

Jacopo Paffarini (*Università degli Studi di Perugia*)*

LE OCCUPAZIONI ABITATIVE
TRA EMERGENZA SOCIALE E LEGALITÀ.
DAI TERRITORI UNA RISPOSTA POLITICA
AL PUNITIVISMO DELLO STATO**

1. Premessa. – 2. Il cambio di paradigma nell’azione repressiva. – 3. Sulla scelta dei casi. – 3.1. Lo «stato di necessità». – 3.2. L’«autorecupero del patrimonio immobiliare pubblico», – 3.3. I «beni comuni urbani». – 4. Conclusioni.

1. Premessa

L’occupazione di immobili rappresenta una prassi molto diffusa che in Italia e in altri paesi europei ha assunto una forma e delle espressioni organizzate, ma spesso non istituzionalizzate (M. A. Martínez López, 2007; G. Piazza, 2011; P. Mudu, 2012). Anche per questo motivo, il tema è divisivo: la difesa della proprietà “ad oltranza”, da un lato, la radicalità espressa dalle attività degli occupanti, dall’altro, costituiscono due modi differenti di vedere la città e di gestirne le trasformazioni. Attraverso diversi studi sono state messe in evidenza le molteplici caratteristiche del movimento delle occupazioni come antagonista delle ristrutturazioni urbane caldeggiate dal “potere persuasivo” della modernizzazione capitalista (G. Piazza, 2012; C. Cattaneo, M. A. Martínez López, 2014). A dire il vero non tutti gli osservatori concordano nell’attribuire una posizione politica radicale alle pratiche di invasione di edifici. È stato infatti notato come in alcuni contesti, specialmente nei paesi del Nord Europa, la gestione degli *squat* abbia assecondato i processi di gentrificazione, convertendo l’originaria “opposizione totale” in un movimento per un «cauto rinnovamento urbano» (A. Holm, A. Kuhn, 2011, 12). Tuttavia, al netto di tali rilevanti valutazioni, sembra indiscutibile che il fenomeno è stato costantemente osteggiato dalle autorità e i margini per la sua riproduzione si sono drasticamente ristretti in tutta Europa.

Nei paesi in cui il movimento per l’abitare e per l’autogestione di spazi sociali ha incontrato maggior diffusione, la linea securitaria intrapresa dai governi nazionali ha portato alla criminalizzazione di pratiche precedentemente lecite (ad esempio in Inghilterra con le leggi *antisquat*¹) o ad aggravare

* Jacopo Paffarini, dottore di ricerca in Diritto pubblico per l’Università degli Studi di Perugia, docente per la Faculdade Meridional – IMED (Brasile).

** Il testo costituisce una versione ampliata e rielaborata della relazione tenuta al Convegno promosso dal Centro per la Riforma dello Stato e da “Studi sulla questione criminale” il 23 gennaio 2020, presso l’Università di Roma Tre.

¹ Si veda il *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012, Section 144*, che isti-

le sanzioni penali e amministrative già previste per l'invasione di proprietà (ad esempio in Italia con i recenti "decreti sicurezza"). Come è stato osservato, dopo lo spostamento del discorso politico dal piano dei diritti a quello della pubblica sicurezza, l'«abusivo», ossia colui che non paga lo spazio in cui vive, assume ufficialmente il ruolo di antagonista del «decoro», termine con cui si identifica l'argine etico e giuridico a salvaguardia dei «buoni cittadini» che alimentano la crescita dell'economia accettando le regole e i rischi del mercato (T. Pitch, 2013).

Le novità legislative in tema di sicurezza e prevenzione del crimine organizzato² si inseriscono in questa tendenza, ma aprono un'ulteriore ferita sul piano della legalità costituzionale. Con l'ampliamento dei poteri dei prefetti e dei questori in materia di ordine pubblico, alcune libertà su cui si fonda la dialettica democratica vengono sottomesse alla discrezionalità punitiva e alle prescrizioni degli uffici territoriali che fanno capo al Governo. In altre parole, viene preferita la maggiore celerità e la mancanza di gravami probatori del processo decisionale amministrativo, liquidando la ponderazione tra i diritti fondamentali e il principio di tipicità del processo penale.

La tendenza a "scaricare" la gestione della questione sociale sui territori sta tuttavia producendo dei risultati contraddittori. Come è stato rilevato, infatti, l'emergere di una competizione tra istituzioni centrali e locali ha prodotto, su molteplici livelli, un'asimmetria nell'accesso ai diritti fondamentali e nella concezione di sussidiarietà orizzontale (A. D'Atena, 2018, 9-10).

Le riflessioni che seguono sono il risultato di uno studio casistico intento ad identificare e classificare le motivazioni in base a cui le amministrazioni locali hanno giustificato la scelta di allontanarsi dall'indirizzo nazionale, aprendo un varco al riconoscimento delle istanze dei movimenti per l'abitare. A tal scopo, si è deciso di partire da una ricostruzione dei principali profili della normativa applicata nella repressione dei fenomeni occupativi, per poi passare alla descrizione di alcuni significativi episodi di "regolarizzazione" delle esperienze di autogestione. Il tentativo di spiegare il ben noto divario tra *law in the books* e *law in action* ha tuttavia suggerito l'integrazione dello studio dei documenti normativi con l'analisi delle interazioni tra attori sociali e istituzioni politiche, senza la quale, come è stato recentemente ribadito, si rischia di non comprendere il ruolo del diritto nella società (S. Baldin, 2019, 6-7).

tuisce il reato di occupazione per gli immobili residenziali. Lo *squatting* rimane tollerato, invece, se interessa edifici destinati ad altri scopi.

² Si fa riferimento ai due atti con forza di legge promossi dall'ex ministro degli Interni, Matteo Salvini, passati alle cronache come «decreto sicurezza» e «decreto sicurezza-bis» (rispettivamente, il D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, e il D.L. 14 giugno 2019, n. 53), ma anche alla circolare n. 11011/118/7 del 17 aprile 2019, nota come «Direttiva Salvini sulle zone rosse».

Alla luce di tali premesse, nell'avviare un percorso di revisione critica delle categorie legali si è deciso di guardare al diritto come linguaggio: questa volta non per ribadire la centralità dell'atto interpretativo (R. Dworkin, 1982), quanto piuttosto per rivelare i risvolti contro-egemonici che possono emergere nel processo di costruzione di significato (G. Marini, 2012, 11). Tale prospettiva, come già anticipato, verrà sviluppata a partire da un'osservazione qualitativa orientata alla classificazione delle argomentazioni adottate dalle istituzioni locali nel decidere sulla regolarizzazione delle occupazioni abusive di immobili.

2. Il cambio di paradigma nell'azione repressiva

La risposta dello Stato e delle istituzioni locali alle pratiche di invasione di immobili da parte di gruppi di individui organizzati è stata spesso dettata dalla contingenza politica, pertanto risulta piuttosto arduo procedere a una sua ricostruzione.

Le occupazioni rappresentano una “rottura della legalità” che in un primo momento produce un clamore a livello locale, ma i gruppi che le praticano aspirano quasi sempre a sollevare un problema politico di ampio respiro, come quello del diritto alla casa e della privatizzazione di spazi e servizi (S. Bailey, U. Mattei, 2013). La loro diffusione capillare nel territorio italiano, inoltre, prova una progettualità comune che spesso ha incrociato le rivendicazioni dei movimenti dei migranti e dei lavoratori precari, destando una preoccupazione di fatto inalterata tra gli ultimi titolari del Ministero dell'Interno (G. Piazza, 2011; M. Grazioli, 2017; M. Grazioli, M. Caciagli, 2018).

Anche per questo, le innovazioni normative in materia di «ordine e sicurezza pubblica» promosse dal precedente titolare del Viminale si prestano a colpire alcune categorie di persone con una maggiore celerità, ossia “saltando” i gravami imposti dalla procedura penale. Ci si riferisce all'introduzione del “daspo urbano” (e all'ampliamento delle ipotesi in cui è permessa l'erogazione di quello sportivo), alle pene pecuniarie per i promotori di cortei non autorizzati, di blocchi stradali, di occupazioni di edifici e, infine, all'aggravamento delle pene previste per queste ultime tre tipologie di reati nonché per il delitto di resistenza a pubblico ufficiale. Più che a “punire i poveri” (L. Wacquant, 2006) i «decreti sicurezza» mirano a punire chi si occupa dei poveri, come dimostrano le ammende erogate a coloro che hanno soccorso le vittime di naufragi al largo delle coste italiane (M. Benvenuti, 2019).

A dispetto delle apparenze non si tratta di un semplice aggravamento delle pene, ma di un vero e proprio cambio di paradigma. Il fatto che all'irrogazione delle multe provvedano i prefetti e i questori territorialmente com-

petenti³ comporta una serie di conseguenze di estrema importanza, quali: *a)* una anticipazione della “punizione” rispetto ai tempi normali del processo e indipendentemente dall’esito di quest’ultimo; *b)* l’assenza di garanzie di imparzialità dell’organo che emette la sanzione; *c)* la creazione di due procedimenti separati per un medesimo fatto, di cui uno – quello amministrativo – non ha per obiettivo la prova delle condotte, bensì solo il riscontro della versione documentale fornita dalle autorità di polizia e, ove consentito, dai soggetti inquisiti.

Sulla scorta di alcune recenti osservazioni dell’area della sociologia (E. Gargiulo, M. Russo Spena, V. Carbone, 2019), riprese nell’ambito della dottrina costituzionale da Alessandra Algostino (2019), potremmo affermare che la “battaglia per il decoro” si è spostata dal piano del «diritto penale del nemico» a quello del «diritto amministrativo del nemico». Un’altra definizione, più generica, che potrebbe adattarsi al caso in esame è quella di *lawfare*, termine adottato dalla letteratura dell’area anglofona per indicare il ricorso alla guerra legale contro un nemico politico, sia esso un leader o un’organizzazione scomoda alle oligarchie economiche o alla classe dirigente (O. Kittrie, 2016; S. Tiefembrun, 2010). Ad ogni modo, le politiche securitarie degli ultimi anni aggiungono un ulteriore elemento di sbilanciamento nell’assetto dei poteri in favore degli esecutivi, esautorando il ruolo dei parlamenti e ignorando le richieste di giustizia sociale emerse negli ultimi anni (M. Losana, 2019).

La recente evoluzione della legislazione è dunque un atto di disconoscimento delle argomentazioni adottate nell’ultima giurisprudenza in tema di occupazioni di immobili, le quali avevano portato ad un’attenuazione della tutela penale del diritto proprietario. Il riferimento è ad alcune sentenze che concludono un percorso svoltosi nell’arco di decenni in cui i giudici, seppur con una certa discontinuità, hanno tenuto in considerazione le ragioni degli occupanti, modulando o disattivando la sanzione prevista all’art. 633 c.p. Si ricorda, negli anni Sessata, un orientamento interpretativo rivolto al riconoscimento della scriminante dello «stato di necessità» (art. 54 c.p.) in presenza di situazioni di disagio sociale, il quale, però, non ebbe seguito per il timore che potesse essere generalizzato alle altre fattispecie di delitti contro il patrimonio (A. Quarta, 2013, 188). Negli ultimi anni, invece, la magistratura ha ri-chiamato l’attenzione sulle caratteristiche di alcuni elementi costitutivi della fattispecie, soprattutto sull’arbitrarietà dell’intrusione. Sotto questo aspetto, un orientamento che ha trovato un seguito crescente tra i giudici tende a graduare – fino ad escludere completamente – la valutazione dell’offensività

³ Si veda l’art. 2 del decreto legge 53/2019 (cosiddetto Decreto sicurezza-bis).

della condotta quando la proprietà versa in uno stato di abbandono. Le prime pronunce in tal senso si sono verificate verso la fine degli anni Novanta: le decisioni dei giudici di primo grado sull'occupazione delle Casermette di La Spezia (1996)⁴ e del Cinema Eliseo di Avellino (2000) hanno infatti dichiarato non punibili le condotte degli occupanti sulla base degli evidenti segni di *derelictio* dell'immobile che avrebbero reso infondata la tutela penale della proprietà. In un ulteriore episodio, deciso dal Tribunale di Trento nel 2005⁵, l'orientamento è stato sostanzialmente ribadito benché le premesse della vicenda fossero parzialmente diverse, dal momento che la volontà di esercitare lo *ius excludendi alios* era stata manifestata con l'apposizione di lucchetti e catene. I giudici del caso trentino ritenero che doveva comunque essere presa in considerazione la particolare rilevanza sociale delle attività poste in essere dagli occupanti, pertanto, decisero di punire solo colui che per primo aveva posto in essere la condotta invasiva, ma riconoscendo l'attenuante di cui all'art. 62, n. 1, c.p. Per un posizionamento da parte della giurisprudenza di legittimità è stato necessario attendere il 30 maggio 2018⁶, quando la II Sezione della Cassazione ha rigettato una richiesta di sequestro riguardante l'immobile del Centro Sociale Occupato Tempo Rosso avanzata dalla Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere, confermando la lettura dei giudici di merito, secondo i quali il prolungato assenteismo della proprietà (il Comune) avrebbe comportato il venir meno del *fumus* per i reati di invasione e imbrattamento. La Corte ha inoltre rilevato la mancanza dell'elemento soggettivo del reato nell'ipotesi in cui il proprietario pone in essere atti di acquiescenza, come il pagamento dell'utenza relativa al consumo di energia elettrica, «ingenerando il convincimento negli indagati (...) della legittimità dell'occupazione». L'abbandono *res* è stato considerato un atto idoneo a produrre non solo una disattivazione della tutela penale, ma anche di quella possessoria, come dimostra il caso dell'ex Cinema Palazzo di Roma (A. Quarta, 2013, 197).

Il populismo dei «decreti sicurezza», dunque, si rivolge anche contro tale giurisprudenza, spesso accusata di essere la causa dei ritardi nelle procedure di sgombero e di connivenza con la marginalità sociale (d'altra parte, una delle caratteristiche principali dell'autoritarismo è di confondere deliberatamente criminalità e opposizione politica). Come osserva Alessandra Algostino (2019, 115-6), l'attacco alle libertà che garantiscono il dissenso politico e alle garanzie del processo penale è stato reso possibile dallo sbilanciamento

⁴ Pretura di La Spezia, sentenza 22 marzo 1996, consultabile in “Il Foro Italiano”, 120, 9, settembre 1997, pp. 571-2, 583-4.

⁵ Tribunale di Trento, sentenza n. 1279 del 15 dicembre 2005.

⁶ Corte di Cassazione, sez. II, sentenza n. 38483 del 30 maggio 2018.

dei poteri normativi a favore degli esecutivi, locali e nazionali, e dal ricorso continuativo e prolungato a provvedimenti eccezionali (come le ordinanze prefettizie) e alle direttive ministeriali volte ad indirizzare il comportamento delle forze di polizia.

Il decreto legge 28 marzo 2014, n. 47, noto anche come Piano casa Renzi-Lupi, segna il passo iniziale di questa “rivoluzione dell’approccio repressivo” che comincia proprio con l’attacco ai movimenti per l’abitare, togliendo la possibilità a chi vive in un alloggio di cui non ha la titolarità di registrare la propria residenza nell’immobile e di allacciarsi alla rete elettrica e idrica (art. 5). A partire dall’entrata in vigore del decreto in tutta la penisola si sono registrate interruzioni delle forniture nelle occupazioni abitative, rimozioni dei contatori e apposizione di sigilli per rendere praticamente inagibili gli edifici. Nonostante ciò l’effetto ricercato non si verifica, anzi, gli abitanti scivolano ancora di più verso l’illegalità ricorrendo agli allacci abusivi per sopravvivere (come nel caso siciliano che verrà esposto nel par. 3.1). A ciò si aggiunga che il rifiuto delle anagrafi di diverse città di registrare la residenza in immobili occupati ha comportato il mancato accesso alle prestazioni sociali da parte di famiglie e individui aventi diritto⁷, dimostrando la primazia acquisita della legalità formale rispetto alle garanzie su cui si fonda la democraticità dell’ordinamento (E. Ponzo, 2014, E. Gargiulo, 2019).

I decreti sicurezza di Salvini e la circolare alle prefetture riguardo l’applicazione dell’art. 2 del TULPS completano il quadro repressivo con l’aggravamento della pena prevista all’art. 633 c.p. (art. 30, D.L. 113/2018) e con l’introduzione di nuovi strumenti per “confinare” l’azione dei movimenti sociali. Si consideri, ad esempio, la moltiplicazione delle ordinanze di interdizione dei centri abitati e delle principali vie cittadine ai cortei, la creazione di “zone rosse” inavvicinabili – che nel caso della Val Susa da temporanee si sono trasformate in permanenti (A. Algostino, 2019, 123) – e, ad aggravare il quadro, l’emissione di sanzioni pecuniarie per migliaia di euro ai promotori di cortei non autorizzati – come si è verificato di recente a Prato⁸. Questi provvedimenti, basati su valutazioni dell’autorità amministrativa, produco-

⁷ A proposito delle implicazioni connesse all’art. 5 del Piano casa Renzi-Lupi, si deve considerare che la mancata registrazione della residenza degli occupanti di edifici comporta un effetto distorsivo nei rilievi statistici del Ministero dell’Interno, da cui dipende la distribuzione agli enti territoriali delle risorse finanziarie rivolte alla esecuzione dei programmi sociali e delle prestazioni sanitarie (E. Olivito, 2017, 281-2).

⁸ Si veda la notizia sul sito de “la Repubblica”: *Decreto sicurezza, Prato scende in piazza per Elena e Margherita punite con una multa da 4.000 euro per aver partecipato a una manifestazione*, in https://www.repubblica.it/cronaca/2020/01/18/news/decreto_sicurezza_prato_scende_in_piazza_per_elena_e_margherita_punite_con_una_multa_da_4_000_euro_per_aver_partecipato_a_u-246050510/?refresh_ce.

no in via di fatto una restrizione dei diritti costituzionali in una modalità esattamente antitetica a quanto fino ad oggi hanno cercato di imporre le costituzioni democratiche. L'effetto limitativo viene infatti raggiunto in forma puntuale e concreta, attraverso strumenti che rientrano formalmente nell'area della *soft law*, ma comunque immediatamente effettivi (A. Algostino, 2019, 110-1). In ultimo, sotto una diversa angolazione, è stato osservato che la tendenza all'«amministrativizzazione del diritto penale» esprime una chiara funzionalità alla restaurazione di un approccio “statalista” alla questione sociale, attivando una tendenza contraria rispetto alle aperture promosse in passato sul tema della sussidiarietà orizzontale. Così, mentre la legalità formale viene elevata a valore centrale dell'ordinamento giuridico, si ignorano le esperienze di solidarietà e di «autonomia sociale» sviluppatesi negli immobili occupati (G. Avallone, 2018).

3. Sulla scelta dei casi

A fronte di una chiusura pressoché *bipartisan* a livello nazionale, ha suscitato particolare attenzione la risposta delle istituzioni rappresentative locali che hanno offerto una sponda alle pratiche di riappropriazione degli spazi urbani dismessi. Su questo dato ha sicuramente giocato un ruolo di notevole importanza la polarizzazione del dibattito politico sui temi della sicurezza e dell'immigrazione: in particolare, la distorsione propagandistica del diritto penale ha favorito, dal lato opposto, la riunificazione delle istanze garantiste e a difesa dei diritti fondamentali.

Tra gli interventi che meritano maggiore attenzione si possono includere le iniziative di alcuni sindaci che hanno adottato provvedimenti eccezionali per far fronte al disagio dei senza tetto e dei migranti o per dare un riconoscimento ad esperienze di autogestione sviluppatesi all'interno di edifici occupati. Possono ricondursi alla prima tipologia le «politiche di accoglienza», che hanno portato in risalto nelle cronache nazionali i provvedimenti straordinari di alcuni amministratori locali in favore dei “poveri” e “bisognosi” (ad esempio le requisizioni di immobili a Cosenza⁹ e l'assegnazione di fondi per l'autorecupero di case occupate a Firenze¹⁰). Dall'altra parte, nella secon-

⁹ Si veda, dal portale del Comune di Cosenza, la notizia *Emergenza abitativa, il sindaco Occhiuto ordina per 90 giorni la requisizione dell'istituto delle Canossiane in favore degli attuali 90 occupanti* del 20 marzo 2015 (https://www.comune.cosenza.it/archivio10_notizie-e-comunicati_0_15140.html). Più recentemente, *Cosenza, gli occupanti lasciano l'Hotel Centrale. «La lotta per la casa continua»* del 3 giugno 2019 (<https://www.corrieredellacalabria.it/regione/cosenza/item/188795-cosenza-gli-occupanti-lasciano-lhotel-centrale-la-lotta-per-la-casa-continua/>).

¹⁰ Subito dopo l'approvazione del Piano casa Renzi-Lupi, la Regione Toscana aveva messo a disposizione 40.000 euro attraverso fideiussioni per progetti di autorecupero destinati a 3 edifici

da categoria si collocano le azioni rivolte alla valorizzazione di pratiche già esistenti di attivismo civico, per le quali è stata usata la definizione di «beni comuni» (come è avvenuto a Napoli¹¹).

Tali provvedimenti, e il contesto da cui hanno origine, rappresentano dunque i dati empirici su cui si intende condurre l'analisi, il cui obiettivo è mettere a confronto il fondamento giuridico delle scelte degli enti territoriali che si presentano come alternative all'indirizzo nazionale in tema di occupazioni di immobili. In tal senso, davanti ad un'ampia casistica, sono stati selezionati alcuni episodi per la capacità di mettere in evidenza il nesso causale tra la visione di giustizia perseguita dall'amministrazione locale e l'atto amministrativo o legislativo con cui è stata superata la situazione di illegalità, disinascendo la risposta punitiva. Le vicende su cui si richiama l'attenzione, pertanto, sono da considerarsi significative poiché permettono di ricostruire la percezione dei fattori extragiuridici che orientano le autorità verso la regolarizzazione delle occupazioni abusive – in tal senso, tali vicende potrebbero costituire i “prototipi” su cui fondare la spiegazione teorica della tendenza in esame (R. Hirschl, 2005, 142).

Lo studio non tratta dunque le dinamiche di causalità politica o sociale che hanno portato alla soluzione dell'*impasse* antigiuridica, piuttosto intende indagare le basi fattuali che hanno fondato la costruzione di significati discordanti dall'enfasi repressiva (D. Matza, 1976). Il ragionamento messo in campo dalle istituzioni locali mostra la ricorrenza di termini specifici per fondare un concetto di “sicurezza” alternativo – o meglio, “controegemonico” – rispetto al discorso del governo centrale. I casi selezionati mettono in luce, pertanto, la porosità esterna del discorso normativo, il quale va inteso alla stregua degli altri processi culturali in cui «l'egemonia non è mai completa o totale», poiché nuovi elementi possono affacciarsi e «interrompere il discorso dominante» (G. Marini, 2012, 11).

I soggetti passivi della repressione penale (i militanti dei movimenti per l'abitare) e le istituzioni locali si sono dunque distinti per l'elaborazione di una posizione contraria al “discorso criminalizzante”, sostenuto dalla rigida applicazione delle norme del codice penale. Di conseguenza, i provvedimenti di regolarizzazione non verranno valutati come atti prescrittivi, ma per il loro contributo alla “descrizione” di categorie giuridiche, classiche o nuove, in

occupati. Il provvedimento condiziona il finanziamento alla costruzione di alloggi destinati alle famiglie che attualmente risiedono negli spazi, le quali si sono impegnate a contribuire alla spesa per la parte restante dell'opera (https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/firenze_auto_recupero_in_3_ex_occupazioni).

¹¹ Sul provvedimento della Giunta napoletana che ha definito «beni comuni urbani» otto esperienze di occupazione, si parlerà nel par. 3.3.

base a cui è stata giustificata l'adozione di un punto di vista divergente sul problema delle invasioni di immobili. La «battaglia combattuta attraverso i discorsi» (M. Foucault, 1972, 41-2) costituisce pertanto il punto focale di un'analisi qualitativa che intende esplorare la complessità dell'approccio istituzionale al fenomeno delle occupazioni, anche mettendo in luce il contributo dei concetti giuridici innovativi (come quello di «beni comuni») e il loro impatto nella *law in action* (C. McCrudden, 2006, 637).

All'esito della ricerca è stato possibile identificare tre tipologie di argomenti che ricorrono nei casi di regolarizzazione delle occupazioni: si va dal riconoscimento dello «stato di necessità» degli occupanti – quasi una sorta di riabilitazione della scusante adottata dalla giurisprudenza di merito degli anni Sessanta e Settanta¹² – al positivo riscontro degli «interventi rigenerativi» sugli immobili e delle prestazioni sociali proposte dagli occupanti. Su quest'ultimo dato si è ritenuto opportuno distinguere l'uso del concetto di «autorecupero» da quello di «beni comuni urbani», ricordando che quest'ultimo non incontra una disciplina normativa se non a livello comunale. Per il carattere qualitativo della ricerca, in considerazione delle forti polemiche che hanno accompagnato le regolarizzazioni, si è preferito selezionare dalla casistica le vicende in cui le amministrazioni locali si sono misurate con le istanze di giustizia avanzate dai comitati di lotta per l'abitare.

3.1. Lo «stato di necessità»

Uno degli effetti della crisi economica è stato quello di diminuire la capacità di spesa degli enti pubblici per gli interventi di natura sociale, provocando problematiche non indifferenti per quei diritti che la Corte Costituzionale aveva già definito «finanziariamente condizionati» – tra i quali rientra certamente il diritto alla casa¹³. A fronte del ritardo cronico in cui riversa l'assegnazione delle case popolari, in diverse città italiane si sono verificati episodi di occupazione di alloggi non ancora conclusi da parte degli aventi diritto. Le punte più alte di questo fenomeno si sono registrate in Sicilia, dove soltanto nel Comune di Palermo circa 4.000 famiglie vivevano abusivamente in allog-

¹² La Corte di Cassazione, con la sentenza 12840/2016, sez. II, ha di nuovo preso una posizione fermamente contraria all'applicazione della scriminante: «una condizione di difficoltà economica non può legittimare, ai sensi dell'art. 54 c.p., un'occupazione permanente di un immobile per risolvere, in realtà, in modo surrettizio, un'esigenza abitativa».

¹³ Con la sentenza 252/1989, la Corte Costituzionale ha stabilito che «come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione, è un diritto che tende ad essere realizzato in proporzione alle risorse della collettività; solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente satisfattiibili, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziable, espresse di tali diritti fondamentali».

gi dell'edilizia residenziale pubblica per i quali non erano mai stati emessi i bandi di assegnazione.

Per l'assenza di soluzione alternative, considerando anche l'impossibilità di procedere allo sgombero di un numero così elevato di occupanti, la Regione Sicilia ha inserito nella legge finanziaria per il 2018 una previsione all'art. 72, in virtù della quale le famiglie che hanno occupato un immobile di edilizia pubblica prima del 31 dicembre 2017 e che sono in possesso dei requisiti per l'inserimento nelle graduatorie di assegnazione, diventano titolari a tutti gli effetti dell'alloggio, seppur pagando gli importi dovuti per i canoni arretrati con un piano di rateizzazione decennale. La misura è passata alle cronache, in senso polemico, con il termine «sanatoria», nonostante i rappresentanti della Giunta Regionale e il proponente – il sindaco di Palermo Leoluca Orlando – hanno voluto puntualizzare che si è trattato di una «regolarizzazione». Secondo le parole del primo cittadino del capoluogo, il provvedimento ha aperto un percorso di ritorno alla legalità, in cui sono stati considerati sia i profili di «equità sociale» che le ragioni della «giustizia». A tal proposito, viene chiarita la volontà di agire su entrambi gli aspetti del problema delle occupazioni di alloggi pubblici, «da un lato favorendo la regolarizzazione di quanti hanno i requisiti per essere assegnatari e dall'altro perseguendo coloro che già hanno una casa popolare ma pensano di potervi rimanere a spese della collettività»¹⁴.

La presentazione dell'iniziativa regionale da parte del sindaco Leoluca Orlando si è inoltre soffermata su ulteriori aspetti positivi della regolarizzazione, quali l'aver posto fine alla proibizione per gli uffici dell'anagrafe di registrare le migliaia di famiglie residenti nei suddetti alloggi, in forza dell'art. 5 del decreto 47/2014 (il Piano Casa Renzi-Lupi). Su tale profilo si rilevi la nota stampa divulgata dal Comune di Palermo, la quale specifica che – oltre alle ragioni di «ordine igienico e assistenziale» legate all'impossibilità per gli occupanti di allacciarsi alla rete idrica e elettrica, di richiedere sussidi sociali e di usufruire delle prestazioni dei medici di base – il provvedimento è stato motivato dalla necessità di sottrarre tali persone da «situazioni di controllo anche mafioso nella fruizione dei servizi»¹⁵.

¹⁴ Tali dichiarazioni sono riportate all'articolo apparso su www.blogsicilia.it il 18 dicembre 2018, disponibile in <https://www.blogsicilia.it/palermo/sanatoria-per-le-case-popolari-occupate-abusivamente-primo-provvedimento-a-palermo/465501/>.

¹⁵ Si veda la nota di stampa apparsa sul sito istituzionale del Comune di Palermo: «Il Comune di Palermo si è fatto promotore di una norma che interessa decine di migliaia di famiglie in tutta la Sicilia che potranno ora avviare un percorso di uscita dall'illegalità e di liberazione dai condizionamenti che tale condizione determina. La bontà della causa è testimoniata dall'unanimità del sostegno politico, segno di una sensibilità diffusa ed una corretta percezione della gravità del problema da risolvere. Per migliaia di famiglie si avvia oggi un percorso di dignità, diritti, legalità

Sul versante opposto, si riscontra, invariato, il discorso criminalizzante delle forze politiche e delle organizzazioni che hanno osteggiato il provvedimento, tra le quali risulta significativo il posizionamento del Sunia. Il sindacato degli inquilini e degli assegnatari degli alloggi di residenza pubblica afferente alla CGIL ha attaccato la «sanatoria», ritenendola una «scelta demagogica iniqua» che favorisce ingiustamente coloro che «hanno preferito restare nella condizione di abusivi spesso senza pagare nessun costo per la detenzione dell'alloggio»¹⁶.

La rilevanza della regolarizzazione promossa dalla Regione Sicilia è ravvivabile nell'ampia portata degli effetti del provvedimento e nel suo contenuto. Il riconoscimento dello stato di necessità dei residenti degli immobili occupati si pone infatti in linea di continuità con quei provvedimenti che negli ultimi cinque anni si sono contrapposti alla logica punitiva, appellandosi alla tutela dell'essere umano. Quest'argomentazione ha trovato maggiore spazio a causa della manifesta inefficacia delle misure repressive di fronte a situazioni di estesa illegalità, come a Palermo, ma anche alle difficoltà incontrate dalle autorità nella gestione dei fenomeni migratori. Su quest'ultimo punto si ricorda il provvedimento straordinario con cui il sindaco di Cosenza – rilevando «l'impossibilità di trovare una soluzione abitativa» e «nell'intento di evitare situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscano l'insorgere di fenomeni criminosi» – ha disposto la requisizione di un immobile dell'Ordine delle Suore Canossiane per metterlo a disposizione degli occupanti, assumendo inoltre l'impegno a trattarne l'acquisto con la proprietà¹⁷. La vicenda ha avuto un risalto significativo poiché costituisce uno dei primi casi in cui la lotta alla povertà è stata usata come controargomentazione al «discorso marginalizzante» alimentato dai decreti degli esecutivi nazionali.

Gli episodi di Cosenza e di Palermo, inoltre, mettono in luce un uso “alternativo” del concetto di «allarme sociale» rispetto alla prassi degli ultimi tempi. Mentre nel discorso egemonico del governo nazionale l'urgenza è solitamente rappresentata dall'esistenza di situazioni di informalità, promosse

ed affrancamento da situazioni di controllo anche mafioso nella fruizione dei servizi» (<https://www.comune.palermo.it/noticext.php?cat=1&id=18089>).

¹⁶ Così definisce le famiglie occupanti la nota di stampa che è apparsa sul sito nazionale del Sunia, disponibile in <https://www.sunia.it/notizie-dalle-regioni/sicilia-una-sanatoria-per-migliaia-di-famiglie-salva-gli-occupanti-abusivi/>.

¹⁷ Si veda la notizia sul sito del Comune di Cosenza: «La decisione nasce dalla necessità di tutelare le esigenze di persone che vivono condizioni di disagio, fra le quali sono presenti donne, anziani, minori, nonché due portatori di gravi disabilità. L'eventuale sgombero, paventato da più parti, produrrebbe inoltre una grave situazione di allarme sociale, considerato che coinvolgerebbe un centinaio di cittadini per i quali sorgerebbe l'impossibilità di trovare loro una soluzione alternativa a causa dell'attuale emergenza abitativa» (https://www.comune.cosenza.it/archivio10_notizie-e-comunicati_0_15140.html).

da comitati e gruppi di persone che si riuniscono per praticare l'invasione degli spazi pubblici, nel discorso delle due amministrazioni comunali citate la problematica viene rovesciata, conferendo un carattere prioritario alla risoluzione del disagio collettivo. La rottura del discorso criminalizzante è tuttavia il frutto di rinnovate condizioni materiali – come il prolungarsi della crisi economica e della pressione dei flussi migratori – che l'azione dei movimenti sociali ha saputo usare a proprio favore.

3.2. L'«autorecupero del patrimonio immobiliare pubblico»

Un'analisi separata merita il percorso che ha portato al riconoscimento e alla valorizzazione delle pratiche di autorecupero che hanno interessato alcuni immobili abbandonati di proprietà degli enti locali del territorio regionale calabrese. L'iniziativa prende piede dalle richieste del movimento di lotta per la casa del territorio cosentino che si era rivolto alle istituzioni locali per chiedere l'assegnazione degli edifici di cui era entrato in possesso nell'intento di sottrarli alle dinamiche speculative del mercato immobiliare e di metterli a disposizione della cittadinanza sotto forma di residenze. Come già accade a Roma dalla fine degli anni Novanta¹⁸, i movimenti si responsabilizzano per il rinnovamento di costruzioni cadute in disuso – non destinate ad ospitare case popolari – proponendo sperimentazioni di *social-housing* e di ristrutturazione guidate dai gruppi di lavoro formati dagli occupanti. La creazione di cooperative per la realizzazione degli interventi edilizi rappresenta il fatto giuridico che dà agibilità all'idea, la quale, come è stato osservato, non si limita all'assistenza, ma promuove la formazione di una cittadinanza. In particolare, «la dimensione politica delle cooperative» si esprime su un duplice livello: da un lato, i proprietari pubblici vengono messi di fronte alle proprie responsabilità, dall'altro, i soci vengono posti a contatto con la sfera istituzionale e decisionale dove partecipano, in qualità di abitanti, alla ridefinizione del patrimonio urbano (A. Ruggero, 2011, 8).

La pratica dell'autorecupero è stata ufficialmente formalizzata in Calabria dalla legge regionale 21 giugno 2019, n. 22, con la quale si è intrapreso un percorso per l'identificazione degli immobili «inutilizzati, o comunque in avanzato stato di degrado, (...) al fine di assegnarli, per l'esecuzione di interventi di recupero, a organizzazioni di autorecupero e di concedere in

¹⁸ Le esperienze degli attivisti della Capitale hanno ricevuto un primo riconoscimento con la legge regionale del Lazio 11 dicembre 1998, n. 55, sull'autorecupero del patrimonio immobiliare. In realtà, la prima esperienza di autorecupero sembra si sia verificata a Bologna, quando nel 1982 il Comune ha deliberato il primo bando pubblico di alloggi da autorecuperare (A. Ruggero, 2011).

locazione con contratto a uso abitativo ai soci di dette organizzazioni le unità immobiliari risultanti dagli interventi medesimi» (art. 2). Può riscontrarsi un elemento di analogia e uno di diffidenza con il caso siciliano. Anche la legge regionale 22/2019 muove dalla situazione di necessità dei destinatari nell'intento di sanare situazioni di «degrado urbano»: infatti, privilegia nell'assegnazione degli immobili da recuperare le cooperative i cui soci versano in condizioni di mancanza di disponibilità di un'abitazione o di sfratto (art. 4, c. 4). A differenza della regolarizzazione promossa dalla Giunta Musumeci, tuttavia, il provvedimento calabrese prende una posizione rispetto ad un esperimento già esistente con l'obiettivo di valorizzare l'autonomia dei movimenti, chiedendo la formalizzazione di organizzazioni formate da persone in condizioni di bisogno. È poi opportuno rilevare che, oltre a prendersi carico del rilevamento degli edifici in disuso, la Regione Calabria intende partecipare finanziariamente alla loro ristrutturazione fino ad un valore di 20.000 euro per ciascuna unità abitativa, completando l'iniziativa autonoma dei cittadini attivi. Si tratta dunque di un caso di collaborazione, che oltre ad «alleviare la condizione di disagio abitativo di un'ampia porzione di popolazione in difficoltà»¹⁹, riconosce la posizione dei movimenti che fanno leva sulla lotta alla povertà per promuovere una “sussidiarietà dei diritti fondamentali” in chiave anti-punitivista. I comitati per il diritto all'abitare in questi processi assumono una duplice funzione: quello di garanti del percorso di attuazione della normativa e quello di promotori delle operazioni di mappatura del patrimonio pubblico in disuso, a partire dagli edifici di cui già sono entrati in possesso. Si rilevi a tal proposito che il movimento cosentino, a pochi giorni dall'approvazione della legge regionale, ha dichiarato che «l'edificio di via Savoia, abitato già da oltre 60 persone, dovrà essere il primo esperimento di autorecupero», anche al fine di «scongiurare definitivamente il rischio dello sgombero»²⁰.

3.3. I «beni comuni urbani»

È infine interessante proseguire la riflessione sul termine «autorecupero», perché la sua introduzione nel gergo delle rivendicazioni dei movimenti per l'abitare ha prodotto alcuni effetti importanti rispetto all'atteggiamento delle istituzioni davanti ai fenomeni di occupazione. L'idea per cui la reinvenzione

¹⁹ Posizione riportata nella nota dell'ufficio stampa della Regione Calabria del 5 luglio 2018. Si veda <https://www.regione.calabria.it/websiteweb/portaltemplates/view/view.cfm?9004&9004>.

²⁰ Si rinvia alle dichiarazioni dei portavoce del movimento Prendocasa, riportate dai siti di informazione cittadina: <https://www.quicosenza.it/news/calabria/299052-approvata-la-legge-regionale-sull'autorecupero-di-immobili-pubblici-vuoti-o-abbandonati>.

della parte abbandonata della città possa essere compiuta dai suoi stessi abitanti, seguendo un processo decisionale partecipato e inclusivo, costituisce il più nitido esempio della creatività che hanno messo in campo i collettivi degli occupanti per fronteggiare i deserti urbani lasciati dalla terziarizzazione dell'economia (P. Teani, 2018, 175). Davanti all'esaltazione acritica delle virtù del mercato delle infrastrutture logistiche e dei servizi commerciali per i turisti, contando con risorse e mezzi propri, i movimenti per l'abitare e alterglobalisti hanno conteso edifici, quartieri o interi territori alla logica del profitto, denunciando la devastazione del paesaggio e l'aumento del costo della vita che esclude gran parte della popolazione dall'accesso ad alcune aree cittadine. Facendo ricorso all'inchiesta cittadina e di quartiere, inoltre, sono state individuate le attività da promuovere dentro le occupazioni, che in non pochi casi hanno trovato un bacino importante di utenti tra persone a rischio di esclusione dalla vita sociale, dall'accesso alla cultura, allo sport e ai servizi per la salute (P. Teani, 2018, 158).

Nel tentativo di conferire stabilità e agevolare una programmazione a lungo termine di tali esperienze è stata avanzata la proposta di istituzione dei «beni comuni urbani», in considerazione delle caratteristiche riscontrate nell'uso e nella gestione di alcuni spazi da parte della cittadinanza. A tal proposito occorre richiamare il percorso che ha portato all'elaborazione del concetto di *new commons*, che si differenziano dalle risorse naturali per il fatto che «una ampia e libera accessibilità, ottenuta anche attraverso la regolazione pubblica, non comporta la loro distruzione o il loro impoverimento, quanto piuttosto il verificarsi di esternalità positive per l'intera collettività» (S. Pellizzari, 2016, 252). Come osservato da Charlotte Hess (2008) nella sua ricerca che ha portato ad una prima mappatura di queste nuove utilità, la categoria dei «nuovi beni comuni» si presta ad accogliere tutte le esperienze che si contrappongono alla *commodification* e all'egemonia del pensiero neoliberista prodotto dalla recente globalizzazione. È in questo senso che deve essere osservato lo sforzo della dottrina giuridica che è andata incontro ai movimenti, tentando di superare l'argomento punitivo e conferendo un connotato positivo alle esperienze di autogestione iniziate con l'intento di rimettere le *res derelictae* a disposizione della collettività.

I casi più importanti ascrivibili a questa pratica si sono verificati nel territorio napoletano e a Roma, ma solo nel primo la “riappropriazione” promossa dai movimenti ha incontrato l'appoggio formale della politica locale. Nel 2016, attraverso un atto *ad hoc* della giunta partenopea guidata da Luigi De Magistris, sono state riconosciute otto esperienze di mutualismo e partecipazione sociale sviluppatesi all'interno di occupazioni, definendole «beni comuni emergenti percepiti dalla cittadinanza come ambienti di sviluppo ci-

vico e come tali strategici»²¹. La delibera della giunta napoletana si basa sul regolamento approvato nel 2011 che ha introdotto nello Statuto del Comune la categoria giuridica dei beni comuni, le cui principali caratteristiche sono costituite dalla fruibilità collettiva e senza restrizioni per tutti gli individui, dalla funzionalità rispetto ad esigenze di benessere individuale e collettivo e, infine, della gestione condivisa²².

Tra le vicende fin qui ricostruite il caso partenopeo costituisce un *unicum* per il grado di similarità riscontrabile tra il linguaggio dei movimenti e quello delle istituzioni. Si noti, ad esempio, che il portale del municipio dedica una pagina al tema dei «Beni comuni» dove, a fianco all’identificazione degli “obiettivi istituzionali” – «ampliare la partecipazione alla gestione collettiva degli spazi pubblici», «promuovere una nuova forma di diritto pubblico, che tuteli e valorizzi i beni di appartenenza collettiva e sociale» –, compaiono alcune parole d’ordine che sembrano mutuate dal lessico dei collettivi di occupanti. In particolare, le delibere n. 400/2012, 893/2015, 446/2016, riconoscono le «pratiche di autogoverno» e «le sperimentazioni della gestione diretta degli spazi pubblici», sottraendo una parte del patrimonio municipale alla concezione rappresentativa del potere e alla logica verticale dei processi decisionali riguardanti la città²³.

Per la sua radicalità e per l’ampiezza delle rivendicazioni accolte, l’esempio napoletano ha dato nuovo slancio all’iniziativa dei movimenti per l’abitare su scala nazionale, sostenendo una “interpretazione estensiva” del concetto di «beni comuni» al di là della sfera delle risorse naturali. Tuttavia, come si vedrà in seguito, la “materialità” prodotta dalle pratiche di condivisione non sempre ha creato unanimità nel prescindere dalle “forme” dell’appropriazione: per gli operatori giuridici l’atto di invasione continua a generare un sentimento di avversione che spesso si frappone alla legittimazione dell’attività di rigenerazione e di fruizione collettiva degli edifici.

4. Conclusioni

La traiettoria politica dei movimenti per l’abitare si è dunque incrociata con quella del mondo accademico producendo numerose riflessioni, analisi e proposte il cui minimo comune denominatore può essere ravvisato

²¹ Delibera della Giunta Comunale di Napoli n. 446 del 1° giugno 2016, disponibile in <http://www.exasilosfilangieri.it/wp-content/uploads/2016/07/delibera-4462016-comune-Napoli.pdf>.

²² Delibera della Giunta Comunale di Napoli n. 740 del 16 giugno 2011, disponibile in <http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16783>.

²³ Si rinvia al portale del Comune di Napoli dedicato alla «campagna per i Beni Comuni», disponibile in <http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16783>.

nell'urgenza del conflitto urbano generato dalla rapida crescita dell'accumulazione fondiaria. In un simile contesto le occupazioni trovano una nuova base di legittimazione nella misura in cui gli effetti della crisi sul diritto all'abitare rendono ingiustificabili gli edifici lasciati vuoti. In altre parole, «tutelare il proprietario assenteista solo per il mantenimento del valore dell'immobile rappresenta uno dei modi per consentire l'accumulazione di rendita fondiaria e la riduzione del diritto di proprietà a mero esercizio dello *ius excludendi*», in evidente contraddizione con quanto previsto dall'art. 42, comma 2, della Costituzione (A. Quarta, 2013, 195). La deliberata inattività dei proprietari che si prestano alla speculazione sui valori degli immobili, così come l'inerzia degli enti e delle amministrazioni locali, appare un valido motivo per la sospensione dell'azione di reintegrazione, se l'invasione dell'edificio ha dato vita ad attività di rilevanza sociale.

È evidente che tale tendenza richiede una scelta importante da parte dei magistrati e dei politici locali, poiché di fatto la “regolarizzazione” si presenta come un’assunzione di responsabilità rispetto alle attività che vengono poste in essere nell’edificio occupato. Sotto un diverso profilo, inoltre, la casistica dimostra che simile eventualità è fortemente condizionata dai “rapporti di forza” che si costruiscono in concreto su ciascun territorio.

L’apporto teorico degli autori che si sono dedicati allo studio dei beni comuni e degli usi civici urbani ha comunque offerto agli operatori giuridici una prospettiva alternativa a quella penalistica nell’approccio al fenomeno delle occupazioni di edifici. In particolare, la partecipazione dei giuristi alle riflessioni maturette in seno all’esperienza del Teatro Valle Occupato e delle occupazioni napoletane (S. Bailey, U. Mattei, 2013, 996-7) denota una “svolta critica” rispetto alla precedente “preoccupazione legalitaria” sul tema. Se da un lato è vero che la concettualizzazione dei «beni comuni» ha contribuito a pensare il rapporto con il patrimonio fondiario al di là del vincolo proprietario (F. Marinelli, 2019), dall’altro lato non si è ancora definito in che maniera questo superamento operi nel concreto. A tal proposito si noti che l’iniziativa legislativa popolare per l’introduzione dei beni comuni nel codice civile – depositata il 18 dicembre 2018 – è stata criticata, tra l’altro, per l’eccessiva discrezionalità conferita alle amministrazioni locali nell’individuazione delle situazioni che possono essere ascritte a tale categoria²⁴. Una simile impostazione rischia di frammentare i criteri di riconoscimento, subordinando l’auto-

²⁴ È possibile leggere il commento delle realtà autogestite che hanno partecipato, fin dalla prima ora, alla costruzione delle mobilitazioni che hanno caratterizzato il tema dei beni comuni, in <http://www.exasilosfilangieri.it/appello-benicomuni/>.

nomia sociale alla volontà delle amministrazioni che sceglieranno quali immobili recuperare e quali usi riconoscere²⁵. Sotto questa prospettiva si può concludere che il problema del comportamento istituzionale in relazione alle esperienze di recupero e autogestione degli immobili è vincolato al ben più noto problema dell'assenza di una disciplina nazionale sui beni comuni: le asimmetrie sul piano normativo sono pertanto il prodotto di «uno scontro tra “sovranità locali” e “sovranità nazionali”» (S. Villamena, 2016, 148).

L'esame dei casi ha permesso di chiarire come e in quale misura la territorializzazione dei conflitti urbani si riverbera nell'applicazione del codice penale e nella stessa concezione di legalità. Il superamento dell'approccio formalistico alla punizione delle occupazioni, infatti, passa dall'osservazione delle condizioni reali in cui si producono. Non sono soltanto i casi emergenza e disagio sociale che spingono verso una rivisitazione critica del dispositivo punitivo di cui all'art. 633 c.p. Gli episodi sottoposti all'attenzione dimostrano come i movimenti per l'abitare hanno rivendicato e ottenuto la disattivazione del codice penale alla luce dell'intervento rigenerativo eseguito della cittadinanza attiva, il quale spesso inizia da situazioni di illegalità. A fronte di un numero ancora esiguo di casi in cui questa tesi è stata applicata, vale la pena menzionare che sono tuttavia in crescita le realtà occupate e autogestite che rivendicano il valore universale delle prestazioni offerte e del metodo decisionale inclusivo e partecipativo²⁶. A partire dagli sviluppi che interesseranno tali esperienze nel futuro prossimo si potrà dire se l'immenso patrimonio fondiario abbandonato potrà essere recuperato dall'autonomia sociale o se, invece, il timore che alimenta il securitarismo produrrà una chiusura formalistica verso le azioni di riappropriazione.

²⁵ In realtà la proposta di legge ha oculatamente escluso dal novero dei beni comuni le esperienze di gestione collettiva e mutualismo verificatesi a vario titolo all'interno di immobili urbani. Si è introdotta a tal proposito una categoria particolare, quella dei «beni pubblici sociali, le cui utilità essenziali sono destinate a soddisfare bisogni corrispondenti ai diritti civili e sociali della persona», ma che, diversamente dai «beni comuni, ossia delle cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona», sono alienabili e possono subire mutamenti nel loro vincolo di destinazione.

²⁶ Si veda lo svolgimento della IV edizione dell'Assemblea Nazionale dei Beni Comuni emergenti e ad uso civico, svoltasi a Milano il 1°-2 febbraio 2020, «nata a partire da un documento (<http://www.exasilofilangieri.it/appello-benicomuni/>) firmato da diverse realtà di base, associazioni e singoli, che hanno convenuto sulla necessità di rafforzare anche a livello nazionale le lotte sui beni comuni». La notizia è riportata in <https://www.labsus.org/events/iv-assemblea-nazionale-beni-comuni-emergenti-e-a-uso-civico/>.

Riferimenti bibliografici

- ALGOSTINO Alessandra (2019), *Sicurezza urbana, decoro della smart city e poteri del prefetto. Note intorno alla "Direttiva Salvini sulle zone rosse" (n. 11001/118/7 del 17 aprile 2019) ed alcune recenti ordinanze dei prefetti di Bologna, Firenze e Siracusa*, in “Costituzionalismo.it”, 1, pp. 105-30.
- AVALLONE Gennaro (2018), *Dal decreto L Lupi alla Circolare Salvini*, in effimera.org, <http://effimera.org/dal-decreto-lupi-all-a-circolare-salvini-gennaro-avallone/>.
- BAILEY Saki, MATTEI Ugo (2013), *Social Movements as Constituent Power: The Italian Struggle for the Commons*, in “Indiana Journal of Global Legal Studies”, 20, 2, pp. 965-1013.
- BALDIN Serena (2019), *Diritto e interdisciplinarità: note sull'integrazione metodologica con altre scienze sociali*, in “Revista General de Derecho Público Comparado”, 25.
- BENVENUTI Marco (2019), *Il dito e la Luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, 1, pp. 1-39.
- CATTANEO Claudio, MARTÍNEZ LÓPEZ Miguel A. (2014), *The Squatters' Movement in Europe: Commons and Autonomy as Alternative to Capitalism*, Pluto Press, London.
- D'ATENA Antonio (2018), *Tensioni e sfide della democrazia*, in “Rivista AIC”, 1.
- DWORKIN Ronald (1982), *Law as Interpretation*, in “Texas Law Review”, 60, pp. 179-200.
- FOUCAULT Michel (1972), *L'ordine del discorso*, Einaudi, Torino.
- GARGIULO Enrico (2019), *L'appartenenza negata: la residenza e i suoi significati, tra ambivalenze interpretative e conflitti politici*, in “Diritto, immigrazione e cittadinanza”, 21, pp. 33-69.
- GARGIULO Enrico, RUSSO SPENA Maurizia, CARBONE Vincenzo (2019), *Sulle uniformi e sull'uniformità. La "buona integrazione" come misura di polizza*, in dinamopress, 24 gennaio 2019, in <https://www.dynamopress.it/news/sulle-uniformi-sulluniformita-la-buona-integrazione-misura-polizza/>.
- GRAZIOLI Margherita (2017), *From Citizens to Citadins? Rethinking Right to the City inside Housing Squats in Rome, Italy*, in “Citizenship studies”, 4, pp. 393-408.
- GRAZIOLI Margherita, CACIAGLI Carlotta (2018), *Resisting to the Neoliberal Urban Fabric: Housing Rights Movements and the Re-appropriation of the 'Right to the City' in Rome, Italy*, in “Voluntas”, 4, pp. 697-711.
- HESS Charlotte (2008), *Mapping the New Commons*, 12th Biennal Conference of the International Association for the study of Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, Inghilterra, 14-18 luglio 2008, in <https://ssrn.com/abstract=1356835> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1356835>.
- HIRSCHL Ran (2005), *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, in “American Journal of Comparative Law”, 53, pp. 125-56.
- HOLM Andrej, KUHN Armin (2011), *Squatting and Urban Renewal: The Interaction of Squatter Movements and Strategies of Urban Restructuring in Berlin*, in “International Journal of Urban and Regional Research”, 35, 3.
- KITRRIE Orde (2016), *Lawfare: Law as a Weapon of War*, Oxford University Press, Oxford.

Jacopo Paffarini

- LOSANA Matteo (2019), *Il sistema delle fonti tra logiche emergenziali, "amministrativizzazione" del sistema e tentazioni monocratiche*, in "Questione Giustizia", 4 luglio.
- MARINELLI Fabrizio (2019), *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pacini Giuridica, Pisa.
- MARINI Giovanni (2012), *Taking Comparative Law Lightly: On Some Uses of Comparative Law in the Third Globalization*, in "Comparative Law Review", 3,1, pp. 1-20.
- MARTÍNEZ LÓPEZ Miguel A. (2007), *The Squatters' Movement: Urban Counter-Culture and Alternative Globalization Dynamics*, in "South European Society and Politics", 12, 3, pp. 379-98.
- MATZA David (1976), *Come si diventa devianti*, il Mulino, Bologna.
- MCCRUDDEN Christopher (2006), *Legal Research and the Social Sciences*, in "Law Quarterly Review", 122, pp. 632-48.
- MUDU Pierpaolo (2012), *Come decidono gli attivisti all'interno dei centri sociali? Uno studio comparato tra occupazioni in una città italiana*, in "Partecipazione e Conflitto", 1, pp. 118-40.
- OLIVITO Elisa (2017), *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Jovene, Napoli.
- PELLIZZARI Silvia (2016), *New commons e servizi sociali. Il modello dell'amministrazione condivisa tra autonomie territoriali, terzo settore e società civile organizzata*, in BOMBARDELLI Marco, a cura di, *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 249-78.
- PIAZZA Giovanni (2011), *Which Models of Democracy? Internal and External Decision-Making Processes of Italian Social Centers in a Comparative Study*, in "Center of Studies on Politics and Society – WP Series", 1, 1, pp. 3-54.
- PIAZZA Giovanni (2012), *Il movimento delle occupazioni di squat e centri sociali in Europa. Una introduzione*, in "Partecipazione e Conflitto", 1, pp. 5-18.
- PITCH Tamar (2013), *Contro il decoro. L'uso politico della pubblica decenza*, Laterza, Roma-Bari.
- PONZO Elena (2014), *L'articolo 5 del "Piano Casa" del governo Renzi. Un dubbio bilanciamento tra esigenze di legalità e diritto alla casa*, in "Costituzionalismo.it", 2.
- QUARTA Alessandra (2013), *Il fenomeno delle occupazioni abusive tra tutela penale e tutela civile della proprietà*, in "Politica del Diritto", 1-2, pp. 181-98.
- RUGGERO Alessandra (2011), *Esperienze di cittadinanza comune: l'autorecupero*, Paper per la conferenza "Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa", Milano.
- TEANI Paolo (2018), *Abitare nella crisi. Movimenti per il diritto alla città a Milano e Barcellona*, Tesi di dottorato, Università degli Studi di Milano-Bicocca.
- TIEFEMBRUN Susan (2010), *Semiotic Definition of Lawfare*, in "Case Western Reserve Journal of International Law", 43, 1.
- VILLAMENA Stefano (2016), *Note in tema di beni comuni e partecipazione*, in BOMBARDELLI Marco, a cura di, *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 143-50.
- WACQUANT Loïc (2006), *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, DeriveApprodi, Roma.

Abstract

SQUATTING: A LOCAL RESPONSE TO STATE PUNITIVISM

This paper aims to provoke a reflection on some recent episodes in which Regional and Municipal authorities have opposed the repressive measures adopted by the central Government to fight the squatting movement. By means of a case-study approach, the research has detected the arguments that local institutions have used to “disarm” the criminal provisions for trespassing, as, for example, the recognition of the offenders’ “state of necessity”. A further perspective is offered by the cooperation agreements between local institutions and citizens, which have looked beyond the housing emergency as they pursue the renewal, shared management and collective access to specific buildings, according to the theories of commons. This last profile will be explored by highlighting episodes in which Mayors and Regional Governments, under the pressure of the squatters’ movement, have borrowed the militants’ language and terms to preserve – and, so, “legalize” – the social and cultural activities offered to the community by the occupiers.

Key words: Squatting, Legality And Justice, Commons.