

GIUSEPPE MICCIARELLI

INTRODUZIONE ALL'USO CIVICO E COLLETTIVO URBANO.  
LA GESTIONE DIRETTA  
DEI BENI COMUNI URBANI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Quale cittadinanza nei processi partecipativi. – 3. Il conflitto sociale e la trasformazione degli “ex luoghi” in beni comuni urbani. – 4. La stagione dei regolamenti – 5. Appunti di viaggio sul percorso amministrativo del comune di Napoli – 6. Una nuova forma di democrazia partecipativa: *ratio* della gestione diretta. – 7. Una definizione per i beni comuni.

«Il problema degli usi civici è diventato la questione più importante; quella che ha provocato la rapida organizzazione dei contadini in leghe di resistenza, che tiene divisi gli animi tra le popolazioni rurali, che le agita e le spinge fino alla violenza contro le cose e le persone, che tiene occupati buon numero di funzionari e di forza pubblica. Persino le lotte elettorali amministrative e politiche sogliono impegnarsi sulla piattaforma della questione».

GIOVANNI CURIS, 1917

## 1. Premessa

Se cerchiamo nel nostro ordinamento qualcosa che si avvicini al lessico dei beni comuni, troveremo in particolare la disciplina codicistica che riguarda l'amministrazione delle “cose comuni” nel condominio. Sfido a immaginare quelle assemblee come un modello virtuoso di democrazia partecipativa. Eppure, nel vasto dibattito teorico sviluppato negli ultimi anni, il nesso tra beni comuni e democrazia partecipativa è un elemento così scontato da essere considerato implicito sia nei processi di rivendicazione che li accompagnano sia nelle definizioni teoriche proposte. Il diritto positivo invece, nella sua crudezza, ci ricorda la scarsa attitudine al governo democratico delle cose che abbiamo in comune. La “tragedia” descritta da Garrett Hardin si poggia proprio su quella che è, a suo avviso, la sostanziale impossibilità di autogestire i delicati equilibri tra interessi collettivi e individuali senza che prevalgano quelli egoistici potenzialmente distruttivi per la con-

servazione dei beni comuni<sup>1</sup>. Provare a risolvere questo nodo gordiano non riguarda però solo la corretta gestione di alcuni beni, ma interroga molto più nel profondo i nostri sistemi politici, perché ci costringe a ricordare che la democrazia prima ancora che la soluzione è ancora una sfida da risolvere.

In questo saggio intendo interrogarmi sulle possibili forme di governo collettivo dei beni comuni, a partire dal riuso di beni abbandonati o sottoutilizzati, “ex luoghi” che stanno svolgendo la funzione di incubatori civici per nuove pratiche di cittadinanza. Rifletterò dunque su un inedito strumento che è stato riconosciuto di recente nella città di Napoli<sup>2</sup>: l’uso civico e collettivo urbano, mostrando come questo esprima un uso “creativo” delle norme, che svela una capacità di creare dal basso nuove istituzioni. In particolare, cercherò di mostrare analogie e differenze con altri strumenti di democrazia partecipativa e di amministrazione condivisa che, nella semantica dei beni comuni urbani, regolano l’utilizzo degli spazi pubblici. Infine svilupperò due proposte teoriche: la prima è quella di annoverare tale forma di gestione diretta come un nuovo strumento di democrazia partecipativa, in cui ricomprendere il potere di “autonormazione civica” da parte delle comunità di riferimento per l’utilizzo condiviso di beni al fine del soddisfacimento dei diritti fondamentali; la seconda riguarda una differenziazione dei beni comuni in base al loro regime di governo includendovi come elemento qualificante della categoria il *quid pluris* di una forma di partecipazione diretta alla gestione del bene.

## 2. Quale cittadinanza nei processi partecipativi

Se nel modello tradizionale, espresso magistralmente da Massimo Se-

<sup>1</sup> G. Hardin, *The tragedy of the commons*, in *Science*, vol. 162, 3859, 1968, 1243-1248.

<sup>2</sup> Mentre questo saggio era sottoposto a double blind peer review è stato approvata anche dal comune di Palermo una delibera di indirizzo che «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» riconosce il modello dell’uso civico e collettivo urbano quale 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.». Un primo riconoscimento da parte degli attivisti del Monterverginì che sono stati capaci di attivare in città «forme di 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», così delibera di giunta n. 74, del 13 aprile 2017.

vero Giannini, le autorità locali rappresentano, come enti esponenziali, gli interessi delle comunità locali, oggi le articolazioni del sociale, nelle sue variegate forme, paiono assumere nuovi ruoli e competenze, in via sussidiaria o a volta sostitutiva, come nel caso del cd. baratto amministrativo. Si pone dunque sotto una nuova luce il problema del rapporto tra pubblici poteri e cittadinanza nella rappresentanza dell'interesse generale. Un discorso complesso, visto che si deve ammettere che molte voci che esaltano simili potenzialità della cittadinanza attiva abbiano la tentazione, da cui non si autoassolve chi scrive, di pensare a forme di valorizzazione di quella parte di cittadinanza a cui ciascuno sente di appartenere. Questa idea di declinare l'interesse generale sull'impronta solo di talune parti di cittadinanza rischia, se non problematizzato, di inquinare anche il lessico dei beni comuni, che si presta a fungere come cavallo di troia per la riproposizione di un concetto ambivalente come quello di *Bene Comune* (al singolare), rivitalizzato però in un arcipelago di perimetri comunitari, dove il legame è di volta in volta l'in-comune di una visione morale, religiosa, politica o finanche etnica. Un contenuto sostanzialistico a misura di club di affinità, certamente più debole rispetto a quello identitario delle comunità organiche, ma comunque distante dal paradigma costituzionale plurivaloriale. Un discorso che però non può essere liquidato facilmente, perché «l'agire politico coincide con il posizionamento al livello delle forze attive e conflittuali»<sup>3</sup> e questo è necessariamente parziale e partigiano, legato insieme da sensibilità comuni che sono al tempo stesso il motore ed il limite della spinta ad agire per l'interesse collettivo.

La democrazia partecipativa esalta appunto questa dimensione partigiana e al tempo stesso vitale della democrazia, e per questo è particolarmente delicato il suo incontro coi principi costituzionali<sup>4</sup>. In particolare, la prospettiva dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione è stata profondamente modificata dalla novella dell'art. 118, quarto comma, Cost., che ha costituzionalizzato il principio di sussidiarietà nella sua accezione orizzontale<sup>5</sup>. Viene riconosciuta cioè non una generica promozione dell'autonomia iniziativa dei cittadini, ma un potere di azione privilegiato a singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

<sup>3</sup> L. Bazzicalupo, *Storicizzazione radicale, genealogia della governamentalità e soggettivazione politica*, in *Materiali Foucaultiani*, IV, 7-8, 2015, 176.

<sup>4</sup> Per una ricognizione di quelli coinvolti, cfr. U. Allegretti, *Democrazia partecipativa* (voce), in *Enc. dir.*, IV, Milano, 2011.

<sup>5</sup> Precedente è stato com'è noto l'intervento del legislatore ordinario, a partire dalla l. 59/1997 (cd. legge Bassanini).

Su questa scia, negli ultimi anni si è cominciato ad affermare un modello di “amministrazione condivisa”, fondato sull’idea di pratiche giuridiche capaci di dare corpo a forme di collaborazione tra amministrazione e cittadini «in modo tale che questi ultimi escano dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l’amministrazione, si assumano una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale»<sup>6</sup>. Si tratta di un mutamento che inciderebbe su due interpretazioni fondanti il sistema amministrativo, sia quella incardinata sul binomio autorità-libertà, sia quella che ruota intorno al binomio funzione-interesse, che punta a superare una visione tradizionale di stampo autoritativo. Il concetto di sussidiarietà, d’altronde, si presta ad interpretazioni flessibili perché legato a doppio filo col fermento sociale, attraversato anche da cittadini che si sono mossi «spesso nel disinteresse quando non addirittura nell’ostilità delle amministrazioni pubbliche. L’art. 118, u.c. è dunque per questi settori della società italiana al tempo stesso una fonte di legittimazione, un fondamentale punto di arrivo, ma anche un punto di partenza, uno stimolo a continuare le loro iniziative nell’interesse generale»<sup>7</sup>. Quindi un processo aperto, in cui il ripensamento generale del ruolo del cittadino avviene «non soltanto attraverso le forme della rappresentanza politica (assemblee, partiti etc.) ma anche mediante *istituzioni spontanee di cittadini* che intendono provvedere alla risoluzione dei problemi di interesse generale della collettività»<sup>8</sup>. Ma quando si parla di istituzioni nell’ampio significato di «un ente o un corpo sociale nel senso che essa è manifestazione della natura sociale e non puramente individuale dell’uomo»<sup>9</sup>, si deve riflettere sul grado di pluralismo che queste sono effettivamente in grado di accogliere ed incentivare, perché è qui che si misura la loro democraticità. Credo sia in questo punto che debba collocarsi oggi la sfida della democrazia partecipativa<sup>10</sup>. E questo parla direttamente al

<sup>6</sup> G. Arena, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *Studi parl. e di pol. Cost.*, 117-118, 1997, 29. Sul tema, cfr. anche C. Iaione, *La terza rivoluzione istituzionale*, in *Labsus.it*, 11 maggio 2014, accessibile su <http://www.labsus.org/2014/03/la-terza-rivoluzione-istituzionale/>.

<sup>7</sup> G. Arena, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 64.

<sup>8</sup> V. Cerulli Irelli, *Sussidiarietà* (voce-diritto amministrativo), in *Enc. Giur. Treccani*, 2004, 19 (corsivo mio).

<sup>9</sup> S. Romano, *L’ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1977, 37.

<sup>10</sup> Una visione meno articolata del rapporto cittadinanza-istituzioni è forse alimentata dal fatto che le esperienze di democrazia partecipativa sono state monopolizzate da amministrazioni e soggetti collettivi politicamente piuttosto omogenei, cfr. U. Allegretti, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quarant’anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Rivista AIC*, 1, 2011.

tema dei beni comuni: si deve provare a costruire sistemi di *governance* capaci di incanalare le ineludibili parzialità di cui si compone l'attivismo civico in percorsi aperti all'eterogeneità – di ceto, classe, etnia, religione, genere, ed età –, così da valorizzare l'elemento insieme procedurale e relazionale che si innesca nei processi partecipativi, che amplia in concreto la sfera dei soggetti che possono prendere parola, controllare e decidere<sup>11</sup>.

Chi conosce da vicino queste dinamiche è consapevole che lo sforzo di eterogeneità si arresta quasi inesorabilmente sulla soglia della *cittadinanza già mobilitata*, producendo quella che spesso si risolve in una chiamata ancora troppo elitaria ad *habitué*, quando non veri e propri professionisti, della partecipazione. Agli albori della democrazia partecipativa una delle sue sfide più difficili è dunque quella di coinvolgere coloro che Jacques Ranciere chiama i “senza parte”, cioè i *generalmente esclusi* da tutte le forme di partecipazione, anche quella democratico-rappresentativa, dei propri interessi<sup>12</sup>: migranti, lavoratori precari, poveri, persone che non hanno tempo e risorse da dedicare a processi consultivi e assembleari in genere molto lunghi o che richiedono un certo grado di alfabetizzazione su temi specifici; ed ancora portatori di un pensiero critico radicale, screditati in partenza dal senso comune *mainstream*; abitanti dei quartieri periferici, su cui ricade puntualmente il peso delle emergenze sociali; soggetti che in generale vogliono rappresentarsi in forme conflittuali a partire dai diritti negati come quello alla casa, alla salute, all'istruzione, per cui è difficile prospettare un presente di collaborazione con le amministrazioni. L'esigenza di *istituzioni spontanee* deve coinvolgere soggetti che hanno meno possibilità di essere effettivamente inclusi in quelle esistenti. La democrazia partecipativa se vuole essere tale non può essere sorda a quello che, piuttosto che attivismo civico, chiamerei dunque un percorso di *ri-attivazione della cittadinanza in senso sostanziale*. In ciò, molto può giocare una valorizzazione dei percorsi mutualistici orientati al soddisfacimento dei diritti fondamentali. Ed è in prospettiva che va approfondito il possibile nesso tra sussidiarietà ed autogoverno, prendendo sul serio l'incoraggiamento che è apparso in alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa: «sotto un profilo puramente teorico, si tratta di prendere atto della sussistenza di ordinamenti di base muniti di una intrinseca capacità di gestione di interessi con rilievo sociale. In tali ordinamenti lo sviluppo delle relazioni e la scelta dei mezzi per il conseguimento di un fine giusto e adeguato è rimessa alla

<sup>11</sup> Cfr. U. Allegretti, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006.

<sup>12</sup> Un tratto questo che differenzerebbe la democrazia deliberativa da quella partecipativa, cfr. V. Pazè, *In nome del popolo sovrano. Il problema democratico*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

capacità delle organizzazioni societarie (in quanto munite della relativa cittadinanza) di interpretare e gestire i bisogni della collettività di riferimento. Il precetto costituzionale sancisce e conclude, a questa stregua, un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario»<sup>13</sup>. Una forma di relazione tra pubblici poteri e quella che è stata chiamata cittadinanza societaria<sup>14</sup>, che non può essere ricondotta solo al modulo formale della cittadinanza partecipativa o procedimentale, ma deve ambire, sempre secondo il parere della Consiglio di Stato, ad intendersi nella sua dimensione immediatamente relazionale, in quanto «per il solo fatto di porsi nel contesto sociale e di operarvi al di fuori di regole pre-confezionate da autorità munite di pubblici poteri: gli interessi sociali e generali che tali comunità esprimono attraverso l'assunzione di compiti, la risoluzione di problemi pratici compresenti in una collettività, la gestione di attività coerenti allo sviluppo della comunità stessa costituiscono manifestazioni originarie e non comprimibili di cittadinanza societaria che le autorità territoriali sono tenute a favorire e a rispettare»<sup>15</sup>.

Una nuova dimensione di questa socialità si trova nelle esperienze di riuso dei luoghi abbandonati e non è un caso che qui si stiano saldando insieme il linguaggio dei beni comuni e quello della democrazia partecipativa<sup>16</sup>.

### **3. Il conflitto sociale e la trasformazione degli “ex luoghi” in beni comuni urbani**

Il terreno elettivo della ricerca sui beni comuni è diventato negli ultimi anni parte dell'immenso patrimonio abbandonato, composto da edifici, pubblici e privati, che versano in stato di degrado; vecchi conventi, aree industriali e capannoni dismessi, *ex* carceri, *ex* ospedali, *ex* scuole: spesso edifici

<sup>13</sup> Parere Cons. St., sez. consultiva, 25 agosto 2003 n. 1440.

<sup>14</sup> P. Donati, *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

<sup>15</sup> Cons. St., sez. consultiva, 25 Agosto 2003 n. 1440.

<sup>16</sup> Un discorso che caratterizza il dibattito italiano rispetto la dimensione più tradizionale delle consultazioni pubbliche e delle giurie di cittadini su cui Y. Sintomer, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari, Dedalo, 2008. È questo un campo su cui si sta cominciando a muovere anche il legislatore, cfr. art. 24, l. n. 164/2014 di conversione del cd. decreto “Sblocca Italia”, su cui l'associazione “cittadinanzaattiva onlus” ha promosso diversi rilevanti tavoli di incontro sul territorio nazionale.

di rara bellezza, parte nobile del patrimonio artistico e culturale del paese<sup>17</sup>: «un'immensa non città, anonima e disordinata. Una frammentazione che genera consumi economici insostenibili, disfunzioni economiche e scarsa qualità della vita»<sup>18</sup>.

Le cause di questo stato di cose sono molto complesse, e non possono essere imputate soltanto al concetto passe-partout di crisi economica e all'inefficienza degli enti responsabili. È il modello di società e le sue relazioni di produzione, di cui quei luoghi erano l'immagine, che sono cambiati. Questi edifici, ed in particolare gli spazi di proprietà pubblica, rappresentano la cartina tornasole dello sviluppo della società. L'abbondanza dei non luoghi<sup>19</sup> e la messa in vendita di una larga fetta del patrimonio immobiliare ha portato da più parti a ragionare sulla necessità di “ricostruire una città pubblica”, che vada oltre il paradigma dell'urbanistica contrattata, prendendo atto anche dei suoi fallimenti<sup>20</sup>. Un obiettivo che sembra però aporetico: la città in fondo è il contrario di uno spazio privato, e non si dà facilmente un'idea di città che possa ridursi alla somma di questi. In tal senso, la città esiste in quanto *spazio pubblico*, nozione però profondamente complessa su cui tanto la filosofia politica quanto l'urbanistica si interrogano da tempo<sup>21</sup>. Possiamo dire che proprio questa complessità svela che spazio pubblico non coincida, urbanisticamente, solo con piazze, strade e luoghi in cui si offrono servizi. Se è vero, come scriveva Rousseau, che sono le case a fare un borgo ma le persone a fare una città, oggi si sente il bisogno di garantire l'esistenza di spazi pubblici, nel senso arendtiano, in cui cioè gli individui siano dotati della facoltà di vedere e di udire gli altri e di essere visti e uditi a loro volta, allo scopo di sottrarsi alla prigionia della soggettività della propria singolare

<sup>17</sup> Esempi sconcertanti in particolare nel Nord Italia, come la Cavallerizza di Torino e Casa Bossi nel comune di Novara, una delle perle architettoniche di Antonelli che è versata in stato di abbandono fino all'intervento del “comitato d'amore per Casa Bossi”, <http://www.casabossinovara.com>.

<sup>18</sup> P. Berdini, *Città fallite. I grandi comuni italiani e la crisi del welfare urbano*, Roma, Donzelli, 138.

<sup>19</sup> Come i poli commerciali, in cui gli individui si incrociano senza mai entrare in relazione se non attraverso quelle mediate dal consumismo, cfr. M. Augè, *Non Luoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Milano, Elèuthera, 2002.

<sup>20</sup> P. Berdini, *Città fallite*, cit., 137 ss.

<sup>21</sup> Su questo ampissimo tema cfr., di recente, V. Nitrato Izzo, *La città contemporanea e gli spazi del diritto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2016, 507-535; D. Festa, *La creatività del comune. Dal diritto alla città alle pratiche del comune: un'indagine tra diritto e geografia*, in *Quale filiere per un progetto metropolitano. Show tourism, spazi comuni, città*, a cura di M. Faccioli, Milano, Franco Angeli, 2015, 71-93.

esperienza, che è tale anche se riprodotta in altri individui milioni di volte<sup>22</sup>. La consapevolezza dell'essere in comune nel mondo si pratica condividendo luoghi e la pratica dell'agire, costruendo spazi in cui la presa di parola e l'azione possano costruire una dimensione politica che parte dal reciproco riconoscimento. Senza questo tipo di città, con luoghi di studio e lavoro sempre più privati di qualunque dimensione di condivisione extra lavorativa, non sorprende che tra i pochi spazi residui di democrazia siano percepite le piazze virtuali, tra le ultime in cui, pur in modo ambivalente e tacitamente mediato, si possa far ascoltare la propria voce e sentire quella degli altri.

Ma gli spazi abbandonati non sono più solo un manifesto dell'arretramento dello Stato e della crisi economica. Molti sono diventati veri e propri incubatori di attivismo civico, che dopo aver generato mobilitazioni per la loro difesa dal degrado e dalla svendita sono diventati asilo per una nuova generazione di mobilitazione sociale<sup>23</sup>. Oltre la rivendicazione del "diritto alla città" è *fare una città* una delle forme più interessanti di riattivazione del corpo sociale. Esperienze non collocabili in una matrice unitaria, ma che appunto fanno riferimento ad un variegato tessuto di «forme di resistenza e di fuga, a modalità alternative di vivere lo spazio urbano che facciano della differenza, della non riconducibilità della pluralità all'unità, del capovolgimento del mito di Babele, la condizione stessa della politica (arendtamente, politica come prassi) negli spazi ibridi, confusi, sovrapponibili, ma allo stesso tempo chiusi, rigidi impermeabili della città»<sup>24</sup>. Quando queste pratiche (si) incontrano in luoghi abbandonati il primo effetto è la riscoperta del nome di edifici di cui spesso si era perso anche il ricordo, assuefatti alla loro immagine di arredo del degrado urbano. Ecco perché in molte occasioni questi spazi si nominano come ex-luoghi, rivendicando una vera e propria riscoperta di "beni scomparsi". Spazi che si rinominano similmente, "ex-qualcosa", perché in quell'ex si rende manifesta non solo un'idea di ri-progettazione urbana, ma anche di reinvenzione sociale, in cui le stesse soggettività singolari e collettive che le attraversano vengono trasformate dalle pratiche dell'agire: è molto comune che associazioni, collettivi e gruppi informali che animano queste esperienze, dopo anni di attivismo diventino qualcosa di diverso, anche loro degli ex-qualcosa rispetto la genesi dei percorsi che han-

<sup>22</sup> H. Arendt, *Vita activa. La condizione Umana* (1958), Milano, Bompiani, 2012, 43.

<sup>23</sup> Cfr. P. Cacciari, *101 piccole rivoluzioni*, Milano, Altraeconomia, 2016; G. Campagnoli, *Riusiamo l'Italia. Da spazi vuoti a start up culturali e sociali*, con una postfazione di R. Tognetti, Milano, Sole24ore, 2014; P. Cacciari, N. Carestato, D. Passeri, *Viaggio nell'Italia dei Beni Comuni*, Napoli, Marotta&Caferio, 2012.

<sup>24</sup> A. Tucci, *Dispositivi di esclusione e soggettivazioni politiche negli spazi urbani*, in *Fil. Pol.*, 3, 2008, 404.



no avviato. Ciò accade perché lì c'è la possibilità di costruire in forme non strettamente identitarie relazioni tra domande e bisogni diversi, accogliendo catene di equivalenze, per usare un termine di Ernesto Laclau, proposte da soggetti differenti: dagli architetti che vogliono riprogettare spazi per comunità di abitanti, agli artisti che cercano sale dove provare e costruire le proprie *performance*, da chi ha la necessità di stanze dove riunirsi per le attività della propria associazione, a chi vuole occuparsi di orti urbani; luoghi che accolgono insieme la mobilitazione spontanea di larghe fasce di popolazione che, rimboccandosi le maniche, in diversi territori ha creato piccole reti di mutuo soccorso, ambulatori popolari, mense, asili e dopo scuola, aree dove far giocare bambini, sportelli per il diritto alla casa e al lavoro, laboratori artigianali di vario genere che mettono in comune i mezzi di produzione. Questa potenziale accoglienza di domande così diverse consente l'incontro di qualche cosa di più ampio di quello che, in gergo sociologico, si chiamano cerchi di affinità, perché questi sono spazi potenzialmente adatti ad incubare percorsi molto più ampi di quelli dei soggetti di partenza che li riattivano.

### 4. La stagione dei regolamenti

Se l'acqua è stata l'archetipo di "bene comune" al centro dei lavori della Commissione Rodotà del 2007, dopo dieci anni i beni abbandonati sono al centro di quella che potremmo definire una seconda ondata di mobilitazioni sul tema. La Commissione, com'è noto, ha proposto di classificare i beni comuni «come le utilità essenziali soddisfano i bisogni collettivi corrispondenti all'esercizio di diritti fondamentali» che «devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future». In questa sede non posso ragionare sull'importanza di quei lavori, ma mi limito a sottolineare soltanto che il loro convitato di pietra è stato, a mio avviso, un ragionamento più articolato su quali forme di *governance* fossero capaci di garantire quello che il regime giuridico dei beni pubblici pareva oramai incapace di tutelare. Uno spazio di indeterminazione legato alla difficoltà di tradurre in forme effettive dei modelli partecipativi per un bene industriale dalla gestione "alternativa" così complessa, qual è appunto il sistema idrico<sup>25</sup> e per la centralità che nel percorso della Commissione

<sup>25</sup> Su questo aspetto, cfr. S. Marotta, *La spending review dei servizi pubblici locali: necessità di razionalizzare volontà di privatizzare*, in *Munus*, 2014, 261-268; Id., *La depubblicizzazione dei servizi idrici. Dalla municipalizzazione all'obbligo di esternalizzazione*, in *Munus*, 2011, 177-198; U. Mattei, A. Quarta, *L'acqua e il suo diritto*, Roma, Ediesse, 2014.

ha avuto il tentativo di capovolgimento della definizione dei beni secondo quello che è stato definito il passaggio «dai regimi di governo alla natura del bene»<sup>26</sup>.

Negli ultimi dieci anni invece il problema della *governance* dei beni rivendicati come comuni, già ampiamente studiato nella teoria economica<sup>27</sup>, è divenuto centrale anche per la teoria giuridica. Da una parte su spinta della cittadinanza che, partendo dalla rigenerazione degli ex-luoghi, manifestava in varie forme l'esigenza di veder riconosciuto il proprio attivismo in uno *status* legale adeguato; dall'altra da un'esigenza degli enti locali che, nel de-pauperamento delle risorse, hanno trovato nel volontariato dei cittadini attivismo civico una risorsa insperata. Si è attinto così al lessico dei beni comuni *urbani*, che ha fornito il terreno di sperimentazioni per numerose proposte per sostenere i progetti di rigenerazione proposti dalla cittadinanza.

Gli esempi principali che prenderò in considerazione sono: il “regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura e la rigenerazione dei beni comuni” approvato a Bologna nel 2014, il «Regolamento comunale per la partecipazione nel governo condiviso dei beni comuni» approvato lo stesso anno dal comune di Chieri e «la dichiarazioni di uso civico e collettivo urbano» riconosciuta a Napoli in una serie di delibere che vanno dal 2012 al 2016.

Quello bolognese è particolarmente rilevante non soltanto per l'estensione, ma anche perché è diventato uno degli esempi più riusciti della cd. amministrazione condivisa. In estrema sintesi il modello di governo si sostanzia un regolamento quadro e una serie di «patti di collaborazione» tra amministrazione e cittadini, che individuano le modalità di utilizzo di singoli beni. Leggendo il regolamento sembra che le procedure deliberative e partecipative rappresentino uno dei metodi di selezione possibile dei beni da considerare rigenerabili, ma non il perno del modello di governo del bene stesso che, malgrado la previsione di «Gestione condivisa» (art. 13), resta incentrato su un rapporto bilaterale tra i soggetti, pubblico e privato, che stipulano il patto di condivisione (associazioni, comitati, ma anche singoli e famiglie). Sono dunque i patti il fulcro dell'impianto, che rappresenta perciò uno strumento duttile, capace di chiarire la distribuzione degli oneri

<sup>26</sup> Sul tema cfr. A. Ciervo, *I beni comuni*, Roma, Ediesse, 2012. Mi permetto di rinviare anche a G. Micciarelli, *I beni comuni al banco di prova del diritto. La soglia di un nuovo immaginario istituzionale*, in *Pol. & Soc.*, 1, 2014, 123-142.

<sup>27</sup> E. Ostrom, *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche ed iniziative delle comunità* (1990), Milano, Bruno Mondadori, 2006.

di responsabilità tra i soggetti coinvolti<sup>28</sup>. Si possono però muovere alcuni rilievi pragmatici. Da questo punto di vista, si rileva il rischio di un *abuso della sussidiarietà*, che può indurre ad uno scaricabarile di oneri nei confronti dei privati cittadini. In particolare alcune amministrazioni, tra le tante che hanno adottato l'impianto, sembrano essere soprattutto tentate di liberarsi delle responsabilità connesse alla manutenzione di beni che, in quanto non facilmente collocabili sul mercato, rappresentano più un problema che una risorsa. Inoltre, nel caso in cui il patto imputi ai concessionari oneri amministrativi o costi particolarmente onerosi, ciò può significare favorire *de facto* accordi su misura di un certo tipo di privati che, è lecito supporre, avranno l'interesse a rientrare nell'investimento, almeno sotto forma di ritorno di immagine: una mutazione genetica già vista con l'apertura ai privati della gestione del patrimonio culturale e museale italiano a partire dalla legge Ronchey<sup>29</sup>; una situazione che può sfuggire di mano in quei contesti dove il potere partitico ha forti commistioni clientelari con il cd. privato sociale.

Ma tra la gestione diretta della pubblica amministrazione e l'affidamento senza scopo di lucro a soggetti associativi si presenta dunque «una terza ipotesi, ovvero che *comunità richiedano il governo e la gestione diretta dei beni comuni* [...] promuovendone la fruizione collettiva»<sup>30</sup>. Un elemento rivendicativo che si specchia nei riferimenti all'«autogoverno», assenti nel modello bolognese ed invece centrali negli altri due casi da esaminare. Per l'art. 20 del regolamento del comune di Chieri, proposto dall'allora vice sindaco Ugo Mattei, l'autonomia regolamentare si esplica nel fatto che «i regolamenti delle comunità di riferimento dovranno garantire l'autogoverno, l'accessibilità e l'imparzialità nell'uso dei beni comuni e degli strumenti di produzione messi a disposizione dal Comune, mediante pratiche decisionali condivise che assicurino una gestione includente ed ispirata alla libera espressività del talento individuale nella cura e nel governo dei beni comuni». Per tradurre coerentemente questo assunto il titolo V («della gestione dei beni comuni») predispone una serie di articoli mutuati dal modello che, nel frattempo, si stava sperimentando a Napoli, anticipando così un suo riconoscimento formale<sup>31</sup>. In questo modo l'autogoverno viene collegato ad un sistema de-

<sup>28</sup> I patti sono tutti pubblicati su <http://comunita.comune.bologna.it/beni-comuni>. Cfr. sul punto P. Michiara, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, L'esperienza del comune di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016.

<sup>29</sup> Cfr. T. Montanari, *Privati del patrimonio*, Einaudi 2015, in particolare il capitolo quattro «(con)cessioni di sovranità».

<sup>30</sup> A. Lucarelli, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2014 (corsivo mio).

<sup>31</sup> Cfr. <http://www.exasilofilangieri.it/regolamento-ex-asilo-filangieri-prima-stesura/>.

cisionale di base che, seppur derogabile dai singoli patti, mette al centro del processo non un singolo soggetto come concessionario esclusivo, ma un numero aperto di singoli, associazioni e collettivi che possono fruire *insieme* del bene comune oggetto del patto di condivisione.

## 5. Appunti di viaggio sul percorso amministrativo della città di Napoli

Per parlare del modello napoletano è necessaria una premessa. In Italia il vasto movimento sorto in difesa dei beni comuni ha portato anche alla nascita di molte occupazioni. A Napoli è avvenuto un passaggio semantico, non sempre esplicitato, ma molto significativo: molti di questi ex-luoghi non vengono rivendicati più come “occupati” bensì come “liberati”. Un cambio terminologico che rende palese il tentativo – né pacifico né dall’esisto scontato – di promuovere l’utilizzo di questi spazi non solo per un singolo collettivo o area di riferimento, ma di restituirli alla generalità dei cittadini e delle fasce sociali più deboli, costruendovi iniziative aperte di carattere culturale, sociale e artistico. Per questo, accade che i singoli movimenti o collettivi che hanno innescato la miccia del gesto conflittuale si sciogliono, diventando uno dei tanti soggetti che fruiscono in forme non esclusive di luoghi pensati così come *spazi pubblici autogestiti*<sup>32</sup>.

Un’anima importante di questo movimento è quello dei lavoratori dell’arte, della cultura e dello spettacolo che nel 2011 cominciò ad occupare spazi culturali abbandonati allo scopo di sottrarre pezzi di decisionalità in ambito artistico e culturale, alla macchina della burocrazia amministrativa, spesso gestita in forma clientelare dal sottobosco della politica<sup>33</sup>. Il 12 marzo del 2012 un pezzo di questo movimento entrò nell’ex asilo Filangieri, all’epoca destinato ad essere la sede del forum universale delle culture<sup>34</sup>. Dunque non uno spazio abbandonato, ma sottoutilizzato, ed al centro di aspre polemiche per una gestione ritenuta opaca e distante dalle reali esigenze

<sup>32</sup> Espressione utilizzata ad esempio dal “Leoncavallo” di Milano.

<sup>33</sup> In particolare attraverso una serie di occupazioni di spazi culturali e teatri che dal 2011 ha coinvolto tutto il territorio nazionale. Le principali sono state Macao a Milano, Teatro Valle e cinema Palazzo a Roma, il Teatro Garibaldi ed oggi l’Assemblea Montevergini a Palermo, il Teatro Rossi Aperto a Pisa, Sale Docks a Venezia, la Cavallerizza Irreale a Torino, il teatro Pinelli a Messina.

<sup>34</sup> L’edificio è un ex convento di tre piani e circa 5000 mq<sup>2</sup>, Situato nel centro storico di Napoli, proprietà del Comune di Napoli e patrimonio dell’Unesco, dopo un abbandono di oltre venticinque anni è stato ristrutturato con fondi pubblici nel 2008.

dagli operatori culturali<sup>35</sup>. L'obiettivo era quello di costituire un «centro di produzione culturale interdipendente»<sup>36</sup>, che non fosse affidato né a soggetti nominati da istituzioni politiche né ad un'associazione o fondazione a partecipazione pubblica/privata, tutte prassi che nella storia recente del settore si erano troppo spesso mostrate permeabili a circuiti di favoritismi, sperpero dei sempre minori finanziamenti e ostile alla promozione di opere sperimentali e fuori dai circuiti *mainstream*<sup>37</sup>. Emergeva una spinta tipica delle pratiche diffuse intorno ai beni comuni: una forma di gestione diretta da parte dei lavoratori del settore che non fosse pensata però solo per i partecipanti al progetto, come nei modelli cooperativi più tradizionali. Questa aspirazione si saldò con un altro elemento comune del movimento: l'uso per così dire *creativo* del diritto che a Napoli, attraverso un originale percorso di studio e ricerca collettivo, strettamente connesso alla pratica mutuata da altre esperienze sociali profondamente contigue<sup>38</sup>, ha portato all'elaborazione di un nuovo istituto giuridico. Consapevoli che il contenitore giuridico non è un mero strumento, ma un elemento che condiziona e forma i soggetti e le attività che attraverso di esso sono qualificati, l'obiettivo era trovarne uno che non solo superasse la logica di deresponsabilizzazione del pubblico ed obliterazione del conflitto sociale, ma che fosse anche capace di contrastare il sorgere di quella *postura proprietaria* che si insinua facilmente tra i soggetti che conquistano un titolo privilegiato nell'utilizzo di uno spazio dato in concessione. La scrittura di un *regolamento di uso collettivo* è stata il banco di prova, prima ancora che la soluzione, di questa strategia. Si tratta di una forma difficile da collocare<sup>39</sup>, perché non sembra rientrare negli schemi tipici degli statuti di fondazioni o associazioni<sup>40</sup>: i diritti di accesso sono rivolti innanzitutto verso l'esterno; le garanzie sui diritti di partecipazione sono

<sup>35</sup> Cfr. R. Ciccarelli, G. Allegri, *La furia dei cervelli*, Roma, Manifestolibri, 2011.

<sup>36</sup> Sottolinea gli elementi centrali della cooperazione e dell'interdipendenza che si istituisce tra coloro che consumano i beni comuni F. Viola, *Beni comuni e bene comune*, in *Diritto e Società*, 3, 2016, 381-398.

<sup>37</sup> Per la ricostruzione dettagliata cfr. la sezione «diari di bordo» sul sito de l'Asilo <http://www.exasilofilangieri.it/categoria/diari-di-bordo/>.

<sup>38</sup> Si pensi innanzitutto all'esperimento di scrittura dello Statuto della Fondazione del TeatroValle. Il movimento ha inoltre ospitato nelle sue tappe principali i lavori di una seconda commissione, stavolta 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.

<sup>39</sup> Una difficoltà di individuazione comune a tutte queste nuove forme di regolamentazione, come sottolineato da P. Michiara, *I patti di collaborazione*, cit.

<sup>40</sup> Ciò non significa che queste forme non possano in alcun modo, nella loro autonomia statutaria, accogliere i principi che elencherò, ma semplicemente che l'ipotesi

verificati da organi di garanzia di cui fanno parte anche dipendenti pubblici; le economie generate sono reinvestite per la cura del bene senza che tali migliorie e conferimenti possano dar luogo a diritti speciali di uso o crediti nei confronti dell'ente proprietario; si sposta l'asse della responsabilità dal "chi" assume le decisioni al "come" vengono assunte; le attività proposte non sono selezionate sulla base dei contenuti (come avviene ad esempio nelle direzioni artistiche), ma sulla sostenibilità dei progetti in base a criteri di autorganizzazione e scambio di tempo. Si potrebbe configurare come la costituzione di un uso pubblico<sup>41</sup>, ma speciale perché i diritti collettivi che da esso scaturiscono non si limitano al godimento di *utilitates* (pure estese al *frui*) sottraendo all'autorità amministrativa la determinazione del contenuto del potere di regolazione, a favore di una spinta all'autonormazione<sup>42</sup>. Dal punto di vista teorico sembra una forma di produzione autopoietica e riflessiva che ricorda da vicino le costituzioni civili descritte da Günther Teubner, rifiutando però l'autonomia tipica dei sistemi eterarchici, perché disincantata rispetto agli equilibri "automatici" che ciascun insieme sarebbe in grado di produrre, se non al prezzo di assecondare un assetamento conservativo dei soggetti stanziali e con più potere<sup>43</sup>.

Da questi elementi si può intuire il perché gli usi civici, già nome di riferimento per una serie di istituti diversi<sup>44</sup>, si siano mostrati uno strumento capace di ispirare questa forma di uso comune. Essi rappresentano un'altra tradizione, che rispetto a quella imperniata sul soggetto individuo «contrappone una fondazione antropologica e una esperienza di vita a carattere *rei-*

di includerli tutti li fanno deviare dal loro schema tipico, mostrando così l'incongruenza col nucleo essenziale della fattispecie.

<sup>41</sup> Cfr. V. Cerulli Irelli, *Uso Pubblico (voce)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 953-975. Partendo anch'egli da questa sperimentazione politica e giuridica Nicola Capone ipotizza 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, Id., *Del diritto di uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali*, in *Pol. dir.*, 4, 2016, 497-536.

<sup>42</sup> Un aspetto questo che coincide col potere di autoregolazione delle common pool resources studiate da E. Ostrom, *Governare i beni collettivi*. cit.

<sup>43</sup> Per questa critica rinvio a A. Tucci, *Immagini del diritto. Tra fattualità istituzionalistica e agency*, Torino, Giappichelli, 2012, 110 ss.

<sup>44</sup> «Espressione di comodo» (C. Cost., sent. n. 142/1972) che raccoglie una pluralità di assetti fondiari collettivi, usi e consuetudini (dalle consorterie valdostane, alle regole e comunità dell'arco alpino orientale, partecipanze emiliane, domini collettivi emiliani, ademprivi sardi) unificate normativamente con la l. n. 1766/1927 che adottava l'espressione degli "usi civici" utilizzata, *mutatis mutandis*, nella legislazione napoletana del Regno delle due Sicilie.

## introduzione all'uso civico e collettivo urbano

centrico e comunitario»<sup>45</sup>. Un'anima anfibia che fa «ancora a pugno col nostro ordinamento, quasi fosse una sorta di *monstrum* giuridico. Un mostro a due teste, una privatistica l'altra pubblicistica (connessa alla natura di *civis*) e particolarmente deforme, tanto che il diritto di godimento, che l'ordinamento vuole personale, si atteggiava come reale, esercitabile *erga omnes*»<sup>46</sup>. Questa natura ancipite ha aderito perfettamente alle due gambe su cui ha camminato il percorso per il riconoscimento amministrativo: da una parte la scrittura di una *dichiarazione d'uso* – scritta dalla comunità di lavoratori in autogoverno dell'Asilo, attraverso tavoli pubblici e confronti con la prassi di fruizione collettiva effettivamente generate<sup>47</sup> – e dall'altra quella di una delibera – scritta insieme ai rappresentanti dell'Amministrazione – che fosse capace di assumerla come corpus di regole per l'uso dello spazio. Un uso che, com'è stato chiaramente spiegato, sarebbe proprio dei «diritti collettivi che implicano sempre l'uso diretto del bene da parte di determinate comunità, i cui membri non potrebbero mai essere considerati meri fruitori. Si tratta, insomma, di diritti che per essere goduti necessitano della relazione con l'altro e della partecipazione di una pluralità di soggetti»<sup>48</sup>.

Il dialogo con l'amministrazione comunale, proprietaria dell'immobile, era tutt'altro che scontato, perché paradossalmente quando tutti gli attori in campo hanno una visione di partenza tanto strutturata quanto diversificata della medesima semantica<sup>49</sup>, ciò può facilmente condurre, come in alcuni tratti ha rischiato di essere, ad uno scontro irriducibile; ed invece la giunta

<sup>45</sup> P. Grossi, «*Usi civici*»: una storia vivente, in *annali di studi sulle proprietà collettive*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, Giuffrè, 2008, 24.

<sup>46</sup> E Mastroberti, *La «testa di Medusa»: il problema degli usi civici tra storia e attualità*, Bari, Cacucci, 2012, 51.

<sup>47</sup> Si tratta di un elaborato di 23 articoli, suddivisi in 4 capi ed un preambolo, parte integrante dello stesso. Questa e le delibere possono vedersi su <http://www.exasilofilangieri.it/regolamento-duso-civico/>.

È stata una scrittura che si è avvalorata della singolare contaminazione tra studiosi, artisti, scenografi musicisti. Con tavoli tecnici a cui hanno generosamente dato pareri e consigli autorevoli vari esponenti del mondo del diritto, tra cui ricordo anche come forma di ringraziamento: Gaetano Azzariti, Paolo Maddalena, Maria Rosaria Marella e Stefano Rodotà.

<sup>48</sup> N. Capone, *Del diritto di uso civico*, cit., 625.

<sup>49</sup> Vedi la modifica dello Statuto del comune (art. 3, c. 2) per riconosce la categoria dei beni comuni, la costituzione di un assessorato ai beni comuni e l'importante intervento di ripubblicizzazione dell'acqua con l'azienda speciale ABC acqua bene comune. Cfr. sul punto: A. Lucarelli, *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.

de Magistris ha accettato di compiere il passo forse più complesso, e per questo esemplare, per un'Amministrazione nei percorsi di rigenerazione dei beni comuni: fare un passo indietro per lasciare spazio all'autonomia e alla creatività istituzionale dei propri cittadini<sup>50</sup>.

La prima tappa di questo confronto è stata l'approvazione di una delibera di giunta dedicata, che impegnava l'Amministrazione a «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. al fine di agevolare una prassi costituente dell'«uso civico» del bene comune, da parte della comunità di riferimento dei lavoratori dell'immateriale»<sup>51</sup>. Un'ulteriore tappa è stata la successiva approvazione in Consiglio comunale di un emendamento ad una delibera che aveva ad oggetto i «beni pubblici percepiti come comuni», che introduceva una modalità di individuazione e gestione dei beni comuni che faceva esplicito riferimento ai «regolamenti di uso civico o altra forma di autorganizzazione civica» da riconoscere in appositi atti, affiancando questo modello precedentemente individuato<sup>52</sup>. Questi sono stati i principali tasselli amministrativi che hanno condotto successivamente al pieno riconoscimento dell'impianto politico e giuridico dell'uso civico, con la delibera di giunta n. 893 del 29 gennaio 2015 che, delineando un quadro più chiaro delle precedenti, acquisisce come parte integrante e sostanziale della stessa il «modello autonomico (di generazione di un sistema di autoregolazione) contenuto e sotteso alla

<sup>50</sup> Un percorso ancora più rilevante per il mandato dato agli assessori e funzionari competenti di seguire il percorso con lo spirito di problematizzarlo e arricchirlo con una grande predisposizione all'insegnamento reciproco.

<sup>51</sup> Delibera n. 400 del 24 maggio del 2012. Un riferimento quello alla norma costituzionale che ha trovato un'autorevolissima consonanza in S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 107-108.

<sup>52</sup> Si tratta degli emendamenti n. 10 e n. 11 – preparati sempre in forme partecipate da quello che allora si stava definendo come movimento degli spazi liberati poi confluito nella sigla di «Massa Critica» – e approvati dal Consiglio con deliberazione n. 7 del 9 marzo 2015, che modifica la delibera n. 258 del 24 aprile 2014 «Indirizzi per l'individuazione e la gestione dei beni del patrimonio immobiliare dei beni pubblici, inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come beni comuni e suscettibili di fruizione collettiva», che prevedeva, nella versione approvata dalla Giunta, soltanto un percorso di valorizzazione più tradizionale, che si sostanzia in un rapporto di affidamento del bene ad un soggetto giuridico definito sulla base della redazione e positiva valutazione comparativa di un piano di gestione. Un'assegnazione, a dire il vero, particolarmente gravosa per via dell'assunzione degli oneri di manutenzione straordinaria a carico del soggetto assegnatario della gestione. Si segnala inoltre, rinviandone il commento in altra sede, anche l'approvazione di un'altra importante delibera di Giunta sui beni di proprietà privata, la n. 259 del 24 aprile 2014.



dichiarazione di uso civico e collettivo urbano (...) quale complesso di regole di accesso, di programmazione delle attività e di funzionamento, e innovativo modello di governo di spazi pubblici». La dichiarazione di uso civico sviluppata dalla comunità di riferimento così non solo viene allegata, ma i suoi articoli sugli organi di autogoverno, diventano la base di riferimento esplicitamente richiamata nella parte dispositiva e, ispirandosi agli usi civici tradizionali, costituiscono essi stessi quali «enti gestore del bene» (art. 2 u.c. dichiarazione di uso civico).

Tali delibere hanno rappresentato la base per l'estensione del modello che ha riconosciuto «quali *beni comuni emergenti* e percepiti dalla cittadinanza quali ambienti di sviluppo civico e come tali strategici» altri sette *ex*-luoghi della città, occupati negli ultimi anni: *ex* Carcere minorile Filangieri (ora Scuignizzo Liberto); *ex* Scuola Schipa; Villa Medusa; *ex* Lido Pola; *ex* Opg (ora *ex* Opg Je so' pazz); *ex* convento delle Teresiane (ora Giardino Liberato di Materdei); *ex* convento di Santa Maria della Fede (ora Santa Fede Liberata). Nello specifico, aderendo alla “seconda via” aperta con la delibera di Consiglio comunale n. 7 citata, è stata attivata «una procedura di ricognizione degli spazi di rilevanza civica ascrivibili nel novero di beni comuni», che si è tradotta nell'acquisizione da parte degli uffici competenti di sette dossier, contenenti le attività di alto valore sociale fino ad allora svolte, e le forme di gestione condivisa sviluppate dagli occupanti. Una spinta dal basso che oggi ha portato il Comune di Napoli ad avviare un percorso – che per essere compiutamente attuato dovrà acquisire le dichiarazioni d'uso civico specifiche in ulteriori atti – che allo stato attuale, coinvolge un patrimonio immobiliare intorno ai cinquantamila metri quadri<sup>53</sup>.

### **6. Una nuova forma di democrazia partecipativa: *ratio* della gestione diretta**

Se, nel linguaggio tradizionale, amministrazione diretta indica l'ipotesi in cui la Pubblica Amministrazione possa appaltare l'esecuzione di opere o servizi a se stessa<sup>54</sup>, in questo caso viene proposta per qualificare un potere

<sup>53</sup> Un altro documento divenuto parte integrante della delibera è il calendario delle attività, che rappresenta la base per il parere positivo in tema di sostenibilità dei costi di gestione. Una versione aggiornata è scaricabile su <http://www.exasilofilangieri.it/diamo-i-numeri-54-mesi-asilo/>

<sup>54</sup> Qui ci stiamo riferendo indistintamente a gestione e amministrazione diretta. I due termini però non sono integralmente sovrapponibili, com'è stato messo in luce sia in ambito amministrativo sia di economia aziendale. Si utilizzano entrambi perché il solo concetto di

ulteriore e complementare rispetto all'uso di un bene pubblico rigenerato: quello di riconoscere, nei confronti delle comunità di riferimento, il potere di proporre l'acquisizione di un *corpus* di regole, definite in una dichiarazione d'uso, che stabiliscano non soltanto i poteri di accesso, ma anche quelli indissolubilmente connessi alla gestione complessa di un bene, come: il potere di demandare a soggetti giuridici costituiti o da costituire la stipulazione di contratti collegati alle attività svolte, l'implementazione delle utenze, l'acquisto di beni materiali, la partecipazione a bandi pubblici per il reperimento dei fondi necessari per promuovere le attività. Un potere di gestione definito, sia nelle dichiarazioni d'uso sia nelle delibere che le recepiscono, fondamentale come clausola di chiusura del sistema, in modo da garantire quello che il semplice uso non può garantire: cioè che ognuna di queste attività non necessiti né di essere contrattata con l'amministrazione ogni volta – con un dispendio di tempo impensabile per tutti i soggetti coinvolti –, né che a questa siano imputati, quale unico soggetto responsabile, la totalità dei rapporti giuridici sorti, cosa che non solo rappresenterebbe un aggravamento ingiusto dei suoi compiti scoraggiandone l'adozione, ma anche un pericolo per l'autonomia progettuale della comunità di riferimento. Qui il senso è quello di immaginare un'amministrazione diretta dei cittadini, pensata in forme nuove di responsabilizzazione, in cui il compito dell'Amministrazione sia quello di favorire i processi di riuso anche svolgendo una verifica fondamentale, cioè quella di certificare l'ammissibilità di tali dichiarazioni – in base a principi come imparzialità, fruibilità, accessibilità, democraticità e non esclusività – e predisponendo strumenti non invasivi per verificare il rispetto effettivo delle regole così sancite. Un concetto che mette al riparo dalla tentazione per cui le regole vengano proposte e definite, formalmente e sostanzialmente, dai funzionari preposti, attraverso una mera attività di consultazione nei confronti della cittadinanza interessata. Una scorciatoia che svilirebbe l'intero processo, che si può sviluppare anche perché la scrittura della dichiarazione, e di conseguenza le sue modifiche<sup>55</sup>, non rappresentano la cristallizzazione di un singolo progetto, ma un sistema capace di accompagnare prassi mutevoli. Non a caso, molti di questi spazi rigenerati sono stati definiti *indecisi*<sup>56</sup>, cioè progettati per accogliere una mol-

amministrazione, sebbene per certi versi più adatto, potrebbe generare equivoci interpretativi con l'istituto presente nel codice dei contratti pubblici.

<sup>55</sup> Un potere di modifica riconosciuto nel modello napoletano attraverso una procedura aggravata che ricalca da vicino il sistema di revisione costituzionale dell'art. 138. Cost.

<sup>56</sup> Così Michele Bee nella relazione tenuta alla conferenza inaugurale del progetto, vincitore di un importante bando UE del Comune e dell'Università di Genova "Forget

titudine di idee e proposte impreviste che *emergono* attraverso l'uso e le reali esigenze venute a galla nel corso del tempo; un metodo di rigenerazione continua, la cui flessibilità si contrappone al pensiero astratto che i soggetti interessati sono costretti a formalizzare quando presentano un piano di gestione per vincere una gara o per rispondere anche tatticamente ai criteri di un bando per l'affidamento: un metodo che spesso si è risolto nella costruzione di bellissimi progetti che hanno fatto la fine di cattedrali nel deserto, inservibili perché di fatto non costruiti a partire dalla realtà sociale concreta, e anch'essa in divenire, in cui si sarebbero dovuti collocare. Un percorso quello di una simile forma di amministrazione civica che può garantire anche una maggiore evidenza pubblica in senso sostanziale, perché non sono i soggetti gestori ad essere scelti attraverso una gara, ma le regole di gestione, scritte in forme pubbliche e partecipate, ad essere stabilite per tutti quelli che vogliono utilizzare gli spazi in oggetto nel corso del tempo.

Questa innovativa forma di amministrazione non si sovrappone dunque, né si sostituisce, a quella pubblica, attraverso distinzioni funzionali tra il ruolo degli attori pubblici e privati coinvolti. È questa una *spinta all'autogoverno democratico e collettivo* che ha incrociato il consenso di movimenti e cittadini non solo a Napoli, ma anche in molte altre città dove altri attivisti stanno scrivendo dichiarazioni di uso civico<sup>57</sup>, aprendo un confronto inedito con le amministrazioni locali<sup>58</sup>. La prima ragione è forse dovuta all'aderenza del modello rispetto ad un tipo molto diffuso di pratiche, irriducibili a forme di collaborazione attivate dalla cittadinanza per migliorare il decoro urbano o per generare *fab lab*, *start up* e laboratori di creatività, esempi importanti, ma non esaustivi di una realtà molto più complessa, che non può essere tutta ricompresa in «un clima di

Heritage”, tenuto il 15-16 novembre 2016, ora sviluppato in G. Clément, M. Bee, *Terzo Luogo*, Lecce, Edizioni Knos, 2017.

<sup>57</sup> Una spinta che ha già prodotto delle prime stesure di dichiarazioni d'uso civico a: Torino (<https://cavallerizzareale.wordpress.com/2016/12/05/11-dicembre-2016-da-napoli-a-torino-emergenza-beni-comuni/>), Reggio Emilia (<http://www.casabettola.org/>), Palermo (<http://www.sudcomune.it/2016/12/23/palermo-teatro-montevergini-storia-di-occupazione-intervista-allassemblea/>), Mondeggi (<https://it-it.facebook.com/mondeggi.benecomune/>). Un interesse mostrato anche in città europee, in particolare in Spagna come testimoniano queste interviste: <https://www.youtube.com/watch?v=zBFQvI-4GqU>.

<sup>58</sup> Un discorso chiaramente recepito in una delle delibere napoletane citate, secondo cui «l'Amministrazione riconosce il valore di esperienze già esistenti nel territorio comunale, portate avanti da gruppi e/o comitati di cittadini secondo logiche di autogoverno e 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», n. 7/2015.

comunitarismo rugiadoso, nel quale il conflitto sociale è del tutto obliterato, lo scontro dei valori risolto a monte e i cittadini si organizzano e agiscono all'ombra di un paternalismo (statale) di nuova generazione, pienamente conforme alle esigenze della governance neoliberale»<sup>59</sup>. In molti di questi casi la scelta di non costituirsi in singole associazioni, il privilegiare la costituzione di gruppi informali, il ricambio costante di utilizzatori rappresenta una forma di uso comunitario e non esclusivo la cui specificità rappresenta una ricchezza che l'ordinamento deve valorizzare trovando forme adeguate. Quando il percorso per il riconoscimento segue le vie tortuose dell'affidamento diretto – che rischia di essere particolarmente inadatto in situazioni in cui entrambi i soggetti, quello pubblico e quello privato, sono altamente politicizzati e in alcuni casi provenienti da aree contigue<sup>60</sup> – esso si risolve nella creazione di associazioni create *ad hoc* o forme di affido equivoche a custodi o garanti. Strumenti che coprono una autentica *fictio iuris*, che misura i suoi limiti col numero elevatissimo di sgomberi, dovuti a mancati pagamenti di rate, multe e abbandoni spontanei di quegli stessi edifici che si volevano rigenerati.

È uno di quei casi – che si badi non riguarda soltanto gli spazi originariamente occupati – in cui il diritto, malgrado intervenga con l'obiettivo di riconoscere la realtà sociale per quella che è, finisce per tradurla sbrigativamente in qualcosa che superficialmente gli assomiglia. Usi che si sostanziano in forme molto specifiche, che ne misurano il grado di specialità, tra cui, ad esempio: i diritti di accesso agli spazi in oggetto non sono subordinati al versamento di una quota in denaro vincolante; vi sono gradazioni di responsabilità e decisionalità distribuiti su base volontaristica, attraverso metodologie che ricordano le banche del tempo o comunque forme di scambio mutualistico tra i soggetti che a rotazione fruiscono degli spazi; metodi di discussione impiantati su modelli, spesso molto complessi, di democrazia assembleare, con la delega e la votazione intese quali strumenti alternativi e spesso residuali; gli introiti, raccolti principalmente sulla base di donazioni, sono funzionalizzati al recupero dei luoghi ed allo svolgimento delle attività. È evidente che questi principi, così sommariamente enunciati, possono rappresentare solo delle linee di tendenza, perché applicati in gradazioni

<sup>59</sup> M.R. Marella, *Bene comune. E beni comuni. Le ragioni di una contrapposizione*, in *Genealogie del presente. Lessico politico per tempi interessanti*, a cura di F. Zappino, L. Coccoli, M. Tabaccini, Milano-Udine, Mimesis, 2014, 36.

<sup>60</sup> Valutazioni che stanno compiendo con molta responsabilità le amministrazioni comunali di Madrid, Barcellona e A Coruña che per questo hanno organizzato, insieme ad attivisti locali, diversi cicli di incontri di studio, di cui qui si può vedere un breve resoconto <http://medialab-prado.es/article/codigoscomunales>.

differenti e perché non tutte le esperienze garantiscono né il medesimo grado di apertura né di efficienza. Ed è precisamente *qui* che si colloca la sfida dell'autoregolazione civica, che va proiettata su una «logica diversa [del] processo di soggettivazione democratica, dove l'atto stesso di rivendicare la visibilità e l'autogoverno – dunque il *come* della partecipazione – vale il più della *cosa*»<sup>61</sup>. Ed è su questo piano che può essere siglata non più un'alleanza tra cittadini e amministrazioni, ma un'inversione di prospettiva per cui i primi acquisiscano alcuni poteri, e non solo gli oneri, ancora nelle prerogative delle seconde. Un discorso dunque che ambisce a proiettarsi sul terreno più ostico della crisi della democrazia, in quella che è sempre stata una delle sue intersezioni cruciali: il rapporto di delega governanti-governati<sup>62</sup>. È qui che l'ambizione alla radicalizzazione della democrazia<sup>63</sup> può trovare nel terreno della pratica amministrativa una straordinaria occasione per sedimentare nuove forme democratiche. Lo spazio amministrativo rappresenta «il telaio stesso» su cui sono tessuti i due fili della partecipazione e della sovranità e pertanto «dovrebbe essere qui dove cercare nuovi spazi di partecipazione dei cittadini, ripristinando un loro senso di responsabilità e accompagnando l'esercizio di loro fondamentali diritti al risveglio di elementari doveri di solidarietà, nei diversi gruppi in cui ciascuno si trova ad operare»<sup>64</sup>.

L'ipotesi di dare un nome ad una nuova dimensione della democrazia partecipativa, che può ricomprendere tanto l'uso civico quanto le «altre forme di autorganizzazione civica» che da esso si stanno sviluppando, nasce dalla necessità di convogliare il consenso e l'immaginario sociale su una nuova dimensione del rapporto amministrati-amministratori che sfida a ripensare entrambi i poli. Per la cittadinanza attiva significherebbe assumere la *consapevolezza pratica* che il campo del diritto sia uno dei principali terreni di conflitto contemporanei: norme che distribuiscono poteri come la *lex mercatoria*, nuove istituzioni come quelle istituite dai tribunali ICSID e da trattati come il CETA e il TTIP rappresentano il presente e il futuro di un riassetto istituzionale delle decisioni su scala globale<sup>65</sup>. Agire questo terreno

<sup>61</sup> L. Bazzicalupo, *La rappresentazione politica dopo la sua decostruzione*, in *Populismo e democrazia radicale*, a cura di M. Baldassarri, D. Melegari, Verona, Ombre corte, 2012, 107.

<sup>62</sup> Un tema com'è noto amplissimo, su cui rinvio da ultimo a L. Bazzicalupo, G. Preterossi, F. Mancuso, V. Giordano (a cura di), *Trasformazioni della democrazia*, Milano-Udine, 2016.

<sup>63</sup> S. Petrucciani, *Crisi di legittimità, potere e democrazia*, in "Parole chiave", 43, 2010, 99-108.

<sup>64</sup> P. Schiera, *Il cittadino governante*, in *Fil. pol.*, 3, 2016, 543.

<sup>65</sup> Su questi temi il riferimento va a A. Catania, *Metamorfosi del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2008; M. R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010. Ho provato a riflettere sul nucleo teorico di questi accordi in G. Micciarelli, *CETA, TTIP e altri fratelli, il contratto sociale della post democrazia*, in *Politica del diritto*, in corso di stampa.

localmente significa pensare ad altre istituzioni possibili, in cui immaginare in scala una nuova dimensione della convivenza e della produzione<sup>66</sup>. Perciò nel concreto le dichiarazioni d'uso civico non assolvono soltanto un mero onere di pubblicizzazione delle forme decisionali e delle attività in atto: la formalizzazione richiede un enorme sforzo di autoriflessività, sia giuridico sia teorico politico, che faccia i conti con le promesse di apertura, decisionalità collettiva, imparzialità che tutte queste esperienze vorrebbero iscritte nel proprio codice genetico, ma che la realtà mostra essere una pratica costante ed incompiuta che non può essere assolta soltanto con proclami autocelebrativi. I beni comuni possono essere la misura di un gesto che, per pensarsi rivoluzionario, deve essere prima antropologico che giuridico: «regolare l'uso di determinate cose rinunciando a diventarne i proprietari, ossia rinunciando ad auto-attribuirsi il potere di disporne come padroni»<sup>67</sup>. La soglia da superare per queste regolamentazioni è allora quella di *diventare una comunità che pensa l'altro*, contrastando dall'interno sia le interpretazioni regressive dell'ideologia comunitarista sia i dogmi della semplificazione della decisione che l'individualismo proprietario alimenta.

L'altro polo della sfida riguarda invece la Pubblica Amministrazione, che non deve rassegnarsi a una funzione “pacificatoria”, come quella svolta sovente nei patti di condivisione<sup>68</sup>, ma deve accompagnare la cittadinanza nel suo *farsi* istituzione. Si tratta insomma di accettare un cambio di paradigma difficile, perché sedimentato in una certa visione del ruolo dirigista dell'amministrazione, accettando un profilo amministrativo orientato a seguire i processi sociali e accoglierne le trasformazioni, aiutando a bonificare quelle tendenze egoistiche e di chiusura identitaria che facilmente possono prodursi, malgrado tutte le buone intenzioni. È un discorso che incrocia quello dei beni comuni trovando echi nell'urbanistica, come ad esempio nel lavoro di James Holston, che critica l'urbanistica moderna nella sua pretesa faustiana di progettare la trasformazione del tessuto urbano esistente, mentre la pianificazione dovrebbe avere l'obiettivo di seguire quella “cittadinanza

<sup>66</sup> Sul rapporto tra produzione e comune cfr. C. Vercellone, F. Bria, P. Vattimo et al, *Managing the commons in the knowledge economy*, <http://dcentproject.eu/wp-content/uploads/2015/05/D3.2-final.pdf>. Da una diversa prospettiva cfr. C. Iaione, *La governance dei beni comuni per le città, la sharing economy e l'innovazione sociale*, in *L'età della condivisione*, G. Arena, C. Iaione, Roma, Carocci, 2015, 33-69.

<sup>67</sup> P. Dardot, Ch. Laval, *Del comune, o della rivoluzione nel XXI secolo*, prefazione di S. Rodotà, Roma, DeriveApprodi, 2015, 459.

<sup>68</sup> P. Michiara, *I patti di collaborazione*, cit.

insorgente” che è capace di una continua reinvenzione tanto del sociale quanto degli spazi fisici<sup>69</sup>.

Un terreno, questo, che può contrastare profondamente la degenerazione che sta inducendo molti funzionari pubblici ad atteggiamenti tipici di quella che si sta cominciando a chiamare “burocrazia difensiva”, cioè il diniego della firma di atti innovativi o anche di ordinaria amministrazione per il timore che possano essere censurati dalla magistratura contabile per la crescita abnorme della responsabilità per danno erariale: una situazione che sta generando immobilismo e una crescita esponenziale della burocrazia opposta alla *ratio* che vorrebbe garantire attraverso questa fattispecie un uso responsabile ed efficiente delle risorse pubbliche. Un aspetto su cui poggia la torsione biopolitica e normalizzatrice di normative pensate per la sicurezza dei cittadini e diventate piuttosto strumento di repressione sociale, come quella della sicurezza e dell’agibilità degli immobili al centro di moltissimi casi di sgomberi coatti. Invece nella differenziazione funzionale tra i compiti dell’ente proprietario e quelli della comunità di riferimento individuata dall’uso civico le garanzie di accessibilità vengono assunte nella dimensione più adeguata<sup>70</sup>. È questo un altro elemento qualificante del modello. Ad esempio la messa in sicurezza degli spazi (come quella del sistema anti incendio e della sicurezza dell’impianto elettrico) deve essere assunta direttamente dall’amministrazione; dove questo compito risulta troppo oneroso, come accade per larghe porzioni degli edifici abbandonati, il suo compito dovrebbe essere quello di favorire le forme di auto-recupero che si sviluppano spontaneamente proprio attraverso la gestione diretta e continuativa di un bene, sostenendo il processo, ad esempio, con la stipula di speciali convenzioni assicurative, la messa a disposizione di singole figure professionali interne come tecnici e architetti, o ancora con l’approvazione di piani di ristrutturazione modulare degli immobili. Un altro fronte di avanzamento comune tra cittadini e amministrazioni va

<sup>69</sup> J. Holston, *Spaces of insurgent Citizenship*, in L. Sandercock (eds.) *Making the invisible visible. A multicultural planning History*, Berkeley, University of California press, 1998, 49. Nell’incrocio tra esperienza scientifica e lavoro politico sul campo segnalo la ricerca di Carmine Piscopo che, oltre ad aver seguito e sostenuto in modo determinante il percorso come assessore ai beni comuni, ha fornito contributi teorici rilevanti, cfr. Id., *La città verso nuove frontiere*, in *AREA*, vol. 146, 2016.

<sup>70</sup> Ad esempio nel caso tipico del problema dell’accessibilità si potrebbe, come nel caso de l’Asilo e di altri immobili particolarmente estesi, provvedere direttamente con custodi comunali, oppure in casi più piccoli, stipulando protocolli di intesa per affidare singole funzioni di garanzia dell’uso collettivo come la chiusura e l’apertura a soggetti determinati, che però non avrebbero né responsabilità né poteri al di fuori di quelli strettamente assegnati.

compiuto intorno al significato del concetto di “valorizzazione dei beni pubblici”, che ad oggi è interpretato principalmente nel senso di produrre un reddito adeguato in termini di rendita o di corrispettivo da dismissioni<sup>71</sup>. Un fronte che può essere efficacemente reinterpretato riconoscendo la *redditività civica* come valore generato dall’uso collettivo degli immobili<sup>72</sup>.

Il passaggio dalla co-amministrazione all’amministrazione diretta è dunque un salto che punta il problema dell’autogoverno come fulcro dell’urgenza democratica, tenendo insieme una dimensione che possa coniugare la direzione sociale dell’impegno etico – dove la politica acquisisce una nuova dimensione di efficacia – «alla democrazia come autogoverno delle municipalità e delle comunità locali»<sup>73</sup>. È qui che essa svolge anche una funzione centrale per un percorso di soggettivazione politica consapevole, non solo evocando la dimensione mitopoietica, e irraggiungibile, della *democrazia diretta*, ma rimaterializzandola in un orizzonte amministrativo concreto. Una strategia di ripolitizzazione dei bisogni per impedire che la sfida della trasformazione delle proprie condizioni di vita sia relegata alla sfera privata<sup>74</sup>.

## 8. Una definizione per i beni comuni

L’amministrazione diretta, l’uso civico e le altre forme di autorganizzazione civica che si stanno sviluppando sono legate a doppio filo con la semantica dei beni comuni. Non è un *escamotage* per poggiarsi sulla forza evocativa che hanno assunto i beni comuni nel dibattito contemporaneo. È piuttosto il tentativo di immaginare uno spazio amministrativo in una dimensione possibile e sperimentale, capace di avviare un percorso esemplare di democrazia di prossimità governante, anche attraverso la ri-attivazione

<sup>71</sup> Cfr. C. Morgana Cascione, *La dismissione del patrimonio immobiliare pubblico*, in *I beni pubblici. Dal governo democratico dell’economia alla riforma del codice civile*, a cura di U. Mattei, S. Rodotà, Reviglio, Roma, Accademia dei Lincei. Un’inversione di tendenza si segnala in Parere della Corte dei Conti, sez. Veneto, n. 716 del 2 ottobre 2012.

<sup>72</sup> «Non mi dilungherò nell’apprezzamento del profilo qualitativo delle copiose attività realizzate [...] sotto un profilo squisitamente quantitativo sono numeri che testimoniano una intensiva “messa a reddito civica” della struttura che non è facile rintracciare anche in strutture simili a fronte di analoghi costi sostenuti dalla Civica Amministrazione», Parere di regolarità tecnica della proposta di deliberazione n. 893/2015 (prot. 30) del dott. F. Pascapè, dirigente servizio patrimonio artistico e beni culturali del Comune di Napoli.

<sup>73</sup> D. D’Andrea, *Ripensare la rappresentanza all’epoca della crisi della rappresentanza*, in L. Bazzicalupo, *Crisi della democrazia*, Milano-Udine, Mimesis, 2014, 187-203.

<sup>74</sup> Cfr. G. Preterossi, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2015, 174 ss.



della cittadinanza e delle forme partecipative che altrimenti si perderebbero nella fusione a freddo delle pratiche deliberative.

Un discorso quello sul governo dei beni comuni che a mio avviso può alimentare la fase di stallo in cui mi pare trovarsi il dibattito teorico<sup>75</sup>. Infatti da una parte la persistente indeterminatezza del concetto giuridico corre il rischio di ridurre la categoria ad assioma polemogeno di un altro mondo possibile e sempre più irrealizzabile perché rinunciatario del piano di formalizzazione giuridica<sup>76</sup>. Dall'altra, il suo essere una categoria in fase di gestazione, cosa che nella storia dei concetti può ben durare alcuni anni, sta consentendo a rivendicazioni e sperimentazioni di plasmarne creativamente il senso. Interrogarsi su dispositivi giuridici a partire dal problema del governo dei beni comuni significa allora ripensare la categoria. Come ha intuito Mauro Barberis, infatti, «può darsi che, invece di classificare prima i beni e poi di cercare i regimi giuridici più adeguati, la stessa classificazione debba farsi, o rifarsi, a seconda dei regimi possibili»<sup>77</sup>. Un discorso che può essere sviluppato in continuità coi lavori della commissione Rodotà, restando «la categoria dei beni comuni pensata in direzione delle risorse che le cose possono generare e la sua esistenza dipende dall'ipotesi che alcune di tali risorse siano meglio fruite mediante usi collettivi, piuttosto che usi individuali»<sup>78</sup>. La mia proposta è dunque di riformulare quella definizione partendo dall'assunto che la connessione tra beni e soddisfacimento dei diritti fondamentali per essere effettiva deve considerare gli individui stessi come parte attiva dei processi di cura e amministrazione diretta dei beni che così vengono funzionalizzati. Quindi l'individuazione di speciali regimi pubblicistici che postulino una sorta di demanialità "rafforzata" dalla partecipazione popolare deve essere considerata elemento qualificante della categoria.

Non si può sfuggire all'evidenza che però, anche così considerati, i beni comuni rischiano di scivolare via in insiemi omnicomprendivi, perché sarebbe difficile proporre una forma di *governance* uniforme per una tipologia tanto varia quanto quella dei beni connessi all'esercizio dei diritti fondamentali.

<sup>75</sup> Un discorso in cui non sono mancati sia critici costruttivi cfr., U. Pomarici, *Crisi e conflitti nella democrazia contemporanea. "Variazioni sui beni comuni"*, in *Fil. dir.*, 1, 2015, 171-195; G. Bisogni, *Un "significante" troppo "vuoto"? I Beni comuni secondo Ugo Mattei e N. Capone, Proprietà e società nella prospettiva dei beni comuni, entrambi in A. Tucci (a cura di), Disaggregazioni. Forme e spazi di Governance*, Mimesis, Milano-Udine, 2013, rispettivamente 225-238 e 239-247; sia critici più radicali cfr., E. Vitale, *Contro i beni comuni*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

<sup>76</sup> Cfr., G. Azzariti, *I beni comuni nella prospettiva giuridica*, in *Beni comuni e pace giusta*, a cura di G. Piacentini, Roma, Icone Edizioni, 2012, 175 ss.

<sup>77</sup> M Barberis, *Tre narrazioni sui benicomuni*, in *Ragion pratica*, 41, 2013, 388.

<sup>78</sup> A. Gambaro, *I Beni*, Giuffrè, Milano, 2012, 338.

Uno dei punti su cui si è poggiata l'esperienza napoletana è una distinzione che fa riferimento ad una interpretazione analogica con quanto stabilito dall'art. 822 c.c., che distingue il demanio in necessario ed eventuale<sup>79</sup>. Allo stesso modo si possono ipotizzare due tipi di beni comuni: i beni comuni necessari e quelli in senso eventuale o emergenti<sup>80</sup>. I primi andrebbero considerati come quei beni – materiali, immateriali e digitali – le cui utilità sono considerate necessariamente funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali. Potrebbero essere considerati tali sia beni naturali (come l'acqua) o artificiali (come i farmaci necessari<sup>81</sup>); in virtù di questo indissolubile legame con la dignità della persona il loro accesso non può essere escluso in base a criteri di disponibilità economica: per rafforzare queste garanzie alcuni aspetti relativi alla loro gestione (tra quelli più sensibili come ad esempio la distribuzione e la conservazione) dovrebbero essere decisi attraverso procedure istituzionali che coinvolgano la platea dei loro fruitori o suoi rappresentanti speciali. Ai soggetti, singoli o collettivi, titolari dei diritti di fruizione e accesso andrebbe altresì riconosciuta una speciale legittimazione processuale per la loro tutela anche al fine di salvaguardarli per le generazioni future.

I beni comuni in senso eventuale o emergenti andrebbero riconosciuti come quei beni che, esprimendo utilità funzionali all'arricchimento del catalogo dei diritti fondamentali, si caratterizzano per una forma di *gestione diretta* e non esclusiva da parte delle comunità di riferimento individuabili, *al fine di garantire, attraverso modelli di regolamentazione specifici, l'uso e il godimento collettivo del bene*, indirizzandolo al soddisfacimento di tali diritti, nonché al libero sviluppo della persona e la salvaguardia per le generazioni future. In questo caso le tipologie dei beni potrebbero trovare negli ex-luoghi una

<sup>79</sup> Così il riferimento usato anche dalla delibera n. 446/2016: «la delibera di Giunta Comunale n. 893/2015 nella quale è evidenziato come strutture e beni pubblici possono essere attratti alla categoria dei beni comuni in senso eventuale quando emergono modelli ispirati ad uno speciale regime pubblicistico, se ed in quanto si garantisca ad una specifica comunità di riferimento aperta e determinata attraverso l'uso che, nel rispetto di processi di autoregolazione condivisi e riconosciuti, possa accedere, decidere, programmare le attività, usare ed agire gli spazi;»

<sup>80</sup> Una proposta che ho articolato in G. Micciarelli, *I beni comuni e la partecipazione democratica. Da "un altro modo di possedere" ad "un altro modo di governare"*, in *Jura Gentium*, 1, 2014, 58-83.

<sup>81</sup> Facendo rientrare tra i beni necessari sia i farmaci essenziali sia i farmaci per le malattie croniche. Sul farmaco come bene comune cfr. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, cit., 107. Sul farmaco come bene sociale si veda invece L. Ferrajoli, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, Tomo I, Roma-Bari, ed. 2012, 778. Sul punto da ultimo A. Cauduro, *Diritto alla salute, attività economica e servizio pubblico nella disciplina del farmaco*, 3, relazione al Quinto seminario annuale del Gruppo di Pisa, 30 settembre 2016, Roma, su <http://www.gruppodipisa.it/>.

dimensione laboratoriale ideale. Questo connubio tra forme di origine privatistica inserite in un contesto di diritto pubblico può rispecchiare il senso di costruire *nuove istituzioni* che affrontino le contraddizioni che le dicotomie pubblico/privato, individuale/collettivo alle volte occultano; quello che con un lessico foucaultiano potremmo chiamare delle “pratiche di libertà”, che però devono accettare una sfida non usuale perché fuori dal rassicurante conforto dell'isolamento in arcipelaghi comunitari. Una sfida per ripensare un concetto centrale per la democrazia politica come quello di autogoverno, se non si vuol credere «in effetti che la volontà di non essere governati affatto sia qualcosa di simile a un'aspirazione originaria. Ritengo piuttosto che la volontà di non essere governati sia sempre volontà di non essere governati così, in un certo modo, da questo o da quello, a un dato prezzo»<sup>82</sup>.

*Abstract*

*This essay investigates the possible forms of collective governance of the commons. In more details, the starting point of this analysis is the re-use of abandoned or underutilized goods, i.e. “former places” which function as civic incubators for new practices of citizenship. This article presents the case of former places as a case study for analysing an unprecedented legal tool, the so-called “civic and urban use”, as theorized in the context of a social conflict and subsequently implemented by the city of Naples. The civic and collective urban use is an innovative and somehow “creative” mechanism of rulemaking, in that it reveals a push from the bottom heading to establish new institutions. In particular, the article compares and contrasts this instrument, as well as the new idea of “direct management” of commons, with other forms of participatory democracy and shared administration that regulate the use of public spaces.*

<sup>82</sup> M. Foucault, *Illuminismo e critica*, a cura di P. Napoli, Roma, Donzelli, 1997, 71.

SOMMARIO  
MUNUS 1/2017  
ISSN 2240-4732

**Editoriale**

ALDO SANDULLI, *Programmazione ed emergenza nel decreto Minniti: la difficoltà di conciliare gli opposti*..... V

**Saggi**

L'ENERGIA TRA FUNZIONE, REGOLAZIONE E MERCATO

BRUNO TONOLETTI, *Accesso alle infrastrutture e riconoscimento dei costi nei mercati dell'energia* ..... I

MONICA COCCONI, *La riforma costituzionale delle competenze sull'energia* ..... 51

SANDRA ANTONIAZZI, *Le prospettive (interrotte) di evoluzione dell'AEEGSI nella regolazione dei servizi pubblici* ..... 75

**Articoli**

FIRENZO LIGUORI, *Infrastrutture e periferie* ..... 121

GIUSEPPE MICCIARELLI, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani*.....135

FRANCESCO RAFFAELLO DE MARTINO, *L'acqua come diritto fondamentale e la sua gestione pubblica*..... 163

**Opinioni**

ALDO SANDULLI, *Le regioni nel procedimento legislativo statale dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016* ..... 191

NOTIZIE SUGLI AUTORI ..... 197

TABLE OF CONTENTS

MUNUS 1/2017

ISSN 2240-4732

**Editorial**

ALDO SANDULLI, *Planning and emergency in the Minniti's Decree: the difficult reconciliation of the opposites* ..... V

**Essays**

ENERGY BETWEEN FUNCTION, REGULATION AND MARKET

BRUNO TONOLETTI, *Access to infrastructures and the recognition of costs in energy markets* ..... I

MONICA COCCONI, *The Constitutional reform of competences in the energy sector* ..... 51

SANDRA ANTONIAZZI, *The (interrupted) prospects of AEEGSI's evolution in the regulation of public services* ..... 75

**Articles**

FIorenzo LIGUORI, *Infrastructures and suburbs* ..... 121

GIUSEPPE MICCIARELLI, *Introduction to urban civic and collective use. The direct management of urban commons*.....135

FRANCESCO RAFFAELLO DE MARTINO, *Water as a fundamental right and its public management* ..... 163

**Opinions**

ALDO SANDULLI, *Regions in the State legislative process after the Constitutional Court's judgment no. 251/2016* ..... 191

INFORMATION ON AUTHORS ..... 197