

Il diritto creativo delle città

Fabio Giglioni*

Parole chiave: diritto comunitario, diritto delle città, sussidiarietà orizzontale.

1. Negli studi delle scienze sociali il contributo dei giuristi, specialmente quello dei giuspubblicisti, si sofferma spesso sull'analisi dei *pieni*, vale a dire sulle regole riprodotte entro atti formali emanati, in modo particolare, dalle autorità pubbliche. Minori sono le considerazioni e le attenzioni rivolte ai *vuoti*, perché essi apparterrebbero alle mere circostanze di fatto oppure alle condizioni che si pongono comunque al di fuori del quadro della legalità. Nel primo caso, dunque, i fatti non avrebbero rilievo giuridico, nel secondo caso i fenomeni registrati rileverebbero in termini esclusivamente patologici. Eppure la realtà, soprattutto quella che si registra nei contesti urbani, ci consegna una moltitudine di situazioni in cui questa dialettica tra *pieni* e *vuoti* esigerebbe una rilettura o, quantomeno, un riadattamento.

Le autorità di governo delle città si misurano costantemente con esperienze sociali che, pur originando al di fuori di un quadro di legalità, assumono rilievo perché agenti su spazi e beni che sono andati in disuso o si trovano in stato di abbandono riattivandone l'uso per finalità sociali: ne sono un esempio gli interventi per il decoro urbano, la gestione di spazi verdi lasciati in degrado, la rigenerazione di spazi ed edifici che hanno perso la loro destinazione originaria e altro ancora. Rispetto a queste situazioni di fatto le autorità di governo sempre meno ricorrono a soluzioni che prevedano la riappropriazione (e che quindi colmino i *vuoti* con nuovi *pieni*), mentre sempre più sperimentano forme di riconnessione delle esperienze meramente sociali dentro una cornice giuridica accettabile per un ordinamento fondato sul diritto positivo. Ciò può certamente avere una spiegazione nella condizione di progressiva riduzione delle risorse finanziarie che le autorità locali di governo si trovano a fronteggiare, né mancano esperienze che lasciano emergere un'incapacità delle autorità di governo di saper progettare usi alternativi; ma, accanto a questi esiti che provengono da scarsa dotazione di mezzi o da una condizione di inconsapevolezza, si è sviluppata anche la convinzione che esista un nuovo spazio per forme plurali di governo che sono fondate sulla coesistenza di moduli di autogoverno, basati - a loro volta - su alleanze che le autorità formali di governo stipulano con cittadini e formazioni sociali attive.

Prima che ci si soffermi su questi strumenti che rimettono in connessione le esperienze informali con la legalità, può essere ancora utile indugiare su cosa possa spiegare giuridicamente questa capacità dell'ordinamento di ammettere legami compatibili con il diritto positivo. Riconoscere a fatti ed esperienze una capacità nomogenetica presuppone la presenza nell'ordinamento di un principio che abbia una forza di *emancipazione*, in cui cioè dinamiche che sarebbero irrilevanti al diritto acquisiscono invece una nuova qualificazione per l'ordinamento. Il principio capace di

esprimere questa forza è quello di sussidiarietà orizzontale, così come previsto dall'art. 118, c. 4, cost., attraverso cui, infatti, viene disposto il compito a carico delle autorità pubbliche di favorire le iniziative dei cittadini singoli e associati tese a svolgere attività di interesse generale. A questa disposizione costituzionale può essere, pertanto, attribuita la qualità dell'ordinamento di aprirsi alle forme di autorganizzazione sociale protese alla realizzazione di interventi e servizi a uso pubblico per gli interessi generali: l'ordine costituito dalle regole formali e dal complesso delle autorità pubbliche chiamate ad applicarle riscopre così la sua complessità, fissando le radici della sua stessa esistenza nell'organizzazione sociale di cui l'ordinamento giuridico non è che la manifestazione più complessa. In altre parole, il principio di sussidiarietà orizzontale nel prevedere la fine dell'esclusiva pertinenza degli interessi generali alle sole autorità pubbliche consente di rinverdire le origini sociali dell'ordinamento giuridico, rompendo la coltre che vorrebbe farne un organismo meccanico dipendente dalle sole regole formalizzate impermeabile alle dinamiche sociali.

A "cucire" il legame tra informalità e formalità del diritto non è tanto l'obbligatoria previsione di una legge, che pure potrebbe esserci, ma la congiunzione di due azioni: da un lato, la realizzazione del disegno costituzionale disposto dal richiamato articolo 118 che le pubbliche amministrazioni possono realizzare concretamente attraverso un dialogo diretto che esse stabiliscono con la costituzione senza dover essere necessariamente mediato da fonti formali normative (e legislative), dall'altro, le autorità di governo territoriali che, in virtù della rappresentanza degli interessi dei territori che amministrano e dell'autonomia loro concessa, possono, grazie al richiamato principio di sussidiarietà orizzontale, riconoscere le azioni coerenti con gli interessi generali che rappresentano, anche se svolte da terzi (così anche l'art. 3, c. 5, TUEL). Pertanto, il principio di legalità è in queste situazioni soddisfatto non tanto dall'atto formale legislativo, ma dall'applicazione diretta della costituzione di cui si fanno garanti le autorità pubbliche rappresentative degli interessi generali in forza della loro autonomia, che è - innanzitutto - autonomia normativa frutto di rappresentanza politica e territoriale. Come è stato acutamente osservato, al *diritto posto* si affianca un *diritto comunitario*ⁱⁱ, frutto di un'alleanza che soprattutto le autorità locali sono in grado di stipulare con i cittadini attivi.

2. Entro questo contesto è interessante verificare quali strumenti concreti le città, intese come autorità locali di governo, sono solite utilizzare e quali tra loro possono essere considerati propri di un diritto comunitario, come ricostruito fin qui.

Tra le categorie di strumenti che possono essere escluse dalla cornice del principio di sussidiarietà orizzontale sono da ricomprendere le concessioni, anche quando esse assumono denominazioni diverse e più suadenti come nel caso delle convenzioni. In queste ipotesi, infatti, pur essendo vero che le autorità pubbliche consentono a cittadini e loro organizzazioni di prendersi cura o gestire beni e spazi urbani, spesso anche a condizioni vantaggiose, la relazione che si instaura è quasi sempre l'esito di un'iniziativa che è assunta dalle autorità pubbliche che semplicemente decidono di avvalersi di risorse terze per gestire il proprio patrimonio. Benché si tratti comunque di esperienze che sono anche capaci di produrre risultati positivi per gli interessi generali, in questi casi siamo nella piena espressione della logica dei *pieni*, in cui cioè legittimamente sono le

autorità pubbliche a disporre dei destini del proprio patrimonio, ancorché lo faccia in via mediata con l'intervento di terzi. Qui la forma, tipica e classica del diritto posto, non incontra l'informalità, perché a quest'ultima non è concesso spazio alcuno.

Diverse sono le situazioni nelle quali l'azione sociale origina profondamente in una condizione di totale informalità e le relazioni con le autorità pubbliche vivono in una condizione di forte incertezza. Sono le situazioni nelle quali le esperienze sociali o sono semplicemente tollerate o vivono di riconoscimenti precari. Nelle prime il diritto incide poco perché le relazioni si sviluppano tutte sul piano politico in una condizione che è però inevitabilmente destinata a essere risolta in un modo o nell'altro: o ponendo fine all'esperienza sociale rideterminando una riespansione del diritto posto o facendola transitare in una delle forme di diritto comunitario più innovativa. Al di là dell'esito finale, rileva osservare che prima di tale sbocco convivono comunque condizioni in cui l'illegalità è tollerata. Se, certamente, questa non può essere mai considerata una condizione giuridica accettabile, resta il dato che le autorità pubbliche continuano a mantenere temporanei rapporti informali di coesistenza con tali esperienze sociali. E, d'altra parte, questo tipo di esperienze sociali o hanno la forza di vivere nella completa clandestinità o, una volta allacciato un rapporto con le autorità pubbliche, sviluppano per prime l'interesse a un riconoscimento formale che porti inevitabilmente a una soluzione giuridica più consona.

Ci sono poi situazioni in cui l'informalità prosegue ma dentro un quadro di legalità debole. Si tratta di quelle condizioni nelle quali le autorità pubbliche hanno riconosciuto in via transitoria il valore di certe esperienze sociali, le quali però - scaduto il periodo transitorio - hanno proseguito senza che quelle condizioni iniziali fossero definitivamente risolte e formalizzate. Un recente caso che ha riguardato la città di Roma, alle prese con la difficoltà di gestire condizioni irregolari riguardanti il proprio patrimonio, è esemplare. Nella sentenza n. 77/2017 la sezione regionale del Lazio della Corte dei contiⁱⁱⁱ non ha accolto le richieste di risarcimento avanzate dal procuratore regionale contabile a carico di alcuni dirigenti del comune di Roma per aver tollerato il trattamento di favore concesso a un'associazione cittadina in assenza di un provvedimento definitivo di concessione. In tale circostanza il giudice ha avuto modo di rilevare che l'accusa muoveva dal solo presupposto che la responsabilità derivasse dal mancato titolo definitivo rilasciato dalle autorità comunali senza contestare, tuttavia, il fatto che lo stesso comune aveva, sia pure per un periodo transitorio, concesso il bene a condizioni agevolate riconoscendone l'utilizzo a fini sociali. La Corte dei conti ha così concluso che il riconoscimento del valore sociale dell'uso dell'immobile consente di affermare l'assenza di responsabilità a carico dei dirigenti, dato che nel caso concreto rappresentato non è stato contestato il coerente uso con i fini che il comune stesso persegue. Dunque, in sostanza, il provvedimento provvisorio di concessione giustificato dal valore di utilità generale ha avuto la funzione di dotare di forza giuridica l'esperienza sociale, capace così di resistere a pretese di uso diverso in applicazione del diritto posto. Pur in una condizione di precaria coesistenza, la scadenza di validità di un titolo di legittimazione non può essere fatta valere per reclamare un uso diverso del bene se non è accompagnata dal riscontro che l'uso sociale a un tempo accertato sia venuto meno. La natura del bene prevale, dunque, su un preteso uso alternativo (di mercato) giustificato dal diritto posto.

Altri strumenti sono quelli sperimentati in alcuni contesti urbani in modo innovativo. Si fa riferimento a quelle esperienze, come quella della città di Napoli, in cui attraverso una delibera del consiglio comunale alcuni beni sono stati dichiarati come beni ad uso civico urbano. La caratteristica di queste delibere, che affidano a comitati di cittadini l'uso permanente di determinati beni destinati a fruizione collettiva, è che attraverso questa originale qualificazione si realizzano forme di autogestione di cui l'amministrazione locale si fa garante nei confronti della collettività. L'autogestione comporta il riconoscimento di collettività civiche che attraverso organi assembleari e democratici e atti autodeterminati assumono decisioni destinate a determinare l'impiego del bene oggetto di qualificazione di uso civico e le attività connesse. Nei confronti di queste organizzazioni collettive, le autorità comunali si presentano come soggetti di sostegno e, allo stesso tempo, soggetti di garanzia nei confronti della collettività. Si tratta propriamente di una delle possibili forme di quel diritto comunitario che si affianca al diritto posto, attribuendo alle esperienze sociali una piena qualificazione giuridica. Resta determinante, tuttavia, per realizzare queste riconessioni delle esperienze sociali nel mondo del diritto la delibera di qualificazione dell'autorità comunale che, necessariamente, è singolare, nel senso che non ha una portata generale ma si riversa su un singolo bene o spazio.

Altro strumento ancora è quello rappresentato dai *patti di collaborazione* adottati dai comuni che hanno scelto di approvare il regolamento per la collaborazione tra comune e cittadini per la gestione dei beni comuni urbani, a partire dall'esempio del comune di Bologna che lo ha adottato per primo nel 2014. I patti di collaborazione sono accordi che intercorrono tra le autorità comunali e cittadini, o gruppi di loro, che decidono di utilizzare o rigenerare spazi e beni urbani per finalità collettive. In questo caso l'iniziativa può partire sia dal comune stesso sia dai cittadini, ma la vera novità consiste nello strumento negoziale che è chiamato a regolare questo tipo di relazione dove è riposta gran parte della disciplina dei rapporti. La natura negoziale dell'accordo permette alle parti di ridefinire in modo creativo e non standardizzato, salvo per gli interventi più semplici da realizzare, soluzioni che sono commisurate ai concreti obiettivi e alla specificità del caso che viene in rilievo, permettendo di costruire - anche in questo caso - un diritto comunitario determinato dai soggetti coinvolti. Anche alla base dei patti di collaborazione è posta una delibera dell'autorità locale di governo che si configura in termini di regolamento generale, con il quale, da un lato, viene determinata la legittimazione degli stessi patti e, dall'altro, si offre una disciplina generale che consente l'utilizzo potenziale di qualunque bene o spazio con il vincolo di assicurarne una fruizione collettiva.

3. Gli strumenti che consentono la configurazione del diritto comunitario incidono sul governo degli spazi e dei beni urbani, contribuendo a determinare così le funzioni del territorio. Lo fanno sulla base di interventi singoli, frammentati anche se - come si è visto - non sono necessariamente privi di una regia complessiva. Si tratta quasi sempre anche di soluzioni che hanno una validità provvisoria, che presuppongono una verifica costante di attualità e che, allo stesso tempo, si prestano a una rivisitazione continua delle finalità per adattare ai mutevoli cambiamenti delle esigenze sociali. L'iniziativa sociale che promana da queste esperienze, infatti, risente in modo

notevole della domanda collettiva che viene avanzata sulla riattivazione di beni e spazi di cui le autorità pubbliche hanno perso il controllo. Ed è proprio questo incontro che dà origine a uno sfruttamento creativo del diritto, che si rende flessibile e strumentale ai reali interessi che sono manifestati nella realtà.

Tutto ciò indubbiamente contribuisce al fenomeno che con annotazioni critiche passa solitamente con il nome di *de-pianificazione*^{iv}. Molti osservatori hanno rilevato negli anni più recenti che, complice anche l'inefficacia dello strumento di pianificazione per la sua complessità, è frequente il ricorso delle autorità pubbliche a trasformazioni del territorio *per saltum*, in cui - cioè - si preferiscono cogliere le occasionali opportunità create da iniziative e risorse private che si presentano per realizzare cambiamenti immediati. Se, però, in questo modo si porrebbe rimedio alle difficoltà realizzative che l'attuazione degli strumenti di pianificazione con il loro carico di risorse pubbliche necessarie porta con sé, dall'altro, è stato rilevato che la compensazione degli oneri privati con nuovi diritti edificatori ha generato la crescita a dismisura delle città, senza adeguate infrastrutture di raccordo e con crescenti problemi di ordine sociale. In questo contesto, dunque, gli strumenti del diritto comunitario sembrerebbero rafforzare tale tendenza critica.

Tuttavia, proprio le accennate caratteristiche delle soluzioni del diritto comunitario parrebbero presentare i necessari antidoti a queste possibili conseguenze negative. La loro concentrazione nel *micro* e la loro temporaneità consente di dar vita a fenomeni che sono continuamente soggetti ad evoluzione. L'incontro che essi realizzano con la formalità non porta a un irrigidimento tale da precludere rivisitazioni periodiche, riadattamenti a nuovi bisogni e mutamenti delle funzioni che sui beni e sugli spazi si rendono necessari. Al centro di queste esperienze vi è, infatti, sempre un *agire sociale*^v più che un *agire privato* e tale differenza è fondamentale, perché il secondo esigerebbe un ritorno di carattere economico che sarebbe impossibile da eludere qualora, viceversa, gli interventi fossero concentrati nel *macro* e insuscettibili di adattamenti progressivi. Ne è, d'altra parte, testimonianza il fatto che al centro di queste esperienze il *favor* delle autorità pubbliche non può mai consistere nella cessione di diritti edificatori e, dunque, non è idoneo a riprodurre gli effetti di crescita incontrollata della città.

4. Naturalmente, però, le sfide che pone la creazione di un diritto comunitario sono notevoli. In primo luogo, è da evitare che l'elaborazione di una tale categoria concettuale del diritto venga utilizzata per legittimare il disimpegno delle autorità pubbliche dal loro compito sostanziale che la costituzione le affida. Le esperienze che sono state ricondotte tra quelle in cui la riconnessione avviene in un quadro di legalità precaria raffigurano un'amministrazione che è inconsapevole del proprio ruolo e che preferisce accomodare soluzioni di fatto, perché incapace di delineare risposte adeguate. Paradossalmente, se è vero che il diritto creativo delle città presuppone un investimento più forte nella capacità delle comunità sociali di dare soddisfazione a bisogni sociali, è altrettanto vero che tutto questo presuppone un'amministrazione ancora più forte e capace di governare una rete di esperienze. L'amministrazione è in questo contesto non destinata a recedere ma a cambiare. Così non si può non osservare, però, che la formazione dei dipendenti pubblici ancora riflette pochissimo queste trasformazioni.

In secondo luogo, il diritto comunitario appare più debole nel resistere agli indirizzi politici che si registrano nei contesti territoriali. Sono deboli sicuramente le esperienze che non raggiungono un livello di formalizzazione adeguata, ma lo sono anche le altre, dato proprio il carattere *per saltum* che le riguarda. Sicuramente in questo senso appaiono più capaci di resistere le esperienze originate da patti di collaborazione sostenuti da regolamenti comunali, dal momento che l'atto normativo consente di inquadrare le esperienze entro un relativo quadro di stabilità.

In terzo luogo, un punto molto sensibile riguarda la potenziale capacità discriminatoria che le esperienze di diritto comunitario possono produrre. Favorire alcune esperienze, per quanto protese ad assicurare interessi collettivi, impone delle scelte di privilegio che possono avvantaggiare alcune categorie di cittadini ed escluderne altre sotto il profilo culturale e sociale. Si pensi al caso in cui i protagonisti di queste azioni siano degli stranieri o, viceversa, cittadini in senso anche formale caratterizzati da una forte coesione culturale che raggruppa gli uni ma esclude gli altri; oppure all'uso di beni per la produzione di servizi integrativi a quelli offerti all'interno di un servizio pubblico organizzato che pone discriminazione tra cittadini dotati di risorse economiche ingenti e altri oppure tra categorie di persone, come i giovani e gli anziani. In questo senso il diritto comunitario non deve occupare uno spazio che finisca per ridurre eccessivamente la sfera d'azione del diritto posto, dietro il quale vi sono importanti valori quale, prima di tutto, il principio di uguaglianza dei cittadini.

Infine, l'ultima sfida importante è data dalla circostanza che il riconoscimento del valore delle esperienze di diritto comunitario deve trovare conferma anche negli interpreti. In questo senso cresce nella dottrina giuridica la consapevolezza e stanno fiorendo da questo punto di vista importanti contributi che possono creare il contesto culturale adatto per trovare sostegno. Altrettanto sarebbe importante che avvenisse anche in sede giurisprudenziale ove non mancano, per la verità, spunti di grande rilievo che danno forza a questi sviluppi, anche se il tutto per ora passa per ricostruzioni che sembrano ancora attente a non discostarsi dall'impianto tradizionale del diritto. Eppure, sarà proprio la conferma di queste tendenze a rendere possibile l'arricchimento delle soluzioni di governo degli interessi complessi che il diritto comunitario delle città sembra capace di promuovere.

Note

ⁱ Cfr. M.S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, in ANCI, *Autonomia comunale. Sintesi dei rapporti presentati al Congresso di Parigi (luglio 1947)*, Empoli, Canapini, 1948, 39 ss.

ⁱⁱ F. Merusi, *Il diritto 'sussidiario' dei domini collettivi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2003, 77 ss.

ⁱⁱⁱ Corte dei conti, sez. Lazio, 18 aprile 2017, n. 77.

^{iv} *Ex multis*, S. Amorosino, *Depianificazione urbanistica e frammentazione degli interessi e dei poteri*, in P. Stella Richter (a cura di), *Sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Milano, Giuffrè, 2014, 259 ss.; R. Dipace, *La rigenerazione tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, II, 237 ss.; P. Chirulli, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, 592 ss.

^v La definizione è di Nespor in S. Nespor, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 676.

Bibliografia

- Amorosino S., Depianificazione urbanistica e frammentazione degli interessi e dei poteri, in P. Stella Richter (a cura di), *Sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, Milano, Giuffr , 259 ss.
- Arena G., Introduzione all'amministrazione condivisa, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 117-118, 29 ss.
- Arena G., *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- Arena G., Ripartire dai cittadini, in C. Magnani (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiariet *, Torino, Giappichelli, 2007, 77 ss.
- Auby J.B., *Droit de la ville*, Paris, LexisNexis, 2013.
- Auby J.B., Per lo studio del diritto delle citt , in G. Della Cananea, C. Franchini (a cura di), *Il diritto che cambia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, 205 ss.
- Bartolini A., Maltoni A. (a cura di), *Government e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2009.
- Benvenuti F., *Il nuovo cittadino*, Venezia, Marsilio, 1994.
- Benvenuti F., *L'ordinamento repubblicano*, Padova, Cedam, 1996.
- Bobbio N., Sulla funzione promozionale del diritto, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, 1313 ss.
- Boscolo E., Il superamento del modello pianificatorio tradizionale, in *Amministrare*, 2008, 325 ss.
- Cammelli M., Governo delle citt : profili istituzionali, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi citt  italiane. Societ  e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2011, 335 ss.
- Cassese S., Tendenze dei poteri locali, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1973, 283 ss.
- Cavallo Perin R., Beyond the Municipality: the City, its Rights and its Rites, in *It. jour. pub. law*, 2013, 2, 307 ss.
- Chirulli P., *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione. Dalla specialit  alla rilevanza della funzione*, Padova, Cedam, 2005.
- Chirulli P., La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente, in *Riv. giur. urb.*, 2015, 592 ss.
- Civitaresse Matteucci S., Verso l'urbanistica consensuale, in P. Urbani, S. Civitaresse Matteucci (a cura di), *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica*, Torino, Giappichelli, 1995, 5 ss.
- Civitaresse Matteucci S., Territorio e politiche locali, in M. Cammelli (a cura di), *Territorialit  e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, il Mulino, 2007, 522 ss.
- Cortese F., Le infrastrutture per le citt , in *Munus*, 2014, 69 ss.
- Di Lascio F., La regolazione amministrativa degli spazi urbani, in *Munus*, 315 ss.
- Di Lascio F., Giglioni F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle citt *, Bologna, il Mulino, in corso di pubblicazione.
- Dipace R., La rigenerazione tra programmazione e pianificazione, in *Riv. giur. ed.*, 2014, II, 237 ss.
- Donati D., Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie, Bologna, il Mulino, 2013.
- Duret P., *Sussidiariet  e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004.
- Endrici G., La tutela dell'ambiente urbano, in *Dir. pub.*, 2004, 273 ss.
- Ferroni M.V., *Principio di sussidiariet  e negoziazione urbanistica*, Torino, Giappichelli, 2008.
- Frego Luppi S.A., Il principio di consensualit  nell'agire amministrativo alla luce della legislazione e della giurisprudenza pi  recenti, in *Dir. amm.*, 2008, 691 ss.
- Giannini M.S., *Autonomia locale e autogoverno*, in ANCI, *Autonomia comunale. Sintesi dei rapporti presentati al Congresso di Parigi (luglio 1947)*, Empoli, Canipini, 1948, 39 ss.
- Giglioni F., Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiariet , in *Diritto e societ *, 2016, 2, 305 ss.
- Giglioni F., I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle citt , in *Munus*, 2016, 2, 271 ss.
- Iaione C., La citt  come bene comune, in *Aedon*, 1/2013.
- Marzuoli C., *Principio di legalit  e attivit  di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffr , 1982.
- Labsus, *Rapporto Labsus 2016*, in www.labsus.org

- Massera A., *Lo Stato che contratta e che si accorda*, Pisa, Plus, 2011.
- Merusi F., *Il diritto 'sussidiario' dei domini collettivi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2003, 77 ss.
- Michiara P., *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del comune di Bologna*, in *Aedon*, 2016.
- Nespor S., *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 665 ss.
- Nieto A., *Critica della ragion giuridica*, Milano, FrancoAngeli, 2012.
- Piperata G., *Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbane*, in *Urb. e app.*, 2011, 508 ss.
- Stella Richter P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1984.
- Urbani P., *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione e tutela*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.
- Urbani P., *Dall'urbanistica autoritativa all'urbanistica solidale. Breve viaggio verso le nuove frontiere del governo del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 2013, II, 121 ss.
- Urbani P., Civitarese Matteucci S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2013.
- Valastro A., *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, in *Id. (a cura di), Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016, 5 ss.

* Professore associato di Diritto amministrativo, presso la Sapienza Università di Roma