

Crisi e condizioni di ricostruzione della sfera pubblica tra anti-istituzionalismo e neutralizzazione amministrativa. Il laboratorio Napoli.

Crisis and conditions for the reconstruction of the public sphere between anti-institutionalism and administrative neutralization. The Naples laboratory.

Nicola Capone

Istituto Italiano per gli Studi Filosofici
nicola.capone@iisf.it

Received: January 2026 / Accepted: June 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative Commons license
CC BY-SA 4.0 Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17087

keywords

public sphere
commons
institutions
thirdness
policy mix
institutional learning

1. Introduzione

La 'crisi della sfera pubblica' può essere resa analiticamente maneggevole se viene tradotta in una diagnosi di incapacitazione istituzionale. Nella grammatica della policy (McFarlane, 2011; Graham, Marvin, 2001; Foster, Iaione, 2019), la capacità non coincide con la mera disponibilità di risorse, né con l'efficienza procedurale intesa come rapidità amministrativa.

Essa è, piuttosto, l'insieme di competenze, dispositivi e garanzie che consentono a un sistema pubblico di definire e ridefinire problemi collettivi, produrre beni pubblici e beni comuni, regolare conflitti, e mantenere nel tempo condizioni minime di eguaglianza e accesso. Quando questa capacità si logora, la sfera pubblica tende a ridursi a un teatro di opinioni senza effetti, oppure a un insieme di procedure che funzionano

This article interprets the contemporary crisis of the urban public sphere in advanced capitalist societies as a crisis of institutional capacity and, simultaneously, as a crisis in the production of public space. From this perspective, it argues that reconstructing the public sphere requires institutions to be conceived as commons: not merely as administrative apparatuses or objects of management, but as enduring infrastructures that make rights, cooperation, and

democratic conflict practically possible. The argument unfolds in three steps. First, the effectiveness of rights depends upon institutional devices capable of materialising them in goods, rules, and places; from this standpoint, rights create commons, and institutional design becomes a question of translating fundamental rights into operational arrangements. Second, the empowerment of public space depends on a policy mix composed of legal-institutional, organisational, spatial, and cognitive devices capable of generating access, inclusion, and thirdness. Third, such a reconstruction must avoid two symmetrical failures: anti-institutionalism, which conflates institutions with bureaucratic apparatuses and thereby abandons the guarantees of durability, and administrative neutralisation, which absorbs social practices and political conflict into depoliticising procedures. The Naples case is presented as a policy laboratory: civic and collective use rights, through administrative recognition and forms of regulatory autonomy, demonstrate that the object of public policy is not merely the management of commons but the production of public space, the institutionalisation of thirdness, and the generative capacity of rights. The article concludes by identifying principles of institutional design and future research and policy directions centred on durability, contestability, and institutional learning.

come schermi, incapaci di trasformare diritti in condizioni di vita.

Da questo punto di vista, nel saggio sono presi in considerazione due presupposti ineludibili all'analisi della crisi in atto della sfera pubblica. Da un lato, gli 'affari pubblici' sono legati alla possibilità di generare felicità pubblica: il benessere individuale non è separabile dal modo in cui una collettività produce e difende beni di cui tutti dipendono e che nessuno può garantire da solo (Healey, 1997; Ostrom, 1990; Rodotà, 2013). Da qui l'attenzione ai beni pubblici e ai beni comuni come prerequisiti della convivenza e della libertà, e l'attenzione ai dispositivi istituzionali che trattano la "tragedia dei beni comuni" mediante combinazioni di regole, standard, autorità terze e sedi di conflitto e negoziazione (Donolo, 2017; Hardin, 1968; Mahoney, Thelen, 2010;). Dall'altro lato, l'efficacia delle istituzioni va intesa in termini di apprendimento: la capacità istituzionale non è soltanto esecuzione di norme, ma anche riflessività, interpretazione e trasformazione delle norme alla luce di esperienze e conflitti; in assenza di apprendimento, la norma si irrigidisce e la governance degrada in amministrazione (Argyris, Schön, 2005; Levitt, March, 1988; Ostanel, 2023; McFarlane, 2011).

Il saggio difende la tesi secondo cui la ricostruzione della sfera pubblica richiede istituzioni pensate come beni comuni e una policy multilivello capacitante. 'Istituzione come bene comune' significa che l'istituzione va intesa

come infrastruttura di durata e di garanzia: un insieme di forme e dispositivi che rendono praticabili diritti fondamentali e forme di cooperazione, senza ridurre tali diritti a prestazioni amministrative né a rivendicazioni episodiche. Una 'policy multilivello capacitante' significa che non esiste un singolo strumento risolutivo, né una singola istituzione autoritativa: la capacitazione richiede un insieme coordinato di dispositivi giuridico-istituzionali (riconoscimenti, regole, tutele), organizzativi (responsabilità, coordinamento, accountability), spaziali (infrastrutture di accesso e fruibilità) e cognitivi (apprendimento, valutazione, conoscenza situata) (Hooghe, Marks, 2001; Kooiman, 2003; Nussbaum, 2011; Sen, 1999, 2009).

Questa tesi è formulata per evitare due fallimenti simmetrici che assumono la forma di due tensioni opposte, ed entrambe drammatiche per la sfera pubblica. Da un lato, l'anti-istituzionalismo: la postura che scambia l'istituzione con l'apparato e, per reazione, rifiuta la durata e la generalizzabilità, lasciando le pratiche civiche senza garanzie e senza protezioni. Dall'altro lato, la neutralizzazione amministrativa: la dinamica per cui pratiche e conflitti vengono assorbiti in procedure che promettono ordine ma depolitizzano la questione pubblica, trasformando diritti e beni in oggetti di gestione e controllo, e svuotando la terzietà. La simmetria è cruciale: in entrambi i casi si perde un pezzo essenziale della sfera pubblica, ossia la possibilità di connettere diritti, beni e istituzioni in

forme di durata contestabile (De Leonardis, 2024; De Leonardis, Deriu, 2012; Donolo, 1997). Infine, l'esperienza dei beni comuni a Napoli, entro i limiti del saggio, è assunta come un laboratorio di 'politiche sociali multilivello capacitanti', senza alcuna pretesa di ricostruire un caso empirico-modello e replicabile, ma piuttosto come luogo privilegiato per osservare una sequenza di riconoscimenti amministrativi e di dispositivi di diritto d'uso civico e collettivo che sposta l'oggetto della policy: dalla sola gestione di beni alla produzione di spazio pubblico, all'istituzione di terzietà e alla generatività dei diritti (Capone, 2016; 2021; 2022; De Tullio, 2022; Micciarelli, 2014ab, 2018)¹.

2. Cornice concettuale: sfera pubblica, spazio pubblico, "città pubblica"

Per definire operativamente la crisi della sfera pubblica, occorre distinguere concetti che nel discorso ordinario tendono a sovrapporsi. Innanzitutto, la nozione di 'sfera pubblica' è assunta in questo contesto come ciò che designa l'insieme delle pratiche e dei processi in cui si producono decisioni e significati collettivi (Donolo, 2015, 2017); 'spazio pubblico' è invece, considerato come la dimensione materiale e simbolica che rende tali pratiche possibili (Harvey 2019; Lefebvre, 2018; Stavrides, 2022); mentre per 'bene comune' si intende la relazione istituzionale fra una risorsa, un bene, e l'esercizio di diritti fondamentali (Rodotà, 2018, 2014); 'istituzione', infine, è presa in esa-

me come “dispositivo di durata” che stabilizza aspettative e garantisce pratiche (Esposito, 2021, 2023). Questa distinzione ha un valore di policy: consente di evitare l'equivoco per cui basterebbe ‘riaprire’ uno spazio o ‘attivare’ una partecipazione per ricostruire la sfera pubblica, ignorando la necessità di garanzie, responsabilità e apprendimento come si vedrà più avanti, in particolar modo, attraverso la ripresa della riflessione di Carlo Donolo, Ota De Leonardis e Orsetta Giolo.

Alla luce di questo tentativo di chiarezza terminologica è possibile proporre una cornice normativa-pragmatica centrata sugli ‘affari pubblici’ e sulla felicità pubblica (Donolo, 2017). In tale cornice, la sfera pubblica è inseparabile dai beni che sostengono la convivenza, e tali beni non sono riducibili a scelte individuali di consumo. La distinzione fra beni pubblici e beni comuni è qui decisiva: i primi sono prodotti della funzione pubblica; i secondi sono, in parte, patrimonio da coltivare e, in parte, beni che vanno generati indirettamente attraverso politiche e dispositivi che consentono l'esercizio dei diritti da parte delle comunità di riferimento (Donolo, 2017; Rodotà, 2018). Tradotto in termini di crisi, ciò significa che la riduzione della sfera pubblica può dipendere non solo da scarsità di risorse, ma da fallimenti nella produzione e manutenzione di dispositivi che rendono accessibili e difendono quei beni.

A partire da questi presupposti e spostando il focus sull'urbanistica e sullo spazio si fa evi-

dente che lo spazio urbano non possa essere, mai, pensato e agito come un supporto neutro: esso codifica rapporti di potere e forme di relazione, attraverso destinazioni d'uso, confini, accessi e interdizioni. Per questo, parlare di “città pubblica” significa parlare di una architettura di diritti e dispositivi territorializzati (Travaglini 2017): non un elenco (tassonomico) di proprietà pubbliche, ma un insieme di luoghi e regole in cui diritti costituzionali trovano traduzione operativa. Il punto è di design: se lo spazio è un dispositivo relazionale, allora le politiche urbane non possono limitarsi alla gestione di contenitori; devono costruire, o ricostruire, condizioni di accesso e di convivenza. Torna utile, a tal proposito, la nozione di terzietà come risposta al dualismo movimenti/ istituzioni (De Leonardis, 2024). I “luoghi terzi” sono contesti concreti in cui iniziative dal basso e pubblici poteri si incontrano evitando l'assorbimento che neutralizza il potenziale politico-culturale delle pratiche (De Leonardis, 2024, pp. 79-82). La terzietà non è un ‘mezzo’ neutro: è una terza realtà in cui una possibilità si istituisce e prende consistenza, a condizione che il punto focale siano le persone interessate e che l'uso qualifichi il luogo (De Leonardis, 2024, p. 86). Per questo, la terzietà è essenziale per la ricostruzione della sfera pubblica: essa consente di costruire relazioni costruttive senza trasformarle in cooptazioni, e di condividere responsabilità senza dissolvere il mandato pubblico.

Perché ciò abbia effetti sul piano istituzionale e politico è necessario collocare la città dentro una architettura giuridico-politica più ampia, capace di mantenere connessioni multilivello con il sistema delle garanzie. Il diritto alla città, se inteso come mito autosufficiente, rischia, infatti, di occultare proprio la dimensione delle garanzie: spesso i diritti operano “contro la città” quando decisioni urbane comprimono diritti fondamentali come casa, sanità, scuola e assistenza sociale, introducendo gerarchie di status e requisiti territoriali, trasformando la città in un dispositivo di esclusione (Giolo, 2021, p. 65). Questa osservazione implica che la ricostruzione della sfera pubblica non può essere un localismo: l’istituzione urbana capacitante deve restare aperta alla dimensione nazionale e internazionale, specie per ciò che riguarda la tutela dei diritti fondamentali e le loro garanzie.

Questa cornice consente di nominare alcune ambivalenze che orientano la successiva argomentazione. Primo, pubblico/privato: il rischio è ridurre il pubblico a mero titolo di proprietà e il privato a sinonimo di libertà e autonomia, ignorando che la libertà dipende da beni e garanzie collettive, che il pubblico dovrebbe garantire (Capone, 2025). Secondo, gestione/produzione: la gestione presuppone un oggetto già dato; la produzione riguarda l’istituzione di condizioni di accesso e convivenza, e quindi riguarda beni-istituzioni più che beni-risorsa. Terzo, procedura/conflitto: la procedura è ne-

cessaria per la durata, ma, se assorbe il conflitto, neutralizza la sfera pubblica; il conflitto è necessario per la contestabilità, ma, se rifiuta la durata, produce volatilità (De Leonardis, 2024, pp. 86-88). Da qui le dicotomie presenti nel saggio: capacitazione/incapacitazione, terzietà, garanzie di durata, neutralizzazione/cattura, produzione di spazio pubblico, generatività dei diritti.

In termini operativi e per rendere quanto più accessibile il lessico usato, ‘capacitazione’ indica l’aumento congiunto di: (1) capacità amministrativa, intesa come competenza e affidabilità nel garantire accesso e inclusione; (2) capacità civica, intesa come competenza e responsabilità nell’uso cooperativo e nella cura; (3) capacità istituzionale, intesa come architettura di durata contestabile (regole, sedi, autorità terze, giurisdizioni) che trasforma il conflitto in risorsa di generalizzabilità. Questo triplice criterio consente di qualificare come ‘capacitanti’ soltanto quei dispositivi che non limitano l’azione collettiva a una gestione efficiente, ma la rendono generativa di spazio pubblico e di diritti effettivi. Specularmente, ‘incapacitazione’ designa una perdita di tali capacità. Nell’anti-istituzionalismo si perde la capacità istituzionale perché si rifiuta la durata e si rinuncia ai dispositivi che rendono generale e difendibile l’azione; nella neutralizzazione si perde la capacità civica e istituzionale perché la procedura si sostituisce al conflitto e riduce la cooperazione a conformità. Entrambe le forme

compromettono, per ragioni diverse, la felicità pubblica come orizzonte degli affari pubblici (Donolo, 2017).

3. Istituzioni come beni comuni: oltre l'istituzione-apparato e oltre il bene-oggetto

L'idea di istituzioni come beni comuni è una risposta a due riduzionismi. Il primo è il riduzionismo patrimoniale, che identifica la nozione di pubblico con quella di titolarità/proprietà e la policy con la gestione; il secondo è il riduzionismo anti-istituzionale, che identifica l'istituzione con l'apparato e riduce l'azione collettiva a pratica contingente. Entrambi falliscono perché rimuovono una dimensione essenziale: la durata come garanzia di accesso e di effettività dei diritti, e la contestabilità come condizione di politicità.

È possibile formulare il punto in modo netto: attribuire diritti impone di interrogare gli strumenti che li rendono effettivi; e si può addirittura aggiungere che "i diritti in realtà creano i beni" (Rodotà, 2018, p. 33). Questo enunciato consente di riformulare l'oggetto della policy urbana. Se i diritti creano i beni, allora (1) l'oggetto non è una risorsa 'naturale' o un patrimonio dato, ma una infrastruttura di condizioni che rende il diritto praticabile; (2) il bene comune non è soltanto un oggetto da proteggere, ma un insieme di dispositivi di accesso, uso e cura per l'esercizio dei diritti; (3) l'istituzione è parte del bene, nel senso che senza dispositivi istituzionali non esiste effettività e

quindi non esiste bene 'comune' in senso proprio. La formula di Rodotà è, dunque, un criterio di design: ogni politica che dichiara un diritto deve esplicitare quali beni e quali istituzioni lo materializzano.

Questa prospettiva permette di criticare l'idea secondo la quale il problema dei beni comuni sia risolvibile unicamente elaborando una tassonomia, attribuendo un regime proprietario appropriato a questa tipologia di beni, senza mettere in discussione la nozione stessa di proprietà (Rodotà, 2018). La proprietà, per funzionare come soluzione, presuppone una enciclopedia di istituzioni: definizioni, garanzie, sanzioni, autorità e culture organizzative. Perciò, anche quando si tenta di uscire dalla tragedia mediante property rights, si rientra nella questione istituzionale: la soluzione dipende dal modo in cui un ordine istituzionale garantisce e rende operativi quei diritti esercitabili mediante l'uso di taluni beni (Donolo, 2017). Sul piano della capacità, ciò implica che la ricostruzione della sfera pubblica non può essere ridotta a una 'riforma proprietaria' – nel senso di moltiplicare l'elenco delle fattispecie, elaborando nuove e fantasiose tassonomie – né a una delega al mercato o allo Stato: deve essere concepita come architettura di dispositivi protettivi e generativi (Capone, 2025). Sul piano urbano questa logica si evince tornando all'origine, considerando la nozione di bene comune come bene di appartenenza collettiva (Giannini, 1963; Maddalena 2025).

Gli enti pubblici sono titolari al solo fine di garantire accessibilità e fruibilità collettiva, in base a principi democratici di partecipazione e sussidiarietà; i beni comuni ereditano tratti del demanio (fuori commercio, inalienabilità, inusucapibilità), ma, in quanto beni comuni, implicano partecipazione ampia nel loro uso, governo e gestione e non sono riducibili alla nozione privatistica di patrimonio. È questa impostazione che consente di definire l'istituzione come bene comune: ovvero, è bene comune l'insieme di regole, garanzie e le diverse sedi di decisione (non solo amministrative) che assicurano accesso non esclusivo e cura, impedendo appropriazioni e catture. L'istituzione, in altri termini, è parte dell'infrastruttura che consente l'effettività.

Il passaggio decisivo, tuttavia, riguarda la durata. Se l'istituzione è bene comune, essa deve garantire durata senza diventare apparato opaco. La durata, però, non è immobilità: è capacità di stabilizzare aspettative e proteggere diritti in un ambiente conflittuale. La difesa dei beni comuni richiede, infatti, dispositivi che siano, da un lato, essi stessi beni comuni e oggetti di contesa e, dall'altro, capaci di riflessività: l'istituzione deve saper osservare e correggere le proprie norme come esperienza, trasformando conflitti e pratiche in apprendimento. Ne deriva una concezione della durata come 'durata contestabile': efficace perché riflessiva, stabile quanto basta per garantire diritti, aperta quanto basta per apprendere e

non neutralizzare (Capone, 2024; Donolo, 2017; De Leonardi 2024).

In questo quadro, va considerato però, come già accennato, che la città non è un "soggetto autosufficiente di giustizia" (Giolo, 2021). L'enfasi sul diritto alla città può produrre una mitizzazione dello spazio urbano che rimuove il problema delle garanzie; in realtà, la dimensione dei diritti è anche nazionale e internazionale, e può attivarsi contro politiche urbane che comprimono diritti fondamentali (Giolo, 2021, pp. 64-66). Pertanto, istituzioni come beni comuni richiedono un design che mantenga un nesso con l'architettura delle garanzie, evitando che la città divenga un dispositivo di esclusione territoriale.

La sfera pubblica, dunque, non si ricostruisce 'aggiungendo partecipazione' a un apparato dato, ma riconfigurando dispositivi di durata contestabile che trasformino diritti in beni e beni in condizioni stabili di accesso, cooperazione e conflitto democratico (Rodotà, 2018, p. 33; Donolo, 2017).

4. I due fallimenti simmetrici della ricostruzione della sfera pubblica

La ricostruzione della sfera pubblica è pertanto esposta a due fallimenti simmetrici che possono essere interpretati come due forme diverse di perdita di capacità. Nel primo fallimento, l'anti-istituzionalismo, la perdita riguarda la durata: rifiutando l'istituzione come tale, si rinuncia alle garanzie e alla generalizzabilità.

Nel secondo fallimento, la neutralizzazione amministrativa, la perdita riguarda il conflitto produttivo: assorbendo le pratiche in procedure depoliticizzanti, si svuota la politicità della sfera pubblica e si riduce il diritto a prestazione o a controllo. La simmetria è un criterio di design: ogni dispositivo capacitante deve essere valutato in base al suo rischio di scivolare verso l'uno o l'altro fallimento, e ogni mix deve contenere contromisure interne.

Nella prospettiva fin qui delineata, per anti-istituzionalismo si intende la tendenza a identificare l'istituzione con l'apparato e, di conseguenza, a rifiutare la dimensione di durata e di garanzia. Questo rischio emerge soprattutto per contrasto. La costruzione dei "luoghi terzi" non richiede il ritiro del pubblico, ma l'incontro tra iniziative dal basso e pubblici poteri che si mostrano "indeboliti ma resistenti", disponibili a condividere obiettivi e responsabilità mantenendo il proprio mandato (De Leonardis, 2024, p. 79-82). Se si rifiuta la dimensione istituzionale, l'incontro tende a diventare episodico, e il luogo non si stabilizza come "terza realtà": la possibilità non si istituisce, resta promessa. Sul piano delle conseguenze, l'anti-istituzionalismo produce volatilità e frammentazione. Senza regole d'uso, senza garanzie di accesso e senza autorità terze riconosciute, le pratiche civiche restano dipendenti da energie intermittenti e rischiano di contrarsi in forme di 'identitarismo' chiuse. In altri termini, ciò significa che l'azione collettiva rischia di non costruire

capacità trasferibili e non costruisce un diritto di accesso difendibile. Questa dinamica aumenta inevitabilmente fenomeni di opportunismo e *free riding*: quando la co-responsabilità reciproca si dissolve, la cura dei beni comuni diventa incerta e la pressione verso l'appropriazione e l'uso esclusivo ed egoistico dei beni e delle risorse cresce, riducendo ulteriormente la sfera pubblica (Donolo, 2017). Il punto non è moralistico: è istituzionale. La mancanza di dispositivi protettivi produce incentivi alla defezione e rende più costosa la cooperazione.

Il fallimento opposto è la neutralizzazione amministrativa. Qui il meccanismo prevalente è la proceduralizzazione e la conseguente burocratizzazione: pratiche e conflitti vengono assorbiti in procedure che, mentre promettono stabilizzazione, tendono a depoliticizzare la questione pubblica, spostandola dal piano dei diritti al piano della mera gestione. Come evitare quell'assorbimento nel sistema che neutralizza il potenziale politico-culturale di cambiamento delle iniziative dal basso? (De Leonardis, 2024, pp. 79-82). La neutralizzazione è dunque un rischio di cattura istituzionale: il luogo terzo viene ricondotto a un "luogo amministrato" in cui l'incontro è consentito solo a condizione di perdere politicità.

Una via di fuga dai pericoli della neutralizzazione e dalla strumentalizzazione del conflitto può essere l'apprendimento istituzionale, inteso come criterio di riconoscimento: se la norma è intesa come imperativo formalistico,

essa diventa una barriera all'apprendimento e all'innovazione; se è intesa come esperienza e come spazio di relazione, può ritornare sull'azione, osservare i propri effetti e riformarsi (Capone 2024; Ostanel, 2023). La neutralizzazione amministrativa, in questa chiave, coincide con l'incapacità riflessiva dell'istituzione: la norma non apprende perché non si espone al conflitto come fonte di conoscenza e di correzione. Il risultato è un paradosso di capacità: l'amministrazione appare 'capace' perché controlla e misura, ma in realtà è incapace di produrre spazio pubblico, perché riduce l'azione collettiva a variabile da gestire.

Una forma ulteriore di neutralizzazione è la territorializzazione selettiva dei diritti. Quando la città condiziona l'accesso ai diritti fondamentali attraverso requisiti amministrativi che producono gerarchie di status (residenza, accesso selettivo ai servizi, criteri di appartenenza), il diritto è ridotto a prestazione e perde universalismo; in questi casi, come accennato, i diritti operano "contro la città", richiedendo l'attivazione di garanzie esterne (Giolo, 2021, p. 65). La neutralizzazione amministrativa è dunque anche un rischio di "localismo amministrativo": la procedura locale viene usata per selezionare e disciplinare, anziché per garantire e includere.

La simmetria fra i fallimenti suggerisce una regola di design: ogni dispositivo di durata deve includere una contro-funzione di contestabilità, e ogni dispositivo di contestabilità deve

includere una contro-funzione di garanzia. Il conflitto è necessario perché rende visibili disuguaglianze, appropriazioni e esclusioni; ma può diventare distruttivo se non è istituito in sedi che lo trasformino in apprendimento e in regole rivedibili.

In definitiva, negoziazioni, conflitti e istituzionalizzazione sono parte del sempre 'tragico' processo di riconoscimento: la difesa dei beni comuni non consiste nell'eliminare il conflitto, ma nel costruire dispositivi che lo incanalino senza neutralizzarlo (Donolo, 2017). Il rischio di assorbimento neutralizzante sta nella falsa credenza che la partecipazione sia di per sé emancipativa: senza un'architettura di terzietà che la rende capace di produrre valore pubblico non c'è emancipazione (De Leonardis, 2024, pp. 86-88) e soprattutto non c'è apprendimento, cioè il conflitto non si istituisce e pertanto non è capace di tornare riflessivamente sull'azione dando luogo così al fenomeno dell'apprendimento istituzionale.

5. Policy multilivello di dispositivi capacitanti: tipologia, funzioni, rischi e contromisure

Se la ricostruzione della sfera pubblica è un problema di capacità, lo strumento privilegiato è una policy multilivello (Hooghe, Marks, 2001; Nussbaum, 2011; Sen, 1999, 2009). Nel descrivere i dispositivi con cui le istituzioni 'trattano' la tragedia dei beni comuni, è possibile elencare una pluralità di meccanismi: diritti di disposizione e accesso, regolazioni,

incentivi, standard, culture e pratiche organizzative, autorità terze, differenziazione di livelli, sedi democratiche, negoziazioni, conflitti e giurisdizioni (Donolo, 2017). La protezione dei beni comuni, di conseguenza, non può essere affidata a un unico meccanismo, perché i beni comuni sono oggetto di contesa e vulnerabili a opportunismo, appropriamenti e catture. Tradotto in termini di design urbano, ciò significa che occorre progettare un insieme coerente di strumenti che operino su piani diversi (normativo, organizzativo, spaziale, cognitivo).

Da quanto detto finora è possibile individuare una tipologia di 'policy multilivello capacitante' in quattro insiemi di dispositivi: giuridico-istituzionali, organizzativi, spaziali e cognitivi. Ciascun insieme ha una funzione capacitante specifica e un rischio caratteristico di cattura o neutralizzazione. La sfida è comporre la tipologia in modo che le funzioni si sostengano reciprocamente e che i rischi siano mitigati da contromisure interne alla 'policy multilivello', invece che esternalizzati (ad esempio mediante un 'controllo' che diventa esso stesso neutralizzazione).

A) Dispositivi giuridico-istituzionali. Comprendono riconoscimenti, regole d'uso, statuti, atti amministrativi e forme di tutela che stabilizzano un bene come comune e definiscono un regime di accesso non esclusivo. Il caso-Napoli, ad esempio, documenta l'inserimento dei beni comuni nello Statuto comunale e l'adozione di delibere che riconoscono beni e processi di

diritto d'uso civico e collettivo, rendendo operativa una nozione la quale, sul piano nazionale, resta priva di legge generale di attuazione, ma che sul piano locale può far leva sui piani urbanistici che, dal punto di vista giuridico, hanno forza di legge (Capone 2024). La loro funzione capacitante sta nel produrre garanzie di accesso e durata contestabile; trasformare il 'bene' in un regime di diritti e doveri; rendere difendibili le condizioni di uso comune. I rischi invece ricorrono nel formalismo e nella neutralizzazione (l'atto come mero adempimento), o, all'opposto, nella precarietà (riconoscimenti revocabili senza criteri). Le possibili contromisure possono essere le cosiddette clausole di revisione pubblica, esplicitazione dei criteri di accesso e imparzialità, istituzione di sedi terze e procedure di contestazione, connessione con l'architettura dei diritti (Rodotà, 2018, p. 33; Giolo, 2021, p. 65).

B) Dispositivi organizzativi. Riguardano assetti di governance, responsabilità, coordinamento, accountability, risorse e capacità amministrativa e civica. I già citati luoghi terzi esistono se il punto focale sono le persone interessate e se il loro coinvolgimento nel far esistere il luogo qualifica il luogo stesso; questo implica un'organizzazione capace di condividere obiettivi e responsabilità fra soggetti istituiti e collettivi eterogenei, con attenzione particolare ai più vulnerabili (De Leonardis, 2024, pp. 84-86). La loro funzione capacitante sta nel rendere possibile cooperazione senza delega, mantenere

la responsabilità pubblica e la responsabilità civica, definire ruoli e procedure che non dissolvano la politicità. I rischi più frequenti nella cattura organizzativa (cooptazione), nella deresponsabilizzazione pubblica (scarico di cura sul civico), o nella conflittualità distruttiva (assenza di coordinamento). Le possibili contromisure potrebbero consistere in mandati pubblici chiari, nella tracciabilità decisionale, nella separazione fra funzioni di supporto e funzioni di controllo e, infine, in meccanismi di revisione e rotazione, e sedi di terzietà.

C) Dispositivi spaziali. In questo caso la capacità non è solo normativa: è materialità dello spazio pubblico. Le destinazioni d'uso, ad esempio, determinano rapporti di potere e forme di relazione, e i beni comuni, come dispositivo relazionale, consentono di ripensare lo spazio urbano mettendo in discussione assetti proprietari e funzioni dei beni. La loro funzione capacitante consiste, appunto, nel costruire accessibilità, porosità e infrastrutture civiche; rendere lo spazio pubblico fruibile e riconoscibile come bene comune; produrre condizioni di incontro e di cura. I rischi ricorrono nello 'spazialismo' (credere che basti lo spazio per produrre sfera pubblica), nell'esclusione informale (barriere di fatto), nella privatizzazione strisciante (accesso selettivo) e nei conflitti non governati. Possibili contromisure possono essere l'elaborazione collettiva di standard di accesso e inclusione, verifiche pubbliche e partecipate sugli effetti distributivi, progetta-

zione dell'imparzialità come regola materiale (orari, accessi, usi compatibili), e connessione con dispositivi organizzativi e giuridici.

D) Dispositivi cognitivi. Il quarto insieme riguarda apprendimento istituzionale, la riflessività, la capacità di interpretazione, la conoscenza dei fenomeni e la loro valutazione qualitativa più che quantitativa (Argyris, Schön, 2005; Levitt, March, 1988; Ostanel, 2023; McFarlane, 2011). L'apprendimento in questo caso rappresenta una condizione di efficacia: senza capacità di osservare la norma come esperienza e di costruire 'ponti' fra posizioni, la norma si irrigidisce e la politica si riduce a tecnicità; la valutazione, in questa prospettiva, non è adempimento ma dispositivo di ritorno dell'azione su sé stessa. Il lavoro di conoscenza riflessivo e situato è, del resto, componente essenziale della costruzione dei luoghi terzi (De Leonardis, 2024, pp. 84-86). La funzione capacitante dei dispositivi cognitivi è quella di rendere discutibili e correggibili regole e pratiche; trasformare conflitti in conoscenza; sostenere la durata evitando irrigidimento. I rischi più frequenti risiedono nella tecnocratizzazione (indicatori come controllo), nella depoliticizzazione (valutazione come filtro), nell'opacità (conoscenza non condivisa). Come contromisure potrebbero essere utili indicatori pubblici e contestabili, spazi di interpretazione comune, il riconoscimento della conoscenza situata e delle narrazioni come parte della prova. La tabella seguente sintetizza, in forma di

matrix design, le funzioni e i rischi dei quattro insiemi, suggerendo contromisure coerenti con l'impianto teorico del saggio (Tab. 1).

Per rendere operativa la tipologia di 'policy multilivello capacitante' sopra descritta è uti-

le esplicitare la logica di coordinamento fra i diversi dispositivi. I dispositivi giuridico-istituzionali producono cornici e garanzie; quelli organizzativi producono capacità di attuazione e accountability; quelli spaziali materializzano

Insieme dei dispositivi	Funzione capacitante	Rischi (cattura/neutralizzazione)	Contromisure
A) Giuridico-istituzionali	Stabilizzare riconoscimenti, regimi d'uso e garanzie di accesso; tradurre diritti in regole contestabili.	Formalismo; riduzione della garanzia ad adempimento; neutralizzazione.	Clausole di revisione pubblica; trasparenza; sedi di terzietà; regole d'uso orientate a inclusione.
B) Organizzativi	Condividere responsabilità, coordinare attori, costruire accountability reciproca e risorse/capacità.	Cattura organizzativa; cooptazione; deresponsabilizzazione pubblica.	Mandati pubblici di garanzia; separazione funzioni; rotazione; tracciabilità decisionale.
C) Spaziali	Infrastrutturare accesso e fruibilità; porosità; cura materiale dello spazio pubblico come luogo di relazione.	Spazialismo; esclusione informale; privatizzazione di fatto dell'accesso.	Standard di accesso e inclusione; verifiche pubbliche su effetti distributivi; progettazione dell'imparzialità.
D) Cognitivi	Apprendimento istituzionale; riflessività; conoscenza situata; valutazione discutibile che corregge il mix.	Tecnocratizzazione; indicatori come controllo; depoliticizzazione.	Indicatori pubblici e contestabili; spazi di interpretazione comune; separazione valutazione/sanzione.

Matrix design

Tab. 1

accesso e porosità; quelli cognitivi producono apprendimento e correzione del processo. Il punto di design è evitare che un insieme compensi patologicamente gli altri: ad esempio, che il cognitivo diventi controllo al posto della mancanza di regole d'uso, oppure che l'organizzativo diventi gerarchia per supplire a spazi non accessibili.

Sul piano degli strumenti, questa logica si traduce in tre operazioni. La prima è l'esplicitazione delle funzioni: ogni atto, ogni sede e ogni infrastruttura deve dichiarare quale diritto intende rendere effettivo e quale rischio intende mitigare. La seconda è la previsione di *checks and balances*: autorità terze, trasparenza, differenziazione di livelli e procedure di revisione pubblica sono contromisure contro cattura e neutralizzazione (Donolo, 2017). La terza è l'istituzione di una temporalità: durata non significa permanenza senza revisione, ma stabilità con cicli di valutazione e aggiornamento; qui la riflessività diviene la condizione di efficacia perché la norma sia osservabile e riformabile.

Infine, occorre considerare lo *scaling*: la trasferibilità di un dispositivo dipende dalle condizioni di terzietà e dalle capacità amministrative e civiche che lo sostengono. In ogni caso va evidenziato il carattere situato e in evoluzione dei luoghi terzi, che non sono replicabili come template; la necessità di coordinare dispositivi con standard e cornici giuridiche, tenendo sempre presente che la città non è un universo norma-

tivo autosufficiente. Da quanto detto deriva un criterio: lo *scaling* prudente richiede traduzione, non imitazione, e richiede di preservare la politicità dell'uso evitando procedure che neutralizzino il potere istituyente (De Leonardi, 2024, pp. 86-88; Giolo, 2021, pp. 64-66).

6. Il laboratorio Napoli come *policy lab*

In questa prospettiva Napoli può essere letto come *policy lab* perché rende visibile una sequenza di dispositivi che ha il potenziale di spostare l'oggetto della policy urbana. Non si tratta di assumere Napoli come 'modello' empirico replicabile, ma di osservare come l'istituzione, attraverso riconoscimenti amministrativi, possa produrre spazio pubblico e terzietà invece di limitarsi alla gestione patrimoniale di beni. L'espressione laboratorio, dunque, sta ad indicare una configurazione: una serie di atti, regole e processi che rendono osservabile la generatività dei diritti e la costruzione di istituzioni come beni comuni.

L'esperienza napoletana dei beni comuni ha inizio all'indomani del referendum del 12 e 13 giugno 2011 con il quale 26 milioni di elettori votarono per la 'ripubblicizzazione dell'acqua' e dei servizi essenziali (Marotta, 2016). Due sono i passaggi istituzionali centrali: il riconoscimento dell'acqua come bene comune – con la non scontata trasformazione del soggetto gestore del servizio idrico in un soggetto di diritto pubblico (DCC 20/2011) – e l'inserimento della nozione di beni comuni tra le finalità

dello Statuto comunale (Delibera del Consiglio Comunale 24/2011). Nello Statuto, all'art. 3, comma 2, viene affermato che il Comune di Napoli "anche al fine di tutelare le generazioni future, riconosce i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali".

Questo passaggio è rilevante perché sposta la prospettiva dalla mera appartenenza del patrimonio al Comune di Napoli alla funzionalizzazione di taluni beni all'esercizio dei diritti fondamentali. Un bene si dice comune perché appartiene all'intera comunità in quanto è funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali e alla vita collettiva, e – contrariamente ad una visione riduttivamente patrimoniale – l'istituzione pubblica è titolare dei beni al solo fine di garantire questa speciale appartenenza e questa speciale funzionalità (Giannini, 1963; Maddalena 2025; Capone 2025).

L'esperienza napoletana documenta, inoltre, un itinerario amministrativo che coordina beni comuni, diritto d'uso civico e collettivo e standard urbanistici, traducendo innovativamente la nozione di bene comune in prassi amministrativa, inscrivendola nella costruzione della "città pubblica e comune" (Piscopo, Buonanno, 2024). Da una lettura sistemica delle delibere si evincono due strade principali: la prima è l'affidamento del bene – mediante avviso pubblico – a un soggetto gestore (formale

o informale) tramite convenzione (percorso finora mai attuato); la seconda è il riconoscimento, tramite delibere di giunta e in base a principi-guida adottati con delibera comunale, del diritto d'uso esercitato mediante "Dichiarazioni d'uso civico e collettivo urbano", frutto della capacità autonómica delle comunità di riferimento e riconosciute come forme di regolazione pubblica (Capone, 2022; Osservatorio BC, 2022). Il punto di design è che il riconoscimento non coincide con una concessione o con la stipula di una convenzione o di un patto: esso assume la comunità come soggetto di regole e responsabilità e l'amministrazione e le comunità di riferimento come garanti dell'accesso e dell'imparzialità. Ciò è possibile grazie ad una nuova forma di produzione di regolamentazione pubblica – le Dichiarazione d'uso civico e collettivo – che è pubblica proprio perché è il frutto della capacità autonómica delle comunità, la quale produce regole d'uso e di gestione mediante un processo partecipativo – in cui sono coinvolti tutti i soggetti interessati (istituzione comunale, singoli, associati, gruppi informali, ecc.). La regolamentazione pubblica prodotta è 'situata' e, allo stesso tempo, capace di assumere forma giuridica, cioè capace di tradursi in norme valide per la generalità della collettività. Questo è possibile proprio perché la norma prodotta è intesa come dispositivo ermeneutico e riflessivo e per questo 'utilizzata' come strumento di "autopoiesi e cognizione" (Capone, 2024; Maturana, Varela, 2001).

Osservando da vicino il diritto d'uso civico e collettivo è possibile osservare che assumono valore di criteri operativi: l'uso non esclusivo; l'implicazione diretta della comunità nella cura e gestione; il riconoscimento delle Dichiarazioni d'uso come forma di regolamentazione pubblica al fine di garantire accessibilità e imparzialità; la capacità autonormativa delle comunità coinvolte. La tripartizione 'usi/civici/collettivi' esplicita, dunque, tre dimensioni: (1) 'usi' come intrinseca giuridicità di certe forme d'uso che generano obbligazioni e sono quindi da considerarsi come fonte del diritto; (2) 'civici' come capacità autonómica e auto-obbligante della comunità; (3) 'collettivi' come cooperazione e forme d'uso non esclusive del bene (Capone, 2016). In termini di ricostruzione della sfera pubblica, ciò significa che la policy riconosce e istituisce pratiche non come eccezioni tollerate, ma come elementi di un ordine pubblico urbano orientato ai diritti.

Alla luce di queste considerazioni è possibile comprendere meglio la successione di riconoscimenti di specifici spazi come beni comuni: il riconoscimento dell'ex Asilo Filangieri come bene comune (DGC 400/2012; 893/2015), la successiva estensione del riconoscimento ad altri luoghi (DGC 446/2016; DGC 2017/2019; DGC 424/2021) e l'avvio di processi di riconoscimento per ulteriori spazi. L'amministrazione, dunque, dal 2011 al 2021 (guidata dal Sindaco Luigi De Magistris) costruisce una sequenza di atti che stabilizza nel tempo un dispositivo e la

sequenza stessa diventa parte della cosiddetta durata contestabile².

La concatenazione di atti amministrativi è rilevante anche perché include la connessione con gli standard urbanistici, concepiti in modo innovativo come trasposizione territoriale di diritti fondamentali e come componente di una 'città pubblica' intesa in senso costituzionale (Travaglini, 2017). In questa prospettiva, la cura e la produzione degli spazi collettivi non dipendono soltanto da pianificazione top-down, ma anche dalla presa in carico diretta del patrimonio esistente da parte di cittadini organizzati, attraverso regimi di uso comune riconosciuti (De Angelis, 2017; Micciarelli, 2014a, 2018). Qui emerge una logica di capacitazione: non si tratta solo di aprire uno spazio, ma di costruire condizioni di accesso, uso e cura che rendano lo spazio generativo di sfera pubblica.

Consente di meglio formulare il nucleo teorico del caso Napoli la riflessione giuridica di Stefano Rodotà: i diritti fondamentali richiedono strumenti che li rendano effettivi e, in questo senso, essi creano beni e istituzioni. La trasformazione non è automatica: essa richiede "passaggi istituzionali" difficili, capaci di trasformare indicazioni teoriche in realtà operative (Rodotà, 2018, pp. 31-33). Una forma locale di tale passaggio sono, per l'appunto, l'inserimento dei beni comuni nello Statuto e il loro coordinamento con il diritto d'uso civico e collettivo, attraverso delibere che riconoscono l'autonomia regolativa delle comunità e al

tempo stesso mantengono il mandato pubblico di garanzia. In questa logica, l'oggetto della policy non è la 'cosa' ma l'infrastruttura che rende effettivi diritti. Il cuore pulsante di questo nucleo politico e giuridico è un'altra nozione di proprietà, che non non è più concepita come forma d'uso esclusiva ed esclusivamente funzionale agli interessi del titolare (Capone, 2025; Rodotà 2024). La nozione di bene comune permette di aprire la proprietà ad usi plurali e li funzionalizza all'esercizio dei diritti fondamentali: ovvero li concepisce come beni di appartenenza collettiva – la cui titolarità pubblica è esclusivamente a garanzia di questa appartenenza – e li radica dentro l'ordito delle finalità costituzionali, vale a dire, ne fa strumento operativo per rimuovere “gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (art. 3 Cost.).

Per questa ragione la generatività dei diritti che da questo dispositivo si libera non coincide con una proliferazione di “diritti urbani” sganciati dalle garanzie: al contrario, la funzione generativa esige che i diritti mantengano universalismo e capacità di operare contro decisioni locali che comprimono diritti fondamentali (Giolo, 2021, p. 65). In caso contrario e nella migliore delle ipotesi i diritti urbani sarebbero ridotti a prestazioni di servizi da parte dell'am-

ministrazione pubblica mediati dallo status sociale ed economico degli utenti (nel peggiore dei casi sarebbero privatizzati). Ne deriva un criterio di design plurilivello: la città produce istituzioni come beni comuni solo se le connette a un quadro di garanzie più ampio, evitando che l'uso comune si trasformi in appartenenza esclusiva o in selezione amministrativa o una forma di compensazione di erosione di altri diritti.

Un elemento ulteriore del caso napoletano, che forse merita di essere messo in evidenza, è l'idea che la decisione amministrativa tende ad operare come riconoscimento e non soltanto come forma di autorizzazione. La distinzione è cruciale: un'autorizzazione, per definizione, mantiene l'asimmetria fra concedente e beneficiario (Gigliani, 2025); un riconoscimento, invece, può essere costruito come dispositivo di terzietà che registra una capacità autonormativa e la connette a garanzie pubbliche (Capone, 2016; De Tullio, 2022; Micciarelli, 2014b). Questo consente di comprendere perché, nel materiale napoletano, l'oggetto della policy non sia la 'concessione' di un bene ma l'istituzione di un regime d'uso che produce spazio pubblico. Il riconoscimento funziona allora come dispositivo giuridico-istituzionale che, da un lato, protegge il diritto d'uso comune; dall'altro, rende l'uso contestabile e generalizzabile, evitando che la comunità diventi enclave escludente. Questo impedisce che la vicenda dei beni comuni si riduca ad una questione ge-

zionale del patrimonio pubblico e all'esercizio di varie forme di autogestione. La questione è più profonda e più complessa: occorre evitare che i beni comuni siano catturati nella dinamica di valorizzazione immobiliare del patrimonio pubblico e che le diverse forme di autogestioni diventino la riserva del dissenso urbano e un vuoto esercizio identitario. La sfida è duplice e non ammette scorciatoie evitanti le contraddizioni del fenomeno.

Questa logica, tra l'altro, consente anche di ricomporre l'apparente paradosso fra amministrazione e depoliticizzazione. La neutralizzazione amministrativa è un rischio reale, ma non ogni atto amministrativo neutralizza: dipende dalla sua funzione e dalla sua architettura. Se l'atto istituisce terzietà, rende discutibile l'uso e stabilizza garanzie di accesso, esso può essere capacitante; se invece traduce l'uso in mera conformità procedurale, esso cattura. In questo senso, Napoli è laboratorio non perché l'amministrazione 'fa un passo indietro', ma perché sperimenta, entro i limiti ricostruibili, un uso della decisione amministrativa come riconoscimento di poteri istituenti e come traduzione dei diritti in istituzioni di durata (Rodotà, 2018, pp. 31-33).

Questo impianto è stato recepito anche dalla nuova giunta comunale che – in occasione del progetto "Ad uso civico e collettivo" – per la progettazione e realizzazione delle opere di riqualificazione di due beni comuni (l'ex Opg e lo Scugnizzo liberato) con un comunicato

stampato dell'intera giunta del 2 dicembre del 2022 – riconosce le Dichiarazioni d'uso civico e collettivo "quali forma di regolamentazione pubblica per l'effettivo esercizio del diritto d'uso civico e collettivo" e pone come obiettivo del percorso di rigenerazione quello "di garantire ulteriormente l'accessibilità, la fruibilità e l'inclusività dei due beni comuni e di favorire forme di governo per accrescere la capacità di auto-normazione delle comunità emergenti e l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"³ (Quattromani, 2023). Inoltre, con DGC Delibera GC 258/2022 è individuato "un gruppo di lavoro per la redazione di un Regolamento dei Beni comuni e dell'Economia Civile"⁴, iniziativa tutt'ora in corso.

7. Criterio di design: "dai diritti si creano i beni" e implicazioni

Il criterio "dai diritti si creano i beni" va trattato come principio operativo, non come slogan. Esso descrive una sequenza: (1) riconoscimento di un diritto fondamentale come pretesa giustificata; (2) individuazione degli strumenti che lo rendono effettivo; (3) istituzione di beni, servizi, regole e luoghi che costituiscono un'infrastruttura di accesso e di cura; (4) stabilizzazione di tale infrastruttura in forme di durata contestabile e di terzietà. Rodotà rende esplicita la logica: attribuire diritti senza pensare agli strumenti significa produrre enuncia-

ti privi di effettività; al contrario, pensare agli strumenti significa costruire beni e istituzioni che consentono ai diritti di operare (Rodotà, 2018, p. 33).

La prima condizione è la non-riduzione del diritto a prestazione amministrativa. Se la procedura definisce integralmente il contenuto del diritto, la sfera pubblica viene neutralizzata: il diritto perde generatività e diventa oggetto di gestione. Occorre mettere in guardia contro la trasformazione dei diritti in status condizionati e gerarchizzati; quando l'accesso a casa, sanità, scuola o assistenza sociale viene condizionato da requisiti locali, l'eguaglianza si spezza e la città diventa, come già messo in evidenza, sede di esclusione (Giolo, 2021, p. 65). Un design capacitante deve dunque assumere la dimensione dei diritti come vincolo sostantivo, non come cornice retorica e i beni comuni stanno in questa logica capacitante.

La seconda condizione è la non-riduzione del bene a 'cosa'. Bisogna insistere sul carattere relazionale del bene comune: esso implica comunità di riferimento, uso non esclusivo, regole e responsabilità condivise, e una titolarità pubblica orientata alla garanzia dell'appartenenza collettiva del bene e alla sua funzionalizzazione all'esercizio dei diritti fondamentali. Se queste dimensioni sono assenti, il bene torna a essere 'patrimonio' o, peggio, oggetto di appropriazione, e la sfera pubblica non si ricostruisce. La terza condizione, infine, è la riflessività: l'istituzione deve includere di-

spositivi cognitivi che consentano di apprendere dai conflitti e dalle pratiche, evitando sia l'irrigidimento normativo, sia l'ideologia della spontaneità.

Il *trade-off* centrale è fra durata e contestabilità e i dispositivi istituzionali devono essere progettati sapendo che saranno contese, erose e rinegoziate. La risposta non è irrigidire, ma differenziare livelli, istituire autorità terze, costruire standard e culture organizzative capaci di manutenzione (Donolo, 2017). Analogamente, occorre mettere al centro il rischio di neutralizzazione e la necessità di mantenere l'incontro "a metà strada", evitando la riduzione del luogo terzo a esternalizzazione o a cooptazione (De Leonardis, 2024, pp. 86-88). Insieme, questi argomenti suggeriscono che la durata contestabile è il criterio di design più generale.

A partire dalle considerazioni fatte finora, si possono individuare tre possibili direzioni di ricerca. La prima, potrebbe orientarsi su una comparazione fra le diverse forme di terzietà: quali criteri rendono un luogo terzo stabile senza catturarlo e senza spostarlo verso la mera esternalizzazione? La centralità data alle persone e alla cura dei più vulnerabili suggerisce che la terzietà non è una forma istituzionale astratta, ma una combinazione di orientamento normativo e infrastrutture organizzative (De Leonardis, 2024). La seconda, potrebbe indirizzarsi sugli indicatori di capacitazione: come misurare, senza tecnicizzare, l'aumento

di capacità civica e amministrativa prodotto da dispositivi di uso comune? L'accento posto sull'apprendimento implica che gli indicatori debbano essere pubblici, discutibili e orientati a osservare la norma come esperienza. La terza, infine, potrebbe insistere sulle diverse forme di traduzioni dei diritti in infrastrutture urbane e sociali: quali catene di strumenti trasformano diritti fondamentali in beni-istituzioni e in spazi di accesso? Qui il criterio secondo il quale "i diritti creano i beni" chiede di mappare gli strumenti che rendono effettivo un diritto e di valutare la loro tenuta nel tempo (Capone, 2021; Rodotà, 2018; Donolo, 2017).

Sul piano della policy, la direzione è convergente. La ricostruzione della sfera pubblica richiede, anzitutto, una capacità amministrativa orientata alla garanzia: non basta amministrare procedure, occorre garantire accesso e inclusione. Richiede, inoltre, una capacità civica orientata alla responsabilità: il diritto d'uso in comune di beni e risorse non è appropriazione, ma cura cooperativa, mutualistica e regolata. Infine, richiede una capacità istituzionale orientata alla durata che sia sempre contestabile: regole e sedi che stabilizzano senza catturare, e che trasformano il conflitto in apprendimento. Questa triade sintetizza, in forma operativa, l'idea di istituzioni come beni comuni.

La combinazione fra lavoro di conoscenza situato e passaggi istituzionali coraggiosi permette di mantenere i beni comuni senza trasformarli né in soluzione gestionale per l'am-

ministrazione patrimoniale dell'ente pubblico di riferimento, né in apparati autoreferenziali per comunità chiuse rigidamente identitarie. Solo in questo modo il principio dei diritti-matrice può divenire guida per un radicale ripensamento delle relazioni umane: così dai diritti si possono generare beni, istituzioni, e spazio pubblico durevole.

Note

¹ Il caso sarà osservato dalla prospettiva di ricercatore e attivista, essendo stato – chi scrive – direttamente implicato nel caso dell'ex Asilo Filangieri e nell'elaborazione del complesso deliberativo e amministrativo e attualmente componente del gruppo di lavoro per la redazione di un Regolamento dei Beni Comuni e dell'economia civile, istituito con Delibera di Giunta 258/2022 (11/07).

² Per accedere alla documentazione visita: <<https://archivio.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16783>>; <<https://commonsnapoli.org/archivio/documenti-giuridici/>>.

³ Il Comunicato – com'è dichiarato sul sito commonsnapoli.org – “chiarisce l'origine e la cornice politica del percorso, con parole che sono il frutto condiviso della dialettica tra il Comune, i due Beni Comuni interessati, la Rete metropolitana dei Beni Comuni di Napoli e l'Osservatorio permanente sui beni comuni della città di Napoli, nonché La Scuola Open Source (SOS), incaricata dal Comune di Napoli come soggetto terzo per il disegno e la facilitazione del processo. Si tratta di una chiara riaffermazione del riconoscimento da parte del Governo cittadino dell'uso civico e collettivo urbano sui due beni, in un processo che punta a un'ulteriore apertura e miglioramento funzionale degli stessi, in coerenza con i bisogni rilevati nell'ascolto degli e delle abitanti. Ci siamo impegnati a partecipare con responsabilità a questo processo promosso dal Comune che pone oggi una nuova sfida – condivisa da SOS e dalla rete dei beni comuni: garantire che il quotidiano svolgimento del processo sia capace di supportare la capacità di autonormazione delle comunità di riferimento dei beni comuni, in attuazione dei valori di fondo posti dalle Dichiarazioni d'uso dei due beni e dei principi stabiliti nella Dichiarazione comune a tutta la rete e in una continua apertura ai bisogni, alle esigenze e ai desideri della collettività cittadina. La cooperativa barese sin da subito si è sforzata di rispondere a una questione progettuale: come lavorare in accordo con il Comune e le comunità di riferimento dei due Beni Comuni senza invalidare quello che già si era costruito – in termini culturali, istituzionali e politici – negli anni passati? Il tentativo è stato dunque quello di ‘abitare la complessità’, componendo un team fatto da professionisti con competenze non solo pertinenti agli argomenti da affrontare (sostenibilità e redditività civica, governance, ricerca e analisi etnografica, architettura, etc.) ma anche con conoscenze del territorio su cui si sarebbe dovuto agire (Napoli), e con una sensibilità

verso le dinamiche inerenti i Beni Comuni in questione e le relazioni tra Pubblica Amministrazione e Pubblico” <<https://commonsnapoli.org/2022/12/19/parte-il-percorso-di-progettazione-partecipata-per-due-beni-comuni/>>.

⁴ Per accedere alla deliberazione citata vedi: <https://commonsnapoli.org/wp-content/uploads/2022/07/Delibera-GC-2582022_Individuazione-di-un-gruppo-di-lavoro-per-la-redazione-di-un-Regolamento-dei-Beni-comuni-e-dellEconomia-Civile.pdf>

Bibliografia

- Argyris C., Schön D. 2005, *Apprendimento organizzativo. Teoria, metodo e pratiche*, Mimesis.
- Capone N. 2025, *Metamorfosi della "proprietà". Itinerari filosofico-giuridici sul terribile diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Capone N. 2024, *Condizioni di efficacia per l'apprendimento istituzionale. Una prospettiva filosofico-giuridica*, in «Tracce urbane», 16/2024, pp. 93-109.
- Capone N. (a cura di) 2022, *Rapporto sui beni comuni a Napoli. Atti e documenti (2011-2021)*, IISF press.
- Capone N. 2021, *Dispositivi giuridici per la città pubblica e l'uso comune dello spazio pubblico. L'esperienza napoletana dei beni comuni*, in *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*, a cura di Camilla Perrone, Benedetta Masiani, Federico Tosi, collana Working papers-Urban@it-Centro Nazionale di studi per le politiche urbane, vol. 12, Bologna, pp. 212-223.
- Capone N. 2016, *Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali*, in «Politica del diritto», n. IV, dicembre, anno XLVII, il Mulino, Bologna.
- De Angelis M. 2017, *Omnia Sunt Communia: On the Commons and the Transformation to Postcapitalism*, Zed Books, London.
- De Leonardis O. 2024, *Intraprendere la costruzione di luoghi terzi*, «Tracce Urbane», 16, pp. 79-92.
- De Leonardis O., Deriu M. (a cura di) 2012, *Il futuro nel quotidiano. Studi sociologici sulla capacità di aspirare*, Egea, Milano.
- De Tullio Maria F. 2022, *Beni comuni e partecipazione politica. Il caso napoletano*, «Critica urbana», 29 junio.
- Donolo C. 2017, *Affari pubblici. Benessere individuale e felicità pubblica*, FrancoAngeli, Milano.
- Donolo C. 2015, *Qualche problema per la governabilità urbana*, in *Rapporto sulle città 2015. Metropoli attraverso la crisi*, urban@it, Centro nazionale di studi per le politiche urbane, Bologna.
- Donolo C. 1997, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli.
- Esposito R. 2021, *Istituzione*, il Mulino, Bologna.
- Esposito R. 2023, *Vitam instituere. Genealogia dell'istituzione*, Einaudi, Torino.
- Foster S., Iaione C. 2019, *Co-Cities*, MIT Press, Cambridge.
- Giannini Massimo S. 1963, *I beni pubblici*, Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno Accademico 1962-1963, Bulzoni, Roma.
- Gigliani F. 2025, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, Franco Angeli, Milano.
- Giolo O. 2021, *I diritti contro la città. Spazio urbano, soggettività e sfera pubblica*, in Bernardini, M.G. e Giolo, O. (a cura di), *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*, Pacini Editore, Pisa, pp. 49-78.
- Graham S., Marvin S. 2001, *Splintering Urbanism*, Routledge, London.
- Hall Peter A. 1993, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, «Comparative Politics», Vol. 25, n. 3, pp. 275-296.
- Hardin G. 1968, *The Tragedy of the Commons*, «Science», n. 162, 1968.
- Harvey D. 2019, *Geografia del dominio. Capitalismo e produzione dello spazio*, a cura di Gigi Roggero, ombre corte, Verona.
- Hooghe L., Marks G. 2001, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Kooiman J. 2003, *Governing as Governance*, Sage Publishing, Newbury Park (USA).
- Lefebvre H. 2018, *La produzione dello spazio*, PGreco, Milano [ed. orig. 1974]

- Levitt B., March James G. 1988, *Organizational Learning*, «Annual Review of Sociology», Vol. 14, pp. 319-338.
- Maddalena P. 2025, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli, Roma [ed. orig. 2014].
- Mahoney J., Thelen K. 2010, *Explaining Institutional Change*, Cambridge University Press.
- McFarlane C. 2011, *Learning the City*, Wiley-Blackwell, Hoboken - New Jersey - (USA).
- Marks G. 1993, *Structural Policy and Multilevel Governance in the Europea Community*, in A. W. Cafruny and G.G. Rosenthal (eds), *The State of the EC: The Maas-tricht Debates and Beyond*, Lynne Rienner Publishers, Boulder - Colorado - (USA), pp. 391-410.
- Marotta S. 2016, *Beni comuni. Cronistoria di un'esperienza napoletana: Acqua Bene Comune*, in *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, a cura di Giulia Maria Labriola, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Maturana Humberto R., Varela Francisco J. 2001, *Auto-poiesi e cognizione. La realizzazione del vivente*, Marsilio, Venezia.
- Micciarelli G. 2018, *Commoning. Beni comuni urbani come nuove istituzioni. Materiali per una teoria dell'autorganizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Micciarelli G. 2014a, *I beni comuni e la partecipazione democratica Da un "altro modo di possedere" ad un "altro modo di governare"*, «Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale», Vol. XI, n. 1.
- Micciarelli G. 2014b, *Le teorie dei beni comuni al banco di prova del diritto. La soglia di un nuovo immaginario istituzionale*, «Politica&società», n. 1, pp. 123-142.
- Nussbaum M. 2011, *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, Harvard University Press, Cambridge.
- Osservatorio Permanente sui Beni Comuni della Città di Napoli 2022, *Rapporto dell'Osservatorio Permanente sui Beni Comuni della Città di Napoli 2028-2022*, <commonsnapoli.org/archivio/documenti-giuridici/>.
- Ostanel E. 2023, *Spazi fuori dal Comune. Rigenerare, includere, innovare*, Franco Angeli, Milano.
- Piscopo C., Buonanno D. 2024, *La città collettiva. Esperienze*, Lettera Ventidue, Siracusa.
- Quattromani G. 2023, *Il progetto "Ad Uso Civico e Collettivo": i beni comuni e la sfida dell'abitare la complessità*, <https://commonsnapoli.org/2023/04/20/il-progetto-ad-uso-civico-e-collettivo-1-introduzione/>.
- Rodotà S. 2024, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, Bologna [ed. orig. 2013]
- Rodotà S. 2018, *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, La Scuola di Pitagora, Napoli.
- Sen A. 2009, *The Idea of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- Sen A. 1999, *Development as Freedom*, Oxford University Press.
- Stavrides S. 2022, *Spazio comune. Città come commoning*, Agenzia X, Milano.