

BENI COMUNI 2.0

Contro-egemonia e nuove istituzioni

A cura di Alessandra Quarta e Michele Spanò

Postfazione di Ugo Mattei

MIMESIS EDIZIONI (Milano – Udine)
www.mimesisedizioni.it
mimesis@mimesisedizioni.it

Collana: *Eterotopie* n. 336
Isbn: 9788857532615

© 2016 – MIM EDIZIONI SRL
Via Monfalcone, 17/19 – 20099
Sesto San Giovanni (MI)
Phone: +39 02 24861657 / 24416383
Fax: +39 02 89403935

INDICE

INTRODUZIONE. IL COMUNE CHE C'È <i>Alessandra Quarta e Michele Spanò</i>	7
-----------------------------------------------------------------------------	---

SEZIONE I – BENI COMUNI

AL CUORE DEL POSSIBILE. COMUNE E IMMAGINAZIONE ISTITUZIONALE NELLA LETTERATURA UTOPISTICA <i>Lorenzo Coccoli</i>	23
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

L'ECONOMIA POLITICA ALLA PROVA DEI BENI COMUNI <i>Maria Enrica Virgillito</i>	35
----------------------------------------------------------------------------------	----

POVEGLIA <i>RELOADED</i> . BENI COMUNI E USO PUBBLICO NEL LABORATORIO VENEZIANO <i>Rocco Alessio Albanese</i>	47
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>IUS INCLUDENDI</i> . NOTE SU <i>BUEN VIVIR</i> E NATURA-BENE COMUNE IN ECUADOR <i>Emanuele Ariano</i>	59
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

BENI COMUNI E TERRENI COLLETTIVI. BREVI NOTE SULLE FRONTIERE DEL MERCATO FONDIARIO IN AFRICA <i>Margherita Baldarelli</i>	71
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

SEZIONE II – CONTRO-EGEMONIA

PRIVATI DELLA COOPERAZIONE. BENI COMUNI E <i>SHARING ECONOMY</i> <i>Alessandra Quarta</i>	85
----------------------------------------------------------------------------------------------	----

IL SISTEMA CIBO COME BENE COMUNE <i>Tomaso Ferrando</i>	99
------------------------------------------------------------	----

BENI COMUNI, INTERESSI COMUNI, RIMEDI INDIVIDUALI 111
Diego Bonetto

DIRITTI, SOGGETTI E GENERAZIONI FUTURE 121
Michael William Monterossi

IL COMUNE RIMEDIO. UN' APOLOGIA MINIMA DELLA TUTELA 133
Michele Spanò

SEZIONE III – NUOVE ISTITUZIONI

POSSIBILITÀ E LIMITI DEI RECENTI REGOLAMENTI COMUNALI IN MATERIA
DI BENI COMUNI 147
Chiara Angiolini

ALCUNE RIFLESSIONI SU UNA PROSPETTIVA ISTITUZIONALE DEI BENI COMUNI 157
Guido De Togni

URBAN COMMONS E MODELLI DI GOVERNO. IL COMMUNITY LAND TRUST 171
Antonio Vercellone

LE SFIDE DEL WELFARE E DELLA COOPERAZIONE SOCIALE NEL POSTFORDISMO 185
Giacomo Pisani

CONTRO I MALI COMUNI. PER UNA CRITICA IMMANENTE DELLE RELAZIONI
DI DOMINIO 197
Leonard Mazzone

POSTFAZIONE 209
Ugo Mattei

AUTRICI E AUTORI 213

NUOVE ISTITUZIONI

ANTONIO VERCELLONE

URBAN COMMONS E MODELLI DI GOVERNO Il *Community Land Trust*

1. Introduzione

Le istanze sociali recentemente emerse nelle nostre città – soprattutto a seguito della crisi economica – pongono al civilista problemi nuovi. Questi richiedono un profondo ripensamento dei dispositivi giuridici che sovrintendono al rapporto tra individuo e beni, tra collettività e spazi urbani.

Alla crisi del *Welfare State* e alle sempre più escludenti logiche del mercato, si sta infatti contrapponendo una crescente richiesta di sussidiarietà orizzontale e un rinnovato interesse verso meccanismi di riqualificazione e di governo del territorio capaci di rimettere al centro le comunità locali e le loro esigenze, anche attraverso la gestione diretta e partecipata di spazi cittadini, come teatri, parchi, aree industriali dismesse, luoghi di interesse storico e complessi abitativi.

Nel panorama comparatistico, soprattutto nei sistemi di *common law*, tali istanze hanno condotto all'elaborazione e alla riscoperta di strutture giuridiche innovative e flessibili, emerse direttamente dalla prassi.

E così, in alcune città degli Stati Uniti, all'alba della crisi del 2008, preso atto dell'impossibilità di ricorrere a massicci finanziamenti pubblici per l'edilizia popolare a causa dell'improvvisa diminuzione di risorse, l'emergenza abitativa è stata affrontata attraverso una presa in carico diretta da parte delle comunità locali interessate, che si sono costituite in *Community Land Trusts* (CLT).

La Pubblica Amministrazione ha dunque ceduto alle comunità alcuni terreni e altri beni immobili; attraverso un sofisticato meccanismo di separazione tra proprietà del suolo e proprietà dell'abitazione si è riusciti ad abbattere prezzi e rendita fondiaria, a garantire abitazioni in proprietà a basso costo, a costruire meccanismi partecipati di *governance* del territorio e a costituire un'istituzione (il CLT) finanziariamente autosufficiente e capace di destinare fondi per la rigenerazione di importanti spazi urbani, di cui l'amministrazione pubblica aveva ormai sostanzialmente perso il controllo.

In Italia, le medesime esigenze hanno condotto la dottrina a costruire lo statuto degli *urban commons*,¹ e ciò al fine di contrapporre alla retorica dominante delle privatizzazioni, oramai considerate l'unico viatico per la riqualificazione urbana, un paradigma teorico alternativo, fondato su situazioni di appartenenza che valorizzino accesso, fruizione collettiva e diritti fondamentali, tra i quali soprattutto il diritto all'abitazione. Questo sforzo teorico, tuttora in corso, è stato incoraggiato dalle numerose esperienze di movimenti sociali che, uniti nella difesa dei beni comuni, hanno opposto alla svendita sul mercato del patrimonio urbano e al rischio di *gentrification* e di *enclosure* di intere porzioni di città, una politica di cura diretta e partecipata degli spazi urbani, spesso anche spezzando il vincolo della legalità formale attraverso lunghe occupazioni.

L'esperienza italiana, tuttavia, sconta il limite di non essere stata, finora, in grado di far corrispondere ai nuovi approdi teorici e alle diffuse rivendicazioni sociali nuove istituzioni immediatamente operative.

Sembrirebbe, infatti, che il dibattito politico e accademico abbia, nel nostro Paese, rinunciato a prendere sul serio la necessità di individuare delle istituzioni del comune, relegando l'analisi alla sola edificazione teorica della nuova categoria.

Tuttavia, se è vero che i beni comuni rifuggono da un approccio dogmatico-classificatorio, poiché ciò che conta sono le modalità di *governance*,² è altrettanto vero che tali modalità devono essere in qualche modo individuate e costruite, poiché altrimenti il principio di indifferenza al formale titolo proprietario – cuore della teoria dei *commons* – rimane parola vuota, posto che il suo più intimo significato risiede proprio nell'invito a trascurare i paradigmi dogmatici per porre, invece, l'accento sugli istituti deputati a regolarne la gestione.

La posta in gioco è alta: è arrivato il momento in cui le esperienze che, finora, hanno fatto ricorso a strumenti informali per rivendicare la fruizione collettiva degli spazi cittadini, siano in grado di proporre meccanismi istituzionali di lungo periodo capaci, al contempo, di arginare la logica escludente del binomio Stato/mercato e di offrire strumenti di riqualificazione urbana, alternativi alle privatizzazioni, credibili e coerenti.

1 Vd., tra molti, M.R. Marella, *La difesa degli urban commons*, in Ead. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, ombre corte, Verona 2012, pp. 185-203.

2 È questa la posizione fatta propria dalla maggior parte dei teorici dei beni comuni, vd., tra molti, U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari 2011.

Il rischio è infatti che, in mancanza di adeguate proposte istituzionali, il movimento per la difesa degli *urban commons* venga velocemente spazzato via e che il suo fallimento determini un rafforzamento della retorica dominante, che vede negli strumenti classici della proprietà escludente, pubblica e privata, l'unico possibile meccanismo di governo.

A tal fine, il CLT può costituire un utile punto di riferimento. Esso disegna infatti un modello di gestione e di rigenerazione urbana partecipato, flessibile e di lungo periodo, ispirato a criteri di giustizia sociale e intergenerazionale in cui l'accesso, in luogo dell'esclusione, assurge a categoria ordinante.³

2. Alle origini del CLT

Il c.d. “modello classico” del CLT⁴ viene elaborato negli Stati Uniti nella seconda metà del secolo scorso, nel solco di una tradizione di pensiero alternativa alla nozione liberale di proprietà terriera, che si declina, soprattutto, nella critica alla rendita fondiaria e all'appropriazione individuale del suolo.⁵

Gli attivisti per i CLTs si ispirano all'analisi elaborata da Henry George alla fine dell'Ottocento. In *Progress and Poverty* (1897), George evidenzia come il perdurare della povertà nella società americana, nonostante un periodo di forte crescita economica, sia riconducibile al ruolo parassitario della rendita. E infatti la struttura giuridica della proprietà permette l'assorbimento delle esternalità positive e il loro guadagno da parte del propieta-

3 Sul punto si veda in questo volume A. Quarta.

4 Il CLT disegna uno schema proprietario flessibile, fondato su alcuni principi cardine la cui attuazione può, tuttavia, realizzarsi attraverso strutture giuridiche anche molto diverse tra loro. Consapevoli della varietà dei modelli di CLT emersi nella prassi, soprattutto negli ultimi anni, ai fini del presente contributo si è scelto di descrivere il c.d. “modello classico” del CLT, e cioè lo schema originario, elaborato negli Stati Uniti tra gli anni sessanta e gli anni settanta del secolo scorso, che ha trovato una definitiva sistematizzazione in Aa. Vv., *The Community Land Trust Handbook*, Institute for Community Economics – Rodale Pr., New York 1986 e in alcuni successivi manuali operativi; si veda, ad es., K. White (a cura di), *The Community Land Trust Technical Manual*, National CLT – USA 2011, <http://cltnetwork.org/wp-content/uploads/2014/01/MASTER-CLT-MANUAL.pdf>. Tale modello, infatti, è tradizionalmente considerato l'archetipo dell'istituto ed è il parametro operativo da cui tutte le successive esperienze hanno preso le mosse.

5 Per una ricostruzione storica dell'evoluzione dei CLTs negli Stati Uniti, vd. J.E. Davis, *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, in Id. (a cura di), *The Community Land Trust Reader*, Lincoln Institute of Land Policy, Hollins 2011, pp. 3-47.

rio, e ciò anche quando esse siano il frutto di investimenti che in realtà provengono dalla collettività (ad es. costruzione di infrastrutture, scuole, nuove linee di trasporto, ecc.) o da altri soggetti privati (ad es. la riqualificazione di immobili siti nella medesima area). In tal modo la proprietà, *rectius*, la rendita, determina l'arricchimento senza giusta causa del titolare del diritto⁶ e, impedendo la corretta allocazione del ritorno degli investimenti, si atteggia a "imposta occulta" su capitale e lavoro, a discapito delle fasce più deboli della popolazione.

Alla base dell'elaborazione del modello classico del CLT concorre anche il pensiero di Ralph Borsodi e l'esperienza delle comunità abitative da lui fondate agli inizi del Novecento.⁷ Borsodi coniuga alla critica georgiana della rendita una dimensione più propriamente normativa, che prende forma nel rifiuto dell'appropriazione individuale di tutti i beni che non costituiscono il frutto dell'attività umana.

E così, nella prospettiva di Borsodi, la terra non può essere oggetto di proprietà privata e deve essere stabilmente sottratta al mercato (c.d. *decommodification*). Egli sostituisce, dunque, alla nozione di proprietà fondiaria (*land ownership*) quella di *trustery*, figura che evoca un rapporto giuridico di matrice fiduciaria (*land trust*), strutturalmente preordinato alla tutela degli interessi della collettività, in grado di riaffermare il primato del valore d'uso sul valore di scambio.⁸

Queste suggestioni vengono accolte dai movimenti per i diritti civili sviluppatasi negli Stati Uniti tra gli anni sessanta e gli anni settanta del secolo scorso, nonché presso i gruppi attivi nelle lotte pacifiste e nelle mobilitazioni contro la segregazione razziale.

L'esigenza era allora quella di trovare una soluzione all'emergenza abitativa in cui versavano le fasce più deboli della popolazione, in particolare la minoranza afro-americana.

L'intuizione risiedeva nel sovvertimento del paradigma della rendita fondiaria: attraverso la sua socializzazione, la rendita doveva essere trasformata da elemento di esclusione a garanzia perpetua di un accesso equo all'abitazione; da appropriazione egoistica e ingiustificata a opportunità per uno sviluppo urbano più equo e sostenibile.

6 Su rendita e proprietà nella prospettiva giuridica dell'arricchimento senza giusta causa vd. U. Mattei, *La proprietà*, Utet, Torino 2015, p. 277.

7 Il riferimento è alla *School of Living*, comunità abitativa fondata da Ralph Borsodi a New York nel 1936 e tradizionalmente considerata il primo esempio di *land trust*, precursore dei successivi CLTs.

8 R. Borsodi, *This Ugly Civilization*, Simon and Schuster, New York 1929.

Lo strumento per realizzare tutto questo veniva quindi individuato nell'istituto del *land trust* elaborato da Borsodi, arricchito di aperture comunitarie e partecipative (dove l'aggiunta del sostantivo *community*).⁹ I movimenti sociali temevano, infatti, che l'assenza di strutture di governo aperte e democratiche avrebbe potuto incidere negativamente sia sulla riqualificazione urbana (soprattutto in termini di *gentrification*) sia sulla tenuta sociale dell'istituto, favorendo fenomeni di segregazione e il fiorire di "comunità *enclave*".¹⁰

Nasceva così il CLT,¹¹ modello che, nonostante le mutate esigenze, è sostanzialmente rimasto invariato anche nelle sue più recenti applicazioni.

3. La struttura giuridica del CLT

Nella sua definizione tradizionale, il CLT è un'organizzazione non lucrativa, il cui scopo è quello di promuovere l'accesso alla casa di soggetti a basso-medio reddito, attraverso l'alienazione di immobili a un prezzo inferiore a quello di mercato, nonché di creare una *governance* partecipata dello spazio urbano, che coniughi gli interessi proprietari con le più ampie esigenze delle comunità locali e del territorio.

La struttura del CLT si fonda su tre sotto-modelli operazionali: i) la dissociazione tra la proprietà del suolo e il titolo proprietario sugli immobili che su di esso insistono (c.d.d. *improvements*); ii) il frazionamento delle prerogative dominicali dei c.d.d. "proprietari individuali"; iii) un modello associativo aperto, basato su meccanismi partecipativi che coinvolgono non solo coloro che vantano diritti sui beni collocati sul *trust*, ma anche altri *stakeholders*.¹²

9 Vd. J.E. Davis, *op. cit.*, pp. 9-26.

10 Sul punto vd. J.-P. Attard, *Dissociation de la propriété du sol et du logement*, Rapporto Pubblico – Etablissement Public Foncier Ile de France, Parigi 2012, p. 28 (<http://cltnetwork.org/wp-content/uploads/2013/12/2012-Dissociation-de-la-Propriete.pdf>).

11 L'elaborazione del "modello classico del CLT" è tradizionalmente attribuita agli attivisti Bob Swann e Slater King, cugino di Martin Luther King, sul punto vd., diffusamente, J. E. Davis, *op. cit.*, pp. 9 e ss.

12 Le più recenti trattazioni individuano, solitamente, quattro sotto-modelli operazionali del CLT, aggiungendo – a quelli menzionati – anche la socializzazione della rendita fondiaria (così, ad es., J.-P. Attard, *op. cit.*, p. 1). A me pare, tuttavia, più corretto inquadrare la socializzazione della rendita fondiaria quale risultato economico di un meccanismo giuridico sostanzialmente tripartito.

Elemento immancabile per la creazione di un CLT è la titolarità proprietaria, in capo all'ente *no profit*, di uno o più fondi.

Il CLT non gode, tuttavia, della piena disponibilità del bene. La posizione del CLT rispetto al suolo che ha in proprietà è, infatti, quella di un *trustee*, nell'ambito di un *trust* costituito a beneficio dei suoi abitanti, delle comunità locali e delle generazioni future.

Il CLT deve, dunque, disporre del bene come amministratore fiduciario per il perseguimento dei fini del *trust* e nell'esclusivo interesse dei soggetti beneficiari. Il *deed of trust* (e, cioè, l'atto costitutivo del vincolo fiduciario) e i *bylaws* dell'ente *no profit*,¹³ impongono poi al CLT una serie di ulteriori e più precisi limiti dispositivi, primo tra tutti il divieto perpetuo di alienazione di tutti i cespiti costitutivi del *trust*.¹⁴

In tal modo non solo si realizza l'orizzonte delineato da Borsodi, e cioè la sottrazione permanente del suolo all'appropriazione individuale e alle logiche del mercato, ma si evita, altresì, che sul destino del bene possa incidere in via diretta l'amministrazione pubblica, posta la formale qualificazione privatistica del titolo proprietario.

Se il CLT detiene in via perpetua la proprietà del suolo, esso cede, funzionalmente, ad altri la proprietà degli immobili che su di esso insistono. È proprio questa dissociazione soggettiva del titolo proprietario (proprietà sul suolo/proprietà sui c.d. *improvements*) a consentire quel meccanismo di socializzazione della rendita fondiaria che rappresenta il cuore del modello, poiché permette al CLT di generare risorse da investire nell'abbattimento dei costi di accesso all'abitazione e nella riqualificazione dell'area.

Infatti, il CLT, mantenendo la titolarità dei terreni, può disporre di strumenti giuridici idonei a conformare il contenuto del diritto vantato sugli *improvements*, secondo forme che, il giurista continentale, farebbe agilmente rientrare nella prospettiva di una valorizzazione – in chiave privatistica – della funzione sociale della proprietà.

I titolari degli immobili sono, invero, legati al CLT da un rapporto di natura contrattuale, di durata pressoché perpetua:¹⁵ il *ground lease*.

Il *ground lease* non soltanto legittima gli abitanti del CLT a mantenere la propria costruzione sul suolo (formalmente) altrui, ma fissa una serie di

13 È questo un atto che, nei sistemi di *common law*, corrisponde grossomodo all'atto costitutivo e allo statuto propri del diritto degli enti degli ordinamenti continentali.

14 Nella maggior parte dei CLT, tuttavia, il divieto di alienazione sconta alcune importanti deroghe. È, infatti, solitamente concesso al CLT di alienare taluni beni, ma ciò solo a fronte di gravi circostanze e previa approvazione dell'atto di cessione da parte degli organi deliberativi dell'ente, attraverso una procedura rinforzata.

15 Il *ground lease* ha solitamente durata di novantanove anni ed è rinnovabile.

diritti e obblighi dei proprietari nei confronti del *trust*, oltre che taluni limiti all'esercizio delle prerogative dominicali, che appaiono dunque "smembrate"¹⁶ in un assetto idoneo a contemperare – anche in chiave dia-cronica – le esigenze dei singoli con quelle della collettività.

I *ground leases* prevedono, in primo luogo, che l'eventuale alienazione degli immobili collocati sul CLT debba avvenire a un prezzo calmierato, secondo i criteri contenuti in un'apposita clausola (c.d. *resale formula clause*), e accorda al CLT il diritto di prelazione sul riacquisto.¹⁷

La *resale formula* fissa il prezzo di alienazione al di sotto di quello di mercato. In tal modo, solo una frazione del plusvalore viene incassato dal privato che cede l'immobile, mentre il restante viene trattenuto dal CLT, che lo reinveste in parte nella cura del territorio e in parte per consentire a nuovi acquirenti in stato di bisogno – a cui il *trust* rivende il bene – di abbattere, a loro volta, il prezzo di acquisto.

Si realizza così un circolo virtuoso, che permette al CLT di sottrarre in via perpetua gli immobili che su di esso insistono alle speculazioni del mercato immobiliare e di consentire, a fronte di un unico investimento iniziale il cui plusvalore viene costantemente distribuito, un accesso alla casa a basso costo e teoricamente perenne.

Il *ground lease* impone poi agli abitanti del CLT oneri relativi alla manutenzione ordinaria dell'immobile e alla cura dello spazio circostante. Ulteriori clausole sono, inoltre, preordinate ad arginare l'assenteismo proprietario e a ostacolare il ricorso a meccanismi di mercato che potrebbero distorcere le finalità ultime dell'istituto.

Sotto quest'ultimo profilo, la prassi contrattuale rivela una tendenza dei *ground leases* a fissare regole che impegnano il proprietario ad abitare l'immobile personalmente, in modo costante e stabile, e prevedono limiti cogenti – se non un vero e proprio divieto – alla locazione del bene in favore di terzi.

16 Di "smembramento" delle prerogative dominicali, anche in relazione all'istituto del *trust*, parla U. Mattei, *La proprietà*, cit., pp. 248-268.

17 I criteri per la determinazione della *resale formula* costituiscono uno degli aspetti più discussi della letteratura tecnica sui CLT. Ciò si comprende poiché, sotto il profilo operativo, è proprio la *resale formula* a determinare in quale misura i diversi soggetti coinvolti nella vicenda di cessione partecipano alla divisione della rendita fondiaria. Sempre per tale ragione, in quasi tutti i CLTs, i parametri cui fare riferimento per determinare, nei singoli *ground leases*, la *resale formula* sono contenuti in un'apposita clausola dei *bylaws* dell'ente *no profit* la cui modifica è sottoposta a una procedura deliberativa rinforzata.

La struttura giuridica dell'istituto permette al CLT di godere di una certa solidità economica e finanziaria. In primo luogo, incamerando parte del plusvalore prodotto da ciascuna alienazione immobiliare, esso è in grado di mantenere stabile il proprio patrimonio netto. Inoltre, il *ground lease*, quale contropartita al godimento del diritto di superficie sul suolo, impone ai titolari dei diritti sugli *improvements* di versare all'organizzazione un canone, commisurato al reddito e alla capacità economica di ciascuno, garantendo così all'ente una concreta autonomia in termini finanziari e di flussi.

Spetta allo statuto determinare, in via generale, come destinare le risorse economiche del CLT e le procedure decisionali da seguire per sostenere singoli investimenti. È, in ogni caso, esclusa la distribuzione di eventuali utili di gestione, che devono, dunque, essere sempre reimpiegati per il perseguimento dei fini istituzionali dell'ente.

Nel modello tradizionale, il CLT impiega i propri capitali in tre principali ordini di interventi.

Una parte viene solitamente stanziata a garanzia di eventuali mutui contratti dagli acquirenti degli immobili che insistono sul suolo costituito in *trust*, onde evitare che procedure esecutive intraprese dal soggetto erogatore a seguito di *mortgage default* possano determinare la fuoriuscita del bene dal circuito del CLT e la sua nuova immissione nel mercato immobiliare.

Il *trust* cura, poi, a proprie spese, la manutenzione straordinaria di tutti gli *improvements* nonché la manutenzione (ordinaria e straordinaria) degli spazi del CLT che non sono assoggettati a uso individuale.

Ma la porzione più cospicua delle risorse del CLT viene generalmente destinata a progetti di valorizzazione dell'area: ristrutturazione di edifici destinati a usi collettivi, riqualificazione di zone verdi, iniziative culturali, costruzione e gestione di luoghi di aggregazione sociale (teatri, piccoli campi sportivi, ecc).

In via generale spetta, infatti, al CLT stabilire quali spazi debbano restare aperti alla fruizione collettiva e quali, invece, possano essere adibiti a uso abitativo. Rispetto ai primi, l'accesso deve essere garantito a tutti e il loro godimento, nel rispetto dei vincoli di destinazione stabiliti dal *trust*, non può mai essere ristretto ai soli membri del CLT.

Spetta, inoltre, sempre al *trust*, secondo i criteri fissati dal *deed of trust* e dai *bylaws*, determinare se e con quali limiti alcuni immobili possano essere locati ad altri soggetti privati, affinché vi stabiliscano attività produttive, ricreative e commerciali.

Nella prassi non mancano, infatti, esempi di CLT che, al loro interno, ospitano orti urbani, ostelli della gioventù, botteghe, uffici in *co-working* e

spazi culturali che vengono gestiti da associazioni, cooperative o da altri enti, tutti legati al *trust* da un contratto di locazione. Il contratto, peraltro, se da un lato vincola il conduttore al rispetto dei valori e dei principi fondamentali del CLT, dall'altro fissa – generalmente – il canone di locazione a prezzi correnti, posta la natura sostanzialmente commerciale delle attività svolte.

Nel modello tradizionale di CLT la *governance* del territorio si affianca dunque alla necessità di rispondere all'emergenza abitativa, quale ulteriore elemento che, sotto il profilo teleologico, qualifica indefettibilmente e in modo strutturale l'istituto.

Si tratta, in ogni caso, di una *governance* partecipata e aperta, garantita da precisi meccanismi istituzionali.

Il primo consiste nella c.d. *open membership* che caratterizza l'ente *no profit* che sovrintende al CLT. A esso possono infatti aderire, in qualità di membri, non soltanto i titolari dei diritti sugli *improvements* o coloro che sono legati al *trust* da un contratto di locazione, ma chiunque ne condivida i valori, gli ideali e gli scopi – definiti nello statuto – e che sia disposto a impegnarsi in attività di cura del territorio.¹⁸

E così, potranno essere “componenti” (*members*) del CLT i suoi abitanti, chi partecipa alle iniziative culturali che esso promuove, chi nel *trust* esercita la propria attività, cittadini dei quartieri circostanti ecc., tutti legati dal comune interesse e dal comune impegno per la cura e il godimento collettivo dei medesimi spazi.

Nella maggior parte dei CLT, la *membership* dà diritto di voto nell'organo assembleare, che rappresenta la massima istanza deliberativa dell'organizzazione.

L'operatività delle decisioni spetta invece a un *board of directors* caratterizzato da una struttura tripartita: esso è infatti composto, in egual misura, da rappresentanti degli abitanti del *trust*, dalle autorità pubbliche e dagli abitanti delle zone limitrofe.

Gli organi del CLT adottano, con metodo democratico e nelle forme previste dai *bylaws* dell'organizzazione, ogni decisione relativa al governo del territorio: uso degli spazi, investimenti, vincoli di destinazione, iniziative culturali, ecc.¹⁹

18 Sebbene minoritarie, non mancano, tuttavia, esperienze che conoscono una *membership* ristretta ai soli abitanti del CLT.

19 Sul punto vd. A. Di Robilant, *Property and Democratic Deliberation: the Numerus Clausus Principle and Democratic Experimentalism in Property Law*, in «American Journal of Comparative Law», 62, 2014, p. 370.

Alla luce di ciò, ben si comprende, dunque, come il CLT non possa essere considerato solo un sistema di accesso alla casa, una delle tante soluzioni elaborate al fine di arginare l'emergenza abitativa.

Esso rappresenta un paradigma articolato, che contrappone alla logica estrattiva propria dei tradizionali strumenti di *governance* territoriale reperibili sul mercato o presso le amministrazioni pubbliche, un modello generativo e sostenibile, partecipativo e di lungo periodo.

4. I CLTs dopo la crisi economica

Dopo un primo momento di sperimentazione da parte degli attivisti e dei movimenti sociali che avevano elaborato l'istituto, il CLT ha conosciuto un lungo periodo di quiescenza. Per molto tempo, i CLTs hanno rappresentato esperienze isolate e in qualche modo marginali, poco conosciute e relegate ad alcune cittadine rurali degli Stati Uniti.

Negli ultimi anni, tuttavia, il modello è stato riscoperto, e ha acquisito un nuovo slancio e una considerevole espansione.

Oggi, in ogni Stato degli USA vi è almeno un CLT, in tutto il Nord America i CLTs sono più di trecento ed essi si trovano tanto in zone rurali quanto in aree urbane vaste e densamente popolate, come San Francisco e Chicago.²⁰ Ma non solo: l'istituto è stato esportato al di fuori degli Stati Uniti e, tra il 2000 e il 2013, importanti esperienze di CLTs si sono affermate in Inghilterra, Belgio,²¹ Australia²² e Nuova Zelanda.

Le ragioni di questa repentina diffusione sono riconducibili a un mutato atteggiamento delle amministrazioni pubbliche. Se, per lungo tempo, i CLTs sono stati ignorati o addirittura osteggiati dagli apparati statali, essi sono di recente divenuti oggetto di una crescente attenzione.

Nel panorama comparatistico, sono oramai numerose le relazioni in cui i tecnici degli enti locali individuano nel CLT il meccanismo più idoneo per rispondere all'emergenza abitativa e per far fronte alle esigenze di riquali-

20 Numerosi dati sui CLT, compresi quelli relativi alla loro diffusione, possono essere reperiti sul sito web del network ufficiale dei CLTs statunitensi: www.cltnetwork.org.

21 Sull'esperienza belga si rinvia a T. Dawance, *Le Community Land Trust Bruxelles, une terre partagée pour un habitat responsable*, disponibile online: <https://communitylandtrust.wordpress.com/about/en-un-peu-plus-de-mots/>.

22 Per un approfondimento, anche tecnico-giuridico, sull'esperienza australiana dei CLTs vd. Aa. Vv., *The Australian Community Land Trust Manual*, Western Sydney University Press, Sydney 2013.

ficazione urbana nonostante la (o forse a causa della) massiccia riduzione delle risorse pubbliche determinata dalla crisi economica.²³

L'attenzione delle amministrazioni si concentra soprattutto sull'attitudine strutturale del modello a creare un effetto "lock-in" dell'investimento iniziale e a generare flussi di cassa che possono essere destinati alla cura del territorio senza che sia necessario reperire risorse aggiuntive.

Talune relazioni rilevano,²⁴ poi, come la tutela forte che gli ordinamenti occidentali accordano alla proprietà privata, spesso si risolve nella mancanza di efficaci strumenti giuridici di cui le amministrazioni possono disporre per arginare le speculazioni immobiliari e i fenomeni di *gentrification* che a esse conseguono. L'istituzione di CLTs in aree oggetto di interessi speculativi, potrebbe così sopperire all'inadeguatezza della disciplina amministrativa e prevenire lo *urban displacement* di intere fasce della popolazione e i drammi sociali a esso associati.²⁵

Sulla scorta di queste considerazioni, numerose amministrazioni hanno, di recente, promosso la costituzione di CLTs. Quasi tutti i CLTs realizzati negli ultimi anni sono, infatti, il frutto di cessioni, da parte di soggetti pubblici, di compendi immobiliari in favore di collettività, organizzate nella forma di enti *no profit* di diritto privato.

Nella maggior parte dei casi, tuttavia, l'istituzione del CLT ha comunque costituito l'approdo di un percorso politico alimentato dalle rivendicazioni e dalle istanze promosse direttamente da una comunità di riferimento, attraverso atti informali di gestione e cura degli spazi urbani.

Non mancano, in ogni caso, contesti in cui la creazione del CLT è seguita a scelte autonome degli enti locali, non precedute da adeguati percorsi partecipativi e di coinvolgimento delle comunità cittadine.

Gli attivisti per i CLTs prendono, tuttavia, le distanze da queste esperienze, rilevando come esse, estromettendo l'elemento comunitario dall'assetto dell'istituto, ne snaturino di fatto essenza e finalità politiche. Il rischio, in altre parole, è quello di preservare unicamente il meccanismo economico del modello, riproducendo, per quanto invece riguarda la *governance*, i più tradizionali paradigmi fondati sull'esclusione.

23 In questa prospettiva si veda, tra gli altri, il *report* predisposto dai tecnici della City Council di Austin, Texas, reperibile su www.austintexas.gov/department/community-land-trust.

24 Vd., ad es., J.-P. Attard, *op. cit.*, *passim*.

25 È proprio la lotta contro la speculazione edilizia e la *gentrification* che, ad esempio, ha determinato il sorgere del CLT di Bruxelles. Vd. T. Dawance, *op. cit.*, pp. 1-5.

5. Conclusioni

Se la sfida ultima dei *commons* risiede nel superare la dicotomia classica tra proprietà pubblica e proprietà privata attraverso strumenti di governo che, a prescindere dalla formale qualificazione del titolo proprietario, siano in grado di sottrarre il bene al mercato, garantendone al contempo la fruizione collettiva e la gestione partecipata, il CLT rappresenta un paradigma che i teorici e i movimenti per i beni comuni non possono più trascurare.

Il ricorso al meccanismo del *trust* permette, infatti, di sottrarre intere aree urbane sia alle mani delle amministrazioni pubbliche, prevenendo privatizzazioni ed *enclosures*, sia alle logiche estrattive degli scambi speculativi.

Il bene viene, in altre parole, affidato direttamente alla comunità interessata, che è istituzionalmente vincolata a tutelarne l'accesso e ad amministrarlo democraticamente, perseguendo l'interesse della collettività e delle generazioni future.

Punto di forza del CLT è la sua flessibilità. Il cuore del meccanismo risiede, infatti, nelle norme che sovrintendono alla *governance* dell'ente e nelle regole che consentono di conformare il diritto di proprietà sulle abitazioni bilanciando gli interessi individuali con quelli collettivi. In entrambe i casi si tratta di discipline di matrice contrattuale (*bylaws* e *ground lease*), il cui contenuto è dunque demandato all'autonomia privata. Ciò permette di adattare, di volta in volta, il modello alle necessità del caso concreto, al punto che pare addirittura possibile immaginare un CLT che risponda a esigenze differenti da quelle abitative e in cui la componente residenziale sia del tutto assente o comunque marginale.

Se tale flessibilità, da un lato, rappresenta un indiscutibile vantaggio, dall'altro essa espone l'istituto al rischio di essere svuotato, all'atto pratico, delle sue più rilevanti implicazioni politiche, per essere trasformato in uno strumento di mera riproduzione, a basso costo, dei più tradizionali ed escludenti paradigmi proprietari. In altre parole, è da come le regole contrattuali si atteggiavano nel caso concreto, piuttosto che dall'astratta adozione del modello, che dipendono inclusione e partecipazione nel singolo CLT.

Se, da un lato, il CLT rappresenta dunque un'opzione coerente e credibile, che i movimenti sociali dovrebbero porre sul tavolo delle trattative con le proprie controparti politiche – pubbliche e private –, dall'altro è necessario assicurare che i processi di istituzionalizzazione generino regole davvero capaci di valorizzare le finalità ultime del nuovo modello.

Se questo è l'obiettivo politico, sotto il profilo più strettamente giuridico occorrerà indagare se l'ordinamento italiano consenta, *de lege lata*, il trapianto dell'istituto. A tal proposito, le difficoltà che parrebbero *prima facie* porsi non sembrano, tuttavia, insuperabili.

Ci si riferisce, in particolar modo, al ricorso al *trust* – per lungo tempo ritenuto estraneo al nostro sistema – e alla possibilità di imporre per via contrattuale (il *ground lease*) importanti limiti, peraltro opponibili a terzi, al potere dispositivo del proprietario.

Non è questo il luogo per affrontare compiutamente la questione, certamente complessa e articolata. Ci si limiterà a due brevi rilievi.

Per quanto riguarda il *trust*, alcune recenti riforme²⁶ e gli ultimi arresti della dottrina e della giurisprudenza paiono andare nella direzione di un definitivo superamento dell'atteggiamento di diffidenza tradizionalmente riservato all'istituto da parte dell'ordinamento italiano, al punto che la tesi favorevole all'ammissibilità dei c.d. *trusts* interni è ormai prevalente.²⁷

Per ciò che, invece, concerne il *ground lease*, preme ribadire come, adottando opportuni accorgimenti, il CLT sia riuscito a trovare cittadinanza anche in ordinamenti che recano regole operative simili alle nostre e la cui cultura giuridica – analogamente a quella italiana – è ancora legata a un'interpretazione restrittiva del principio di tipicità dei diritti reali e a una concezione rigida della distinzione dogmatica tra rapporti di natura reale e diritti di credito. L'esperienza belga assurge, in tal senso, a esempio paradigmatico.

Ma al di là della riflessione sulla riproducibilità del modello attraverso gli strumenti del diritto interno, l'esperienza dei CLTs offre spunti teorici di più ampio respiro, di estremo rilievo per l'intera teorica dei beni comuni.

In primo luogo, il CLT suggerisce che, quando si parla di governo dei *commons*, il principio di indifferenza al formale titolo proprietario deve essere attuato privilegiando il diritto privato. Se è vero che nella tradizione costituzionale dei paesi occidentali vige un'asimmetria di tutela tra proprietà privata e proprietà pubblica,²⁸ allora i meccanismi di *governance* devono essere costruiti ricorrendo al ramo dell'ordinamento che offre maggiori garanzie e, cioè, al diritto civile. È questa una scelta strategicamente vincente, ma che richiede un significativo sforzo teorico. Occorre, in altre

26 Il riferimento è, chiaramente, al nuovo articolo 2645 *ter* del Codice Civile, inserito ex d.l. 30-12-2005, n. 273, conv. in l. 23-2-2006, n. 51 (art. 39 *novies*).

27 Sul punto, per tutti, vd. M. Lupoi, *Istituzioni del diritto dei trust e degli affidamenti fiduciari*, Cedam, Padova 2010.

28 Sul punto vd., diffusamente, U. Mattei, *Beni comuni*, cit., *passim*.

parole, approdare a canoni ermeneutici in grado di restituire al diritto privato funzioni che da tempo gli sono state sottratte: redistribuzione e accesso in primo luogo.²⁹ Ma, soprattutto, l'esperienza dei CLT consente all'analisi dei beni comuni di mettere in discussione, oltre al diritto di proprietà, anche l'istituto del contratto,³⁰ dei patrimoni separati e degli strumenti di destinazione patrimoniale. I *commons* e con essi la nuova istituzione del CLT descrivono l'agenda del giurista, sfidandolo continuamente sul terreno del costituito e del costituente.

29 In tale prospettiva, vd. A. Quarta, *La polvere sotto il tappeto. Rendita fondiaria e accesso ai beni comuni dopo trent'anni di silenzio*, in «Rivista critica del diritto privato», 31, 2, 2013, pp. 253-272.

30 Sulla necessità di introdurre il contratto nella riflessione sui beni comuni si veda A. Nervi, *Beni comuni e ruolo del contratto*, in «Rassegna di diritto civile», 1, 2014, pp. 180-203.