri definiti.

“In coerenza con la volontà [...] di riconoscere la cultura come bene comune” intende promuovere la creazione di nuove idee e proposte e “dare opportunità ai giovani talenti, a coloro che non sono già inseriti nei circuiti esistenti secondo una logica che non riconosca una volta e per sempre uno spazio ad un gruppo o ad un'associazione escludendo tante altre significative realtà a causa del numero limitato di spazi pubblici disponibili.”⁴²⁶

Il governo della città compie un altro importante passo: riconosce di avere alcune funzioni fondamentali in questo processo, come quelle di:

- “riconoscere e garantire i percorsi partecipativi, in quanto tale funzione è strettamente connessa alle destinazioni di uso del suddetto immobile ovvero di garantire l'accessibilità la fruizione diretta del bene da parte della comunità di riferimento (lavoratori dell'immateriale)”

⁴²⁴ Allegato alla Delibera n. 8/2012

⁴²⁵ Deliberazione della Giunta comunale n. 400 del 25/05/2012. Il corsivo è dell'autrice.

⁴²⁶ Delibera n. 400/2012 cit.

- “assicurare che la gestione e la programmazione delle attività si svolga in forme e modalità condivise e partecipate, nel rispetto della funzione strettamente connessa alle destinazioni di uso del suddetto immobile, ovvero di garantire la fruizione diretta del bene da parte della comunità di riferimento (lavoratori dell'immateriale)”;
- “curare la gestione dello spazio all'interno dell'immobile, assicurarne la fruibilità - garantendo l'effettivo accesso alla comunità di riferimento - e il decoro, nel rispetto del contesto sociale e urbano in cui è inserita la struttura, tenendo conto della sostenibilità dei costi di gestione”;
- “prevedere l'utilizzo del complesso per attività e progetti, direttamente proposti e fruibili dai cittadini, artisti, artigiani e dai lavoratori dell'immateriale mediante le procedure delle consultazioni del Laboratorio Napoli, che siano in linea con la natura specifica del bene monumentale in oggetto.”

Vi è però in particolare una funzione che motiva il provvedimento e che è degna di particolare nota per l'analisi. L'ente locale di governo riconosce di dover:

- “garantire una forma democratica di gestione del bene comune monumentale denominato ex asilo Filangieri, in coerenza con una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 43 Cost.,⁴²⁷ *al fine di agevolare la formazione di una prassi costitutiva di “uso civico” del bene comune, da parte della comunità di lavoratori dell'immateriale.*”

Il governo municipale quindi prima di tutto vede la pratica in atto di ideazione, elaborazione e sperimentazione, “costitutiva”, di uso civico. È in grado di guardarla e la lascia svolgersi, attuare e testare. Quindi, non chiude gli occhi, ma *capisce quale è la sua funzione in questo processo*. Non attua meccanismi di delega,

⁴²⁷ L'Articolo 43 della Costituzione Italiana recita:

“A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.”

Il riferimento alla lettura costituzionalmente orientata dell'art. 43 trova riscontro nell'articolo 1 della Dichiarazione – *Bene comune, dichiarazione, comunità*. Tale citazione ha trovato il plauso di Stefano Rodotà, come detto, ispiratore di alcune posizioni della Giunta cfr. nota n.X, partecipe di molte fasi e atti de *l'Asilo* e che già nel 2012 avvertiva che la Costituzione italiana “all' articolo 43, prevede la possibilità di affidare, oltre che ad enti pubblici, a "comunità di lavoratori o di utenti" la gestione di servizi essenziali, fonti di energia, situazioni di monopolio. Il punto chiave, di conseguenza, non è più quello dell'"appartenenza" del bene, ma quello della sua gestione, che deve garantire l'accesso al bene e vedere la partecipazione di soggetti interessati. I beni comuni sono "a titolarità diffusa", appartengono a tutti e a nessuno, nel senso che tutti devono poter accedere ad essi e nessuno può vantare pretese esclusive. Devono essere amministrati muovendo dal principio di solidarietà.” RODOTÀ, S., *Il valore dei beni comuni*, articolo pubblicato su *La Repubblica* del 12 gennaio 2012; ID., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 107-108.

né si appropria dello strumento; quanto piuttosto, dopo averlo osservato - e continuando a fare ciò - decide di agevolarne la formazione.

Stabilisce quindi che l'immobile “venga destinato per volontà dell'amministrazione a luogo *con utilizzo complesso in ambito culturale*” in cui “*un disciplinare condiviso e partecipato, garantisca l'accessibilità e la fruizione del bene* a cittadini, associazioni, gruppi e fondazioni, nell'ambito della cultura, intesa come bene comune e come diritto fondamentale.”

In pratica, il Comune si avvale del processo in atto per gestire la fase transitoria, ma di fatto il processo in corso di svolgimento gestisce il presente e sperimenta le regole di gestione del futuro.

L'Amministrazione mantiene di pari passo comunque la previsione che l'utilizzo complessivo del bene monumentale sia stabilito attraverso l'elaborazione di un apposito progetto, sentita la Consulta tematica del Laboratorio Napoli - Costituente per i beni comuni.

3.2 Un primo riconoscimento. La Delibera n. 17 del 18 gennaio 2013

Nel 2013 approva una delibera⁴²⁸ avente ad oggetto non nello specifico l'ex Asilo Filangieri, ma quei beni nella disponibilità del Comune⁴²⁹ non utilizzati, sottoutilizzati, in stato di abbandono, deprezzamento e utilizzazione non idonea.

In tale provvedimento, il governo comunale detta i principi per il *Regolamento per il governo e la gestione dei beni comuni* e viene dato mandato per stilare una prima elencazione dei beni che possono essere individuati quali potenzialmente gestibili secondo tale regolamento.

I lavori fanno riferimento ai risultati della Commissione Rodotà⁴³⁰ e alla definizione di beni comuni come “cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona,”⁴³¹ assumendo come opzione operativa la tripartizione proprietaria proprio del disegno di legge delega: beni comuni, beni pubblici, beni privati.⁴³²

⁴²⁸ Deliberazione di Giunta Comunale n. 17 del 18 gennaio 2013

⁴²⁹ Intendendo nello specifico i beni di proprietà comunale non a reddito o del demanio pubblico.

⁴³⁰ Commissione istituita presso il Ministero della Giustizia per la modifica delle norme del Codice Civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007). La Commissione, presieduta dal prof. Stefano Rodotà, ha elaborato lo schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile (e di altre parti dello stesso Libro ad esso collegate per le quali si presentavano necessità simili di recupero della funzione ordinante del diritto della proprietà e dei beni).

⁴³¹ Come già anticipato nel I capitolo, paragrafo 1.6, la definizione completa secondo i lavori della Commissione di beni comuni è quella di “cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità.”

⁴³² Delibera di Giunta n. 17/2013 cit.

Istituisce inoltre l'*Osservatorio permanente sui beni comuni della Città di Napoli*.⁴³³

L'aspetto che si sottolinea del provvedimento in esame è che si innesta qui il presupposto per un riconoscimento più esplicito di soggetti e gruppi non inclusi negli standard dei processi partecipativi e deliberativi, su cui anche i provvedimenti precedenti avevano insistito.

Si rintraccia cioè una prima forma di messa in valore anche di nuove entità, oltre ai soggetti classici (Associazione, Comitato, etc.) quale “un gruppo di soggetti, interdipendenti tra di loro” i quali “possano auto-organizzarsi e autogovernarsi al fine di ottenere benefici collettivi di lungo periodo, superando la tentazione di sfruttare le risorse gratuitamente, evadere i contributi o comunque agire in modo opportunistico.”⁴³⁴

Nell'atto amministrativo citato si intravede quindi la direzione che comincia a prendere l'opzione napoletana. La Delibera prevede infatti di definire la individuazione dei beni comuni comunali o demaniali non usati in modo idoneo, ma soprattutto anche il loro regime d'uso: “le modalità di utilizzo e tutela di tali beni, nonché le forme di *governance* degli stessi attraverso un apposito regolamento.”⁴³⁵

3.3 Dall'affidamento all'*autorganizzazione civica*. La Delibera n. 258 del 24 aprile 2014

Nel 2014 l'Amministrazione⁴³⁶ comincia a far riferimento ai “beni pubblici percepiti dalla comunità come beni comuni e suscettibili di fruizione collettiva” che si trovino in uno stato di inutilizzo o di parziale utilizzazione.⁴³⁷

⁴³³ Decreto del Sindaco di Napoli n. 314 del 24.06.2013 Nello stesso periodo, il Comune fa propria anche la "Carta dello Spazio Pubblico", approvata al termine dei lavori della II Biennale dello Spazio Pubblico, tenutasi a Roma dal 16 al 18 maggio 2013, come contributo fattivo e concreto al processo di valorizzazione e di studio dei modi d'uso dello spazio pubblico urbano. Delibera di Giunta n. 521 dell'11/07/2013

⁴³⁴ Deliberazione n. 17/2013 cit.

⁴³⁵ Regolamento che, secondo quanto prevedeva la delibera menzionata, mantiene ancora schemi più tradizionali nelle fasi decisionali, perché si indicava che si sarebbe dovuto sottoporre al dibattito politico pubblico anche attraverso le consulte del Laboratorio Napoli, oltre che nelle sedi istituzionali deputate.

⁴³⁶ Deliberazione di Giunta comunale n. 258 del 24 aprile 2014

⁴³⁷ Escludendo, in ogni caso:

- quelli adibiti a sede di attività istituzionali dell'Ente. quelli rientranti nella classificazione ERP - Edilizia Residenziale Pubblica e, in generale, tutti quei beni che possano generare entrate finanziarie per l'Amministrazione, quali, in primis, quelli destinati alla locazione per uso abitativo e non abitativo;
- quei beni che trovano disciplina nell'art. 15 del Testo coordinato del vigente “Regolamento per l'assegnazione in godimento di beni immobili di proprietà del Comune di Napoli”, approvato

Neanche questa delibera ha ad oggetto strettamente *l'Asilo*, ma introduce un requisito per l'individuazione dei beni e della loro gestione.

Questo provvedimento, nella prima versione approvata dalla Giunta, prevedeva un percorso di valorizzazione più consolidato, che si sostanziava in un rapporto di affidamento⁴³⁸ del bene ad un soggetto giuridico definito sulla base della redazione e positiva valutazione comparativa di un piano di gestione.

Ciò che però qui conta è che viene già individuato un primo esempio tra i “beni percepiti come comuni e suscettibili di fruizione collettiva.”

È riconosciuto esplicitamente che “esistono già nel territorio comunale, alcuni beni immobili e/o aree di proprietà del Comune di Napoli che risultano attualmente utilizzati da gruppi e/o comitati di cittadini secondo logiche di sperimentazione della gestione diretta di spazi pubblici, dimostrando, in tal maniera, di percepire quei beni come luoghi suscettibili di fruizione collettiva e a vantaggio della comunità locale.”⁴³⁹

La Giunta comunale manifesta l'intenzione di valorizzare tali esperienze riconducendole a percorsi istituzionali e democratici. Ciò è possibile attraverso una adeguata disciplina che definisca gli obblighi e i doveri a carico di coloro che gestiscono tali spazi e dei soggetti fruitori.”⁴⁴⁰

Il primo riconoscimento esplicito dei soggetti nominati non è solo teorico, ma viene dotato di portata operativa. Si decide infatti di affiancare, al modello di affidamento classico precedentemente indicato, un nuovo strumento.

Quest'ultimo è quello che i soggetti stanno già elaborando per la gestione del luogo che vivono.

Viene approvato infatti in Consiglio comunale un emendamento che fa riferimento espresso ai «regolamenti di uso civico o altra forma di autorganizzazione civica» da riconoscere in appositi atti.⁴⁴¹

con deliberazione di Consiglio Comunale n. 6 del 28.02.2013, che prevede la concessione in comodato d'uso a titolo gratuito. tra l'altro, ad associazioni, enti senza fini di lucro e/o Onlus, che perseguono finalità di rilevante interesse collettivo, generale e sociale

⁴³⁸ Un'assegnazione particolarmente gravosa, prevedendo l'assunzione degli oneri di manutenzione straordinaria a carico del soggetto assegnatario della gestione.

⁴³⁹ Delibera n. 258/2014 cit. che si riferisce ad “esperienze che nella loro espressione fattuale sono state configurate come “Case del popolo”, ossia luoghi di forte socialità, elaborazione del pensiero, di solidarietà intergenerazionale e di profondo radicamento sul territorio.”

⁴⁴⁰ Disciplina contenuta in un'apposita Convenzione da sottoscrivere tra Comune di Napoli e soggetto gestore del bene, a seguito di manifestazione del proprio interesse ad una gestione “comune” del bene stesso, diretta al soddisfacimento di interessi generali e senza finalità lucrative.

⁴⁴¹ A partire dagli emendamenti n. 10 e n. 11, preparati dal movimento degli spazi liberati (allora così chiamato) e poi confluito nella sigla di “Massa Critica” in forma partecipata, approvati dal Consiglio con deliberazione n. 7 del 9 marzo 2015, che modifica la delibera n. 258/2014 citata.”

3.4 Il metodo autonòmico. La Delibera n. 893 del 29 dicembre 2015

Il rapporto tra l'Amministrazione partenopea e la Comunità de *l'Asilo* trova la sua realizzazione più compiuta alla fine del 2015.

Prende forma infatti il modello derivante dal caso napoletano con tutta la sua portata originale.

Questo poggia su un doppio una base costituita da due colonne: il processo di *autonormazione civica* e il processo di riconoscimento e adozione del meccanismo generativo.

Il processo di *autormazione* produce, per il proprio autogoverno e perché sia leggibile amministrativamente, una *Dichiarazione di uso* che rende visibile l'azione e le sue regole. Il secondo emana gli atti amministrativi in grado di renderla *pubblica*,⁴⁴² e, riconoscendo la Dichiarazione, riconoscono il processo di autonormazione civica quale forma di sperimentazione, in divenire, dell'uso civico e collettivo.⁴⁴³

Con la Delibera n. 893 de 2015⁴⁴⁴ viene adottato il *metodo autonòmico*, (inteso come generazione di un sistema di regolazione), contenuto e sotteso alla *Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano*.

Il *metodo autonòmico* rappresenta il “complesso di regole di accesso, di programmazione delle attività e di funzionamento e innovativo modello di governo di spazi pubblici messo appunto dagli appartenenti alla comunità civica che ne hanno liberamente fruito *uti cives*.”⁴⁴⁵

Quanto alla sua collocazione nella sistematica della partizione proprietaria, modello di uso collettivo che ne scaturisce costituisce “*un regime speciale di pubblicità*” in quanto facoltà garantita ad una comunità di riferimento qui comunità artistica, Culturale e dello spettacolo aperta e determinata attraverso l'uso che, nel rispetto del processo di autoregolazione, può accedere, decidere, programmare le attività, usare ed agire gli spazi.”⁴⁴⁶

L'ex Asilo Filangieri viene quindi attratto alla categoria di bene comune “in senso eventuale o accidentale” ed uso collettivo; rientrando nel quadro sistemico

⁴⁴² Cfr. M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963; M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, 3° ed., Bologna, 1989; V. Cerulli Irelli, *Uso Pubblico (voce)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 953-975.

⁴⁴³ Articolo 18 *Procedimento di modifica della Convenzione*

⁴⁴⁴ Delibera di Giunta comunale n. 893 del 29/12/2015

⁴⁴⁵ Delibera n. 893/2015 cit.

⁴⁴⁶ *Ibidem*.

delineato dall'art. 826, 3 comma c.c.,⁴⁴⁷ “in quanto destinato a svolgere *attività di pubblico servizio*.”

L'opera svolta dalla *Comunità in autogoverno* è quindi riconosciuta come attività non solo di promozione delle arti o della democrazia partecipativa, ma le viene assegnato il ruolo di produttrice di servizi pubblici.⁴⁴⁸

Si applicano quindi all'Asilo Filangieri il complesso di norme pubblicistiche regolanti il patrimonio indisponibile ed il cui utilizzo sia indirizzato al soddisfacimento dei diritti fondamentali con la partecipazione diretta della comunità artistica, Culturale e dello spettacolo alla sua amministrazione.

L'Amministrazione si impegna a garantire che il luogo della sperimentazione rimanga disponibile per singoli progetti e processi, laboratori, residenze artistiche (ovvero periodi di lavoro orientato esplicitamente alla ricerca, alla Creazione e alla produzione), spettacoli, Conferenze, mostre, Concerti, attività secondo.

Detta perciò dei criteri chiave da seguire:

- un uso *uti cives*, e quindi, consentito a tutte coloro che attraversano il territorio e, comunque, alla intera Collettività;
- un funzionamento in base a processi di democrazia partecipativa;
- il perseguimento dell'obiettivo della cultura diffusa e coinvolgente secondo logiche pubbliche ed includenti ed in ogni caso di servizio per la collettività;
- la sostenibilità culturale, finanziaria e generazionale

Dal punto di vista degli oneri economici e finanziari, riconosce “l'alto valore sociale ed economico generato dalla partecipazione diretta dei cittadini alla rifunzionalizzazione degli immobili (in particolare quelli abbandonati o sottoutilizzati) che si estrinseca nella messa a disposizione comune di tempo e competenze, beni e attrezzature, indirizzati a rendere fruibili e accessibili le strutture alla cittadinanza tutta.” che per la gestione dell'ambiente di sviluppo civico in argomento è opportuno e necessario articolare ulteriormente l'aspetto organizzativo costituendo presso l'ex Asilo Filangieri una Unità Organizzativa ad hoc con competenze gestionali e logistiche da incardinarsi *ratione materiae* nell'organizzazione Comunale

⁴⁴⁷ L'art. 826 del Codice Civile, collocato nel Capo dedicato ai beni pubblici, si riferisce al patrimonio dello Stato, delle Province e dei Comuni e al comma 3 stabilisce che: “Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni, secondo la loro appartenenza, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio.”

⁴⁴⁸

Quindi l'Amministrazione rintraccia un valore sociale e culturale, ma anche le externalità economiche positive generate dall'uso civico e collettivo del bene.

Per questo si impegna «a provvedere, nei limiti delle risorse disponibili, all'assunzione degli oneri di gestione, con relative dotazioni di strutture ed impianti all'uopo necessari per rendere possibile e garantire l'uso collettivo quale Centro di produzione interdipendente delle lavoratrici e dei lavoratori dell'arte, della cultura e dello spettacolo aperto a tutti gli appartenenti alla comunità.»⁴⁴⁹

Gli aspetti economici sono stati spesso oggetto di aspre critiche e ventilate inchieste per danno erariale. In realtà è proprio il riconoscimento de «l'alto valore sociale, culturale nonché, che coinvolge non solo i fruitori dello spazio, ma il quartiere e la città tutta», che consente di dare una risposta alla eccezione.

Si può citare infatti il parere della Corte dei Conti Veneto del 2012⁴⁵⁰ che, pronunciandosi sul perseguimento del risultato economico dell'amministrazione, afferma che il principio redditività di un bene pubblico è mitigato o escluso se sussiste un interesse pubblico equivalente o superiore.

Inoltre, si può controdedurre che il Consiglio di Stato⁴⁵¹ nel richiamare la sentenza 14 febbraio 2011, n. 3665 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, riguardante le c.d. valli da pesca della laguna di Venezia, ha affermato che:

“dal sistema costituzionale, in particolare dagli artt. 2, 9, 42 Cost, è enucleabile il principio per cui ove un bene, indipendentemente dalla titolarità, risulti, per le sue intrinseche connotazioni, segnatamente per quelle di tipo ambientale e/o paesaggistico, destinato al perseguimento dei fini propri dello Stato sociale, lo stesso è da ritenersi al di fuori dell'ormai datata prospettiva della proprietà codicistica, come bene comune ...”. Assunta nei sensi suindicati, la portata applicativa del concetto “beni comuni”, come funzione precipua per il soddisfacimento dei diritti fondamentali dell'individuo, si richiama il principio generale di redditività del bene pubblico che secondo l'orientamento costante della giurisprudenza contabile “potrebbe essere mitigato a escluso ove venga perseguito un interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello che viene perseguito mediante lo Sfruttamento economico dei beni” e tenendo conto che “qualsiasi atto di disposizione di un bene appartenente al patrimonio comunale non può prescindere dal rispetto dei principi di

⁴⁴⁹ L'articolo 20 della *Dichiarazione* precisa che provvede “all'assunzione degli oneri di gestione e a quanto necessario per garantire una adeguata accessibilità all'immobile; essa altresì provvede a quanto necessario per garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività e la tutela dell'immobile prevenendo danneggiamenti vandalistici; L'Assemblea di Indirizzo può individuare gli interventi di manutenzione necessari e richiedere l'attivazione dell'Amministrazione a riguardo.”

⁴⁵⁰ Corte dei Conti Veneto 716/2012 /par.

⁴⁵¹ Consiglio di Stato, Sez. V, 1003-2014, n. 1076.

economicità, efficacia, trasparenza e pubblicità che governano l'azione amministrativa, oltre che dal rispetto delle norme regolamentari dell'ente locale.”⁴⁵²

L'Amministrazione adotta il meccanismo generativo elaborato attraverso un processo di creazione di diritti, con il suo sistema di garanzie di libero accesso (alla fruizione, alla formulazione di decisioni, alla strutturazione dei processi decisionali), di scelta democratica, di rispetto dei principi costituzionalmente garantiti; ma anche mediante un meccanismo di produzione di Diritto.

Il provvedimento finale che contiene la disciplina del modello è costituito, infatti, non solo dalla sequenza di atti posti in essere dalla Amministrazione, ma anche dalla *Dichiarazione* (con il suo *metodo autonómico*), strumento di autogoverno,⁴⁵³ e da tutto il complesso di attività svolte dal 2012 nell'Asilo.

La *capacità normogenetica* che questo lavoro di ricerca cerca di tracciare è qui direttamente percepibile come derivante da un doppio ordine di fattori, l'agire e le gli atti della Comunità, e l'agire amministrativo⁴⁵⁴ dell'ente di governo.⁴⁵⁵

Il sistema di norme prodotto ha immediatamente presentato la sua qualità di modello, con la sua capacità di essere replicato. È stato infatti tracciato un percorso che utilizza tali passi per ulteriori sette processi in atto nella città di Napoli:⁴⁵⁶ l'ex Carcere minorile Filangieri (ora Scugnizzo Liberato)⁴⁵⁷; l'ex Scuola Schipa; la Villa Medusa; l'ex Lido Pola a Bagnoli; l'ex Opg (ora ex Opg Je so' pazz); l'ex convento delle Teresiane (ora Giardino Liberato di Materdei) e l'ex Conservatorio di Santa Maria della Fede (ora Santa Fede Liberata).

Anche il Comune di Palermo ha approvato una delibera di indirizzo⁴⁵⁸ «prendendo spunto da quanto già avvenuto a Napoli in riferimento alla gestione di alcuni beni, ed in linea con le esperienze già messe in atto». Anche l'Amministrazione di Palermo riconosce il modello *dell'uso civico e collettivo urbano* come una nuova istituzione che «non prevede forme di assegnazione a singoli soggetti ma permette a più soggetti di condividere un bene attraverso una dichiarazione d'uso ispirata inderogabilmente ai principi di autogoverno democratico e di amministrazione diretta, secondo una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 43 Cost.».⁴⁵⁹

In questo caso, si tratta di un primo riconoscimento dell'opera degli attivisti del Montervergini che sono stati capaci di attivare a Palermo «forme di

⁴⁵² Tra le altre, la deliberazione 70/PAR/14 novembre 2013 della Sezione Regionale per la Puglia della Corte dei Conti.

⁴⁵³ Articolo 1 della *Dichiarazione*

⁴⁵⁴ Scoca, F. G., *Attività amministrativa (voce)*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, VI, Milano, 2002, 75-112.

⁴⁵⁵ Su cui più ampiamente *infra* Parte V

⁴⁵⁶ Delibera di Giunta comunale n. 446 del 01/06/2016

⁴⁵⁷ Sul quale ci si è soffermati in questo capitolo, nel paragrafo 1.3, si veda la nota n. X

⁴⁵⁸ Si tratta della Delibera di Giunta comunale di Palermo n. 74 del 13 aprile 2017

⁴⁵⁹ Delibera n.74/2017 cit.

sperimentazione di gestione condivisa attraverso un'assemblea aperta e orizzontale dove è stato possibile avviare una discussione pubblica sul tema degli usi civici, nonché una riflessione sui principi di informalità, orizzontalità, mutualismo, cooperazione ed inclusività e sugli strumenti di gestione di un bene collettivo». ⁴⁶⁰

Si può richiamare la lettera dello storico dell'arte Tomaso Montanari, pubblicata su Repubblica Napoli del 26 gennaio 2016, "Perché fa paura l'Ex Asilo Filangieri", in cui chiama tale processo "un'innovazione giuridica, sociale e politica che viene già vista come un traguardo, in Italia e in Europa"

[...] l'uso civico dell'Asilo è – diciamolo ancora con Calamandrei – un «*esercizio privato di pubbliche funzioni volontariamente assunte dai cittadini a servizio della comunità.*»

Anche Paolo Maddalena⁴⁶¹ interviene sulla vicenda dell'Asilo nel momento in cui ne viene messa in discussione la legittimità.⁴⁶² Maddalena sottolinea la questione proprietaria, volendo precisare che "i beni appartenenti al Comune sono beni in "proprietà collettiva demaniale" del popolo, nella specie, del popolo napoletano, e che l'ente "Comune", impropriamente considerato proprietario, è solo "gestore" di questi beni. Ne consegue che gruppi di cittadini che operino come "parte" della "Comunità" dei napoletani, una "parte", non esclusiva, ma inclusiva di chiunque voglia partecipare, possono utilizzare legittimamente tali beni, che loro appartengono, per fini di utilità generale, come prescrive l'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione, secondo il quale Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Per Maddalena, il pensiero unico dominante del mercato, della concorrenza, del profitto senza limiti e della illimitata libertà d'impresa contrastano con i principi costituzionali fondamentali ed immodificabili della "funzione sociale della proprietà" (art. 42 Cost.), del rispetto "dell'utilità sociale, della sicurezza, della libertà e della dignità umana da parte dell'iniziativa economica" (art. 41 Cost.), del ruolo dell'impresa pubblica nel governo e gestione dei servizi pubblici locali (art. 43 Cost.). I processi di liberalizzazione e privatizzazione forzata degli ultimi venti

⁴⁶⁰ *Ibidem.*

⁴⁶¹ Paolo Maddalena, vice-presidente emerito della Corte Costituzionale e insigne docente di Diritto Romano e studioso negli ambiti del Diritto Amministrativo, Costituzionale e Diritto Ambientale, nella lettera pubblicata su Repubblica del 29 gennaio 2016, "L'Asilo Filangieri e la Costituzione". Tale intervento si inserisce in un più ampio impegno manifestato pubblicamente sulle varie vicende, tra cui il caso della Cavallerizza Reale, e nel lavoro contenuto in *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2014, su cui anche F. Costantino, *Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico nell'ultimo lavoro di Paolo Maddalena*, in www.federalismi.it, n.14/2014.

⁴⁶² Nel 2016, in occasione delle elezioni amministrative, le posizioni che negavano la legittimità dell'Asilo della principale avversaria Valente al sindaco in carica De Magistris, candidato anche per il mandato successivo e poi risultato vincitore alle elezioni. L'Autore contesta in questo articolo in modo particolare che l'atteggiamento di disappunto provenga peraltro da taluni giuristi.

anni avrebbero addirittura oscurato la fondamentale distinzione –insita nella formulazione del primo comma dell’art. 42 Cost., secondo la quale “la proprietà è pubblica e privata” – tra beni demaniali fuori commercio perché oggetto di sovranità popolare, e quindi strettamente collegati alla fruizione collettiva delle comunità di riferimento e beni in commercio, sottoposti alla disciplina della proprietà privata.⁴⁶³



⁴⁶³ P. Maddalena, *Giurisprudenza costituzionale*, volume 56/2011, n. 3.



Figure nn. 8, 9 e 10: Immagini scattate nell'ex Asilo Filangieri di Napoli che ritraggono diverse attività svolte al suo interno e fuori (fotdi Sabrina Merolla).

Capitolo II

Il Regolamento dei beni comuni

1. Che cosa è il Regolamento
2. La natura dello strumento
 - 2.1 L'attuazione di un principio
 - 2.2 Sussidiarietà e collaborazione. L'amministrazione condivisa
3. Patti di collaborazione
 - 3.1 Differenza tra patti di collaborazione, convenzioni e accordi
4. Regolamento, patti e “capacità normogenetica”
5. Gli impatti a livello nazionale ed europeo
6. Due pratiche di cittadinanza rese possibili attraverso il regolamento
 - 6.1 *Fare storie in biblioteca*, a Trento
 - 6.2 *A Skeggia*, a Bologna

1. Che cosa è il Regolamento

Il “*Regolamento dei beni comuni*” è la locuzione sintetica utilizzata per riferirsi al regolamento adottato per la prima volta dal Comune di Bologna nella Primavera del 2014⁴⁶⁴ e che ha fin da subito generato un grande interesse dapprima in Italia e in seguito anche a livello europeo.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ Il Regolamento è stato presentato ufficialmente a Bologna il 22 febbraio 2014 alla presenza del sindaco Virginio Merola che lo ha definito una “grande rivoluzione civica” per far ripartire il Paese. Il testo è stato approvato definitivamente il 19 maggio 2014 dal Consiglio comunale di Bologna.

⁴⁶⁵ In particolare in Spagna, Francia e a livello comunitario, come si vedrà *infra*.

Questo primo⁴⁶⁶ Regolamento è stato il risultato di un lavoro durato circa un biennio nell'ambito del progetto "Le città come beni comuni",⁴⁶⁷ realizzato da un partenariato costituito dal Comune di Bologna, dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna per il sostegno economico, dal Centro Antartide per il supporto sul territorio e da *Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà* che ha avuto la responsabilità della direzione scientifica dell'intero progetto.⁴⁶⁸

Il suo nome per esteso è "Regolamento per la collaborazione tra cittadini e pubblica amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani." La lettura analitica del nome mostra l'oggetto preciso del regolamento, il quale si occupa non tanto di definire lo statuto giuridico dei beni comuni urbani,⁴⁶⁹ quanto di disciplinare il rapporto che intercorre tra la pubblica amministrazione – il Comune⁴⁷⁰ in particolare – e i cittadini per il fine della rigenerazione urbana. Infatti, il Regolamento "disciplina le forme di collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni

⁴⁶⁶ Il Comune di Siena è stato il secondo comune in Italia ad approvarlo dopo Bologna, 22 maggio 2014. È interessante sottolineare che l'amministrazione senese ha approvato all'unanimità il testo, riconoscendo un ruolo centrale alle contrade nella cura della città. Si veda in proposito l'intervista all'allora vicesindaco di Siena Fulvio Mancuso di Fabrizio Rostelli: "Siena approva all'unanimità il Regolamento sui beni comuni", 23 maggio 2014 – in *labsus.it Rivista di Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà*, accessibile su <http://www.labsus.org/2014/05/siena-approva-il-regolamento-sui-beni-comuni-allunanimita/>

La *contrada* è l'antico nome del rione cittadino e, in particolare, è ciascuno dei diciassette quartieri in cui si divide la città di Siena per la disputa del Palio (è anche "via, strada; traversa di una via cittadina", *Dizionario Treccani*). Si sottolinea qui per evidenziare la scala del quartiere e del rione come un possibile livello amministrativo per la collaborazione tra cittadini e amministrazione. Non si può qui non ricordare il ruolo fondamentale di Jane Jacobs che nel suo *Vita e morte delle grandi città*, Torino, Einaudi, 1969, ristampa del 2012 (trad. it. di *The Death and Life of Great American Cities*, prima edizione 1961, Harmondsworth, Penguin Books, 1977) ha contribuito alla definizione della funzione dei vicinati urbani, 104 – 130 (oltre che a quella della strada e dei marciapiedi, 27-81) e sull'amministrazione e l'organizzazione dei distretti urbani, 380 ss. e su cui già *passim* in particolare in Parte III, Pratiche e sui cui, *infra*, Parte VI.

⁴⁶⁷ "Le città come beni comuni" perseguendo l'obiettivo di "fare della partecipazione attiva dei cittadini alla cura dei beni comuni urbani un tratto distintivo dell'amministrazione bolognese" si è articolato in tre laboratori cittadini in altrettanti quartieri bolognesi (Parco della Zucca, Giardino Bentivogli e quartiere Santo Stefano), individuati sulla base di alcune caratteristiche che potessero riassumere in sé le principali problematiche affrontabili attraverso un lavoro congiunto tra amministrazione e cittadini. Questo perché l'obiettivo del progetto è stato quello di rendere replicabile il testo anche in altre realtà locali.

⁴⁶⁸ *Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà* è nata come associazione culturale nel 2005 e nel 2007 come rivista a carattere giuridico-sociologico. L'Associazione è senza fini di lucro neppure indiretto "che ha per scopo la promozione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 4 della Costituzione, quale base costituzionale per lo sviluppo del modello dell'amministrazione condivisa in tutti gli ambiti della vita associata" (art. 1 dello Statuto). Attua il proprio scopo sociale (art. 2 dello Statuto) principalmente attraverso la ricerca scientifica, in collaborazione con Università, istituti di ricerca, associazioni ed altri soggetti interessati al tema; la promozione e partecipazione ad iniziative di informazione e divulgazione sul principio di sussidiarietà e sulle sue applicazioni; la pubblicazione della rivista, di articoli scientifici e saggi. L'attività duodecennale permette di comprendere come l'elaborazione del regolamento sia anche il frutto di un lavoro di approfondimento iniziato ben prima del biennio precedente alla stesura del regolamento.

⁴⁷⁰ Il regolamento in Italia è stato ormai approvato da 125 comuni ed è in corso di approvazione in altri 80 (aggiornato all'ottobre 2017). In Spagna è già stata elaborata una bozza di regolamento adeguata all'ordinamento, su cui *infra*.

comuni urbani, dando in particolare attuazione agli articoli 118, comma 4,⁴⁷¹ 114, comma 2⁴⁷² e 117, comma 6⁴⁷³ della Costituzione.”⁴⁷⁴

Il regolamento evidenzia le ipotesi in cui le sue disposizioni si applicano. Si tratta dei casi in cui la collaborazione tra cittadini e amministrazione sia avviata per iniziativa dei cittadini o su sollecitazione dell'amministrazione comunale.⁴⁷⁵

Per quanto, come detto, la definizione dei beni comuni urbani non costituisca l'oggetto centrale dello strumento, il regolamento ne contiene una. Per il regolamento sono “i beni, materiali e immateriali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere della comunità e dei suoi membri, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona ed all'interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'articolo 118 comma 4 della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva.”⁴⁷⁶

In questa definizione non si può non tracciare una influenza della definizione come “cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità” data dalla Commissione Rodotà.⁴⁷⁷ Nonostante la mancata riscrittura del codice civile nella parte concernente i beni pubblici, demaniali e patrimoniali, tale formulazione dimostra come l'opera rodotiana sia entrata concretamente nella pratica quotidiana attraverso altre fonti di diritto e attraverso la giurisprudenza.⁴⁷⁸ Si intende qui sottolineare quindi che il grande sforzo di elaborazione del tema dei beni comuni in ambito dottrinale ha sortito molti effetti anche fuori dagli ambiti strettamente scientifici. Questo è uno dei

⁴⁷¹ Art. 118, comma 4, Cost. “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.” È il principio di sussidiarietà orizzontale.

⁴⁷² Art. 114, comma 2, Cost. “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.”

⁴⁷³ Art. 117, comma 6, Cost.: “I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.”

⁴⁷⁴ Articolo 1 del Regolamento, rubricato *Finalità, oggetto ed ambito di applicazione*, che precisa anche tale disciplina è data in armonia con le previsioni della Costituzione e dello Statuto comunale e che restano ferme e distinte dalla materia oggetto del presente regolamento le altre previsioni regolamentari del Comune che disciplinano l'erogazione dei benefici economici e strumentali a sostegno delle associazioni, in attuazione dell'articolo 12 della Legge 7 agosto 1990 n. 241 (commi 1 e 3).

Si precisa che, per tutti gli articoli citati ed oggetto di approfondimento, ci si riferisce alla versione più avanzata del regolamento, quello che è stato definito *prototipo* dal gruppo di ricercatori di Labsus, cioè un modello *minimale* a cui le amministrazioni possono ispirarsi per la stesura del proprio. Il testo del Regolamento è presente in Appendice. Si veda F. Giglioni, “Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus”, in *labsus.it – Rivista di Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà*, 10 aprile 2017, accessibile su <http://www.labsus.org/2017/04/regolamento-beni-comuni-il-nuovo-prototipo-di-labsus/>

⁴⁷⁵ Articolo 1, comma 2, del Regolamento.

⁴⁷⁶ Ai sensi dell'articolo 2 – *Definizioni*, lettera a).

⁴⁷⁷ La Commissione istituita presso il Ministero della Giustizia – per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) – cd. *Commissione Rodotà*, su cui *passim*.

⁴⁷⁸ Tra tutte, Cass., sez. un., 18 febbraio 2011, n. 3665, su cui particolare si veda Parte I.

motivi per i quali anche questo lavoro non ha voluto ulteriormente indugiare su tale tema se non in modo funzionale al percorso di ricerca.

2. La natura dello strumento

Il regolamento adottato per la prima volta a Bologna rappresenta espressione della potestà normativa dei comuni. È un regolamento di fonte comunale: il sesto comma dell'art. 117 Cost. assegna infatti ai Comuni (così come alle Province e alle Città metropolitane) la competenza regolamentare “in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.”⁴⁷⁹

Accanto gli Statuti, infatti il regolamento comunale costituisce infatti una delle espressioni costituzionalmente riconosciute della autonomia normativa delle collettività locali, che consente all'ente locale di disciplinare autonomamente non soltanto la propria organizzazione e funzionamento, ma anche i modi dell'esercizio delle proprie competenze.

Si tratta di un *atto formalmente amministrativo e sostanzialmente normativo*: sotto la veste formale dell'atto amministrativo, possiede infatti un contenuto normativo, con rilevanza esterna.⁴⁸⁰ Tale potestà normativa, ai sensi dell'art. 7 del testo unico degli enti locali, d.lgs. n. 267 del 2000, incontra il limite dei principi fissati dalle leggi statali, regionali (nonché dallo statuto, per i regolamenti adottati in attuazione delle norme statutarie).⁴⁸¹

Vi sono però due disposizioni che esprimono al meglio le possibilità che gli enti locali più vicini ai cittadini hanno. Si tratta degli articoli 118 Cost. e dell'articolo 3 del testo unico degli enti locali già citato. L'analisi di entrambi costituisce la forma migliore per capire le capacità espresse – ma anche quelle ancora da svelare, come è anche intento del presente lavoro di ricerca⁴⁸² – della *autonomia* dell'ente di governo e, anche per il tramite di questo, di quella dei cittadini di cui si tratta.

⁴⁷⁹ L'articolo 117 della Cost., così come modificato a seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione indica le materie di competenza dello Stato, indicandole in via esclusiva, prevedendo poi quelle di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, e lasciando, attraverso una clausola residuale, le materie non espressamente indicate alla competenza legislativa regionale.

⁴⁸⁰ F. Staderini, P. Caretti, P. Milazzo, *Diritto degli Enti Locali*, CEDAM, Padova, 2011, sull'autarchia dell'ente locale 8 ss., sulla potestà regolamentare 80 ss.

⁴⁸¹ D.lgs. n. 267/2000, articolo 7. *Regolamenti*

“1. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.”

2.1 L'attuazione di un principio

L'Articolo 118 della Costituzione recita:

“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.”⁴⁸³

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.⁴⁸⁴

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”

Il testo unico degli enti locali offre un quadro immediato dell'*autonomia* dei comuni, perché all'articolo 3, rubricato “Autonomia dei comuni e delle province”, dispone che:

“1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.

2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.

4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province

⁴⁸³ È la cd. *sussidiarietà verticale*.

⁴⁸⁴ La lettera *b)* dell'art. 117 Cost. è relativa alla materia dell'immigrazione; la lettera *h)* riguarda l'ordine pubblico e la sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale.

svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.”⁴⁸⁵

L'articolo 118 della Costituzione disciplina l'assetto delle funzioni amministrative e prevede, quale principale forma di attuazione del principio di sussidiarietà,⁴⁸⁶ la spettanza delle funzioni amministrative in via generale residuale ai Comuni, salvo le funzioni che possono essere conferite dal legislatore statale o regionale alle istituzioni di livello superiore per assicurarne l'esercizio unitario.

L'articolo 3 del d.lgs. n. 267 del 2000 in ciascuno dei suoi commi spiega in modo via via più dettagliato in cosa consiste l'autonomia degli enti locali.

È interessante notare come entrambi gli articoli, nel declinare operativamente i principi dello svolgersi delle funzioni degli enti locali disciplinati e della loro autonomia, giungono nell'ultimo comma alla espressione della sussidiarietà nel suo rapporto con cittadini.

Il comma 4 dell'articolo 118 della Costituzione è fondamentale, per aver introdotto in maniera esplicita il principio di sussidiarietà orizzontale nella Costituzione. Tuttavia, già l'art. 4, comma 3, lett. a) della l. n. 59 del 1997 cd. Bassanini⁴⁸⁷ aveva previsto che i conferimenti di funzioni agli enti locali più vicini ai cittadini devono avvenire nell'osservanza del “principio di sussidiarietà [...] attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”.

Al comma terzo dell'articolo 4 della suddetta legge si elencano i “principi fondamentali” del processo di decentramento amministrativo. Tra questi viene identificato il principio di sussidiarietà che si identifica “con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire

⁴⁸⁵ Il presente articolo era stato modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a), D.L. 5 novembre 2012, n. 188, che aveva inserito il comma 3 bis; successivamente il predetto D.L. 188/2012 non è stato convertito in legge (Comunicato 7 gennaio 2013 pubblicato nella G.U. 7 gennaio 2013, n. 5). Per le nuove disposizioni in materia di città metropolitane, province e unioni e fusioni di comuni, si veda la l. 7 aprile 2014, n. 56.

L'articolo corrisponde all'art. 2, L. 8 giugno 1990, n. 142, ora abrogata.

⁴⁸⁶ Si veda per un'ampia disamina della nozione, che non è possibile in questa trattazione, V. Cerulli Irelli, *Sussidiarietà* (dir. amm.), in *Enc. dir.*, Agg. VII, 2003.

⁴⁸⁷ “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”, la quale, all'articolo 4, individua le modalità con le quali si dovrà realizzare il processo di decentramento amministrativo di funzioni e compiti dello Stato alle Regioni e agli enti locali.

l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati". C'è da dire che qui la sussidiarietà non viene distinta in verticale e orizzontale ma è il principio in base al quale si realizza una correlazione tra l'attribuzione della competenza amministrativa e la dimensione territoriale ottimale in cui l'interesse pubblico trova piena soddisfazione.

Il legislatore stabilisce che le funzioni e i compiti amministrativi siano attribuiti al livello istituzione più idoneo (per caratteristiche del contesto sociale, economico e territoriale) a soddisfare l'interesse pubblico (dunque sussidiarietà come idoneità e responsabilità). Successivamente la legge individua un criterio preferenziale nell'attribuzione di funzioni e compiti all'ente più prossimo, vicino ai cittadini destinatari dei servizi e delle determinazioni amministrative.

Dunque, in via generale, la funzione amministrativa viene attribuita al livello comunale essendo l'ente più idoneo e prossimo ai cittadini fino a quando, in ragione dell'interesse coinvolto, non si dimostri che sia l'ente territoriale superiore a dover assolvere ad uno specifico compito o funzione.

In questo senso si afferma un'altra ipotesi che accompagnerà la stagione delle riforme degli anni Novanta, ovvero, come detto, della sussidiarietà come prossimità. Infine, una ultima prescrizione che può essere tratta dalla legge Bassanini e che maggiormente si avvicina al concetto di relazione collaborativa tra cittadini e pubblica amministrazione, è che l'obiettivo di un sistema così delineato è quello di realizzare "non solo la maggior prossimità o vicinanza dell'amministrazione ai cittadini, ma anche, ove possibile, l'immedesimarsi dell'amministrazione nelle formazioni sociali, attraverso cui si esprime l'organizzazione della società stessa".⁴⁸⁸ Emerge così chiaramente un concetto fino al quel momento inespresso nel nostro ordinamento, ovvero che i privati possono avere titolo a svolgere attività che soddisfino interessi generali o pubblici (anche se significative aperture erano già state delineate con la legge 241 del 1990).

Questa apertura dell'amministrazione in senso orizzontale fa comunque riferimento solo a "funzioni e (...) compiti di rilevanza sociale" dunque i privati coinvolti (anche se non apertamente indicati) sono i soggetti della società civile ovvero "famiglie, associazioni e comunità". Bisogna però sottolineare che gli stessi decreti delegati emanati sulla base delle norme previste dalla legge Bassanini (59/1997) non hanno dato sostanzialmente concretizzazione al principio, in questo modo depotenziandone la portata.

⁴⁸⁸ G. Pastori, "La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali", in *Le Regioni*, 1997, 752.

Un altro intervento che aveva anticipato il principio era stato quello sull'istituto dei "micro-progetti di arredo urbano o di interesse locale operati dalla società civile nello spirito della sussidiarietà."⁴⁸⁹

Anche la giurisprudenza aveva riconosciuto il valore del principio di sussidiarietà orizzontale, con la legittimazione processuale dei soggetti portatori di interessi diffusi, ma nel complesso era mancata l'individuazione di principi e istituti che dessero forma al principio di sussidiarietà orizzontale.

2.2 Sussidiarietà e collaborazione. L'amministrazione condivisa

La scuola che ha costituito la base di riferimento per il regolamento ha avuto fin dagli albori un approccio che rivedeva il rapporto tra cittadini e amministrazione, con la condivisione come elemento strutturante e che fonda un nuovo modello di governo. Il modello di amministrazione che supera lo schema bipolare è quello teorizzato già nel 1997 da Gregorio Arena, Presidente di Labsus e già Presidente di Cittadinanza Attiva. L'amministrazione condivisa⁴⁹⁰ cerca di superare il paradigma tradizionale tra amministrazione e amministrati per comprendere tradizioni di più lungo periodo come il mutualismo, la cooperazione, la solidarietà e sperimentazioni più innovative. Si riconosce cioè che cittadini e amministrazione possono agire insieme per rimuovere gli *"ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione"* (art. 3, secondo comma, Cost.). Essi non si limitano ad amministrare insieme, ma condividono obiettivi e risorse.

In questi termini il principio di sussidiarietà orizzontale è letto anche in termini di responsabilità. "Il principio esprime una valutazione favorevole per quelle dinamiche relazionali in cui i cittadini e i privati assumono la responsabilità di svolgere un'attività di interesse generale, ma affinché questo giudizio favorevole assuma un carattere di inventività e propulsione (...) occorre che il principio sia richiamato per regolare quelle situazioni che, pur non essendo incanalate rigidamente in procedimenti amministrativi disciplinati, sono meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento ai sensi dell'articolo 118, comma 4, della Costituzione".⁴⁹¹

Il nucleo innovativo del regolamento risiede nella possibilità di stipulare, tra la città e tali persone patti di collaborazione che definiscono gli obiettivi, la durata, le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni, anche economici, dei soggetti

⁴⁸⁹ Introdotta dall'articolo 23 del decreto legge n. 185 del 2008 "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale" (convertito con modifiche dalla legge n. 2 del 2009).

⁴⁹⁰ G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlam. e di pol. cost.*, 117-118, 1997.

⁴⁹¹ G. Arena, G. Cotturri (a cura di), *op.cit.*, 160.

coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento, le modalità di fruizione collettiva dei beni comuni urbani oggetto del patto, la eventuale definizione di strumenti di coordinamento e governo, le reciproche responsabilità, le forme di sostegno messe a disposizione dal Comune, le misure di pubblicità, l'affiancamento del personale comunale, il monitoraggio e la valutazione.

La collaborazione reciproca può prevedere differenti livelli di intensità e complessità e può riguardare, a seconda dei casi, un insieme di beni e attività molto esteso: la disponibilità di beni mobili e immobili, materiali, immateriali e digitali; le attività di progettazione, organizzazione, coordinamento, gestione, accompagnamento, animazione, aggregazione, assistenza, formazione, produzione culturale, realizzazione di eventi e iniziative, comunicazione, monitoraggio, valutazione.

3. I patti di collaborazione

Il Patto di collaborazione è lo strumento con cui il Comune e i cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni in forma condivisa.

È un atto amministrativo di natura non autoritativa. I patti di collaborazione sono atti disciplinati dal diritto privato come i contratti, e non di diritto amministrativo come gli accordi di cui all'art. 11 della legge n. 241/1990, che sono invece manifestazione del potere discrezionale della pubblica amministrazione.

Dal punto di vista formale la scelta di equiparare i patti di collaborazione ai contratti di diritto privato si fonda sull'art. 1, comma 1 bis, della legge n. 241/1990 (modificata e integrata dalla legge n. 80/2005) che dispone che "La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente".

Dal punto di vista sostanziale invece la scelta di definire i patti di collaborazione "atti amministrativi di natura non autoritativa" deriva dal modello dell'amministrazione condivisa, fondato sulla sussidiarietà, per il quale sussiste una parità di rapporti fra cittadini e amministrazione. Cittadini e amministrazione agiscono come alleati nella gestione di alcuni problemi complessi, contro la complessità dei problemi, la scarsità dei mezzi, l'aumento delle esigenze e in questa lotta condividono responsabilità e risorse.

Il Comune non si spoglia della propria responsabilità, ma neanche i cittadini.

I patti di collaborazione rappresentano lo strumento che incorpora modello dell'amministrazione condivisa e con cui il Comune ed i cittadini attivi

concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni in forma condivisa.⁴⁹²

Sono patti di collaborazione sono il luogo dove da un lato si esprimono pluralismo e capacità di resilienza, dall'altro si individua l'interesse generale nel caso concreto.⁴⁹³

Nell'articolare i contenuti di un patto di collaborazione cittadini e amministrazione insieme definiscono cosa è nell'interesse generale della comunità e come perseguirlo, con quali strumenti, mezzi, procedure, etc. I cittadini diventano in tal modo, insieme con l'amministrazione, un "centro di produzione del diritto" e quel patto di collaborazione, individuando l'interesse generale della comunità nel caso concreto di cura o gestione di un bene comune, diventa fonte del diritto pubblico.⁴⁹⁴

Per quanto riguarda le responsabilità, sono anche state ideate due polizze assicurative⁴⁹⁵ per assicurare i cittadini attivi che sottoscrivono i patti di collaborazione.

3.1 Differenza tra patti di collaborazione, convenzioni e accordi

Si tratta in entrambi i casi di atti negoziali, dal punto di vista formale della tipologia di atto. Tuttavia, nei patti di collaborazione si disciplina lo statuto dell'agire dei soggetti coinvolti, si realizza "l'agire sociale".⁴⁹⁶

La distinzione da operare è quella tra patti di collaborazione e i fenomeni negoziali diffusi che sono racchiusi nella categoria delle convenzioni urbanistiche, oramai molto diffuse anche in antitesi all'attività di pianificazione. In questo caso, pur trattandosi in entrambi i casi di atti negoziali, a divergere notevolmente sono le finalità: nei patti di collaborazione quello che si realizza è l'agire sociale, mentre nelle convenzioni urbanistiche la contrattazione è finalizzata a promuovere l'agire privato.

⁴⁹² Si fa qui riferimento alla definizione data nell'art. 5 così come formulato nella bozza del Regolamento per Roma alla cui redazione Labsus ha partecipato nell'ambito di un gruppo di lavoro interassessorile costituito dalla Giunta nella primavera 2015, perché tiene conto sia delle modifiche introdotte dai comuni che hanno adottato il Regolamento, sia delle osservazioni che sono state formulate nel corso degli incontri pubblici cui Labsus ha partecipato in tutta Italia dal 2014

⁴⁹³ G. Arena, "L'Amministrazione condivisa: dai Regolamenti ai Patti", in D. Ciaffi (a cura di), *Rapporto Labsus 2016 - Sull'Amministrazione condivisa*, Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà, disponibile su www.labsus.org, 9.

⁴⁹⁴ *Ibidem*.

⁴⁹⁵ Da Labsus e UnipolSai su responsabilità civile e infortuni.

⁴⁹⁶ F. Giglioni, "Dagli strumenti per regolare i rapporti con i cittadini: i patti per differenza", in D. Ciaffi (a cura di), *Rapporto Labsus 2016 - Sull'Amministrazione condivisa*, Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà, disponibile su www.labsus.org, 12.

I patti sono differenti anche dagli accordi. Sono sostanzialmente degli accordi, ma presentano una condizione profondamente diversa dall'accordo. L'accordo normalmente è scelto dall'amministrazione quando è arrivata alla conclusione del procedimento. Invece di emanare un atto amministrativo unilaterale, decide di stipulare un accordo in alternativa.

I Patti di collaborazione, invece, non ammettono un'alternativa: nascono come unico esito possibile del procedimento disciplinato dai Regolamenti.⁴⁹⁷ Non presenta l'alternativa del provvedimento perché nasce per concretizzare la collaborazione.

Infine, si distinguono da quelle esperienze giuridiche che cercano di realizzare forme di collaborazione avanzata entro gli schemi dell'amministrazione tradizionale. Sono questi i casi di alcuni affidamenti, variamente denominati, in cui l'interesse pubblico non è rimesso alla sola amministrazione ma gestito insieme a soggettività private, in questo caso il riferimento è anche agli usi civici nati dall'esperienza napoletana.

4. Regolamento, patti e “capacità normogenetica”

Ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. i Comuni, insieme a Province e Città metropolitane, hanno una riserva regolamentare “in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

Tale disposizione di sussidiarietà verticale permette a questi enti rappresentativi di interessi territoriali specifici di agire autonomamente anche in diversi ambiti amministrativi.⁴⁹⁸ Questo articolo è spinto poi nella direzione orizzontale della sussidiarietà dall'art. 118, ultimo comma, secondo cui i Comuni sono chiamati in queste loro funzioni a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base proprio di questo principio.

Sono le attività “che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali” – quella che deve essere favorita da Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni⁴⁹⁹ proprio per lo svolgimento di attività di interesse generale⁵⁰⁰ – che consentono a tali enti di svolgere le proprie funzioni. O più precisamente, essi svolgono le loro funzioni *anche* attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini.

⁴⁹⁷ Ivi, 13.

⁴⁹⁸ Cfr. nella Parte dedicate agli strumenti e in particolare al Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione.

⁴⁹⁹ Gli enti componenti la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost.

⁵⁰⁰ Art. 118, comma 4, Cost.

Tali disposizioni, quella costituzionale e quella di legge,⁵⁰¹ addirittura più risalente nel tempo, non solo consentono tali pratiche; ma compiono un passo ulteriore. Esse infatti legittimano le esperienze di autoproduzione sociale che sono rivolte al perseguimento di interessi generali.⁵⁰²

Questa dinamica valorizza il ruolo dell'esperienza sociale dell'esperienza sociale quale originario inizio della stessa esperienza giuridica. La lettura delle teorie del diritto – di cui alla Parte I – permette di ricostruire il quadro entro il quale le pratiche e gli strumenti di cui alle parti successive possono agire, anche per interrogare quelle stesse teorie.⁵⁰³

Il principio sancito dall'articolo 118, comma 4, della Costituzione eleva tali pratiche, o meglio, ha una funzione di *emancipazione* delle esperienze sociali nell'attribuzione di un valore di ordine giuridico, altrimenti difficilmente riconoscibile, salvo che come mera espressione di autonomia privata, ma sganciata da profili di interesse generale.⁵⁰⁴

Si fa riferimento qui quindi ad una ricostruzione dell'ordinamento giuridico come un complesso di ordinamenti. In questo *rientra anche quello dell'autorganizzazione sociale che sfugge al dato normativo del diritto privato*.⁵⁰⁵ La sussidiarietà sociale si trova qui anche ad esprimere una libertà solidale attraverso attività solidali che danno luogo ad una forma di autorganizzazione sociale, la quale va aldilà dell'interesse dei soli associati per tutelare interessi collettivi.⁵⁰⁶

⁵⁰¹ Il citatto *supra* Articolo 3 – Autonomia dei comuni e delle province, D. Lgs. n. 267 del 2000 Testo unico degli Enti Locali.

⁵⁰² F. Giglioni, “I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città”, cit., 286.

⁵⁰³ Cfr. per tutti, P. Grossi, “Oltre il soggettivismo giuridico moderno”, nella *Lectio magistralis* pronunciata a Piacenza il 27 febbraio 2007, Università Cattolica del Sacro Cuore, 2007, par. 8.

⁵⁰⁴ F. Giglioni, “I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città”, cit., *ibidem*.

⁵⁰⁵ W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati* (1929), Milano, Giuffrè, 1963, 21 ss. richiamato anche dallo stesso Giglioni, *op. cit.*, 287.

⁵⁰⁶ Cfr. per i ricchissimi apporti e dai diversi accenti C. Magnani, “La sussidiarietà, principio normativo e pratica delle autonomie sociali”, in C. Magnani (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2007; A. D'Atena, “Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana”, in ID. (a cura di), *L'Italia verso il federalismo: taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001, 322; E. Balboni, *Diritti sociali e doveri di solidarietà*, Il Mulino, 1987, 709 ss.; G. Arena, *Cittadini attivi*, RomaBari, Laterza, 2006; e per la valorizzazione di quelle forme di libertà impiegate per esercitare un impegno solidale sicuramente si veda A. Sen, “La libertà individuale come impegno sociale”, in I. Berlin, A. Sen, V. Mathieu, G. Vattimo, S. Veca (a cura di), *La dimensione etica nelle società contemporanee*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1990, 21 ss.

Giglioni ci ricorda quindi che svolge, dunque, quella funzione di emancipazione giuridica che è propria del principio di sussidiarietà orizzontale,⁵⁰⁷ non a caso esplicitamente richiamato e in cui prassi informali⁵⁰⁸ trovano dignità giuridica.⁵⁰⁹

4. Gli impatti a livello nazionale ed europeo

Attualmente il regolamento è stato adottato da 127 comuni italiani e l'iter è in corso per altri 80.

Inoltre, nella città di Torino, lo strumento dei patti è diventato il perno su cui basare la candidatura per il bando Urban Innovative Action promosso dall'Unione Europea, dal programma URBACT, in particolare, dedicato alle politiche urbane, e che il bando è stato vinto.

Pertanto, al momento il progetto Co-City sta sperimentando la stipula di patti in attuazione del regolamento, adottato nel 2016 dal comune di Torino. La sperimentazione è la modalità necessaria, data l'impronta del bando che si basa su approcci fortemente innovativi. Sta avvenendo nei quartieri che presentano indici di disagio sociale, avendo partecipato per la tematica relativa alla "povertà urbana, con particolare attenzione ai quartieri degradati".

La risonanza dello strumento è stata forte anche in altri paesi dell'Unione Europea. In Francia sono stati promossi numerosi incontri con le realtà che hanno prodotto strumenti per affrontare le stesse problematiche, seppure diversi.⁵¹⁰

In Catalogna, gli scambi sono stati tali che si è già immaginata una traduzione del regolamento.⁵¹¹ Diversi comuni catalani, a partire dall'esperienza italiana, hanno espresso il proprio favore per dare forma giuridica allo stesso sentimento cittadino.

Se in Italia il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale fornisce il fondamento costituzionale, in Spagna l'articolo 9.2 della Costituzione spagnola può rappresentare la norma cui fare riferimento per guidare il processo. Tale

⁵⁰⁷ P. Chirulli, "Beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà", in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, Jovene, 2013, II, 621, nel principio di sussidiarietà e nei corollari doveri di solidarietà sottolinea l'opportunità di dare vita a fenomeni di cura dei beni comuni in sede locale.

⁵⁰⁸ A proposito del ricorso frequente alle prassi di negoziazione informale nella pianificazione generale M. Magri, "Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali", in *Riv. giur. urb.*, 2004, II, 545.

⁵⁰⁹ F. Giglioni, cit.

⁵¹⁰ Cfr. *infra* le convenzioni di occupazione temporanea.

⁵¹¹ Per esempio quello del 24 febbraio 2017, presso il Municipio di Santa Coloma de Gramenet (comune dell'area metropolitana di Barcellona) nella seduta intitolata "Giornata partecipativa sui beni comuni e sull'amministrazione condivisa: verso un modello di patti di collaborazione cittadina". La giornata ha visto la partecipazione della sindaca di Santa Coloma de Gramenet, Nuria Parlón, e i rappresentanti politici e tecnici dei comuni di Badalona, Gavà, Sant Boi de Llobregat, Esparraguera e della stessa Santa Coloma de Gramenet.

articolo prevede che “i pubblici poteri debbono promuovere le condizioni affinché la libertà e l’uguaglianza degli individui e dei gruppi a cui appartengono siano reali ed efficaci; rimuovere gli ostacoli che impediscono o ostacolano il loro compimento e facilitare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale”.⁵¹²

Il precetto costituzionale contiene un mandato indirizzato ai poteri pubblici consistente nella imposizione di un obbligo di fare, perché “debbono facilitare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale.” In tal modo si propone di rafforzare la democrazia rappresentativa attraverso l’istituzionalizzazione di meccanismi ritenuti più efficaci per realizzare la partecipazione dei cittadini alla vita politica.

6. Due pratiche di cittadinanza rese possibili attraverso il regolamento

4.1 Fare storie in biblioteca, a Trento

Questo caso riguarda un punto prestito di libri nel quartiere Madonna Bianca a Trento. Distante dalle vie del centro, questo spazio comunale aveva sviluppato nel tempo una piccola tradizione di attività condivise (doposcuola bambini, gestione di un vicino campetto di calcio), aldilà di quelle tradizionali della biblioteca.

Si era quindi costituito un tavolo informale, con la presenza del Comune, di cittadini, di cooperative che lavorano sul territorio, commercianti, che aveva colto la presenza della biblioteca come uno spazio di neutralità in cui era possibile intervenire.

I soggetti di cui parliamo non avevano bisogno di una sede, ma di un luogo dove fare qualcosa, un luogo riconosciuto da tutti come un posto comune.

Si è giunti quindi a immaginare la possibilità di garantire una maggior fruizione dello spazio mediante una maggiore offerta di servizi per il territorio ed un incremento delle ore d’apertura.

Dal primo ottobre 2016 la biblioteca ha intrapreso così un nuovo percorso mirando, nel tempo, a divenire un importante centro culturale e di innovazione sociale per il territorio.⁵¹³

⁵¹² J. Tornos Mas, “Primi passi verso l’amministrazione condivisa in Catalogna”, in *labsus.it – Rivista di Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà*, del 6 giugno 2017, accessibile su <http://www.labsus.org/2017/06/primi-passi-verso-amministrazione-condivisa-in-catalogna/>

⁵¹³ Si vedano le notizie apparse sui quotidiani locali, quali <http://www.trentotoday.it/cronaca/biblioteca-punto-prestito-madonna-bianca.html>

“Fare storie in biblioteca” è stata la proposta avanzata dal Tavolo Torri, che, per le finalità del patto, ha costituito l’associazione “Noi Quartieri – Trento Sud”, cui è stata affidata la gestione del punto di prestito. Un maggiore fruizione al pubblico è stata quindi sin da subito garantita con un incremento dell’orario di apertura da circa 20 a quasi 40 ore.⁵¹⁴

Il patto è stato stipulato dopo una fase di confronto che ha coinvolto anche la Circoscrizione, il Servizio Attività sociali, il Polo sociale di riferimento e il Servizio Biblioteca e archivio storico.

Sono iniziate (o continuate) fin da subito molte iniziative. In prima battuta è iniziato il corso di italiano per donne straniere: si tratta di un’iniziativa che si svolgeva annualmente dal 2008 nel territorio della Circoscrizione interessata (dove risiedono cittadini di ben 52 nazionalità diverse). Una spinta all’apprendimento linguistico, quindi, ma anche conoscersi e incontrarsi per le vie dello stesso quartiere e scoprirsi in un’interazione comune.⁵¹⁵

È stato avviato anche il doposcuola per i ragazzi delle scuole medie, l’impiego per alcuni utenti del Servizio Sociale, iniziative ad hoc per l’interazione tra diverse culture, uno spazio per gli anziani in collaborazione con il vicino Circolo Anziani e un corso di disegno per bambini. Ogni progetto prevede l’ausilio di volontari che mettono a disposizione il proprio tempo e le proprie competenze per offrire un nuovo bagaglio di esperienze da condividere.

4.2 *A Skeggia*, a Bologna

“A Skeggia” è un progetto che nasce quando il gruppo “Forever Ultras 1974” di Bologna decide di occupare la cosiddetta “ex officina”, un immobile di proprietà comunale, storico ritrovo della tifoseria bolognese sito nei pressi dello stadio e della bocciofila, chiuso ormai da anni.

Il gruppo degli ultras intendeva rendere fruibili lo stabile e gli spazi pubblici adiacenti come sede ufficiale della tifoseria e poterli, inoltre, gestire. Inizia quindi un percorso di trattativa con il Comune, con la formulazione di una proposta di collaborazione avente ad oggetto la realizzazione di varie attività finalizzate alla riqualificazione e alla rivitalizzazione degli spazi.

Una volta valutata la riconducibilità dell’intervento proposto nell’ambito di applicazione del Regolamento, il settore comunale competente ha provveduto a pubblicare l’avviso circa il contenuto della proposta; ciò per informare la

⁵¹⁴ http://www.bibcom.trento.it/orari_sedi/sedi_periferiche/madonna_bianca

⁵¹⁵ S. D'Andrea, “Fare storie in biblioteca: a Trento il nuovo patto di collaborazione”, in *labsus.it – Rivista di Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà* del 19 dicembre 2016, accessibile su <http://www.labsus.org/tag/biblioteca-madonna-bianca/>

cittadinanza, ma anche con il fine di ricevere eventuali manifestazioni di interesse per ampliare o migliorare l'intervento proposto. Questo iter ha portato alla firma di un patto di collaborazione tra il gruppo e il Comune per la realizzazione di interventi di rigenerazione, custodia e gestione condivisa dell'immobile.

Dato il pessimo stato dell'immobile, i tifosi hanno quindi proceduto alla riqualificazione dell'intera area con i propri mezzi e con il proprio lavoro, trasformandolo in un punto di socialità aperto alla cittadinanza.

L'idea del Patto di collaborazione è nata quindi dal fatto che non fosse stato emanato un bando sulla struttura, data la sua inagibilità. Proprio questo fattore ha portato ad una candidatura spontanea per una ristrutturazione auto-finanziata.

È stato ribattezzato "A Skeggia", in onore di un compagno tifoso scomparso. Vi è stato un coinvolgimento sia dei ragazzi che della fascia di cittadini attivi-tifosi più anziani. Sono state avviate infatti le attività di pulizia e rigenerazione della struttura; ma anche momenti ludico-ricreativi attraverso l'utilizzo di attrezzature semplici come i giochi di gruppo, quali il biliardino, i giochi di società, il ping-pong, le carte e, soprattutto, con la creazione di una palestra popolare. Gli anziani autogestiscono invece una serie di eventi e auto-organizzano serate in base ai propri programmi (ballo, tombola, spettacoli, corsi vari...).

Considerazioni su recupero da parte dei cittadini, ma anche sul dire sì da parte del comune. Su questo importante la conclusione di un accordo per l'assicurazione dei cittadini attivi che permette di superare molti dei veti opponibili da parte dei Comuni.



Figura n. 11: Gli spazi esterni di A Skeggia, a Bologna (Fonte: profilo pubblico di A Skeggia sui social network)

Conventions d'occupation temporaire, Parigi

« Le bâtiment de la SNCF situé au-dessus des voies ferrées au 72 rue Riquet est occupé depuis 2011 par un collectif d'artistes de tout poil.

Un squat légal et sacrément bien organisé. »⁵¹⁶(Le 18^e du mois, novembre 2015)

Si tratta della descrizione di un edificio della *SNCF*⁵¹⁷ occupato dal 2011 da un variegato collettivo di artisti. Il dettaglio che spicca è che si tratti di uno “squat legale e maledettamente ben organizzato.”

L'edificio a cui si riferisce è quello dello *Shakirail*, un vecchio spogliatoio dei dipendenti della SNCF. Infatti dal 2011 la società concede al collettivo *Curry Vavart* questo spazio ormai non più utile alla società ferroviaria.

I rapporti tra il collettivo e la società pubblica sono regolamentati da una *convention d'occupation temporaire*.

Questo particolare tipo convenzione rappresenta uno degli strumenti adottati nel Comune di Parigi per regolamentare le situazioni di occupazione degli immobili pubblici.

Le Convenzioni nascono a partire dal diffuso fenomeno delle occupazioni nella Grand Metropole e rappresentano il frutto di un lavoro di negoziazione e confronto tra l'amministrazione e i componenti di collettivi e gruppi occupanti.⁵¹⁸

Per il diritto francese, la stipula di una *Convention d'occupation temporaire* costituisce un diritto di occupazione che il proprietario dell'immobile cede a un locatario in cambio del pagamento di un canone, per un tempo determinato, e ciò è accettato da entrambe le parti.

⁵¹⁶ Si tratta della rivista mensile del 18^{mo} arrondissement di Parigi, nella rubrica su *La Chapelle*.

⁵¹⁷ *Société Nationale Chemins de Fer*, la società pubblica francese che gestisce le reti del trasporto ferroviario.

Non esiste una regolamentazione organica in materia. Tali convenzioni derivano infatti dalla prassi e sono definite giurisprudenzialmente.

La conclusione della convenzione si ha nel caso eccezionale in cui un contratto di locazione commerciale o di un contratto di locazione a tempo determinato non possano essere considerati. La giurisprudenza accetta solamente tre circostanze per la loro conclusione: un motivo legittimo, un tempo molto breve o un basso importo.

Tra i motivi legittimi ammessi, figurano i casi degli immobili in cui lo stato di attesa di demolizione, di ristrutturazione o di esproprio costituisce una reale causa di legittimità alla temporaneità. Quando il bene è utilizzato in modo corretto e temporaneo, i tribunali generalmente ne accolgono la costituzione.

Questi pochi assunti, da una parte, lasciano ampi margini di costruzione dello strumento, ma allo stesso tempo limitano nel tempo, nei costi e nei motivi.⁵¹⁹

La convenzione rappresenta l'accordo con il quale l'amministrazione e il gruppo che occupa il bene immobile ne disciplinano le modalità d'uso.

Si tratta di un accordo per obiettivi, in cui l'amministrazione non entra nel merito delle attività e dell'organizzazione del posto e che vede un'assunzione di responsabilità in capo agli occupanti per tutto ciò che avviene al suo interno.

Tuttavia, vi è un elemento che è da considerarsi essenziale, cioè il fatto che lo spazio interagisca con il quartiere, deve operare nel quartiere e questo deve connotare le sue attività. Il raggio di azione quindi deve proiettarsi dall'immobile all'esterno.⁵²⁰ In qualche modo divengono delle Case del Quartiere⁵²¹ che accolgono laboratori, anche per la classi delle scuole limitrofe, in cui possono essere svolti i compiti, corsi legati alle arti.

Questa è l'esperienza del Collettivo *Curry Vavart*,⁵²² un collettivo artistico multidisciplinare che nel tempo si è specializzato nell'organizzare e sviluppare spazi e attività in edifici in disuso. La sua storia è legata a numerose occasioni di occupazioni e rende chiara la abilità e la competenza acquisita. Nasce nel 2004 nel Théâtre de Verre, squat artistico gestito dall'Associazione Co-Arter, situato nel 10^o arrondissement di Parigi, per poi spostarsi per occupare altri stabili, anche in contemporanea in diversi luoghi della città.

⁵¹⁹ Cfr. Parte II, Capitolo II – Diritto allo spazio pubblico, dismissioni degli immobili pubblici, sulle condizioni di successo di riapertura di edifici, la durata del contratto e gli usi temporanei per consentire la sperimentazione.

⁵²⁰ Cfr. Parte III – Su Cavallerizza le pratiche pubbliche e gli spazi non escludenti di cui parla Stavrides, *passim*.

⁵²¹ Cfr. Parte II, Capitolo III – Diritto alle dotazioni e ai servizi, di quartiere e il caso delle Case di Quartiere di Torino.

⁵²² La storia del collettivo e di ciascun luogo occupato è contenuta in <http://www.curry-vavart.com/historique.htm>

Notando a Parigi la mancanza di spazi di lavoro disponibili e accessibili per i giovani artisti e le associazioni, il Curry Vavart ha iniziato a studiare delle risposte legali per proporre risposte a sostegno di queste iniziative artistiche e associative. Diventa così associazione nel 2006, conduce un'attività "nomade": il suo progetto si basa sulla possibilità temporanea di occupare spazi in disuso in attesa di riabilitazione al fine di sviluppare iniziative artistiche e di comunità.

La convenzione di occupazione temporanea diventa così lo strumento che lega l'associazione a un proprietario privato o pubblico e definisce il quadro giuridico dell'occupazione.⁵²³

Il Collettivo Curry Vavart aveva occupato senza diritto o titolo spazi in disuso e spazi industriali per diversi anni, nel decimo, undicesimo e dodicesimo arrondissement di Parigi. Queste attività sono sempre state accompagnate da un desiderio di legalità.

Nel 2011 vi è la svolta perché molti partner si fidano del progetto. Due siti sono soggetti a convenzione, fino alla loro riabilitazione, nel diciottesimo con il SNCF e nel ventesimo con la città di Parigi.

Curry Vavart ha una sessantina di volontari membri attivi e circa 4.300 membri che comprendono artisti visivi, danzatori, attori, musicisti, artisti circensi, fotografi, operatori video, oggetti di scena, urbanisti, studenti, cuochi, meccanici, operai, elettricisti, carpentieri, artigiani, informatici, avvocati, attivisti, tutti al servizio dello stesso progetto.

Normalmente gli spazi coinvolti vengono prima messi in sicurezza, poi attrezzati per il lavoro; se la convenzione lo consente è possibile definire anche spazi abitativi condivisi.⁵²⁴

L'attività si mantiene con un canone mensile e con un metodo organizzativo basato su incontri settimanali.

È uno dei gruppi più competenti nella stesura delle convenzioni, tanto da far parte, con altri omologhi, di un Centro nazionale che assiste nella redazione delle convenzioni, essendo state prese a modello anche da altre amministrazioni francesi.⁵²⁵

Emerge chiaramente che in questi casi il metodo adottato dagli occupanti è negoziale.⁵²⁶ Vincent Prieur, leader di Curry Vavart, evidenzia come ciò dipenda da una precisa opzione fatta a seguito delle prime occupazioni e tendendo a

⁵²³ Questo ricorda quanto avviene attualmente in Belgio in merito all'inquadramento delle occupazioni come strumento di disciplina e gestione, cfr.

⁵²⁴ Come accade soprattutto per residenze artistiche e borse periodiche.

⁵²⁵ Cfr. in Belgio l'esperienza del gruppo di *Communa* <http://www.communa.be/ecosysteme/>

⁵²⁶ Su cui *supra* Parte I, Capitolo II – Diritto agli spazi pubblici, paragrafo 2.3 Modelli di interazione.

recuperare nel rapporto vivo con il quartiere le istanze di promozione dei diritti sociali.⁵²⁷



Figura n. 12: qui Vincent Prieur, del collettivo Curry Vavart, racconta la storia di Shakirail e del suo gruppo durante una visita nel maggio 2015 in occasione di un pomeriggio dedicato all'approfondimento degli strumenti di gestione degli immobili dismessi in Europa.

⁵²⁷ In occasione di una visita di ricerca in cui rilascia un'intervista per approfondire il tema.

Estatudo da Cidade, Brasile

Come è emerso dalla trattazione, l'America Latina è la regione in cui il concetto del diritto alla città ha avuto una grande influenza. Infatti, qui, come detto, forse più di qualsiasi altra parte del mondo, si è sviluppata dalla metà una mobilitazione sociale che si è riflessa anche politicamente e nella traduzione giuridica.⁵²⁸

Una delle caratteristiche principali di sviluppo urbano nei paesi latino-americani è che la produzione sociale dello spazio urbano è stata promossa in modo via via sempre maggiore attraverso processi informali di accesso alla casa e al suolo urbano.⁵²⁹

Decine di milioni di brasiliani non hanno avuto nessun altro accesso alla terra e abitazioni urbane, se non quelle ottenute attraverso processi e meccanismi informali e per lo più illegali. Anche se i dati non sono precisi, è realistico dire che oltre il 50 per cento delle persone che vivono in aree urbane hanno accesso alla terra e abitazioni attraverso processi informali.⁵³⁰

Come è successo anche nella maggior parte delle città dell'America Latina, per molti decenni i brasiliani hanno costruito per se stessi un habitat precario, vulnerabile e insicuro nelle *favelas*, con suddivisioni di terreno irregolari e clandestine, progetti di edilizia abitativa irregolari e occupando suolo pubblico, arrivando perfino agli argini dei fiumi, ai pendii, alle dighe.⁵³¹

La Costituzione federale brasiliana del 1988 dedica un capitolo alla politica urbana, dove stabilisce le basi giuridiche e politiche per la promozione della riforma urbana.

Riconosce esplicitamente “il diritto alla città” come un diritto collettivo e promuove una politica urbana, affermando il ruolo centrale del governo locale e dichiarando che la democrazia rappresentativa deve essere riconciliata con processi politici partecipativi.

⁵²⁸ Cfr. *supra* Parte I, Capitolo II- Diritto alla città e Diritto; E. Fernandes, “Constructing the right to the city in Brazil”, in *Social & Legal Studies*, cit.; cfr. *El Derecho a la Ciudad en el mundo Compilación de documentos relevantes para el debate*, cit. per l'elenco delle carte e dichiarazioni internazionali nate nel contesto latinoamericano.

⁵²⁹ Cfr. McGuirke, *Radical Cities*, cit. *supra* in Parte II, Capitolo I Diritto alla casa.

⁵³⁰ E. Fernandes, “La construcción del “Derecho a la Ciudad” en Brasil”, in *Ciudad y Derecho*, 494; Cfr. per il processo di urbanizzazione in Brasile, le fonti contenute nel sito del Instituto de Geografía y Estadística brasileño: IBGE accessibile su www.ibge.gov.br

⁵³¹ E. Fernandes, ult. op. cit.

Negli anni Novanta, molti comuni brasiliani hanno cominciato ad attuare le disposizioni e i principi costituzionali negli ordinamenti urbani che si stavano ridefinendo.

Il Brasile è diventato così una sorta di laboratorio per nuove strategie di governo locale e di democrazia diretta.⁵³²

Tuttavia, persistevano ancora controversie legali e dubbi sulle nuove disposizioni costituzionali, nonché argomentazioni giuridiche conservatrici che hanno teso a diminuire la portata innovativa per la gestione urbana.⁵³³

Per questo motivo, negli anni Novanta, i movimenti sociali e le ONG riunite sotto il "Forum nazionale per la riforma urbana" hanno mantenuto alta la pressione per l'approvazione da parte del Congresso nazionale di una legge federale per governare lo sviluppo e le politiche urbane, attuare la Costituzione e, pertanto, chiarire i problemi legali in sospeso.

Si propone di rispondere alla sfida della costruzione di un nuovo ordine urbano, illuminato da nuovi principi, metodi, concezioni e nuovi strumenti. Quindi la legge federale del 10 luglio 2001, n. 10257 chiamata "Estatuto da Cidade" è l'esito di un processo articolato, che passa per una forte mobilitazione a sostegno di una risoluta e chiara attuazione della Costituzione.⁵³⁴

È il risultato di un processo di negoziazione che va aldilà del potere legislativo ed espande il ruolo giuridico-politico del municipio nella formulazione delle direttive, della pianificazione e della gestione urbana, rompendo con la tradizione civilista e stabilendo un nuovo paradigma giuridico per il controllo dello sviluppo urbano.

Lo Statuto della città ha quattro dimensioni principali: quello concettuale, che fornisce elementi per interpretare il principio costituzionale della funzione sociale della proprietà urbana e della città; la regolamentazione di nuovi strumenti giuridici, urbani e finanziari per i comuni per costruire e finanziare un diverso ordine urbano; l'indicazione dei processi per la gestione democratica delle città; e l'individuazione di strumenti giuridici per la regolarizzazione completa degli insediamenti informali nelle aree urbane private e pubbliche. Combinate, queste dimensioni forniscono il contenuto del "diritto alla città" in Brasile.⁵³⁵

Quanto al primo aspetto, il merito principale è stato quello di attribuire una funzione ai governi municipali di controllo del processo di sviluppo urbano. Questi devono infatti operare attraverso la formulazione di politiche territoriali e di uso del territorio, in cui gli interessi individuali dei proprietari di terreni e

⁵³² Come l'esperienza del processo di bilancio partecipativo di molte città.

⁵³³ E. Fernandes, "La construcción del "Derecho a la Ciudad" en Brasil", cit. 506 ss.

⁵³⁴ Camara dos Deputados do Brasil www.geomatica.ufpr.br/portal

⁵³⁵ *Ivi*, 509.

proprietà debbano necessariamente coesistere con altri interessi sociali, culturali ed ambientali di altri gruppi socioeconomici e della città nel suo complesso.

“O Estatuto da Cidade funciona como uma ‘caixa de ferramenta’ para uma política urbana local”⁵³⁶ cioè il concetto del diritto della città dirige la creazione di strumenti che danno effettività alla propria legislazione.

Lo Statuto dà origine a vari strumenti urbanistici e fiscali che devono essere utilizzati dai comuni, in particolare nei piani direttori e hanno la funzione di regolare il mercato dei suoli e delle proprietà urbane. Tale funzione è basata nel principio della inclusione sociale: ciò richiede da parte dell’amministrazione una attuazione costruita e condivisa con la società civile e l’impresa. Prevede la combinazione di meccanismi di pianificazione progressive tradizionali⁵³⁷ e nuovi strumenti: parcellizzazione, costruzione e uso obbligatorio, tassazione extrafiscale, esproprio-sanzione con il pagamento in titoli del debito pubblico, locazione, diritto di prelazione per i comuni, il trasferimento oneroso dei diritti di costruzione, ecc.

Ciò dà un potere maggiore ai municipi perché abbiano una capacità effettiva di intervento e non solamente di regolarizzazione del processo di sviluppo del suolo urbano.

Lo Statuto ha riconosciuto il diritto collettivo di regolarizzazione degli insediamenti informali su terreni pubblici o privati e migliorato gli strumenti giuridici per consentire ai comuni di promuovere programmi per regolarizzare il possesso della terra e democratizzare le condizioni di accesso agli edifici e abitazioni urbane.

In questo contesto sorge il diritto alla regolarizzazione degli insediamenti irregolari consolidati. Gli strumenti giuridici per dare effettività a questi diritti sono stati normati con lo Statuto. L’obiettivo è quello di dar forma ai programmi territoriali urbani che siano privati o pubblici.

Per i primi, il rimedio giuridico è la “*usucapião especial urbano*”, per gli insediamenti localizzati in aree pubbliche, mentre la “*concessão de direito real de uso*” per i privati. Regolando le due istituzioni costituzionali di *usucapião especial* (prescrizione acquisitiva) e concessione dei diritti d’uso (una forma di contratto di locazione) la nuova legge ha fatto un passo avanti e ha permesso l’uso collettivo di questi strumenti.

Ha inoltre previsto zone speciali di interesse sociale e sono stati approvati diversi dispositivi importanti per garantire la registrazione di tali aree informali negli uffici

⁵³⁶ *Camara dos Deputados do Brasil*, “Estatuto da Cidade – guia para implementação para os municípios e cidadãos”, 2^a ed., Brasília, 2002, p. 21.

⁵³⁷ Zonizzazioni, lottizzazioni, modelli di insediamento, tassi di occupazione, coefficienti di utilizzazione, distanze da rispettare.

di registrazione immobiliare, che in molti casi sono stati seri ostacoli alle politiche di regolarizzazione.

La sezione dello statuto della città che ha creato un terzo strumento, la *concessione speciale dell'utilizzo a fini abitativi*, è stata oggetto di veto presidenziale per questioni legali, ambientali e politiche. Tuttavia, data la mobilitazione attiva del Forum Nazionale per la Riforma Urbana, la disposizione provvisoria 2220 è stato firmata il 4 settembre 2001 dal presidente, riconoscendo il diritto soggettivo (e non solo una prerogativa delle autorità pubbliche) di coloro che avevano occupato proprietà private e comunali fino a tale data, in determinate circostanze, a ricevere la concessione speciale dell'uso per scopi abitativi.

La disposizione stabilisce inoltre le condizioni per le autorità comunali di incoraggiare il trasferimento di occupanti di terre pubbliche inappropriate a zone più appropriate.

Vi sono alcune leggi che servono da complemento alla legge federale n.10.257 del 2010 e che contribuiscono alla formazione del nuovo ordine urbanistico.⁵³⁸ Tra queste la legge n. 11.977 del 7 luglio 2009, che dispone il *Programa Minha Casa, Minha Vida* (PMCMV) e la regolarizzazione territoriale degli insediamenti consolidati localizzati in aree urbane.

La separazione tra diritto alla proprietà e diritto alla casa (riconosciuti nel capitolo dei diritti fondamentali della costituzione del 1988) è fatta con l'obiettivo di pensare alla specificità della casa e, così, di vedere di migliorare la effettività che concretizza la politica di regolarizzazione territoriale.

Per concretizzare il diritto sociale alla casa, il nuovo ordinamento urbano propone diversi strumenti giuridici con l'obiettivo di regolarizzare il territorio: la usucapione collettiva, la concessione del diritto reale di uso e la concessione di uso speciale per la casa.

Questo insieme normativo ci permette di affermare che non è possibile interpretare i problemi urbani esclusivamente dalla prospettiva del diritto civile e del diritto amministrativo, da un punto di vista tradizionale. Il nuovo paradigma, i nuovi fondamenti per la gestione urbana si realizzano con la partecipazione della società, la associazione tra i settori pubblico e privato e organizzazioni sociali in un impegno collettivo, base della dignità umana e della efficienza pubblica.⁵³⁹

Tra i problemi di effettività delle misure, vi è quello della pratica della alienazione del titolo da parte dei beneficiari, per questo si propone un mezzo più duro con un termine di trenta anni per il titolo proprio di registro.⁵⁴⁰

⁵³⁸ E. Fernandes, B. Alfonsin, *Coletanea de legislação urbanística – normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária*, Belo Horizonte, Forum, 2010.

⁵³⁹ M. Rios, “El derecho a la vivienda social digna en Brasil”, tesi di dottorato, 2017.

⁵⁴⁰ *Ibidem*.

Lo statuto della città presenta soprattutto problemi di scala imponenti, come l'omissione nel trattamento delle aree rurali, delle aree ambientali, delle acque, delle aree metropolitane, ecc.

Questi cambiamenti più profondi non possono essere introdotti nello Statuto della Città, in quanto dipendono, in ultima analisi, dalle modifiche del patto federale stesso. Possono essere osservate altre carenze, ma è innegabile che molti progressi sono già stati fatti e che il quadro giuridico aperto dallo statuto della città inizia ad assumere forma.⁵⁴¹

L'esperienza brasiliana ha chiaramente dimostrato che la riforma urbana richiede una combinazione precisa della mobilitazione sociale, della riforma legale e del cambiamento istituzionale.

È un processo aperto, il cui risultato nella qualità dei cambiamenti è intrinsecamente legato alla capacità della società di esercitare efficacemente il suo diritto di partecipare al processo di pianificazione urbana della città.

⁵⁴¹ E. Fernandes, "Constructing the right to the city in Brazil", cit.

PARTE V

DALLE PRATICHE

ALLE REGOLE

PARTE V

Dalle pratiche alle regole

Capitolo I

La norma e il conflitto

La norma e l'esperienza giuridica. Il diritto come movimento

La norma e i fatti, gli atti e i negozi giuridici

Capitolo II

La norma, lo spazio e il tempo. Diritto alla città e Diritto all'ambiente urbano

Ambiente umano e Habitat

La nozione giuridica di ambiente e visione sistemica

Approccio adattativo, incrementale, iterativo, mobile, di apprendimento

Capitolo III

Alcune risposte. L'operazione amministrativa

Il diritto a una buona amministrazione

Diritto a una buona amministrazione e funzione amministrativa

Il principio di equità nel trattamento come regola di formazione sociale

Giusto procedimento, fatti sociali e "normogenesi"

1. La norma e il conflitto

La natura permanente del conflitto emerge come caratteristica della vita urbana, così come si è cercato di ripercorrere attraverso uno sguardo al dibattito dottrinale e soprattutto attraversando il racconto delle pratiche, dei casi studio e degli strumenti connessi all'esercizio del diritto alla città.

I conflitti urbani derivano dalla esistenza di interessi sociali diversi e si sviluppano in un contesto attuale di forte disuguaglianza, non solo relativamente alla distribuzione delle risorse, ma anche con riguardo all'accesso al potere politico. È “un inutile tentativo” o “una chimera” cercare di negarli o di reprimerli.⁵⁴²

La presenza di movimenti di protesta e la mobilitazione popolare vedono opposta una tendenza prevalente da parte degli ordinamenti giuridici alla loro neutralizzazione. Gli ordinamenti si muovono cioè per neutralizzare l'aspetto conflittuale della vita politica e ciò a causa della sempre più scarsa efficacia delle procedure di democrazia rappresentativa.⁵⁴³ Riducono il loro ruolo alla ricomposizione continua degli interessi in movimento, di cui però si cerca accuratamente di rimuovere il carattere conflittuale.⁵⁴⁴

Ma se il diritto opera come neutralizzatore dei conflitti primari sociali, determinandoli giuridicamente e ridisegnandoli secondo un punto di vista formale, allora li traduce in conflitti secondari, riscritti dal diritto e quindi risolvibili. Il diritto

⁵⁴² O. Nel-lo, *Città in movimento. Crisi sociale e risposta dei cittadini*, Roma, 2016, 158.

⁵⁴³ F. Ciaramelli, F. G. Menga, “L'epoca dei populismi. Diritti e conflitti”, in *Teoria e Critica della regolazione sociale*, 2/2015, 7-8. Gli autori sottolineano come essa appaia egemonizzata dall'economicizzazione della società e dalla sua conseguente divisione in *lobbies* sempre più agguerrite che indeboliscono il potere politico. Sulle *élite*, si veda il numero ad esse dedicato di *Pandora*, Rivista di Teoria e Politica, n.4 del 2017, con anche la presenza di interviste illustri, tra cui si evidenzia quella a Colin Crouch, su *élite e postdemocrazia*, 8 ss. Cfr. C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2005.

⁵⁴⁴ M. Barcellona, “Il diritto e il conflitto”, in F. Ciaramelli, F. G. Menga, “L'epoca dei populismi. Diritti e conflitti”, in *Teoria e Critica della regolazione sociale*, 2/2015; M. Barcellona, *Diritto, sistema e senso. Lineamenti di una teoria*, Giappichelli, Torino 1997.

allora è solo arbitro e il conflitto è espulso dalle istituzioni ma anche dal diritto stesso, respingendolo nell'indistinto sociale.⁵⁴⁵

In tal modo, l'ordinamento giuridico, incorporando le esigenze e il rigore della logica finanziaria dei mercati, diventa la principale espressione del potere pubblico, forse la sola che sia presumibilmente in grado di intervenire con efficacia, esclusivamente però in nome delle compatibilità economiche.⁵⁴⁶

È proprio il carattere stringente e categorico delle compatibilità economico-finanziarie che sempre più chiaramente minaccia e ostacola la tutela giurisdizionale dei diritti.

“Il ruolo dei conflitti e in generale della dimensione agonistica della vita democratica, lungi dal costituire un fastidioso ma provvisorio incidente di percorso, costituisce il luogo originale di produzione dei diritti, dapprima del loro riconoscimento, e poi anche e soprattutto della loro implementazione. L'insorgenza persistente dei conflitti sociali smentisce radicalmente la pretesa irenica di un'efficacia economica che metta tutti d'accordo in quanto capace di creare automaticamente benessere condiviso. In conseguenza di ciò, *all'ordinamento giuridico spetta il compito di regolamentare e istituzionalizzare i conflitti, riconoscendone la piena legittimità, ma soprattutto evitando la tentazione di presentarsi o autorappresentarsi come la loro soluzione definitiva.*”⁵⁴⁷

È in questi termini che si pone l'approccio giuridico di questo lavoro, esaltando il ruolo dell'ordinamento giuridico e delle istituzioni, secondo una prospettiva che non delega ai movimenti o ai cittadini insorgenti o innovatori sociali responsabilità e compiti istituzionali, né è a favore di meccanismi di sostituzione, ma indaga per la loro maggior promozione dell'interesse pubblico e l'universalità dei diritti.

2. La norma e l'esperienza giuridica. Il diritto come movimento

Si è cercato fin qui di evidenziare quali norme derivanti dalla città e dall'esercizio dei diritti connessi alla città, anche sulla base di relazioni conflittuali, accolgano le

⁵⁴⁵ Commentando Mario Barcellona, F. G. Menga, “La sfida dell'agonismo politico all'immaginario giuridico contemporaneo. Considerazioni introduttive”, in “L'epoca dei populismi. Diritti e conflitti”, cit., 12.

⁵⁴⁶ F. Ciaramelli, F. G. Menga, “L'epoca dei populismi. Diritti e conflitti”, cit.

⁵⁴⁷ *Ibidem*.

esperienze sociali, tanto da produrre non solo diritti, ma diritto, così come si è cercato di ricostruire nel corso della trattazione.

Si tratta ora di fare un passo ulteriore. Si è considerata la natura politica, intesa soprattutto leggendo in essa la radice greca di Πόλεμος, guerra, conflitto, come innesco e scintilla che non poteva che essere preliminare.

A questo punto, si ritiene necessario fare un'incursione serrata nel mondo del diritto e, in termini ancora più stringenti, in quello affascinante quanto rigoroso, ma anche duro e concreto del diritto amministrativo. Questo è basilare per dare fondamento al lavoro di ricerca e permettere di rispondere alle domande poste con una certa profondità. Se si è partiti dalla teoria per leggere le pratiche, per poi interrogare la teoria attraverso di esse, è qui necessario il momento più fondante. Per questo si fa riferimento alla scuola amministrativistica che ha il merito di compiere una elaborazione nell'ambito della teoria generale del diritto nella ridefinizione del fenomeno giuridico e della fattispecie precettiva⁵⁴⁸ in termini illuminanti per la presente ricostruzione della *capacità normogenetica* connessa alle pratiche e ai movimenti.

L'illustre autore considera fa il fenomeno giuridico come un *tertium* rispetto alla norma astratta e alla realtà extragiuridica.⁵⁴⁹ Quindi l'esperienza giuridica, nella sua complessità, è ordinata su tre piani. Si tratta della realtà normativa astratta, della realtà materiale, ma il piano che l'A. esplicita con dovizia di richiami esemplari e di agganci alla dottrina è quello della realtà giuridica concreta che è apprezzato in termini *relazionali*.

Il diritto è “un fatto dinamico, nel senso che, tendendo alla ristrutturazione formale di un qualcosa che è fuori di esso, vi perviene attraverso una serie di mutamenti o movimenti giuridici, e cioè attraverso una trasformazione graduale di una realtà non regolata in una realtà regolata.”⁵⁵⁰ A tale dinamicità giuridica ne corrisponde tuttavia una materiale e ciò si riconnette alla considerazione che il diritto non pone l'oggetto che influenza, ma si limita piuttosto a conferirgli un ordine, appunto ad influenzarlo. Vale a dire che è impossibile per il diritto porre, oppure

⁵⁴⁸ F. G. Scoca, *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, Perugia, 1979.

⁵⁴⁹ Ivi, 2, in nota 4, l'A. ricorda che già Falzea parlava di una sintesi nel fenomeno giuridico, cioè di fenomeno giuridico come insito nel rapporto tra i due ordini di elementi, quindi non coincidente con nessuno dei due, in ID, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Milano, 1939

⁵⁵⁰ F.G. Scoca, *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, cit., 10.

ignorare le modificazioni che si producono fisicamente nella realtà oggetto della qualificazione giuridica.

Il diritto si pone come “forza di regolazione di interessi e la norma assume la figura di uno schema attraverso il quale questa forza si esprime.”⁵⁵¹ Ciò implica che il fenomeno giuridico ha dei limiti; non può porre l’oggetto della regolamentazione, esso conferisce piuttosto rilevanza ad interessi e a fatti, astrae elementi dal fatto e li combina con altri.⁵⁵²

Importa a questo punto capire quindi come opera il diritto. Possiamo dire che il diritto opera come un movimento,⁵⁵³ essendo, come detto, una forza che si esprime in un movimento. La norma è lo schema del movimento; il fenomeno giuridico è invece una serie di movimenti che tendono ad un ordine del reale. Nello schema normativo tipico, la fattispecie è il *quando* del movimento, la statuizione è il suo *come*.⁵⁵⁴

3. Norma e i fatti, gli atti e i negozi giuridici

La ricostruzione data, pur rigorosa e ben salda nell’ambito della teoria del diritto, è dotata allo stesso tempo di un’impronta orientata alla realtà giuridica concreta, all’intervento del diritto nel mondo sociale. Secondo questa posizione, infatti, è da criticare fortemente la teoria negazionista della giuridicità del fatto, perché si afferma che tale giuridicità è originaria e non legata al suo effetto. Infatti, si insiste nel superamento di quella confusione rilevabile nelle altre trattazioni della teoria della fattispecie tra rilevanza giuridica ed efficacia giuridica.⁵⁵⁵

Queste considerazioni aprono a una serie di implicazioni interessanti per questo lavoro. Si evidenzia sinteticamente come esse influiscano sul riconoscimento degli atti e dei negozi giuridici in modo affascinante e con un respiro nuovo.

⁵⁵¹ *Ivi*, 11 ed in particolare in nota n. 14, e 18, dove specifica come il diritto non sia il complesso delle norme ma che si esprima attraverso di esse, così gli effetti della norma “sono giuridici in quanto prodotti dal diritto inteso come forza ([...] ordinatoria)

⁵⁵² *Ivi*, 19.

⁵⁵³ Cfr. Carnelutti, *Teoria generale del diritto*, cit., 191 ss.

⁵⁵⁴ F.G. Scoca, *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, cit., 21.

⁵⁵⁵ D. D’Orsogna riassume molto efficacemente e in modo immediato, tale posizione molto diffusa, oggetto di critica, come “quella impostazione che, ricavando la giuridicità del fatto dalla sua “idoneità a produrre effetti”, non riusciva ad isolare chiaramente il profilo della rilevanza da quello della efficacia”, nel suo *Contributo*, cit., 68, in nota n.1.

Questo approccio si rileva una chiave importante per la lettura delle pratiche, dei movimenti e degli esiti, giuridici, del loro operato. Ciò perché le considerazioni di teoria fatte⁵⁵⁶ sono funzionali al riconoscimento operato nei confronti degli atti,⁵⁵⁷ come fatti soggettivi, esercizio di una situazione giuridica soggettiva; in sintesi, gli atti giuridici costituiscono le azioni che si risolvono nell'esercizio di un potere o nell'adempimento di un dovere.⁵⁵⁸ Il negozio assurge a *fatto a rilevanza normativa*, nel senso che esso, o meglio i suoi effetti, si svolgono a livello normativo, così da superarsi l'alternativa norma – fattispecie. Questo avviene non attraverso l'indagine sulla fattispecie, che tende a conferire a quest'ultima una influenza sulla produzione o sulla determinazione degli effetti. Ciò accade invece “attraverso la riunione nella stessa figura negoziale di una doppia operatività giuridica, svolgentesi tanto sul piano del fatto, quanto sul piano della norma.”⁵⁵⁹

Si ricorda inoltre quanto sostenuto da P. Stella Richter negli stessi anni. Egli proponeva di rifondare il sistema delle fonti di produzione normativa, ritenendo che la rilevanza di un atto giuridico risiedesse non nella forma rivestita, bensì nel precetto contenuto nell'atto stesso.⁵⁶⁰

Rispetto alla materia urbanistica, si giungeva in tal modo a elaborare una “categoria nuova e autonoma di effetto giuridico precettivo”: “la categoria delle previsioni o prescrizioni urbanistiche, che tutte assieme compongono la disciplina urbanistica di un certo territorio in un momento dato”, accomunata dal porre precetti di natura sostanziale.⁵⁶¹

In questa categoria rientrano tutte le prescrizioni concorrenti a determinare la disciplina del territorio indipendentemente dall'essere prevista per legge, per regolamento o per atto amministrativo.⁵⁶² In tal maniera si sottolineava che, come ogni altra categoria giuridica, quella degli atti normativi, possiede un valore

⁵⁵⁶ Le considerazioni in questa sede sono riportate in modo estremamente sintetico e povero di tutte le innumerevoli connessioni con altri istituti, correnti, ma anche delle numerose teorie superate e oblite, per cui si rimanda alla letteratura citata da Scoca e alla sua enorme ricchezza bibliografica.

⁵⁵⁷ Per tutte le indicazioni sulla sua elaborazione giuridica, così come a quella del negozio, in tale sede difficilmente riportabili compiutamente, ci si rifà integralmente all'opera di F.G. Scoca, che opera un'analisi critica ma operativa.

⁵⁵⁸ F.C. Scoca, *ult. op. cit.*, 89; Carnelutti, *Teoria generale del diritto*, cit., 215.

⁵⁵⁹ F.G. Scoca, *ult. op. cit.*, 202 ss.

⁵⁶⁰ P. Stella Richter, “Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica”, in *Riv. giur urb.*, 1989, 607 ss.; Ramajoli M., Tonoletti, B., “Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali”, in *Diritto Amministrativo*, 21(1-2) 2013), 53-115.

⁵⁶¹ P. Stella Richter, “Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica”, cit, 609.

⁵⁶² Ivi, 621.

eminentemente relativo, dato che anche gli atti non propriamente normativi possono avere un'incidenza diretta sul sistema normativo.⁵⁶³

⁵⁶³ *Ivi*, 612.

1. Diritto alla città e Diritto all'ambiente urbano. Ambiente umano e Habitat

La Dichiarazione delle Nazioni Unite di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972 stabilisce che “I due elementi dell'ambiente umano, l'elemento naturale e quello da lui stesso creato, sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita.”⁵⁶⁴

Dal primo punto della Dichiarazione⁵⁶⁵ si ricava come già nel 1972 si avesse una nozione di ambiente integrante due componenti, quella naturale e quella creata dall'uomo, ponendo quindi in evidenza la relazione tra città e ambiente e come città come ambiente di vita.

È interessante peraltro notare come questo carattere complesso emerga anche dal mondo in cui si è evoluta la storia dei programmi, e delle corrispondenti gestioni e istituzioni, delle Nazioni Unite sull'ambiente e sugli insediamenti umani.⁵⁶⁶ Dopo la nascita del programma sull'Ambiente, infatti nel 1975 viene creata la

⁵⁶⁴ La Dichiarazione delle Nazioni Unite alla Conferenza “su L'Ambiente Umano”, tenutasi a Stoccolma da 5 a 16 giugno 1972, ha considerato il bisogno di prospettive e principi comuni al fine di ispirare e guidare i popoli del mondo verso una conservazione e miglioramento dell'ambiente umano. La dichiarazione, adottata a Stoccolma ed elaborata in comune accordo tra i Paesi industrializzati e i Paesi in via di sviluppo, contiene una serie di principi per la protezione dell'ambiente e per lo sviluppo ed un centinaio di raccomandazioni di attuazione.

⁵⁶⁵ La Dichiarazione di Stoccolma può essere considerata come una tappa fondamentale della politica internazionale che più tardi troverà la sua caratterizzazione nello “sviluppo sostenibile”, su cui *infra*. Successivamente viene presentato Rapporto Brundtland, nel 1987 e si terranno: nel 1992 la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, Rio de Janeiro che aprirà la stagione delle Agende 21; la Conferenza Rio+5, New York, nel 1997; il Vertice mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, a Johannesburg nel 2002; la Conferenza sullo sviluppo sostenibile «Rio+20», nel 2012; l'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile costituita dai 17 obiettivi globali di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals, SDG) e dai relativi 169 obiettivi associati, che dovranno essere raggiunti entro il 2030 da tutti gli Stati membri dell'ONU, essendo ormai scaduti gli obiettivi di sviluppo del millennio (Millennium Development Goals).

⁵⁶⁶ Nello stesso anno, a seguito della Conferenza, nasce il Programma per l'ambiente delle Nazioni Unite - United Nations Environment Programme (UNEP) con sede a Nairobi, Kenya. I mandati, i ruoli e tutte le Dichiarazioni sono accessibili su <https://unhabitat.org/history-mandate-role-in-the-un-system/>

United Nations Habitat and Human Settlements Foundation (UNHHSF), che operava sotto il programma dedicato all'ambiente.

I precursori del programma UN – Habitat furono creati a seguito della prima conferenza – Habitat I – a Vancouver:⁵⁶⁷ la Commissione delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani – un organismo intergovernativo – e il Centro delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani.⁵⁶⁸

Nel 1996, le Nazioni Unite hanno poi tenuto una seconda conferenza sulle città – Habitat II – a Istanbul, per valutare due decenni di progressi da Vancouver e per impostare nuovi obiettivi per il nuovo millennio.⁵⁶⁹ Quindi il più recente Habitat III, a Quito, in Ecuador, nella quale è stata adottata la Nuova Agenda Urbana.⁵⁷⁰

La connessione tra ambiente umano e città è naturale e intuitiva, e le Dichiarazioni e i Programmi ONU non fanno che rilevarlo. Peraltro, le relazioni anche tra i due elementi, ambiente naturale e città, sono determinanti reciprocamente.⁵⁷¹

⁵⁶⁷ La prima conferenza internazionale dell'ONU per riconoscere pienamente la sfida dell'urbanizzazione è del 1976. All'epoca, l'urbanizzazione e i suoi impatti erano chiaramente meno importanti nell'agenda ONU, soprattutto perché due terzi dell'umanità abitavano allora in zone rurali.

⁵⁶⁸ Comunemente denominato Habitat.

⁵⁶⁹ Adottato da 171 paesi, il documento politico – soprannominato l'Agenda Habitat – che è venuto fuori da questo "vertice della città" ha contenuto oltre 100 impegni e 600 raccomandazioni. Dal 1997 al 2002, Habitat – guidata dall'Agenda Habitat e, successivamente, nella Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite nel 2000 – 2002, attraverso l'Assemblea Generale A / 56/206, il mandato di Habitat è stato rafforzato e il suo status è stato elevato ad un programma pieno nel sistema delle Nazioni Unite, che ha dato vita a UN-Habitat.

⁵⁷⁰ Del quale si evidenzia il processo di stesura mondiale e in qualche modo aperto dei risultati, dato anche il percorso degli *Urban Thinkers Campus*, dislocati in ogni continente e con compiti di approfondimento e risposte tematizzate, tra i quali non si può non ricordare quello tenutosi in Italia, ad Alghero (Sardegna), sull'Arte e che ha visto il nostro Dipartimento come promotore, insieme ad altri partner locali e internazionali, tanto anche il nostro gruppo di ricerca vi ha partecipato. Cfr. quanto riportato in tema di Diritto alla casa, sugli esiti di Habitat III relativi.

⁵⁷¹ Si rimanda qui all'imponente opera di ricerca e alla produzione scientifica di Clemente Giovanni Maciocco, della quale si citano tra le altre: G. Maciocco (a cura di), *Il territorio della città*, Edizioni della Torre, Cagliari, Cagliari, 1985; F. Clemente, G. Maciocco (a cura di), *I luoghi della città*, Tema, Cagliari, Milano, 1990; G. Maciocco (a cura di), *La pianificazione ambientale del paesaggio*, Angeli, Milano, 1991; G. Maciocco (a cura di), *Le dimensioni ambientali della pianificazione urbana*, Angeli, Milano, 1991; G. Maciocco (a cura di), *La città, la mente, il piano*, Angeli, Milano, 1994; G. Maciocco, "Dominanti ambientali e progetto dello spazio urbano", in *Urbanistica*, 104, 1995; G. Maciocco, "La forza della pianificazione debole", in *Parametro*, 211, 1995; G. Maciocco (a cura di), *La città in ombra*, Angeli, Milano, 1996; G. Maciocco, S. Tagliagambe, *La città possibile*, Dedalo, Bari, 1997; D. Borri, G. Maciocco (Eds.), *Artificial Intelligence for Spatial Planning*, Kluwer, Dordrecht, 1994; G. Maciocco (a cura di, edité par), *I luoghi dell'acqua e della terra / Les lieux de l'eau et de la terre*, Lybra immagine, Milano, 1998; G. Maciocco, G. Marchi (a cura di), *Dimensione ecologica e sviluppo locale: problemi di valutazione*, Angeli, Milano, 1999; G. Maciocco, "Il progetto ambientale dei territori esterni: una prospettiva per la pianificazione provinciale", in *Urbanistica*, 112, 1999; F. Clemente, G. Deplano, G. Maciocco, "Processes of changes and compatibility in the usage of land in Sardinia", in J. Regulski, D. Sanfilippo (Eds.), *Planning Issues in Italy and Poland*, IDAU, Catania, Warsaw, 1987; A. Barbanente, D. Borri, G. Maciocco and E. Conte, "Expert Systems and Decision Support in Environmental Planning", *AESOP Proceedings III Congress*, Tours, 16-18 November, 1989; Borri D., Barbanente A., Caiulo D., Conte E., Maciocco G., Pace F., Selicato F., Tamburrano V., "GREEN: Building an Operational

Clos, Sennett, Burdett e Sassen, in *The Quito Papers*,⁵⁷² fanno seguito, con approccio anche critico, agli esiti della Nuova Agenda Urbana e tracciano anche un bilancio dei paradigmi pianificatori finora applicati. Nel secondo tema affrontato, intercettano la crescente perdita di *habitat* dell'uomo come causa di nuovi fenomeni di trasformazione e con effetti spesso di deprivazione.

Vaquer ricostruisce la *vivienda*⁵⁷³ come costitutiva dell'*habitat*⁵⁷⁴ umano, insieme alla città e all'ambiente.⁵⁷⁵ Richiama anche la cd. *Constitución ambiental*,⁵⁷⁶ cioè

Prototype of Expert System for Planning Control in Urban Environments", *30th Regional Science Association European Congress*, Istanbul, Turkey, 1990; Barbanente A., Borri D., Conte E., Convertino M., Maciocco G., Pace F., Selicato F., Tamburrano V., (1990) "A Prototype of Planner Expert System: The Urban Environmental Control of Urban Green and Parks", *Planning Education and the 1990s, 4th AESOP Annual Congress*, Reggio Calabria, Italia, 1990; A. Barbanente, D. Borri, E. Conte, G. Maciocco, "A Planner expert system for urban green and parks", *Proceedings ACSP-AESOP Conference "Planning Transatlantic"*, Oxford, 1991; A. Barbanente, D. Borri, F. Esposito, G. Maciocco, F. Selicato, "Automatically acquiring knowledge by digital maps in artificial intelligence planning techniques", *Proceedings 2nd International Conference on Computers in Urban Planning and Urban Management*, Oxford, 1991; A. Barbanente, D. Borri, F. Esposito, G. Maciocco, F. Selicato, "Automatically acquiring knowledge by digital maps in artificial intelligence planning techniques", in A.U. Frank, I. Campari, U. Formentini (eds), *Theories and Methods of spatio-temporal reasoning*, Springer Verlag, New York, 1992; Barbanente A., Borri D., Conte E., Maciocco G., "Planning Urban Open Spaces by Expert Systems", Paper accepted to be presented at the forthcoming, "Europia 93", 21-24 June 1993. Delft. The Netherlands, Elsevier Science Publishers, 1993; R. Beheshti and K. Zreikeds. G. Maciocco, G. Marchi, M.L. Clemente, "The land use economic value in the Italian planning: operational hypothesis", Third International Workshop on Evaluation in Theory and Practice in Spatial Planning, London, september 19-21 1996; G. Maciocco, M.L. Clemente, G. Marchi, F. Pace, F. Selicato, C. Torre, "Evaluation and equity in economic policies for environmental planning", in N. Lichfield, A. Barbanente, D. Borri, A. Khakee and A. Prat (Eds), *Evaluation in Planning*, Kluwer, Dordrecht, The Netherlands, 1998; G. Maciocco, B. Dessì, G. Marchi, I. Stengut, B. Venturi, C. Zoppi "Evaluating processes of territorial transformation as autopoietic systems in planning: possibilities for the theory of chaos", in *Evaluation in Planning*, Groningen, The Netherlands, 1998; G. Maciocco, G. Marchi, B. Dessì, B. Venturi, "Effects of externalities on territorial systems: an occasion for the intersection between autopoietic and chaos theories", in G. Maciocco, G. Marchi (a cura di), *Dimensione ecologica e sviluppo locale: problemi di valutazione*, Angeli, Milano 1999; G. Maciocco, B. Dessì, I. Steingut, B. Venturi, "Processes of territorial transformation: autopoietic systems in planning and the theory of chaos", *Proceedings of ERS 39th European Congress of European Regional Science Association*, 23-27 august, Dublin, 1999; G. Maciocco, B. Dessì, G. Marchi, G.B. Masia, B. Venturi, "Effects of externalities on territorial systems: an occasion for the intersection between autopoietic and chaos theories", *CUPUM '99, Proceedings of 6th International conference on Computers in Urban Planning & Urban Management*, Italy, 7-11 september, Venice, 1999; F. Spanedda (a cura di), *Progetti di territori. La ricerca sul progetto ambientale di Giovanni Maciocco*, edizioni Franco Angeli collana Metodi del territorio, 2003; M. Lupano, A. Huber (a cura di) *Giovanni Maciocco. Architecture, environment and beyond*, Ediz. italiana e inglese, Skira, 2007.

⁵⁷² J. Clos, R. Sennett, with S. Sassen e R. Burdett, in *Towards an Open City, Quito Papers and the New Urban Agenda*, Un – Habitat, NY University, 2016.

⁵⁷³ M. Vaquer, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, Iustel, 2011, 21 ss; J. Ponce Solé en Ponce Solé y Sibina Tomàs (coords.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008, 103.

⁵⁷⁴ Peraltro, sottolineando come nelle altre lingue la radice di *habitat* rimane termini riferiti all'abitare, ma non in quello usato in Castigliano.

⁵⁷⁵ M. Vaquer, "El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente", in *Asamblea*, n. 32, junio 2015.

⁵⁷⁶ L. Parejo Alfonso, A. Jiménez Blanco, L. Ortega Álvarez, *Manual de Derecho administrativo*, 4.^a ed., Barcelona, Ariel, 1998, vol. 2.

quella parte di Costituzione Spagnola che, agli articoli 45 e 47, proclama il diritto a godere di un ambiente adeguato, quindi si occupa dell'utilizzazione razionale delle risorse naturali, poi dell'ambiente artificiale, e del patrimonio culturale in particolare, quindi del diritto ad un'abitazione degna e adeguata. Anche la Costituzione del Portogallo riunisce diritto alla casa e all'ambiente e quella dell'Ecuador (la Costituzione di *Montecristi* del 2008) protegge “hábitat y vivienda.” Nell'art. 30, tra “derechos del buen vivir, prevede che: “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.”

Lo stesso Lefebvre, come già anticipato, include nel diritto alla città quello all'habitat.⁵⁷⁷

Questi brevi spunti, oltre a confermare quale sia la consistenza complessa dell'habitat, anche solo dal punto di vista umano, rimandano ad una possibilità per l'interprete per ricavare materiali utili alla configurazione giuridica del diritto alla città e della sua “capacità normogenetica”, oggetto di verifica di questa tesi.

3. La nozione giuridica di ambiente e visione sistemica

La scienza giuridica e le pronunce giurisprudenziali hanno affrontato da tempi risalenti la nozione di ambiente e il suo diritto. Per questo sembra che lo straordinario lavoro possa costituire un ottimo percorso da *attraversare* per il ragionamento. Pur considerando le dovute differenze dei due oggetti giuridici, e che attraversare non significa fermarsi o seguire pedissequamente, infatti esistono molti aspetti che possono essere considerati per una ricostruzione.

⁵⁷⁷ “Il diritto alla città si presenta come una forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all'individualizzazione nella socializzazione, all'habitat e all'abitare”, H. Lefebvre, cit., 130 cfr. Parte I, Il diritto alla città, par, 1.

Risulta particolarmente efficace partire dalla nozione di ambiente⁵⁷⁸ quale “sistema”⁵⁷⁹ complesso, dinamico, continuo, adattativo, resiliente, produttivo di servizi (ecosistemic).⁵⁸⁰

La tesi più nota sulla nozione giuridica di ambiente, gianniniana, individua tre differenti nozioni di ambiente: primo, l'ambiente a cui si riferiscono le norme in tema di tutela delle bellezze naturali e paesaggistiche; poi, l'ambiente preso in considerazione dalle norme di difesa dagli inquinamenti; quindi, l'ambiente che rileva nel campo della legislazione urbanistica.⁵⁸¹

Secondo questa impostazione, il diritto positivo non assume una nozione giuridica unitaria di ambiente e “ambiente” è una espressione sintetica, che rimanda alle sue singole componenti di esso; esso è preso in considerazione da specifiche normative speciali. L'ambiente, unitariamente inteso, rilevarebbe semmai quale risultato ultimo (o valore) conseguibile attraverso la coordinazione pratica di tali diverse discipline.

Un secondo orientamento propone una nozione unitaria di ambiente, espressiva di una emergente linea di tendenza a ricostruire sistemicamente il problema ambientale e la relativa regolamentazione. Tra le visioni annoverabili in questa

⁵⁷⁸ M. Cafagno, D. D'Orsogna, F. Fracchia, “Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica”, in Urbani Ulivi L. (a cura di) *Strutture di mondo. Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, Vol. III, 229-279, Bologna, Il Mulino, 2015. Sulla definizione di ambiente la letteratura in materia è molto vasta, pertanto si rimanda al significativo repertorio bibliografico riportato dagli autori del saggio citato; tra i tanti riferimenti, si ricordano: F. Fracchia, “Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale”, in *Dir. economia*, 2002, 215 ss.; F. Fracchia, F., *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Editoriale Scientifica, Napoli; M.S. Giannini, “Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici”, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss.; S. Grassi, “Prospettive costituzionali della tutela dell'ambiente”, in *Rass. parlam.*, 2003, II, 979 ss.; P. Maddalena, “Il diritto all'ambiente ed i diritti dell'ambiente nella costruzione della teoria del risarcimento del danno pubblico ambientale”, in *Riv. giur. ambiente*, 1990, p. 469 ss.; L. Mezzetti, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2002; G. Morbidelli, “Il regime amministrativo speciale dell'ambiente”, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Torno II, Giuffrè, Milano, 1996, p. 1121 ss.; G. Pericu, “Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo”, in *Dig. (disc. pubbl.)*, vol. I, Torino 1987, 189 ss.; F.G. Scoca, “Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell'ambiente”, in *Diritto e società*, 1993, fasc. 3, 399 ss.

⁵⁷⁹ Per la nozione di “sistema” in ambito giuridico si rimanda alla ampia bibliografia contenuta in M. Cafagno, D. D'Orsogna, F. Fracchia, “Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica”, cit. e in M. Cafagno, *Principi e strumenti per la protezione dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007.

⁵⁸⁰ Che è una nozione frutto di un'opera molto lunga e complessa, dato che la nozione giuridica è per molto tempo stata ben lontana da questa definizione che attinge alle scienze non giuridiche.

⁵⁸¹ M.S. Giannini, “Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici”, cit., 15 ss. che in seguito ha specificato meglio ciascuna delle tre categorie, in particolare la seconda viene oggi identificata come il nucleo duro del diritto dell'ambiente, anche se si riconosca una continua interazione e interferenza con gli altri due ambiti: il diritto del paesaggio e dei beni culturali e il governo del territorio (urbanistica ed edilizia).

corrente, quella di ambiente quale bene immateriale,⁵⁸² come bene pubblico,⁵⁸³ interesse pubblico della comunità nazionale, valore costituzionale⁵⁸⁴, od oggetto di diritto soggettivo.⁵⁸⁵

Questi orientamenti non paiono tanto dissimili sulle posizioni in tema di città, data la difficoltà della sua riconduzione a unitarietà o comunque alla riduzione a un bene unitario.⁵⁸⁶ Si consideri la posizione che si diparte dal pensiero di Giannini, che poi si è arricchita nel tempo, come solo accennato,⁵⁸⁷ tanto che le diverse componenti sono riconosciute non solo come in relazione, ma in reciproca interazione e interferenza. Questa rimanda in qualche modo a quella di uno degli autori che ha cercato di occuparsi di diritto alla città come J. B. Auby⁵⁸⁸ in modo sistematico e rigorosamente giuridico, per il quale ciò che costituisce il “materiale giuridico di una città è un composto ben più ampio, nel cui crogiuolo si ritrovano anche [...] il diritto della proprietà, particolarmente quello dei beni pubblici, il diritto dei governi locali, il diritto dei contratti pubblici, la finanza pubblica.” Auby, così come Francesco Indovina,⁵⁸⁹ rifiuta una concezione unitaria, tanto che poi sviluppa il diritto alla città soprattutto come diritto della città.⁵⁹⁰

⁵⁸² Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Riv. giur. edilizia*, 1988, I, 3, per la quale: «l'ambiente è un bene immateriale unitario, ancorché costituito da una pluralità di componenti»; in senso conforme, Corte cost., 24 febbraio 1992, n. 67, in *Riv. giur. ambiente*, 1992, 363, «l'integrità ambientale è un bene unitario che va salvaguardato nella sua interezza»; Corte cost., 27 luglio 1994, n. 356: «la protezione dell'ambiente [...], pur attraversando una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza»; Corte cost. 14.11.2007, n. 378 (dapprima C. cost., 7.11.2007, n. 367 sul paesaggio) in cui la Corte riformula il suo orientamento: l'ambiente è un «bene della vita, materiale e complesso».

⁵⁸³ P. Maddalena, “Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile”, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 445 ss.

⁵⁸⁴ Cfr. La sopra citata Corte cost. 14.11.2007, n. 378; Corte cost., 31 marzo 2006 n. 133; Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, in *Giur. cost.*, 2004, f. 3; Corte cost., 22 luglio 2004, n. 259, in *Giur. cost.* 2004, f. 4; Corte cost., 4 luglio 2003, n. 227, in *Giur. cost.*, 2003, 4 ss.; Corte cost., 4 luglio 2003, n. 226, in *Dir. e giur. agr.*, 2004, 86 ss.; Corte cost., 24 giugno 2003, n. 222, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, 1002 ss.; Corte cost., 20 dicembre 2002, n. 536, in *Giur. it.*, 2003, 1995; Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Regioni*, 2003, 312.

⁵⁸⁵ P. Dell'Anno, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2003, 34.

⁵⁸⁶ Come le recenti posizioni per la città come *commons*, su cui, tra i tanti, S. Foster, C. Iaione, “The City as a Commons”, in *Yale L. & Pol'y Rev.*, 281, 2016 e su cui *contra* F. Indovina, *Ordine e disordine della città contemporanea*, cit, che sottolinea l'incoerenza del concetto della città come bene comune. La città non è un bene comune perché è tantissime cose, ma certo non è comune, considerando che la città ha componenti pubbliche, private e non è riconducibile a una categoria.

⁵⁸⁷ Cfr. in nota n. e chiaramente rimandando all'A. in “Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici”, cit.

⁵⁸⁸ J.B. Auby, *Le droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, cit.

⁵⁸⁹ F. Indovina, *Ordine e disordine della città contemporanea*, cit,

⁵⁹⁰ Cfr. in Diritto alla città e Diritto e *infra*.

4. Approccio adattativo, incrementale, iterativo, mobile, di apprendimento

Va richiamato infatti che anche l'ambiente pone alla regolamentazione giuridica una serie di problemi, non dissimili dal contesto urbano: la necessità di gestire la complessità e la debolezza informativa, l'incertezza tecnologica, le esigenze di flessibilità, adattamento e revisionabilità delle scelte, di interscalarità, coordinamento, partecipazione e informazione degli attori (pubblici e privati) coinvolti, di comunicazione adeguata tra strumenti giuridici e incentivi economici di mercato, di trasversalità, ultrastatualità, intersettorialità delle discipline giuridiche.⁵⁹¹

Alcuni di questi problemi rinviano ad una questione di teoria generale del diritto: il problema posto dalla efficacia materiale di fatti, di tipo dinamico, che incidono continuamente sulla materia assunta ad oggetto di regolamentazione giuridica, reclamando un adeguamento costante della regolamentazione alla continua dinamicità e mutevolezza del fatto.⁵⁹²

Vi sono cioè fatti, dotati di una dinamicità materiale, che pongono problemi peculiari al diritto. Si tratta di fatti che agiscono continuamente quali fattori generatori e modificatori di interessi, e che richiedono, pertanto, un adattamento continuo della disciplina giuridica ad essi relativa, cioè relativa agli interessi da essi originati.

L'ambiente – e la città – comunque siano considerati rientrano in questa categoria. Con riguardo alla sua tutela è utile richiamare il c.d. principio di “convenienza” o di congruenza dell'effetto giuridico al fatto, in base al quale la disciplina giuridica posta dalla norma deve offrire una risposta coerente al problema di regolazione di interessi posto dal fatto.⁵⁹³

Il principio dello sviluppo sostenibile è il principale meccanismo dinamico di trasformazione rigenerativa e adattativa dell'ordinamento giuridico.⁵⁹⁴ Inoltre, il rapporto di coevoluzione tra società ed ambiente induce a guardare alla

⁵⁹¹ M. Cafagno, *Principi e strumenti per la protezione dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, cit.

⁵⁹² Cfr. F.G. Scoca, *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, cit., 10 ss, *infra*. La realtà materiale è mutevole e fornisce al diritto continuamente materia nuova non regolata, in connessione e in conseguenza di quei fatti che il diritto valuta quali presupposti della regolamentazione.

⁵⁹³ M. Cafagno, D. D'Orsogna, F. Fracchia, “Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica”, cit.

⁵⁹⁴ F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e protezione della specie umana*, Torino, 2010, al quale si rinvia per la gran quantità di indicazioni bibliografiche e di produzione scientifica sul principio.

“disciplina giuridica come ad un processo di mobile ricerca di percorsi adattativi, il cui esito dipende dalla qualità dei meccanismi di apprendimento che lo guidano. Se contemplato attraverso la lente del principio di sviluppo sostenibile, il diritto ambientale si candida al ruolo di «interfaccia» tra società e natura, se vogliamo di artefatto che, monitorando e registrando i cambiamenti ecosistemici, retroagisce sui comportamenti umani allo scopo di promuovere un processo permanente di aggiustamento dei «tempi storici ai tempi biologici», necessario alla salvaguardia delle nostre opportunità di sopravvivenza, in quanto specie.”⁵⁹⁵

Questa definizione della disciplina giuridica come processo di ricerca mobile di percorsi adattativi è dotata dei requisiti dettati per la materia ambientale citati risultano validi anche per la città, avente caratteri di complessità. Tanto più, se richiamiamo il teorema degli schemi⁵⁹⁶ o la teoria sui sistemi complessi,⁵⁹⁷ John Henry Holland suggerisce che la complessità nell’oggetto richiede un grado proporzionato di complessità; così come la legge di varietà minima di Ashby che insegna che un sistema di controllo non può possedere meno varietà e meno versatilità del sistema che si prefigge di controllare.

“In questa materia, ove spiccano incertezza e complessità, è di frequente necessario pensare alle regole ed alle scelte giuridiche come fossero ipotesi di lavoro, piuttosto che soluzioni. Un approccio evolutivo e adattativo impone che le ipotesi siano metodicamente verificate e corrette, attraverso apparati e procedure capaci di accumulare e di elaborare le informazioni tratte dall’osservazione dei risultati conseguiti, cioè idonei a innescare e stimolare dinamiche di apprendimento. In breve, la complessità pone al giurista domande che non ammettono risposte, ma processi di risposta. Il raccordo tra società ed ambiente – nel tempo e nello spazio, concertando la sfera delle conoscenze, delle decisioni, degli incentivi – si traduce in sintesi nell’affinamento di meccanismi di adattamento.

⁵⁹⁵ M. Cafagno, *Principi e strumenti*, cit., 65; Cfr. A. Falzea, “Efficacia giuridica”, in *Enc. Dir.*, vol. XIV, 1965, 432 ss.

⁵⁹⁶ J.H. Holland, J.K. Holyoak, R.E. Nisbett, P.R. Thagard, *Induction, Processes of Inference, Learning, and Discovery*, MIT Press, 1986.

⁵⁹⁷ Per una analisi del problema della gestione della complessità nell’ambito del diritto amministrativo Cfr. D. D’Orsogna, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Giappichelli, Torino, 2002; ID., *Contributo allo studio dell’operazione amministrativa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2005; ID., “Una terapia sistemico-relazionale per la pubblica amministrazione: l’operazione amministrativa”, in M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, Giappichelli, 2003.

[...] Un apparato istituzionale rigidamente accentrato, dominato da logiche di comando e controllo, mancherebbe di presupposti indispensabili al compito dell'integrazione, quand'anche meticolosamente costruito. Su queste basi, non è difficile cogliere i vantaggi di un disegno giuridico improntato a logiche di autonomia e decentramento, assestate da flessibili meccanismi collaborativi e partecipativi.”⁵⁹⁸

⁵⁹⁸ M. Cafagno, D. D'Orsogna, F. Fracchia, “Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica”, cit., 23–25. Cfr. Per una analisi del problema della gestione della complessità nell'ambito del diritto amministrativo D. D'Orsogna, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Giappichelli, Torino, 2002; ID., *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2005; ID., “Una terapia sistemico-relazionale per la pubblica amministrazione: l'operazione amministrativa”, in M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, Giappichelli, 2003.

Diritto alla città. Una prima configurazione della “capacità normogenetica”
delle pratiche e dei movimenti urbani

1. Alcune risposte. L’operazione amministrativa

Per ricavare alcuni elementi utili alla ricerca è utile avvicinarsi ad istituto che, riconoscendo rilevanza giuridica ad atti, attività ed operazioni, secondo una prospettiva nuova, sembra innestarsi come funzionale al presente lavoro di costruzione che interseca teoria e pratica. Si tratta dell’operazione amministrativa.⁵⁹⁹

Se consideriamo l’istituto del procedimento come strumento di ordine fra gli interessi in gioco,⁶⁰⁰ uno strumento di composizione del conflitto, di raccolta delle conoscenze, di confronto delle differenze,⁶⁰¹ allora lo studio del procedimento fornisce quale è il quadro da utilizzare per decidere.

Mentre nella situazione attuale caratterizzata da centri decisionali complessi e da fenomeni di sostituzione amministrativa, ben delineata da Morbidelli,⁶⁰² sono centrali le relazioni, i principi organizzativi quali il coordinamento,⁶⁰³ le regole di strutturazione quali quelle della conferenza dei servizi⁶⁰⁴ e, appunto, quelle sulle operazioni amministrative.

Sull’inquadramento delle operazioni amministrative D. D’Orsogna ricorda la posizione di Giannini, espressa già nelle *Lezioni* del 1950, e pare utile ai fini di

⁵⁹⁹ D. D’Orsogna, *Contributo allo studio dell’operazione amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005; per un commento L. Giani, “L’operazione amministrativa nella prospettiva del risultato: nel procedimento e nel processo”, in *Nuove Autonomie*, n. 2 del 2012.

⁶⁰⁰ S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, 2000: “il procedimento svolge il compito- per così dire – di “superlegge” o di decisione di secondo grado, con funzione di soluzione di conflitti tra interessi collettivi, che, divenuti pubblici, si riproducono nell’amministrazione”, 308.

⁶⁰¹ L. Torchia, “Teoria e prassi”, in *Convegno AIPDA 2017*.

⁶⁰² M. Bombardelli, *La sostituzione amministrativa*, Cedam, Padova, 2004.

⁶⁰³ F. G. Scoca, “Le relazioni organizzative”, in *Diritto amministrativo*, cit., 71; V. Bachelet, “Coordinamento” (Voce), in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 630; G. Marongiu, “Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale”, in G. Amato, G. Marongiu, Il Mulino, Bologna, 1982, 145.

⁶⁰⁴ Sulle quali, *ex multis*, D. D’Orsogna, “Note su conferenza di servizi, semplificazione, operazione”, in *Nuove autonomie*, 2008; G. Comporti, *Il coordinamento infrastrutturale*, Giuffrè, Milano, 1996.

questo lavoro riportare la sua citazione. Giannini infatti considerava che le operazioni, a differenza delle dichiarazioni che producono modificazioni del mondo giuridico in quanto pronunce (ma pur sempre nell'alveo degli atti giuridici), invece producono modificazioni giuridiche perché apportano modificazioni effettuali della realtà, attraverso un agire materiale del soggetto, che racchiude una molteplicità di atti singoli. Tuttavia, Giannini rileva criticamente che tale criterio di distinzione risulti "solo in parte fondato. Ogni agire umano comporta in realtà una operazione materiale, cioè una sequenza di singoli atti o azioni [...] È che "l'ordine del diritto non già forza la realtà effettiva – come si dice – ma procede con una qualificazione giuridica autonoma considerando "atto puntuale" ciò che di fatto è invece un agire articolato in una molteplicità di momenti logici e materiali (qualificazione sintetica). Altre volte invece l'ordine del diritto procede mediante qualificazione analitica, cioè attribuisce rilievo ad alcuni atti, o persino all'intera serie degli atti che, logicamente o materialmente, articolano un'azione. [...] Il criterio di distinzione prevalente risulta quindi [...] fondato solo per questo aspetto: che mentre le dichiarazioni non possono essere che "pronunce" – cioè sono delle pronunce "puntualizzate" –, le operazioni possono essere tanto delle pronunce precedute da altri atti rilevanti, quanto delle materializzazioni della volontà direttamente modificative della datità: per esempio compimento di lavoro manuale, ispezioni, accertamenti per mezzo di strumenti, ecc. [...] Per lungo tempo la scienza giuridica non si è accorta delle operazioni giuridiche; fu invero il sorgere del diritto amministrativo che ne diede consapevolezza; e furono delineate le figure del reato continuato, e, in diritto privato, degli atti dovuti ad esecuzione continuata. Per quanto attiene al diritto amministrativo può stabilirsi un altro criterio, che [...] vale [...] in linea di massima (salvo cioè eccezioni): tutti gli atti dell'amministrazione sono operazioni giuridiche."⁶⁰⁵

Peraltro, come sottolineato nello stesso *Contributo* citato si evidenzia come la distinzione "tra attività giuridica e materiale" sia stata definita una classificazione delle attività amministrative "inaccoglibile [...] sia la prima che la seconda, per essere considerate fatti giuridicamente rilevanti, devono consistere in accadimenti

⁶⁰⁵ M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., 284-287, richiamato da D.D'Orsogna, *ult. op. cit.*, 68.

o situazioni materiali che vengono peraltro presi in considerazione dal diritto.”⁶⁰⁶

Nel contesto attuale segnato da una amministrazione disaggregata e multipolare,⁶⁰⁷ D. D’Orsogna ha il merito di riscoprire una nozione che ha la capacità di contribuire alla configurazione del concreto atteggiarsi amministrativo in un contesto di pluralità di centri di imputazione di interesse secondo una formula innovativa. Tale ricerca è funzionale a garantire nuove formule organizzative alternative al rapporto gerarchico, che da una parte garantiscano una sostanziale omogeneità nella conduzione degli affari pubblici, ma allo stesso tempo, assicurino la diversificazione degli interessi pubblici per imputazione e contenuto.⁶⁰⁸

Tale nozione, nata nell’ambito della teoria della giustizia amministrativa, è stata fatta propria poi da quella della attività amministrativa ricollegandola a quella di procedimento amministrativo. L’operazione viene così considerata nozione idonea a contribuire ad assicurare una migliore percezione delle relazioni tra gli atti giuridici.⁶⁰⁹

La dottrina italiana però sul piano terminologico dapprima ha sostituito operazione amministrativa con procedimento amministrativo⁶¹⁰ per individuare “quel fenomeno sostanziale, dato dal coordinamento di una serie di attività di più agenti tendenti ad un risultato amministrativo comune” o, in altre prospettazioni, al fine di indicare delle serie di atti successivi, ciascuno dotato di individualità giuridica

⁶⁰⁶ F.G. Scoca, “Attività amministrativa”, in *Enc. dir.*, VI aggiornamento, Milano, 2002, 75 ss., 78. L’illustre autore, così come ci ricorda D. D’Orsogna, riprende e sviluppa alcuni spunti di Massimo Severo Giannini che nella sua voce “Atto amministrativo”, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 170, così considerava: “In ordine all’attività materiale della pubblica amministrazione la confusione prima è di vocabolario. Taluni infatti la intendono nel senso di attività che si esprime in fatti o atti materiali, privi di rilevanza giuridica esterna... Secondo altri, l’attività materiale si contraddistingue per il suo contenuto... si direbbe che secondo questo punto di vista l’attività materiale sia determinabile per un tratto: il compimento di atti non burocratici. Questo punto di vista è inaccettabile, in ogni sua parte”. Riguardo al problema “specifico degli atti amministrativi i quali consistono nello svolgimento di attività materiale”, l’illustre autore osserva che... “il problema non è risolubile in diritto amministrativo, essendo di teoria generale, nel quale si deve altresì prospettare tutto ciò che attiene agli elementi e ai requisiti di questi atti.”

⁶⁰⁷ M. Bombardelli, *La sostituzione amministrativa*, Cedam, Padova, 2004.

⁶⁰⁸ G. Marongiu, *La direzione nella teoria giuridica dell’organizzazione amministrativa*, Milano, 1965, 186, citato in D. D’Orsogna, *Contributo allo studio dell’operazione amministrativa*, cit., 142. Il concetto della operazione amministrativa è stato introdotto dalla dottrina francese, assumendo diversi ruoli funzionali nella esperienza giuridica francese e soprattutto nella evoluzione del sistema di giustizia amministrativa. i

⁶⁰⁹ D. D’Orsogna, *Contributo allo studio dell’operazione amministrativa*, cit., 66.

⁶¹⁰ F. Cammeo, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914, 1085; U. Forti, “Atto” e “procedimento amministrativo”, in *Studi di diritto pubblico*, vol. I, 1937, 456 ss; R. Lucifredi, “Inammissibilità di un esercizio ex post della funzione consultiva”, in *Raccolta di scritti di pubblico in onore di Giovanni Vacchelli*, Milano, 1938, 296; G. Miele, “Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo”, in *Foro Italiano*, 1933, 375.

propria, cioè di autonomia funzionale e strutturale, funzionalmente coordinati verso il conseguimento di un risultato finale.⁶¹¹

La distinzione tra operazione amministrativa e procedimento in senso stretto, dopo essere stata riconosciuta dalla dottrina degli anni Trenta del Novecento, verrà sottoposta a critica dalla dottrina successiva. A.M. Sandulli ha sottoposto a serrata critica la possibilità di ricostruire il procedimento come operazione qualora questa sia intesa come una nozione più ampia dell'operazione amministrativa.⁶¹² Tuttavia nella dottrina italiana l'interesse si è risvegliato con l'affermarsi della amministrazione di risultato. Si è evidenziato infatti che "la riorganizzazione della amministrazione amministrativa in funzione del risultato deve essere colta soprattutto con riguardo a quegli istituti nei quali il legislatore ha inteso superare la disarticolazione della attività amministrativa," innalzando a fattispecie la complessiva attività amministrativa rivolta al conseguimento di un risultato unitario.⁶¹³ Emerge così sul piano giuridico la nozione di operazione amministrativa dapprima con riferimento alla disciplina della conferenza di servizi,⁶¹⁴ poi come modo innovativo di essere inquadrata l'attività amministrativa da parte del diritto.⁶¹⁵

Con tale nozione si è voluto quindi indicare l'insieme di procedimenti tendenti a un risultato unitario: una valutazione che supera i confini del singolo procedimento e della singola funzione. In tal modo il diritto obiettivo ha inteso razionalizzare lo svolgimento di processi decisionali complessi, coinvolgenti una pluralità di competenze, procedimenti e poteri, superando la tradizionale disarticolazione e frammentazione degli stessi sul piano giuridico.⁶¹⁶ Quando un procedimento amministrativo ha a che fare con un progetto di interessi che intercetta un problema complesso: "l'insieme degli atti e procedimenti accomunati dalla proiezione verso il risultato unitario diviene immediato punto di riferimento di una disciplina diversa ed ulteriore, rispetto a quella propria degli atti e

⁶¹¹ B. Graziosi, "Note per una definizione delle "operazioni amministrative"", in *Rass. Dir pubbl.*, 1968, 498 ss.

⁶¹² A.M. Sandulli, *Il procedimento*, cit., 41-42.

⁶¹³ D. D'Orsogna, *ult. op. cit.*, 182.

⁶¹⁴ F.G. Scoca., "Attività", *cit.*, fa leva sulla norma che contempla la conferenza di servizi, destinata a raccogliere procedimenti reciprocamente connessi, "riguardanti medesime attività e risultati" (art. 14, comma 3, l. n. 241 del 1990), per rilevare l'emersione sul piano giuridico della fattispecie della operazione

⁶¹⁵ D. D'Orsogna, *ult. op. cit.*, 206.

⁶¹⁶ ID., "Una terapia sistemica relazionale per la pubblica amministrazione: l'operazione amministrativa", in M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati, Atti del convegno*, Palermo 27-28 febbraio 2003,

procedimenti in essa raccolti. Ciò che rileva non è direttamente il risultato, ma la tensione del comportamento amministrativo verso un assetto di interessi complesso. Quindi rileva il risultato, dal punto di vista giuridico, cioè la soluzione di quella “sfida della complessità” che è strumentale alla realizzazione di un risultato pratico. L’operazione amministrativa ha certamente terreno molto fertile nella materia del governo del territorio, in cui l’intreccio di competenze, funzioni e procedimenti costituisce una questione conosciuta, per la quale il legislatore ha previsto diversi istituti volti ad integrare e coordinare l’azione di soggetti privati e pubblici. In tale ambito l’operazione amministrativa è relativa a tutti quegli istituti in cui il legislatore vuole superare la frammentazione di competenza, attività e funzioni per realizzare un assetto di interessi complesso relativo alla realizzazione di interventi di trasformazione territoriale. In tale senso depongono le interpretazioni date al concetto di governo del territorio dalla Corte Costituzionale che, recependo una nozione ampia di governo del territorio ha ritenuto che esso ricomprenda “tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla realizzazione di impianti e attività.”⁶¹⁷

2. Diritto a una buona amministrazione

Sabino Cassese ha parlato del nostro secolo, qualificandolo come “secolo della buona amministrazione”⁶¹⁸

È opinione condivisa che la disposizione, di origine comunitaria, che sancisce il diritto a una buona amministrazione abbia una funzione riassuntiva dei principi elaborati dalle differenti tradizioni giuridiche degli Stati comunitari.⁶¹⁹

⁶¹⁷ Cort. Cost., sent. n. 196/2004.

⁶¹⁸ S. Cassese, 2009, 1037.

⁶¹⁹ Tra tutti si citano solamente Craig, *EU Administrative Law*, Oxford, 2006, 508; Trimarchi Banfi, “Il diritto ad una buona amministrazione”, in Chiti, Greco, *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, II ed, Tomo I, Milano, 2007; J. Ponce Solé, “Good Administration and Administrative Procedures”, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12, 2005, 551; Hofmann, Turk, *Legal Challenges in EU Administrative Law Towards an Integrated Administration*, Heltenham, 2009; Wakefield, *The Right To Good Administration*, Alphen aan den Rijn, 2007; Nieto-Garrido, Delgado, *European administrative law in the constitutional treaty*, Oxford and Portland, 2007; Millett, “The Right to Good Administration in European Law”, in *Public Law*, 2002, 314; Azoulai, “Le principe de bonne administration”, in Auby, Dutheil De La Rochere, *Droit Administratif Européen*, Bruxelles 2007; Bifulco, “Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione”, in Bifulco, Cartabia, Celotto (a cura di), *L’Europa dei diritti*, Bologna, 2001; Massera, “I principi generali dell’azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario”, in *Dir. amm.*, 2005; L.S. Rossi, “La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell’ordinamento dell’UE”, in *Quad. cost.*, 2002.

Sulla la natura di diritto in senso tecnico del diritto alla buona amministrazione si afferma che esso «significa e comporta il superamento della figura soggettiva dell'interesse legittimo».⁶²⁰ «Non sembra che la denominazione comunitaria sia di per sé significativa [...] Infatti, si può sostenere che, dopo le riforme di fine-inizio secolo, nel nostro ordinamento ci si è avviati con decisione in un cammino a conclusione del quale dovrebbe essere sicuramente escluso che l'espressione "interesse legittimo" possa considerarsi come etichettatura di una posizione giuridica soggettiva in sé di minor valore rispetto a quella designata come "diritto soggettivo", sempre più chiaramente configurandosi concettualmente gli interessi legittimi come una particolare specie dell'ampio genere dei diritti, cui sembra corrispondere l'accezione comunitaria.»⁶²¹

Il diritto ad una buona amministrazione emerge come clausola riassuntiva sul versante della relazione tra cittadini ed amministrazione, ovvero, tra libertà e autorità, così da richiedere di essere confrontato con le letture complessive dello statuto costituzionale dell'amministrazione, e sembra porre in crisi le raffigurazioni tradizionali dell'amministrare pubblico.⁶²²

3. Diritto a una buona amministrazione e funzione amministrativa

Alberto Zito osserva che «certamente la nostra Costituzione contiene in sé, se ci si rivolge alla sua ispirazione complessiva, tutte le premesse perché il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione si atteggi e sia ricostruito in modo tale da collocare il primo al centro della scena e la seconda in posizione servente. E, a ben guardare, in questa direzione si è mossa la dottrina costituzionalistica ed amministrativistica sino a giungere ad esiti ricostruttivi che *esaltano, nell'ambito dell'esercizio della funzione amministrativa, la dimensione del servizio anziché quella del potere*»⁶²³; lamenta, tuttavia, che «l'impostazione tradizionale,

⁶²⁰ Marzuoli, "Carta europea dei diritti fondamentali, «amministrazione» e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti", in Vettori (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002, 255;

⁶²¹ Sorace, "La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione", in *www.Costituzionalismo.it*.

⁶²² L.R. Perfetti, "Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità", in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2010; A. Zito, "Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno", in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2002, 25.

⁶²³ Il corsivo è dell'autrice. Zito è particolarmente efficace nel sottolineare l'aspetto peculiare della funzione amministrativa legato al servizio.

nonostante le acquisizioni della dottrina, sembra da noi resistere oltre (forse) ogni ragionevole misura» sia nella visione del legislatore che in quelle della giurisprudenza e dottrina dominante.

La centralità della libertà in rapporto all'autorità che disegna la relazione tra cittadino e amministrazione, data la posizione della persona umana rispetto allo Stato, esprime un aspetto cardine della scuola di Feliciano Benvenuti.⁶²⁴

Tale pensiero teorico, in qualche modo anticipatore, infatti, poneva infatti l'accento su un'idea di "funzione amministrativa"⁶²⁵ che consentisse all'organizzazione pubblica di definire la distribuzione delle competenze e la sua stessa articolazione, riconoscendo ai cittadini certi poteri di intervento "nell'ambito dell'esercizio delle funzioni". Si realizza così un reciproco avvicinamento fra amministratori e amministrati, in cui la forza di convergenza è distribuita uniformemente dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto.⁶²⁶

Da una parte, dunque, possiamo riconoscere in questo processo, agevolato oggi dalle nuove disposizioni costituzionali e regolamentari, una rivoluzione concettuale nel modo di intendere la relazione tra funzioni proprie dell'amministrazione e libera iniziativa dei cittadini, non più configgenti ma indirizzate alla collaborazione. Dall'altra, questo processo sta contribuendo a configurare una risposta al bisogno diffuso dei cittadini di essere parte attiva del cambiamento attraverso la cura e la rigenerazione dei beni comuni, integrando dal basso le altre forme di partecipazione sociale e politica oggi in crisi.⁶²⁷

Il principio⁶²⁸ di buona amministrazione è fissato nell'articolo 41 della Carta di diritti fondamentali dell'Unione europea, che si collega all'articolo 97 della Costituzione italiana sul buon andamento della pubblica amministrazione e

⁶²⁴ Pastori, "Feliciano Benvenuti e il diritto amministrativo del nuovo secolo", in *Ius*, 2008, 323.

⁶²⁵ E. Rotelli, *Feliciano Benvenuti. Partecipazione e autonomie nella scienza amministrativa della repubblica*, Venezia, 2011. L'Autore sottolinea come il merito di Benvenuti sia stato quello di interpretare il diritto positivo, muovendo dalla funzione, in termini di partecipazione al procedimento e parità nel processo.

⁶²⁶ F. M. Giordano, "Amministrazione e società. Il nuovo cittadino", in *Labsus.it*, 26 settembre 2017.

⁶²⁷ G. Arena, "Amministrazione e Società. Il Nuovo Cittadino", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc.1-2017.

⁶²⁸ Trimarchi Banfi, *op. ult. cit.*, 49 evidenzia che esiste una differenza tra «principio di buona amministrazione» e «diritto ad una buona amministrazione»: il primo è da tempo evocato nella giurisprudenza comunitaria, ma il suo uso da parte dei giudici comunitari non «viene invocato quale autonomo fondamento per le pretese fatte valere», è invece usato a «conferma e rafforzamento di posizioni giuridiche» che hanno fondamento in norme espresse o nei principi generali riconosciuti dalla giurisprudenza comunitaria. Il diritto quindi copre ambito ridotto rispetto al principio (come il diritto ad essere sentiti, che si riferisce a procedimenti individuali che possano recare un pregiudizio, mentre l'uso del principio, in giurisprudenza, porta a ritenere che l'ascolto sia atteso anche a fronte di atti ampliativi).

all'articolo 317, comma 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione che regola la buona gestione finanziaria.

L'art. 41 citato prevede che «ogni individuo» ha diritto «a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole», comprendendo, tra l'altro, l'essere ascoltati prima che venga adottato un provvedimento pregiudizievole; il poter accedere al fascicolo che ci riguarda (nel limite della riservatezza e del segreto professionale); l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni; l'essere risarciti dei danni cagionati dalle istituzioni (o dai loro agenti nell'esercizio delle loro funzioni), la possibilità di rivolgersi ed ottenere risposte dalle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del Trattato e quella di accedere ai documenti (art. 42).

Perfetti sottolinea come le pretese procedimentali siano considerate in modo indipendente dalla necessità di distinguere diritti da interessi legittimi. Infatti, non è posta in dubbio la natura di diritto, anche quando questo possa essere limitato o compreso dell'azione dell'autorità. Ciò in quanto questo fenomeno è ammesso, trovando il diritto una protezione giuridica nella consapevolezza di doverlo misurare con altre pretese concorrenti e nei limiti in cui ciò sia utile al suo portatore.⁶²⁹

La regola di buona amministrazione era stata elaborata dalla nostra dottrina affinché l'organizzazione fosse funzionale all'interesse pubblico, divenendo poi regola dell'ordinamento generale ed azionabile dal privato interessato, lungo un percorso di oggettivazione dell'interesse pubblico.⁶³⁰

⁶²⁹ L. R. Perfetti, "Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità", *cit.*, 803; A. Zito, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996; L. R. Perfetti, "Legittimazione e interesse a ricorrere nel processo amministrativo: il problema delle pretese partecipative", in *Dir. proc. amm.*, 2009, 688. Cfr. sulla dimensione necessariamente relazionale delle situazioni soggettive, in opposizione alle posizioni, F. Benvenuti, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1987, 23; la natura relazionale della funzione è contestata da Cudia, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela. Dall'eccesso di potere alle regole del rapporto*, Milano, 2008, 214.

⁶³⁰ Si rimanda all'opera degli Autori che hanno analizzato tali aspetti in maniera più compiuta e organica, tra i quali: U. Allegretti, *L'imparzialità amministrativa*, Padova 1965; U. Allegretti, "Procedimento amministrativo", in *Giuristi e legislatori*, Milano, 1997; F. Benvenuti, "Funzione amministrativa procedimento e processo", in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952; F. Benvenuti, "Funzione. Teoria generale" (Voce), in *Enciclopedia giuridica*, 1989; F. Benvenuti "Per un diritto amministrativo paritario", in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975; G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968; F. Benvenuti, "Eccesso di potere come vizio della funzione", in *Rass. dir. pubbl.*, 1950; G. Berti, "La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica", in *Dir. e soc.*, 1980; G. Pastori, *La procedura amministrativa*, Vicenza, 1964; G. Pastori, "Il procedimento amministrativo tra vincoli formali e regole sostanziali", in *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, Rimini, II, 1997; G. Pastori, "Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione", in *Scritti in onore di Pietro Virga*, II, Milano, 1994.

Invece nell'ordinamento comunitario la buona amministrazione è legata alla pretesa procedimentale del privato quale diritto di difesa, caratterizzata da un'intensa dimensione quasi processuale, in cui gli obblighi dell'autorità sono calibrati con attenzione e realismo in relazione all'utilità concreta che l'individuo possa ritrarne. Non è quindi orientata alla democratizzazione della funzione, e del suo farsi oggettiva e paritaria, come nel nostro ordinamento; né è diretta alla affermazione della legalità e della certezza del diritto (legate all'altra visione della procedimentalizzazione dell'azione amministrativa nella nostra letteratura). Pertanto, risulta che il procedimento sia *quasi processo, anticipazione di tutela, contraddittorio tra privato* (richiedente un beneficio o opponente una decisione potenzialmente sfavorevole) *e istituzione*.⁶³¹

Perfetti peraltro specifica comunque che è noto che la partecipazione procedimentale assolve ad una serie di funzioni – di difesa dei diritti, di cooperazione al farsi dell'azione amministrativa, di democratizzazione del potere – che non si escludono tra loro. Inoltre, aggiunge che “il farsi partecipato dell'azione amministrativa e la paritarietà delle posizioni procedimentali tra persona e autorità, più che esser strumentale alla democratizzazione della funzione, sia conseguenza necessitata della spettanza della sovranità al popolo e dello statuto democratico della Repubblica; ne discende, quindi, qualche conseguenza in ordine alla legittimazione del potere pubblico, il che collega intimamente questo modo di intendere la partecipazione procedimentale con il principio di legalità (ed il valore della certezza del diritto).⁶³²

Va evidenziato che i diritti partecipativi, pur avendo trovato ingresso nell'ordinamento, hanno assunto, grazie alle successive scelte del legislatore e alla giurisprudenza, una dimensione meramente oppositiva, come partecipazione in contraddittorio), mentre la funzione collaborativa e democratica si è piuttosto diluita.⁶³³

Si è osservato che l'intero statuto del diritto amministrativo comunitario sia strutturato in modo inequivocabile sulla centralità dell'individuo nei confronti della pubblica amministrazione, nel senso che è il contenuto delle sue pretese a

⁶³¹ L.R. Perfetti, “Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità”, *cit.*, 805 ss.

⁶³² *Ivi*, 808 ss.

⁶³³ M. Bombardelli, “La partecipazione procedimentale”, in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze University Press, Firenze, 2016. Vol. VIII.

riverberarsi sulle modalità di svolgimento della funzione amministrativa (e non viceversa).⁶³⁴

4. Il principio di equità nel trattamento come regola di formazione sociale

Vi è un profilo del diritto ad una buona amministrazione che sembra avere qual carattere di apertura alla ricerca che interessa il lavoro di questa tesi. Si tratta del principio di equità incluso del diritto alla buona amministrazione e che dispone il diritto a che le questioni vengano «trattate in modo equo».

Questo principio, oggetto di una vastissima letteratura,⁶³⁵ si osserva costituisca norma dell'ordinamento legale che espressamente rinvia a regole di formazione sociale, non create dall'autorità, estranee all'ordinamento amministrativo.⁶³⁶ L'equità norma, e intesse i principi costituzionali nella loro interpretazione effettiva ed è regola che si forma in ambito sociale.⁶³⁷ Se l'ordinamento, con disposizione di elevatissimo rango gerarchico, afferma il diritto ad una decisione equa, allora sarebbe l'ordinamento stesso a fare rinvio a regole che si formano in un ambito diverso da quello della disposizione dettata dall'autorità.⁶³⁸

L'affermazione dell'equità come regola di azione dell'amministrazione pubblica sembra smentire l'idea che le decisioni nell'interesse pubblico vengano assunte

⁶³⁴ A. Zito, *ult. op.cit.*, 432. Una simile impostazione risulta dissonante rispetto alla dogmatica classica del diritto amministrativo italiano e largamente coincidente, come detto, con le linee interpretative dello statuto costituzionale dell'amministrare per fini pubblici che sono proprie della scuola di F. Benvenuti. Infatti in tal senso sarebbe «sintomatica la nostra stessa Carta costituzionale nella quale la disciplina della pubblica amministrazione non si ricava dalle disposizioni che si riferiscono al cittadino e alle sue libertà e diritti, ma è posta significativamente, perlomeno nella sua ossatura portante, nel titolo III dedicato al Governo a riprova di una attenzione rivolta più al profilo della funzione amministrativa, in sé considerata e nei suoi rapporti con la funzione politica del Governo, che non al profilo della posizione del privato e delle sue pretese», così che «la dimensione con la quale ancora nella nostra Carta costituzionale si è guardato all'amministrazione è quella dell'esercizio del potere piuttosto che quella dello svolgimento di un servizio o di una missione nei confronti del cittadino».

⁶³⁵ Alla quale in questa sede non si può che rimandare, tra gli altri, Scialoja, «Del diritto positivo e dell'equità», in *Studi Giuridici*, vol. III, Roma, 1932; Wieacker, *Storia del diritto privato moderno*, Milano, 1980; Fassò, «Il giudice e l'adeguamento del diritto alla realtà storico-sociale», in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, che ricorda che i concetti-valvola, come le formule «diritti inviolabili», «dignità umana» di rango costituzionale o «buona fede», «correttezza», «giusta causa» di provenienza codicistica, permettono di adeguare la legislazione medesima alla realtà storica, perché trasferiscono «la valutazione giuridica dei fatti dal legislatore al giudice»; A. Giannini, «L'equità», in *Archivio giuridico*, 1931; Salv. Romano, «Equità (diritto privato)», in *Enc. dir.*, XV, 1966, che contiene rilevanti considerazioni in tema di diritto amministrativo, e tutta l'ampia bibliografia in L.R. Perfetti, «Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità», *cit.*

⁶³⁶ L.R. Perfetti, *cit.*, 819 ss.

⁶³⁷ Cfr. P. Calamandrei, «Il significato costituzionale delle giurisdizioni d'equità», in *Studi*, II, Padova, 1930, 24 per il quale l'equità è espressione della coscienza sociale.

⁶³⁸ L. R. Perfetti, *cit.*

sulla base dell'applicazione di regole dettate dal solo soggetto pubblico, dando rilievo giuridico a norme che si formano nell'ambito della libertà. La stessa costruzione procedimentale della regola che l'ordinamento detta per la fattispecie, quindi, perde ulteriormente quel carattere di unilateralità che le è proprio nella tradizione classica del diritto amministrativo.

È molto efficace quanto sostenuto da Sabino Cassese nel convegno annuale dei professori di Diritto Amministrativo tenutosi a Roma nell'ottobre 2017: “quello di buona amministrazione da principio è diventato diritto: non è una norma programmatica, ma disposizione che crea una situazione giuridica soggettiva a cui corrisponde un obbligo della pubblica amministrazione. Da norma di azione è diventata norma di relazione. Infine, esso ha contenuti diversi, perché può riguardare trasparenza, partecipazione, obbligo di motivazione, imparzialità, proporzionalità, i destinatari sono tutti gli individui, non è più limitato ad alcuni settori, riguarda provvedimenti e atti che hanno efficacia giuridica diversa (da leggi a codici di condotta o codici etici e altre forme di così detto “soft law”), ha declinazioni diverse perché è sia in funzione dell'efficienza della pubblica amministrazione, sia in funzione della tutela dei singoli cittadini, qualche volta è azionabile e qualche volta non è azionabile.”⁶³⁹

Come sintesi utile che consente a questo lavoro di fare un ulteriore passo avanti nel riconoscimento di quella che questa ricerca definisce “capacità normogenetica”, si riporta quanto sostenuto da uno dei maggiori studiosi dei diritti sociali dal punto di vista del diritto amministrativo. Juli Ponce Solé, spiegando il significato del termine buona amministrazione precisa altrettanto efficacemente che “el derecho a una buena administración, al imponer obligaciones jurídicas en el núcleo del ejercicio de la discrecionalidad, actúa como límite más allá de la mera arbitrariedad, siendo, además, guía para los gestores públicos en la toma de decisiones (GOBIERNO).”⁶⁴⁰

⁶³⁹ S. Cassese, “Sulla buona amministrazione e sulle riforme”, in *Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*. Congresso AIPDA, Roma 7-8 ottobre 2016.

⁶⁴⁰ J. Ponce Solé, “Buena Administración” (Término), en el *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, 2011, 1, dove poi l'A. specifica che è strumento degli Ombudsmen nel controllo amministrativo per la garanzia dei diritti fondamentali; J. Ponce Solé, *The Right to Good Administration and the Role of Administrative Law in Promoting Good Government*, in SSRN Electronic Journal, January - 2016.

5. Giusto procedimento, fatti sociali e normogenesi

Esiste tuttavia l'inclusione nel ragionamento di un principio che può consentire di far avanzare questa tesi. Anzi, si tratta di una declinazione da rintracciare di un principio centrale nell'ordinamento sia comunitario che nazionale, *il principio del giusto procedimento*.

Tale riflessione deve partire dall'individuazione di quali siano le condizioni che rendono qualificabile in tali termini un fenomeno costituito da una sequenza di atti.⁶⁴¹ Tale analisi non può essere meramente formale, ma deve considerare anche le "modalità sostanziali del farsi del procedimento."⁶⁴²

La garanzia della partecipazione al procedimento esprime il tratto caratteristico o connotativo del principio.⁶⁴³ Il metodo che A. Zito utilizza da fine giurista, cioè dall'esame del diritto positivo, alla comparazione con le esperienze di altri ordinamenti, alla raccolta delle regolarità che si registrano, fino alla rielaborazione sistematica del materiale e dei dati raccolti per giungere a delle conclusioni *de iure condendo*, sembrano essere un'ottima traccia che descrive il percorso seguito e funge da guida.

Infatti, egli sottolinea come sia dall'osservazione che emerga come la pretesa partecipativa comporti un ruolo attivo dei soggetti interessati.⁶⁴⁴

La partecipazione è in grado infatti di creare una relazione intersoggettiva tra attori pubblici e privati, dalla quale deriva "un *fatto sociale* – prima ancora che giuridico" che "dipende *geneticamente* da coloro che la pongono in essere, ma assume, una volta che la relazione si sia realizzata, una consistenza che *vincola* gli attori stessi e che, proprio per ciò, si pone anche in funzione di garanzia delle altre pretese."⁶⁴⁵

⁶⁴¹ A. Zito, "Il principio del giusto procedimento", in Renna, M., Saitta, F. (a cura di), *Studi sui Principi del Diritto Amministrativo*, 2015, 509 - 519.

⁶⁴² *Ivi*, 509.

⁶⁴³ U. Allegretti, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia amministrativa*, Milano, 2009. Sulla partecipazione si ricorda anche quanto sostenuto da Nigro. Il testo elaborato dalla Commissione Nigro, come sappiamo non approvato, prevedeva che le disposizioni relative all'istruttoria pubblica per le scelte incidenti sul territorio fossero inserite nella legge generale sul procedimento. Infatti, lo stesso Nigro, riguardo al dettato dell'art. 13 della L. n. 241 del 1990, rilevava che non sarebbe stato agevole costruire tra i pubblici poteri e i cittadini un rapporto equilibrato in assenza una cornice di regole condivise sulla partecipazione all'attività amministrativa generale cfr M. Nigro, "Il procedimento amministrativo tra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)", in *Dir. proc. amm.*, 1989, 13.

⁶⁴⁴ Mentre tutte le altre pretese dipendono unicamente dall'azione del pubblico poter. Sono pertanto situazioni soggettive attive perché azionabili, ma passive nella realizzazione. *Ivi*, 510- 511.

⁶⁴⁵ Il corsivo è dell'autrice, *ivi*, 511. L'autore dà conto della nascita del principio del giusto procedimento proprio in relazione alla partecipazione dei privati nel procedimento amministrativo. La sentenza della C.

Tale principio allora si caratterizza per includere nella procedura il sostrato materiale che sarà oggetto di qualificazione giuridica. Per materialità si intendono “fatti, interessi, valori, ma in primo luogo le stesse soggettività sociali, esterne all’organizzazione e all’articolazione del potere pubblico, che di questi fatti, interessi e valori si fanno portatrici.” Il principio però impone di capire se sia possibile offrire un fondamento oggettivo, in modo tale che sia accettabile e praticabile in ogni ambito dell’esperienza giuridica in cui si svolgono procedure che si concludono in decisioni pubbliche.⁶⁴⁶

Tale fondamento deve aver una capacità esplicativa “a prescindere dai diversi contesti culturali e giuridici,” dato l’ordine giuridico globale a cui si è fatto riferimento. L’edificazione istituzionale del nuovo ordine giuridico globale infatti “non può fare a meno di rintracciare nella realtà principi che, nella loro dimensione fattuale, abbiano già in sé una carica di normatività tale da poter e essere accettati dai destinatari in quest’ultima dimensione a prescindere da un riconoscimento formale.”⁶⁴⁷

Per questo il dualismo tradizionale fatto-diritto, che, come si è già trattato, è stato risolto prevalentemente espungendo il fatto, richiede un cambio metodologico. Superando tale dualismo, infatti, *devono essere rintracciati nella realtà gli elementi di fatto già normologicamente rilevanti, che possano essere assunti come cogenti per il diritto senza necessità di un esplicito riconoscimento.*⁶⁴⁸

La stessa nozione di costituzione materiale elaborata da Costantino Mortati⁶⁴⁹ è incentrata sul superamento del dualismo fatto – norma, con l’individuazione di un elemento della realtà extragiuridica, il fine politico fondamentale, dotato di valore normativo. Peraltro, si è già rintracciata nella dottrina la posizione di chi vede nella pubblica amministrazione “un fenomeno che scaturisce dalle relazioni effettive tra

Cost. n. 13 del 1962, riportata in parte dall’autore, così come i principali commentatori, tra cui V. Crisafulli, conferma quanto detto, e qui preme sottolineare come nella sentenza del 1962, tale partecipazione fosse riconosciuta come a tutela non solo del proprio interesse, ma anche “a titolo di collaborazione nell’interesse pubblico.”

⁶⁴⁶ A. Zito, *ult. op. cit.*, 512 – 513. Ciò è determinato sia da ragioni endogene, a partire da quell’aggettivo “giusto”, sia da cause esogene, quale è il moltiplicarsi dei centri decisionali sovranazionali ed il cd. ordine giuridico globale, su cui *passim*, S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006, 175; G. Della Cananea, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna.

⁶⁴⁷ Ivi, 514.

⁶⁴⁸ Perché solo in questo modo, il nuovo ordine giuridico globale può avanzare pretese di accettazione tendenzialmente universali, perché non nasce da una mera realtà esistenziale, ma da una realtà che è già di per sé giuridicamente orientata.

⁶⁴⁹ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940.

sfere di libertà che compongono nel loro insieme la società donde la conseguenza che la giuridicità della stessa pubblica amministrazione non può essere colta se non si parte da questo dato che è necessariamente pregiudiziale.”⁶⁵⁰

Per il fondamento, i primi rimandi sono quelli ai diritti umani e alla prospettiva giusnaturalistica, tuttavia questi presuppongono una omogeneità culturale tra i popoli, oggi assente; pertanto tali giustificazioni sono irricevibili. Altrimenti si può fare riferimento ad un fondamento empirico- evolutivo, mediante l'analisi comparata delle diverse esperienze giuridiche. Zito propone due strategie basate sui dati di realtà che incorporano frammenti di giuridicità. Nella prima, si parte dal caso concreto, si isolano le caratteristiche che appaiono generalizzabili, in quanto esemplari, per giungere ad una conclusione che può avere consenso diffuso. Si tratta di un'applicazione del giudizio riflettente di Kant.⁶⁵¹

Pertanto, la strategia di riconoscimento e di accettazione del principio del giusto procedimento può essere costituita: primo, dall'analisi delle fattispecie concrete; secondo, dall'individuazione di quali presentano una certa esemplarità. Inoltre, tale approccio sarebbe anche sostenuto dalle posizioni filosofiche recenti che rilanciano una prospettiva di realismo ontologico a partire dagli oggetti e dalla loro catalogazione, sulla base dei caratteri esemplari che manifestano, a tutela di una conoscenza condivisa, corretta ed obiettiva.⁶⁵²

La seconda strategia proposta invece considera il principio del giusto procedimento, inteso come garanzia della partecipazione, come un fatto sociale di tipo relazionale. Il presupposto è il riconoscimento della pari rilevanza delle soggettività e della pari dignità, quindi prescinde dall'esistenza di una norma giuridica che espressamente lo preveda.

In realtà il principio di cui si tratta può essere ricostruito come “fatto sociale e norma fondamentale di un codice globale delle relazioni tra poteri pubblici e attori privati e in tal modo fungere da presupposto indefettibile della legittimazione dei suddetti poteri.” Ha quindi “le potenzialità per diventare regola, fattuale e giuridica, alla quale si fa esplicito riferimento, da parte di tutti, ogni qual volta si tratta di assumere decisioni pubbliche.”⁶⁵³

⁶⁵⁰ A. Zito, *ivi* e che rimanda a F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino tra libertà attiva e libertà garantita*, Venezia, 1994; G. Berti, *La responsabilità pubblica. Costituzione e amministrazione*, Padova, 1994.

⁶⁵¹ Il giudizio però non è il risultato della sussunzione della fattispecie sotto la regola vigente, non è il risultato di una deduzione da principi a priori, A. Zito, *ivi*, 517.

⁶⁵² M. Ferraris, *Documentalità*, Roma-Bari, 2009, richiamato dallo stesso Zito.

⁶⁵³ A. Zito, *ivi*, 519.

Conclusioni

Nella lettura operata in questa tesi, il diritto alla città si presenta, nella sua forma più compiuta, come *diritto alla condizione urbana*.

Il percorso di ricerca che sottende a questo lavoro è partito interrogandosi sul significato di *diritto* invocato nei contesti di rivendicazione del diritto enunciato da Lefebvre per la prima volta.

Si è optato di partire dallo spazio e dalle pratiche nello spazio, per capire i caratteri dispositivi all'azione e i processi di innesco della trasformazione urbana. Questo ha permesso di identificare quali sono gli spazi del dissenso e le differenti pratiche ad esso connesso, per evidenziare la tensione al cambiamento anche di coloro che sono coinvolti nel processo, facendo assurgere la pratica a movimento.

Tenendo conto di tali caratteri, si è deciso di verificare se il diritto alla città potesse esprimere non solo una, essenziale, invocazione di un bisogno, la pretesa di una condizione, un diritto soggettivo. Si è cioè fatta insistente la domanda di sottoporre a indagine una portata del diritto in senso oggettivo.

Si è operato quindi appurando nella teoria del diritto la presenza del fondamento di una tale operazione giuridica, riscoprendo una formidabile qualità del diritto come ordinamento, come azione, complesso di ragioni per l'azione. Ha aperto quindi un nuovo grado di indagine, più forte e dotato di caratteri ancorati ad una più compiuta e rigorosa base teorica giuridica.

Nella strada così ricavata, si è innestata la necessità di capire in cosa consistesse l'esercizio del diritto sotteso ai processi e alle dinamiche di rivendicazione dei diritti urbani, per verificare la presenza di caratteri di produzione di diritto, di genesi di norme, di una "capacità normogenetica".

Si sono quindi analizzati alcuni processi, pratiche e movimenti legati a tre dei diritti sottesi al diritto alla città – diritto alla casa, diritto agli spazi pubblici e diritto alle dotazioni e ai servizi urbani – per identificare il portato generativo di *diritto* del processo rivendicativo o dello svolgimento ed esercizio dei *diritti* (intesi in senso soggettivo) e alcuni relativi cardini dispositivi giuridici.

Per poter capire la dinamica dell'azione, nello svolgimento del processo rivendicativo, durante i tempi e lungo le strade del suo percorso, si è scelto di

operare con la metodologia della ricerca e azione, entrando nel movimento sorto attorno alla *Cavallerizza Reale* di Torino.

La scoperta dell'inizio di tale processo ha portato alla decisione seguirlo, dapprima con un intento osservante, ma fin da subito scegliendo l'entrata nel movimento per una più ricerca con uno spettro di conoscenza più complesso.

Questo ha consentito di verificare le condizioni dell'azione e il suo svolgersi dinamico o, a tratti, statico, iterativo, in attesa, retrocedente. Inoltre, ha consentito di verificare la portata della pratica decisionale, il suo apporto all'azione o all'inazione, il significato di cittadinanza in assetto relazionale anche con l'istituzione, benché fuori dal suo formale atteggiarsi.

I casi studio relativi all'ex Asilo Filangieri di Napoli, al Regolamento dei beni comuni, alle Convezioni di occupazione temporanea parigine, allo Statuto della Città brasiliano, così come ai processi ad essi sottostanti, complementari, collegati o amici, hanno permesso la controverifica di alcune dinamiche, in vari livelli di conflitto e secondo differenti tipologie di normazione, in modo da ricavarne una più articolata enucleazione.

Il complesso delle attività di ricerca, secondo differenti metodi, in dialogo tra loro per una metodologia coerente, sono state poi sottoposte alla prova del diritto. Anche in questo caso, il passaggio ha fatto emergere sorprendenti qualità della materia giuridica di comprendere la possibilità, di aprire allo svolgersi delle possibilità, di vedere i fatti come contenenti possibili della norma.

Il concreto atteggiarsi del diritto così inteso ha così consentito di intravedere non solo la dinamica dell'espressione di un bisogno, o il grido di un appello, o l'esercizio di un diritto. Ma ha aperto alla individuazione di una capacità generativa di norme, ad un diritto inteso anche in senso oggettivo, come ordinamento. L'identificazione di tale capacità in fase dinamica ha inoltre fatto affiorare una più composita e complessa configurazione del Diritto alla città, nel quale affiorano una ricchezza di situazioni giuridiche soggettive, che non solo ascrivibili ai soli diritti, ma che si estendono a numerose figure e condizioni, aprendosi alla generazione o, forse, al riconoscimento dell'essere *in fieri* di poteri, di oneri, di doveri, di interessi legittimi.

Tali primi risultati necessitano di essere sottoposti ad ulteriore indagine conoscitiva per una enucleazione che tenga conto dei diversi sviluppi, inneschi o affioramenti

di tali situazioni giuridiche soggettive, delle loro relazioni e portate *normogenetiche*.

Bibliografia

Allegretti U., “Procedimento amministrativo”, in *Giuristi e legislatori*, Milano, 1997.

Allegretti U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia amministrativa*, Milano, 2009.

Allegretti U., *L'imparzialità amministrativa*, Padova 1965.

Arena G., “Amministrazione e Società. Il Nuovo Cittadino”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc.1-2017.

Arena G., *Cittadini attivi*, Roma Bari, Laterza, 2006.

Arena G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlam. e di pol. cost.*, 117-118, 1997.

Auby J.B., “Per lo studio del diritto delle città”, in G. della Cananea, C. Franchini (a cura di), *Il diritto che cambia, Liber amicorum Mario Pilade Chiti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

Auby J.B., *Le Droit de Ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, 2013.

Azoulai, “Le principe de bonne administration”, in Auby, Dutheil De La Rochere, *Droit Administratif Européen*, Bruxelles 2007.

Azuela A. (edited by), *Eminent Domain and the Social in Five Latin American Metropolitan Areas*, English Lincoln Institute of Land Policy, 2017.

Azuela A., *La ciudad, la propiedad privada y el derecho. México*, El Colegio de México, 1999.

Azuela A., “La sociología jurídica frente a la urbanización en América Latina: agendas y estrategias para la investigación”, in O. Correas (Ed.), *Sociología Jurídica en América Latina*, Oñati: IISL, 1991, 147-173.

Azuela A., *La ciudad, la propiedad privada y el derecho. México*, El Colegio de México, 1999.

Azzariti G., “Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali”, in *costituzionalismo.it*, 2010, 3.

Azzariti G., “La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone”, in *Dir. pubbl.*, 2, 2011, 425 ss.

Azzariti G., *Dalla discrezionalità al potere. La prima scienza del diritto amministrativo in Italia e le qualificazioni teoriche del potere discrezionale*, Padova, Cedam, 1989.

Azzariti G., *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2015.

Bachelet V., “Coordinamento” (Voce), in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962.

Balboni E., *Diritti sociali e doveri di solidarietà*, Il Mulino, 1987.

Balboni E., Vaccari S., *L’impatto della città metropolitana sul servizio idrico integrato nell’area milanese*, in www.federalismi.it, n. 3/2016;

Barbanente A., Borri D., Conte E., Convertino M., Maciocco G., Pace F., Selicato F., Tamburrano V., “A Prototype of Planner Expert System: The Urban Environmental Control of Urban Green and Parks”, *Planning Educationn and the 1990s*, 4th AESOP Annual Congress, Reggio Calabria, Italia, 1990.

Barbanente A., Borri D., Conte E., Maciocco G., “A Planner expert system for urban green and parks”, Proceedings ACSP-AESOP Conference "Planning Transatlantic", Oxford, 1991.

Barbanente A., Borri D., Conte E., Maciocco G., “Planning Urban Open Spaces by Expert Systems”, “Europa 93”, 21-24 June 1993. Delft. The Netherlands, Proceedings, Elsevier Science Publishers.R. Beheshti and K. Zreikeds, 1993.

Barbanente A., Borri D., Esposito F., Maciocco G., Selicato F., “Automatically acquiring knowledge by digital maps in artificial intelligence planning techniques”, Proceedings 2nd International Conference on Computers in Urban Planning and Urban Management, Oxford, 1991.

Barbanente A., Borri D., Esposito F., Maciocco G., Selicato F., “Automatically acquiring knowledge by digital maps in artificial intelligence planning techniques”, in A.U. Frank, I. Campari, U.Formentini (eds), *Theories and Methods of spatio-temporal reasoning*, Springer Verlag, New York, 1992

Barber B.R., *If majors ruled the world*, Yale, Yale University Press, 2013.

Barcellona M., “Il diritto e il conflitto”, in F. Ciaramelli, F. G. Menga, “L’epoca dei populismi. Diritti e conflitti”, in *Teoria e Critica della regolazione sociale*, 2/2015.

- Barcellona M., *Diritto, sistema e senso. Lineamenti di una teoria*, Giappichelli, Torino 1997.
- Bartolini A., Pioggia A., “Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell’amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa”, in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze University Press, Firenze, 2016. Vol. VIII.
- Battini S., “The World Heritage Convention and the Procedural Side of Legal Globalization”, in *9 International Journal of Constitutional Law*, 2011, 340.
- Battistoni F., Zandonai F., “Forme e sembianze dei Community Hub”, in *Che Fare – cultura e innovazione*, 14 febbraio 2017, accessibile su <http://bit.ly/2lJVV2b>
- Beccaria C., *Dei delitti e delle pene*, XXII, Feltrinelli, Milano, 2000.
- Bentham J. *Principles of the Civil Code*, ed. orig. 1786.
- Benvenuti F., “Aspetti legislativi normativi e giurisprudenziali per la riqualificazione dei centri storici”, *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 1977, 341 ss.
- Benvenuti F., “Eccesso di potere come vizio della funzione”, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950.
- Benvenuti F., “Funzione amministrativa procedimento e processo”, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952.
- Benvenuti F., “Funzione. Teoria generale” (Voce), in *Enciclopedia giuridica*, 1989.
- Benvenuti F., “Per un diritto amministrativo paritario”, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975.
- Benvenuti F., *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1987.
- Benvenuti F., *Il nuovo cittadino tra libertà attiva e libertà garantita*, Venezia, 1994.
- Berlin I., *Il potere delle idee*, trad.it., Milano, 2003.
- Berti G., “La struttura procedimentale dell’amministrazione pubblica”, in *Dir. e soc.*, 1980.
- Berti G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968.
- Berti G., *La responsabilità pubblica. Costituzione e amministrazione*, Padova, 1994.
- Betti E., *Teoria generale del negozio giuridico* (1943; 1950), Ristampa corretta della II edizione, Napoli, 2002, 300.

- Bianchetti C., “Una nuova complessità”, in Calafati A. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Milano, 2014.
- Bianchetti C., *Spazi che contano*, Donzelli, Roma, 2016.
- Bianchetti C., *Territori della Condivisione. Una nuova città*, Quodlibet, 2014.
- Bifulco, “Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione”, in Bifulco, Cartabia, Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001.
- Blanco I., Brugué J., Jiménez E., Nel·lo O., Coords, *Barris i crisi. Barris desfavorits davant la crisi: segregació urbana, innovació social i capacitat cívica*, Universitat Autònoma de Barcelona-Programa Recercaixa, 2015, accessibile su <https://barrisicrisi.wordpress.com/>
- Blanco I., Cruz Gallach H., Martínez Moreno R., Parés M., “The Role of Social Innovation to Address the Economic Crisis”, in *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, Vol. XLVIII. Cuarta época N° 188 verano 2016.
- Blanco I., Cruz H., Martínez Moreno R., “Crisis, urban segregation and social innovation in Catalonia” in *Partecipazione e Conflitto, The Open Journal of Sociopolitical Studies*, Issue 10(1) 2017: 221-245.
- Blečić I. (a cura di), *Lo scandalo urbanistico 50 anni dopo. Sguardi e orizzonti sulla proposta di riforma di Fiorentino Sullo*, FrancoAngeli, Milano, 2017.
- Blečić I., Cecchini A., *Verso una pianificazione antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*, FrancoAngeli, 2016.
- Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- Bobbio N., *Giusnaturalismo e positivismo*, Milano, 1977.
- Bobbio N., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990.
- Bombardelli M., “La cura dei beni comuni come via d'uscita dalla crisi”, in ID. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, 2015.
- Bombardelli M., “La partecipazione procedimentale”, in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze University Press, Firenze, 2016. Vol. VIII.
- Bombardelli M., *La sostituzione amministrativa*, Padova, Cedam, 2004.
- Borja J, Muxí Z., *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona, 2003.
- Borja J., Dourthe G., Peugeot V., Espuny A., *La ciudadanía europea*, Ed. Península, settembre 2000.

- Borja J., *Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad*. Barcelona: Fundación Alternativas, 2004.
- Borja J., Muxí Z., *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Barcelona: Electa, 2003.
- Borja J., *Notas sobre ciudad y ciudadanía, Nuevos derechos ciudadanos como respuesta política a los nuevos desafíos del territorio*, in OEI - Tres espacios lingüísticos - I Coloquio, Barcelona, 2000.
- Borri D., Barbanente A., Caiulo D., Conte E., Maciocco G., Pace F., Selicato F., Tamburrano V., "GREEN: Building an Operational Prototype of Expert System for Planning Control in Urban Environments", Paper presented at the 30th Regional Science Association European Congress, Istanbul, Turkey, 1990.
- Borri D., Maciocco G. (Eds.), *Artificial Intelligence for Spatial Planning*, Kluwer, Dordrecht, 1994.
- Boscolo E., "Beni pubblici, beni privati, beni comuni", in *Riv. giur. urban.*, 2013, 349.
- Boscolo E., "Il suolo: bene comune ambientale (ancora) privo di statuto giuridico", in Blečić I. (a cura di), *Lo scandalo urbanistico 50 anni dopo. Sguardi e orizzonti sulla proposta di riforma di Fiorentino Sullo*, FrancoAngeli, Milano, 2017.
- Boscolo E., "Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa", in P. Urbani (a cura di) *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze di mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015.
- Boscolo E., *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in www.giustamm.it, n. 5/2016.
- Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in www.pausania, 2014.
- Bouazza Ariño O., "La participación ciudadana en el proceso planificador: fundamento constitucional y legal", in *Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR)* 4, 2016, vol.1.
- Bouillon F., *Les mondes du squat. Anthropologie d'un habitat précaire*, PUF, Paris, 2009.
- Brenner N., Marcuse P., Mayer M. (eds.), *Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City*, London, Routledge, 2012.
- Cacciari M., "Nomadi in prigione", in A. Bonomi, A. Abruzzese (a cura di) *La città infinita*, Milano, 2004.

- Cacciari M., *La città*, Rimini, 2004.
- Cafagno M., D'Orsogna D., Fracchia F., “Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica”, in Urbani Ulivi L. (a cura di) *Strutture di mondo. Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, Vol. III, 229-279, Bologna, Il Mulino, 2015.
- Calamandrei P., “Il significato costituzionale delle giurisdizioni d'equità”, in *Studi*, II, Padova, 1930.
- Calvaresi C., “Community Hub, due o tre cose che so di loro”, in *Che Fare – cultura e innovazione*, 6 ottobre 2016, accessibile su <http://ow.ly/UMLx306Jht0>
- Camagni R., Capello R., Caragliu A. “Static vs. dynamic agglomeration economies. Spatial context and structural evolution behind urban growth”, in *Paper in Regional Sciences*, 2016, 95: 133–158.
- Camagni R., Micelli E., Moroni S.” Diritti edificatori e governo del territorio: Verso una perequazione urbanistica estesa? Introduzione”, in *Italian Journal of Regional Science – Scienze Regionali*, 2014, 2: 5–8.
- Cammeo F., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914.
- Campagnoli G., *Riusiamo l'Italia da spazi vuoti a start up culturali e sociali*, 2015, Il Sole 24 Ore Libri, Milano.
- Capone N., *Politica del diritto*, 4, 2016, 497-536.
- Caputi Jambrenghi V., *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli 1989;
- Caputi Jambrenghi M.T. P., “Note minime su beni comuni e funzione amministrativa”, in www.giustamm.it, n. 3/2017.
- Carballeira Rivera M. T., “Il patrimonio pubblico del suolo”, in D. D'Orsogna (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2015, 131 – 150.
- Carballeira Rivera M.T., “El procedimiento de evaluación de impacto ambiental”, in *Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental*, Civitas, 2002.
- Carlassare L. (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli e Paladin*, Atti del convegno di studio per celebrare la casa editrice CEDAM nel 1° centenario della fondazione 1903-2003, 19-21 giugno, Padova, 2004.
- Carlassare L., “Legalità (principio di)”, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, XVIII, 1990.

Carloni E., Vaquero Piñeiro M., “Le città intelligenti e l’Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano”, in *Ist. fed.*, n.4/2015, 865-878.

Carrozza P., “Il «terribile diritto»: tensioni e discontinuità nel rapporto tra proprietà privata e beni pubblici dagli albori dello stato moderno ai nostri giorni”, in Blečić I. (a cura di), *Lo scandalo urbanistico 50 anni dopo. Sguardi e orizzonti sulla proposta di riforma di Fiorentino Sullo*, FrancoAngeli, Milano, 2017.

Cassatella A., “Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: I casi di Vicenza e Verona”, in *Aedon*, 2011, n. 1.

Cassese S., “Exploring the legitimacy of nudging”, in Kemmerer, Mollers, Steinbeis, Wagner (eds.), *Choice architecture in democracies*, Hart, 2016, 241-246.

Cassese S., “La globalizzazione amministrativa”, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi* 2017 (in corso di pubblicazione).

Cassese S., “Sulla buona amministrazione e sulle riforme”, in *Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*. Congresso AIPDA, Roma 7-8 ottobre 2016.

Cassese S., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969.

Cassese S., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanri, Roma, 2000 (1989).

Cassese S., *Oltre lo Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

Cassese S., *I beni pubblici, circolazione e tutela*, Milano, 1967;

Castells M., *The city and the grassroots. A cross-cultural theory of urban social movements*, London, 1983.

Castoriadis C., *La rivoluzione democratica. Teoria e progetto dell'autogoverno*, a cura di F. Ciaramelli, Eleuthera, Milano 2001.

Casu S., “Le prospettive della perequazione urbanistica in Italia: la bozza del disegno di legge di iniziativa governativa recante “Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana””, in D. D’Orsogna (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2015, 231 – 257.

Catalano P., Lobrano G., Spòsito Contreras E., *Teoria del diritto e dello stato. Potere negativo e costituzioni boliviane*, Roma, Aracne, 2008.

Cavallo Perin R., “La configurazione della cittadinanza amministrativa”, in *Dir. amm.*, 2004, 202 ss.

Cecchini A., Musci E. (a cura di), *Differenti? è indifferente. Capire l'importanza delle differenze culturali e fare in modo che non ci importi*, Bari, La Meridiana, 2008.

Cerdà I., *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, Imprenta Española, Madrid 1867.

Cerulli Irelli V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983.

Cerulli Irelli V., *Sussidiarietà* (dir. amm.), in *Enc. dir.*, Agg. VII, 2003.

Cerulli Irelli V., *Uso Pubblico* (voce), in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 953-975.

Cerulli Irelli V., “Beni comuni e diritti collettivi”, in *Dir. e soc.*, n. 3/2016.

Cerulli Irelli, V., De Lucia, L., “Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso”, in *Labsus.org*, n. 1/2014, <http://www.labsus.org/wp-content/uploads/2014/01/Beni-comuni-finale.pdf>.

Cerulli Irelli, V., De Lucia, L., “Beni comuni e diritti collettivi”, in *Politica del diritto*, volume 1/2014, 3-36.

Cesarini Sforza W., *Il diritto dei privati*, Milano, Giuffrè, (1929) 1963.

Chirulli P., “Beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà”, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, Jovene, 2013, II.

Chirulli P., “I beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà”, in www.giustamm.it, 2012, n. 5;

Chirulli P., “La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente”, in *Riv. giur. ed.*, 2015, II.

Ciaffi D. (a cura di), *Rapporto Labsus 2016 - Sull'Amministrazione condivisa*, Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà, disponibile su www.labsus.org

Clemente F., Deplano G., Maciocco G., "Processes of changes and compatibility in the usage of land in Sardinia", in J. Regulski, D. Sanfilippo (Eds.), *Planning Issues in Italy and Poland*, IDAU, Catania, Warsaw, 1987

Clemente F., Maciocco G. (a cura di), *I luoghi della città*, Tema, Cagliari, Milano, 1990.

Clos J., Sennett R., Sassen S., Burdett R., *Towards an Open City, Quito Papers and the New Urban Agenda*, Un – Habitat, NY University, 2016.

Colomb C., “Pushing the urban frontier: Temporary use of space, city marketing and the creative city discourse in 2000s Berlin”, in *Journal of Urban Affairs*, 34 2012, 131-152.

- Colomb C., Novy J. (edited by), *Protest and Resistance in the Tourist City*, Routledge, 2017.
- Comoli V., Viglino M. (a cura di), *Beni culturali ambientali nel Comune di Torino*, Torino, Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino, 1984.
- Comporti G., *Il coordinamento infrastrutturale*, Giuffrè, Milano, 1996.
- Cortese F., “Che cosa sono i beni comuni?”, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, 2015.
- Cortese F., *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 1170 ss.
- Costantino F., *Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico nell'ultimo lavoro di Paolo Maddalena*, in *www.federalismi.it*, n.14/2014.
- Cottino P., Zeppetella P., *Creatività, sfera pubblica e riuso sociale degli spazi. Forme di sussidiarietà orizzontale per la produzione di servizi non convenzionali*, Cittalia - Fondazione Anci Ricerche, Roma, 2009, accessibile all'indirizzo <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Paper2.pdf>
- Craig, *EU Administrative Law*, Oxford, 2006.
- Crisafulli V., “I principi costituzionali sull'interpretazione e applicazione della legge”, in *Studi in onore di Santi Romano*, Padova 1940, 665-703.
- Crisafulli V., “Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto”, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1941, 41-63, 157-81, 230-64.
- Crisafulli V., “Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico”, in *Studi urbinati*, 1939, 1-2, 53-171.
- Crisafulli V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952.
- Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, 1° vol., Padova 1970, 2° vol., Padova 1976.
- Crisafulli V., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano 1985.
- Crisafulli V., *Sulla teoria della norma giuridica*, 1935.
- Crisafulli V., Voce “Atto normativo”, in *Enciclopedia del diritto*, 4° vol., Atto-Bana, Milano 1959.
- Crisafulli V., Voce “Costituzione”, in *Enciclopedia del Novecento*, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1° vol., Roma 1976.

- Crisafulli V., Voce “Disposizione (e norma)”, in *Enciclopedia del diritto*, 13° vol., Dis-Dopp, Milano 1964.
- Crosta P., “Riuso temporaneo, come pratica che ‘apprende’ la cittadinanza?”, in *Territorio*, 56 2011.
- Cudia, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela. Dall’eccesso di potere alle regole del rapporto*, Milano, 2008.
- D’Atena A., “Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana”, in ID. (a cura di), *L’Italia verso il federalismo: taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001.
- D’Eramo M., *Urbanicidio a fin di bene*, in *Domus*, 982 / luglio– agosto 2014.
- D’Eramo, M., “Elzeviro: Urbanicidio a fin di bene”, in *Domus*, n. 982, luglio–agosto 2014.
- D’Orsogna D., “Note su conferenza di servizi, semplificazione, operazione”, in *Nuove autonomie*, 2008.
- D’Orsogna D., “Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali”, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli*, 2007.
- D’Orsogna D., “Una terapia sistemico relazionale per la pubblica amministrazione: l’operazione amministrativa”, in M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati, Atti del convegno*, Palermo 27-28 febbraio 2003.
- D’Orsogna D., *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Giappichelli, Torino, 2002.
- D’Orsogna D., *Contributo allo studio dell’operazione amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005.
- D’Atena A., *Teoria delle fonti, teoria dell’atto e problematicismo nel pensiero di Vezio Crisafulli*; F. Modugno, *La teoria delle fonti del diritto nel pensiero di Vezio Crisafulli*; S. Bartole, *Introduzione al Convegno*, 15-24).
- D’Atena A., *Vezio Crisafulli e la giurisprudenza sulla giustizia costituzionale*, in *Diritto e società*, n.s., 2011, 2-3, 193-208.
- De Carlo G., *La pianificazione territoriale e urbanistica nell’area milanese*, 1964.
- De Magistris L., Ricca S., *La città ribelle. Il caso Napoli*, Milano, 2017.
- De Soto H., *The Mystery of capital, Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*, Bantam Press, 2000.
- Deleuze G., Felix F., *Qu’est-ce que la philosophie?*, Parigi, 1991.
- Della Cananea G., *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Il Mulino, Bologna, 2009.

- Dell'Anno P., *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2003.
- Dematteis G., “Introduzione. La grande sfida della città complessa”, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane, Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2012, 7 ss.
- Dogliani M., *I diritti fondamentali*, in M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Bari-Roma, Laterza, 2009, 41-64.
- Donolo C., “Sul governo possibile delle città”, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane, Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2012, 175 ss.
- Donolo C., *Identificare i beni comuni*, in Labsus.it, Rivista di Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà, del 27 luglio 2010, accessibile a http://www.labsus.org/media/Carlo_Donolo3.pdf
- Donolo C., *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano, 1997.
- D'Orsogna D., “Una terapia sistemico-relazionale per la pubblica amministrazione: l'operazione amministrativa”, in M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, Giappichelli, 2003.
- D'Orsogna D., *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Giappichelli, Torino, 2002.
- Drake G., “This place gives me place: Place and creativity in the creative industries”, in *Geoforum* 34 2003, 511-524.
- Esteve Pardo J., *Autorregulacion. Genesis y efectos*, Pamplona, Aranzadi, 2002.
- Fabrizi C., Pico R., Casolaro L., Graziano M., Manzoli E., Soncin S., Esposito E., Saporito G., Sodano T., “Mercato immobiliare, imprese della filiera e credito: Una valutazione degli effetti della lunga recessione”, in *Questioni di Economia e Finanza-Banca d'Italia*, 263: 1-57, 2015.
- Falzea A., “Efficacia giuridica”, in *Enc. Dir.*, vol. XIV, 1965.
- Falzea, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Milano, 1939.
- Fassò, “Il giudice e l'adeguamento del diritto alla realtà storico-sociale”, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972.
- Fernandes E., “Constructing the right to the city in Brazil”, in *Social & Legal Studies*, v. 16, n. 2, 201-219, 2007.
- Fernandes E., Alfonsin B., *Coletanea de legislacao urbanistica – normas internacionais, constitucionais e legislacao ordinaria*, Belo Horizonte, Forum, 2010.

Fernández Ferreres G., “Los juristas y la lucha por el derecho: el legado del profesor Eduardo García De Enterría”, *Revista de Administración Pública*, núm. 195, Madrid, settembre-dicembre 2014, 11-53.

Ferraris M., *Documentalità*, Roma-Bari, 2009.

Fidone G., “Beni comuni e comunità: verso la definizione del modello”, in *Labsus.it – Rivista di Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà*, del 28 agosto 2017.

Fidone G., *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017.

Forti U., “Atto” e “procedimento amministrativo”, in *Studi di diritto pubblico*, vol. I, 1937.

Foster S., Iaione C., “The City as a Commons”, in *Yale L. & Pol’y Rev.*, 281, 2016.

Fracchia F., “Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale”, in *Dir. economia*, 2002, 215 ss.

Fracchia F., *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.

Fracchia F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e protezione della specie umana*, Torino, 2010.

Fracchia F., Pantalone P., “Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)”, in *www.federalismi.it*, n. 22/2015.

Friedman J., “Claiming Rights: Citizenship and the Spaces of Democracy”, in *Plurimondi. An International Forum for Research and Debate on Human Settlements*, n. 2, 1999.

Friedman J., “The Good City: In Defense of Utopian Thinking”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 2, 2000.

Friedman J., “The Right to the City”, in Richard Morse e Jorge Hardoy (a cura di), *Rethinking the Latin American City*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1998.

Fuller L.L., *The Principles of Social Order* (K.I. Winston, Duke U.P. Editors), Durham, 1981.

Füllner J., Templin D. “Stadtplanung von unten. Die ‘Recht auf Stadt’. Bewegung in Hamburg”, in Holm A., Gebhardt D., (eds.), *Initiativen für ein Recht auf Stadt. Theorie und Praxis städtischer Aneignungen*, Hamburg, VSA, 2011.

- Gaillard É., “Berlin : le squat comme outil d’émancipation féministe”, in *Métropolitiques*, 2012 accessibile all’indirizzo <http://www.metropolitiques.eu/Berlin-le-squat-comme-outil-d.html>
- Garcia De Enterría E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Civitas, 1999.
- García De Enterría Martínez-Carande E., “Principios y modalidades de la participación ciudadana nella vita amministrativa”, in *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasi*, (coord. por Rafael Gómez-Ferrer Morant), 1989, 437-452.
- García De Enterría Martínez-Carande E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Thomson Civitas, 2006.
- Garzia G., “Tutela e valorizzazione dei beni culturali nel sistema dei piani di gestione dei siti Unesco”, in *Aedon*, 2014, n. 2.
- Geddes, P., *Cities in evolution: an introduction to the town planning movement and to the study of civics*, Williams, London, 1915.
- Giani L., “L’operazione amministrativa nella prospettiva del risultato: nel procedimento e nel processo”, in *Nuove Autonomie*, n. 2 del 2012.
- Giannini A., “L’equità”, in *Archivio giuridico*, 1931.
- Giannini M.S., “Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici”, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973.
- Giannini M.S., “Atto amministrativo”, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959.
- Giannini M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1993,
- Giannini M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, 1950.
- Giannini M.S., *Beni pubblici*, Roma 1963;
- Giannini, M.S., *Diritto pubblico dell’economia*, 3° ed., Bologna, 1989.
- Giannini, M.S., *I beni pubblici*, Roma, 1963.
- Giglioni F., “Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà”, in *Dir. soc.*, 2, 2016, 305 ss.
- Giglioni F., “I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città”, in *Munus*, n. 2, 2017 Editoriale Scientifica.
- Giglioni F., “Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus”, in *Labsus.it – Rivista di Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà*, 10 aprile 2017, accessibile su <http://www.labsus.org/2017/04/regolamento-beni-comuni-il-nuovo-prototipo-di-labsus/>.

- Giordano F. M., “Amministrazione e società. Il nuovo cittadino”, in *Labsus.it*, 26 settembre 2017.
- Giulietti W., *Poteri dispositivi sui beni civici e principi di pubblicità*, in www.giustamm.it, n. 4/2015.
- Gramsci A., *Il materialismo storico*, Roma, 1971, 44.
- Grassi S., “Prospettive costituzionali della tutela dell'ambiente”, in *Rass. parlam.*, 2003, II, 979 ss.
- Graziosi B., “Note per una definizione delle “operazioni amministrative””, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1968.
- Graziosi B., “Note per una definizione delle “operazioni amministrative””, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1968, 498 ss.
- Grazzini, E., “Beni comuni e diritti di proprietà. Per una critica della concezione giuridica”, in *MicroMegaonline*, 6 giugno 2012.
- Grossi P., “Oltre il soggettivismo giuridico moderno”, in *Lectio magistralis* pronunciata a Piacenza il 27 febbraio 2007, Università Cattolica del Sacro Cuore, 2007.
- Grossi P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977.
- Grossi P., voce *Proprietà* (diritto intermedio), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, Milano 1988, 242.
- Gualandi F., *Il recente disegno di legge (n. C 2039) approvato dalla Camera sul contenimento del consumo del suolo: poche idee o poco coraggio?*, in www.lexitalia.it, n. 7/2016;
- Guido R., *Governing tools and urban transformations. Triggers of urban innovation and practice of the right to the city*, in *Planning and Urbanism Research in a Global World*, AESOP PhD Workshop 2016, Leuven- Brussels 14-17 June 2016, 2017.
- Guido R., *Governing urban transformations. Urban commons: processes and dynamics of practise of the right to the city*, in *Ricerca in Vetrina 2015 PhD in Sardinia: Higher Education, Scientific Research and Social Capital*, Franco Angeli, 2016.
- Guido R., *Inneschi di innovazione urbana. Il caso della Cavallerizza Reale di Torino*, in *Dalla Healthy City verso il Territorio Smart. Concetti, Approcci e Ricerche in atto*, serie BETHA – Built Environment Technologies and Healthy Architectures, collana Architettura e Innovazione, Franco Angeli, 2017.

- Guido R., *Trigger of Urban Innovation. The case of Cavallerizza Reale in Turin*, in: Colombo, G., Lombardi, P. e Mondini, G. (editors), *e-agorà/e-αγορά. For the transition toward resilient communities*, 2016.
- Habermas J., *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996.
- Habermas J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Napoli, 1996, 341 ss.
- Habermas J., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, 1998.
- Habermas J., *La politica deliberativa come concetto procedurale di democrazia*, trad. it., Milano, 1996.
- Habermas J., *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt im Main, 1973.
- Hardin G., "The tragedy of the commons", in *Science*, 1968, 162.
- Hart H.L.A., *Il concetto di diritto*, M.A. Cattaneo (Editor), Torino, 1965.
- Hazan E., *L'invention de Paris. Il n'y a pas des pas perdus*, Paris, 2002.
- Hegel G.W.F., *Estetica*, Torino, 1977.
- Hegel, G.W.F, *Phänomenologie des Geistes*, 1807.
- Hess, C., Ostrom, E., *Ideas, Artifacts, and Facilities*,
- Hodkinson S., "The new urban enclosures", in *CITY*, 16/5 (October) 2012.
- Hoffe O., *Giustizia politica. Fondamenti di una filosofia critica del diritto e dello Stato*, Bologna, 1995.
- Hofmann, Turk, *Legal Challenges in EU Administrative Law Towards an Integrated Administration*, Heltenham, 2009.
- Holland J.H., Holyoak J.K., Nisbett R.E., Thagard P.R., *Induction, Processes of Inference, Learning, and Discovery*, MIT Press, 1986.
- Holloway J., *Cambiare il mondo senza prendere il potere*,
- Holm A., Kuhn A., "Squatting and Urban Renewal: The Interaction of Squatter Movements and Strategies of Urban Restructuring in Berlin", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 35, 3, 2011, 477-689.
- Holston J., "Spaces of Insurgent Citizenship" in J. Holston (ed.), *Cities and Citizenship*, Duke University Press, Durham/London, 1999 (1995 first ed.), 155-173.
- Howaldt J., Schwarz M., *Social Innovation: Concepts, Research Fields and International Trends*, Dortmund, 2010.

Howaldt J., Schwarz M., *Social Innovation: Concepts, Research Fields and International Trends*, Dortmund, 2010; Pol E., Ville S., “Social Innovation: Buzz Word or Enduring Term?”, in *The Journal of SocioEconomics*, vol. 38, n. 6, 2009.

Iaione C., “Governing the Urban Commons”, in *IJPL*, 2015, 1, 158 ss.

Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale, Atti delle giornate di studio, Trieste 1-2 ottobre 1993, Padova 1994.

Indovina F., *Dalla città diffusa all’arcipelago metropolitano*, Milano, Franco Angeli, 2009.

Indovina F., *Governare la città con l’urbanistica. Guida agli strumenti di pianificazione urbana e del territorio*, Rimini, 2005.

Indovina F., *Ordine e disordine nella città contemporanea*, Milano, 2017.

Irti N., *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, 2004.

Irti N., *L’acqua tra beni comuni e concessioni (o la pluralità delle “appartenenze”)*, in *Dialoghi sul diritto dell’energia*, Vol. I: *Le concessioni Idroelettriche*, a cura di M. De Focatis e A. Maestroni, Torino 2014.

Jacobs J., *Vita e morte delle grandi città*, Torino, Einaudi, 1969, ristampa del 2012 (trad. it. di *The Death and Life of Great American Cities*, prima edizione 1961, Harmondsworth, Penguin Books, 1977)

Jacobs, J., *The Death and the Life of Great American Cities*, New York, 1961.

Jegouzo Y., « Droit de la ville et droit dans la ville », in *Revue française des affaires sociales*, 3/2001, 55-70.

Kanheman D., *Thinking, Fast and Slow*, Farrar, Strauss and Giroux, 2011, trad. it. *Pensieri lenti e veloci*, Mondadori, 2012.

Keane J., “Introducción”, C. Offe *Contradicciones en el Estado del Bienestar.*, Alianza Universidad, 19-20.

Kelsen H., *Teoria generale delle norme*, (a cura di M.G. Losano), Torino, 1985.

Kioupkiolis A., Katsambekis G. (a cura di), *Radical Democracy and Collective Movements Today. The Biopolitics of the Multitude versus the Hegemony of the People*, Ashgate, Farnham, 2014.

Lampugnani D., Cappelletti P., “Innovazione sociale e generatività sociale: quale trasformazione delle relazioni sociali?”, in *Rivista impresa sociale*, n. 8, 2016, 4-14.

Lanzara G.F., *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 1993.

- Lascumes P., Le Galès P. (sous la direction de), *Gouverner par les instruments*, Sciences Po Les Presses, Paris, 2004.
- Lavagna C., “Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici”, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 392 ss.
- Le Corbusier, *Maniera di pensare l'urbanistica*, Laterza, Roma Bari, 2009, (1943).
- Lefebvre H., *Critica della vita quotidiana*, Dedalo, Bari, 1977.
- Lefebvre H., *Il diritto alla città*, Ombre corte, Verona, 2014, 135, trad. it. di ID., *Le droit à la ville*, Paris, 2009 (prima edizione 1968).
- Leontidou L., “Urban Social Movements in 'Weak' Civil Societies: The Right to the City and Cosmopolitan Activism in Southern Europe”, in *Urban Studies*, 47, 6, 2010, 1179-1203.
- Lobrano G., *Res publica res populi. La legge e la limitazione del potere*, Torino, Giappichelli, 1996.
- Lombardi Vallauri L., “Il diritto come ordinamento”, in *Atti del X Congresso nazionale di Filosofia giuridica e politica*, Milano, Giuffrè, 1975.
- Lombardi Vallauri L., *Corso di Filosofia del Diritto*, Padova, Cedam, 1981.
- Longhi L., *Le reti idriche: beni patrimoniali, beni demaniali o... beni comuni? Note minime su C. cost., sent. n. 320/2011*, in www.giustamm.it, n. 1/2012;
- Lucarelli A., *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 3, 1-52
- Lucarelli A., Marotta S. (a cura di), *Governo dell'acqua e diritti fondamentali*, Napoli, 2006, www.napoliassise.it/acqua.htm.
- Lucarelli, A., *Beni comuni dalla teoria all'azione politica*, Napoli, Dissensi, 2011.
- Lucifredi R., “Inammissibilità di un esercizio ex post della funzione consultiva”, in *Raccolta di scritti di pubblico in onore di Giovanni Vacchelli*, Milano, 1938.
- Lucifredi R., “Inammissibilità di un esercizio ex post della funzione consultiva”, in *Raccolta di scritti di pubblico in onore di Giovanni Vacchelli*, Milano, 1938.
- Luhmann N., *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main, 1975, trad. it. *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, 2006.
- Lupano M., Huber A. (a cura di) *Giovanni Maciocco. Architecture, environment and beyond*, Ediz. italiana e inglese, Skira, 2007.
- MacCormick N., *Legal Reasoning and Legal Theory*, 1978.
- Maciocco G. (a cura di), *Il territorio della città*, Edizioni della Torre, Cagliari, Cagliari, 1985.

- Maciocco G. (a cura di), *La città in ombra*, Angeli, Milano, 1996
- Maciocco G. (a cura di), *La città, la mente, il piano*, Angeli, Milano, 1994
- Maciocco G. (a cura di), *Le dimensioni ambientali della pianificazione urbana*, Angeli, Milano, 1991.
- Maciocco G. (a cura di), *La pianificazione ambientale del paesaggio*, Angeli, Milano, 1991.
- Maciocco G., "Dominanti ambientali e progetto dello spazio urbano", in *Urbanistica*, 104, 1995.
- Maciocco G., "Il progetto ambientale dei territori esterni: una prospettiva per la pianificazione provinciale", in *Urbanistica*, 112, 1999.
- Maciocco G., "La forza della pianificazione debole", in *Parametro*, 211, 1995.
- Maciocco G., Clemente M.L., Marchi G., Pace F., Selicato F., Torre C., "Evaluation and equity in economic policies for environmental planning", in N. Lichfield, A. Barbanente, D. Borri, A. Khakee and A. Prat (Eds), *Evaluation in Planning*, Kluwer, Dordrecht, The Netherlands, 1998.
- Maciocco G., Dessì B., Marchi G., Masia G.B., Venturi B., "Effects of externalities on territorial systems: an occasion for the intersection between autopoietic and chaos theories", CUPUM '99, *Proceedings of 6th International conference on Computers in Urban Planning & Urban Management*, Italy, 7-11 september, Venice, 1999.
- Maciocco G., Dessì B., Marchi G., Stengut I., Venturi B., Zoppi C., "Evaluating processes of territorial transformation as autopoietic systems in planning: possibilities for the theory of chaos", in *Evaluation in Planning*, Groningen, The Netherlands, 1998.
- Maciocco G., Dessì B., Steingut I., Venturi B., "Processes of territorial transformation: autopoietic systems in planning and the theory of chaos", *Proceedings of ERSA 39th European Congress of European Regional Science Association*, 23-27 august, Dublin, 1999.
- Maciocco G., Marchi G. (a cura di), *Dimensione ecologica e sviluppo locale: problemi di valutazione*, Angeli, Milano, 1999.
- Maciocco G., Marchi G., Clemente M.L., "The land use economic value in the Italian planning: operational hypothesis", *Third International Workshop on Evaluation in Theory and Practice in Spatial Planning*, London, september 19-21, 1996.
- Maciocco G., Marchi G., Dessì B., Venturi B., "Effects of externalities on territorial systems: an occasion for the intersection between autopoietic and chaos

- theories”, in G. Maciocco, G. Marchi (a cura di), *Dimensione ecologica e sviluppo locale: problemi di valutazione*, Angeli, Milano, 1999.
- Maciocco G., Tagliagambe S., *La città possibile*, Dedalo, Bari, 1997
- Maciocco G., Tagliagambe S., *People and Space. New Forms of Interaction in the public Space*, New York, 2008.
- Maddalena P., “Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile”, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 445 ss.
- Maddalena P., “Il diritto all' ambiente ed i diritti dell'ambiente nella costruzione della teoria del risarcimento del danno pubblico ambientale”, in *Riv. giur. ambiente*, 1990, 469 ss.
- Maddalena P., “L’ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni”, in *Federalismi.it*, n. 25, 2011.
- Maddalena P., *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, Donzelli Editore, 2014.
- Maddalena P., *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studiosi odierni*, *ivi*, n. 14/2012.
- Madden D., Marcuse P., *In defence of housing*, Verso, 2016.
- Magnani C., “La sussidiarietà, principio normativo e pratica delle autonomie sociali”, in C. Magnani (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2007.
- Magri M., “Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali”, in *Riv. giur. urb.*, 2004, II.
- Mangialardo A “Il social entrepreneur per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico”, in *Italian Journal of Regional Science - Scienze Regionali*, 16 2017, 509–516.
- Mangialardo A., Micelli E., “From sources of financial value to commons: Emerging policies for enhancing public real-estate assets in Italy”, in *Papers in Regional Science*, August 2017.
- Mangialardo A., Micelli E., “New bottom-up approaches to enhance public real estate property”, in Stanghellini S, Morano P, Bottero M, Oppio A (eds) *Appraisal: From theory to practice*. Springer International Publishing AG, Green Energy and Technology, Cham, 2017, 53–62.
- Manzini E., *Design, when everybody designs: An introduction to design for social innovation* (MIT Press), 2015.

- Marchetti S., Orrei B., “La gestione dei siti Unesco di Villa Adriana e Villa D’Este a Tivoli, in *Aedon*, 2011, n. 1.
- Marcuse P., “From critical urban theory to the right to the city”, in *CITY*, vol. 13, 2–3, June–September 2009.
- Marcuse P., “Whose Right(s) to What City?”, in Brenner, Marcuse, Mayer (a cura di), *Cities for people, not for profit*, New York, 2012.
- Marcuse, P. (2007) “Social justice in New Orleans: planning after Katrina”, in *Progressive Planning*, Summer, 8–12.
- Marinelli F., *Beni comuni*, in *Enc. dir. - Annali VII*, Milano, 2014;
- Marinelli, F., *Un’altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pacini Giuridica, Pisa, 2015.
- Marongiu G., “Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale”, in G. Amato, G. Marongiu, Il Mulino, Bologna, 1982.
- Marongiu G., *La direzione nella teoria giuridica dell’organizzazione amministrativa*, Milano, 1965.
- Marotta S., “La depubblicizzazione dei servizi idrici. Dalla municipalizzazione all’obbligo di esternalizzazione”, in *Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 1, 2011, 177–198.
- Marotta S., *Beni comuni. Cronistoria di un’esperienza napoletana: Acqua Bene Comune*, in *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, a cura di G.M. Labriola, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 789–808.
- Martinotti G., “Dalla metropoli alla meta-città. Le trasformazioni urbane all’inizio del secolo XXI”, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2012, 25 ss.
- Marzuoli, “Carta europea dei diritti fondamentali, «amministrazione» e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti”, in Vettori (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002.
- Massera, “I principi generali dell’azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario”, in *Dir. amm.*, 2005.
- Mattei U., *Beni comuni. Un manifesto*, Bari 2011;
- Mattei U., *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Torino 2015;
- Mayer M., “Creative city policy and social resistance”, in Wang J., Oakes T., Yang Y. (eds.), *Making Cultural Cities in Asia*, New York, Routledge, 2015.

- Mayer M., “The ‘right to the city’ in urban social movements”, in Brenner N., Marcuse P., Mayer M. (eds.), *Cities for People, Not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City*, London, Routledge, 2012.
- Mayer M., “The onward sweep of social capital: Causes and consequences for understanding cities, communities and urban movements”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 2003, 27: 108–130.
- Mayer M., “The Politics of Dispossession and Reappropriation in the Neoliberal City”, in *Città. Politiche dello spazio urbano* (a cura di Chiara Belingardi, Federica Castelli), IAPH Italia, 2016.
- Mazziotti M., “Diritti sociali”, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964.
- McGuirke J., *Radical cities, Across Latin America in Search of a New Architecture*, Verso, 2015.
- Membretti, A., “Centro Sociale Leoncavallo. Building Citizenship as an Innovative Service”, in *European Urban and Regional Studies*, 14, 3, 2007, 255–266.
- Mercati L., *Beni pubblici*, in *Treccani on line*, 2012;
- Merrifield A., “Urban Questions: Personal and Political Interrogations”, in *The Pluto Press Blog*, 2014.
- Mezzetti L., *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2002.
- Miele G., “Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo”, in *Foro Italiano*, 1933, 375.
- Millett, “The Right to Good Administration in European Law”, in *Public Law*, 2002, 314.
- Modugno F., *In memoria di Vezio Crisafulli*, in *Diritto e società*, 1990, 1, 141–56; Nocilla D., *Forma di Stato e forma di governo nell’opera giuridica di Vezio Crisafulli*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 5, 3251–3286;
- Morbidelli G., “Il regime amministrativo speciale dell’ambiente”, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Torno II, Giuffrè, Milano, 1996, 1121 ss.
- Mortati C., *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940.
- Mudu P., “Resisting and Challenging Neoliberalism”, in *Squatting Europe Kollektive, Squatting in Europe: radical spaces, urban struggles*, Autonomedia Editions, 2013.
- Mulgan G., “Anticipatory Regulation: 10 ways governments can better keep up with fast-changing industries”, in *NESTA review and blog*, 15 maggio 2017 (revisionato in data 11 settembre 2017), <http://www.nesta.org.uk/blog/anticipatory-regulation-10-ways-governments->

[can-better-keep-fast-changing-industries](#) (ultimo accesso in data 16 settembre 2017).

Mulgan, J., *Social innovation. What it is, why it matters, how it can be accelerated*, London: Basingstoke Press, 2006.

Mumford L., “Mumford on Geddes”, in *Architectural Review*, 108, 1950.

Mumford L., *The Conduct of Life*, Secker & Warburg, London, 1952.

Muzi L., *Corte costituzionale 11 maggio 2017, n. 103*, commento alla sentenza in *Labsus.it*, 10 settembre 2017.

Napolitano G., “Conflicts and strategies in administrative law”, in *12 International Journal of Constitutional Law*, 2014, 357.

Napolitano G., “La legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo è ancora attuale?”, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 145 ss.

Nel-lo O., “Seven challenges for the study of urban movements”, in *City Territ. Archit.* 3:23, 2016.

Nel-lo O., *La città in movimento. Crisi sociale e risposta dei cittadini*, Roma, 2016.

Nespor S., *L’irresistibile ascesa dei beni comuni*, in www.federalismi.it, n. 7/2013;

Nieto-Garrido, Delgado, *European administrative law in the constitutional treaty*, Oxford and Portland, 2007.

Nigro M., “Il procedimento amministrativo tra inerzia legislativa e trasformazioni dell’amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)”, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 13.

Nigro M., “Il procedimento amministrativo tra inerzia legislativa e trasformazioni dell’amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)”, in *Dir. proc. amm.*, 1989.

Nigro M., *Decisione amministrativa*,

Nigro M., *Il procedimento amministrativo tra inerzia legislativa e trasformazioni dell’amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, 1989, 13.

Novy J., Colomb C., “Struggling for the Right to the (Creative) City in Berlin and Hamburg: New Urban Social Movements, New ‘Spaces of Hope?’”, in *IJURR*, 37/5, 2013.

Ostrom E., “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems”, in *American Economic Review*, 2010, vo. C, n.3, 641-672.

- Ostrom E., *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2009.
- Parejo Alfonso L., “Eficacia y administración: tres estudios”, *Boletín Oficial del Estado, BOE*: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 1995.
- Parejo Alfonso L., “Urbanismo temporal, derecho a la ciudad y marco estatal de las políticas urbanas”, in *Práctica Urbanística*, n° 136, septiembre-octubre 2015, 6-16.
- Parejo Alfonso L., *Constitución y valores de ordenamiento*, Centro de Estudios Ramón Areces 1990; *Estado social y administración pública: los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, Civitas, 1983.
- Parejo Alfonso L., *Crisis y renovación en el derecho público*, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- Parejo Alfonso L., Jiménez Blanco A. y Ortega Álvarez L., *Manual de Derecho administrativo*, 4.^a ed., Barcelona, Ariel, 1998, vol. 2.
- Parejo Alfonso, L., “Urbanismo temporal, derecho a la ciudad y marco estatal de las políticas Urbanas”, in *Práctica Urbanística*, n° 136, septiembre-octubre 2015, ISSN 1579-4911, pp.6-16.
- Parejo Alfonso, L., *La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística* (2^a ed. amp.) Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad Carlos III de Madrid, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- Pastori G., “Feliciano Benvenuti e il diritto amministrativo del nuovo secolo”, in *Ius*, 2008.
- Pastori G., “Il procedimento amministrativo tra vincoli formali e regole sostanziali,” in *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, Rimini, II, 1997.
- Pastori G., “Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione”, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, II, Milano, 1994.
- Pastori G., *La procedura amministrativa*, Vicenza, 1964.
- Pastori G., *Tutela e gestione delle acque*, in *Scritti scelti*, II, Napoli, 2010, 583 ss.
- Patera C., “Tar Puglia, Bari, 26 gennaio 2015, n. 135”, in *labsus.it – Rivista di Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà* del 20 aprile 2015, accessibile su <http://www.labsus.org/2015/04/tar-puglia-bari-26-gennaio-2015-n-135/>
- Pechu C. *Les squats*, Presses de Sciences Po, Paris, 2010, 8.

- Pennacchi L., *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Donzelli, Roma 2012.
- Perfetti L. R., “Legittimazione e interesse a ricorrere nel processo amministrativo: il problema delle pretese partecipative”, in *Dir. proc. amm.*, 2009.
- Perfetti L.R., “Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell’interesse pubblico ed equità”, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2010.
- Pericu G., “Ambiente (tutela dell) nel diritto amministrativo”, in *Dig. (disc. pubbl)*, vol. I, Torino 1987, 189 ss.
- Perry, S. R., "Hart on Social Rules and the Foundations of Law: Liberating the Internal Point of View" (2006). Faculty Scholarship. Paper 1107.
- Petrillo A., “Ombre del comune: l’urbano tra produzione collettiva e spossessamento”, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, Ombre Corte, 2012, 203 ss.
- Petrillo A., *La città perduta. L’eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo*, Bari, Dedalo, 2000.
- Piperata G., *Formazione, traiettoria e significato attuale della proprietà pubblica in Italia*, www.giustamm.it, n. 7/2015;
- Pizzetti F., “Il federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale ‘ben temperato’”, in *Le Regioni*, 2010, 3.
- Pol E., Ville S., “Social Innovation: Buzz Word or Enduring Term?”, in *The Journal of SocioEconomics*, vol. 38, n. 6, 2009, 878-885.
- Polanyi K., *La grande trasformazione*, 1944.
- Police A., “Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?”, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1223.
- Police A., *I beni di proprietà pubblica*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F. G. Scoca, Torino 2011, 621 e ss.;
- Ponce Solé J., “Buena Administración” (Término), en el *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, 2011.
- Ponce Solé J., “Buena Administración” (Término), en el *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, 2011.
- Ponce Solé J., “Good Administration and Administrative Procedures”, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12, 2005, 551.
- Ponce Solé J., *Buena Administración* (Término), *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, 2011.

Ponce Solé J., *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Ponce Solé y Sibina Tomàs (coords.), Madrid, Marcial Pons, 2008.

Ponce Solé J., *The Right to Good Administration and the Role of Administrative Law in Promoting Good Government*, in SSRN Electronic Journal, January - 2016.

Ponce Solé J., *The Right to Good Administration and the Role of Administrative Law In Promoting Good Government*, in SSRN Electronic Journal, January - 2016.

Purcell M., "Possible Words: Henry Lefebvre and the Rights to the City", in "Journal of Urban Affairs", 36, 1, 2013.

Quirk W., Bridwell R. R., *Judicial dictatorship*, London, 1993.

Ramajoli M., Tonoletti, B., "Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali", in *Diritto Amministrativo*, 21(1-2) 2013), 53-115.

Ratti C., Townsend A., "The Social Nexus", in Aa. Vv., *Designing the Urban Future: Smart Cities*, Scientific American, 2014.

Raz J., *Practical Reason and Norms*, London, 1975.

Revilla C., "La città specchio della storia nel pensiero di Maria Zambrano", in *Aut Aut*, 299-300, Milano, 2000.

Rivero Ortega R. y Merino Estrada V., "Innovación, *Smart Cities* y Administración electrónica aplicada al urbanismo", in *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Directores Judith Gifreu Font, Martín Bassols Coma, Ángel Menéndez Rexach, Instituto Nacional De Administración Publica, Madrid, 2016.

Rodotà S., "Commento all'art. 42 Cost.", in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1982.

Rodotà S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 107-108.

Rodotà S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013.

Rodotà, S., *Il valore dei beni comuni*, articolo pubblicato su *La Repubblica* del 12 gennaio 2012.

Roman E., *Neighbourhood Houses, Case del Quartiere (CdQ), Torino (Italy)*, EU-MIA Research Report, January 2014.

Romano S(alv)., *Introduzione allo studio del procedimento giuridico nel diritto privato*, Milano, 1961.

Romano S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1946.

- Romano Salv., “Equità (diritto privato)”, in *Enc. dir.*, XV, 1966.
- Rosa Luxemburg Foundation, *Transformative Organizing Strategies to Challenge the Cuts and Change Society*, Conference, 2011.
- Rosanvallon P., *Controdemocrazia. La politica nell’era della sfiducia*, Roma, 2012, ed. it. di ID., *La contre-démocratie. La politique à l’âge de la défiance*, Paris, 2006.
- Rossi G., *Perché filosofia*, Milano, 2008.
- Rossi L.S., “La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell’ordinamento dell’UE”, in *Quad. cost.*, 2002.
- Rotelli, E., *Feliciano Benvenuti. Partecipazione e autonomie nella scienza amministrativa della repubblica*, Venezia, 2011.
- Salamon L. M., “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”, in *Fordham Urban Law Journal*, Volume 28, Issue 5, 4, 2000.
- Salamon L. M., *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford, 2001.
- Sandercock L., “Translations: From Insurgent Planning Practices to Radical Planning Discourses”, in *Plurimondi. An International Forum for Research and Debate on Human Settlements*, n. 2, 1999.
- Sandercock L., *Toward Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities*, John Wiley & Sons, Chichester/New York, 1998.
- Sandulli A. M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940.
- Sandulli A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989.
- Sandulli A.M., *Beni pubblici*, voce dell’*Enc. dir.*, V, Milano 1979.
- Sassen S., *Città globali*, Torino, 1997.
- Sassen S., *Le città nell’economia globale*, (trad. di N. Nigro), Bologna, Il Mulino, 2003.
- Sassen S., *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal medioevo all’età globale*, (trad. it. di N. Malinverni e G. Barile), Milano, Bruno Mondadori, 2008, 480-506.
- Scialoja, “Del diritto positivo e dell’equità”, in *Studi Giuridici*, vol. III., Roma, 1932.
- Scoca F.G., “Attività amministrativa”, in *Enc. dir.*, VI aggiornamento, Milano, 2002.
- Scoca F. G., *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, Città di Castello, 1979.

- Scoca F. G., *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino.
- Scoca F.G., “La discrezionalità nel pensiero di Giannini”, in *Vita ed opere di Massimo Severo Giannini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1045 ss.
- Scoca F.G., “Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell'ambiente”, in *Diritto e società*, 1993, fasc. 3, 399 ss.
- Scoca F.G., D’Orsogna D., “Centri storici, problema irrisolto”, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo II, Giappichelli, Torino, 1996.
- Seelmann, K., *Filosofia del diritto*, Napoli, 2006.
- Sen A., “La libertà individuale come impegno sociale”, in I. Berlin, A. Sen, V. Mathieu, G. Vattimo, S. Veca (a cura di), *La dimensione etica nelle società contemporanee*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1990.
- Sen A., *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Sennett R., “The open city”, in R. Burdett, D. Sudjic (eds) *The endless city*, 2008, Phaidon, London.
- Settis S., *Architettura e democrazia*, Einaudi, Torino 2017
- Settis S., *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Einaudi, Torino, 2013.
- Settis S., *Costituzione! Perché attuarla è meglio che cambiarla* Einaudi, Einaudi, Torino, 2016.
- Settis S., *Italia S.p.A.*, Einaudi, Torino, 2002.
- Settis S., *Paesaggio, Costituzione, cemento*, Einaudi, Torino, 2010
- Sirimarco M., *Vezio Crisafulli. Ai confini tra diritto e politica*, Napoli, 2003.
- Sorace, “La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione”, in www.Costituzionalismo.it,
- Spanedda F. (a cura di), *Progetti di territori. La ricerca sul progetto ambientale di Giovanni Maciocco*, edizioni Franco Angeli collana Metodi del territorio, 2003.
- Staderini F., Caretti P., Milazzo P., *Diritto degli Enti Locali*, CEDAM, Padova, 2011.
- Stavrides S., “Emerging Common Space as Challenge to the City of Crisis”, in J. Brekke, D. Dalakoglou, C. Filippidis, A. Vradis (eds), *Cris-scapes: Athens and Beyond*, Atenas, Crisiscapes.net, 2014.
- Stella Richter, P., “Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica”, in *Rivista giuridica urbanistica*, 1989.
- Sunstein C.R., *Choosing Not to Choose: Understanding the Value of Choice*, OUP, 2015.

- Talu V., Blečić I., Cecchini A., “Approccio delle capacità e pianificazione urbana. Capacità urbane feconde e qualità della vita urbana degli abitanti più svantaggiati”, in *Asur*, 2017.
- Tarrow S., *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge University Press, 1998.
- Thaler R.H., Sunstein C.R., *Nudge*, Yale University Press, 2008.
- Tornos Mas J., “Primi passi verso l’amministrazione condivisa in Catalogna”, in *labsus.it – Rivista di Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà*, del 6 giugno 2017, accessibile su <http://www.labsus.org/2017/06/primi-passi-verso-amministrazione-condivisa-in-catalogna/>
- Trimarchi Banfi, “Il diritto ad una buona amministrazione”, in Chiti, Greco, *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, II ed, Tomo I, Milano, 2007.
- Turchiano A., *I beni comuni ed il servizio idrico integrato*, in *Gazzetta Amministrativa*, 2012, 214 ss.
- Urbani P., “Pianificazione urbanistica Conformazione dei suoli e finalità economico sociali, in *Urbanistica e appalti* n. 1 del 2013.
- Urbani P., “Politiche urbanistiche tra coesione sociale e mercato: una introduzione”, in P. Urbani (a cura di) *Politiche urbanistiche tra coesione sociale e mercato*, Giappichelli, Torino, 2015.
- Urbinati N., *Individualismo democratico. Emerson, Dewey e la cultura politica americana*, Donzelli, Roma, 1997.
- Urbinati N., *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, 2008.
- Valastro A., “Cittadinanza amministrativa e democrazia partecipativa: andata e ritorno di un insolito fenomeno di eteronegesi dei fini”, in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Vol. VIII, Firenze University Press, Firenze, 2016.
- Van de Kerchove M., Ost F., *Il diritto ovvero i paradossi del gioco*, Roma, Giuffrè, 1995.
- Van den Broeck. P., “Chapter 9. Social innovation: a territorial process”, in *The international handbook on social innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research* (Edited by Frank Moulaert, Diana MacCallum, Abid Mehmood and Abdelillah Hamdouch), Elgar, UK, 2013, 131 – 139.
- Vaquer M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, Iustel, 2011.
- Vaquer M., “Derechos sociales, crisis económica y principio de igualdad”, in *Informe Comunidades Autónomas*, 2011.

- Vaquer M., “El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente”, in *Asamblea*, n. 32, junio 2015.
- Vassallo I., “Patrimoni contesi: l’esempio della Cavallerizza Reale di Torino”, Conferenza *Commons*, Roma, 11 dicembre 2015.
- Vicari S., Moulaert F. (Editors), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, 2009.
- Viola F., *Beni comuni e bene comune*, in *Diritto e Società*, 3, 2016, 381-398.
- Viola F., *Dalla natura ai diritti. I luoghi dell’etica contemporanea*, Roma-Bari, 1997.
- Viola F., Zaccaria G., *Diritto e interpretazione, Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Roma-Bari, 2002.
- Violante L., *Il dovere di avere doveri*, Torino, 2014.
- Vitale E., *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Roma-Bari 2013.
- Wakefield, *The Right To Good Administration*, Alphen aan den Rijn, 2007.
- Walzer M., in *Objectivity and Social Meaning*, in M.C. Nussbaum, A. Sen (a cura di), *The Quality of Life*, Oxford, 1993.
- Weber M., *La città*, Milano, 1979.
- White M., *The End of Protest: A New Playbook for Revolution*, Knopf Canada, 2016.
- Wieacker, *Storia del diritto privato moderno*, Milano, 1980.
- Zaccaria G. (a cura di), *Diritto positivo e positività del diritto*, Torino, 1991.
- Zacharias D., *Cologne Cathedral versus Skyscrapers – World Cultural Heritage Protection as Archetype of a Multivel System*, 10 Max Planck Y.B. U.N. L., 2006.
- Zielonka J., *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Zito A., “Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e nell’ordinamento interno”, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2002.
- Zito A., “Il principio del giusto procedimento”, in Renna, M., Saitta, F. (a cura di), *Studi sui Principi del Diritto Amministrativo*, 2015, 509 – 519.
- Zito A., *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996.

Zito, A., “Il principio del giusto procedimento”, in Renna, M., Saitta, F. (a cura di), *Studi sui Principi del Diritto Amministrativo*, 2015, 509 – 519.

Žižek S., *In difesa delle cause perse. Materiali per la rivoluzione globale*, Ponti alle Grazie, Milano, 2008.

“L’opera di Vezio Crisafulli fra diritto e politica”, in *Quaderni del dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Trieste*, 2001.

El Derecho a la Ciudad en el mundo Compilación de documentos relevantes para el debate, Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina, Ciudad de México, 2008.

ARTICOLI DI QUOTIDIANI

Danna S., “Addio manifestazioni in strada. Il potere si prende con le elezioni”, in *Corriere della Sera, La Lettura*, del 21 agosto 2016.

Guccione G., “Scuderie Reali ai privati? Allora si cancelli Torino dall’Unesco”, articolo apparso su *La Repubblica* – Torino, 2 ottobre 2015.

Kuper S., “International Cities Are Turning Into ‘Elite Citadels’”, in *Financial Times*, 17 giugno 2013.

Z. G., “Cavallerizza, approvata mozione per l’uso civico”, articolo apparso su *Nuova Società*, del 25 settembre 2017.

SITOGRAFIA

Agenzia del Demanio, *Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio pubblico*, 2015, accessibile su
http://www.agenziademanio.it/export/download/demanio/agenzia/EPAS_Strategie-e-strumenti-per-la-valorizzazione-del-patrimonio-immobiliare-pubblico.pdf

<http://dati.agenziademanio.it/#/opendata>

ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) , *Osservatorio congiunturale sull’industria delle costruzioni*, dati al 2015, accessibili su
<http://www.ance.it/search/SearchTag.aspx?tag=scenariandid=48andpcid=30andpid=27anddocId=23138>

Progetto *Refill Temporary Use*, finanziato dal programma europeo URBACT, accessibile su <http://urbact.eu/Refill>

“Grenfell Tower and the unravelling of forty years of housing ideology”, in *Countercurrents Law at Kent, Blog of the University of Kent*, 21 giugno 2017, <https://blogs.kent.ac.uk/countercurrents/2017/06/21/grenfell-tower-and-the-unravelling-of-forty-years-of-housing-ideology/>

“Revealed: the insidious creep of pseudo-public space in London”, in Guardian Cities, accessibile all'indirizzo <https://www.theguardian.com/cities/2017/jul/24/revealed-pseudo-public-space-pops-london-investigation-map>

Cities Institute - London Metropolitan University, *Strategies for creative spaces: Lessons learned*, November 2006, accessibile su http://www.citiesinstitute.org/library/i60627_3.pdf

Il movimento di inquilini di Amburgo Arbeitskreis Umstrukturierung Wilhelmsburg accessibile su <http://akuwilhelmsburg.blogspot.eu/>

Per le delibere e i documenti istituzionali del Comune di Napoli
<http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/321>

<http://www.exasilofilangieri.it/categoria/diari-di-bordo/>

programmi elettorali, priorità programmatiche e report

<http://sindacopernapoli.it>

Lo Statuto della Città di Napoli

<http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/321>

Cavallerizza Reale, Assemblea 14:45 <https://cavallerizzareale.wordpress.com/>

Mozione sull'uso civico per Cavallerizza Reale

http://www.comune.torino.it/consiglio/documenti1/atti/testi/2017_03094.pdf

Collettivo *Curry Vavart*

<http://www.curry-vavart.com/historique.htm>

Communa <http://www.communa.be/ecosysteme/>

ISTAT, *Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo*, 2015, accessibile su <http://www.istat.it/it/archivio/16777>

Per il processo di urbanizzazione in Brasile, le fonti contenute nel sito del Instituto de Geografia y Estadística brasileño: IBGE accessibile su www.ibge.gov.br

“Estatuto da cidade”, Camara dos Deputados do Brasil
www.geomatica.ufpr.br/portal

D'Andrea S., “Fare storie in biblioteca: a Trento il nuovo patto di collaborazione”, in *labsus.it – Rivista di Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà* del 19 dicembre 2016, accessibile su <http://www.labsus.org/tag/biblioteca-madonna-bianca/>

<http://www.trentotoday.it/cronaca/biblioteca-punto-prestito-madonna-bianca.html>

http://www.bibcom.trento.it/orari_sedi/sedi_periferiche/madonna_bianca

Rostelli F., “Siena approva all’unanimità il Regolamento sui beni comuni”, 23 maggio 2014 – in *labsus.it – Rivista di Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà*, accessibile su <http://www.labsus.org/2014/05/siena-approva-il-regolamento-sui-beni-comuni-allunanimita/>

Avanzi, *Dynamoscopia*, Kilowatt, SuMisura, “Community Hub come spazi di rigenerazione delle energie urbane”, aprile 2016, accessibile su <http://communityhub.it/>

Avanzi, *Dynamoscopia* Kilowatt, SuMisura, “Community Hub: i luoghi puri impazziscono”, Milano, ottobre 2016, accessibile su <http://communityhub.it/>

Officina di città per l’analisi dei dati, *Bustia Etica i Bon Gobierno*
<https://ajuntament.barcelona.cat/bustiaetica/es>

UNESCO, World Heritage Convention, World Heritage List, Residences of Royal House of Savoy, 823, documents.

whc.Unesco.org/en/list/823/documents/

UN- HABITAT <https://unhabitat.org/history-mandate-role-in-the-un-system/>

Appendice

Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano

La presente Dichiarazione è ispirata e va interpretata alla luce dei seguenti principî:

La comunità eterogenea, mutevole, solidale e aperta di lavoratrici e lavoratori dello spettacolo, dell'arte e della cultura su cui si fonda il processo di sperimentazione politica, artistica e culturale in atto a l'Asilo

si riconosce

nel ripudio di ogni forma di fascismo, razzismo, omofobia e sessismo attraverso politiche attive di inclusione e di affermazione delle singolarità;

nella liberazione dell'espressione artistica e della cultura dalle logiche del profitto e del mercato, in quanto manifestazioni della creatività, della libertà e della personalità umana, nonché contributo fondamentale alla crescita qualitativa della società;

nell'interdisciplinarietà e nella condivisione delle arti, dei saperi e delle conoscenze, nell'ottica di liberare il lavoro esaltando una visione delle relazioni umane cooperativa e non competitiva secondo il principio "da ciascuno secondo le proprie possibilità e capacità, a ciascuno secondo i propri bisogni e desideri";

nell'indipendenza dell'organizzazione culturale e artistica da ingerenze esterne alla pratica dell'autogoverno;

nell'interdipendenza, intesa come dipendenza della comunità dalla capacità collaborativa degli individui che in essa si riconoscono;

nella ricerca del consenso nell'ambito della decisione, al fine di costruire un processo decisionale condiviso attraverso un metodo inclusivo e non autoritario.

Considerato che:

un bene appartiene alla categoria di "bene comune" se esprime utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona ed è informato al principio della salvaguardia intergenerazionale di tali utilità ("Commissione Rodotà per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici - 14 giugno 2007");

un bene per essere attratto alla categoria dei beni comuni deve essere caratterizzato da una forma di governo che sia ispirata ed attui forme di partecipazione diretta delle comunità di riferimento alla cura e alla gestione del bene;

la titolarità di un simile bene, indipendentemente dal titolo di proprietà, deve considerarsi "diffusa";

l'intera disciplina della proprietà nella Costituzione italiana è vincolata alla nozione di "utilità sociale";

il Consiglio comunale della città di Napoli con delibera n. 24 del 22 settembre 2011, ha introdotto nello Statuto del Comune la categoria giuridica di "bene comune" all'interno delle "Finalità e valori fondamentali" dello Statuto medesimo;

l'immobile denominato "ex Asilo Filangieri", in base alla Delibera di Giunta n. 400 del 25 maggio 2012, si configura come un laboratorio culturale al fine di sperimentare e garantire l'ampliamento e lo svolgimento dei processi partecipativi, articolati attraverso una programmazione delle attività e del conseguente utilizzo e amministrazione diretta degli spazi da parte dei lavoratori dell'immateriale;

gli "usi civici" sono la più antica forma di uso collettivo di beni destinati al godimento e all'uso pubblico e che è lecito considerarli come una «espressione di comodo» con la quale poter indicare istituti e discipline varie presenti sull'intero territorio nazionale e non solo in area agricola (sent. Cort. Cost. n. 142/1972); in particolare «vi è una stretta connessione fra l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale» (sent. Cort. Cost. n. 345/1997);

una tale forma d'uso collettivo regolamentato di un bene garantisce la fruibilità, l'inclusività, l'imparzialità, l'accessibilità e l'autogoverno delle comunità di abitanti;

tale forma d'uso collettivo dell'immobile in questione è regolamentato da una "Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano";

tale forma di sperimentazione dà luogo ad uno "speciale" regime pubblicistico, che nel caso di specie, visto che l'immobile in questione rientra nel demanio comunale, si configura come una "demanialità rafforzata dal controllo popolare", nel senso che il bene pubblico in questione, in quanto bene comune, è amministrato direttamente dalla collettività, attraverso forme decisionali e di organizzazione fondate su modelli di democrazia partecipativa;

tali modalità di uso e i criteri di accesso al bene non potranno essere subordinati alla disponibilità economica dei singoli, dovendo servire gli interessi di tutta la collettività e la sua conservazione per le generazioni future.

il bene monumentale ex Asilo Filangieri è oramai sede di un "centro di produzione interdipendente" attraverso cui realizzare i progetti artistici, culturali e sociali elaborati dalla comunità di riferimento;

la comunità di riferimento del bene è individuata nei lavoratori e nelle lavoratrici dello spettacolo, dell'arte, della cultura denominati nella Delibera di Giunta n. 400/2012 "lavoratori e lavoratrici dell'immateriale";

la destinazione d'uso dell'immobile coinvolge anche attività di rilievo sociale e di libera fruizione degli abitanti del quartiere e della cittadinanza tutta, che di concerto con la comunità di riferimento ivi promuovono attività e iniziative;

CAPO I – DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1 Bene comune, dichiarazione, comunità

Premesso che la delibera del Consiglio comunale n. 24 del 22 settembre 2011, ha introdotto nello Statuto del Comune la categoria giuridica di “bene comune” all’interno delle “Finalità e valori fondamentali” dello Statuto medesimo, e che all’art. 3 stabilisce: «Il Comune di Napoli, anche al fine di tutelare le generazioni future, garantisce il pieno riconoscimento dei beni comuni in quanto funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico»; considerato che la struttura “Ex Asilo Filangieri”, di seguito denominata “l’Asilo”, situata in Via Giuseppe Maffei n. 4, rientrando in una più generale strategia tesa a «favorire un percorso per il riconoscimento giuridico nonché socio-economico della cultura come bene comune», con la Delibera di Giunta n. 400 del 25 maggio 2012 è stata destinata «a luogo di utilizzo complesso in ambito culturale», e che la stessa, «in coerenza con una lettura costituzionalmente orientata dell’art. 43 della Costituzione, al fine di agevolare una prassi costitutiva di ‘uso civico’ del bene comune da parte della comunità dei lavoratori e delle lavoratrici dell’immaterialità», «è utilizzata per sperimentare e garantire l’ampliamento e lo svolgimento dei processi partecipativi, articolati attraverso una programmazione delle attività e dei conseguenti utilizzo e gestione degli spazi da parte dei lavoratori dell’immaterialità», di seguito denominati “lavoratrici e lavoratori dell’arte, dello spettacolo e della cultura”; la comunità di riferimento così individuata si impegna a favorire la creazione di un “centro di produzione e fruizione interdipendente” che ponga gli spazi e le risorse de l’Asilo al servizio delle lavoratrici e dei lavoratori dell’arte, dello spettacolo e della cultura e di tutta la cittadinanza.

La proprietà dello stabile – in quanto demanio comunale – è del Comune di Napoli, che nella piena disponibilità dell’immobile, qualificandolo come “bene comune”, lo vincola alla destinazione di uso di un “centro di produzione”, inteso quale luogo adibito alla creazione e fruizione delle arti e della cultura, in cui si esercitano e sperimentano forme di democrazia partecipativa che determinano le condizioni d’uso collettivo dello spazio, nella consapevolezza che “vi è una stretta connessione fra l’interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale” (sent. Cort. Cost. 345/1997).

La comunità delle lavoratrici e dei lavoratori dell’arte dello spettacolo e della cultura si impegna a praticare forme decisionali condivise che assicurino una gestione includente e la libera espressione dell’arte e della cultura, in opposizione a logiche privatistiche e clientelari.

A tal fine la comunità adotta la presente “Dichiarazione d’uso civico e collettivo urbano” quale strumento di autogoverno.

Il “Preambolo” è parte integrante della dichiarazione stessa.

Art. 2 Usi civici e collettivi urbani

La presente dichiarazione ispirandosi a un’interpretazione estensiva degli usi civici regola l’utilizzo degli spazi de l’Asilo e degli strumenti di produzione ivi contenuti, garantendo la fruibilità, l’inclusività, l’imparzialità, l’accessibilità e l’autogoverno, al fine di assicurare la conservazione del bene per le future generazioni e il diritto d’uso collettivo da parte della comunità di riferimento.

Determina, inoltre, la struttura organizzativa e le funzioni dei vari organi di autogoverno per consentire una gestione sperimentale del bene ispirata ai modelli più avanzati della democrazia partecipativa e aperta alla dinamica creativa del processo di autogoverno.

Al fine di rendere effettiva tale pratica di gestione l’Amministrazione considera i diritti connessi di uso dell’immobile non solo nel significato di mero “accesso”, ma in quello più ampio di piena disponibilità da parte della comunità di riferimento, nel senso di includervi i diritti di amministrazione diretta del bene stesso.

Gli “organi di autogoverno” descritti nella dichiarazione costituiscono l’ente gestore del bene.

CAPO II – DIRITTI E DOVERI DI PARTECIPAZIONE

Art. 3 Modalità di partecipazione

La partecipazione alla vita de l’Asilo è libera.

Per accedere agli spazi durante le Assemblee di Gestione e di Indirizzo, gli spettacoli e tutti gli altri eventi non è necessaria alcuna registrazione.

Chi è interessato a svolgere attività negli spazi de l’Asilo presenta la proposta all’Assemblea di Gestione oppure ai Tavoli Tematici di Programmazione secondo gli appuntamenti e le modalità pubblicate sul sito web de l’Asilo www.exasilofilangieri.it.

La proposta sarà gestita in base a quanto stabilito dalla presente dichiarazione.

All’atto della calendarizzazione delle attività si è iscritti nel “Quaderno de l’Asilo” in qualità di “ospiti”.

Art. 4 Abitanti, ospiti, fruitori

1. Sono “abitanti” tutti coloro che partecipano alla vita, alla cura e alla gestione de l’Asilo e che pertanto godono dei pieni diritti di partecipazione ai processi decisionali previsti dalla presente dichiarazione;

1.1 Può diventare abitante colei o colui che accetti l’invito di questa o presenti tale richiesta all’Assemblea di Indirizzo dopo avere partecipato a quattro Assemblee di Gestione e ad una Assemblea di Indirizzo nell’arco temporale di tre mesi e che, attraverso la partecipazione ai tavoli di programmazione o ai gruppi di lavoro, contribuisca alla cura dello spazio;

1.2 l’“abitante” firma il “documento di corresponsabilità” in cui si impegna al rispetto della dichiarazione;

1.3 l’Assemblea di Indirizzo ratifica la richiesta iscrivendola/lo nel Quaderno de l’Asilo;

1.4 lo status di “abitante” si perde dopo tre mesi di mancata partecipazione alla vita, alla cura e alla gestione de l’Asilo o di assenza a dodici Assemblee consecutive non motivate;

1.5 l’Assemblea può – ove sussistano gravi motivi quali comportamenti antidemocratici, sessisti, violenti – respingere la richiesta di diventare “abitante” o revocare la qualifica di “abitante”. In questi casi è possibile fare appello al Comitato dei Garanti.

2. Sono “ospiti” de l’Asilo coloro che propongono un’attività che è calendarizzata dall’assemblea ovvero coloro che, per finalità artistiche o culturali, fanno richiesta di uno spazio per un uso estemporaneo. Essi:

2.1 firmano un “documento di corresponsabilità” in cui si impegnano al rispetto della dichiarazione e vengono iscritti in qualità di “ospiti” nel Quaderno de l’Asilo;

2.2 si impegnano anche a sostenere le attività de l’Asilo attraverso solidarietà e collaborazione alle attività di cura e gestione durante il periodo della loro permanenza.

2.3 possono partecipare a tutti i momenti in cui si scandisce l’autogoverno de l’Asilo ad eccezione del procedimento per la formazione del consenso.

3. Sono “fruttori” de l’Asilo tutti gli utenti che partecipano alle attività proposte al pubblico dagli “abitanti” o dagli “ospiti”.

Art. 5 Quaderno de l’Asilo

Per lo svolgimento delle attività all’interno de l’Asilo è istituito un quaderno di partecipazione in cui vengono iscritti gli abitanti e gli ospiti, denominato “Quaderno de l’Asilo”, che sarà compilato e aggiornato secondo le modalità stabilite dall’Assemblea di Indirizzo.

La loro custodia è affidata al Comitato dei Garanti

Art. 6 Principi di responsabilità

Per garantire lo svolgimento e l'armonia delle attività all'interno de l'Asilo è obbligo per tutti i soggetti coinvolti l'assunzione di un atteggiamento responsabile e rispettoso degli interessi della collettività e dei diritti delle generazioni future.

Le attività si dovranno svolgere rispettando il decoro dei luoghi e garantendo un corretto rapporto con i residenti dell'area, attraverso la limitazione delle emissioni acustiche dalle ore 14,00 alle 16,30 e dalle ore 00,00 alle 9,30.

Gli abitanti e gli ospiti devono servirsi dell'immobile esclusivamente per l'uso e per il tempo stabiliti; non possono cedere ad altri soggetti l'uso anche parziale degli spazi.

Chi partecipa a qualsiasi titolo alle attività de l'Asilo è responsabile della realizzazione e della buona riuscita delle attività proposte.

CAPO III – ORGANI DI AUTOGOVERNO

Art. 7 Organi di Autogoverno

La dichiarazione intende garantire lo sviluppo e la razionalizzazione di pratiche decisionali condivise che assicurino l'obiettivo di una partecipazione effettiva e democratica alle scelte riguardanti l'utilizzo degli spazi de l'Asilo. A tale scopo, le pratiche di gestione della comunità di riferimento si articoleranno nei seguenti momenti:

1. Assemblea (di indirizzo e di gestione)
2. Tavoli Tematici di Programmazione
3. Comitato dei Garanti

Art. 8 L'Assemblea

La forma assembleare è adottata per deliberare, discutere ed elaborare il calendario delle attività. Essa si articola in:

1. Assemblea di Gestione
2. Assemblea di Indirizzo

1. L'Assemblea di Gestione discute della gestione ordinaria delle attività svolte da l'Asilo ed in particolare:

1.1 nomina all'inizio di ogni assemblea chi modera e chi redige il report; 1.2 discute e determina la programmazione delle attività; ogni progetto, indipendentemente dalla durata e dal settore artistico e culturale al quale afferisce, viene discusso e deciso collettivamente sulla base di una proposta diretta in

assemblea secondo le modalità della dichiarazione; 1.3 coordina l'utilizzo degli spazi disponibili tenendo conto, innanzitutto, delle attività proposte dai Tavoli tematici di programmazione e, da ultimo, valutando le richieste di uso estemporaneo dei locali presentate seduta stante; 1.4 aggiorna il calendario delle attività che viene reso pubblico attraverso il sito www.exasilofilangieri.it; 1.5 l'Assemblea con motivazione e secondo le modalità stabilite ex art. 17, può respingere iniziative o proposte; 1.6 può costituire appositi "gruppi di lavoro" che supportano tecnicamente la realizzazione delle attività programmate, la comunicazione, la logistica e la cura dello spazio in relazione alle esigenze organizzative emergenti dal quotidiano svolgersi della vita della comunità; 1.7 discute e approva pubblicamente gli impegni di spesa relativi all'autogoverno, alla gestione e alla programmazione.

Ogni seduta dell'Assemblea di gestione si conclude con l'aggiornamento del calendario delle attività che sarà trasmesso all'Amministrazione; quest'ultima, nel rispetto dei principi di inclusività, imparzialità, fruibilità, accessibilità e autogoverno, potrà essere presente all'Assemblea di Indirizzo a mezzo di propri rappresentanti a testimonianza delle decisioni prese, dell'accessibilità e della fruibilità dell'Assemblea stessa.

2. L'Assemblea di Indirizzo discute le linee d'indirizzo generali delle attività svolte nell'Asilo. Essa decide in merito a:

2.1 definizione degli ambiti culturali ed artistici; 2.2 rapporti con le altre realtà sociali, associative e istituzionali; 2.3 strumenti per garantire un'ampia divulgazione delle attività programmate; 2.4 creazione dei Tavoli tematici di programmazione; 2.5 destinazione degli spazi della struttura ad una determinata attività di produzione artistica o culturale; 2.6 proposte per dotare lo spazio dei mezzi di produzione necessari per lo svolgimento delle attività attraverso l'acquisto, lo scambio, la costruzione o altra forma atta; 2.7 promozione di raccolta fondi e iniziative di crowd funding a sostegno delle attività e dei progetti; 2.8 misure necessarie per dirimere le eventuali controversie sull'applicazione della dichiarazione; 2.9 sospensione di abitanti o ospiti dalle attività in corso in caso di violazione della dichiarazione mediante istruttoria motivata e scritta; 2.10 vigilanza sul funzionamento della dichiarazione e impegno nella risoluzione delle criticità monitorando periodicamente l'efficacia delle pratiche; 2.11 nomina dei membri del Comitato dei Garanti; 2.12 aggiornamento del Quaderno de l'Asilo; 2.13 redazione di una "Guida Pratica di Autogoverno" in cui si definisca dettagliatamente la struttura organizzativa de l'Asilo; 2.14 approvazione pubblica degli impegni di spesa e indicazione degli indirizzi di gestione economica per l'anno solare successivo pubblicandoli sul sito www.exasilofilangieri.it; 2.15 conferimento delle funzioni di cui all'art. 13; 2.16 ogni altra questione che non rientri nelle competenze dell'Assemblea di Gestione.

Art. 9 Modalità di convocazione dell'Assemblea

Le modalità di convocazione dovranno garantire la più ampia partecipazione attraverso tempi congrui e mezzi di comunicazione appropriati. L'Assemblea di Gestione si riunisce almeno due volte al mese, di norma il primo e il terzo lunedì di ogni mese, salvo diversa calendarizzazione approvata dall'assemblea precedente.

L'Assemblea di Indirizzo, alla cui partecipazione sono tenuti coloro che sono impegnati nei Tavoli tematici di programmazione, si riunisce almeno una volta ogni tre mesi. L'Assemblea di Indirizzo può essere convocata in seduta straordinaria qualora venga richiesto da almeno un quinto degli abitanti de l'Asilo.

La convocazione con l'ordine del giorno dell'Assemblea di Indirizzo dovrà essere pubblicata sul sito de l'Asilo www.exasilofilangieri.it almeno 3 giorni prima, salvo i casi straordinari ed urgenti che dovranno essere ratificati, entro due mesi, da una successiva assemblea regolarmente convocata.

Art. 10 Ordine del giorno dell'Assemblea

All'inizio dell'assemblea viene letto l'ordine del giorno che può essere modificato o integrato, come primo punto, solo per consenso.

L'ordine del giorno dell'Assemblea di Indirizzo è presentato, discusso e approvato dall'Assemblea precedente. Esso può essere integrato dal comitato dei garanti ovvero dall'assemblea stessa, come primo punto solo per consenso e quindi ratificato come all'ultimo comma dell'articolo precedente.

Art. 11 Tavoli tematici di programmazione

I Tavoli tematici di programmazione si riuniscono pubblicamente e regolarmente secondo quanto previsto dai calendari pubblicati sul sito www.exasilofilangieri.it per discutere ed elaborare le proposte pervenute all'Assemblea di Gestione o direttamente ai Tavoli.

I progetti elaborati dai Tavoli vengono discussi, condivisi ed approvati in Assemblea di Gestione.

I Tavoli di programmazione si impegnano a realizzare, anche materialmente, le proposte che vengono calendarizzate.

I Tavoli hanno il compito di:

1. incoraggiare e sviluppare riflessioni sulle pratiche relative alla propria area di riferimento e di promuoverne la realizzazione;
2. discutere le proposte, valutarne la fattibilità, aiutare il proponente a formulare il proprio progetto in modo che sia in sintonia con le pratiche de l'Asilo;
3. coadiuvare il lavoro dell'Assemblea di Gestione;
4. rendere pubbliche sul sito www.exasilofilangieri.it eventuali

modifiche al calendario con un congruo anticipo. La creazione dei Tavoli deve essere proposta, discussa e approvata durante le Assemblee di Indirizzo.

Gli abitanti che partecipano ai Tavoli di programmazione sono responsabili della realizzazione e della buona riuscita delle attività proposte.

Art. 12 Comitato dei Garanti

Il Comitato dei Garanti svolge la funzione di garante di ultima istanza:

1. nel caso di controversie riguardanti il rispetto, l'applicazione e l'interpretazione della dichiarazione che non abbiano trovato soluzione in seno all'Assemblea; 2. nel caso di controversie tra gli abitanti, gli ospiti e la collettività; 3. in merito all'ammissione, all'esclusione di nuovi abitanti, ed in merito alla parità di trattamento nella gestione; 4. in funzione consultiva – ove richiesta – per facilitare il processo decisionale dell'Assemblea. 5. al solo fine di garantire l'indefettibilità degli organi di autogoverno e l'organizzazione paritaria ed orizzontale, se si verifica una situazione di grave stallo del processo a causa di un uso strumentale o volontariamente scorretto dei diritti di partecipazione, su proposta di almeno un quinto degli abitanti il comitato interviene in assemblea valutando la situazione e proponendo una conciliazione; nei casi più gravi può consentire al resto dei componenti dell'assemblea di non tener conto nel procedimento di formazione del consenso di quegli abitanti che, coi loro comportamenti, abbiano leso

la fiducia, lo spirito di collaborazione, ibridazione e autodeterminazione reciproca de l'Asilo.

Il Comitato è composto da 7 membri scelti tra personalità di rilievo che abbiano competenza in materia di democrazia partecipativa, tra esponenti di comunità che abbiano esperienze di pratiche decisionali basate sul consenso e figure di alto valore morale, civile, artistico e culturale; prevede la partecipazione di un rappresentante della Civica Amministrazione. L'assemblea di indirizzo può delegare un abitante a seguire i lavori della stessa.

I membri vengono nominati da l'Assemblea di Indirizzo e restano in carica quattro anni. Esso stabilisce forme e modalità della sua convocazione. La procedura per il loro rinnovo avviene in modo scaglionato e le loro funzioni sono prorogate fino alle nuove nomine e, ove ciò non sia possibile, per garantire la funzionalità dell'organo essi sono temporaneamente sostituiti da uno o più abitanti sorteggiati tra quelli che sono iscritti da più tempo nei quaderni de l'Asilo.

In caso di violazione della dichiarazione, il Comitato, anche su richiesta di uno o più abitanti, iscrive la questione all'ordine del giorno dell'Assemblea di Indirizzo, proponendo in forma scritta gli eventuali provvedimenti da intraprendere.

Art. 13 Funzioni operative per l'uso civico urbano

L'assemblea di indirizzo può demandare a soggetti giuridici determinati, coinvolti all'interno del processo, lo svolgimento di funzioni operative. Tali soggetti agiscono subordinatamente a quanto deliberato dagli organi di autogoverno e non hanno poteri decisionali autonomi inerenti le attività riguardanti l'Asilo.

Essi possono svolgere in via esemplificativa le seguenti funzioni: gestione e aggiornamento del sito e di tutti i servizi ad esso collegati; implementazione delle utenze fornite dalla civica amministrazione; partecipazione a bandi e avvisi pubblici e privati finalizzati al reperimento di risorse per la produzione culturale; organizzazione di iniziative ed eventi di autofinanziamento.

In nessun caso su di essi ricadono oneri di organizzazione o responsabilità non ricompresi nelle funzioni strettamente assegnate.

CAPO IV – MODALITÀ DI DECISIONE

Art. 14 Garanzie di accesso e fruizione collettiva

Principio inderogabile nella programmazione delle attività è l'uso non esclusivo di alcuna parte dell'immobile, in quanto la turnazione e la garanzia di utilizzo, accesso e fruizione degli spazi da parte dei soggetti che ne fruiscono è principio ispiratore dell'intero impianto dell'uso civico urbano.

In nessun caso una porzione dell'immobile potrà essere assegnata come sede operativa a qualsivoglia soggetto, neppure temporaneamente, salvo i casi di cui all'art.13.

Nessun progetto, anche se finanziato con fondi pubblici, potrà essere svolto nello stabile dell'ex Asilo Filangieri senza l'approvazione dell'Assemblea di Indirizzo, che rappresenta l'organo di garanzia dell'autonomia artistica e culturale della comunità di riferimento de l'Asilo.

Sia i singoli sia i soggetti collettivi, di qualunque natura giuridica, possono proporre attività secondo le regole della presente dichiarazione, con l'esclusione delle iniziative di propaganda elettorale e affini, attività a scopo di lucro e, salvo diversa decisione dell'assemblea, per iniziative pur meritorie che non possono essere ricomprese nell'ambito artistico e culturale.

I tavoli garantiscono la continuità e il nomadismo con particolare attenzione a giovani, ricerca, sperimentazione e iniziative che generalmente non trovano spazio nei circuiti istituzionali. La calendarizzazione delle attività è sempre aperta a nuove proposte e garantisce che una parte degli spazi sia riservata al regolare lavoro della comunità per prove, attività connesse alla produzione e alla creazione di singoli, gruppi e compagnie.

Art. 15 Principi di cooperazione e cogestione

L'uso civico de l'Asilo si ispira ai principi di autogestione, cooperazione e mutualismo, e tende a rafforzare la responsabilizzazione individuale e collettiva durante il processo di programmazione delle attività.

La responsabilizzazione si concretizza nell'attività di cooperazione che vede ogni singolo membro della comunità, sia ospite o abitante, concorrere all'attività di cura e gestione de l'Asilo, al di là della specifica attività che lo vede impegnato. Ogni singolo membro, sia ospite o abitante, la cui proposta di attività viene calendarizzata, sceglie, secondo le modalità individuate durante l'Assemblea di Gestione, in che modo e in quali momenti donare parte del suo tempo e delle sue competenze affinché altre ed altri membri della comunità possano parimenti godere delle strutture, dei mezzi produttivi, dei saperi e degli spazi de l'Asilo.

L'Asilo mira a rendere ogni attività ivi svolta, attraverso i principi sopra delineati, preconditione affinché altre attività possano avere luogo in futuro, in un'ottica di divisione equa dei carichi di lavoro, di cooperazione, di conservazione del bene per le generazioni future.

Art. 16 Proposte

Chiunque intenda svolgere un'attività all'interno de l'Asilo deve discutere personalmente la propria proposta durante l'Assemblea di Gestione al fine di favorire il confronto e la cooperazione fra gli abitanti de l'Asilo.

Nei soli casi motivati da un'impossibilità materiale di partecipazione per cause di lavoro, malattia o altro grave impedimento è ammessa la delega. Sull'ammissibilità alla discussione di tali proposte, decide, per consenso, l'Assemblea di Gestione.

Art. 17 Formazione del consenso e decisione

In ossequio ai principi sopra enunciati e al fine di promuovere un'effettiva pratica di consapevolezza ed autorganizzazione civica, le decisioni prese dagli organi previsti dalla dichiarazione vengono stabilite sulla base del consenso.

Art. 18 Procedimento di modifica della Convenzione

L'uso civico urbano si fonda sulla capacità di autonormazione civica, a garanzia del processo di autonoma produzione artistica, culturale e sociale della comunità di riferimento. Pertanto ogni revisione periodica, nel rispetto dei principi inderogabili stabiliti nel preambolo della presente convenzione, deve essere approvata dall'assemblea di indirizzo con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di due mesi.

Il comitato dei garanti è chiamato ad esprimere parere favorevole alle modifiche; esse sono considerate parte integrante degli atti amministrativi che riconoscendo la presente dichiarazione riconoscono il processo di autonormazione civica quale forma di sperimentazione, in divenire, dell'uso civico e collettivo.

CAPO V – DISPOSIZIONI DI CARATTERE ECONOMICO E FINANZIARIO

Art. 19 Finalità delle azioni realizzate

L'Asilo, come sede di un centro di produzione interdipendente, si fonda sulla dotazione e messa in comune dei mezzi di produzione nel campo delle arti, della cultura e dello spettacolo.

A tale scopo, sono promosse e sostenute iniziative laboratoriali e seminariali, attività d'incontri e di produzione artistica volte ad incentivare la crescita e la valorizzazione dei bisogni della collettività, e degli individui che la compongono.

Art. 20 Risorse finanziarie

L'Amministrazione, riconoscendo l'alto valore sociale, culturale nonché le externalità economiche positive generate dall'uso civico di un bene comune, che coinvolge non solo i fruitori dello spazio, ma il quartiere e la città tutta, provvede, nei limiti delle risorse disponibili, alla assunzione degli oneri di gestione e a quanto necessario per garantire una adeguata accessibilità all'immobile; essa altresì provvede a quanto necessario per garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività e la tutela dell'immobile prevenendo danneggiamenti vandalistici;

L'Assemblea di Indirizzo può individuare gli interventi di manutenzione necessari e richiedere l'attivazione dell'Amministrazione a riguardo;

L'Amministrazione, nel rispetto della destinazione d'uso dell'immobile, può a sua volta individuare gli interventi necessari e sottoporli all'Assemblea di Indirizzo;

L'Amministrazione si impegna a intervenire garantendo in ogni caso l'accesso e la fruibilità degli spazi secondo le attività calendarizzate.

Art. 21 Gestione economica

La gestione economica si fonda sul principio della trasparenza:

1. l'Assemblea di Gestione discute e approva pubblicamente gli impegni di spesa;
2. l'Assemblea di Indirizzo approva pubblicamente gli impegni di spesa e indica gli indirizzi di gestione economica per l'anno solare successivo;

Le attività inserite nella programmazione de l'Asilo non sono a scopo di lucro, si basano su contributi volontari utilizzati per il miglioramento delle condizioni di lavoro, dei mezzi di produzione e della cura dello spazio.

L'accesso agli spazi e alle attività non è mai subordinato ad una prestazione economica; i contributi eventualmente richiesti sono da intendersi sempre come liberi e non vincolanti.

Art. 22 Fonti di sostegno economico e finanziamento

Per la realizzazione e lo svolgimento delle attività la comunità degli abitanti può:

1. ricorrere a forme di autofinanziamento quali la raccolta fondi e il crowd funding;
2. stabilire accordi con altri enti o associazioni per il finanziamento di specifiche iniziative o di determinate attività; 3. reperire fondi pubblici e privati anche dotandosi degli strumenti giuridici necessari; 4. accettare donazioni, patrocini, sponsorizzazioni ed ogni altra attività decisa collettivamente in Assemblea di Indirizzo;

I beni conferiti per la dotazione degli spazi restano destinati e vincolati alla loro funzione collettiva; solo in caso di cambio della destinazione d'uso, i soggetti che li hanno conferiti, ove individuabili, possono richiederne la restituzione.

Art. 23 Ecologia ed ecocompatibilità

Le attività promosse dalla comunità promuovono principi di risparmio e razionalizzazione energetica, produzione minima degli scarti, riuso e riciclo dei materiali, cura delle aree verdi e semina dell'incolto.

Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani

CAPO I – DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1 - Finalità, oggetto ed ambito di applicazione

1. Il presente regolamento, in armonia con le previsioni della Costituzione e dello Statuto comunale, disciplina le forme di collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani, dando in particolare attuazione agli articoli 118, comma 4, 114 comma 2 e 117 comma 6 della Costituzione.
2. Le disposizioni si applicano nei casi di collaborazione tra cittadini e amministrazione, per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani, avviati per iniziativa dei cittadini o su sollecitazione dell'amministrazione comunale.
3. Restano ferme e distinte dalla materia oggetto del presente regolamento le altre previsioni regolamentari del Comune che disciplinano l'erogazione dei benefici economici e strumentali a sostegno delle associazioni, in attuazione dell'articolo 12 della Legge 7 agosto 1990 n. 241.

Articolo 2 - Definizioni

1. Ai fini delle presenti disposizioni si intendono per:
 - a) beni comuni urbani: i beni, materiali e immateriali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere della comunità e dei suoi membri, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona ed all'interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'articolo 118 comma 4 della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva;
 - b) comune o amministrazione: il Comune di nelle sue diverse articolazioni istituzionali e organizzative;
 - c) cittadini attivi: tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali o di natura imprenditoriale, che indipendentemente dai requisiti riguardanti la residenza o la cittadinanza si attivano per periodi di tempo anche limitati per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani ai sensi del presente regolamento;
 - d) amministrazione condivisa: il modello organizzativo che, attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, consente a cittadini ed amministrazione di svolgere su un piano paritario attività di interesse generale;

- e) proposta di collaborazione: la manifestazione di interesse, formulata dai cittadini attivi, volta a proporre interventi di cura, rigenerazione o gestione condivisa dei beni comuni urbani in forma condivisa con l'amministrazione, a condizione che tali interventi non configurino forme di sostituzione di servizi essenziali che devono essere garantiti dal Comune stesso secondo le leggi ed i regolamenti vigenti. La proposta può essere spontanea oppure formulata in risposta ad una sollecitazione del Comune;
- f) patto di collaborazione: l'atto attraverso il quale il Comune e i cittadini attivi definiscono l'ambito degli interventi di cura, rigenerazione o gestione condivisa di beni comuni urbani;
- g) cura in forma condivisa: azioni e interventi volti alla protezione, conservazione e manutenzione dei beni comuni urbani con caratteri di inclusività ed integrazione;
- h) rigenerazione: interventi volti al recupero dei beni comuni urbani, con caratteri di inclusività, integrazione e sostenibilità anche economica;
- i) gestione condivisa: interventi finalizzati alla fruizione collettiva dei beni comuni urbani, con caratteri di continuità, inclusività, integrazione e sostenibilità anche economica;
- j) spazi pubblici: aree verdi, piazze, strade, marciapiedi e altri spazi pubblici o aperti al pubblico, di proprietà pubblica o assoggettati ad uso pubblico.

Articolo 3 - Principi generali

1. La collaborazione tra cittadini e amministrazione si ispira ai seguenti valori e principi generali:
 - a) fiducia reciproca: ferme restando le prerogative pubbliche in materia di vigilanza, programmazione e verifica, l'amministrazione e i cittadini attivi improntano i loro rapporti alla fiducia reciproca e orientano le proprie attività al perseguimento esclusivo di finalità di interesse generale;
 - b) pubblicità e trasparenza: l'amministrazione garantisce la massima conoscibilità delle opportunità di collaborazione, delle proposte pervenute, delle forme di sostegno assegnate, delle decisioni assunte, dei risultati ottenuti e delle valutazioni effettuate. Riconosce nella trasparenza lo strumento principale per assicurare l'imparzialità nei rapporti con i cittadini attivi e la verificabilità delle azioni svolte e dei risultati ottenuti;
 - c) responsabilità: l'amministrazione valorizza la responsabilità, propria e dei cittadini, quale elemento centrale nella relazione con i cittadini, nonché quale presupposto necessario affinché la collaborazione risulti effettivamente orientata alla produzione di risultati utili e misurabili;

- d) inclusività e apertura: gli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni devono essere organizzati in modo da consentire che, in qualsiasi momento, altri cittadini interessati possano dare il proprio contributo aggregandosi alle attività;
- e) pari opportunità e contrasto delle discriminazioni: la collaborazione tra amministrazione e cittadini attivi promuove le pari opportunità per genere, origine, cittadinanza, condizione sociale, credo religioso, orientamento sessuale e disabilità;
- f) sostenibilità: l'amministrazione, nell'esercizio della discrezionalità nelle decisioni che assume, verifica che la collaborazione con i cittadini non ingeneri oneri superiori ai benefici né costi superiori alle risorse disponibili e non determini conseguenze negative sugli equilibri ambientali e sull'utilizzo dei beni comuni da parte delle generazioni future;
- g) proporzionalità: l'amministrazione commisura alle effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti gli adempimenti amministrativi, le garanzie e gli standard di qualità richiesti per la proposta, l'istruttoria e lo svolgimento degli interventi di collaborazione, semplificando al massimo il rapporto con i cittadini attivi;
- h) adeguatezza e differenziazione: le forme di collaborazione tra cittadini e amministrazione sono adeguate alle esigenze di cura, rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni urbani e vengono differenziate a seconda del tipo o della natura del bene comune urbano e delle persone al cui benessere esso è funzionale;
- i) informalità: 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;
- j) autonomia civica: l'amministrazione riconosce il valore costituzionale dell'autonoma iniziativa dei cittadini e predispone tutte le misure necessarie a garantirne l'esercizio effettivo da parte di tutti i cittadini;
- k) prossimità e territorialità: l'amministrazione riconosce nelle comunità locali, definite sulla base di identità storicamente determinate o di progettualità in atto, i soggetti da privilegiare per la definizione di patti di collaborazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani.

Articolo 4 - I cittadini attivi

1. L'intervento di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni urbani, inteso quale concreta manifestazione di partecipazione e strumento per il pieno sviluppo della persona umana e la costruzione di legami di comunità, è aperto a tutti i soggetti, singoli o associati, senza necessità di ulteriore titolo di legittimazione.
2. I cittadini attivi possono svolgere interventi di cura, rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni come singoli o attraverso le formazioni sociali, anche informali, in cui esplicano la propria personalità.
3. Nel caso in cui i cittadini si attivino attraverso formazioni sociali, le persone che sottoscrivono i patti di collaborazione di cui all'articolo 5 del presente regolamento rappresentano, nei rapporti con il Comune, la formazione sociale che assume l'impegno di svolgere interventi di cura, rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni.
4. Le attività di cura, rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni svolte dai cittadini attivi non comportano in alcun modo la costituzione di un rapporto di lavoro con il Comune, né danno vita ad un rapporto di committenza da parte del Comune ai soggetti realizzatori.
5. Gli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni urbani possono costituire progetti di servizio civile in cui il Comune può, secondo modalità concordate con i cittadini attivi, impiegare i giovani a tal fine selezionati.

Articolo 5 - Patto di collaborazione

1. Il patto di collaborazione è lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni.
2. Il contenuto del patto può variare in relazione al grado di complessità degli interventi concordati e della durata della collaborazione.
3. Il patto, avuto riguardo alle specifiche necessità di regolazione che la collaborazione presenta, definisce in particolare:
 - a) gli obiettivi che la collaborazione persegue e le azioni di cura, gestione condivisa e rigenerazione;
 - b) la durata della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata della stessa;
 - c) le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni, anche economici, dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento;
 - d) gli strumenti volti a garantire la fruizione collettiva dei beni comuni urbani oggetto del patto;

- e) l'eventuale definizione, per lo specifico patto, di strumenti di governo e coordinamento (comunque denominati: cabina di regia, comitato di indirizzo, etc.) e partecipazione (forme di coordinamento delle formazioni sociali attive sul territorio interessato, consultazioni, assemblee o altri processi strutturati di partecipazione ai processi decisionali);
- f) le modalità di monitoraggio e valutazione del processo di attuazione del patto e dei suoi risultati;
- g) le misure di pubblicità del patto e le modalità di documentazione delle azioni realizzate, del monitoraggio e della valutazione, della rendicontazione delle risorse utilizzate e della misurazione dei risultati prodotti dal patto;
- h) l'eventuale affiancamento del personale comunale nei confronti dei cittadini attivi, la vigilanza sull'andamento della collaborazione, la gestione delle controversie che possano insorgere durante la collaborazione stessa e le sanzioni per l'inosservanza delle clausole del patto da parte di entrambi i contraenti;
- i) le cause e le modalità di esclusione di singoli cittadini per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto e gli assetti conseguenti alla conclusione della collaborazione;
- j) le conseguenze di eventuali danni occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione, la necessità e le caratteristiche delle eventuali coperture assicurative, le misure utili ad eliminare o ridurre le interferenze con altre attività, nonché l'assunzione di responsabilità secondo quanto previsto dagli articoli 18 e 19 del presente regolamento;
- k) le modalità per l'adeguamento e le modifiche degli interventi concordati.

CAPO II - DISPOSIZIONI DI CARATTERE PROCEDURALE

Articolo 6 - Disposizioni generali

1. La collaborazione con i cittadini attivi è prevista quale funzione istituzionale dell'amministrazione ai sensi dell'art. 118 ultimo comma della Costituzione.
2. L'organizzazione di tale funzione deve essere tale da:
 - assicurare la massima prossimità al territorio dei soggetti deputati alla relazione con il cittadino;
 - consentire il massimo coordinamento con gli organi di indirizzo politico-amministrativo a tutti i livelli e il carattere trasversale del suo esercizio;
 - garantire ai cittadini proponenti un interlocutore unico nel rapporto con l'amministrazione.

2. Al fine di semplificare la relazione con i cittadini si individua un'unità organizzativa per il presidio del procedimento di realizzazione dell'amministrazione condivisa. Tale unità organizzativa, denominata Ufficio per l'amministrazione condivisa (d'ora innanzi Ufficio):

a) attiva e supporta gli altri uffici comunali nella relazione con i cittadini, nell'individuazione di strumenti di sponsorizzazione e di raccolta fondi, nella definizione dei contenuti dei singoli patti di collaborazione, nella promozione e rendicontazione sociale dei risultati dei patti;

b) raccoglie le proposte di collaborazione avanzate dai cittadini attivi, ne verifica e valuta il contenuto, individua il dirigente o funzionario responsabile del confronto con il soggetto proponente e della elaborazione condivisa con i cittadini del patto di collaborazione, coordina i diversi uffici in caso di competenze sovrapposte e comunica al soggetto proponente il nome del dirigente o funzionario responsabile del procedimento di amministrazione condivisa;

c) monitora le fasi del processo di formazione ed esecuzione condivisa dei patti di collaborazione;

d) raccoglie i dati necessari per l'elaborazione degli indicatori di processo e di impatto.

3. L'Ufficio, per lo svolgimento delle attività di cui al comma 2 può avvalersi di un comitato consultivo composto da un referente delle articolazioni amministrative del comune maggiormente interessate.

Articolo 7 – Patti di collaborazione ordinari

1. I cittadini che intendono realizzare interventi di cura di modesta entità, anche ripetuti nel tempo sui medesimi spazi e beni comuni, presentano la proposta di collaborazione al Comune attraverso l'Ufficio secondo un modello che verrà messo a disposizione sul portale del Comune.

2. Il modello nel portale del Comune contiene un elenco, a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, dei più frequenti interventi di cura di modesta entità che i cittadini attivi possono realizzare e indica i presupposti, le condizioni e l'iter istruttorio per la loro realizzazione.

3. A mero titolo esemplificativo e non esaustivo, possono essere oggetto di patti di collaborazione ordinari i seguenti interventi che i cittadini attivi possono realizzare su beni comuni materiali: pulizia, imbiancatura, piccola manutenzione ordinaria, giardinaggio, allestimenti, decorazioni, attività di animazione territoriale, aggregazione sociale, comunicazione, attività culturali e formative. 4. L'Ufficio identifica entro 15 giorni il Dirigente responsabile che, verificati il rispetto del presente regolamento e la fattibilità tecnica, sottoscrive il patto di collaborazione e lo pubblica sul portale del Comune.

5. Qualora non sussistano le condizioni per procedere alla stipula del patto di collaborazione il Dirigente responsabile lo comunica ai proponenti entro 15 giorni dalla sua designazione come soggetto responsabile, illustrandone le motivazioni o chiedendo informazioni aggiuntive.

6. Nel caso in cui il Dirigente responsabile resti inerte, il Dirigente dell'Ufficio dell'amministrazione condivisa, anche su istanza dei cittadini attivi interessati, diffida il Dirigente responsabile a concludere il procedimento entro ulteriori 7 giorni, scaduti i quali il Dirigente dell'Ufficio dell'amministrazione condivisa avvia una procedura di consultazione e confronto obbligatorio tra dirigente responsabile e cittadini attivi per raggiungere un'intesa che preveda anche l'adeguamento del patto ordinario.

Articolo 8 – Patti di collaborazione complessi

1. I patti di collaborazione complessi riguardano spazi e beni comuni che hanno caratteristiche di valore storico, culturale o che, in aggiunta o in alternativa, hanno dimensioni e valore economico significativo, su cui i cittadini propongono di realizzare interventi di cura o rigenerazione che comportano attività complesse o innovative volte al recupero, alla trasformazione ed alla gestione continuata nel tempo per lo svolgimento di attività di interesse generale.

2. Il Comune può autonomamente individuare e proporre in apposito elenco ai cittadini i beni comuni urbani che possono essere oggetto di patti di collaborazione complessi.

3. I cittadini attivi possono a loro volta proporre all'amministrazione beni comuni da inserire nell'elenco, trasmettendo la proposta all'Ufficio che la sottoporrà alla Giunta ai fini della valutazione rispetto alle finalità perseguite con i patti di collaborazione complessi.

4. I cittadini che intendono stipulare patti di collaborazione complessi presentano la propria proposta di collaborazione, anche per via telematica, all'Ufficio che pubblica sul portale del Comune l'avviso per la presentazione di eventuali ulteriori proposte di collaborazione da parte della cittadinanza e individua il Dirigente delegato alla sottoscrizione del patto di collaborazione, che svolge entro 30 giorni dalla presentazione della proposta l'attività istruttoria. Le ulteriori proposte di collaborazione devono essere presentate nel termine di 20 giorni dall'avvenuta pubblicazione dell'avviso e sospendono i termini della procedura di istruttoria. Scaduti i 20 giorni riprende la decorrenza del procedimento principale.

5. Entro il termine dell'attività istruttoria qualora non sussistano le condizioni per stipulare un patto di collaborazione complesso, l'Ufficio lo comunica ai proponenti illustrandone le motivazioni e chiedendo eventualmente informazioni integrative.

6. Al fine di dare maggiore pubblicità alle proposte di collaborazione di cui al comma 3 e per conoscere istanze e bisogni della comunità di riferimento, l'Ufficio o il dirigente delegato competente può ricorrere alle procedure della democrazia partecipativa, convocando entro 15 giorni dalla pubblicazione dell'avviso un'assemblea dei beni comuni.
7. Laddove per i medesimi spazi o beni comuni siano presentate più proposte per patti di collaborazione complessi l'Ufficio può avviare un confronto tra i diversi proponenti per facilitare la formulazione di una proposta condivisa.
8. Il Dirigente competente, verificati il rispetto del presente Regolamento e la fattibilità tecnica, predispone, entro 10 giorni dalla conclusione dell'attività di valutazione, gli atti necessari alla presentazione di una delibera da approvare da parte della Giunta Comunale, che delibera entro ulteriori 30 giorni.
9. Il patto di collaborazione complesso viene sottoscritto dal Dirigente competente a seguito dell'approvazione da parte della Giunta, alla quale è rimessa la valutazione circa la sussistenza dell'interesse generale alla realizzazione del patto di collaborazione complesso.

CAPO III - CURA, RIGENERAZIONE E GESTIONE CONDIVISA DI IMMOBILI E SPAZI PUBBLICI

Articolo 9 - Azioni e interventi di cura, rigenerazione e gestione condivisa di immobili e spazi pubblici

1. Le azioni e gli interventi per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa di immobili e spazi pubblici sono previsti dai patti di collaborazione di cui all'articolo 5 del presente Regolamento.
2. I cittadini attivi non possono in alcun modo realizzare attività o interventi che contrastino con la fruizione collettiva dei beni oggetto dei patti di collaborazione di cui al comma 1, pena l'annullamento del patto di collaborazione da parte del Comune.
3. Le proposte di collaborazione riguardanti patti di collaborazione complessi devono pervenire all'amministrazione corredate dalla documentazione atta a descrivere in maniera esatta e puntuale l'intervento che si intende realizzare.
4. Il patto di collaborazione può prevedere che i cittadini attivi assumano in via diretta la manutenzione, il restauro e la riqualificazione di beni immobili.
5. La sottoscrizione di patti di collaborazione complessi non esclude la necessità di prevedere che i soggetti firmatari garantiscano organizzazione e capacità tecnico-finanziaria idonee per il rispetto delle normative vigenti. L'assolvimento di tali obblighi può essere soddisfatto anche dal coinvolgimento nell'accordo di soggetti che presentino le garanzie richieste a supporto dei cittadini attivi.

6. Gli interventi inerenti beni culturali e paesaggistici sottoposti a tutela ai sensi del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, sono preventivamente sottoposti alla Soprintendenza competente in relazione alla tipologia dell'intervento, al fine di ottenere le autorizzazioni, i nullaosta o gli atti di assenso comunque denominati previsti dalla normativa vigente, così da garantire che gli interventi siano compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene. Le procedure relative alle predette autorizzazioni sono a carico del Comune.

7. I patti di collaborazione aventi ad oggetto la gestione condivisa o la rigenerazione di immobili, prevedono l'uso dell'immobile a titolo gratuito e con permanente vincolo di destinazione, puntualmente disciplinato nei patti stessi.

8. La durata dei patti di collaborazione complessi non supera normalmente i nove anni. Periodi più lunghi possono eccezionalmente essere pattuiti in considerazione del particolare impegno richiesto per opere di recupero edilizio del bene immobile.

9. Il Comune può promuovere ed aderire a patti di collaborazione aventi ad oggetto interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione di immobili in stato di totale o parziale disuso di proprietà di terzi, con il consenso di questi ultimi ovvero ai sensi dell'articolo 838 Codice Civile.

10. Il Comune può destinare agli interventi di cura e rigenerazione di cui al presente capo gli immobili confiscati alla criminalità organizzata ad esso assegnati.

CAPO IV - FORME DI SOSTEGNO

Articolo 10 - Attribuzione di vantaggi economici e altre forme di sostegno

1. Il Comune può assumere direttamente, nei limiti delle risorse disponibili, oneri per la realizzazione di azioni e interventi nell'ambito di patti di collaborazione ordinari e complessi.

2. Nell'ambito dei patti di collaborazione, l'Amministrazione non può in alcun modo destinare contributi in denaro a favore dei cittadini attivi.

3. Qualora il patto di collaborazione abbia ad oggetto azioni e interventi di cura, di gestione condivisa o di rigenerazione dei beni comuni urbani che il Comune ritenga di particolare interesse pubblico e le risorse che i cittadini attivi sono in grado di mobilitare appaiano adeguate, il patto di collaborazione può prevedere l'attribuzione di vantaggi economici a favore dei cittadini attivi, quali, a mero titolo esemplificativo:

a) l'uso a titolo gratuito di immobili di proprietà comunale;

b) l'attribuzione all'amministrazione delle spese relative alle utenze;

c) l'attribuzione all'amministrazione delle spese relative alle manutenzioni; d) la disponibilità a titolo gratuito di beni strumentali e materiali di consumo necessari alla realizzazione delle attività previste.

Articolo 11 - Esenzioni ed agevolazioni in materia di canoni e tributi locali

1. Ai sensi dell'articolo 24, Legge 11 novembre 2014, n. 164, il Comune può disporre esenzioni di specifici tributi per attività poste in essere nell'ambito dei patti di collaborazione.

2. Le attività svolte nell'ambito dei patti di collaborazione che richiedono l'occupazione di suolo pubblico sono escluse dall'applicazione del canone del Regolamento C.O.S.A.P. (Canone Occupazione Spazi e Aree Pubbliche), in quanto attività assimilabili a quelle svolte dal Comune per attività di pubblico interesse.

3. Non costituiscono esercizio di attività commerciale, agli effetti delle esenzioni ed agevolazioni previste dal Regolamento C.O.S.A.P. e per l'applicazione del relativo canone, le raccolte pubbliche di fondi svolte per la realizzazione dei patti di collaborazione di cui all'articolo 5 del presente regolamento, qualora ricorrano tutte le seguenti condizioni:

a) si tratti di iniziative occasionali;

b) la raccolta avvenga in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione;

c) i beni ceduti per la raccolta siano di modico valore.

4. Il Comune, nell'esercizio della potestà regolamentare prevista dall'articolo 52 del Decreto Legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, potrà disporre ulteriori esenzioni ed agevolazioni, in materia di entrate e tributi, a favore delle formazioni sociali che svolgono attività nell'ambito dei patti di collaborazione di cui all'articolo 5 del presente regolamento.

Art. 12 – Agevolazioni

1. I patti di collaborazione possono prevedere facilitazioni di carattere procedurale in relazione agli adempimenti che i cittadini attivi devono sostenere per l'ottenimento dei permessi, comunque denominati, strumentali alla realizzazione dei patti di collaborazione.

2. Le facilitazioni possono consistere, in via esemplificativa, nella riduzione dei tempi dell'istruttoria, nella semplificazione della documentazione necessaria o nella individuazione di modalità innovative per lo scambio di informazioni o documentazione fra i cittadini attivi e l'amministrazione.

3. Qualora il patto di collaborazione abbia ad oggetto azioni e interventi di cura, di gestione condivisa o di rigenerazione dei beni comuni urbani che il Comune ritenga di particolare interesse pubblico e le risorse che i cittadini attivi sono in grado di mobilitare appaiano adeguate, il patto di collaborazione può prevedere l'affiancamento di dipendenti comunali ai cittadini attivi.

Articolo 13 - Materiali di consumo e dispositivi di protezione individuale

1. Il Comune, nei limiti delle risorse disponibili, può fornire in comodato d'uso gratuito i beni strumentali ed i materiali di consumo necessari per lo svolgimento delle attività, compresi, per attività di breve durata, i dispositivi di protezione individuale. Tali beni, salvo il normale deterioramento dovuto all'uso, devono essere restituiti in buone condizioni al termine delle attività.

2. Il patto di collaborazione può prevedere la possibilità per il comodatario di cui al comma precedente di mettere temporaneamente i beni a disposizione di altri cittadini e formazioni sociali al fine di svolgere attività analoghe.

3. Il Comune favorisce il riuso dei beni di cui al precedente comma 2.

Articolo 14 - Formazione

1. Il Comune promuove e organizza percorsi formativi, anche per i propri dipendenti, finalizzati a diffondere una cultura della collaborazione tra cittadini e amministrazione ispirata ai valori e principi generali del presente regolamento. 2. Il Comune promuove nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla cittadinanza attiva attraverso la sottoscrizione di patti di collaborazione fra genitori, studenti e istituzione scolastica per la cura della scuola come bene comune.

Articolo 15 - Autofinanziamento

1. Il Comune agevola le iniziative dei cittadini volte a reperire fondi per le azioni di cura, gestione condivisa o rigenerazione dei beni comuni urbani a condizione che sia garantita la massima trasparenza sulla destinazione delle risorse raccolte e sul loro puntuale utilizzo. 2. Nel rispetto di quanto previsto al precedente comma 1, il patto di collaborazione può prevedere la realizzazione di attività economiche, di carattere temporaneo, comunque accessorie nell'ambito del programma di azioni e interventi previsti dal patto, finalizzate all'autofinanziamento.

CAPO V - COMUNICAZIONE, TRASPARENZA E VALUTAZIONE

Articolo 16 – Comunicazione di interesse generale

1. Il Comune, al fine di favorire il progressivo radicamento dell'amministrazione condivisa, utilizza tutti i canali di comunicazione a sua disposizione per informare sulle opportunità di partecipazione alla cura, alla rigenerazione ed alla gestione condivisa dei beni comuni urbani, prevedendo anche la realizzazione di un'area dedicata nel portale del Comune.
2. L'attività di comunicazione mira in particolare a:
 - a) consentire ai cittadini di acquisire maggiori informazioni sull'amministrazione condivisa, anche arricchendole grazie alle diverse esperienze realizzate;
 - b) favorire il consolidamento di reti di relazioni fra gruppi di cittadini, per promuovere lo scambio di esperienze e di strumenti;
 - c) mappare i soggetti e le esperienze di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni, facilitando ai cittadini interessati l'individuazione delle situazioni per cui attivarsi.

Articolo 17 - Misurazione e valutazione delle attività di collaborazione

1. La documentazione delle attività svolte e la valutazione delle risorse impiegate sono essenziali ai fini di garantire trasparenza e consentire una valutazione pubblica dei risultati prodotti dai patti di collaborazione.
2. Il Comune si adopera per consentire un'efficace diffusione di tali risultati, mettendo tutta la documentazione a disposizione della cittadinanza attraverso strumenti quali la pubblicazione sul sito internet, l'organizzazione di conferenze stampa, convegni, eventi dedicati e ogni altra forma di comunicazione e diffusione.
3. Le modalità di svolgimento dell'attività di documentazione e di valutazione vengono concordate nel patto di collaborazione.
4. La valutazione delle attività realizzate si attiene ai seguenti principi generali in materia di:
 - a) chiarezza: le informazioni contenute devono avere un livello di chiarezza, comprensibilità e accessibilità adeguato ai diversi soggetti a cui la valutazione è destinata;
 - b) comparabilità: la tipologia di informazioni contenute e le modalità della loro rappresentazione devono essere tali da consentire un agevole confronto sia temporale sia di comparazione con altre realtà con caratteristiche simili e di settore;
 - c) periodicità: le rendicontazioni devono essere redatte con cadenza annuale e comunque alla conclusione del patto di collaborazione, parallelamente alla rendicontazione contabile in senso stretto, ferma restando la possibilità di prevedere, nel patto di collaborazione, valutazioni intermedie;

d) verificabilità: i processi di raccolta e di elaborazione dei dati devono essere documentati in modo tale da poter essere oggetto di esame, verifica e revisione. Gli elementi relativi alle singole aree di valutazione devono essere descritti in modo da fornire le informazioni quantitative e qualitative utili alla formulazione di un giudizio sull'operato svolto.

5. La valutazione deve contenere informazioni relative a:

- a) obiettivi, indirizzi e priorità di intervento;
- b) azioni e servizi resi;
- c) risultati raggiunti;
- d) risorse disponibili ed utilizzate.

CAPO VI - RESPONSABILITÀ E VIGILANZA

Articolo 18 - Formazione per prevenire i rischi

1. Il Comune promuove la formazione dei cittadini attivi sui rischi potenzialmente connessi con le attività di realizzazione dei patti di collaborazione e sulle misure di prevenzione e di emergenza.

2. I cittadini attivi si impegnano per parte loro ad utilizzare correttamente i dispositivi di protezione individuale adeguati alle attività svolte nell'ambito dei patti, ad agire con prudenza e diligenza ed a mettere in atto tutte le misure necessarie a ridurre i rischi per la salute e la sicurezza.

3. Il Comune può favorire la copertura assicurativa dei cittadini attivi attraverso la stipulazione di convenzioni quadro con operatori del settore assicurativo che prevedano la possibilità di attivare le coperture su richiesta, a condizioni agevolate e con modalità flessibili e personalizzate.

Articolo 19 - Riparto delle responsabilità

1. Il patto di collaborazione indica e disciplina in modo puntuale i compiti di cura, rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni urbani concordati tra l'amministrazione e i cittadini e le connesse responsabilità. 2. I cittadini che si attivano per la cura, rigenerazione e gestione condivisa di beni comuni urbani rispondono personalmente degli eventuali danni cagionati, per colpa o dolo, a persone o cose nell'esercizio della propria attività.

Articolo 20 - Tentativo di conciliazione

1. Qualora insorgano controversie tra le parti del patto di collaborazione o tra queste ed eventuali terzi può essere esperito un tentativo di conciliazione avanti ad un Comitato composto da tre membri, di cui uno designato dai cittadini attivi, uno dall'amministrazione ed uno di comune accordo oppure, in caso di controversie riguardanti terzi soggetti, da parte di questi ultimi.
2. Il Comitato di conciliazione, entro trenta giorni dall'istanza, sottopone alle parti una proposta di conciliazione, di carattere non vincolante.

CAPO VII - DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Articolo 21 - Clausole interpretative

1. Allo scopo di agevolare la collaborazione tra Amministrazione e cittadini, le disposizioni del presente regolamento devono essere interpretate ed applicate nel senso più favorevole alla possibilità per i cittadini di concorrere alla cura, alla gestione condivisa ed alla rigenerazione dei beni comuni urbani.

Articolo 22 - Entrata in vigore e sperimentazione

1. Le previsioni del presente regolamento sono sottoposte ad un periodo di sperimentazione e di valutazione della durata di due anni dall'entrata in vigore.

Articolo 23 - Comunicazione on-line dell'amministrazione condivisa

1. Al fine della corretta applicazione del presente regolamento l'amministrazione comunale si impegna alla realizzazione di una sezione dedicata all'amministrazione condivisa sul portale istituzionale che, oltre a consentire la pubblicazione dei patti di collaborazione stipulati, dovrà soddisfare le esigenze di informazione, trasparenza e valutazione, nonché facilitare la partecipazione on-line da parte di tutti i cittadini. I contenuti dello stesso portale debbono essere georeferenziati, usabili e accessibili sui principali dispositivi tecnologici.

Articolo 24 - Disposizioni transitorie

1. Le esperienze di collaborazione già avviate alla data di entrata in vigore del presente regolamento potranno essere disciplinate dai patti di collaborazione, nel rispetto delle presenti disposizioni.

