

OGGETTO: Parere e collaborazione con la Clinica legale dell'Università di Perugia e l'Osservatorio dei beni comuni della città di Napoli:

Università degli Studi di Perugia
Dipartimento di Giurisprudenza
Via A. Pascoli, 33
06123 Perugia
lawclinic.unipg@gmail.com

Spett.le Clinica Legale "Salute, ambiente e territorio"; abbiamo appreso del Vs. progetto di clinica legale e, come presidente dell'Osservatorio dei beni comuni, democrazia partecipativa e diritti fondamentali della Città di Napoli, siamo molto interessati alla iniziativa.

In particolare, vorremmo sottoporre alla Vs. attenzione Alcuni quesiti relativi

- 1) all'applicazione delle deliberazioni consiliari sul cd. "albergo sociale" e
- 2) sull'applicazione delle norme per gli oneri fiscali e tributari legati alla condizione della residenza di prossimità

1) Riguardo il primo quesito, il quadro normativo di riferimento è la delibera 1018 del 2014, la quale prevedeva il riconoscimento dello status di albergo sociale per alcune strutture di proprietà comunale occupate da persone con riconosciuto status di emergenza abitativa. Allo stato di quei 12 edifici uno solo è stato ristrutturato mentre un altro, l'ex Motel Agip di Scampia, è stato prima lasciato, perché gli occupanti hanno avuto un'altra destinazione e poi nuovamente rioccupato. L'elenco prevedeva i seguenti stabili: via Cupa Santacroce 17 (ex edificio postale), via Stadera 124-130, via Poerio 6, via Salvator Rosa 125 (ex scuola Schipa), via Cupa delle Vedove (ex scuola Moscati), viale dello Zodiaco 10 (ex scuola Gaetano Enrico), via Cupa principe 34 (ex scuola Santa Caterina da Siena), Rampe Brancaccio (ex sede Annona), via Tertulliano 1 (ex scuola Giustino Fortunato), via Monte San Gabriele (ex scuola Virgilio 1), via Plinio (ex scuola materna ed elementare), ex Motel Agip. Complessivamente all'interno delle 12 strutture ci sono tra le 500 e le 600 persone circa.

Questo processo è strettamente collegato ad una campagna di lotta e sensibilizzazione coordinata dal movimento "Magnamocce o Pesone".

La delibera per completare il suo iter prevedeva: lo stanziamento di fondi e l'avvio di lavori di ristrutturazione; la sottoscrizione di un patto di cittadinanza per regolare l'uso, turnazione e criteri organizzativi delle comunità di abitanti.

In uno dei casi in oggetto, il Comune, ha avviato la procedura del patto di cittadinanza con un primo censimento, al quale gli abitanti hanno volontariamente preso parte.

L'iter si è però interrotto, perché è stata subordinata la stipula del patto di collaborazione propedeutico al riconoscimento al saldo dei debiti pregressi per le utenze dell'elettricità. Tali debiti sono stati calcolati sull'importo sul totale dei consumi effettuati dal momento in cui la struttura è stata dichiarata occupata abusivamente, e senza precisare l'effettivo ammontare rispetto ai singoli occupanti, ma riferendosi per l'intero alla generale platea degli abitanti censiti (ciascuno con diverso tempo di permanenza, diversa composizione del nucleo familiare). I quesiti nello specifico sono due: sarebbe legittimo, dopo sei anni, provvedere almeno alla stipulazione del patto di collaborazione? Come potrebbe l'ente proprietario agevolare un piano di rateizzo e cancellazione di una parte del debito anche in virtù della situazione generale di indigenza dell'attuale platea di occupanti e l'impossibilità di imputare a ciascuno, nell'arco del tempo, i consumi effettivi?

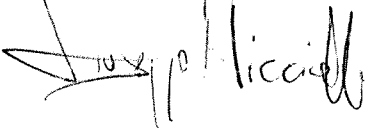
2) In merito poi alla condizione di chi è registrato con residenza di prossimità (argomento correlato dato che in alcuni dei casi di cui sopra una parte degli occupanti ha dichiarato così la propria residenza). È legittimo da parte degli uffici preposti di richiedere gli oneri fiscali e tributari (come la TASI/TARSU) per cittadini residenti con residenza di prossimità? Come si possono calcolare tali oneri se nulla nella dichiarazione di residenza

Rimaniamo a disposizione per ogni eventuale chiarimento o delucidazione, in modo da darVi un quadro preciso della situazione

Confidando nel Vs. interessamento al tema, restiamo in attesa di riscontro.

Cordiali saluti.

Napoli 25/1/2020

In qualità di presidente
dell'Associazione


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PERUGIA
Dipartimento di Giurisprudenza
Law Clinic «Salute, Ambiente e Territorio»

Parere: Occupazione

*** **

INDICE

1. Il quesito
2. Introduzione: il caso di specie e il percorso argomentativo del parere
3. La funzione sociale della proprietà
4. I beni comuni
5. Forme di collaborazione tra enti territoriali e cittadini
6. Nozione di “home” nell’Art 8 CEDU
7. Casistica:
 - 7.1. Casi di cronaca
 - 7.2. Il caso delle Vele di Scampia
 - 7.3. Analisi giurisprudenziale ed orientamento penale nei casi simili al caso di specie
8. Conclusioni

1.-Il quesito:

L'Osservatorio dei beni comuni della città di Napoli si è rivolto alla Law Clinic "Salute, ambiente e territorio" dell'Università di Perugia per sapere in quali termini sia possibile tratteggiare una tutela giuridica per il riconoscimento dello status di albergo sociale per alcune strutture di proprietà comunale occupate da persone con riconosciuta posizione di emergenza abitativa.

In particolare con la delibera n. 1018 del 2014 era stato previsto lo stanziamento di fondi e l'avvio di lavori di ristrutturazione; la sottoscrizione di un patto di cittadinanza per regolare l'uso, la turnazione e i criteri organizzativi delle comunità di abitanti.

In uno dei casi in oggetto, il Comune di Napoli, ha avviato la procedura del patto di cittadinanza con un primo censimento, al quale gli abitanti hanno volontariamente preso parte.

L'iter si è però interrotto, perché è stata subordinata la stipula del patto di collaborazione propedeutico al riconoscimento al saldo dei debiti pregressi per le utenze dell'elettricità.

Tali debiti sono stati calcolati sull'importo sul totale dei consumi effettuati dal momento in cui la struttura è stata dichiarata occupata abusivamente, e senza precisare l'effettivo ammontare rispetto ai singoli occupanti, ma riferendosi per l'intero alla generale platea degli abitanti censiti (ciascuno con diverso tempo di permanenza, diversa composizione del nucleo familiare).

Si chiede nello specifico se sarebbe legittimo, dopo sei anni, provvedere almeno alla stipulazione del patto di collaborazione; ed inoltre come potrebbe l'ente proprietario agevolare un piano di rateizzo e cancellazione di una parte del debito anche in virtù della situazione generale di indigenza dell'attuale platea di occupanti e l'impossibilità di imputare a ciascuno, nell'arco del tempo, i consumi effettivi.

2.-Introduzione: il caso di specie e il percorso argomentativo del parere

Il tema che siamo chiamati a trattare si sviluppa all'interno del Comune di Napoli, che risulta protagonista di una situazione che è ormai diventata quotidiana all'interno delle grandi città: quella dell'emergenza abitativa. Nel capoluogo campano si è rilevato infatti un numero esorbitante di abitanti senza una fissa dimora, definendo Napoli stessa "Comune ad alta tensione abitativa" ed è per questo che l'amministrazione comunale, cercando di arginare detta condizione di indigenza, aveva deciso, per mezzo di proprie delibere, di concedere temporaneamente alloggi di proprietà pubblica che potessero in qualche modo ospitare temporaneamente tali soggetti, i quali erano liberi anche nell'utilizzo delle utenze, rispettivamente di acqua ed energia elettrica.

L'intervento effettuato dalla pubblica amministrazione nel napoletano rientra in un quadro di progetti già di ambito nazionale.

Gli edifici che erano stati predisposti risultavano infatti già occupati abusivamente nel 2014 e, nel momento in cui il Comune è venuto a conoscenza della situazione, ha voluto censire ogni singolo abusivo.

Un primo passo fu fatto con la delibera prot. N° 25 del 12/12/2014, attraverso la quale vennero ampliati gli strumenti normativi territoriali che garantiscono la possibilità di accedere all'iscrizione anagrafica, permettendo quindi anche a soggetti posti in un status emergenziale di accedere ai diritti e ai servizi collegati al censimento.

A seguito di questa delibera, chi non ha fissa dimora si considera residente del comune nel luogo dove ha stabilito il proprio domicilio.

Sempre nell'ottica della volontà del Comune di Napoli di promuovere misure straordinarie di intervento per ridurre la problematica del disagio abitativo, è interessante riportare l'attenzione anche su una ulteriore delibera dello stesso anno, la numero 46.

Quest'ultima pone l'attenzione sul D.L n. 102 del 2013, convertito con modificazioni dalla Legge n. 124/2013, che aveva istituito il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli (destinando alla Regione Campania Euro 919.793,00).

Prendendo atto di detto Decreto, si estende tale morosità anche a cittadini posti in condizioni di disagio.

Da questa delibera si può trarre chiaramente la nozione di morosità incolpevole, vista come una situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo a ragione della perdita, o consistente riduzione, della capacità reddituale del nucleo familiare.

In più rileva l'intenzione di intervenire per promuovere nuove misure straordinarie di gestione del malessere, ad esempio mantenendo, laddove fosse possibile, l'alloggio abitativo in presenza di condizioni che permettano sia al conduttore che al locatore di addivenire ad un'intesa per il normale ripristino o per il rinnovo del rapporto di locazione, favorendo in questo modo l'emergere di rapporti proprietario/inquilini sempre più limpidi e trasparenti.

Un intervento importante è quello della delibera prot. N°. 48 del 22/12/2014.

Qui per la prima volta si parla di recupero di edifici pubblici per l'assegnazione in regime di co-abitazione (detto anche co-housing) a nuclei familiari in condizioni di disagio abitativo, ovvero di attuare un programma di recupero di edifici pubblici di proprietà del Comune, rendendoli assegnabili a questi tipi di soggetti in base a criteri indicati dalla legge.

A tal proposito nella delibera si intende dare atto che determinati immobili di proprietà comunale, risultano occupati da diversi nuclei familiari per far fronte a situazioni di disagio abitativo, per questo si dà mandato di un effettivo censimento, effettuare tutte le verifiche tecniche sugli immobili al fine di descrivere i luoghi con schede tecniche, in modo da individuare gli interventi necessari.

Avendo poi individuato gli immobili adatti ad un'ospitalità temporanea si prevedeva un "disciplinare d'uso comprensivo di un patto di collaborazione da sottoscrivere tra

nuclei familiari occupanti e Comune parlando anche di auto- recupero, di gestione condivisa e di auto sostenibilità.

Allo stesso tempo però, la sottoscrizione di un patto di collaborazione risultava necessario per stabilire le modalità di redistribuzione e pagamento delle utenze e degli altri oneri collegati all'uso dei locali.

Il problema è sorto nel momento in cui il Comune, non adoperandosi per formulare il patto di collaborazione, ha fatto trascorrere diversi anni ed ha permesso agli occupanti di continuare ad abitare in questi immobili a sue spese.

Di seguito l'iter si è interrotto perché è stata subordinata la stipula del patto di collaborazione propedeutico al riconoscimento al saldo di debiti pregressi derivanti dal consumo dei servizi essenziali.

Arrivando al nostro caso di specie, questo tratta di un'occupazione "sine titulo" di un immobile di proprietà del Comune di Napoli da parte di alcune famiglie che si trovano in una situazione di bisogno.

Anche a queste famiglie è stato richiesto il pagamento di debiti calcolati nel 2019 sull'importo del totale dei consumi effettuati dal momento in cui la struttura è stata dichiarata occupata abusivamente (cinque anni prima); senza precisare l'effettivo ammontare del debito rispetto ai singoli occupanti, nonostante ciascuno abbia un tempo diverso di permanenza e diversa composizione del nucleo familiare.

Nel 2019 è sorto il contrasto tra i nostri clienti e l'Amministrazione comunale, perché, da un lato, quest'ultima ha richiesto agli occupanti il pagamento di tutti gli oneri sostenuti nel corso di questo lasso di tempo, dall'altro lato i primi hanno fatto presente la difficoltà di far fronte alla richiesta del Comune, mancando ancora oggi il patto di collaborazione. Tuttavia i soggetti si sono comunque dimostrati pronti a pagare in parte le utenze di cui hanno usufruito, seppur comunque in considerazione del loro stato di bisogno, e facendo comunque riferimento alla necessità di un pagamento consacrato in base a regole più puntuali e non forfettarie.

In ragione di ciò, gli occupanti hanno sottoposto il caso all'attenzione della nostra clinica legale.

Il caso quindi si presta ad essere osservato sotto diversi profili ed aspetti, cercando di individuare degli strumenti di tutela utili ai fini dei quesiti posti in evidenza.

Più nello specifico, nel paragrafo terzo saranno analizzati in modo più puntuale il significato assunto attualmente dalla formula «funzione sociale» di cui all'articolo 42 della Costituzione, e quindi la lettura dell'Art 832 e delle norme successive alla luce di questa espressione; e si cercherà di dare rilevanza all'illegittimità di determinate condotte proprietarie che, in prospettiva di questa solidarietà sociale, contrastano con l'interesse generale.

Nel quarto paragrafo invece si cercherà di dare rilevanza a quelli che sono gli aspetti principali del concetto di beni comuni, e di come tale nozione abbia influenzato il modo di vedere attualmente la proprietà privata.

Il quinto paragrafo sarà invece dedicato al baratto amministrativo, come ipotetica via di soluzione rispetto al nostro caso.

Nello specifico questo risulta essere un modello che pone in evidenza la possibilità di una gestione dei beni comuni operata congiuntamente, da un lato, dall'amministrazione pubblica, e dall'altro, dalla "cittadinanza attiva".

Incentrando il rapporto su una collaborazione, i singoli cittadini non sono più visti come meri portatori di bisogni, ma come attivi collaboratori per la soluzione di problematiche sociali.

A questo proposito rileva come strumento principale il patto di collaborazione, che mette in evidenza l'operosa cura degli immobili utilizzati da detti soggetti.

Come concetto conclusivo al paragrafo sesto si prende atto della nozione di "home" nell'Art 8 CEDU, facendo un excursus sulla giurisprudenza Europea vista come importante influenza rispetto alla progressione positiva della nostra giurisprudenza rispetto all'argomento in questione.

Questo articolo, come molti altri nell'ambito europeo ed internazionale cercano di dare concreta base al cd. diritto all'abitazione (poi promosso a diritto all'abitare), presente in modo indiretto anche nella Costituzione italiana in riferimento all'articolo 47.

Nel settimo paragrafo invece sarà posta in evidenza la casistica relativa ad occupazione "sine titolo" di immobili sia di proprietà privata che pubblica. Più nello specifico, un caso che gli stessi clienti ci hanno rilevato è proprio quello delle Vele di Scampia, presso le quali la situazione si è andata concludendo attraverso la stipula di un patto di collaborazione.

Infine, nello stesso paragrafo si è posta attenzione anche alla tutela penale che in via giurisprudenziale, negli ultimi anni, si è andata collaudando in riferimento allo spazio sempre maggiore consacrato allo stato di necessità, come scriminante rispetto al comportamento di occupazione "sine titolo" di soggetti in condizione di costante indigenza.

3.-La funzione sociale della proprietà:

Il diritto di proprietà privata, di cui all'articolo 832 del Codice Civile, va letto alla luce del comma 2 dell'articolo 42 della Costituzione, secondo il quale "la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge allo scopo di assicurarne la funzione sociale". Ciò determina un necessario temperamento tra l'interesse del singolo proprietario e quello della collettività, che spesso viene affidato all'intervento di una

normativa vincolistica. Dunque se, come nel caso in esame, si tratta di immobile abbandonato non è più possibile parlare di un diritto di proprietà giuridicamente tutelato. Per Costituzione tale bene è passato nella proprietà collettiva del Comune, il quale è tenuto a usarlo unicamente per scopi sociali qual è per l'appunto l'ospitalità per i poveri che non hanno un tetto sulla loro testa.

A questo proposito rileva chiaramente il diritto all'abitazione, sancito, per altro, dall'articolo 47 della Costituzione, che verrà meglio illustrata nel paragrafo dedicato al concetto di "home" dell'articolo 8 CEDU.

Chiaramente quindi non è possibile prescindere da questa disposizione.

Sgomberare gli immobili abbandonati, abusivamente occupati, senza offrire una soluzione alternativa è dunque un atto difforme da quanto previsto dalla nostra Costituzione.

Per quanto riguarda l'analisi dell'art 42 Cost. è bene sottolineare come nel corso del tempo sia prevalsa un'interpretazione in termini di vera e propria funzionalizzazione della proprietà privata. Il proprietario può godere del bene nei limiti in cui tale godimento sia giustificato dall'interesse generale. Del pari, la proprietà può essere compressa quando ciò sia utile socialmente. Non più, quindi, un'idea di proprietà come diritto posto a fondamento della libertà personale, ma come un rapporto economico-sociale, da valutare e disciplinare sulla base di un giudizio di compatibilità rispetto a fini extraindividuali (riassumibili nella formula della funzione sociale), quali quelli di cui possono immaginarsi portatori i titolari di situazioni soggettive ed interessi che interferiscono in vario modo con le ragioni del proprietario. Si rende però necessaria una precisazione: la funzione sociale predeterminata per la proprietà privata non concerne esclusivamente i limiti di questa. La lettera dell'art. 42 Cost. chiarisce che la legge determina «i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale», sicché quest'ultima concerne il contenuto complessivo della disciplina proprietaria, non soltanto i limiti. Una funzione sociale costruita solamente come insieme di condizionamenti e limiti rappresenterebbe una nozione meramente negativa volta a comprimere i poteri proprietari, i quali con il venire meno dei limiti rimarrebbero integri e liberi. In un sistema ispirato alla solidarietà politica, economica e sociale e al pieno sviluppo della persona (art. 2 Cost.), il contenuto della funzione sociale necessariamente deve assumere un ruolo di tipo promozionale, nel senso che la disciplina delle forme proprietarie e la loro interpretazione dovranno essere attuate per garantire e per promuovere i valori sui quali si fonda l'ordinamento. In questo senso, la funzione sociale è da intendere non come un intervento contro la proprietà privata, quanto piuttosto come la ragione stessa per la quale il diritto di proprietà è stato attribuito ad un determinato soggetto. Un criterio d'azione per il legislatore e di individuazione della normativa da applicare per l'interprete chiamato a valutare le situazioni connesse alle attività esplicate dal titolare. Un ambito di applicazione di questo modo di intendere la funzione sociale è rappresentato dallo spazio urbano che ben si presta ad essere declinato attraverso una chiave di lettura che tenga conto di

diritti essenziali alla collettività, quali la salute, la libertà, la socialità, la dignità del vivere e la libertà.

In questo modo si riesce a metterne in evidenza il rilievo giuridico concernente la concreta possibilità di accesso dei cittadini alla fruizione collettiva di beni con destinazione sociale e così arrivare a contestare la legittimità di ogni atto del territorio che sottrae utilità alla collettività, come accade nella vicenda.

Ancora rilevante è, poi, che l'art. 42 Cost. riconoscendo costituzionalmente il diritto di proprietà e legandolo al necessario bilanciamento con la sua funzione sociale determina la rilevanza di interessi differenti da quelli del proprietario. A tal proposito, la norma in questione prevede che la proprietà possa essere espropriata per motivi di interesse generale. Prevale quindi il diritto alla abitazione rispetto al diritto sulla (proprietà della) abitazione ogni volta che non sia possibile una conciliazione. In tal direzione si pongono tutte le misure di giustizia distributiva come il blocco degli affitti, l'equo canone, l'acquisizione ai comuni dei suoli da destinare all'edilizia economica e popolare, il risanamento dei quartieri urbani, etc. Quindi, il diritto alla casa richiede una valutazione comparativa degli interessi in gioco, che vengono adeguatamente disciplinati dal legislatore nei suoi aspetti essenziali, ovvero nei modi di acquisto, nelle forme di godimento e nelle relative limitazioni. In questa logica si ripropone la stretta connessione sancita dall'art. 3, commi 1 e 2, Cost., tra la pari dignità sociale di tutti i cittadini e la loro uguaglianza.

4.-Beni comuni:

Ci sembra ora utile porre la nostra attenzione ai beni comuni urbani, dato che il caso di specie tratta di un edificio pubblico rientrante nell'attuale definizione di "commons".

Lo spazio urbano, infatti, è sempre stato un luogo caratterizzato da un uso sociale collettivo. Per questo motivo molti gruppi di cittadini, ove le pubbliche amministrazioni rimangono inerti o comunque non vogliono provvedere, prendono in cura vari "commons" pubblici inutilizzati, come nel nostro caso, quali edifici, piazze, strade, parchi e giardini pubblici, il cui accesso alla collettività appare, senza ombra di dubbio, funzionale al libero svolgimento della personalità umana e all'esercizio dei diritti fondamentali.

Ad oggi i beni comuni hanno una grande rilevanza, anche se in materia manca ancora una disciplina giuridica unitaria. Come è noto, l'art. 42 Cost. afferma che "la proprietà è pubblica o privata". La funzione sociale della proprietà, di cui gli stessi beni comuni costituiscono un'applicazione, espressamente richiamata in relazione alla proprietà privata, deve considerarsi presupposta nella definizione di proprietà pubblica, costituendo un principio generale di tutte le forme proprietarie. I beni comuni sono preposti alla realizzazione di un interesse non pubblico e non privato,

bensì comune, ovvero di una comunità distinta dalla generalità degli individui.

L'appartenenza di un bene a tale categoria, che può trovare ancoraggio Costituzionale nella funzione sociale della proprietà espressamente prevista per la proprietà privata e insita in quella pubblica, prescinde dal fatto che esso sia di titolarità della pubblica amministrazione o di privati.

Tali beni si collocherebbero in una logica antitetica a quella del mercato, dal momento che sarebbero caratterizzati dalla non esclusione dall'uso generale, tale da renderli non assoggettabili ad un prezzo di utilizzo. Si tratterebbe, dunque, di beni destinati ad un uso generale, a cui sono ammessi tutti indistintamente.

A tali argomenti deve aggiungersi come la narrativa proprietaria/individualista, secondo cui lo spazio urbano dovrebbe essere governato esclusivamente dagli interessi dei singoli proprietari, si mostra non rispettosa del dato costituzionale.

Nella nozione di beni comuni vengono ricompresi beni anche molto diversi tra loro che per semplicità possono essere ricondotti a tre tipologie principali.

In primo luogo, sono da tener presenti beni di tipo tradizionale, naturali o costruiti dall'uomo, come terreni agricoli, boschi, pascoli, sistemi di irrigazione, aree di pesca, che possono anche costituire il presupposto per il riconoscimento di regimi di proprietà collettiva o comunque essere gestiti da comunità locali attraverso usi civici. Poi, rientrano nella categoria i beni "globali" come il clima e le risorse ambientali, in particolare quelle non rinnovabili, un tempo spesso ritenute disponibili a chiunque in quantità illimitata, ma oggi sempre più spesso caratterizzate da scarsità, pur continuando a configurarsi come utilità indispensabili, di cui tutti devono poter usufruire e che devono essere preservate anche per le generazioni future.

Infine, sono inclusi tra i beni comuni anche i cc.dd. *new commons*, che possono avere sia natura materiale, come le infrastrutture urbane, gli edifici pubblici, le strutture erogatrici di servizi sociali, le piazze o le vie delle città, le aree di parcheggio o di gioco, gli spazi verdi, il patrimonio culturale e archeologico nazionale e locale, le infrastrutture necessarie allo sviluppo delle tecnologie digitali; sia, sempre più spesso, natura immateriale, come ad esempio la conoscenza e l'informazione, le reti sociali, la sicurezza, la fiducia, la comunicazione, la musica, i beni comuni digitali, i beni comuni frutto di creatività e di scoperte scientifiche, fra cui ad esempio gli sviluppi delle biotecnologie o le formule di farmaci essenziali.

Dunque ciò che contraddistingue i beni comuni è il fatto di presentarsi come un insieme di beni che rilevano non tanto nella dimensione dell'appartenenza individuale a un soggetto privato o pubblico, idonea a consentirne l'uso esclusivo da parte dello stesso, bensì piuttosto in quella della strumentalità rispetto a relazioni costitutive di una determinata comunità di riferimento, idonee a soddisfare, attraverso l'uso condiviso di tali beni, i bisogni essenziali di quella comunità. I beni comuni sono dunque identificabili come risorse attorno a cui si svolge una relazione comunitaria, che ne diventa un elemento identificativo, a prescindere dal fatto che essa sorga in relazione al loro utilizzo - quando essi si presentano come risorse materiali già disponibili in natura, oppure costruite dall'uomo secondo metodi

ordinari di produzione - oppure sia necessaria per la loro produzione ancora prima che per il loro uso, come accade ad esempio per beni come la conoscenza o la fiducia. In questo contesto, i beni comuni si caratterizzano come risorse rilevanti per la soddisfazione dei bisogni essenziali di una comunità, che come tali vanno condivise e non sono escludibili per una pluralità di fruitori, ma al tempo stesso risultano rivali nell'uso da parte di questi ultimi e richiedono pertanto che l'accesso ad esse venga opportunamente regolato.

In materia, la necessità di riconoscere una forma di protezione per gli spazi comuni sembra essere stata avvertita dallo stesso Comune di Napoli, la cui amministrazione, con una serie di delibere, ha regolamentato l'accesso e l'uso di un importante numero di edifici cittadini definiti beni comuni.

Caso paradigmatico è quello che riguarda l'ex asilo Filangieri: lo stabile, che risultava essere inutilizzato, venne nel 2012 occupato dal collettivo di artisti "la balena" con lo scopo di creare un centro di produzione culturale indipendente che non fosse affidato né a soggetti privati né a soggetti nominati da istituzioni pubbliche. Tutto ciò ha portato alla definizione di un "regolamento di uso civico" che garantisce un'ampia partecipazione, spostando l'attenzione dal chi sia la figura responsabile dell'assunzione delle decisioni al come queste vengano prese, individuando come criterio fondamentale la sostenibilità dei progetti in base alla loro autorganizzazione e allo scambio di tempo, sottraendo il potere di regolamentazione all'amministrazione e trasformandolo in una forma di autonormazione.

Il dialogo con il Comune proprietario dell'immobile fu sorprendentemente positivo, infatti la giunta, al termine del confronto, approvò una delibera volta a garantire una forma democratica di gestione dell'ex asilo, in coerenza con il dettato dell'art. 43 Cost. al fine di agevolare una prassi costituente dell'uso civico del bene comune da parte della comunità di riferimento.

Inoltre un successivo emendamento ha introdotto una modalità di individuazione e gestione dei beni comuni di proprietà pubblica con esplicito riferimento ai "regolamenti di uso civico o altra forma di autorganizzazione civica". Questa esperienza virtuosa ha rappresentato una delle premesse che hanno portato alla delibera della giunta n. 893 del 29 dicembre 2015 del Comune di Napoli, con la quale è stato individuato, in maniera chiara e definitiva, il modello autonomo contenuto e sotteso alla 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 degli spazi pubblici.

Tra gli strumenti giuridici per la cura dei beni comuni sono stati individuati i patti di collaborazione.

Si tratta di atti consensuali, concepiti non solo al fine di disciplinare il rapporto tra amministrazione e cittadini attivi in ordine all'utilizzo del bene, ma anche e soprattutto per regolamentare tre momenti: l'individuazione, con il coinvolgimento

della comunità, del bisogno da soddisfare; la definizione delle modalità di accesso al bene nel quadro di una relazione comunitaria; l'attribuzione delle responsabilità che devono essere condivise negli interventi di cura.

Più in particolare i regolamenti comunali li definiscono come gli atti attraverso cui il Comune e i cittadini attivi concordano tutto quello che è necessario per realizzare interventi di cura, di gestione condivisa o di rigenerazione di beni comuni urbani. Il loro contenuto può variare in relazione alla dimensione e alla complessità delle attività da svolgere, nonché alla durata della collaborazione. In particolare, gli interventi da realizzare sul bene attraverso il patto vengono individuati, con un grado crescente di complessità: nella cura occasionale; nella cura costante e continuativa; nella gestione condivisa occasionale; nella gestione condivisa costante e continuativa; nella rigenerazione temporanea; nella rigenerazione permanente.

Quanto all'oggetto, i patti di collaborazione risultano essere conclusi in prevalenza per la cura e la manutenzione dell'ambiente e del verde urbano (44%) e di edifici ed arredo urbano (23%), individuando come beni comuni aree verdi, aiuole, parchi e giardini, ma anche piazze e spazi pubblici, con il relativo arredo.

Dunque i beni ora menzionati, al di là del fatto di essere molto fragili e trovarsi spesso in situazione di degrado, risultano però rilevanti per la capacità di attivare relazioni sociali significative che li fanno apparire come strategici per la vita delle comunità di riferimento. Infatti, l'utilizzo di questi determina una maggiore collaborazione tra la pubblica amministrazione e i singoli cittadini, che in tal modo diventano parte attiva della comunità e non solo portatori di bisogni.

5.-Forme di collaborazione tra enti territori e cittadini:

Il Comune ha un ruolo centrale nell'amministrazione del patrimonio edilizio inutilizzato, anche di fronte alle competenze di altri enti locali e ai condizionamenti dettati dal legislatore statale e da quello regionale.

È il Comune, infatti, che può consentire il riuso, attraverso il regolamento edilizio, la pianificazione urbanistica e il rilascio di titoli edilizi. Inoltre, quest'ultimo può agevolare la realizzazione di progetti di ristrutturazione, recupero e riuso di immobili dismessi o in via di dismissione attraverso la riduzione del contributo di costruzione (art. 17, co. 4 bis del t.u.ed.) e può agevolare interventi di recupero e riuso di aree e beni immobili inutilizzati che partano dalla comunità locale ed abbiano finalità di interesse generale, con la riduzione o l'esenzione dei tributi dovuti per le attività poste in essere, limitatamente a un certo periodo (d. l. n. 133/2014, art. 24).

Le amministrazioni comunali hanno inoltre ideato altre modalità di azione, oltre a quelle individuate dal legislatore statale o da quello regionale, come alcune forme di collaborazione con i privati e l'utilizzo di poteri che fanno leva sulla funzione sociale della proprietà.

Lo stato di abbandono dei beni immobili è divenuto in alcuni atti comunali presupposto dell'esercizio del potere amministrativo volto al ripristino della loro funzione sociale, sulla base della considerazione che essa venga meno se il bene è inutilizzato. La funzione sociale della proprietà, che l'articolo 42, comma 2, della Costituzione pone come obiettivo della legge che stabilisca i modi di acquisto, di godimento e i limiti della proprietà ma secondo parte della dottrina è anche attribuito del diritto di proprietà medesimo, è da intendersi come la “funzione che sia considerata — anche se l'utilizzazione giovi direttamente al solo proprietario — di interesse comunitario”, contribuendo in qualche modo al conseguimento del benessere materiale o spirituale della società.

Per far fronte ad un sempre più consistente stato di abbandono di alcuni immobili urbani, si è cercato di fare riferimento, suscitando un grande interesse, alla categoria dei beni comuni, che, anche se non espressamente disciplinata in maniera giuridicamente unitaria e specifica, può essere individuata attraverso il richiamo a diverse fonti normative che fanno riferimento al loro uso e alla loro gestione.

Fra queste rientrano sicuramente i regolamenti adottati da molti comuni italiani in materia di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani.

Si tratta di regolamenti dedicati alla cura e alla rigenerazione dei beni comuni urbani, dove gli stessi sono intesi come l'insieme dei beni, materiali e immateriali, che le amministrazioni e i cittadini, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, in particolare per quanto riguarda l'esercizio dei diritti fondamentali e il libero sviluppo della persona. Nel loro impianto questi regolamenti rappresentano un riferimento valido in generale per la disciplina delle modalità di gestione dei beni comuni. Essi sono rivolti a realizzare un nuovo modo di amministrare, centrato sull'idea della collaborazione tra amministrazione e cittadini e sullo sviluppo di quest'ultima secondo il modello dell'amministrazione condivisa. Questo modello accentua la possibilità di una gestione dei beni comuni operata congiuntamente, da un lato, dall'amministrazione pubblica, e dall'altro, dalla "cittadinanza attiva". La prima assume rilievo in una logica diversa da quella tradizionale: non cioè come proprietaria del bene, che ne può disporre secondo quanto da essa ritenuto rilevante per l'interesse pubblico, bensì come centro di coordinamento e di tutela, chiamato a garantire la possibilità della fruizione comune del bene e/o delle utilità che questo consente di ottenere. La cittadinanza vede invece valorizzato il carattere attivo e dinamico del suo ruolo, centrato sull'autonoma assunzione di responsabilità da parte di individui, singoli o associati, che si attivano nell'interesse generale, spesso senza trarne direttamente un vantaggio personale. In questo modo i privati non appaiono più come meri portatori di bisogni che l'amministrazione deve soddisfare, ma come suoi potenziali alleati per la soluzione dei problemi posti da una società sempre più complessa e difficile da amministrare.

Le esperienze derivanti dall'applicazione di questi regolamenti, anche attraverso l'utilizzo di strumenti specifici come i patti di collaborazione, cominciano ad essere numerose e indicano interessanti prospettive di sviluppo.

Fondamentale, poi, è l'importanza che i beni comuni assumono alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, co. 4 della Costituzione, che consente di inquadrare l'attività svolta dai cittadini per la cura dei beni comuni e il sostegno che la pubblica amministrazione può dare ad essa, come una concreta realizzazione dell'obbligo, posto dal suddetto articolo nei confronti degli enti pubblici che costituiscono la Repubblica, di favorire le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. Molto spesso, infatti, a risentire della esigenza di intervenire è proprio la comunità che vive costantemente a contatto con tali beni.

Nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale, in particolare, la cura dei beni comuni consente di dare concretezza alla dimensione, di per sé astratta, di questo interesse, che appunto può assumere una connotazione specifica con riferimento alle utilità che una determinata comunità si vede assicurate quando i cittadini, singoli o associati, che di essa fanno parte, si attivano autonomamente e in modo coordinato per la cura di un bene, in vista di una sua fruizione condivisa.

In merito a tale disciplina diversi Comuni, infatti, hanno disciplinato in apposito regolamento, sulla base di quello predisposto per la prima volta nel 2014 a Bologna, i patti di collaborazione tra cittadini e amministrazione comunale.

L'oggetto di questi strumenti negoziali è la disciplina di attività "per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani". Questi ultimi sono individuati dall'amministrazione comunale, anche su proposta dei cittadini, tra spazi pubblici e spazi privati ad uso pubblico, edifici in stato di parziale o totale disuso o deperimento di proprietà del Comune o di terzi, anche privati, e anche tra gli edifici confiscati alla criminalità organizzata assegnati al Comune. Le attività previste dai patti consistono nella realizzazione di interventi, da attuare congiuntamente dai cittadini e dall'amministrazione, "di conservazione e manutenzione", cioè volti a migliorare la manutenzione, la vivibilità e la qualità di spazi ed edifici o assicurarne la fruibilità collettiva, oppure interventi "di rigenerazione", volti al recupero o alla trasformazione dei beni.

Il patto di collaborazione serve, da un lato, a definire le responsabilità dei privati e le garanzie per l'amministrazione, dall'altro lato, a determinare quali attività debba svolgere l'amministrazione comunale. Inoltre, il patto deve indicare le garanzie a copertura di eventuali danni arrecati al Comune in conseguenza della mancata, parziale o difforme realizzazione degli interventi concordati, e l'irrogazione delle sanzioni per l'inosservanza del regolamento o del patto.

Successivamente alla normativa locale, anche il legislatore statale si è occupato di queste forme di collaborazione tra amministrazione e privati, stabilendo che l'attività di quest'ultimi possa essere favorita anche economicamente: il d. lgs. n. 50/2016, il

nuovo Codice dei contratti pubblici, infatti, ha disciplinato l'istituto del "baratto amministrativo".

Tale istituto è stato definito come "contratto di partenariato sociale" tra ente territoriale e cittadini singoli o associati. Esso può avere ad oggetto la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, oppure, ancora, interventi di recupero e riuso di aree e beni immobili inutilizzati, con finalità di interesse generale; l'amministrazione, per quelli che tra questi interventi rispondano a criteri e condizioni previamente definiti, può corrispondere riduzioni o esenzioni di tributi per il privato.

Nello specifico, in conclusione, possono essere ravvisate analogie tra i patti di collaborazione e alcune tipologie contrattuali previste dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti), nel quadro degli strumenti di partenariato pubblico privato. In particolare gli strumenti di cd. "partenariato sociale", quali gli "interventi di sussidiarietà orizzontale" (art. 189) e il "baratto amministrativo" (art. 190), presentano due aspetti in comune con i patti richiamati: in primo luogo, entrambi sono diretti a disciplinare il rapporto dell'amministrazione con gruppi di cittadini organizzati, o comunque residenti in uno specifico ambito territoriale; secondariamente, essi sono rivolti alla cura di beni che in buona parte sono riconducibili alla categoria dei beni comuni, quali le aree riservate al verde pubblico urbano, le aree verdi in generale, le piazze o le strade, le aree e i beni immobili inutilizzati, sui quali possono disciplinare interventi di diverso tipo, che vanno dalla gestione ad opera dei privati, a interventi di pulizia, manutenzione, abbellimento, alla valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, al ripristino del decoro urbano, al recupero e al riuso con finalità di interesse generale.

6.-Nozione di "home" nell'articolo 8 CEDU:

Se guardiamo alle recenti decisioni adottate sia dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo che dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea emerge subito il riferimento a questioni intrinseche di istanze di giustizia sociale.

Riferendosi in primo luogo ai diritti sociali e fondamentali dell'uomo evidenziati dalla stessa CEDU, si va delineando un modo inedito di concepire l'efficacia orizzontale e verticale dell'applicazione di detti diritti, che vanno poi a caratterizzare ed influenzare il diritto interno.

A tal proposito, a nostro aiuto interviene l'interpretazione particolare che viene data al concetto di Home e al diritto alla casa, concezione che prende avvio da determinate necessità sociali, quali, la soddisfazione della domanda proveniente dalle fasce meno

agiare e più deboli della popolazione ad una abitazione accessibile, e l'elaborazione, per le minoranze etniche, di garanzie per conservazione dell'alloggio occupato, seppur inadeguato, in mancanza di alternative.

Attraverso questo excursus è possibile prendere atto di un forte impatto dato dalle pronunce di entrambe le Corti sull'efficacia verticale ed orizzontale del diritto all'abitazione.

Con "efficacia verticale" si intende il diritto per il singolo di pretendere in giudizio la soddisfazione di un proprio diritto fondamentale direttamente dallo Stato o da un altro ente pubblico; mentre quando si parla di "efficacia orizzontale", si fa riferimento al rispetto dei diritti fondamentali nei rapporti privati, permettendo l'attivazione delle diverse tutele contrattuali ed extracontrattuali, riferibili ad ogni persona nell'ordinamento.

Rispetto all'efficacia verticale, i problemi sono ancora attuali, per via del fatto che il riconoscimento dei diritti fondamentali non è come quello delle normali libertà, qui si tratta di vere e proprie pretese di prestazioni da parte dello Stato o altro ente pubblico in modo da appagare un proprio bisogno, seppur fondamentale, comunque individuale rimasto insoddisfatto; nel caso di specie l'esigenza di utilizzare e conservare un alloggio adeguato alle proprie esigenze di vita.

Chiaramente non ci deve sorprendere il fatto che praticamente tutti i diritti nazionali europei non ammettono la facoltà del singolo privo di alloggio idoneo di citare la PA per ottenere condanna di questa a soddisfare il loro bisogno, nonostante nelle varie Costituzioni si formuli il riconoscimento dell'interesse all'abitazione.

Per quanto concerne invece la dottrina sull'efficacia orizzontale rispetto al diritto all'abitazione, questa si è valutata soprattutto rispetto all'interesse del singolo al rispetto della vita familiare, alla conservazione di un alloggio e alla qualità del godimento di questo.

Ciò ha comportato però un passaggio dal diritto all'abitazione al diritto all'abitare, che si impianta sugli interessi abitativi nel diritto alla vita privata e familiare espressi dall'Art 8 CEDU.

Il fatto che il "diritto all'abitare" venga definito come più ampio del "diritto all'abitazione" è dovuto al carattere non meramente individuale, ma sociale dei bisogni che ruotano attorno a quest'ultimo.

A conferma di questo c'è anche l'Art 25 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che parla del diritto all'abitazione come di uno tra quelli che compongono il diritto di ogni individuo ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia.

In sostanza il diritto internazionale si riferisce al diritto alla casa come un presupposto su cui fondare gli altri diritti umani ecco quindi il suo carattere fondamentale, e la sua idoneità anche a combattere l'emarginazione sociale e la povertà.

Nella Costituzione italiana non c'è un riconoscimento espresso a questo diritto, ma ci sono comunque svariati enunciati che determinano il suo carattere fondamentale,

determinandolo come un presupposto per il godimento di diritti sociali che sottintendono in qualche modo il godimento di un alloggio adeguato.

Inizialmente il fondamento teorico del diritto all'abitazione si è riconosciuto nell'Art 47, comma 2 Cost, nella parte in cui "la Repubblica [...] favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione" dove la proprietà non è favorita in quanto tale, "ma solo nella misura in cui sia destinata ad essere abitazione del proprietario.

A questo proposito dobbiamo poi riferirci alla giurisprudenza costituzionale della nostra Consulta, che in prima battuta, riconosce nella proprietà la cd. Funzione sociale; legittimando un intervento considerevole dello Stato nella disciplina delle locazioni, in modo da contemperare gli interessi dei locatori a trarre un certo profitto dalla proprietà immobiliare con quelli dei conduttori non in grado di accedere al bene primario dell'abitazione a condizione di mercato.

Successivamente la Corte ha cercato di abbracciare in modo più attento il complesso di disposizioni costituzionali, dando allo Stato il compito di garantire l'effettività del diritto all'abitazione per il maggior numero di persone, in modo da realizzare un reato Stato Sociale.

È per questo che la Corte si riferisce agli enunciati dell'Art 3.1 Cost, rispetto al diritto alla pari dignità sociale, e il secondo comma prevedendo il principio di uguaglianza sostanziale, si candida a ridurre i divari nel godimento dei diritti primari, tra cui rientra appunto il diritto all'abitazione.

Fondamentale a nostro proposito è anche la sent. 404/1988 che riconosce l'esistenza di un diritto sociale all'abitazione, collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'Art 2 Costituzione.

In questo modo si permette l'estensione di questo diritto non solo ai cittadini italiani, ma anche agli stranieri essendo catalogato tra i diritti inviolabili.

Se si allarga lo sguardo oltre la concettualizzazione del diritto all'abitazione come diritto inviolabile e il percorso compiuto dagli interessi abitativi nella giurisprudenza, si constata, a partire dagli anni Ottanta dello scorso secolo, il decremento degli investimenti nell'edilizia sociale, proseguito fino a oggi. Quindi alla sentenza della Corte costituzionale del 1988 — che ha proclamato il diritto all'abitazione — ha fatto da controcanto il declino dell'intervento pubblico in questo settore.

A ciò, chiaramente, si aggiunge la crisi finanziaria avutasi negli ultimi anni, che ha reso più importante il problema dell'accessibilità dell'abitazione, aumentando così gli sfratti per morosità e le procedure di vendita degli immobili per mancato pagamento dei mutui.

Negli ultimi anni sono note quindi misure di contrasto a questa emergenza, ma il settore dell'edilizia residenziale sociale è ancora di piccole dimensioni ed affetto da svariati problemi.

Data la carenza di intervento dell'offerta pubblica, la reazione è stata il Piano Casa del 2014, con lo stanziamento di fondi per la ristrutturazione di immobili dell'edilizia residenziale pubblica,

il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e agli inquilini morosi incolpevoli e nuove norme per favorire l'edilizia residenziale sociale. Chiaramente l'applicazione di questo piano è particolarmente lento, quindi anche questo strumento risulta insufficiente a risolvere la grave e consolidata tensione abitativa.

Tornando all'ambito europeo, il diritto all'abitazione sembra sancito all'Art 31 della Carta Sociale europea: "Per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate: 1) a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; 2) a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente; 3) a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti."

Gli interessi abitativi sembrano invece non previsti nell'ambito della Convenzione (CEDU), rivolta più alle libertà, ma la demarcazione netta tra diritti civili e sociali, si rileva labile ed illusoria sia nella teoria che nella pratica.

Questo lo si capisce già dall'Art 1.1 Prot n. 1, in cui gli interessi sociali si sostanziano già come limiti alla proprietà, nella parte in cui "Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale."

Successivamente, con l'introduzione dell'Art 8 nella Convenzione, gli interessi abitativi hanno avuto reale sostegno anche se indirettamente.

Art 8 CEDU: "Diritto al rispetto della vita privata e familiare"

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

Questo articolo viene quindi assunto come fondamento normativo del concetto di "home", cioè il luogo fisico costituente il centro della vita privata e familiare.

La protezione dell'Art 8 è stata fortemente estesa da parte della Corte; ad esempio, l'efficacia orizzontale dell'Art in un regolamento contrattuale è stata estesa alle

pronunce favorevoli ad ammettere la successione mortis causa dei conviventi di fatto nel contratto di locazione residenziale, ove negata dai diritti nazionali.

Un altro esempio può riguardare l'estensione del luogo fisico costituente l'home all'habitat circostante.

I casi però a noi più utili sono quelli di estensione della protezione di cui all'art. 8 CEDU al nucleo più sensibile del concetto di home; riferendosi più precisamente alla conservazione della disponibilità dell'alloggio occupato a fronte di una procedura di "sfratto".

In questa situazione il concetto di home manifesta la sua intrinseca forza: "the loss of one's home is the most extreme form of interference with the respect for the home".

Riferendoci ad un caso concreto, la situazione è quella di chi usa un'immobile come abitazione, senza avere alternative di alloggio plausibili, e riceve l'ordine di lasciarlo o demolirlo.

Sostanzialmente per la Corte Europea, indipendentemente dalla legge nazionale applicabile, non è importante ai fini della decisione che chi viene sfrattato abbia o meno un titolo a fondamento della detenzione o del possesso dell'immobile, o che l'occupazione sia illegittima alla radice.

Per spiegare questo orientamento la Corte evidenzia il concetto di home come una questione di mero fatto, che quindi non implica il riconoscimento di un diritto reale o personale.

La cosa rilevante ai nostri fini è che questa interpretazione è stata poi estesa a situazioni di occupazione abusiva.

In questo senso, spesso gli Stati sono stati condannati per aver effettuato o permesso la violazione dell'Art 8 CEDU, e la Corte spiega come l'interferenza permessa dall'articolo sia esclusivamente quella determinata da reali bisogno sociale indifferibili.

A tal proposito, nonostante l'apprezzamento delle necessità democratiche sia rimandata alla discrezionalità amministrativa dello Stato e della P.A, spetta comunque alla Corte verificare se le ragioni adottate siano sufficienti, in special modo quando il diritto violato risulta centrale per la vita dell'individuo.

Rispetto a questo sono decisivi due elementi: il godimento e l'uso prolungato del bene nella totale tolleranza da parte del titolare (come nel nostro caso), e la mancata messa a disposizione, da parte delle autorità pubbliche, di alloggi alternativi.

7.-Casistica:

7.1.-Casi di cronaca:

Facendo un lavoro di approfondimento, abbiamo analizzato casi di cronaca simili al nostro caso in specie e abbiamo visto come le soluzioni alla controversia possano essere molteplici.

A Roma, per esempio, si sono scritti fiumi di inchiostro sull'Hotel 'Aniene Palace' situato in via Tiburtina n. 1064 che è stato occupato da 200 persone irregolari pochi giorni prima dell'apertura. Gli occupanti, una volta preso possesso dell'edificio, si sono accomodati all'interno dello stesso utilizzando le varie utenze. L'imprenditore romano, proprietario dell'attività, ha quindi chiesto di poter disdire i vari contratti delle utenze ma questo gli è stato negato in quanto le persone all'interno dello stesso non potevano rimanere senza elettricità, vista appunto la loro condizione di disagio. In aggiunta, è stato condannato in tribunale da un giudice bolognese nel marzo 2019 a pagare 365.000 euro di bollette.

Prendendo come riferimento quanto appena descritto, si pensa che al Comune non convenga citare in tribunale gli occupanti della scuola sita a Napoli. Questo perché sono cittadini dello stesso Comune che comunque si trovano in una situazione limite, di estrema povertà e disagio, e che si sono visti costretti ad invadere lo stabile come loro ultima possibilità per evitare di riversarsi nelle strade. Difficilmente un tribunale potrebbe condannare al risarcimento queste persone solo marginalmente identificate e che si trovano in una tale condizione.

Un altro caso di cronaca interessante è quello che ha avuto luogo a Pallavicino, un quartiere di Palermo. Infatti, in via Duca degli Abruzzi, si trova l'asilo comunale 'La Mimosa' che veniva utilizzato come dimora da una famiglia che aveva a carico un figlio disabile, fino al giorno in cui vennero allontanati dallo stabile da parte del Comune. Data però la particolare situazione in cui riversavano, venne proposto al nucleo familiare di essere inseriti in un percorso di 'riabilitazione'.

In linea con questo episodio potrebbe essere idonea nel nostro caso la stipula di un patto di collaborazione tra gli stessi cittadini e il comune o si potrebbe pensare ad eventuali prestazioni compiute dai cittadini a favore del comune, in cambio di adeguati alloggi.

7.2.-Il caso delle Vele di Scampia:

Un caso simile a quello in oggetto riguarda le Vele di Scampia. Questo complesso residenziale, finalizzato alla riqualificazione dello stesso quartiere, per una serie di

cause, è caduto nel degrado, diventando una specie di ghetto, ed è stato illegittimamente occupato da persone prive di una fissa dimora. In seguito, verso la fine degli anni '90, l'Amministrazione locale, con l'intenzione di costruire nuovi edifici e metter fine a questa situazione di degrado e illegittimità, avendo ottenuto fondi dal Governo centrale per realizzare questo obiettivo, ha deciso di procedere all'abbattimento progressivo delle Vele. Di conseguenza, gli occupanti sono stati costretti dall'Amministrazione a lasciare gli edifici e quest'ultima ha provveduto, mediante una serie di delibere, a fornire loro, provvisoriamente, nuove sistemazioni.

Vi era, però, prima di tutto, un problema da risolvere quale condizione per accedere ai nuovi locali: durante il periodo di occupazione illegittima non era stato pagato mai il fitto e nemmeno la tassa sulla spazzatura, quindi l'Amministrazione, dopo vari provvedimenti, è arrivata, con delibera del 22 gennaio 2018, alla decisione di concedere un tetto agli occupanti morosi, anche se avevano precedenti penali, qualora questi avessero firmato un piano di rientro e un patto di collaborazione con il Comune al fine di pagare il debito.

7.3.-Analisi giurisprudenziale ed orientamento penale nei casi simili al caso di specie:

Nel cercare casistiche analoghe alla nostra fattispecie abbiamo poi fatto riferimento, in primo luogo, alla numerosa casistica giurisprudenziale in materia di giustificazione di occupazione abusiva di immobili di proprietà pubblica.

Abbiamo individuato come a livello penalistico ci siano due orientamenti della giurisprudenza per quanto riguarda l'occupazione abusiva per stato di necessità. Se l'occupazione è stata fatta per esigenze abitative o per salvare se stessi o altri da un pericolo di danno grave, e vi è un collegamento causale tra la necessità di sacrificare un interesse penalmente protetto e lo scopo di evitare uno specifico e determinato pericolo all'integrità personale, allora i soggetti non sono penalmente perseguibili. Il pericolo deve sussistere nel momento in cui i soggetti hanno agito (ex art 54 c.p.) Dunque, da una parte, la giurisprudenza condanna il reato di occupazione abusiva di immobili pubblici se i soggetti che hanno occupato non erano in uno stato di necessità valido. Dall'altra, prevede dei casi eccezionali in cui i soggetti occupanti non sono condannati. I soggetti non rispondono a livello penale se al momento dell'occupazione si presentava uno stato di necessità.

I soggetti occupanti, nel nostro caso di specie, non possono essere dunque condannati penalmente poiché si trovano in uno stato di necessità.

È quindi importante notare il cambiamento dell'orientamento giurisprudenziale in materia.

Nelle sentenze n. 699 del 27/02/2018 del Tribunale di Pescara, la n. 673 del 13/03/2018 n. 673 sempre del Tribunale di Pescara, e la n. 8881/2018 (cassazione penale sez.II), si invoca lo stato di necessità come giustificazione all'occupazione

abusiva. Quest'ultime si sono però risolte sostenendo che l'art. 54 c.p. (sullo stato di necessità) non possa sempre essere invocato, poiché quest'ultimo è in grado di scriminare i soggetti solo in caso di pericolo imminente di grave danno alla persona e quindi non volto a risolvere un'urgenza abitativa.

Il pensiero giurisprudenziale si è modificato, come nella sentenza del 27/06/2018 n.4865 del Tribunale di Napoli nella quale emerge una novità importante: è infatti ormai pacifico che l'art 54 c.p. possa attagliarsi anche a situazioni in cui il pericolo si rivolga anche solo indirettamente all'integrità fisica, in quanto si attenta alla sfera dei beni primari, collegati alla personalità, tra i quali va ricondotto anche il diritto ad avere un alloggio (riconducibile anche al diritto all'abitare (Art 9-47 Cost.).

Allo stesso tempo viene però riconfermato come lo stato di necessità sia tale solo quando sussistono tutti gli elementi costitutivi che lo determinano, per cui serve un preciso e indefettibile collegamento causale tra la necessità di sacrificare un interesse penalmente protetto e lo scopo di evitare uno specifico e determinato pericolo all'integrità personale, anche se latamente intesa; e serve il carattere dell'attualità del pericolo, oltre che il nesso di corrispondenza cronologica tra elemento giustificante e condotta giustificata, ciò significa che lo stato di necessità riguardante l'alloggio deve protrarsi per tutto il tempo dell'occupazione.

8.-Conclusioni:

Dopo questa attenta analisi legislativa a livello nazionale, ma anche a livello comunitario, siamo consapevoli di come i vari ordinamenti abbiano preso visione delle situazioni critiche che concernono quello che è il diritto all'abitare.

Infatti, molte volte appare difficile una piena garanzia di questo diritto per tutti i cittadini, soprattutto per coloro che si ritrovano in contesti come quelli delle metropoli, o comunque di grandi città.

Molti importanti comuni hanno provato ad arginare questo problema con delibere che potessero, in qualche modo, agevolare le persone più fragili a livello economico ma i vari procedimenti di sviluppo hanno trovato un freno: infatti la grave crisi economica degli ultimi anni ha ridotto i fondi stanziati e ancora ha colpito fortemente anche il settore immobiliare, lasciando incompleti tutti quei progetti che potevano dar vita ad abitazioni fruibili per tutti. Ancora, c'è stato un aumento di soggetti che hanno perso la propria occupazione e, con essa, anche la stessa abitazione. Date queste critiche premesse, risulta facile pensare come oggi la situazione sia più rilevante che mai nella maggior parte dei paesi, e come sia indispensabile trovare una soluzione immediata a tutto ciò.

In un sistema come il nostro, ispirato a quella che è la solidarietà economica e sociale, nonché al pieno sviluppo della persona, risulta necessario guardare con molto interesse a quella che rappresenta la funzione sociale della proprietà: l'interesse del singolo proprietario deve essere sempre temperato con quello della collettività e,

nel momento in cui questo non sia possibile, sarà il primo che dovrà cadere di fronte al secondo. Si specifica che appunto la funzione sociale non è tanto un intervento contro la proprietà privata, ma è la ragione stessa per la quale il diritto di proprietà è stato attribuito ad un soggetto scelto. Questo spiega come sia legittimo espropriare un soggetto di un determinato immobile che magari risulta abbandonato, dismesso, per permettere la fruizione dello stesso per scopi sociali da parte del Comune o di altri enti preposti.

Questo discorso permette di trattare i beni comuni che rappresentano forse l'applicazione più precisa di funzione sociale della proprietà. Non soddisfano né interessi privati, né interessi pubblici ma si pongono come 'terreno' dove una comunità può liberamente esprimere la propria personalità umana e esercitare i diritti fondamentali, tra cui, appunto, anche quello all'abitare.

Rimanendo sulla teoria, si delinea nuovamente come sembra possibile creare strutture preposte, dove gli appartenenti più fragili della comunità possano vivere, prendendosi cura dei vari edifici.

Calandoci sul pratico, si presentano degli aspetti che non sono del tutto chiari, ma che con il passare degli anni sembrano portare verso nuovi, e promettenti, orizzonti.

Per arrivarci però, si devono marcare con più forza tutti quelli che sono i rapporti tra gli enti territoriali e le varie comunità, cosicché la forbice di distanza tra i due venga diminuita.

Traslando tutto questo nel nostro caso di specie, dove i clienti risultano debitori nei confronti del Comune di Napoli per le varie utenze utilizzate, potrebbe essere utile richiamare un contratto: il baratto amministrativo. Con la stipula di questo tra la pubblica amministrazione e i cittadini, questi ultimi, che sono debitori, si troveranno nella posizione di poter sanare la propria morosità svolgendo lavori utili per l'intera cittadinanza, apportando delle migliorie anche a quegli edifici che sono stati l'oggetto dell'occupazione.

Questa tipologia contrattuale, chiaramente, non risulta utile per poter collocare definitivamente i vari soggetti deboli in una abitazione fissa: questo fine ultimo infatti, potrebbe essere raggiunto attraverso la tanto ricercata stipula di un patto di collaborazione, che possa garantire a tutti il diritto all'abitare, ormai riconosciuto anche a livello comunitario.