

Community Land Trust e beni comuni. Le implicazioni della dimensione comunitaria e i risvolti applicativi in Italia

*Andrea Cuccia**

1. Sommario

Il presente lavoro mira ad inquadrare la fattispecie *del community land trust* (CLT) da un punto di vista teorico-concettuale, nonché a calarlo nella realtà italiana tracciandone i risvolti applicativi. Una volta illustrato lo schema di funzionamento del CLT e le implicazioni in termini di responsabilità e *governance* dovute alla valorizzazione del momento dell'aggregazione comunitaria, il presente lavoro si prefigge di passare in rassegna le soluzioni di CLT proposte su iniziativa privata al fine di rigenerare spazi pubblici inutilizzati facenti capo al comune di Chieri, unico comune in Italia ad avere espressamente disciplinato il suddetto istituto in seno al proprio Regolamento dei beni comuni. In combinato disposto con le considerazioni ispirate dal tentativo del Regolamento dei beni comuni del comune di Palermo – ad oggi, in fase di approvazione – di agevolare la cooptazione del *genus "trust"* nell'ordinamento giuridico italiano deprivandolo della sua origine straniera, l'analisi del punto di vista del soggetto privato proponente permette di cogliere, *in nuce*, le possibili condizioni ostative e le possibili tendenze evolutive rispetto alla piena affermazione del CLT quale dispositivo amministrativo partecipato, destinato a fronteggiare problematiche di carattere sociale quali l'accessibilità alle unità abitative per famiglie a basso reddito e la necessità di costituire poli aggregativi ad uso comunitario.

2. Premessa

Convenzionalmente, il settore non-profit è caratterizzato dal declassamento sistematico dell'economicità da obiettivo ultimo a pura norma costante di sostentamento. In particolare, aderendo al principio di reciprocità (Ouchi, 1980), il settore non-profit finisce per volgere il proprio sguardo primariamente ai valori della persona umana. Tali caratterizzazioni unitamente considerate disvelano l'anelito verso un rinnovato umanesimo, che sappia farsi strada fra le iniquità create dal mercato

* Dottorando in "Model-Based Public Planning, Policy Design and Management", Dipartimento DEMS, Università degli Studi di Palermo.

capitalistico e le inefficienze della burocrazia, ponendo enfasi sulla convivenza comune e sul «*cemento di natura spirituale che unisce i cittadini*» (Zamagni, 2011).

Invero, la comunione di intenti e l'emersione di un legame di natura fiduciaria possono agire da catalizzatori di una mobilitazione su base volontaria capace di alimentare il perdurante perseguimento della missione istituzionale. Pertanto, sotto queste condizioni, il non-profit può costituire una valida alternativa all'atomismo sociale del mercato e all'immobilismo burocratico dello Stato nell'accoglimento delle istanze di una collettività che si pone in condizioni di prossimità territoriale e valoriale, specie se il soddisfacimento di interessi generali è atteso come il portato di una strategia di sviluppo comunitario imperniata sulla rigenerazione o la preservazione di un *asset* locale di vitale importanza (Provasi, 2004).

Ad oggi, il *social housing* si è imposto come campo di azione privilegiato del Terzo settore, allorquando quest'ultimo si pone come un attore supplementare capace di assicurare, in un'ottica di perseguimento di politiche abitative pubbliche efficaci, uno sviluppo di beni e servizi di interesse generale a beneficio delle comunità locali (Minora, 2015). L'operatività del Terzo settore nel campo del *social housing* è legittimata dal riconoscimento dell'abitabilità quale bene comune, dato che quest'ultima dischiude «*un articolato sistema di vincoli e risorse, attori e interessi che rendono vivibile per le persone e attrattivo per i capitali e le risorse un determinato contesto locale o quartiere*» (Minora, 2015).

La catalogazione dell'abitabilità come bene comune reca in dote la necessità di mediare fra l'esercizio corrente dei diritti fondamentali della persona e la salvaguardia del principio di equità intergenerazionale (Commissione Rodotà, 2007), per quanto concerne l'utilizzo del fattore "terra" e l'accesso alle unità abitative. Ne deriva che, da un lato, ogni cittadino ha diritto ad una pari quota dei beni comuni e deve essere autorizzato dalla legge a rivendicare un accesso uguale e diretto. Dall'altro, ognuno è tenuto a prendersi cura di tali beni ed è gravato dall'onere di preservarli a beneficio di altri soggetti spazialmente o temporalmente distanti (Mattei, 2012; Ostrom, 2015).

Date queste premesse, l'operatività del *community land trust* nel campo del social housing s'allinea perfettamente alla concezione delle organizzazioni del Terzo settore come naturali assegnatarie di beni comuni (Lohman, 1992), assunto che anche i *community land trust*, come si vedrà in seguito, presentano le seguenti caratteristiche: la partecipazione non è controllata; lo scopo è far progredire il bene comune; le risorse sono comuni; la partecipazione implica mutualità; le relazioni sociali sono giuste (Lohman, 1992).

3. Inquadramento dell'istituto ed excursus storico-concettuale

Il modello del *community land trust* (CLT) nasce a coronamento di diverse ondate di movimenti sociali diffusi sin dagli anni Settanta negli Stati Uniti al fine di contrastare il fenomeno della *gentrification* e la progressiva "recinzione dei terreni comuni"

(*enclosure*), che sottende un incorporamento sempre più invasivo dei diritti di proprietà individuali nella vita quotidiana e lo smembramento di una condizione di socialità immanente (Bunce, 2016).

Da un punto di vista teorico-concettuale, il CLT scaturisce dall'applicazione rigorosa dei principi del "mercato sociale" che, di fatto, intendono discostarsi dai principi del mercato capitalistico o dello stato burocratico (Bruyn, 1995). Invero, il mercato sociale può essere definito sia in senso applicativo, sia in senso normativo. Da un lato, il mercato sociale in senso applicativo dischiude un sistema di scambio in cui fattori sia economici sia umani sono presenti. Dall'altro, il mercato sociale in senso normativo sottende un sistema di scambio auto-responsabile che è più produttivo, redditizio, efficiente, responsabile, non burocratico, attento alla dimensione umana, autogestito, decentralizzato e orientato alla comunità (Bruyn, 1995, Meehan, 2014). Nel complesso, il mercato sociale stabilisce, per proprio conto e nell'interesse pubblico, le norme che sorreggono un sistema di auto-responsabilità e di coinvolgimento massiccio delle parti interessate (Bruyn, 1995, Meehan, 2014).

Le istituzioni del mercato sociale tentano idealmente di incarnare questi principi normativi nelle loro operazioni quotidiane. Tali istituzioni, invece di aderire ad una logica di assolutizzazione dei profitti, cercano di trovare un equilibrio tra valori economici e sociali. Innestandosi su questo solco, il CLT, inteso come invenzione sociale volta a risolvere i diversi problemi legati alla proprietà terriera, dall'accessibilità alla conservazione (Meehan, 2014), rappresenta un tentativo di applicare i principi normativi del mercato sociale al fattore fondamentale "terra" (Meehan, 2014).

Da un punto di vista funzionale, il CLT si pone come opzione da esercitare per garantire la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili (*affordable housing*) per gli strati sociali più umili, entro una cornice di cura diretta e partecipata degli spazi urbani (Vercellone, 2016). Ad oggi, esso viene considerato un veicolo istituzionale idoneo per implementare politiche di *affordable housing*, assunto che può:

- costituire una potenziale alternativa agli sgomberi e all'iniquinà del mercato privato di alloggi e terreni;
- essere uno strumento utile per l'affermazione del diritto alla casa e del «diritto alla città» (Harvey, 2012);
- rappresentare una forma di capitalizzazione delle lotte contro gli sgomberi e degli sforzi profusi da movimenti per i diritti civili (Angotti, 2015).

Da un punto di vista istituzionale, il CLT può essere derubricato quale manifestazione di specie del *genus* "trust", che si sviluppa lungo tre dimensioni: *community* (comunità), *land* (terra) e *trust* (fiducia). Muovendo su di un piano di massima astrazione, esso rappresenta un particolare esempio del modello generale delle *Community Development Corporations*, in quanto agisce come *charity* – ovvero, come organizzazione capitalistica e di comunità allo stesso tempo – e si pone come soggetto senza scopo di lucro teso a rinnovare quartieri depressi riabilitando gli edifici, stabilendo nuove imprese e creando

posti di lavoro per i residenti (Pierce & Steinbach, 1987). Nello specifico, si configura come un'organizzazione senza scopo di lucro, definita geograficamente, fondata su una relazione di appartenenza e creata per mantenere e gestire la terra per scopi pubblici, primo fra tutti rendere accessibile la proprietà della casa per famiglie a basso reddito (Aird, 2010; Crabtree, 2010; Davis, 2014).

Sin dalla sua introduzione, il CLT è stato concepito come un dispositivo amministrativo improntato alla responsabilizzazione di una comunità locale e finalizzato a contrastare le tensioni inflattive relative ai valori terrieri e immobiliari in quartieri a basso reddito e spesso teatro di segregazioni razziali (Davis, 2014). Storicamente, prese campo negli Stati Uniti alla fine degli anni Sessanta, dinnanzi alle pressanti necessità delle comunità afroamericane e quale portato di una commistione di idee pregresse di proprietà comune e di gestione della terra a beneficio della comunità.

In particolare, alcune figure influenti nel movimento per i diritti civili, tra cui Bob Swann e Slater King (cugino di Martin Luther King Jr), concepirono il CLT come mezzo di risoluzione di un problema di carattere sociale, assunto che la presa in custodia della terra da parte di una comunità avrebbe potuto consentire agli afroamericani degli stati rurali del Sud di accedere ad opportunità di indipendenza economica e residenziale a valere nel tempo (Davis, 2010; 2014; Negri, 2013).

Andandone a soppesare le fondamenta ideologiche, il modello del CLT s'impenna sulla necessità di socializzare l'"incremento sociale". Come teorizzato da John Stuart Mill, la concezione dell'incremento sociale muove dall'assunto che la maggior parte del valore dell'apprezzamento della terra non è determinata dall'investimento o dal lavoro di proprietari terrieri individuali, bensì dalla crescita e dallo sviluppo della società circostante (Davis, 2014). In questa prospettiva, la povertà andrebbe derubricata quale risultato della concentrazione della titolarità della proprietà terriera nelle mani di un esiguo gruppo di proprietari terrieri, che si accaparrano dunque il plusvalore e il valore apprezzabile di un appezzamento terriero, compreso il complesso dei valori delle proprietà immobiliari situate in esso e derivabili dalla crescita e dallo sviluppo della società (Davis, 2014).

Rispetto alla questione di iniquità sociale sollevata da John Stuart Mill, si sono avvicendate diverse elaborazioni dottrinarie che, complessivamente, hanno costituito l'*humus* ideale in cui far germogliare una strategia di sviluppo comunitario quale quella sottesa dal CLT.

In primis, Henry George (1962) stigmatizzò la speculazione terriera in quanto tipica forma di proprietà improduttiva (Davis, 2010; Negri, 2013). George indicò l'appropriazione del profitto dalla proprietà privata della terra quale causa cruciale del fallimento della società capitalistica. Infatti, la società nel suo insieme, attraverso la sua crescita produttiva, aumentava il valore della terra, ma quest'ultimo veniva poi estratto come profitto dai privati, che si appropriavano così di una ricchezza prodotta socialmente. Pertanto, la speculazione terriera, intesa come possesso passivo di un

appezzamento terriero in attesa che il suo valore salisse, era considerata da George foriera di pesanti ripercussioni per la collettività in termini di instabilità economica, nonché di ingiustizia sociale (George, 1962; Davis, 2010; Negri, 2013).

Un altro precursore dell'idea di CLT fu Ebenezer Howard, propugnatore del modello delle cosiddette "*Garden Cities*". Al pari di George, Howard si sforzò di individuare un meccanismo in grado di catturare i miglioramenti sociali per il benessere della collettività e non per l'arricchimento privato. Mentre secondo George, era necessario applicare una tassa singola sull'appezzamento del valore terriero di modo da coprire i servizi pubblici senza gravare sui produttori dell'incremento sociale, ossia i lavoratori (Davis, 2010; Negri, 2013); Howard propose di utilizzare la proprietà municipale per favorire la redistribuzione delle ricchezze (Howard, 2013). Così nel 1903, a Letchworth nacque la prima *Garden City*, a cui seguirono altri 32 esperimenti nella sola Inghilterra, mentre negli Stati Uniti, sulla scorta degli insegnamenti di George, avevano preso campo le cosiddette "*single-tax colonies*"¹, strutturate similmente ai modelli inglesi e basate sulla proprietà comune della terra e sulla proprietà privata degli edifici in esso localizzati (Davis, 2010; Negri, 2013).

Altro contributo decisivo nella parabola ascendente del CLT quale dispositivo amministrativo partecipato di risoluzione di un problema di carattere sociale, fu quello di Raphael Borsodi. Egli, di contro alle visioni estreme della proprietà promosse dalle ideologie capitalista e marxista, riteneva che i beni dovessero confluire, in base alle loro differenti origini, in due diverse categorie: le proprietà comunemente intese, e ciò che chiamò "*trusterty*" (Borsodi, 1968; Davis, 2010; Negri, 2013). Il criterio ordinatore era rappresentato dal lavoro umano, per cui soltanto quelle cose che fossero venute all'esistenza attraverso il lavoro potevano essere correttamente considerate proprietà, sia che fossero o meno cose dotate di una propria tangibilità. Viceversa, tutto ciò che non fosse frutto del lavoro umano non doveva essere considerato "proprietà" ma poteva essere solo oggetto di "affidamento" (Borsodi, 1968; Davis, 2010; Negri, 2013).

Il modello ad oggi impostosi di CLT è il riflesso della concettualizzazione proposta da Robert Swann, attivista per la pace e per i diritti civili e teorico dell'economia della comunità. Swann apprezzò i lavori di George e Borsodi, culminati nella creazione di comunità felici che, però, non sembravano andare oltre la dimensione delle pure enclave (Swann, 1992). Tappa fondamentale nel fermento teoretico che animò Swann fu la familiarizzazione con le pratiche del Movimento Gramdan o Movimento *Village Gift*, diffusosi in India dopo la morte di Gandhi, per mano di uno dei suoi seguaci, Vinoba Bhave (Swann, 1992). Tale movimento non mirava semplicemente a costituire delle enclave. Piuttosto, si prodigava affinché interi villaggi gestissero in autonomia la terra e l'affidassero in regime di affitto ai propri membri. Oltre che col Movimento Gramdan, Swann entrò in contatto con il *Jewish National Fund*², un'organizzazione non-profit che aveva acquisito vasti appezzamenti terrieri in Israele per affittarli a comunità rurali,

¹ Furono esempi di "*single-tax colonies*" la comunità di Arden, nel Delaware, e di Fairhope, in Alabama.

² Per saperne di più sul *Jewish National Fund*: <https://www.jnf.org/> [2019].

quali i *kibbutzim*. Proprio un viaggio in Israele compiuto nel 1967 diede modo a Swann di osservare sul campo le regole di funzionamento del *Jewish National Fund*. In quell'occasione, egli riuscì ad acquisire un sostegno di fondazione e si convinse che quel sistema di possesso della terra avrebbe potuto essere idoneo al proposito di garantire agli agricoltori afroamericani del Sud eque opportunità di accesso a terreni produttivi. Così, nel 1969, Swann e diversi attivisti afroamericani diedero vita in Georgia all'organizzazione denominata "*New Communities*", primo progetto di CLT, frutto del sincretismo di elementi del *Jewish National Fund* e del Movimento Gramdan (Swann, 1992).

Su impulso del neonato "*Institute for Community Economics*"³, sin dagli anni Ottanta, l'applicazione del CLT fu estesa anche a problemi di edilizia economica, *gentrification*, *social housing* e rivitalizzazione di aree urbane depresse⁴.

Sebbene il primo CLT, il *New Communities Inc.*, sia stato creato nel 1969, è stato soltanto alla fine degli anni Novanta che il movimento CLT ha davvero iniziato a prosperare negli Stati Uniti, grazie a politiche *ad hoc* di sostegno, l'instaurazione di condizioni di finanziamento favorevoli e l'insinuarsi di pratiche di apprendimento condiviso tra i diversi CLT. Il movimento americano del CLT, su vasta scala, è poi assurto al rango di fonte di ispirazione significativa per analoghi progetti di aggregazione comunitaria in Belgio⁵ Regno Unito, Australia⁶, Nuova Zelanda e Kenya⁷ (CLT handbook, 2012; Mattei & Quarta, 2018).

Nel complesso, Swann ha attinto da una lunga tradizione di riforma agraria, ha lavorato con altri attivisti all'implementazione del CLT e ha continuato a sostenere la

³ Al fine di risolvere l'annosa questione dell'approvvigionamento finanziario, nel 1966 su impulso di Borsodi fu creato l' *International Independence Institute*. Di ritorno da un viaggio in India nel 1966, nel quale aveva incontrato i leader del movimento Gramdan, Borsodi progettò di costituire un'organizzazione internazionale che avrebbe addestrato agenti locali a concedere piccoli prestiti per semplici strumenti e altre necessità agli agricoltori del Terzo Mondo. Le dinamiche procedurali risultavano equiparabili a quelle attraverso le quali gli agricoltori avevano preso in affitto la terra attraverso il movimento *Gramdan*. Tuttavia, prima che lo schema delineato dal Borsodi – equiparabile a quello della *Grameen Bank* che più tardi avrebbe fatto la sua comparsa in Bangladesh per mano di Yunus – potesse prendere forma, egli morì e i leader indiani con cui quest'ultimo era entrato in contatto, furono investiti dai cambiamenti politici che imperversavano a quel tempo in India. Fu così che Swann e gli altri attivisti decisero di creare un *alter-ego* del movimento Gramdan sul suolo americano, costituendo l'*Institute for Community Economics* o ICE. L'ICE è il creatore dell'odierno Community Land Trust (CLT), inteso come modello di edilizia abitativa grazie al quale coniugare i programmi di sussidi con l'accessibilità agli alloggi *in perpetuum*. Oggi, l'ICE si presenta come un istituto finanziario per lo sviluppo della comunità che eroga prestiti per alloggi a prezzi accessibili permanentemente. Il fondo di credito rotativo ICE fornisce finanziamenti da oltre 30 anni. Dalla sua creazione nel 1979, l'ICE ha prestato 44 milioni di dollari, pari a più di 445 prestiti a organizzazioni comunitarie in 30 stati e ha agevolato lo sviluppo di oltre 4.500 unità abitative. Principalmente, le erogazioni dell'ICE sono affidate a *Community Land Trusts*, cooperative a partecipazione azionaria limitata e organizzazioni non-profit basate sulla comunità che creano alloggi a prezzi permanentemente accessibili in favore delle persone con redditi più bassi. Dal 2008, l'ICE è confluita nel *National Housing Trust*. Per saperne di più: <http://www.nationalhousingtrust.org/invest> [2019].

⁴ Al 1981, risale il primo *Community Land Trust* urbano negli Stati Uniti. Si tratta del "*Community Land Cooperative of Cincinnati* (CLCC)", fondato da un'associazione ecumenica per impedire lo spostamento (*displacement*) di residenti afroamericani a basso reddito dai loro quartieri, a mezzo della garanzia di alloggi a prezzi accessibili.

⁵ Si pensi al *Brussels Community Land Trusts*. Per saperne di più: http://www.citego.org/bdf_fiche-document-885_en.html [2019].

⁶ Si fa espresso rimando ai progetti di *Community Land Trust* e *affordable housing* capeggiati dall'*Institute for Culture and Society* della Western Sydney University.

Per saperne di più: https://www.westernsydney.edu.au/ics/research/impact/community_land_trusts [2019].

⁷ Si fa riferimento all'esperimento del Community Land Trust a Voi, in Kenya. Per saperne di più: E.M. Bassett (2005), *Tinkering with tenure: the community land trust experiment in Voi, Kenya*. *Habitat International*, 29(3), 375-398.

validità di tale modello di aggregazione comunitaria fino alla sua morte (Swann, 1992), confidando nella riemersione della suddetta tradizione culturale, dapprima rivisitata dalla creatività individuale, come processo sociale (Meehan, 2014).

4. Schema di funzionamento del CLT

Da un punto di vista operativo, il CLT acquista terreni in quartieri a basso reddito sottraendoli alle speculazioni di mercato, con l'obiettivo di stabilizzare i prezzi dei terreni e delle case in quartieri in cui altrimenti sarebbe preclusa alle famiglie ogni possibilità di accesso ad alloggi (Pastel, 1991).

Nello specifico, esso può acquistare case degradate al fine di riabitarle o di costruire nuove case che insistano sul medesimo appezzamento terriero. Tali case vengono poi vendute al minor costo possibile a richiedenti ritenuti idonei alla luce delle loro limitate capacità reddituali e della loro abilità di prendersi cura della terra e della casa (Pastel, 1991).

Un tratto peculiare del CLT è l'emersione di un regime di proprietà duale, laddove il CLT possiede la terra, mentre privati cittadini, organizzazioni pubbliche o private possiedono qualsiasi struttura residenziale o commerciale frutto del lavoro umano situata sulla terra (i cosiddetti "*improvements*").

In termini operativi, il CLT gestisce la terra, intesa quale patrimonio comune, in regime di amministrazione fiduciaria e nell'interesse di una comunità. Cionondimeno, il godimento e la disponibilità della terra vengono concessi, a mezzo di appositi contratti di locazione (i *ground lease*), ai singoli proprietari degli *improvements*. I *ground lease*, a loro volta, si pongono come vincoli contrattuali a lungo termine (in genere, della durata di 99 anni) a carattere non ereditario, poiché intendono sottolineare l'instaurazione di una relazione di carattere fiduciario. Da un punto di vista operativo, essi sono chiamati a bilanciare gli interessi delle parti e costituiscono titolo idoneo a garantire i mutui contratti dagli acquirenti per l'acquisto degli immobili.

5. La dimensione comunitaria del CLT e le sue implicazioni

La peculiare dimensione di comunità del CLT ha delle implicazioni, *in primis*, a livello di responsabilità. In particolare, la responsabilità del CLT si manifesta:

- nei termini di un intervento diretto o di un'imposizione ai proprietari privati delle riparazioni degli *improvement* qualora gli edifici dovessero essere in pericolo, così come nei termini di una prevenzione dei pignoramenti, per cui, in caso di insolvenza dei proprietari di immobili sui loro mutui, il CLT interviene scongiurando il *default* del proprietario privato. Comune

denominatore delle fattispecie epilogate è la volontà di salvaguardare la stabilità fisico-funzionale del complesso e l'equilibrio comunitario in essere;

- nei termini di un costante impegno a salvaguardare l'accessibilità perpetua, ovvero l'accesso alla terra e all'alloggio per le persone a basso reddito, un proprietario dopo l'altro, una generazione dopo l'altra, *in perpetuum*.

Convenzionalmente, in forza della stipulazione del *ground-lease*, qualora i proprietari decidessero di vendere, il CLT conserverebbe la possibilità di riacquistare qualsiasi miglioramento del terreno pagando un prezzo di rivendita. In ogni caso, il valore di rivendita, in ottemperanza a quanto disposto dal *ground-lease*, viene opportunamente calmierato, di modo da garantire ai futuri acquirenti un accesso alle abitazioni a un prezzo accessibile, fermo restando il riconoscimento ai proprietari attuali di un buon ritorno sul loro investimento. Di fatto, mentre la titolarità degli *improvement* che insistono su un dato appezzamento terreno andrebbe riconosciuta a coloro che vivono, abitano e coltivano la terra, tutte le plusvalenze associate a tali proprietà andrebbero più correttamente allocate a beneficio della comunità di riferimento (Davis, 2014).

Il *ground-lease* consente al CLT di imporre dei vincoli (come richiedere che le case siano occupate dal solo proprietario, il che presuppone l'inammissibilità della locazione a favore di terzi), allo scopo di preservare la qualità abilitativa e l'equilibrio comunitario. Dal canto suo, il CLT, in qualità di proprietario del terreno sottostante e in quanto proprietario di un'opzione per il riacquisto di qualsiasi edificio situato sulla sua terra, ha interesse a vigilare sull'uso appropriato e sull'integrità strutturale degli edifici. A tal fine, il *ground-lease* impone agli abitanti del CLT oneri relativi alla manutenzione ordinaria dell'immobile e alla cura dello spazio circostante, così come richiede l'uso responsabile degli spazi assegnati.

In parallelo, sebbene il *ground-lease* ne tuteli gli interessi garantendo sicurezza a lungo termine, privacy ed equità, occorre acclarare il profilo di responsabilità in capo a ciascun soggetto proprietario dell'*improvement*, considerando gli sforzi profusi per preservare ordinariamente l'integrità e la funzionalità della casa e del terreno e la consapevole rinuncia ad una parte dell'apprezzamento di ciascun *improvement* per non compromettere l'accessibilità agli alloggi dei successivi proprietari. Peraltro, ciascun proprietario è tenuto ad approntare periodicamente dei canoni commisurati alla propria capacità reddituale e in contropartita al diritto di godimento del suolo. Tali canoni periodici, insieme alla parte di plusvalore incamerata dal CLT, possono essere impiegati dallo stesso per le manutenzioni straordinarie degli *improvement* o degli spazi destinati ad uso collettivo, così come per l'implementazione di programmi di acquisizione e sviluppo attivo finalizzati all'espansione delle proprietà terriere e all'aumento dell'offerta di alloggi a prezzi accessibili.

Altro aspetto peculiare rispetto al quale è opportuno scandagliare la dimensione di comunità è quello della *governance* del CLT, tradizionalmente informata a criteri di partecipazione dal basso. In dettaglio, il CLT è governato da un consiglio eletto distinto

in tre partizioni: i proprietari di immobili che risiedono in terreni di proprietà del CLT; i residenti nelle vicinanze che non vivono in terreni di proprietà del CLT; funzionari pubblici, finanziatori locali, professionisti non-profit e altri soggetti che rappresentano l'interesse pubblico e che possano arricchire il consiglio delle abilità necessarie per un'efficace amministrazione.

Soppesandone la struttura, circa due terzi del consiglio di amministrazione del CLT sono espressione della comunità di riferimento, trattandosi o di soggetti nominati ed eletti dai membri votanti che vivono sul terreno di proprietà del CLT o di membri del CLT che risiedono nella "comunità" ma che non vivono sul terreno di proprietà del CLT. Ne deriva che la struttura di *governance* del CLT, così com'è, è interpretabile come una reificazione della tendenza della comunità ad autoregolarsi facendo leva su rapporti di reciproca fiducia, su interessi comuni e su una parcellizzazione del potere decisionale in seno alla stessa comunità, che, dunque si ammanta di un potere di accesso e partecipazione e di una contestuale responsabilità di tutela di una risorsa "*common pool*", quale la terra (Bailey & Mattei, 2013; Ciaffi, 2015; Ostrom, 2015; Giglioni, 2016).

Nel complesso, il funzionamento del CLT è una perfetta esemplificazione dei precetti della cosiddetta "*social self-governance*", assunto che il riconoscimento di un potere di autodeterminazione della comunità è legittimato dall'integrazione e dalla risoluzione di problematiche a carattere sociale (Bruyn, 1991). In tal senso, a differenza delle enclaves, il CLT dovrebbe essere organizzato con affiliazioni aperte, di modo da poter dare rappresentanza nel tempo alla comunità "amministrata" e alla comunità circostante. La finalizzazione verso la preservazione della terra e verso la garanzia di accesso perpetuo alle unità abitative di ogni atto facente capo al CLT o ai singoli privati attesta la natura della fiducia quale legante sociale. In tal senso, nell'architettura del CLT si stagliano due spinte in perfetta coabitazione: da un lato, lo sforzo di consolidamento della base di capitale sociale esistente; dall'altro, l'impegno per un progressivo allargamento di tale base (Putnam, 2004). Emerge, pertanto, il ruolo del CLT quale creatore ed utilizzatore delle forme sociali alla base della propria esistenza (Provasi, 2004; Putnam, 2004).

6. I risvolti applicativi del CLT in Italia: i tentativi di implementazione nel territorio di Chieri

Ad oggi, il comune di Chieri, afferente alla città metropolitana di Torino, è il solo comune in Italia ad avere disciplinato il CLT. In particolare, l'art. 3 del Regolamento dei beni comuni adottato dal comune di Chieri definisce i CLT come «*trasferimenti di proprietà vincolati al perseguimento permanente di scopi legati all'interesse di una comunità di riferimento ed amministrata nell'interesse della medesima in modo aperto e partecipato*»⁸. Il Regolamento, dunque, tipizza esplicitamente il CLT e, ai sensi dell'articolo 7, chiarisce

⁸ Per prendere visione del Regolamento dei beni comuni adottato dal comune di Chieri: <http://www.comune.chieri.to.it/chieri-aperta/regolamento-beni> [2019].

che «ferme restando le forme di disposizione del titolo proprietario pubblico o privato previste dalla legge i beni comuni possono prendere forma definitiva di fondazioni aperte di scopo, community land trust, o di nuovi usi civici nell'interesse delle generazioni future». Pertanto, i CLT emergono come una delle possibili modalità di assegnazione dei beni comuni a beneficio della collettività previste dall'amministrazione a mezzo del Regolamento, quest'ultimo inteso come strumento di normazione secondaria a sostegno delle diverse forme di partenariato pubblico-privato di matrice sussidiaria.

Date queste premesse, in più occasioni è stato vagliato il CLT, come veicolo istituzionale per una riappropriazione da parte della collettività di uno spazio inutilizzato di proprietà del comune⁹. In tutte queste circostanze, il soggetto privato proponente è stato *Homers*¹⁰. Come spiega Marco Tabbia, «*Homers è una società nata nel 2014 con l'idea di fare co-housing, ossia un modo diverso di fare social housing. Entriamo a far parte del Progetto "Wetraders"*¹¹, promosso dal Goethe Institut e portiamo in Italia un piccolo network che sta studiando l'applicazione del CLT in Europa. Tale network ricomprende organizzazioni operanti in vari contesti nazionali: tra cui Regno Unito, Belgio, Francia e Svizzera. Lavorando con questi gruppi, ci viene voglia di proporlo ai nostri amministratori locali. La prima occasione utile ci viene dal caso del grande complesso della Cavallerizza Reale a Torino. Si tratta di un luogo dichiarato patrimonio dell'UNESCO, un tempo adibito alle scuderie dei Savoia e che si trovava da tempo in stato d'abbandono. Vi è stato un lungo dibattito se privatizzare o recuperare ad uso pubblico tale sito. Ci interroghiamo sulla possibilità di applicare il CLT alla Cavallerizza ma non si va oltre una pura discussione intellettuale. Peraltro, la cartolarizzazione della Cavallerizza l'ha di fatto spinta al di fuori del bacino d'influenza dell'amministrazione pubblica, vanificando la nostra proposta di CLT».

L'esperienza alla Cavallerizza diventa però l'anticamera di un dialogo serrato e costante con l'amministrazione di Chieri, al fine di mettere a punto progettualità di rigenerazione di spazi pubblici inutilizzati fondate sul CLT. Come spiega Marco Tabbia, «*nel lavorare alla Cavallerizza, abbiamo modo di entrare in contatto con uno degli intellettuali di riferimento dell'assemblea degli occupanti, il professor Ugo Mattei. Quest'ultimo rimane intrigato dalla nostra proposta. Una volta diventato vicesindaco di Chieri, Mattei si candida estensore del Regolamento dei beni comuni e, forte della discussione della Cavallerizza, inserisce il CLT fra gli usi civici previsti ai fini dell'assegnazione dei beni comuni. Una volta disciplinato a mezzo del Regolamento, il professore ci sollecita a fare una proposta di CLT in un'area di Chieri: la Tabasso. Si tratta di una grandissima fabbrica tessile, da tempo alla ricerca di una nuova destinazione d'uso.*

⁹ Chi scrive, intende evidenziare che, nel disegno originario, era prevista l'acquisizione del punto di vista del soggetto "amministrazione comunale disponente". Tale punto di vista infatti, congiuntamente a quello del soggetto privato proponente, avrebbe permesso di razionalizzare più compiutamente le ragioni alla base della mancata realizzazione dei progetti di rigenerazione basati sul CLT proposti con riferimento a beni pubblici degradati facenti capo al comune di Chieri. Cionondimeno, nessuno degli interlocutori sollecitati ha dato la propria disponibilità a rilasciare la propria testimonianza in merito alle vicende in esame.

¹⁰ Per maggiori informazioni su *Homers*: <http://homers.co/chi-siamo/> [2019].

¹¹ Per saperne di più sul progetto "Wetraders": <http://www.goethe.de/ins/be/prj/wet/itindex.htm> [2019].

Mattei ci sollecita affinché avanziamo una proposta di riqualificazione e ci candidiamo a gestire tale sito. Peraltro, sul territorio operava, da tempo, un comitato civico che spingeva per il rilancio della Tabasso. La discussione, tuttavia, non porta a nulla di concreto. Il vicesindaco ed il sindaco di Chieri ci dicono che intendono ancora collaborare con noi, ma della Tabasso probabilmente non si farà nulla, per cui ci invitano ad elaborare una proposta di rigenerazione per un nuovo sito: Cascina Maddalene. Ci atteniamo all'iter procedurale tracciato dal Regolamento di Chieri e presentiamo una manifestazione d'interesse per avviare il primo CLT in Italia. Strutturiamo la nostra ipotesi, con diversi nodi da sciogliere, fra cui il necessario rispetto del vincolo dell'evidenza pubblica. Invero, alcuni punti andavano opportunamente risolti: chi doveva andare a vivere alla Cascine? Chi avrebbe dovuto avviare i lavori di ristrutturazione? Chi si sarebbe candidato a fare il trustee? Di concerto con il Notaio Ganelli di Torino, riusciamo a definire una bozza dell'atto di costituzione e disposizione del trust e ci inventiamo un meccanismo che ci consente di concorrere a fare il trustee, nel pieno rispetto della legge e dei requisiti di imparzialità e trasparenza. Anche dopo le dimissioni di Mattei dalla giunta per divergenze di vedute con l'Amministrazione, da parte della giunta c'è la manifesta volontà di andare avanti e di portare a termine il progetto, seppur trascendendo dal riferimento al Regolamento dei beni comuni e dall'inquadramento entro i confini del patto di collaborazione, come delineato dal Mattei. Presentiamo il progetto alla giunta e poi alle commissioni consiliari. Sorprendentemente, a spaventarsi sono stati i consiglieri di maggioranza, sebbene fossero diventati forza di governo con uno slogan "Un comune per i beni comuni". La maggioranza avrebbe dovuto essere molto propensa a sperimentare il CLT, ma a spaventarla è stata l'innovatività dello strumento giuridico, oltre che il timore di essere richiamati per danno erariale. I dirigenti erano più pronti a farlo dei politici. Così, sebbene l'operazione fosse già ben avviata, il sindaco e la maggioranza hanno deciso di non proseguire e, verso metà del 2018, il progetto si è definitivamente arenato».

Una volta delineata l'epopea infruttuosa del CLT, appare interessante scandagliare i termini operativi della progettualità messa a punto con riferimento al caso "Cascina Maddalene"¹², unico fra i progetti elaborati da *Homers* ad essersi spinto oltre una dimensione di esistenza puramente ipotetica. «Il nostro progetto, afferma Marco Tabbia, prevedeva che il comune disponesse in regime di trust a titolo gratuito il bene a favore del trustee. Quest'ultimo avrebbe contratto i mutui necessari per l'avvio degli investimenti tesi a ristrutturare le unità abitative e gli spazi comuni, ipotecando le suddette case. L'obiettivo era rilanciare un quartiere periferico deprivato di servizi e opportunità, facendo leva sulla riqualificazione di un bene del Trecento diroccato che aveva tutti i crismi per diventare un centro civico. Per quanto concerne la fase gestionale, il trustee avrebbe ricompreso al proprio interno tre anime: comune, abitanti, comunità. La sua composizione lasciava trasparire la volontà di fare dei singoli cittadini gli attivatori di una nuova realtà in cui la dizione "social housing" lasciava intendere la volontà di costituire un aggregato residenziale (housing) ad uso comunitario e ad alto contenuto di socialità (social)».

¹² Per saperne di più sul progetto "Cascina Maddalene": <http://homers.co/progetti/maddalene/> [2019].

A seguito del fallimento delle progettualità proposte da *Homers*, mentre per Cascine Maddalene, di fatto, non sembra essere stata vagliata alcuna ulteriore ipotesi di rilancio, la Tabasso è stata oggetto di una rigenerazione graduale. Quest'ultima ha avuto luogo su impulso di un festival (l'Area- Festival internazionale dei beni comuni) promosso dal professor Mattei¹³, che, seppur fra mille polemiche¹⁴, ha avuto il merito di tenere i riflettori accesi su tale sito.

In parallelo, è interessante analizzare il Regolamento dei beni comuni del comune di Palermo, ad oggi in fase di approvazione. In esso infatti, seppur non menzionata esplicitamente, viene epilogata la fattispecie del *trust*. Quest'ultima viene, infatti, identificata con una perifrasi, allorquando si afferma che «*il patto di collaborazione può prevedere che i cittadini attivi assumano in via diretta la manutenzione, il restauro e la riqualificazione di beni immobili*» e che «*quei patti aventi ad oggetto la gestione condivisa o la rigenerazione di immobili, prevedono l'uso a titolo gratuito e con permanente vincolo di destinazione, puntualmente disciplinato nei patti stessi*». In altri termini, si assiste al tentativo di sublimazione del *trust* dalla condizione di puro veicolo istituzionale a favore di terzi a vero e proprio "*habitus*" da assegnare indistintamente a tutte le forme di collaborazione di natura pattizia intraprese fra comune e cittadini attivi. Tale tentativo sarebbe legittimato dal fatto che il permanente vincolo di destinazione, proprio del *trust*, potrebbe configurarsi come garanzia della congruità dell'operato dei soggetti privati proponenti rispetto al proposito di soddisfacimento degli interessi generali, quest'ultimo "appaltato" dall'amministrazione disponente a mezzo della concessione a titolo gratuito dell'immobile.

7. Conclusioni

Le pratiche proprie del CLT si intrecciano perfettamente con il filone tematico dei beni comuni urbani perché intendono contrapporsi alla mercificazione della terra e ai diritti di proprietà individuali. L'enfasi posta sulla sottrazione dei terreni alle speculazioni di mercato e la contestuale affermazione di una gestione caratterizzata da un coinvolgimento attivo della comunità offrono gli spunti per un ripensamento progressivo del possesso della terra quale patrimonio comune.

I CLT, come complesso di prassi sociali preordinate alla creazione e alla preservazione di beni comuni, dischiudono l'armonica composizione di elementi di equità e di inclusività in vista dell'instaurazione di un processo decisionale iterativo che si traduce concretamente in accordi territoriali attuali e futuri finalizzati al soddisfacimento di bisogni primari di una comunità a valere nel tempo (Bunce, 2016).

¹³ Per leggere di più sull'Area- Festival internazionale dei beni comuni: <http://www.festivalbenicomuni.it/> [2019].

¹⁴ Per saperne di più: <https://www.lastampa.it/2015/07/01/cronaca/toni-negri-al-festival-un-caso-a-chieri-il-vicesindaco-chi-mi-critica-bigotto-kMK9zBtXLdVik0vCW13PIP/pagina.html> [2019].

Il caso di Chieri dimostra che delle barriere culturali si parano dinnanzi alla piena affermazione del CLT quale dispositivo amministrativo partecipato, teso a fronteggiare problematiche di carattere sociale riconducibili ad una data comunità locale. Il timore paventato dall'amministrazione di essere perseguita per danno erariale andrebbe soppesato in correlazione alla naturale inclinazione dei comuni a perseguire scopi generali e ad agire nell'interesse della comunità amministrata. Sebbene la concessione a titolo gratuito di bene inutilizzati, come nel caso del CLT, possa offrire un vantaggio economico al cessionario, anche nel caso in cui quest'ultimo sia destinato a sostenere costi di manutenzione ordinaria e straordinaria (Composta, 2018), questi particolari regimi di concessione, come più volte chiarito dalla Corte dei conti, potrebbero rappresentare possibili eccezioni al principio del pieno sfruttamento economico dei beni pubblici. Ciò si verifica ogni qualvolta il cessionario del bene di proprietà pubblica sia tenuto a intraprendere un'attività senza scopo di lucro e questi regimi di concessione possano consentire ai comuni di perseguire indirettamente un interesse pubblico, che è considerato equipollente o superiore a quello ottenuto attraverso lo sfruttamento economico diretto di l'attività affidata (Composta, 2018). Peraltro, tale orientamento risulterebbe in linea con la concezione dei beni comuni quali beni connessi allo sviluppo della persona e contraddistinti dal primato del valore d'uso sul valore di scambio (Commissiona Rodotà, 2007; Bailey & Mattei, 2013; Giglioni, 2016; Di Lascio, 2017).

Parallelamente, il caso di Palermo e la decisione di ricorrere a una perifrasi per tipizzare la fattispecie del *trust* in seno al proprio Regolamento dei beni comuni (ancora, in fase di approvazione), può essere intesa come un utile espediente per aggirare ogni forma di resistenza culturale che porta a rigettare qualsiasi fattispecie o istituto riconducibile a tradizioni giuridiche straniere. In tal senso, il tentativo di attrazione dell'istituto nell'ordinamento giuridico italiano celandone l'origine straniera può favorire l'asservimento del CLT – e dunque del *genus "trust"* – alla causa di preservazione di beni comuni vitali quali la terra e l'abitabilità, assunta l'ormai ineludibile slancio verso la cooperazione e la concertazione organizzata fra amministrazioni pubbliche e le comunità locali, dinnanzi ai vincoli di bilancio sempre più stringenti delle prime e alle pulsioni sussidiarie incarnate dalle seconde.

8. Bibliografia

- Aird, J. (2010). Reviving community ownership in England: CLTs are ready to take over the land. In AA.VV., *The Community Land Trust Reader*, a cura di J. E. Davis, 449-465. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy
- Angotti, T. (2015). Le lotte per la terra e le promesse del Fondo comunitario terriero. *Scienze del Territorio*, 3, 88-96
- Bailey, S. & Mattei, U. (2013). Social movements as constituent power: The Italian struggle for the commons. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 20(2), 965-1013
- Borsodi, R. (1968). *Seventeen Problems of Man and Society*. Anand: Charotar Book Stall

- Bruyn, S. T. (1991). The field of social investment. Cambridge University Press
- Bruyn, S. T. (1995). Social Market: A New Role for Government in Society. *The Social Report*, 9(4),1-4
- Bunce, S. (2016). Pursuing urban Commons: Politics and alliances in community land trust activism in East London. *Antipode*, 48(1), 134-150
- Ciaffi, D. (2015). Beni comuni e siciliani attivi. *INTRASFORMAZIONE*, 4, 144-152
- Commissione Rodotà, (2007). Relazione di accompagnamento al disegno di legge delega. Roma: Ministero della Giustizia
(<https://giustizia.it/giustizia/it/data/multimedia/2430.pdf> [2019])
- Composta E. (2018). Concessione di beni pubblici degli enti locali a organizzazioni del terzo settore. *Working Paper n. 101, Working Paper Series*, EURICSE
- Crabtree, L. (2010). Fertile ground for CLT development in Australia. In AA.VV., *The Community Land Trust Reader*, a cura di J. E. Davis, 464-476. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy
- Davis, J. E. (2010). Origins and evolution of the community land trust in the United States. *The community land trust reader*, 1(4), 3-47
- Davis, J.E. (2014). Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States
<https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/report-davis14.pdf> [2019]
- Di Lascio, F. (2017). Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa. In AA.VV., *La rigenerazione di beni e spazi urbani: Contributo al diritto delle città*, a cura di F. Di Lascio & F. Giglioni, 65- 88. Bologna: Il Mulino
- George, H. (1962). Progress and Poverty. New York: Robert Schalkenbach Foundation.
- Giglioni, F. (2016). Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza. In AA.VV., *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. Bartolini & A. Pioggia, 235-254. Firenze University Press
- Harvey, D. (2012). Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution. Verso Books
- Howard, E. (2013). Garden cities of to-morrow. 1^a publication 1965, Routledge
- Lohmann, R. A. (1992). The Commons: New Perspectives on Non-profit Organization, Voluntary Action and Philanthropy. Indiana University. <http://dlc.dlib.indiana.edu> [2019]
- Mattei, U., & Quarta, A. (2018). The Turning Point in Private Law. Edward Elgar Publishing
- Meehan, J. (2014). Reinventing real estate: The community land trust as a social invention in affordable housing. *Journal of Applied Social Science*, 8(2), 113-133
- Minora F., (2015). Terzo settore, impresa sociale e produzione di abitabilità: alcune ipotesi di lavoro. http://www.euricse.eu/wp-content/uploads/2015/02/minora_iris_network-terzo-settore.pdf [2019]
- National CLT Handbook, (2012). The Community Land Trust Handbook, a cura di C. Harrington. <http://www.communitylandtrusts.org.uk/funding-and-resources/resources/clt-handbook> [2019]
- Negri, N. (2013). Terra, casa e proprietà collettiva: il caso dei Community Land Trusts. https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/50190130/TESI_COMMUNITY_L

[AND TRUSTS.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1547304584&Signature=ocHb6emnNtKoNc55XqhmB7LwmC8%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DTerra Casa e Proprieta Collettiva il cas.pdf](https://www.terra-casa.it/AND_TRUSTS.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1547304584&Signature=ocHb6emnNtKoNc55XqhmB7LwmC8%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DTerra+Casa+e+Proprieta+Collettiva+il+cas.pdf)
[2019]

- Ostrom, E. (2015). *Governing the commons*. 1^a pubblicazione 1990, Cambridge University Press
- Ouchi, W. G. (1980). Markets, bureaucracies, and clans. *Administrative science quarterly*, 129-141
- Pastel, S.J. (1991). Community Land Trusts: A Promising Alternative for Affordable Housing. *Journal of Land Use and Environmental Law*, 6(2), 293-320
- Pierce, N.R, Steinbach, C. F, (1987). *Corrective Capitalism: The Rise of America's Community Development Corporations*. New York: Ford Foundation.
- Swann R., (1992). An interview with Bob Swann (<https://centerforneweconomics.org/publications/an-interview-with-bob-swann/>)
[2019]
- Vercellone A. (2016). Urban commons e modelli di governo: il Community Land Trust. In AA.VV., *Beni Comuni 2.0. Contro-egemonia e nuove Istituzioni*, a cura di A. Quarta & M. Spanò. Milano: Mimesis
- Zamagni, S. (2011). *Libro bianco sul Terzo settore*. Bologna: Il Mulino