

Oggetto: Parere dell'Osservatorio permanente sui beni comuni della Città di Napoli reso ai sensi del Decreto sindacale n. 55 del 08/03/2018 sullo schema di Delibera avente ad oggetto *Presa d'atto delle Dichiarazioni d'uso civico delle Comunità del Giardino Liberato di Materdei (ex Convento delle Teresiane), Lido Pola (ex Lido Pola), ex Opg "Je So' Pazzo" (ex Monastero di Sant'Eframo Nuovo), Scugnizzo Liberato (ex convento delle Cappuccinelle, ex carcere minorile Filangieri), Santa Fede Liberata (ex Conservatorio di S. Maria della Fede) operanti presso gli immobili di proprietà del Comune di Napoli riconosciuti con Delibera di Giunta Comunale n. 446 del 2016 quali spazi di rilevanza civica ascrivibili al novero dei beni comuni.*

1. La deliberazione dell'Osservatorio beni comuni

Il presente parere è stato approvato nella seduta pubblica del 17 luglio 2021 a seguito della richiesta trasmessa dal Dirigente del Servizio Pianificazione Urbanistica Generale e Beni Comuni, arch. Andrea Ceudech, con nota n. PG/2021/450002, avente a oggetto lo schema di delibera di Giunta Comunale avente ad oggetto *Presa d'atto delle Dichiarazione d'uso civico delle Comunità del Giardino Liberato di Materdei (ex Convento delle Teresiane), Lido Pola (ex Lido Pola), ex Opg "Je So' Pazzo" (ex Monastero di Sant'Eframo Nuovo), Scugnizzo Liberato (ex convento delle Cappuccinelle, ex carcere minorile Filangieri), Santa Fede Liberata (ex Conservatorio di S. Maria della Fede) operanti presso gli immobili di proprietà del Comune di Napoli riconosciuti con Delibera di Giunta Comunale n. 446 del 2016 quali spazi di rilevanza civica ascrivibili al novero dei beni comuni.*

PREMESSO CHE

L'Osservatorio permanente sui beni comuni della Città di Napoli

- sin dalla sua costituzione (con Decreto sindacale n. 55 del 08/03/2018, che ha integrato i compiti e modificato la sua composizione) ha impiegato le proprie conoscenze e competenze per un approfondimento costante, teorico e pratico, sul percorso napoletano dei beni comuni, coinvolgendo attivisti e attiviste oltre ad abitanti della città, rappresentanti di diversi Enti Locali, nonché esperienze ed enti di ricerca nazionali e internazionali;
- nella redazione delle Dichiarazioni d'uso civico e collettivo urbano oggetto della Delibera ha supportato il processo di autonormazione dei beni comuni promuovendo un confronto costante con le comunità di riferimento, l'Assessorato e il Servizio competente. Tale processo ha previsto tavoli di lavoro, assemblee e incontri pubblici con le diverse comunità di riferimento, volti a favorire l'emersione della capacità autonoma delle comunità;
- a seguito di detto processo, ha reso parere favorevole alle Dichiarazioni d'uso civico e collettivo urbano di Scugnizzo Liberato, Lido Pola, ex OPG, Giardino Liberato e Santa Fede Liberata, ai fini di un loro riconoscimento da parte della Giunta del comune di Napoli. Contestualmente, ha espresso vivo compiacimento per il percorso svolto e per l'alto valore civico, sociale, culturale e politico di questi spazi;
- ha analizzato in data 21 giugno 2021 e 9 luglio 2021 la richiesta di parere sullo Schema di Delibera, elaborando altresì indicazioni interpretative sul percorso dell'uso civico e collettivo urbano (cfr. §2 del presente parere) e in particolare sugli emendamenti n. 10 e 11 Delibera 7/2015 (cfr. §2.2), nell'esercizio della propria funzione di esprimere valutazioni sulle proposte di delibere sia di competenza della Giunta comunale sia di proposta al Consiglio, aventi ad oggetto beni comuni, democrazia partecipativa, neomunicipalismo e diritti fondamentali come il diritto alla casa e all'abitare;
- ha collaborato attivamente con l'Assessorato ai beni comuni, nonché con il Servizio Pianificazione Urbanistica Generale e Beni Comuni, che hanno svolto un ruolo fondamentale nel sostegno e ascolto delle comunità di riferimento, di cui è chiara espressione la grammatica della delibera di cui si discorre

APPROVA

I) **dare parere favorevole allo schema di delibera, così come modificata e integrata nel corso del dialogo istituzionale intercorso;**

II) **acquisire il parere dell'Osservatorio**, che ha lo scopo di esplicitare il ruolo di supporto e chiarificazione del dialogo con le comunità di riferimento;

III) **richiedere ai competenti organi comunali il più celere svolgimento dell'iter di approvazione da parte della Giunta, allegando il presente parere alla Delibera;**

2. Motivazione

Lo schema di delibera sottoposto all'Osservatorio si pone nel solco di un progressivo e reciproco apprendimento istituzionale articolato in diversi atti amministrativi del Comune, in dialogo con forme di autonormazione sviluppate a partire dalle prassi della comunità di riferimento; queste sono state interrogate in un percorso di auto-riflessività che ha prodotto delle Dichiarazioni d'Uso Civico e Collettivo Urbano che esprimono modalità di gestione e uso collettivi dei beni.

L'esperienza si caratterizza per il riconoscimento di sperimentazioni esistenti nate da istanze e rivendicazioni di cittadini/e e abitanti organizzati/e.

2.1. Il riconoscimento di esperienze esistenti e dei loro organi di autogoverno: le Dichiarazioni di Uso Civico e Collettivo Urbano

In seguito all'introduzione dei beni comuni nello statuto comunale (Delibera di Consiglio 24/2011), la Delibera di Giunta Comunale n. 17/2013 - nel determinare l'"Approvazione dei principi per il governo e la gestione dei beni comuni della città di Napoli" - riporta nel considerato che:

- "l'impegno dell'Amministrazione è volto ad affrontare un problema fondamentale di come un gruppo di soggetti, interdipendenti tra di loro, possano auto-organizzarsi e auto-governarsi al fine di ottenere benefici collettivi di lungo periodo, superando la tentazione di sfruttare le risorse gratuitamente, evadere i contributi o comunque agire in modo opportunistico";
- "proprio perché la categoria dei beni comuni si contraddistingue per essere tali beni sottratti alla logica dell'uso esclusivo, emerge con evidenza che la loro caratteristica è quella della condivisione e della gestione partecipata".

Con Delibera n. 7/2015 il Consiglio comunale ha approvato con emendamenti la Delibera di Giunta Comunale n. 258/2014 di proposta al Consiglio, contenente "Indirizzi per l'individuazione e la gestione dei beni del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come 'beni comuni' e suscettibili di fruizione collettiva". Quest'ultima, rifacendosi al principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost. e art. 8 del TUEL):

- prende atto del fatto che "esistono già, nel territorio comunale, alcuni beni immobili e/o aree di proprietà del Comune di Napoli che risultano attualmente utilizzati da gruppi e/o comitati di cittadini secondo logiche di sperimentazione della gestione diretta di spazi pubblici, dimostrando, in tal maniera, di percepire quei beni come luoghi suscettibili di fruizione collettiva e a vantaggio della comunità locale, esperienze che nella loro espressione fattuale sono state configurate come 'Case del popolo', ossia luoghi di forte socialità, elaborazione del pensiero, di solidarietà intergenerazionale e di profondo radicamento sul territorio";
- conseguentemente, detta indicazioni per l'individuazione di beni comuni sul territorio mediante forme di democrazia partecipativa, ivi incluso l'Osservatorio Permanente sui Beni Comuni della Città di Napoli.

Successive Delibere di Giunta hanno applicato tali indirizzi riconoscendo specifiche esperienze portate avanti da gruppi e/o comitati di cittadini/e e abitanti secondo logiche di autogoverno e di sperimentazione della gestione diretta di spazi pubblici. Per ciascun bene comune, tale percorso si compone di 1) una delibera ricognitiva - volta ad assicurare e accompagnare istituzionalmente un percorso di autonormazione della comunità - e 2) una delibera di presa d'atto e riconoscimento della Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano, con cui ciascuna comunità - a partire da una riflessione sulle proprie pratiche d'uso dello spazio - determina collettivamente i principi, i diritti e doveri di

partecipazione, gli organi di autogoverno, le modalità di decisione e le disposizioni di carattere economico e finanziario dei beni comuni.

Per l'ex Asilo Filangieri la ricognizione è avvenuta con Delibera 400/2012, mentre la presa d'atto della Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano è avvenuta con Delibera di Giunta Comunale n. 893/2015, che "prende[re] atto dell'allegato complesso di norme generate con un processo di autoregolazione e, nel contempo, adotta[re] il meccanismo generativo con il suo sistema di garanzie di libero accesso (alla fruizione, alla formulazione delle decisioni, alla strutturazione dei processi decisionali), di scelta democratica, di rispetto dei principi costituzionalmente garantiti". Che gli usi civici vanno considerati come "la più antica forma di uso collettivo di beni destinati al godimento e all'uso pubblico e che è lecito considerarli come una «espressione di comodo» con la quale poter indicare istituti e discipline varie presenti sull'intero territorio nazionale e non solo in area agricola (sent. Cort. Cost. n. 142/1972); in particolare [va messo in evidenza che] «vi è una stretta connessione fra l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale» (sent. Cort. Cost. n. 345/1997)".

Analogo percorso è prefigurato dalla Delibera n. 446/2016, che riconosce altri sette spazi (Giardino Liberato, ex Lido Pola, Villa Medusa, ex OPG, Scugnizzo Liberato, Santa Fede Liberata e Schipa) quali "beni comuni emergenti e percepiti dalla cittadinanza quali ambienti di sviluppo civico e come tali strategici". Al momento, il riconoscimento è stato completato per Villa Medusa con Delibera di Giunta n. 297/2019, che prende atto della relativa Dichiarazione d'uso, mentre per altri beni comuni il processo è tuttora in corso (come riportato nel §1).

Tali atti danno riconoscimento giuridico all'esistenza di un insieme beni comuni. Questi ultimi hanno costituito nel tempo una vera e propria rete, che è arrivata a comprendere anche spazi diversi e ulteriori rispetto a quelli riconosciuti nella delibera la nascita di una rete nazionale dei "beni comuni emergenti e ad uso civico". Nel tempo, gli spazi oggetto della presente delibera, insieme ad altri facenti parte di detta rete, in data 7 febbraio 2019 sono arrivati ad approvare principi comuni sottostanti alle singole dichiarazioni. Inoltre, essi hanno preso parte al percorso nato nell'ambito dell'agenzia europea *Urbact* (nata per lo scambio e il mutuo insegnamento delle best practices dell'amministrazione urbana), nell'ambito del progetto "*Civic eState*" che ha visto la città di Napoli capofila di un progetto per il trasferimento dell'uso civico e collettivo urbano come forma che garantisce il godimento collettivo e la gestione collettiva delle strutture urbane essenziali concepite come beni comuni urbani (<https://urbact.eu/civic-estate>); la partecipazione dei beni comuni alle azioni dell'Urbact Local Group ha portato alla costituzione di una Redazione per il sito [Commonsnapoli.org](https://commonsnapoli.org), di linee guida prodotte da specifiche *ad hoc expertise* per il fundraising, l'autocostruzione, autorecuperato e il fare comunità, nonché di una Relazione sul percorso amministrativo, politico-giuridico dei beni comuni.

Le Dichiarazioni dei singoli spazi - diversi per vocazione, ma legati da principi comuni - disegnano meccanismi concreti di uso e gestione collettivi che danno corpo ai principi di non esclusività nell'uso, democraticità, inclusività, che caratterizzano l'autogoverno delle comunità di abitanti. A titolo di esempio, si riportano qui **alcuni passaggi essenziali** tratti da diverse Dichiarazioni d'uso:

- "Gli Organi di autogoverno si organizzano attraverso una modalità partecipativa deliberativa e relazionale mediante la quale si definiscono la programmazione delle attività, la gestione ordinaria dello spazio e la scrittura della Dichiarazione d'uso civico e collettivo" (Art. 2 Dichiarazione Lido Pola)
- "La comunità dello Scugnizzo Liberato si fonda sulla pluralità ed eterogeneità. Entrano di diritto a farne parte tutti i soggetti che, nel rispetto dei principi della presente dichiarazione, si prendono cura dello spazio fisico, relazionale e di confronto assembleare che scandiscono la vita dello Scugnizzo, partecipando secondo le proprie possibilità e competenze a progettualità e organi di autogoverno. [...] L'assemblea adotta strumenti adeguati come chat, gruppi, mailing-list per conservare la memoria e la titolarità dei diritti di partecipazione alla comunità di riferimento" (Art. 5 Dichiarazione Scugnizzo Liberato)
- "L'Assemblea di Santa Fede Liberata - Bene Comune, è il principale organo di confronto e decisione della comunità del Bene Comune, la quale è sempre aperta ad ogni individuo e

collettivo, è composta dalla collettività eterogenea, mutevole, solidale e aperta che anima gli spazi del Bene Comune” (Art. 7 Dichiarazione Santa Fede Liberata)

- “La partecipazione alla vita de l’Asilo è libera. Per accedere agli spazi durante le Assemblee di Gestione e di Indirizzo, gli spettacoli e tutti gli altri eventi non è necessaria alcuna registrazione. Chi è interessato a svolgere attività negli spazi de l’Asilo presenta la proposta all’Assemblea di Gestione oppure ai Tavoli Tematici di Programmazione secondo gli appuntamenti e le modalità pubblicate sul sito web de l’Asilo www.exasilofilangieri.it. La proposta sarà gestita in base a quanto stabilito dalla presente dichiarazione” (Art. 3, Dichiarazione de l’Asilo)
- “Sia i singoli sia i soggetti collettivi, di qualunque natura giuridica, possono proporre attività secondo le regole della presente dichiarazione, con l’esclusione delle iniziative di propaganda elettorale e affini, attività a scopo di lucro e, salvo diversa decisione dell’assemblea, per iniziative pur meritorie che non possono essere ricomprese negli ambiti politici, culturali, artistici, sportivi, sociali, mutualistici e solidali. La calendarizzazione delle attività è sempre aperta a nuove proposte e garantisce che una parte degli spazi sia riservata al regolare lavoro della comunità per attività già presenti e consolidate” (Art. 9 Dichiarazione ex-OPG)
- “Principio inderogabile nella programmazione delle attività è l’uso non esclusivo di alcuna parte dell’immobile, in quanto la turnazione e la garanzia di utilizzo, accesso e fruizione degli spazi da parte dei soggetti che ne fruiscono è principio ispiratore dell’intero impianto dell’uso civico urbano” (Art. 9 Dichiarazione Giardino Liberato di Materdei)
- “Per garantire lo svolgimento e l’armonia delle attività all’interno della Casa del Popolo è obbligo per tutti i soggetti coinvolti l’assunzione di un atteggiamento responsabile e rispettoso degli interessi della collettività e dei diritti delle generazioni presenti e future. [...] Chi partecipa a qualsiasi titolo alle attività della Casa del Popolo è responsabile della realizzazione e della buona riuscita delle attività proposte. È cura degli organi di autogoverno mantenere il bene in buono stato di conservazione, e provvedere alla custodia civica dei luoghi e alla loro pulizia. Chi attraversa e utilizza lo spazio si impegna a non comprometterne la sicurezza e lo stato di conservazione. Inoltre l’assemblea predispone le modalità attraverso le quali chi fruisce dello spazio possa farlo con responsabilità e sollevando l’Amministrazione da oneri risarcitori per danni alla persona, alle cose o a terzi” (Art. 4 Dichiarazione Villa Medusa).

Le Dichiarazioni presentano altresì una varietà di soluzioni, ad esempio, sugli organi di autogoverno (cfr. Artt. 6-8 Dichiarazione Giardino Liberato di Materdei, artt. 6-8 Dichiarazione Lido Pola, artt. 5-8 Dichiarazione Scugnizzo Liberato, artt. 6-8 Dichiarazione ex OPG - Je so’ pazz’, artt. 6-8 Dichiarazione Villa Medusa, Artt. 6-8 Dichiarazione Santa Fede Liberata), sulla gestione dell’accesso all’immobile (art. 7 Dichiarazione Villa Medusa, art. 7 Dichiarazione ex OPG - Je so’ pazz’; art. 17 Dichiarazione Scugnizzo Liberato, art. 7 Dichiarazioni Lido Pola e Giardino Liberato; Art. 7 Dichiarazione Santa Fede Liberata) e sulla tipologia di attività svolte al loro interno (cfr. i preamboli delle diverse Dichiarazioni).

2.2. Reddittività civica e responsabilità sugli oneri di gestione

Il percorso sopra riportato, nel riconoscere il potere autonomo delle comunità, identifica altresì delle responsabilità dell’Amministrazione. In particolare, la delibera n. 400/2012 riporta nel considerato:

- “che nell’ambito di tale contesto al Comune spetta la funzione:
 - di riconoscere e garantire i percorsi partecipativi, in quanto tale funzione è strettamente connessa alle destinazioni di uso del suddetto immobile ovvero di garantire l’accessibilità e la fruizione diretta del bene da parte della comunità di riferimento (lavoratori dell’immateriale)
 - di 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 la formazione di una prassi costitutiva di ‘uso civico’ del bene comune, da parte della comunità di lavoratori dell’immateriale;
 - di assicurare che la gestione e la riprogrammazione delle attività si svolga in forme e modalità condivise e partecipate, nel rispetto della funzione strettamente connessa alle destinazioni di uso del suddetto immobile, ovvero di garantire la fruizione diretta del bene da parte della comunità di riferimento (lavoratori dell’immateriale);

- di curare la gestione dello spazio all'interno dell'immobile, assicurarne la fruibilità - garantendo l'effettivo accesso alla comunità di riferimento - e il decoro, nel rispetto del contesto sociale e urbano in cui è inserita la struttura, tenendo conto della sostenibilità dei costi di gestione;
- di prevedere l'utilizzo del complesso per attività e progetti, direttamente proposti e fruibili dai cittadini, artisti, artigiani e dai lavoratori dell'immateriale mediante le procedure delle consulte del laboratorio Napoli, che siano in linea con la natura specifica del bene monumentale in oggetto e che siano ascrivibili nelle seguenti caratteristiche:
 - abbiano chiare le finalità, il metodo e gli esiti che si intendono perseguire;
 - non perseguano scopi di lucro;
 - siano svolte nel rispetto delle regole stabilite e nel rispetto delle esigenze rappresentate dagli altri fruitori;
 - favoriscano processi che propongono attività artistiche e culturali aperte ai cittadini"

Inoltre, un'importante innovazione è contenuta nella Delibera di Consiglio comunale n. 7/2015, che emenda la delibera di Giunta n. 258/2014, prevedendo tra l'altro che «nello specifico di quanto rappresentato in premessa l'Amministrazione comunale potrà procedere con apposito regolamento alla eventuale compensazione degli oneri di gestione, laddove giustificato dall'alto valore sociale creato, prevedendo regolamenti di uso civico o altra forma di autorganizzazione civica da riconoscere in apposite convenzioni» (emendamento n. 11, punto c).

L'emendamento in questione dà una decisiva e nuova interpretazione alle possibilità introdotte dalla delibera di riferimento approvata dalla Giunta sotto diversi profili. Innanzitutto, introducendo espressamente la possibilità per l'Amministrazione comunale di compensare gli oneri di gestione laddove la comunità, le associazioni e/o le formazioni sociali che gestiscono il bene creino un 'alto valore sociale'. In secondo luogo, e dal momento che tale norma prevede un investimento di risorse pubbliche, la norma dà la possibilità di scegliere tra due meccanismi innovativi, tra loro diversi ma rispondenti alla medesima logica in quanto ugualmente tesi a tutelare la trasparenza e l'imparzialità nel governo della cosa pubblica e nell'utilizzo delle risorse economiche. Entrambe infatti tendono a incardinare il buon andamento nella gestione della cosa pubblica non attraverso la selezione di un soggetto che possa gestire, secondo modalità sue proprie, un bene, ma individuando il 'come':

A) i 'regolamenti di uso civico', che prevedono il seguente *iter* applicativo (riportato per esteso nel § 2.1 di questo Parere): 1) la ricognizione di un bene comune da parte della Giunta Comunale; 2) la scrittura pubblica di una Dichiarazione d'uso civico e collettivo da parte delle comunità di riferimento dei beni comuni, e 3) la 'presa d'atto' e il riconoscimento di tale Dichiarazione con Delibera di Giunta Comunale;

B) le 'altre forme di autorganizzazione civica', previste come clausola residuale di apertura a fattispecie non previste, e che però si rendono urgenti per gruppi, associazioni ed enti del terzo settore attivi nella gestione di beni che ben potrebbero essere qualificati come 'comuni'. In questo caso, il Consiglio comunale ha ritenuto necessaria la stipula di una convenzione (anch'essa innovativa perché da intendersi in forma 'collettiva'), per dare copertura ad altri possibili strumenti amministrativi che allo stato non sono stati amministrativamente percorsi.

Per queste ragioni, laddove vi sia il riconoscimento della Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano, la compensazione degli oneri di gestione avviene in assenza di una convenzione, in quanto il complesso percorso di riconoscimento - articolato in atti amministrativi, pareri dell'Osservatorio e tavoli pubblici aperti e orizzontali - rappresenta di per sé un'idonea garanzia, completata dalla stesura di un articolato che rende chiare le prassi di autogoverno.

Nel caso dei beni comuni, detta compensazione trova altresì piena giustificazione sostanziale, in base alla 'redditività civica' dei beni comuni, come l'insieme eterogeneo dei valori non esclusivamente economici, ma principalmente civici, sociali e culturali prodotti nell'ambito della gestione e dell'operato dei beni comuni.

Per quanto riguarda l'ex Asilo Filangieri, la Delibera n. 893/2015 - richiamando la delibera n. 7/2015 di Consiglio comunale - prende atto del dossier depositato dalle comunità, riportando in allegato alcuni dati quantitativi sulle attività svolte, e pertanto "conferma[re] l'impegno dell'Amministrazione al sostegno delle attività che si realizzano all'interno dell'edificio monumentale ex Asilo Filangieri quale ambiente di sviluppo civico, ed a provvedere, nei limiti delle risorse disponibili, all'assunzione degli oneri di gestione, con relative dotazioni di strutture ed impianti all'uopo necessari per rendere possibile e garantire l'uso collettivo [...] aperto a tutti gli appartenenti alla comunità mediante la definizione di una modalità d'uso frutto di processi decisionali inclusivi, autodefiniti ed autogestiti e soggetta a revisioni periodiche con procedura ex articolo 18 della regolazione autonoma". Lo stesso è avvenuto con la Delibera di Giunta n. 446/2016, che - "Letti ed acquisiti al fascicolo istruttorio del presente provvedimento i materiali (provenienti da più fonti: dossier autoprodotti, passaggi di stampa, social network, etc.) che forniscono notizie sui percorsi di rigenerazione delle attività di cura e delle iniziative di manutenzione poste in essere presso gli spazi di seguito elencati con il sistema dell'autoregolazione dell'accesso, della programmazione delle attività e del funzionamento messi a punto dalle relative comunità civiche ed i relativi principi ispiratori" - delibera "la promozione di percorsi realizzativi (in sinergia con i competenti uffici e servizi) delle opportune condizioni di sicurezza ed agibilità degli spazi in argomento per la gestione della medesima sicurezza quale valore e fattore condiviso e partecipato con la comunità d'uso collettivo".

La ripartizione delle responsabilità finanziarie tra la comunità e l'Amministrazione è sinteticamente chiarita dall'art. 20 della Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano dell'ex Asilo Filangieri (analogamente cfr. art. 16 Dichiarazione Villa Medusa, art. 16 Dichiarazione ex OPG - Je so' pazz'; art. 16 Dichiarazione Scugnizzo Liberato, art. 16 Dichiarazione Lido Pola, Art. 15 Dichiarazione Santa Fede Liberata e art. 16 Dichiarazione Giardino Liberato): "L'Amministrazione, riconoscendo l'alto valore sociale, culturale nonché le esternalità economiche positive generate dall'uso civico di un bene comune, che coinvolge non solo i fruitori dello spazio, ma il quartiere e la città tutta, provvede, nei limiti delle risorse disponibili, alla assunzione degli oneri di gestione e a quanto necessario per garantire una adeguata accessibilità all'immobile; essa altresì provvede a quanto necessario per garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività e la tutela dell'immobile prevenendo danneggiamenti vandalistici; L'Assemblea di Indirizzo può individuare gli interventi di manutenzione necessari e richiedere l'attivazione dell'Amministrazione a riguardo; L'Amministrazione, nel rispetto della destinazione d'uso dell'immobile, può a sua volta individuare gli interventi necessari e sottoporli all'Assemblea di Indirizzo; L'Amministrazione si impegna a intervenire garantendo in ogni caso l'accesso e la fruibilità degli spazi secondo le attività calendarizzate".

In conclusione, il percorso amministrativo svolto dal Comune di Napoli è improntato a una precisa scelta politica, riportata nella stessa Delibera n. 893/2015:

- "che la nostra comunità attraversa una crisi congiunturale che ha minato in profondità, tra l'altro, il sistema artistico-culturale con pesanti implicazioni per il contiguo sistema turistico;
- che ciò mentre da una parte impone alla Civica Amministrazione un utilizzo delle risorse improntato a rigorose logiche di economicità, efficienza ed efficacia con un occhio particolarmente attento alla redditività civica, dall'altra ha reso opportuna la creazione e la manutenzione di 'ambienti di sviluppo civico' capaci di promuovere aggregazione, strutturazione e crescita dei componenti della filiera artistico-culturale sotto forma di spazi per la cultura di uso civico e collettivo;
- che si riconosce l'alto valore sociale ed economico generato dalla partecipazione diretta dei cittadini alla rifunzionalizzazione degli immobili (in particolare quelli abbandonati o sottoutilizzati) che si estrinseca nella messa a disposizione comune di tempo e competenze, beni e attrezzature, indirizzati a rendere fruibili e accessibili le strutture alla cittadinanza tutta;
- che l'Amministrazione, riconoscendo l'alto valore sociale, culturale, nonché le esternalità economiche positive generate dall'uso civico e collettivo di un bene comune, che coinvolge non solo i fruitori dello spazio, ma il quartiere e la città tutta, concorre, nei limiti delle risorse disponibili, agli oneri di gestione e a quanto necessario per garantire un'adeguata accessibilità dell'immobile e a quanto necessario per garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività e la tutela dell'immobile da eventuali danneggiamenti vandalici".

Tale decisione si fonda su un principio generale pienamente condiviso da questo Osservatorio, ribadito Delibera di Giunta n. 458/2017, secondo cui «la valorizzazione dei beni di proprietà comunale non può essere limitata alla dimensione economica, in relazione al posizionamento del bene sul mercato, bensì deve intendersi come processo mediante il quale è possibile conferire un maggior valore sociale al bene, aumentandone il livello di fruizione da parte della collettività». Del resto, diverse decisioni della Corte dei Conti hanno già riconosciuto che l'amministrazione può stipulare concessioni gratuite o agevolate, nonché prevedere altre forme di valorizzazione non meramente economica, dando esaustiva motivazione in ordine alle finalità di interesse pubblico perseguite e sulla base di una valutazione ponderata comparativa tra gli interessi pubblici in gioco, dimostrando l'interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello meramente economico ovvero nei casi in cui non sia rinvenibile alcuno scopo di lucro nell'attività concretamente svolta dal soggetto utilizzatore di tali beni (ex multis, Corte dei conti, Sez. reg. di Controllo Liguria n. 2/2017; Corte dei conti, Sez. reg. di controllo Molise, Deliberazione n. 1/2015/PAR; Corte dei conti, Sez. giurisdizionale Sardegna, sent. n. 234/2013; Corte dei Conti, Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia n. 8/2005; Sez. Giurisdizionale Basilicata, sent. 92/2010; Corte dei conti Lazio, Sent. 403 del 28 dicembre 2017).

3. Conclusioni

Le Dichiarazioni di uso civico e collettivo urbano non sono né lo statuto di un comitato o associazione *de facto* né un disciplinare d'uso di un bene pubblico. Esse, ispirandosi a un'interpretazione estensiva degli usi civici mimano la natura ibrida pubblico-privata che pure ha caratterizzato alcune forme di usi civici che storicamente si sono date, rappresentando una forma di regolazione che pur nascendo da soggetti in senso lato "privati" agiscono per finalità di interesse generale, che li comprende e oltrepassa; perciò tali soggetti si distanziano nettamente dai profili privatistici sia per la natura pubblica del procedimento di scrittura delle Dichiarazioni (attraverso tavoli aperti e partecipati e per mezzo delle modificazioni e integrazioni raccolte nel dialogo con il Servizio Pianificazione Urbanistica Generale e Beni Comuni e l'Osservatorio) sia per il loro riconoscimento, che avviene con atti amministrativi che ne sanciscono la natura di regolazioni pubbliche e comuni.

Come descritto già dalla delibera n. 400/2012 si è incentivata una prassi costitutiva di uso civico e collettivo urbano, anche nel senso di sedimentare tali usi come 'fonti del diritto', posto che le prassi di autogestione e di decisione negli ecosistemi assembleari sono espressione di regole e principi di condivisi riconosciuti e riconoscibili nel tempo e in diversi luoghi. Allo scopo di rendere evidente l'intrinseca giuridicità di alcuni fenomeni sociali si invita a creare apposite 'raccolte di usi', che nel loro esercizio collettivo mettono altresì in discussione la natura escludente dello schema proprietario, sia esso pubblico che privato, ribadendo l'appartenenza collettiva di quei beni funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al soddisfacimento dei bisogni socialmente ed ecologicamente rilevanti.

È dunque il bene stesso ad essere dichiarato ad uso civico e collettivo, e la comunità di riferimento altro non è che la comunità che si forma attraverso l'uso e la cura condivisa; come tale questa comunità è aperta e mutevole secondo le diverse formule previste dalle dichiarazioni. Queste chiariscono dunque i diritti di partecipazione e fruizione innovativa di un bene pubblico, consentendo di leggere il "come" ci si organizza. In questo modo si assolve alle funzioni di trasparenza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione in una formula ben diversa da quella dei bandi di assegnazione. Così conformato il bene non è affidato ad un singolo soggetto, cosa che richiederebbe una valutazione comparativa e concorrenziale tra quelli che si candidano a gestirlo, legittimati a usare, comprensibilmente, i propri poteri discrezionali nel coinvolgimento ovvero nell'esclusione di altri soggetti. I diritti di uso civico urbano invece garantiscono l'accesso non ad un singolo collettivo, ma a una pluralità di gruppi e singoli cittadini; una diversa formula burocratica, basata ad esempio sul mero criterio cronologico, non avrebbe altra funzione che quella di regolare il traffico dell'accesso, ma non darebbe nessun impulso, e anzi contrasterebbe, alla creazione di comunità plurali e aperte. Questo è invece uno degli obiettivi prioritari dell'uso civico e collettivo

urbano, in cui diversi gruppi e cittadini, proprio dovendo confrontarsi sull'utilizzo di uno spazio ridotto, sono posti nelle condizioni e nella necessità di trasformare la potenziale rivalità nell'uso in collaborazione, modificare la concorrenza dei progetti in scambio mutualistico. Ciò contribuisce a ridefinire il concetto stesso di cooperazione, nell'ottica di servire non solo i bisogni e desideri dei cooperanti, ma quelli di una collettività più ampia che è invitata a far parte di questo soggetto cooperante basandosi su una logica diversa da quella dell'affinità. Una logica al tempo stesso non neutrale, come chiarito dai principi "costituzionali" che rappresentano la base relazionale non violenta e inclusiva senza cui una simile comunità eterogenea non potrebbe darsi. Pertanto, e opportunamente, la delibera n. 7/2015 pone come principi inderogabili quelli dell'antifascismo, antirazzismo e antisessismo che non vanno letti come riferimenti ideologici a identità precostituite, ma come le condizioni necessarie e inderogabili per qualunque ecosistema sociale che tenda all'orizzontalità e l'eguaglianza, sia inclusivo, democratico e plurale.

L'uso civico e collettivo urbano genera invece dunque delle nuove istituzioni, che hanno una base di partecipazione civica e popolare. In questo modo si pone un equilibrio tra la formalità del processo di creazione istituzionale e l'informalità dei soggetti che si coordinano, incontrano e formano nella realizzazione di progetti individuali e collettivi. La cura condivisa del bene, e soprattutto la cura delle relazioni tra le persone che lo attraversano, rappresentano la chiave di accesso a tale comunità di riferimento. Questo sistema combina dunque i diritti di uso e gestione in una formula diversa da quella prevista dal paradigma sovrano-proprietario, in cui il binomio responsabilità-titolarità di fatto paralizza l'uso gratuito da parte di terzi.

La redditività civica di tali sperimentazioni - come l'insieme eterogeneo dei valori non esclusivamente economici, ma principalmente civici, sociali e culturali prodotti nell'ambito della gestione e dell'operato dei beni comuni - giustifica la compensazione degli oneri di gestione da parte della pubblica amministrazione, prevista nel meccanismo dell'uso civico e collettivo urbano. Questa visione è ancorata a una lettura sistematica della sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost. u.c.) orientata dal principio di uguaglianza sostanziale, presente nell'art. 3, comma 2, della Costituzione. In via generale, all'ente pubblico spetta il compito di non ostacolare le iniziative spontanee e autonome che anche dove realizzano bisogni individuali si caratterizzano per il loro riflesso sugli interessi generali nel senso di rendere effettivi diritti economici e sociali, ma anche di quello sostenere tali iniziative - con mezzi materiali e altre agevolazioni - ove necessario per rimuovere gli ostacoli di ordine economico che altrimenti impedirebbero una piena partecipazione. Infatti, la sussidiarietà non serve tanto a sostituire il potere pubblico dove quest'ultimo non riesce ad arrivare, come pure avviene spesso in via patologica per effetto dell'inadempimento del soggetto pubblico. Piuttosto, il valore della sussidiarietà sta nel realizzare una risposta plurale e inclusiva alle necessità sociali, quanto più vicina possibile alle necessità stesse; da questo punto di vista, è evidente la necessità di sostenere, a maggior ragione, le iniziative mutualistiche delle persone che sono più vicine a questi bisogni, e vivono in prima persona il disagio economico e sociale. Proprio tra queste ultime iniziative rientrano i beni comuni, dove le responsabilità economiche assunte dal Comune - peraltro ampiamente moltiplicate dal valore generato dalle comunità - rappresentano un necessario intervento di inclusione, volto a rendere possibile quello che non è possibile a sole condizioni di mercato, cioè la possibilità di spazi aperti a chiunque, di uso gratuito e non esclusivo.

A queste condizioni, i beni comuni possono divenire anche motori di ricerca e formazione, creazione di professionalità e di economie di prossimità, incentrate sul dono e sullo scambio, basate sull'assenza di scopo di lucro. Proprio attraverso la legittimazione derivanti dalle pratiche di solidarietà, le comunità hanno potuto valorizzare gli spazi attraverso l'autorecupero e la dotazione di mezzi di produzione, ricorrendo - per decisione e sotto il controllo dei propri organi di autogoverno - a raccolte fondi e crowdfunding, accordi con altri enti o associazioni, partecipazione a bandi pubblici e privati, ricezione di donazioni, così come stabilito anche alla luce della funzione svolta dai soggetti operativi previsti dalle dichiarazioni d'uso.

I beni comuni, dunque, non sono centri erogatori di servizi, ma porte di accesso ai diritti. Ciò vuol dire che ai cittadini, tanto come singoli quanto nelle loro formazioni sociali, non vengono erogati solo servizi, ma spazi e mezzi per esercitare, in forme mutualistiche, alcuni diritti sociali, civili ed economici che così sostanziano in senso espansivo la categoria di quelli fondamentali.

In questo modo si prova a superare la costitutiva frammentazione del sociale attivando una modalità di collaborazione che ben prima di essere tra cittadini e istituzioni è rivolta ai cittadini stessi, educati alla concorrenza come principio regolatore non solo dell'economia, ma della società tutta. Un modello che fuori da ogni visione irenica della collaborazione fonda la propria natura su una pedagogia attiva dell'autogoverno, che rende la gestione orizzontale di un ecosistema assembleare occasione per produrre la scrittura condivisa delle regole della convivenza, che alimenta la rivendicazione di diritti attraverso la loro pratica mutualistica, che si fonda sulla cura delle relazioni per diffondere una cultura dell'interdipendenza.