

SOCIETÀ DI STUDI POLITICI

SCUOLA DI ALTA FORMAZIONE DELL'ISTITUTO ITALIANO PER GLI STUDI FILOSOFICI

Assise

19

*Serie
Quaderni di formazione*

*Il bene dello Stato
è la sola causa di questa produzione*

GAETANO FILANGIERI

Avere memoria, costruire il futuro

a cura di Francesco de Notaris



La scuola di Pitagora editrice

Napoli

Questa collana è promossa dall'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici in collaborazione con le Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia

Collana coordinata da:

Nicola Capone, già segretario generale delle Assise della Città di Napoli e del Mezzogiorno d'Italia

Copyright © 2020 La scuola di Pitagora editrice
Via Monte di Dio, 14
80132 Napoli
www.scuoladipitagora.it
info@scuoladipitagora.it

ISBN 978-88-6542-781-1

Finito di stampare nel mese di luglio
Printed in Italy – Stampato in Italia

Nicola Capone*

URBANISTICA E BENI COMUNI
DI USO CIVICO E COLLETTIVO.
CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

I Beni comuni da tempo si sono affermati, in diverse parti del mondo, come una forza trasformativa dello spazio pubblico tendente a ricostituire i legami di solidarietà sociale a partire dall'intensificazione della relazione fra beni ed esercizio dei diritti fondamentali. Una delle più efficaci formulazioni della categoria giuridica dei Beni comuni è quella elaborata da Stefano Rodotà – formula ripresa nel 2008 anche dalla cosiddetta “Commissione Rodotà” – che li definisce come quelle «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona».

Nonostante la nozione dei Beni comuni non sia ancora normata da una legge nazionale essa ha influenzato il giudizio di importanti sentenze della Corte di cassazione (sez. unite 3813/2011) e della Corte costituzionale (nn. 210/2014; 103/2017), ma soprattutto dal 2006 ha ispirato il movimento di contestazione ecologica nella difesa del territorio, il movimento referendario del 2011 per l'acqua pubblica e non ultimo il movimento per i beni comuni che dal 2012 ha reso accessibile ad una sempre più larga parte della popolazione tante aree dello spazio pubblico, rese marginali dai processi di urbanizzazione selvaggia o destinate alla svendita e alla privatizzazione.

* Docente di Filosofia, già Segretario Generale delle Assise

Anche sul piano amministrativo locale la nozione di Beni comuni ha avuto effetti rilevanti, come nel caso dei “Regolamenti dei beni comuni”, promossi da Labsus e approvati da decine di Comuni italiani, che disciplinano l’“amministrazione condivisa” di numerosissimi beni pubblici attraverso lo strumento dei “patti di collaborazione”. Altro caso esemplare è l’esperienza del Comune di Napoli, che, non solo ha inserito – prima città in Italia – la categoria dei Beni comuni nello Statuto comunale (delibera del Consiglio 24/2011) ma ha riconosciuto il “diritto d’uso civico e collettivo” di beni che comunità di abitanti eterogenee, non identitarie e informali, avevano liberato dal degrado, dall’abbandono o dal processo di privatizzazione. Contestualmente l’amministrazione partenopea ha anche recepito le “Dichiarazioni d’uso civico e collettivo urbano” frutto della capacità autonoma delle comunità di riferimento. Queste, infatti, negli anni hanno elaborato pubblicamente quei principi e quelle “regole” che, da una parte, garantiscono la salvaguardia del bene anche a tutela delle future generazioni e, dall’altra, pongono le condizioni per l’autonomia, l’eterogeneità e l’apertura delle comunità d’uso (delibera di Consiglio 7/2015; Delibere di Giunta 893/2015 e 446/2016). La novità di quest’approccio è che i “diritti d’uso” vanno a modificare la struttura stessa del bene, il suo profilo oggettivo. Il bene, in questo caso, non è più intrappolato nel rapporto di titolarità per cui è sottoposto all’uso esclusivo dell’ente proprietario, che al massimo lo può concedere. I beni vengono strutturalmente resi accessibili all’uso collettivo, resi funzionali al soddisfacimento dei diritti fondamentali. Questa è la premessa propedeutica ai cosiddetti “diritti di gestione” che vanno a modificare la dinamica del bene, il suo profilo soggettivo. Le comunità d’uso, in questo caso, rivendicano un’autonomia gestionale e adeguate condizioni normative affinché la cura dello spazio sia materialmente ed “economicamente” sostenibile, attraverso, ad esempio, forme di fiscalità di vantaggio o normative sull’autocostruzione o sulla trasformazione dei prodotti agricoli.

Com’è evidente da questi brevi cenni, nonostante le novità introdotte dai casi citati restano numerose difficoltà da parte della pubblica amministrazione di tradurre questi processi nella prassi amministrativa. Uno dei

motivi è che nelle materie che regolano l'uso e la gestione del patrimonio pubblico non sono ad oggi disciplinate altre forme se non quelle della concessione, dell'assegnazione o del comodato d'uso, mediante accordi con enti giuridici, quali, a titolo esemplificativo, associazioni, cooperative o fondazioni. Mancano cioè a livello amministrativo e normativo gli strumenti per leggere una realtà sociale sempre più diffusa e ramificata.

Questo rende molto difficile anche solo dare effettività a quanto previsto, ad esempio, dall'articolo 118, comma 4, della Costituzione italiana, che prevede «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»; o quanto disposto dall'articolo 3, comma 5, del "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" a proposito della possibilità da parte dei comuni di svolgere le loro funzioni «anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali». Questa incertezza, tra l'altro, espone legalmente ed esistenzialmente le comunità di abitanti che continuano ad esercitare il loro diritto d'uso collettivo in molti casi senza alcuna tutela.

Si rende necessario, allora, andare ad incidere sul piano strutturale della dinamica amministrativa, ovvero, adeguare ai processi di trasformazione dello spazio pubblico, messi in moto dal paradigma dei Beni comuni, gli strumenti amministrativi che quotidianamente amministratori, funzionari pubblici e comunità di abitanti utilizzano per rimuovere gli ostacoli che «impediscono il pieno sviluppo della persona umana» e l'effettiva partecipazione di tutti e tutte «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3.2 Cost.).

Il metodo che si suggerisce a livello locale è riconoscere negli Statuti comunali, nei Piani regolatori e negli strumenti amministrativi ad esso connessi – quali ad esempio i regolamenti edilizi e i regolamenti di gestione del patrimonio pubblico – gli usi civici e collettivi, così come previsto dalle "Disposizioni sulla legge in generale", che dopo aver affermato che «gli usi sono fonte del diritto» (art. 1.4) rammenta che «nelle materie regolate dalle leggi e dai regolamenti» – come nel caso appunto della pianificazione urbanistica, della gestione e della destinazione d'uso del

patrimonio pubblico – gli usi «hanno efficacia» solo in quanto sono da questi richiamati (art. 8).

Soprattutto, non va sottovalutato il ruolo che possono avere i Piani Urbanistici Comunali, i Piani Territoriali e paesaggistici regionali e in generale tutti quelli strumenti – come gli standard urbanistici (DM 1444/1968) – che definiscono le funzioni e le destinazioni d’uso degli spazi e dei beni della città. Riconoscere a quel livello i Beni comuni e tra le varie forme di destinazione d’uso anche gli usi civici e collettivi, metterebbe gli amministratori, i funzionari e la collettività nelle condizioni di rendere praticabile e percorribile la via verso i Beni comuni.

Nello specifico il Comune di Napoli ha di recente approvato il Documento di Indirizzi del Piano Urbanistico Comunale intitolandolo significativamente Città, Ambiente, Diritti e Beni comuni. Una parte degli Indirizzi è dedicata a Città pubblica, Usi collettivi e Beni comuni. La sfera “del comune” estesa al territorio.

Qui si avanzano due definizioni – una relativa ai Beni comuni e l’altra riguardante gli usi civici e collettivi – che potrebbero essere utili per aggiornare il Piano Urbanistico Comunale.

Definizioni

Beni comuni

Sono beni comuni le cose, materiali o immateriali, che, per la loro natura, per la loro funzione e per le utilità che esprimono, sono funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali e dei bisogni socialmente rilevanti, nonché al libero sviluppo della persona umana nel suo contesto ecologico.

I beni comuni servono immediatamente la collettività, la quale, in persona dei suoi componenti, è ammessa istituzionalmente a goderne in modo diretto; in ogni caso essi devono essere tutelati e salvaguardati dall’ordinamento giuridico anche a beneficio delle generazioni future. Detti beni sono naturalmente fuori commercio e in proprietà collettiva demaniale e/o in uso civico e collettivo urbano o rurale.

Qualora si trovino in proprietà privata, la pubblica amministrazione è tenuta o a riacquisirli al patrimonio pubblico, mediante lo strumento della prelazione nelle vendite, o a istituire sugli stessi le necessarie servitù pubbliche; in ogni caso l'autorità amministrativa è tenuta a controllare che sia perseguita da parte del proprietario la funzione sociale dei beni a lui nominalmente appartenenti e che il diritto di proprietà sia esercitato in modo da non contrastare l'utilità sociale, o recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana e sia garantita la loro fruizione collettiva.

Uso civico e collettivo dei beni comuni

Il diritto d'uso civico e collettivo, consiste nel diritto spettante ad una collettività ad essere ammessa istituzionalmente all'uso e al godimento diretto e non esclusivo dei beni comuni.

Tale diritto collettivo viene esercitato mediante apposite Dichiarazioni d'uso civico e collettivo, elaborate autonomamente dalle comunità di riferimento con l'obiettivo di determinare le forme d'uso, le forme di autogoverno e le forme di autogestione, idonee a garantire l'accessibilità, la fruibilità, l'inclusività e l'imparzialità nell'uso e nel godimento del bene, a tutela e beneficio anche delle generazioni future.

Attraverso le Dichiarazioni d'uso, che saranno raccolte dalla pubblica amministrazione in un'apposita Raccolta degli usi civici e collettivi urbani, dovranno essere, altresì, garantite forme di "redditività civica" – quali l'autofinanziamento, le sottoscrizioni volontarie, le iniziative di crowdfunding, il recepimento di fondi pubblici e privati – al fine di creare "ambienti di uso civico e collettivo autosostenibili", attraverso cui rendere concretamente e materialmente possibile la messa in comune di tempo, competenze e risorse di varia natura, nonché permettere la sempre più vasta e attiva partecipazione della popolazione all'uso civico e collettivo dei beni comuni.