

La cura dei beni comuni tra teoria e prassi

Un'analisi interdisciplinare

A cura di
Daniele Donati



DIRITTO E SOCIETÀ

FrancoAngeli 



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

La cura dei beni comuni tra teoria e prassi

Un'analisi interdisciplinare

A cura di
Daniele Donati



DIRITTO E SOCIETÀ

FrancoAngeli 

Il progetto dell'Osservatorio sui Beni Comuni e questo volume sono stati realizzati con il contributo di



Fondazione
Compagnia
di San Paolo



FONDAZIONE DEL MONTE
DI BOLOGNA E RAVENNA
1473



Con il coordinamento organizzativo di



Isbn: 9788835166801

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

Publicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate*
4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835166801

INDICE

Parte I – L'impostazione teorica

- I. **Dai beni comuni al benessere comunitario. Evidenze, incertezze e limiti di un concetto sotto osservazione**, di *Daniele Donati* pag. 9
- II. **I beni comuni nella teoria dei beni pubblici. Tentativi di una classificazione**, di *Eugenio Fidelbo* » 37
- III. **Beni comuni, azioni collettive e amministrazione condivisa: un inquadramento della materia. La prospettiva di una lettura dinamica sull'attività**, di *Gloria Pettinari* » 69

Parte II – L'analisi dei casi

- IV. **L'Osservatorio sui Beni Comuni. Analisi delle prassi amministrative in alcuni comuni italiani**, di *Eugenio Fidelbo* e *Gloria Pettinari* » 143

Parte III – Approfondimenti

- V. **Les biens communs en France: aperçu theorique et pratique**, di *Édouard Jourdain* » 213

VI.	Sull'interesse generale nella cura dei beni comuni, di <i>Daniela Ciaffi</i>	pag. 229
VII.	Beni comuni tra orizzonte urbano e dimensione "politica" del paesaggio, di <i>Marina Arena</i>	» 257
VIII.	La governance dei beni comuni: l'affermazione della comunità. Il caso di Bologna, di <i>Nicola Granato</i> e <i>Franco Mosconi</i>	» 275
IX.	Il regime giuridico dei beni comuni nel contesto del diritto positivo, di <i>Fabio Giglioni</i>	» 297
X.	Sussidiarietà orizzontale e attività di rilevanza eco- nomica. Beni comuni, servizi pubblici locali e im- presa, di <i>Benedetta Celati</i>	» 311
XI.	Etica della cura e approccio di collettività e ammi- nistrazioni ai beni comuni, di <i>Alessandra Pioggia</i>	» 329
	Autrici e Autori	» 349

PARTE I

L'IMPOSTAZIONE TEORICA

I.

DAI BENI COMUNI AL BENESSERE COMUNITARIO. EVIDENZE, INCERTEZZE E LIMITI DI UN CONCETTO SOTTO OSSERVAZIONE

di *Daniele Donati*

SOMMARIO: 1. Le ragioni di una ricerca. – 2. Dissonanze ideali ed esiti divergenti. – 2.1. La difficile elaborazione di una categoria. – 2.2. L'incerto avvio di una dinamica relazionale. – 3. Dal “*bene comune*” al “*benessere comunitario*”. – 4. Una rilettura dei beni comuni secondo la teoria degli interessi. – 5. Un *caveat* finale.

1. Le ragioni di una ricerca

In questi anni, e non solo in Italia, il tema dei beni comuni si è guadagnato un'attenzione crescente nel dibattito pubblico. L'espressione si è diffusa nel linguaggio della politica, e forse prima ancora nel discorso comune, in riferimento a una pluralità di valori, profili, intendimenti diversi, che a loro volta cambiano in ragione del contesto e del “livello” in cui si svolge la discussione. Saranno così beni comuni la pace tra i popoli o la fine delle carestie sullo scenario mondiale, la scuola e la sanità pubblica nel confronto per le scelte su scala nazionale, il recupero di un'area dismessa o le esperienze di integrazione attraverso il *co-housing* in ambito locale. Per non dire poi di richiami “trasversali” e ubiqui, come quelli che rubricano come beni comuni la “conoscenza”¹, la connettività, la forma aperta dei dati pubblici, in un crescendo che culmina nella (oramai immancabile) sostenibilità ambientale ed ecologica².

L'impressione è che il successo dell'espressione sia dovuta, in gran parte, proprio all'incertezza dei suoi contorni concettuali, della sua

¹ In ambito accademico la questione è ben trattata da C. Hess, E. Ostrom, *La conoscenza come bene comune*, Bruno Mondadori 2009.

² Si veda, per una rassegna articolata e completa, M.R. Marella, *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, in Id. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte 2012, pp. 17 ss.

consistenza. O, *melius*, al fatto che attraverso una sua volgarizzazione si sia perso il riferimento all'affermazione (e alla prima definizione) dei *commons* nel dibattito scientifico, che pur discendeva da un fiorire di studi talmente ampio e solido da portare ad attribuire a Elinor Ostrom, assieme a Oliver Williamson, nel 2009, il premio Nobel per l'Economia³.

Resta il fatto che, in concreto, si è assistito, specie a livello locale – e pur con differenze rilevanti tra le diverse aree del Paese – a un'inedita attivazione “dal basso” della società civile a recuperare spazi e ruolo, con un processo di valorizzazione non solo degli enti del Terzo settore e dalle loro reti, ma anche di piccoli comitati estemporanei; a cui si è accompagnato – anche qui, con atteggiamenti molto diversi – l'interesse e il sostegno delle amministrazioni comunali, nonché l'impegno di enti filantropici, tra i quali le fondazioni di origine bancaria, con una azione diretta o (più di frequente) in forza di interventi a sostegno di altri attori del territorio.

Eppure questo patrimonio di attività, di risorse e di partecipazione – che, come si diceva, si è caratterizzato per il ricorrere di alcuni temi (come la connessione allo sviluppo sostenibile, il welfare locale o l'ampia categoria di interventi rubricati sotto l'etichetta della rigenerazione urbana), si è manifestato lungo traiettorie, in forme e con logiche distinte, a volte anche confliggenti.

Nell'indeterminatezza del concetto, l'attuale quadro delle iniziative ispirate al (o giustificate dal) “bene comune” appare frammentato, legato a quelle che sono in realtà esigenze del momento o necessità contingenti, in una moltiplicazione di esperienze a sguardo necessariamente circoscritto che portano a un dispendio di energie per mancanza di coordinamento e azione congiunta su questi profili⁴.

Su questo quadro è infine giunta l'accelerazione imposta dalle emergenze globali (sanitaria, energetica, ecologica) a forte ricaduta

³ L'opera forse che ad oggi meglio riassume le teorizzazioni della Ostrom è E. Ostrom, *Managing the commons*, ora in G. Hardin, J. Baden (a cura di), *Managing the commons*, W.H. Freeman and Company 1977. Fondamentale è anche E. Ostrom, R.R. Gardner, J. Walker, *Rules, Games, & Common-Pool Resources*, The University of Michigan Press 1994. In Italia il volume più esaustivo è E. Ostrom, *Governare i beni collettivi*, Marsilio 2006.

⁴ Critico sulla vaghezza nell'uso del termine è, tra gli altri, A. Gambaro, *Note in tema di beni comuni*, in *Aedon*, 1, 2013, www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/gambaro.htm.

locale di questi anni che, aggravando le diseguaglianze preesistenti, da una parte ha messo in luce nuovi bisogni e ancor più gravi fragilità dei nostri contesti sociali e territoriali e, dall'altra, ha richiamato con decisione l'esigenza che l'impegno delle forze sociali a fianco delle istituzioni pubbliche sia concertato, mirato e strategico rispetto a un quadro condiviso di priorità, e a un altrettanto condiviso intendimento dei beni comuni da tutelare e promuovere.

È da considerazioni come queste che origina l'Osservatorio dei Beni Comuni, promosso in ragione della loro missione istituzionale da Fondazione Compagnia di San Paolo, Fondazione Con il Sud e Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, e che si è articolato il complesso di ricerche che si presentano in questo volume come suo primo risultato.

Il progetto biennale, guidato da un Comitato scientifico a composizione multidisciplinare e condotto principalmente da due ricercatori dedicati, ha voluto in primo luogo approfondire le premesse teoriche degli interventi di interesse generale (o per il "bene comune") realizzati su scala locale, e specialmente comunale, in un quadro di riferimento nazionale. A seguire, si è inteso esaminare (e quindi sistematizzare) alcune delle iniziative più rilevanti in atto nelle città italiane (con speciale attenzione alle città metropolitane), mettendo così a confronto il profilo speculativo e quello sistematico dei beni comuni, alla ricerca di una loro configurazione empirica, "a consuntivo".

Per questa attenzione alle politiche locali, il progetto ha visto il coordinamento e il fondamentale supporto dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani, grazie alla quale si sono potuti analizzare i casi di maggior successo e gli aspetti più problematici, in un confronto diretto con e tra le amministrazioni locali.

Questa ricerca, ritengo, diviene così la prima in cui, nel nostro Paese, si promuove un'analisi del tema condotta tra teoria e prassi, mirata non solo a misurare l'efficacia e la consistenza delle iniziative condotte in questo segno, ma anche a elaborare materiali di analisi utili a tutti gli attori del sistema.

Né si deve sottovalutare l'importanza del prisma di approcci disciplinari che qui si rappresentano, arricchito dagli approfondimenti di prestigiosi studiosi, italiani e non, riflesso non solo della composizione del Comitato scientifico, ma anche dell'esigenza di una lettura a più dimensioni del tema che, nelle pagine che seguono, svela prospettive di sorprendente rilievo e connessioni inedite. Se infatti il volume è

fondato sulle discipline giuridiche, delle quali si dà conto in diversi saggi (compreso questo) con tagli diversi, la ricerca fin dalla sua origine ha inteso evidenziare come, su questo tema, sia specialmente importante mettere a confronto metodo, interpretazione, vocabolario.

2. Dissonanze ideali ed esiti divergenti

Dell'importanza di questa scelta, ci accorge appena si analizza come sia evoluta l'elaborazione della categoria dei beni comuni, teorizzata prima dagli economisti⁵ e dagli studiosi delle scienze sociali, per approdare solo più tardi nelle considerazioni dei giuristi⁶.

In questo volume, le due prospettive sono analizzate rispettivamente da Gloria Pettinari ed Eugenio Fidelbo, ai cui saggi rimandiamo per una trattazione esaustiva.

Per proseguire nel nostro discorso è però necessario ricordare qui la connessione quasi inedita tra le due elaborazioni, ma anche come

⁵ A. Samuelson, *Tragedy of the Commons: Efficiency Rents to the Rescue of Free-Road Inefficiencies and Paradoxes*, in H. Ohta, J.-F. Thisse (ed.), *Does Economic Space Matter?*, Palgrave Macmillan Books 1993; J. Buchanan, Y.J. Yoon, *Symmetric tragedies: commons and anticommons*, in *Journal of Law and Economics*, 1, 2000; M. Heller (ed.), *Commons and Anticommons*, Edward Elgar Publishing 2009.

⁶ A titolo meramente antologico – e al netto dei testi richiamati in altre note – tra le opere in materia si ricordino appena Aa.Vv., *Beni privati, beni pubblici, beni comuni*, Edizioni Scientifiche Italiane 2010; G. Arena, *Beni comuni. Un nuovo punto di vista*, in www.labsus.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2342&Itemid=4; G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci 2012; A. Bratti, A. Vaccari, *Gestire i beni comuni*, Edizioni Ambiente 2006; G. Carapezza Figlia, *Premesse ricostruttive del concetto di beni comuni nella civilistica italiana degli anni Settanta*, in *Rassegna di diritto civile*, 4, 2011; Id., *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni Unite*, in *Rassegna di diritto civile*, 2, 2012; F. Cassano, *Homo civicus: la ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo 2004; A. Ciervo, *I beni comuni*, Ediesse 2012; N. Chomsky, *Il bene comune*, Piemme 2010; L. Coccoli, *Commons/Beni comuni. Il dibattito internazionale*, goWare (formato ebook), 2013; C. Donolo, *I beni comuni presi sul serio*, in www.labsus.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2116&Itemid=40; P.A. Mori, *Beni comuni, beni di comunità e gestione comunitaria*, in *Paradoxa*, 4, 2011, pp. 13-26; A. Nigra, *Le undici regole del bene comune*, Edizioni Marketing Sociale 2010; M. Renna, *Privatizzazioni e beni pubblici*, in M. Cammelli, G. Sciuolo (a cura di), *Pubblica amministrazione e privatizzazioni dopo gli anni '90, un primo bilancio*, Maggioli 2004, pp. 183-222; Id., *I beni "pubblici" degli enti "privatizzati"*, in Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo. *Annuario 2003*, Giuffrè 2004, pp. 295-333; Id., *La tutela dei beni pubblici*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2, 2008, pp. 396 ss.

l'approdo nella considerazione dei giuristi non sia stato affatto pacifico, essendo rimasto costantemente esposto al rischio di una lettura troppo pregiudiziale e "pre-giuridica".

Come è stato osservato⁷, a voler semplificare, la dottrina giuridica ha generato due letture ben distinte.

La prima, «di matrice schiettamente ideologica»⁸, critica essenzialmente l'impianto politico che ha dettato l'attuale regime dei beni. Di origine liberale, come ogni disposizione dei codici civili di tradizione europea del secolo scorso, muove dalla centralità della proprietà e oggi – si ritiene – risente fortemente di influenze neoliberiste che predicano e perseguono una privatizzazione crescente anche di ciò che un tempo era e si riteneva dovesse essere "pubblico"⁹. I beni comuni diventano così categoria ulteriore e distinta, salvifica perché creatrice di un diverso diritto pubblico mirato a garantire non solo diritti individuali o collettivi fondamentali, ma anche quei valori universali e intergenerazionali che il modello attuale, nella sua concezione, ha tradito ed è incapace di assicurare¹⁰.

Al centro di queste posizioni si pone quindi la ricerca di una «definizione tecnica», di «uno statuto giuridico autonomo»¹¹, e quindi di

⁷ In questo senso si veda F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica 2016, pp. 37 ss. In senso analogo muove anche M.T. Paola Caputi Jambrenghi, *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *Costituzionalismo*, n. 1, 2017, pp. 81 ss.

⁸ L'espressione è dello stesso F. Cortese, *ult. cit.* Il riferimento è alle posizioni assunte in particolare da certa dottrina privatistica, quali quelle espresse da U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza 2011, o Id., *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Einaudi 2015. Nella stessa dottrina civilistica non manca però i critici di questa impostazione: ben nota è la critica a Mattei di radice liberale formulata da E. Vitale, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza 2013.

⁹ Evidente è qui il rinvio alle tesi di M. Hardt, A. Negri, *Comune. Oltre il pubblico e il privato*, Rizzoli 2010. Si veda in proposito anche S. Nespors, *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2013, p. 8 che legge l'affermazione dei *commons* come «un contromovimento di difesa di risorse minacciate dalla privatizzazione (come è stato nel caso dell'acqua in Italia), o anche, spesso dalla loro appropriazione da parte di poteri pubblici».

¹⁰ In questo senso sembra esprimersi non solo M.R. Marella, *ult. cit.*, ma anche A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza 2013, e Id., *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2014: www.costituzionalismo.it/articoli/492. Di un certo significato per comprendere questa posizione è l'opera collettiva di A. Lucarelli, G. Marcou, U. Mattei, *Il diritto pubblico tra crisi e ricostruzione*, La Scuola di Pitagora 2009.

¹¹ Le felici espressioni citate sono ancora di F. Cortese, *op. cit.*

un regime specifico e “terzo” rispetto alla classica dicotomia pubblico/privato per beni che, essendo appunto “comuni”, devono essere riservati alla gestione popolare o collettiva¹².

Il secondo approccio al tema ha esiti lontani da questi. Muove, diversamente, dall'esigenza di superare il paradigma bipolare¹³ e antagonista che ha caratterizzato, fin dalle origini napoleoniche, la relazione tra Stato e cittadini. Concentra quindi la propria critica allo strumentario amministrativo tradizionale, ricostruendo le considerazioni sui beni comuni a partire dalle prospettive di amministrazione condivisa aperte dalla riforma costituzionale del 2001, con l'introduzione, al comma 4 dell'art. 118, del principio di sussidiarietà orizzontale. L'attenzione è così tutta volta a ciò che può stimolare l'autonoma iniziativa civica e rendere praticabile, e fertile, l'impegno dei cittadini a fianco (o al posto) delle istituzioni pubbliche. Ne discende l'esigenza di un rapporto dialettico e collaborativo che, assumendo gli individui a riferimento essenziale nella progettazione e valutazione dell'azione amministrativa, non si traduce nell'attesa passiva della prestazione, ma predica e promuove l'assunzione dei singoli e delle loro forme associative come risorsa attiva nel farsi delle politiche pubbliche¹⁴.

In queste letture, l'attenzione è allora tutta volta alla ricerca (anche in via meramente interpretativa) dei pur precari riferimenti normativi, delle soluzioni organizzative e procedurali che consentano il diffondersi di dinamiche relazionali fertili tra amministrazione e cittadini.

¹² Si ricordi, a tal proposito, il referendum promosso tra gli altri dallo stesso Mattei come esponente in quel caso per il Comitato Siacquapubblica, per l'abrogazione del comma 1 dell'art. 154 (Tariffa del servizio idrico integrato) del decreto legislativo 152 del 3 aprile 2006 “Norme in materia ambientale”, relativamente alla parte che menzionava la «adeguatezza della remunerazione del capitale investito». L'intento, esplicito, era quello di escludere il profitto tra le motivazioni accettabili per un soggetto che vuole gestire il servizio idrico integrato, in una ricostruzione coerente con il riconoscimento dell'acqua come bene comune. Con sentenza 26/2011 la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile la richiesta di referendum che, nel voto del 12 e 13 giugno 2011, ha visto prevalere i Sì con una percentuale del 95,80%.

¹³ S. Cassese, *Larena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2001, p. 604; G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, relazione al convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione, paper, Roma, 2003.

¹⁴ Qui è d'obbligo il rinvio alle aperture di M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino 1986, pp. 12 ss.

2.1. La difficile elaborazione di una categoria

Oltre queste speculazioni dottrinali, nella concretezza dei testi di legge (proposti e/o approvati) e in giurisprudenza si sono avute elaborazioni che muovevano in favore dell'una e dell'altra lettura.

Una primissima declinazione si ebbe quando, con sorprendente lungimiranza, il d.m. del 14 giugno 2007 del Ministro della Giustizia istituì una *Commissione sui Beni Pubblici*, composta da un gruppo di studiosi guidati da Stefano Rodotà, con l'incarico di «redigere uno schema di disegno di legge delega per la riforma delle norme del Codice civile sui beni pubblici», nonché di altre parti del Libro III del codice per le quali si presentassero «simili necessità di recupero della funzione ordinante del diritto della proprietà e dei beni».

Lo schema per la novellazione del Capo II, Titolo I, Libro III del Codice civile, che ne scaturì, aveva come risultato più significativo proprio l'introduzione della categoria dei beni comuni, che l'art. 1, comma 3, lett. c) della proposta di articolato prodotta¹⁵ identificava nelle «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persone».

Distinti dai beni pubblici¹⁶ per la loro titolarità diffusa, potendo appartenere anche a privati, nell'elenco che seguiva venivano esemplificati¹⁷ sia in risorse naturali (come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; le altre zone paesaggistiche tutelate) che in beni archeologici, culturali, ambientali (solo questi ultimi, al momento, non ad appartenenza pubblica necessaria).

L'irrilevanza del profilo dominicale era compensata dall'accento sulla loro finalizzazione, che si traduceva altresì in una «loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge».

Ne discendeva un regime specifico, dovendo detti beni essere «tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio

¹⁵ Tale proposta è consultabile al sito www.giustizia.it/giustizia/page/it/pubblicazioni_studi_ricerche_testo_selezionato?contentId=SPS47624.

¹⁶ ... per i quali si prevedeva il superamento della distinzione tra demanio e patrimonio a favore di una classificazione più sostanzialistica in beni ad appartenenza pubblica necessaria, beni pubblici sociali e beni fruttiferi.

¹⁷ La norma afferma che i beni elencati in testo sono «beni comuni, *tra gli altri*».

delle generazioni future». A tal fine, quando i titolari fossero istituzioni pubbliche, i beni comuni dovevano essere necessariamente gestiti da questi e collocati fuori commercio, prevedendosi il loro affidamento in concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe.

Coerentemente, la tutela inibitoria, a garanzia dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni, era prevista come attivabile da chiunque, essendo invece riservata allo Stato la sola azione per la riversione dei profitti e il risarcimento dei danni arrecati al bene comune.

Leggo, in queste righe, un tentativo di mediazione tra le due letture “radicali” di cui si è detto che, se pur fortemente radicato in un’esigenza di identificazione, oggettivante, non giunge all’estremo di dar vita a una categoria terza e a una titolarità diffusa, comunitaria, ma piuttosto disciplina il comportamento dell’amministrazione pubblica in uno spirito di condivisione e corresponsabilità. Ma vi leggo anche – decisamente – l’influenza delle analisi degli economisti, se è vero che, fin da subito, la dottrina – forse più attenta alla scarsità e al depauperamento di tali beni – ne evidenziò il «consumo non rivale, ma esauribile»¹⁸.

A dispetto della mancata approvazione del testo proposto dalla Commissione, muovono in direzione analoga le Sezioni Unite della Cassazione che, nelle celebri sentenze del 2011 sulla natura pubblica o privata di un complesso immobiliare sito nella laguna Nord di Venezia¹⁹, mettono a loro volta in discussione l’impostazione di cui al Codice civile, affermando che «il solo aspetto della demanialità non appare esaustivo per individuare beni che, per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo o [...] risultano funzionali ad interessi della stessa collettività».

¹⁸ Così M. Renna, uno dei membri della Commissione, nel saggio *La riforma delle norme del Codice civile sui beni pubblici, dimenticata dal governo*, in *Nel merito*, 18 settembre 2008 e pubblicato anche online su www.nelmerito.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=379. Dello stesso autore si vedano le attente considerazioni anche in *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè 2004.

¹⁹ Si tratta delle sentt. 3665, 3811, 3812, 3936, 3937, 3938 e 3939/2011. Per un primo commento si veda E. Pellicchia, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*, in *Foro it.*, I, 2012, cc. 573 ss. Approfondita è la ricostruzione offerta da A. Di Porto, *I “beni comuni” in cerca di identità e tutela*, in G. Conte, A. Fusaro, A. Somma, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa*, RomaTrE Press 2018, pp. 163 ss.

In questo modo la Suprema Corte, al culmine di un lungo dibattito dottrinale²⁰ e giurisprudenziale, si accoda all'idea che la proprietà dei beni, assunta a criterio fondante la tradizionale dicotomia pubblico/privato, divenga elemento recessivo rispetto alla natura degli interessi che tali beni soddisfano.

Originale rispetto a quanto già visto è il percorso argomentativo seguito dalla Corte, la quale parte rilevando come la considerazione giuridica di questo tema non possa più limitarsi alle sole disposizioni del Codice civile, ma debba piuttosto guardare alla Costituzione e, in particolare, alla centralità della persona nella sua dimensione sociale.

Infatti, se è vero che «la Costituzione [...] non contiene un'espressa definizione dei beni pubblici, né una loro classificazione, ma si limita a stabilire alcuni richiami, che sono comunque assai importanti per la definizione del sistema positivo», è altresì innegabile che dagli

artt. 2, 9 e 42 Cost., [...] stante la loro diretta applicabilità, si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale [...] con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato, ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività.

L'insieme oggettivo così identificato, esplicitamente (e ancora una volta), si ferma comunque a beni immobili, e in particolar modo a quelli «di tipo ambientale e paesaggistico, destinati alla realizzazione dello Stato sociale».

Si afferma in tal modo «l'esigenza interpretativa di "guardare" al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica».

E si afferma l'emergere a protagonista dello Stato-collettività, restando però lo Stato-apparato il titolare formale (di gran parte) degli stessi beni.

²⁰ Per tutti si ricordi la critica sull'adozione del solo profilo dominicale nel Codice civile di M.S. Giannini, *Beni pubblici. Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno Acc. 1962-1963*, Bulzoni 1963, poi ripreso anche in *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino 1977, pp. 77 ss.

Ne risulta un ripensamento della demanialità, condizione che ora richiede considerazione articolata, vista la duplice appartenenza di detti beni alla collettività e al suo ente esponenziale, valendo questa seconda come «appartenenza di servizio», necessaria esclusivamente ad assicurare sia il mantenimento delle rilevanti caratteristiche del bene sia la sua fruizione.

Alla luce del recupero del principio della socialità – che vuole la centralità della persona e, tramite essa, della collettività – la Corte afferma che si deve reinterpretare la bipartizione di cui all’art. 42 Cost. assumendo l’elemento teleologico a criterio distintivo essenziale il regime dei beni, aprendo la strada a quelle forme di gestione partecipata e condivisa tra istituzioni e cittadini per cui la sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, 4° comma, Cost. è di fatto metodo e motore.

Il risultato è quindi quello di dar vita a una categoria di beni comuni che, come schematizzato in dottrina²¹

- è «costituita da “cose” in senso “corporale”»;
- prescinde dall’appartenenza;
- si fonda esclusivamente sulla funzione dei beni;
- è «categoria aperta, non *numerus clausus*».

2.2. *L’incerto avvio di una dinamica relazionale*

Vira, invece, decisamente su posizioni più in linea con l’altro approccio esegetico, attento alla prospettiva “sussidiaria” e al rapporto dinamico e collaborativo tra istituzioni e cittadini, la Corte costituzionale con la oramai famosa sentenza 131 del 2020²².

²¹ Così ben riassume A. Di Porto, *op. cit.*, p. 165.

²² I commenti a questa sentenza sono stati moltissimi. Tra tutti si vedano Aa.Vv., *La svolta della Corte costituzionale*, Euricse 2020; E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Giappichelli 2021, pp. 224 ss.; A. Galdani, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2021, p. 113; M. Galdi, *Riflessioni in tema di Terzo settore e interesse generale. Osservazioni a Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi.it*, n. 32, 2020, pp. 88 ss.; L. Gori, *Co-progettazione, la sponda della Consulta*, in www.vita.it/it/article/2020/06/26/co-progettazione-la-sponda-della-consulta/156023, 2020; Id., *Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Riv. imp. soc.*, 2020; E. Rossi, *Il cammino adesso è aperto a un’amministrazione condivisa*, in *Avvenire*, 2020; F. Giglioni, *L’amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, in *Labsus*, 2020.

La decisione giunge al culmine di un lungo contrasto sulle norme del Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017)²³ che intervengono per la prima volta a disciplinare il delicatissimo profilo dei rapporti tra questi e gli enti pubblici, nel segno del «principio di collaborazione», qui evocato espressamente (e che pur non dimentica, tra altre, le esigenze di efficacia, efficienza ed economicità dell'amministrazione – art. 55, comma 1).

In quelle disposizioni (artt. 55-57) si richiede alle amministrazioni (art. 55) di assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore «nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi» nei settori che il Codice stesso identifica all'art. 5 come ambiti di «interesse generale»²⁴. A tal fine, e pur nel «rispetto dei principi della legge sul procedimento amministrativo e di quelle relative alla programmazione sociale di zona», si prevedono gli strumenti della co-programmazione (mirata all'individuazione dei bisogni e degli interventi necessari), della co-progettazione (mirata invece alla definizione e all'eventuale realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento rispetto ai bisogni individuati) e dell'accreditamento (da attivare, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, dopo che l'amministrazione abbia definito gli «obiettivi

²³ Per una bibliografia essenziale sul Codice del Terzo settore si vedano A. Albanese, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, in *Munus*, n. 1, 2019, pp. 157 ss.; G. Arena, *Amministrazione e Società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2017, pp. 42 ss.; M. Clarich, B. Boschetti, *Il Codice del Terzo settore: un nuovo paradigma?*, in *Jus Online*, n. 3, 2018, p. 29. P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino 2018; A. D'Andrea, L. Montanini, *La riforma del Terzo settore. L'impatto sugli strumenti di accountability*, Giappichelli 2020; F. Giglioni, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del Terzo settore*, in *Munus*, n. 2, 2019, pp. 499 ss.; G. Leondini, *Riforma del Terzo settore e autonomie locali*, Giappichelli 2019; A. Mazullo, *Il nuovo Codice del Terzo settore. Profili civilistici e tributari*, Giappichelli 2017.

²⁴ L'elenco è lunghissimo e aperto, visto che, come specifica l'ultimo comma della norma, «tenuto conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale [...] l'elenco delle attività di interesse generale [...] può essere aggiornato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri». Si va dagli interventi e servizi sociali ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 agli interventi e prestazioni sanitarie; dalle attività culturali di interesse sociale con finalità educativa agli interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente fino alla riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso» ma anche i criteri e le modalità per l'individuazione degli enti partner).

Eppure queste disposizioni non hanno vita semplice: a pochi mesi dall'entrata in vigore del Codice, il Consiglio di Stato, con parere 2052/2018 (confermato anche in sede giurisdizionale con la sent. sez. III, 3 agosto 2020), limita la portata delle disposizioni ricordate, affermando che il Codice dei Contratti pubblici (d.lgs. 50/2016) deve trovare applicazione anche ne «l'affidamento dei servizi sociali, comunque sia disciplinato dal legislatore nazionale» essendo anche questo soggetto alla «normativa pro-concorrenziale di origine europea, in quanto rappresenta [...] in termini eurounitari, un "appalto"». Ne consegue che gli strumenti messi a disposizione dal d.lgs. 117/2017 potranno trovare spazio soltanto in ragione dell'assoluta gratuità delle prestazioni e di una motivazione puntuale che documenti «la ricorrenza [...] degli specifici profili che sostengono, motivano e giustificano il ricorso a procedure che tagliano fuori ex ante gli operatori economici tesi a perseguire un profitto».

È questa posizione del giudice amministrativo a suscitare la reazione decisa e per molti versi risolutiva della Corte costituzionale che, nella sentenza del 2020, si occupa per la prima volta in modo complessivo e organico del principio di sussidiarietà orizzontale, affermando che le norme del Codice del Terzo settore rappresentano «una delle più significative attuazioni del principio [...] valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.». Ai nostri fini si deve osservare come, pur partendo da un diverso presupposto costituzionale, il ragionamento giunga anche in questo caso al riconoscimento di quella «profonda socialità»²⁵ che, nella prospettiva aperta dalla riforma costituzionale del 2001, non connota la persona umana solo in senso passivo, per la mera fruizione dei beni, ma apra a una sua attivazione «positiva e responsabile»²⁶. La Corte osserva che questa dinamica, fin da tempi molto risalenti, «ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese» laddove, ancor prima che si desse vita ai sistemi pubblici di welfare, la solidarietà dei singoli verso gli

²⁵ Già richiamata nella sentenza Corte cost. 228 del 2004.

²⁶ Di cui già diceva la sentenza Corte cost. 75 del 1992.

altri (diversi tipi di “altri”...) si è espressa in una molteplicità di forme associative – quali società di mutuo soccorso, cooperative, opere caritatevoli, monti di pietà – che hanno saputo garantire sostegno non solo economico a chi venisse a trovarsi in difficoltà (diversi tipi di difficoltà...)»²⁷.

L'idea è quindi che la disposizione costituzionale profili il “bene comune” (mia l'espressione) nelle tante forme che valorizzano l'originaria socialità dell'uomo: in tal modo, si supera la convinzione per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e, allo stesso tempo, che i privati siano esclusivamente versati alla cura dei propri interessi e alla cura dei beni privati.

Viene così a crearsi uno spazio “terzo” in cui si organizzano le «libertà sociali»²⁸, il quale non è riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle «forme di solidarietà» che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»²⁹.

La Corte riconosce così – per la prima volta – la possibilità di dar vita a un modello di «amministrazione condivisa», basata su una relazione non sinallagmatica o rivale con i privati, ma che piuttosto riconosce il valore delle risorse che recano gli enti del Terzo settore, i quali, «rappresentativi della realtà solidale [...] costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale» e sono quindi in grado di «mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”».

Le attività condotte nel segno della sussidiarietà, dunque, non si oppongono a quelle che si svolgono in regime di mercato ma vi si

²⁷ Mi si consenta qui un richiamo a D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Il Mulino 2013, in particolare al Cap. VI.

²⁸ Già menzionate dalla Corte nelle sentenze 185 del 2018 e 300 del 2003.

²⁹ Così ancora la Corte nella sentenza 309 del 2013.

affiancano, creando strade nuove per la produzione e il consumo. Né predicano un'inevitabile riduzione dell'amministrazione pubblica, promuovendo piuttosto un ripensamento delle sue modalità di azione e della sua stessa estensione, in ragione di ciò che i cittadini fanno e possono fare più efficacemente, diventando così opzione non solo sostitutiva dell'intervento pubblico, ma anche complementare a esso.

Sul piano più strettamente normativo, al contrasto interpretativo così apertosi e alle incertezze sollevate dall'applicazione delle norme del d.lgs. 117/2017 pose un primo rimedio il d.l. 76/2020 (cosiddetto Decreto semplificazioni, poi convertito nella l. 120/2020). Seguendo sostanzialmente l'impostazione della Corte costituzionale, il legislatore intervenne modificando gli artt. 30, 59 e 140 dell'allora vigente Codice dei Contratti pubblici, d.lgs. 50/2016, arrivando a includere in seno a quest'ultimo gli strumenti di cui agli artt. 55 e 56 del Codice del Terzo settore. Co-programmazione e co-progettazione diventavano così gli strumenti con cui di norma le amministrazioni sono chiamate a procedere nel caso in cui intendano affidare attività di interesse generale ad enti del Terzo settore.

Non smentisce, ma piuttosto rafforza questo impianto il nuovo Codice dei Contratti pubblici, d.lgs. 36/2023, che, al Libro I, art. 6, assume la solidarietà sociale e la sussidiarietà tra i principi fondamentali in materia, in una norma esplicitamente dedicata a regolare i rapporti con gli enti del Terzo settore.

Ampliando lo spettro delle possibili forme di interazione, si prevede infatti che, oltre agli istituti di cui al d.lgs. 117/2017 sopra ricordati (che continuano a essere disciplinati dallo stesso decreto) «in relazione ad attività a spiccata valenza sociale» l'amministrazione pubblica possa predisporre «modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al Codice del Terzo settore», alla condizione che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato.

Né dimentica queste opzioni il d.lgs. 201/2022, "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", che (al di là della menzione all'art. 3) nel disegnare all'art. 10 il "Perimetro del servizio pubblico locale", dopo aver confermato che spetta agli enti locali e agli altri enti competenti la prestazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale ad essi attribuiti dalla legge, al

comma 2, echeggiando il testo costituzionale, sottolinea che «ai fini del soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, gli enti locali favoriscono, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale» anche in queste attività «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni».

Ma non solo: al quarto comma del medesimo articolo si prevede che i servizi di interesse economico generale di livello locale a istituzione facoltativa, non prevista per legge, «sono istituiti in esito ad apposita istruttoria, sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali». A dire che la soluzione di un servizio soggettivamente pubblico³⁰ è una (anzi, l'ultima) delle possibili ipotesi, alternative tra loro, nella soddisfazione dei bisogni di una comunità, che può ben trovare nell'attivismo civico miglior risposta³¹.

Ai nostri fini, seguendo questa direzione interpretativa, ci troviamo davanti a un ambito nuovo, identificato prima dalla più alta giurisprudenza e poi riconosciuto e solo in parte regolato dalle norme appena viste, in cui si ignora l'oggettivazione di una categoria e ci si concentra su un ripensamento delle forme di soddisfazione dei bisogni delle diverse comunità e che, proprio per questo, non ha e forse non può avere canoni precisi e definitivi, ma solo strumenti da adattare al contesto in cui si interviene³².

³⁰ Tra le opere fondamentali in materia sul tema si segnala senz'altro F. Merusi, *Servizio Pubblico*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XVII, Giappichelli 1970, pp. 220 ss. Per una analisi esaustiva della concezione di servizio pubblico, e in particolare della concezione “mediata” tra quelle più decisamente soggettiva od oggettiva, si veda G. Caia, *La disciplina dei servizi pubblici*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Monduzzi Editore 1993, I, pp. 953 ss. Altri contributi sul tema specifico sono E. Scotti, *Il pubblico servizio. Tra tradizione nazionale e prospettive europee*, CEDAM 2003; M. Dugato, *Servizi pubblici locali*, in *Enc. dir. I tematici*, III, *Funzioni amministrative*, Giuffrè 2022, pp. 1088 ss.; R. Villata, S. Valaguzza, *Pubblici servizi*, Giappichelli 2021

³¹ Analogamente A. Moliterni, *Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà*, in R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Giuffrè 2023, p. 174.

³² Muovono in questo senso, pur con differenze sensibili P. Duret, *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Esi 2023; F. Giglioni, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Diritto e società*, 2, 2016, pp. 305 ss.; G. Macdonald, *Sussidiarietà orizzontale. Cittadini attivi nella cura dei beni comuni*, Aracne 2018.

3. Dal “bene comune” al “benessere comunitario”

Le due letture che si sono qui pur sinteticamente, quasi drasticamente distinte – “strutturaliste” le prime, e “funzionalistiche” le seconde – agitano entrambe nell’insoddisfazione dell’alternativa pubblico/privato, ma entrambe a dispetto degli intenti diversi rispettivamente di incidere sui profili dominicali o sul quadro delle relazioni con le amministrazioni pubbliche, finiscono per centrare l’attenzione su ruolo e forme di queste ultime.

Seguendo la prima linea di pensiero, pur ipotizzando la creazione di un insieme per quanto possibile ben definito e coerente di beni comuni, è inevitabile che gran parte di questi finiscano nella gestione di un oggetto pubblico che, pur nella consapevolezza dell’appartenenza del bene alla collettività, si farà carico della responsabilità di un suo “utilizzo terzo”, capace di mediare tra le posizioni e gli intenti dei singoli membri di quella collettività. Non a caso, si accompagnano a queste ipotesi i tanti tentativi di dar vita a forme di partecipazione sociale o civica ulteriori³³, alternativi alla dinamica della legittimazione

³³ Tra moltissimi contributi non giuridici sul tema tra gli autori stranieri valga per tutti R. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster 2000 (trad. it.: *Capitale sociale e partecipazione*, Il Mulino 2004). Tra gli italiani si vedano a questo riguardo M. Almagisti, *Lessico della politica: rappresentanza e partecipazione*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, anno XXXVIII, n. 1, aprile 2008, pp. 89-117; Id., *Capitale sociale e qualità della democrazia*, in *Foedus*, n. 5, 2003, pp. 151-167; P. Donati, *Lo sviluppo delle organizzazioni di Terzo settore nel processo di modernizzazione e oltre*, in *Studi di sociologia*, n. 2, 1996, pp. 103-127; G. Osti, *Associazionismo e politica: una verifica su scala europea*, in *Sociologia e politiche sociali*, vol. 5, n. 1, 2002, pp. 111-131; G. Pasquino, *La Repubblica dei cittadini ombra*, Garzanti 2001. Per la dottrina giuridica segnaliamo invece U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa – Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press 2010, pp. 5 ss.; id., *L’amministrazione dall’attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè 2009; Id., *Procedura, procedimento, processo. Un’ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. Amm.*, 2007, pp. 779 ss.; G. Arena, *Cittadini attivi*, Laterza 2006; Id., *Valore e condizioni della democrazia partecipativa*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa – Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010, pp. 85 ss.; G. Falcon, *L’“uomo situato”. Due idealtipi di democrazia partecipativa?*, in U. Allegretti (a cura di), *op. ult. cit.*, p. 79; M.A. Cabiddu, *Interessi e forme rappresentative fra pluralismo e unità dell’ordinamento*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene 2005, pp. 481 ss.; M. Cammelli, *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, in *Stato e Mercato*, n. 73, aprile 2005, pp. 89-96; S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, *Rivista Trimestrale di*

politica che pure, a oggi, non danno garanzie di effettiva rappresentatività, né hanno acquisito uno statuto credibile di responsabilità, verso gli associati e verso i terzi³⁴.

Per altro verso, quasi scontata è l'attenzione che pone sul ruolo degli enti pubblici (locali in particolare) l'ipotesi "relazionale" che, tenendo anch'essa sullo sfondo la teorica dell'associazionismo civico appena ricordata, pur si riduce in pressoché tutti gli studi (così come nella giurisprudenza e nelle disposizioni ricordate al paragrafo precedente) nell'analisi delle soluzioni organizzative e degli strumenti a disposizione dell'amministrazione per muovere in questo senso.

Ora a me pare che questa presenza dello "Stato persona" – nei fatti inevitabile – si motivi in ragione di alcune condizioni – anch'esse inevitabili.

Da una parte si devono assicurare scelte effettivamente perseguibili nel caso concreto e nel contesto specifico, decidendo per l'astensione o per un intervento diversamente graduato degli attori istituzionali, nel pieno rispetto del principio sussidiarietà orizzontale interpretato in senso dinamico e funzionale.

Dall'altra, ogni decisione solleva interessi diversi, non solo collettivi (come quello alla miglior cura e più ampio accesso a un luogo), ma anche indiscutibilmente pubblici (come quelli relativi all'assetto della viabilità in quel luogo) e ancora privati (come quelli del singolo residente di quel luogo). E lo spazio "comune", al pari del mercato, non può essere uno spazio non regolato, in una prospettiva di «cittadinanza di diritto privato»³⁵.

Diritto Pubblico, 2007, pp. 3-42; M. Luciani, *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana. Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, al sito www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/20030619_padova/luciani.html.

³⁴ Su queste criticità mi si consenta il rinvio a D. Donati, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene 2010, pp. 141-188.

³⁵ Si tratta, in letteratura, di una società in cui «allo Stato si assicurano poteri nella misura in cui essi sono necessari a difendere la funzionalità del meccanismo privatistico» ed in particolare «la libertà di azione [...] dei soggetti privati». Così in K. Mayer, J. Scheinplflug, *Privatrechtsgesellschaft und die Europäische Union*, Mohr 1996, p. 75. Cfr. in proposito la preziosa ricostruzione di A. Somma, *La cittadinanza nella società del diritto privato*, in *Politica del diritto*, 3, 2008, pp. 507 ss.

La miglior cura dei beni comuni richiede dunque necessariamente una sintesi che solo i soggetti pubblici possono (e hanno la legittimità di) garantire, favorendo una mediazione virtuosa tra le diverse tensioni che agitano in seno a una comunità.

Seguendo l'indicazione testuale della Costituzione, ne consegue che la finalità perseguita non può essere tanto quella di «soddisfare i diritti fondamentali nel rispetto dei principi di coesione economica e sociale, della sostenibilità ambientale, del servizio universale e della giustizia sociale»³⁶, quanto quella di soddisfare i bisogni della collettività nel suo insieme attraverso una più ampia, attenta, aperta cura dell'*interesse generale*³⁷.

In una lettura che traduce il "*bene comune*" nel "*benessere comunitario*".

4. Una rilettura dei beni comuni secondo la teoria degli interessi

In ragione di quanto abbiamo detto è quindi preferibile a ogni altra, a mio giudizio³⁸, una interpretazione dei beni comuni fondata sulla teoria degli interessi, laddove per "interesse", in linea con la miglior letteratura sul tema³⁹, si intende la dinamica che mette in relazione un soggetto, portatore di un bisogno, e il bene atto a soddisfarlo.

Con questo approccio, come si vede, si tengono insieme i soggetti e le dinamiche relazionali, ovvero gli elementi che caratterizzavano e differenziavano le tesi fin qui viste. Ciò che è nuovo, proprio di questa

³⁶ Così, richiamando il testo della Commissione Rodotà, M.T. Paola Caputi Jam-brenghi, *ult. cit.*, che rimanda a P. Chirulli, *I beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *www.giustamm.it*, n. 7, 2012.

³⁷ Bilanciamento e mediazione sono elementi chiave negli studi più attenti sul tema degli interessi. A tal riguardo si vedano, tra tanti, S. Basile, "*Valori costituzionali*", *principi costituzionali fondamentali ed esigenze primarie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 2242, e O. Chessa, *Principi, valori e interessi nel ragionevole bilanciamento dei diritti*, in M. La Torre, A. Spadaro (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Giappichelli 2002, pp. 224 ss.

³⁸ ... ma echi di questa impostazione si trovano in molti saggi di questo volume.

³⁹ Cfr. in merito l'ampia ricostruzione di G. Rossi, *Diritto amministrativo, vol. I, Principi*, Giuffrè 2005, pp. 67 ss. che a sua volta richiama, tra gli altri, R. Von Jhering, *Lo scopo nel diritto*, Einaudi 1972, p. 52; E. Betti, *Interesse (Teoria Generale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Utet 1962, vol. VIII, pp. 838 ss.; P.G. Jaeger, *L'interesse sociale*, Giuffrè 1964.

impostazione, è invece la focalizzazione sul “bisogno” e le modalità di sua soddisfazione.

Cominciando allora col ragionare della natura del bisogno come elemento generatore degli interessi in discussione, è bene precisare che si tratta qui di bisogni “a socializzazione necessaria”, i quali trovano soddisfazione nell’interazione con altri soggetti, dovendosi escludere dal campo di osservazione tutte quelle esigenze che sono appagate in una sfera intima e propria dell’individuo, con scelte del tutto personali⁴⁰, in condizione di assoluta invisibilità da parte dell’ordinamento giuridico⁴¹.

A ciò si collega una declinazione in senso oggettivo, sostanziale e fattuale, dei “bisogni” da socializzare, da interpretare come necessità che si manifestano nella (o promanano dalla) comunità di riferimento nel suo complesso, laddove una loro lettura personalistica e soggettiva, fondata sulla sola percezione individuale, recherebbe a una deriva insostenibile, dimentica dell’altro da sé e degli effetti, virtuosi in democrazia, della concorrenza tra interessi.

A fronte di bisogni/interessi così definiti, si palesa l’esigenza di un’individuazione, tra tanti, di quelli degni di cura e tutela, e delle relative modalità di soddisfazione. È qui che innanzitutto si manifesta il ruolo – che abbiamo detto necessario – delle istituzioni pubbliche, legittimate dal voto popolare a compiere scelte in tal senso secondo il

⁴⁰ Così sostiene anche D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Il Mulino 2007, pp. 19 ss.

⁴¹ Che una tale sfera di bisogni esista, e che debba essere rispettata dall’ordinamento in quanto tale è garantito, almeno nei paesi a tradizione liberale, dal diritto di libertà personale, il quale impone che si lasci ai singoli la scelta su come soddisfare i propri interessi personali. Diritto previsto fin dall’art. 39 della *Magna Charta Libertatum* del 1215, la libertà individuale ha poi sempre costituito la base delle diverse carte fondamentali e dei documenti costituzionali successivi: *Habeas Corpus Act*, 1679; IV e V Emendamento Costituzione degli Stati Uniti d’America, 1787; artt. 7 ss., Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino francese, 1789; art. 4, Carta costituzionale francese, 1814; art. 4, Carta costituzionale francese, 1830; artt. 7 ss., Costituzione belga, 1831; art. 2, Costituzione francese, 1848; art. 138, Costituzione di Francoforte, 1849; art. 114, Costituzione di Weimar, 1919; art. 2, Costituzione italiana, art. 13; Legge fondamentale della Repubblica Federale Germanica, 1949; artt. 15 e 17, Costituzione spagnola, 1978; artt. 10 e 31, Costituzione federale svizzera, 1999. Si pone in questa direzione l’elaborazione della dottrina, giuridica e non, sul “diritto alla felicità”, presente nel testo della Costituzione americana. Si veda in merito A. Trampus, *Il diritto alla felicità: storia di un’idea*, Laterza 2008.

criterio della «rilevanza»⁴². Questa valutazione, “politica” per natura, funge da filtro per la selezione degli interessi ammessi alla considerazione delle norme, ed è svolta un lato nel rispetto dei limiti posti dalle disposizioni costituzionali e dalle norme europee – che, per parte loro, già identificano alcuni bisogni/interessi a soddisfazione necessaria – e, dall’altro, in ragione della sensibilità di chi è al governo di una certa comunità in un determinato momento storico, dei suoi orientamenti e del sistema di valori di cui è portatore, secondo canoni che restano fuori da qualsiasi vaglio giurisdizionale. La magistratura infatti, da parte sua, ha soltanto la possibilità di una riconsiderazione e di un discernimento in via successiva ed eventuale degli interessi presenti nell’ordinamento, attraverso un’azione ermeneutica che va a integrare, a precisare o a rivedere il bilanciamento che le norme hanno esplicitato.

Né è superfluo ricordare come questa dinamica sia prevista, in positivo, nel nostro ordinamento dall’art. 1, comma 1, della l. 241/1990 e dall’art. 4, comma 1, del d.lgs. 165/2001⁴³.

Ma ciò che è più rilevante notare, a questo riguardo, è che solo in seguito all’accoglimento di un interesse in seno all’ordinamento che la relazione tra bene e bisogno si traduce nella sequenza, giuridicamente pienamente intellegibile, *bene > interesse > posizione soggettiva*, trasformando quelle che erano mere aspirazioni in posizioni pretensibili e giustiziabili⁴⁴ – un risultato di difficile configurabilità nelle due ipotesi esaminate ai paragrafi precedenti.

In questa rilettura, ancora più fertile ai nostri fini si rivela la riflessione sugli interessi generali nel riferimento costituzionale di cui all’art. 118, 4° comma.

⁴² G. Rossi, *op. ult. cit.*, attribuisce la prima organica individuazione e il primo proficuo utilizzo del concetto di rilevanza dell’interesse a B. Donati, *Interesse e attività giuridica. Contributo alla teoria filosofica del diritto come fenomeno*, Zanichelli 1909.

⁴³ Nella legge sul procedimento, alla norma richiamata, si precisa che la «attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge», mentre l’art. 4, comma 1, del d.lgs. 165/2001, concentrandosi sulla struttura organizzativa dell’amministrazione, afferma che «gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti». In particolare, come prosegue la disposizione, ad essi spetta «b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l’azione amministrativa e per la gestione».

⁴⁴ Cfr. a riguardo le ampie trattazioni di F.G. Scoca, voce *Interessi protetti (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani 1989, e R. Donzelli, voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani 2007, XVI vol. di agg.

L'espressione, a ben vedere, si riferisce a una classificazione che identifica l'origine degli interessi stessi o, meglio ancora, i soggetti che ne sono portatori. Gli *interessi generali* sono infatti gli interessi propri di una collettività nel suo insieme e, in quanto tali, si distinguono dagli *interessi individuali*, pertinenti invece alla sfera di un soggetto (o di più soggetti in identica posizione) che, appunto individualmente, muove alla ricerca della loro soddisfazione e gode della loro realizzazione⁴⁵.

Vero è che, alla fin fine, è sempre il singolo a godere dell'appagamento di un bisogno, ma non può sfuggire la rilevanza che assume la diversa modalità con cui ciò avviene, essendo realizzata, nel caso dell'interesse individuale, in ragione di esigenze personali (e quindi *uti singuli*) e invece programmata ed erogata per tutti i membri di una comunità allo stesso modo (e quindi *uti cives*) nell'ipotesi dell'interesse generale.

Il che ci reca a considerare a una ben diversa classificazione, basata sulla differente risposta che si offre ai bisogni qualificati come rilevanti e agli interessi assunti in seno all'ordinamento.

È rimesso ancora una volta al legislatore – secondo moduli diversi e nel rispetto delle riserve costituzionali – compiere una scelta in questo senso. Ed è qui che, tradizionalmente, si presentava l'alternativa – come si è visto ormai ritenuta obsoleta e insufficiente – Stato/Mercato. In questo schema, gli interessi potevano essere assegnati alla cura dell'amministrazione pubblica, in una delle sue tante soggettivazioni e secondo diversi moduli organizzativi, oppure essere lasciati al libero gioco delle relazioni interpersonali, in uno spazio concorrenziale più o meno identificato come tale e più o meno regolato.

Nel primo caso si descrive il paradigma che sta alla base del diritto amministrativo, qui interpretato – ai sensi dell'art. 98 Cost. – ponendo a suo fondamento la finalizzazione delle prerogative e delle risorse pubbliche al bene della collettività. Parliamo in questo senso di *interessi pubblici*, ovvero di interessi assunti nella titolarità di una amministra-

⁴⁵ Il tema della coincidenza/divergenza degli interessi individuali e di quelli collettivi e/o pubblici è ovviamente alla base di queste considerazioni. Nella lettura più schiettamente liberale i secondi altro non sarebbero se non la somma dei primi. Cfr. in questo senso J.J. Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique*, (1762) J'ai lu 2017, p. 252; J. Bentham, *Introduction to the Principles of Moral* (1780), Clarendon Press 1960, p. 126; A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776), The Easton Press 1993.

zione pubblica che decide se, come e quando soddisfarli attraverso l'esercizio di funzioni amministrative o, sempre più frequentemente, con prestazioni di beni e di servizi. Gli interessi così allocati sono quindi letti col filtro della loro interpretazione da parte della politica, e poi soddisfatti in ragione della potestà discrezionale all'amministrazione.

Nel secondo caso si descrivono invece, sostanzialmente, le dinamiche che si pongono alla base del diritto civile, le quali hanno nell'autonomia dei privati il proprio valore fondante e nel negozio giuridico l'atto caratterizzante. In questo senso si parla di *interessi privati*, soddisfatti dall'incontro tra volontà individuali, per mezzo dello scambio di beni privati. Qui gli interessi coincidono con le esigenze che, in regime di mercato, motivano e generano le scelte delle parti in seno alle diverse figure contrattuali, prima fra tutte lo scopo di lucro⁴⁶.

Ora, se questa ricostruzione è e resta vera, ciò che la prospettiva dei beni comuni in regime di sussidiarietà orizzontale viene a sovvertire è l'equazione per cui gli interessi generali hanno come unica forma di soddisfazione l'attribuzione a un'amministrazione pubblica.

Così ragionando, gli interessi generali vengono sostanzialmente a coincidere con gli interessi pubblici, mentre la distinzione fra le due categorie è chiave interpretativa determinante ai nostri fini. Se i primi sono tutti gli interessi rilevanti per una comunità e meritevoli di essere ammessi in seno all'ordinamento, e i secondi sono quelli, tra questi, assunti in seno all'amministrazione, tra le due categorie si profila una relazione di *genus a species*. Il che ci rivela che esistono, e sono degni di attenzione e cura, interessi della collettività che possono trovare nei cittadini, singoli e associati, una risorsa caratterizzata sì dall'autonomia degli attori, ma animata dal dovere di solidarietà a cui si riferisce l'art. 2 della nostra Costituzione.

La vera novità della teorica dei beni comuni o, *melius*, del "benessere comunitario" risiede quindi nell'offrire una terza opzione, non ritenendosi più inevitabile ricorrere alla sfera pubblica per garantire il benessere comunitario, e piuttosto ammettendo che possano essere anche le strutture sociali, più o meno organizzate, ad assumere la cura di ciò che serve alla collettività. Specularmente, o, se si preferisce,

⁴⁶ Analogamente alle classificazioni qui proposte G. Rossi, *Interessi e amministrazioni pubbliche. Gli interessi a soddisfazione necessaria*, ora in *Il diritto amministrativo nell'evoluzione della scienza giuridica. Saggi e scritti scelti*, Id., *Il metodo e la teoria generale. Nozioni elementari e gradazioni*, Giappichelli 2019, p. 127 propone la dicotomia tra interessi individuali e collettivi e quella relativa a interessi privati e pubblici.

conseguentemente, si riconosce che l'affidamento alle cure dei privati non coincide più soltanto con la remissione al mercato e quindi a logiche, egoistiche, di interessi individuali contrapposti ad altri interessi individuali laddove, pur mantenendo la relazione tra privati, si «favoriscono» i sussidiari alla cura solidale di un bene, nei fatti, comune.

Una lettura come quella che si propone trova riscontro, pur con significative eccezioni e con accenti anche molto diversi, nella migliore dottrina italiana⁴⁷. Muove invece decisamente nel senso qui indicato la giurisprudenza. È il Consiglio di Stato ad aprire la strada quando, con sentenza sez. V, 6 ottobre 2009, n. 6094, ha per primo affermato il valore giuridico e non solo politico della sussidiarietà, che può e deve essere invocata davanti alla magistratura amministrativa come parametro integrativo di proporzionalità e ragionevolezza allorquando si tratti di definire i rispettivi ambiti del pubblico e del privato. La sussidiarietà esprime dunque, in se stessa, una misura, al pari dei principi di differenziazione e adeguatezza per la dimensione verticale, sufficiente a tracciare una linea di demarcazione tra pubblico e privato (pur se incapace di guidare la scelta discrezionale tra diversi privati).

Ancor più incisiva è la Corte di Cassazione che, con sentenza sez. I, 9 luglio 2014, n. 15595, chiarisce che la disposizione costituzionale di cui all'art. 118, 4° comma, postula «l'iniziativa spontanea di cittadini, famiglie, associazioni e comunità nello svolgimento di attività aventi carattere tipico e riferibili esclusivamente a quei soggetti». In queste, «l'ente territoriale non ha alcun titolo per intervenire» pur potendovi «in vario modo concorrere, anche mediante l'erogazione di sovvenzioni, sulla base di una valutazione della necessità che il servizio o l'attività possano continuare a beneficio della collettività di riferimento». Manifestandosi dunque «in forme diverse dall'esercizio di una attività

⁴⁷ Critico è E. Cannada Bartoli, voce *Interesse (Diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè 2008, vol. XXII, che parla dei «falsi problemi della distinzione tra interesse pubblico generale, collettivo e sociale quasi che fossero entità oggettive esistenti in *hominum natura* e indeclinabili strumenti per interpretare il diritto amministrativo». Diversamente, in senso adesivo a quanto qui si sostiene, possiamo citare innanzitutto M.S. Giannini, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè 1965, p. 24. Trattano autorevolmente del tema S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Einaudi 1989, pp. 49 e 225 il quale se ne occupa specialmente in relazione alle dinamiche procedurali; G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli 2010; C. Marzuoli, *Sussidiarietà e libertà*, in *Rivista di diritto privato*, 1, 2005, p. 75; pp. 178 ss.; G. Rossi, *Diritto amministrativo*, vol. I, cit.; D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, cit., p. 21.

economica organizzata, essa non ha nulla in comune con la prestazione di servizi d'interesse generale suscettibili di essere erogati in forma d'impresa, e resta pertanto estranea all'assunzione diretta o indiretta di tali servizi da parte degli enti pubblici, nonché al concorso degli stessi agli oneri derivanti dalla gestione». Un'anticipazione evidente di ciò poi confermerà l'art. 18 del già ricordato d.lgs. 201 del 2022 che, nel quadro della disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, si premura di precisare che gli enti locali, in attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, possano attivare con i soggetti del Terzo settore «rapporti di partenariato, regolati dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica», motivando una tale scelta in riferimento «alla sussistenza delle circostanze che, nel caso concreto, determinano la natura effettivamente collaborativa del rapporto e agli effettivi benefici che tale soluzione comporta per il raggiungimento di obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento».

Seguendo questa interpretazione, i beni comuni vengono così a qualificarsi non come insieme di cose, materiali o immateriali, appartenenti a indistinte collettività, che a tutti indifferenziatamente attribuiscono diritti incerti nella loro configurazione e difficilmente tutelabili, né come formula relazionale imprecisa, a forte ricaduta specie sugli apparati amministrativi, ma piuttosto come un ambito di intervento in relazione a interessi generali che in quel luogo e in quel tempo, trovano la miglior soddisfazione nella cura dei cittadini stessi, autonomamente attivati. Il che, seguendo la logica sussidiaria, può aversi nei casi in cui l'amministrazione sia inerte, o abbia compiuto una scelta esplicita in tal senso. Ma, ancora, può tradursi in interventi su interessi complementari o convergenti con quelli pubblici, verso i quali va a disporsi, in questo caso, non nel senso della supplenza, ma in quello dell'integrazione, in una dinamica non antagonista, ma collaborativa.

5. Un *caveat* finale

Identificato così l'ambito dei beni comuni aperto all'azione sussidiaria, chiudiamo queste considerazioni accennando appena ai suoi limiti, andando a verificare il regime giuridico a cui è sottoposta.

Si deve innanzitutto annotare – recuperando alcuni profili messi in evidenza dalle teorie dominicali e relazionali – come detta azione non potrà mai svolgersi in contrasto con quelli che sono i diritti dell'individuo. Questi, infatti, non solo si pongono in una posizione di inviolabilità e non comprimibilità da parte degli altri privati, ma allo stesso tempo svolgono una funzione di orientamento per lo svolgersi dell'attività dei soggetti sussidiari, i quali dovranno articolare il proprio impegno ponendosi la finalità di assicurare al meglio le libertà dei singoli e il principio di uguaglianza, proprio nella prospettiva del “benessere comunitario”.

Nulla quaestio nell'ipotesi in cui i cittadini, singoli o associati, esercitano la propria capacità di iniziativa sussidiaria rispetto ad attività che rientrano nella loro piena disponibilità in base a una indicazione costituzionale o legislativa esplicita e diretta (come nel caso dell'attività assistenziale). Qui, a fronte di una legittimazione solidissima e della natura indiscutibilmente privata dei sussidiari, nelle relazioni tra questi e i beneficiari delle loro prestazioni non sembrano esistere questioni o eccezioni che possano modificare il normale regime civilistico generale⁴⁸, anche rispetto ai profili relativi alle responsabilità. Al più si potrà discutere, caso per caso, della sussistenza di una responsabilità di tipo contrattuale o extracontrattuale, in ragione del tipo di relazione specificamente instaurata tra i soggetti.

Analogamente a questa, pare potersi risolvere l'ipotesi in cui l'ordinamento, pur non riservando una determinata materia alla sfera pubblica, non contenga alcun espresso riconoscimento della libertà di iniziativa privata. In mancanza di una legittimazione diretta ed espressa rimedia, in via generale, proprio il principio di cui all'art. 118, u.c. che, anche in forza del suo rinvio all'autonomia dei privati, afferma una generale e preventiva presunzione di adeguatezza delle formazioni del privato solidale, e quindi una loro legittimazione ad attivarsi conseguentemente.

Più complesso è il caso in cui l'iniziativa della solidarietà privata per i beni comuni coinvolga accesso e fruizione di beni pubblici (si pensi ad interventi per il recupero di un'area urbana⁴⁹, o all'occupa-

⁴⁸ In questo senso V. Cerulli Irelli, voce *Sussidiarietà*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XII (aggiornamento), Treccani 2004.

⁴⁹ In merito si vedano i saggi nel bel volume di F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino 2017.

zione di una piazza per iniziative culturali), venendo qui in rilievo non solo le relazioni tra cittadini sussidiari e amministrazioni sussidiate, ma anche le relazioni quelle tra collettività indistinta e attori della sussidiarietà. Non è infatti ammissibile l'idea che alcuni cittadini, pur associati e organizzati, possano compiere, in piena autonomia e per mera legittimazione sussidiaria, scelte che di fatto ricadono sull'intera collettività in ragione della natura pubblica del bene in oggetto. Queste scelte, infatti, potrebbero incontrare l'opposizione o il diverso interesse di altri cittadini, essendo qualsiasi formazione sociale, per quanto ampia, necessariamente ed ontologicamente «parziale»⁵⁰, rappresentando una tra le molte posizioni possibili. Torna in questo caso a palesarsi il profilo dominicale e il ruolo essenziale dell'amministrazione proprietaria del bene stesso, che può provvedere in via unilaterale o attraverso i normali strumenti convenzionali o contrattuali. Di fatto, però, in ipotesi come queste si consegna all'amministrazione un potere di scelta che, ora, va esercitato con rinnovata attenzione anche alla luce degli strumenti offerti dagli artt. 55 e seguenti del Codice del Terzo settore. Infatti, pur tenendo in conto che la parte pubblica deve favorire l'iniziativa sussidiaria, essa sarà tenuta a considerare (e a motivare) il fatto che si sia deciso di dar spazio a quella precisa espressione dell'offerta sussidiaria e non ad altre (ambito non coperto dal mero principio costituzionale, ai sensi della sent. sez. V, 6 ottobre 2009, n. 6094 del Consiglio di Stato sopra ricordata). Si profila così un'esigenza di regolazione della concorrenza fra i sussidiari, per la quale l'amministrazione dovrà adottare criteri specifici e ancora poco chiari. Come si vedrà meglio nella II Parte di questo volume, dedicato all'analisi dei casi concreti, rimediano in parte su questo fronte i regolamenti «per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani» (oggi adottati in oltre 200 amministrazioni comunali), qualificati come «i beni, materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti [...] per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione, al fine di migliorarne la fruizione collettiva». Né questo è

⁵⁰ A proposito, oltre alle critiche già avanzate in queste pagine, si veda M. Nigro, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, Il Mulino 1976, p. 580.

tutto. A partire dal regolamento, infatti, in ogni città si ha la stipula di «patti di collaborazione», veri e propri atti di natura negoziale con cui i privati proponenti e le amministrazioni locali individuano assieme i beni meritevoli di interventi di cura, quelli adatti a una gestione condivisa e ancora quelli oggetto di possibile rigenerazione, concordando poi sia le azioni specifiche che i primi dovranno effettuare nell'intento di garantire una loro miglior fruizione, sia le forme di sostegno che le seconde dovranno garantire per sostenere l'attività dei cittadini e assicurare il conseguimento degli obiettivi prefissati⁵¹.

Ciò che preme rilevare è che, in ogni caso, per quanto detto, la dinamica sussidiaria dei beni comuni non legittima *tout court* l'ipotesi per cui, a fronte di un'inerzia (o una impossibilità) dell'amministrazione di esercitare la propria potestà di decisione rispetto all'assegnazione di determinate attività a un regime o ad un altro, i soggetti sussidiari possano liberamente intervenire e porre rimedio in proprio a questa situazione. Infatti, la pur amplissima legittimazione offerta ai privati dall'art. 118, comma 4 non giunge a smentire l'opposta legittimazione del potere politico a compiere scelte a questo livello⁵².

In altri termini, e concludendo, è bene tenere a mente la specialità e i limiti della disciplina "interna" delle pratiche sussidiarie le quali, non essendo appieno riconducibili alle dinamiche dell'incontro tra opposte volontà dei singoli, danno luogo a relazioni di diritto privato fondate però, in modo inedito, sul principio di solidarietà e su istituti chiave del diritto pubblico, come la cittadinanza. Ne discende l'esigenza di una regolazione differenziata e specifica, per evitare che si arrivi al punto di riconoscere «una fonte di produzione normativa proveniente dalla società civile e perciò non statale e non connessa alla logica della codificazione», assecondando una dinamica in forza della quale vi è, accanto alle norme positive, un diritto «prodotto dalla natura delle cose»⁵³, che integra, e si aggiunge, al diritto prodotto dalle fonti statali, regionali o comunitarie secondo la distribuzione delle competenze tipica degli ordinamenti positivi.

⁵¹ Si veda in proposito G. Arena, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *Il punto di Labsus*, 2016, in merito alla bozza di regolamento predisposta dal Comune di Roma nel 2015, alla voce www.labsus.org/2016/02/cosa-sono-e-come-funzionano-i-patti-per-la-cura-dei-beni-comuni.

⁵² C. Marzuoli, *ult. cit.*, p. 71.

⁵³ Così F. Merusi, *Il diritto «sussidiario» dei domini collettivi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol. 1, 2003, pp. 77 ss.

E ciò proprio perché l'espressione "beni comuni", vaga come si diceva aprendo queste note, prenda forma e sostanza giuridicamente rilevanti, valorizzando le risorse dei cittadini volte a quel benessere comunitario che, come a questo punto dovrebbe essere evidente, può essere perseguito soltanto grazie a un'azione condivisa di tutti gli attori, secondo il ruolo e con gli strumenti che a ciascuno assegna l'ordinamento.

II.

I BENI COMUNI NELLA TEORIA DEI BENI PUBBLICI. TENTATIVI DI UNA CLASSIFICAZIONE

di *Eugenio Fidelbo*

SOMMARIO: 1. I beni pubblici nel diritto positivo. – 1.1. Norme costituzionali. – 1.1.1. Prospettiva della proprietà vs prospettiva dei beni. Dall'appartenenza all'uso. – 1.1.2. Beni riconducibili alla proprietà privata e beni riconducibili alla proprietà pubblica nel testo costituzionale. – 1.2. La classificazione codicistica dei beni pubblici. – 1.2.1. Beni demaniali: *a)* Tipologie di beni. – 1.2.2. (*Segue*): *b)* Regime e posizioni giuridiche dei terzi rispetto all'uso dei beni demaniali. – 1.2.3. (*Segue*): *c)* Acquisto e cessazione della demanialità. – 1.2.4. Beni patrimoniali indisponibili – 1.2.5. Beni patrimoniali disponibili. – 1.3. Un'ulteriore categoria di beni di diritto positivo (*extra codicem*): i domini collettivi e il loro riconoscimento mediante la legge 20 novembre 2017, n. 168. – 1.3.1. Il dominio collettivo come organizzazione autonoma. – 2. Le classificazioni dei beni elaborate dalla letteratura giuridica. – 2.1. Il criterio soggettivo e la tesi “negazionista” della configurabilità di una proprietà pubblica. – 2.2. La netta prevalenza del criterio oggettivo nella teorizzazione di Aldo M. Sandulli: i beni di interesse pubblico. – 2.3. La classificazione fondata sulla fruizione dei beni. – 3. Beni comuni nel diritto positivo, nel diritto vivente e nelle proposte di riforma. – 3.1. Premessa. Profili comuni alle diverse nozioni di bene comune. – 3.2. I tratti differenziali. – 3.3. La prospettiva dell'attività.

1. I beni pubblici nel diritto positivo

1.1. *Norme costituzionali*

In base all'art. 42 Cost., «la proprietà è pubblica o privata». Si tratta di una formula che ha da sempre sollevato rilevanti interrogativi tra gli interpreti¹.

¹ La letteratura che ha indagato la proprietà in Costituzione è sterminata. In questa sede, ci si può limitare a rinviare a poche trattazioni di carattere istituzionale, che saranno integrati con ulteriori riferimenti nel corso della ricerca: A. Baldassarre, voce *Proprietà (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, vol. XXV, Roma, 1992; P. Barcellona, voce *Proprietà (tutela costituzionale)*, in *Dig. Disc. Priv.*, vol. XV, Torino, 1997; M.S.

La norma costituzionale non si preoccupa di definire né la proprietà privata, né quella pubblica. La lacuna, peraltro, non viene colmata da altre disposizioni della Carta o dalla stessa legislazione ordinaria giacché la diade proprietà pubblica/proprietà privata non trova corrispondenza nel Codice civile². Anzi, la medesima disposizione costituzionale soggiunge che «[i] beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati».

Come è stato rilevato, non è possibile attribuire il medesimo significato ai due enunciati: mentre la seconda costituisce la norma d'apice concernente la legittimazione ad assumere la titolarità dei diritti dominicali sui beni, la prima implica l'alterità del regime giuridico cui i beni pubblici sono assoggettati³. Sicché, regime giuridico e titolarità sembrerebbero essere due profili distinti, ancorché coordinati.

Già da queste poche proposizioni traspare la ritrosia del costituente nel definire la proprietà pubblica e quella privata: ritrosia che, nondimeno, sottende una precisa opzione concettuale, che tende a distaccarsi dalla tradizionale impostazione accolta nel Codice civile, basata su un criterio soggettivo di appartenenza del bene, in favore di un approccio oggettivo, funzionalistico, centrato sulla destinazione del bene e sulle utilità da esso ritraibili.

In questa prospettiva si colloca l'art. 42 Cost., che riconosce, infatti, la proprietà privata non quale espressione dell'individualismo liberale⁴, ma come situazione giuridica soggettiva che deve essere esercitata in coerenza con il principio solidaristico e in vista del perseguimento della funzione sociale.

Giannini, *Le basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, pp. 443 ss.; F. Santoro Passarelli, *Proprietà privata e costituzione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, pp. 955 ss.; P. Rescigno, voce *Proprietà (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Milano, 1988; S. Rodotà, *Rapporti economici. Artt. 41-44*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, tomo II, Bologna-Roma, 1982; A.M. Sandulli, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, pp. 465 ss.

² Come osserva M.S. Giannini, *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno Acc. 1962-1963*, Roma, 1963, p. 1, il Codice civile non usa la locuzione "proprietà pubblica", ma raccoglie gli artt. 822 ss. c.c. sotto l'intestazione: «Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici».

³ G. Della Cananea, *I beni*, in S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, 5ª ed., Milano, 2015, p. 254.

⁴ P. Grossi, *Trasformazioni dominicali*, in U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007, p. 97.

Un'analisi appena più approfondita del testo costituzionale appare confermare tale assunto.

1.1.1. Prospettiva della proprietà vs prospettiva dei beni. Dall'appartenenza all'uso

L'art. 42, in primo luogo, non definisce le forme di proprietà. La giurisprudenza di legittimità, confermando gli orientamenti emersi in letteratura, ha rilevato come appaia essere «unico [...] il concetto di proprietà, benché i rapporti relativi a determinati beni – per le peculiarità loro proprie – possano essere retti da una particolare normativa»⁵. Come si esporrà a breve, la proprietà pubblica è gravata da pervasive limitazioni, relative all'esercizio delle facoltà di godimento e di disposizione, ma esse – anche in virtù del fatto che, sebbene con diversa intensità, si rinvengono altresì nella proprietà privata – non assumono una consistenza tale da alterare la struttura stessa del diritto⁶.

Già da tempo, peraltro, la dottrina era pervenuta a conclusioni simili, rilevando come vi sia «una sola figura di diritto di proprietà, regolata dal Codice civile, comune ai soggetti pubblici e a quelli privati», con la conseguenza che la proprietà pubblica non è un tipo di proprietà diverso da quella privata⁷. D'altro canto, è stato altresì osservato che, ancorché riconducibili ad un unico e generale istituto della proprietà, esisterebbero varie forme di proprietà e che uno dei tratti caratterizzanti la proprietà pubblica sarebbe un regime giuridico derogatorio rispetto al diritto comune⁸.

⁵ Cass. civ., sez. I, 11 marzo 1992, n. 2913.

⁶ In questo senso, A. Lolli, *Proprietà e potere nella gestione dei beni pubblici e dei beni di interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 1996, pp. 60 ss., secondo il quale «tutti gli elementi essenziali del diritto di proprietà, come delineato dal Codice civile, paiono riscontrabili anche nel diritto esercitato dalla pubblica amministrazione sui beni pubblici. Quest'ultimo presenta rispetto al primo alcuni mutamenti circa l'ampiezza ed i caratteri delle facoltà di godere e di disporre spettanti ad un proprietario sottoposto integralmente al diritto comune; ma gli elementi fondamentali di queste facoltà risultano comunque sostanzialmente presenti». Nello stesso senso, anche G. Fidone, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017, p. 53.

⁷ M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, pp. 556 e 559. Si rilevi, ad ogni buon conto, che il ragionamento espresso dall'A. era riferito alla «proprietà di appartenenza ad enti pubblici».

⁸ V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 35.

Altri, sostenendo che «la proprietà pubblica o dei pubblici poteri non si differenzia da quella di diritto comune» e che non vi sarebbe una disciplina differenziata per la proprietà pubblica quanto al suo contenuto⁹, finiscono per concludere che «il punto da ribadire, oggi, sembra sia quello della irriducibilità delle numerose forme di rapporti di soggetti (pubblici o privati) in ordine a beni ad un'unica figura»¹⁰. Simile impostazione è stata ripresa anche in epoche più recenti da altri autori, secondo i quali sebbene esista un «regime giuridico pubblicistico, distinto rispetto al regime giuridico proprio della proprietà privata, [...] non esiste un regime giuridico della proprietà pubblica, unitario e del tutto separato rispetto al regime giuridico della proprietà privata». Piuttosto, si rinviene «una pluralità di beni e di statuti giuridici, tra i quali vi sono tratti comuni e tratti distintivi»¹¹.

A partire da tali osservazioni, anche la giurisprudenza è approdata alla conclusione per la quale «la connotazione alternativa pubblico-privato non discrimina due categorie concettuali di proprietà, ma piuttosto due categorie giuridiche di beni»¹². D'altra parte, beni riconducibili alla proprietà pubblica e beni riconducibili alla proprietà privata costituiscono i due poli che raramente (forse mai, attesa la funzione sociale che la Carta costituzionale assegna alla proprietà privata) sono rinvenibili «in purezza», ma che combinandosi danno vita a diversi regimi giuridici che variano in relazione alla prevalenza ora della dimensione pubblicistica, ora di quella privatistica¹³.

In sostanza, la prospettiva da preferire è quella basata sui beni o, meglio, sulle utilità da essi promananti. Una prospettiva, cioè, fondata sul profilo oggettivo della cosa oggetto del diritto piuttosto che su quello soggettivo della posizione giuridica¹⁴.

⁹ S. Cassese, *I beni pubblici: circolazione e tutela*, Milano, 1969, p. 260, il quale inoltre afferma che «la proprietà non è pubblica per il suo contenuto; e non è tale neppure per la natura pubblica del soggetto proprietario poiché questo in quanto proprietario non è sottoposto a regole diverse da quello privato».

¹⁰ Ivi, p. 294.

¹¹ Così, G. Della Cananea, *op. cit.*, pp. 259 e 262 (corsivo nel testo).

¹² Cass. civ., sez. II, 23 novembre 2001, n. 14971. Nello stesso senso, anche G. Fidone, *op. cit.*, p. 54.

¹³ Cfr. A.M. Sandulli, *Profili costituzionali della proprietà privata*, cit., p. 465.

¹⁴ In proposito, tuttavia, si segnala il recente studio di G. Torelli, *Concretizzazioni e divergenze nelle politiche legislative sui beni pubblici*, Torino, 2019, spec. pp. 189 ss., dal quale emerge la persistente centralità dei profili dominicali. L'A., d'ogni modo, perviene a tali conclusioni sulla base dell'interessante distinzione tra i concetti di

1.1.2. Beni riconducibili alla proprietà privata e beni riconducibili alla proprietà pubblica nel testo costituzionale

Chiarito come la prospettiva più corretta debba essere quella della classificazione dei beni, e quindi che anche quando si parla di proprietà si intende qui fare riferimento ai beni oggetto di essa, appare utile tentare di individuare il regime dei beni pubblici e dei beni privati delineato dalla Costituzione.

Dopo il primo comma, che menziona la proprietà pubblica, i successivi commi dell'art. 42 sono tutti dedicati alla proprietà privata. È dunque opportuno partire da essa.

La proprietà privata non viene definita dal costituente che si preoccupa, piuttosto, di sancirne il riconoscimento da parte dell'ordinamento giuridico. Esso è funzionale all'affermazione di una garanzia costituzionale per il proprietario – giustificata dalla stessa preesistenza dei diritti di libertà, tra i quali tradizionalmente è annoverato anche il diritto di proprietà¹⁵ – che si concretizza nella previsione di una riserva di legge (relativa¹⁶) riguardante la disciplina dei modi di acquisto e di godimento della proprietà, nonché dei limiti all'esercizio delle facoltà riconosciute al titolare del diritto.

Si tratta tuttavia di una garanzia non assoluta, ma «socialmente mediata»¹⁷. Ciò si evince sia dalla collocazione del riconoscimento della libertà privata tra le libertà economiche piuttosto che tra i diritti inviolabili, circostanza che sancisce il superamento del parallelismo, tipico dell'età liberale, tra proprietà e libertà; sia dal fatto che la previsione dei limiti alla proprietà privata, sebbene garantita dalla riserva di legge, assume carattere di doverosità essendo preordinata ad assicurare la (necessaria) funzione sociale della stessa. Tale la pervasività della funzione sociale della proprietà, garantita dal legislatore mediante l'esercizio della riserva di cui all'art. 42, comma 2, che può

destinazione e di uso, sottolineando come il secondo si affermi – per volontà dell'ente pubblico proprietario – anche ove il primo, di cui costituisce concretizzazione, non sia più attuale.

¹⁵ In proposito, L. Mengoni, *Proprietà e libertà*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988.

¹⁶ Sulla natura relativa della riserva di legge di cui all'art. 42, secondo comma, Cost., cfr. *ex multis*, Corte cost., 23 maggio 1964, n. 40; Corte cost., 14 maggio 1966, n. 38.

¹⁷ A. Baldassarre, *op. cit.*

essere considerata superata l'eccezionalità dei limiti legali alle facoltà del proprietario¹⁸.

Ben più laconico è il testo costituzionale in relazione alla proprietà pubblica.

La sua collocazione a fianco della proprietà privata è stata interpretata come il segno del riconoscimento di una pari dignità¹⁹.

Venendo a profili più sostanziali, la cifra dei beni di proprietà pubblica è stata individuata nella loro destinazione diretta alla soddisfazione dei bisogni della collettività²⁰. Ciò vuol dire che, a differenza di quanto accade per la proprietà privata, la proprietà pubblica di per se stessa conterrebbe una funzione sociale di intensità maggiore e non necessiterebbe, pertanto, una specifica disposizione che la attribuisca²¹.

Peraltro, il tratto differenziale della proprietà pubblica rispetto a quella privata non si esaurirebbe nell'applicazione di un regime giuridico pubblicistico derogatorio delle regole di diritto comune, poiché tali deroghe sono giustificate dalla stessa funzione sociale della proprietà privata²². La proprietà pubblica si distinguerebbe invece da quella pri-

¹⁸ In tal senso, G. Fidone, *op. cit.*, p. 52. La funzione sociale della proprietà ha rappresentato il fondamento di numerose discipline derogatorie dello statuto dominicale di diritto comune: si pensi al regime vincolistico delle locazioni di immobili (cfr., *ex multis*, Corte cost., 22 aprile 1980, n. 58; Corte cost., 9 aprile 1987, n. 116), alla disciplina sulle distanze nelle costruzioni (Corte cost., 18 aprile 1996, n. 120), alla normativa urbanistica ed edilizia (Corte cost., 10 maggio 1963, n. 64; Corte cost., 21 dicembre 1972, n. 188), nonché, soprattutto, alla disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità (sul punto, tra le altre, Corte cost., 15 maggio 1957, n. 61; Corte cost. 29 dicembre 1959, n. 67; Corte cost., 30 gennaio 1980, n. 5).

¹⁹ In questo senso, v. M.S. Giannini, *Le basi costituzionali della proprietà privata*, cit., p. 452, secondo il quale «l'enunciazione "la proprietà è pubblica o privata" sia da intendere in senso più ampio, come affermazione di una dignità della proprietà pubblica non diversa da quella della proprietà privata. In tal modo l'affermazione avrebbe un valore politico polemico, nei confronti di quelle concezioni secondo le quali proprietà per eccellenza sarebbe la proprietà privata; e nel contempo avrebbe un valore, sempre politico, ma anche precettivo, nel senso che alla proprietà pubblica non si potrebbe attribuire un rango minore o marginale rispetto alla proprietà privata».

²⁰ In proposito, cfr. Corte cost., 1 febbraio 2006, n. 31, là dove si legge che «i beni demaniali [sono] destinati a soddisfare interessi pubblici delle comunità amministrative» e che la proprietà pubblica «si configura come l'indicazione di strumenti a cui la Repubblica può o deve ricorrere per raggiungere i fini o adempiere gli obblighi che la Costituzione esplicitamente le assegna [...], essendo la presenza pubblica esplicitamente destinata a garantire la realizzazione di fini costituzionali». Nello stesso anche S. Rodotà, *Rapporti economici*, cit., p. 170.

²¹ Così, G. Fidone, *op. cit.*, p. 52.

²² V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 34.

vata per la sua peculiare connotazione funzionale e avrebbe riguardo a beni preposti direttamente alla soddisfazione dell'interesse pubblico²³.

La distinzione tra proprietà pubblica e proprietà privata deve, perciò, ritrarsi da quella generale tra pubblico e privato. Come noto, il tratto distintivo tra i due concetti consiste nel vincolo di destinazione o nella funzionalizzazione che, assente nella sfera privata, caratterizza ciò che è pubblico²⁴. In sostanza, il testo costituzionale sembra accogliere una concezione oggettiva della proprietà pubblica.

1.2. *La classificazione codicistica dei beni pubblici*

Le disposizioni che offrono la base per la classificazione dei beni pubblici si rinvencono, ancora oggi, nel Codice civile, in particolare nel Capo II del Titolo I del Libro Terzo, intitolato: «Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici» (artt. 822-831 c.c.). Già l'intestazione del Capo II cit. denuncia una sensibile diversità di impostazione del Codice civile, più attento al dato dell'appartenenza soggettiva, rispetto a quella accolta (oggettiva) nel testo costituzionale.

Il Codice civile distingue i beni a titolarità pubblica in due macro categorie, demanio pubblico (art. 822 c.c.) e patrimonio dello stato, delle province e dei comuni²⁵. Questi ultimi sono una categoria residuale, che ricomprende i beni appartenenti allo Stato o ad altri enti pubblici che non sono riconducibili ai beni demaniali (art. 826 c.c.). I beni patrimoniali, inoltre, si distinguono a loro volta in beni patrimoniali indisponibili e disponibili.

È stato osservato che la classificazione offerta dal Codice civile – e in generale dal diritto positivo più risalente, essendo stata sviluppata dal codice della navigazione e da altre leggi speciali – ha natura for-

²³ In questo senso, M. Nigro, *Trasferimento di beni pubblici e successione nella funzione*, in *Giur. cost.*, I, 1977, pp. 300 ss.

²⁴ In proposito, cfr. G. Rossi, *Diritto pubblico e diritto privato nell'attività della pubblica amministrazione: alla ricerca della tutela degli interessi*, in *Dir. pubbl.*, 1998, p. 678.

²⁵ Si tratta di una tassonomia già accolta nel r.d. 23 maggio 1924, n. 827, recante il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (d'ora in avanti, anche solo reg. contabilità) ai sensi del cui art. 1, primo comma «[i] beni dello Stato si distinguono in demanio pubblico e beni patrimoniali, secondo le norme del Codice civile».

male «perché si fonda su tre elementi formali: alienabilità, prescrittibilità, pretese dei terzi»²⁶.

1.2.1. Beni demaniali: a) Tipologie di beni

I beni demaniali sono tassativamente²⁷ elencati dall'art. 822 c.c., il quale distingue i beni che «[a]ppartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico» (primo comma) dai beni che, invece, «[f]anno [...] parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato» (secondo comma).

I primi individuano il c.d. demanio necessario che annovera, cioè, i beni *necessariamente* appartenenti allo stato: si tratta dei beni compresi nel demanio marittimo (lido del mare, spiaggia, rade e porti), nel demanio idrico (fiumi, torrenti, e laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia) e nel demanio militare (opere destinate alla difesa nazionale). Il secondo comma si riferisce invece alla categoria del c.d. demanio accidentale o eventuale, ossia ai beni *solo eventualmente* appartenenti allo stato ma che, ove lo siano, rimangono sottoposti al regime demaniale: demanio stradale (strade e autostrade), demanio ferroviario (strade ferrate), demanio aeronautico (aerodromi), acquedotti, demanio culturale (immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche), nonché tutti «gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico» (art. 822, secondo comma, c.c.).

Dalla lettura dell'art. 824 c.c., inoltre, si evince – coerentemente al fatto che l'art. 822 cit. si riferisce sempre allo stato quale soggetto titolare dei beni demaniali – che solo i beni afferenti al demanio accidentale sono suscettibili di appartenere ad enti territoriali diversi dallo stato (regioni, province, città metropolitane, comuni). Si tratta, tuttavia, di un assetto ormai superato dal c.d. federalismo demaniale attuato principalmente dal d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85. Per quanto in questa sede interessa, infatti, esso ha determinato o prefigurato il trasferimento della proprietà di alcune categorie di beni, ivi compresi

²⁶ M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, p. 80.

²⁷ In questo senso, da ultimo, M. Renna, voce *Beni pubblici*, in *Funzioni amministrative. Enciclopedia del diritto. I tematici*, vol. III, Milano, 2022, pp. 149 ss.

beni afferenti al demanio (necessario e accidentale) in capo alle regioni e agli enti locali²⁸.

Inoltre, sono sottoposti al regime giuridico del demanio i diritti reali che spettano alle amministrazioni territoriali su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di beni demaniali o per il conseguimento di fini pubblici corrispondenti a quelli cui servono i beni medesimi (art. 825 c.c.; art. 11, comma 2, legge 16 maggio 1970, n. 281).

1.2.2. (*Segue*): *b*) Regime e posizioni giuridiche dei terzi rispetto all'uso dei beni demaniali

Il carattere estremamente eterogeneo dei beni inclusi nella categoria del demanio si riflette in una pluralità di regimi demaniali. In questa sede, non conviene soffermarsi partitamente su di essi, quanto piuttosto concentrarsi sui tratti comuni dell'intera categoria. Appare tuttavia opportuno rilevare come tale pluralità sia sintomo dell'inadeguatezza della categoria a governare il reale che ha portato la dottrina ad elaborare diverse tipologie di classificazioni dei beni pubblici.

Ad ogni modo, i tratti comuni consistono, oltre che nell'appartenenza dei beni (o nella spettanza dei diritti reali) ad un ente territoriale, innanzitutto nella loro inalienabilità (art. 823, primo comma, c.c.) che, implicando anche la loro sottrazione alle espropriazioni, alle esecuzioni e ai pignoramenti nonché al meccanismo dell'usucapione (art. 1145, comma 1, c.c.), si esprime nella caratteristica dell'incommercia-

²⁸ Tralasciando qui i beni diversi da quelli afferenti al demanio, il d.lgs. 85/2010 ha previsto il trasferimento *ope legis* dei beni del demanio marittimo e idrico in favore delle regioni o degli enti locali, con conservazione del loro originario *status* demaniale. Per altri beni, tra i quali ad esempio alcuni beni ricadenti nel demanio aeronautico civile statale, sono state previste procedure più complesse – in parte elaborate per ovviare all'inerzia governativa nell'adozione di appositi elenchi di beni suscettibili di essere trasferiti ad enti territoriali, approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – imperniate su un procedimento attivato ad istanza degli enti territoriali interessati all'acquisizione presso l'Agenzia del demanio, in contraddittorio con le amministrazioni statali titolari dei beni. In proposito, v. A. Police, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, pp. 1233 ss.; M. Renna, *Federalismo demaniale e strumenti di valorizzazione dei beni pubblici*, in *Studi parlamentari*, 2012, pp. 29 ss.

bilità²⁹. L'inalienabilità non preclude tuttavia l'acquisizione da parte di terzi di diritti parziari, non aventi cioè ad oggetto l'alienazione del bene o comunque profili dominicali: l'acquisizione di tali diritti, tuttavia, può avvenire solo tramite concessioni³⁰.

L'altro connotato dei beni demaniali è la loro sottoposizione a un regime di tutela contrassegnato dalla titolarità in capo al proprietario pubblico del potere di autotutela esecutiva (art. 823, secondo comma, c.c.), in base al quale l'autorità amministrativa che ne ha la gestione può reagire alle turbative del possesso e alle pretese di terzi mediante procedimenti amministrativi, con ordini e, in caso di inottemperanza, con procedimenti esecutivi che giungono sino all'impiego della forza pubblica.

In sostanza, i beni demaniali sono beni di proprietà collettiva affidati in gestione ad enti territoriali. L'ente territoriale non trae da tali beni alcuna utilità di cui invece gode esclusivamente la collettività³¹.

La collettività è titolare di diritti di uso generale; tuttavia, ciò non preclude la possibilità di usi speciali, cioè usi che non li sottraggono alla destinazione, nonché usi eccezionali che invece comportano la sottrazione alla destinazione³². Gli usi speciali ed eccezionali sono subordinati al rilascio di un provvedimento da parte dell'ente territoriale (rispettivamente autorizzazione o concessione) che, nel caso della concessione di uso eccezionale, è suscettibile di costituire diritti soggettivi in capo al concessionario nei confronti della collettività³³. Diritti soggettivi, appartenenti alla categoria dei diritti civici collettivi, individuano altresì la situazione giuridica degli appartenenti alla collettività: nondimeno, nei confronti dell'ente territoriale, tali situazioni assumono la consistenza di interessi legittimi³⁴.

²⁹ M. Renna, voce *Beni pubblici*, cit.; V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni'*, Torino, 2022, pp. 137 ss.

³⁰ Cfr. M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 78.

³¹ M.S. Giannini, *I beni pubblici*, cit., p. 54.

³² Cfr. E. Guicciardi, *Il demanio*, Padova, 1934.

³³ M.S. Giannini, *I beni pubblici*, cit., p. 56.

³⁴ M.S. Giannini, *I beni pubblici*, cit., p. 57. In proposito, anche A.M. Sandulli, voce *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, p. 186 ss., il quale tuttavia configura i diritti civici come interessi semplici (cfr. anche Id., *Note sulla natura dei diritti civici*, in *Foro it.*, I, 1952, pp. 1342 ss.

1.2.3. (*Segue*): c) Acquisto e cessazione della demanialità

Come si è anticipato, alle previsioni comuni ai beni demaniali, si affiancano gruppi di disposizioni autonome riguardanti singole classi di beni demaniali. Le maggiori differenze tra le predette classi si registrano con riguardo alla disciplina inerente all'acquisto e alla cessazione del carattere di demanialità, che risente della distinzione (di natura eminentemente empirica) tra beni naturali e beni artificiali³⁵.

Per quanto concerne l'attribuzione della demanialità ad oggi risulta prevalente la tesi secondo cui i beni naturali sono ascrivibili al demanio per il solo fatto di esistere e di trovarsi, per l'appunto naturalmente, nelle condizioni oggettive stabilite dalla legge. In questa prospettiva non rilevano, ai fini dell'acquisto della demanialità, né la volontà della pubblica amministrazione né la fruizione o fruibilità dei beni considerati³⁶.

Diverso, evidentemente, il discorso relativo ai beni artificiali o a destinazione pubblica. In questo caso, la qualificazione come bene demaniale necessita non solo di fatti (le caratteristiche oggettive previste dalla legge, tra cui l'effettiva fruibilità del bene) ma anche di atti giuridici, consistenti nella positiva valutazione dell'amministrazione circa la rispondenza alle previste esigenze di interesse pubblico³⁷.

³⁵ M.S. Giannini, *I beni pubblici*, cit., pp. 96 ss.; v. anche M. Renna, voce *Beni pubblici*, cit. Altri distinguono tra beni riservati e beni a destinazione pubblica: E. Guicciardi, *Il demanio*, cit., pp. 70 ss.; S. Cassese, *I beni pubblici*, cit., pp. 72 ss.; V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni'*, cit., pp. 113 ss.: quest'ultima parla anche di «beni finali» e di «beni strumentali» (p. 117, corsivo nel testo).

³⁶ Ne consegue che agli atti amministrativi recanti la concreta e puntuale individuazione dei beni appartenenti al demanio naturale e a quelli di delimitazione dei beni stessi si debba riconoscere un valore meramente dichiarativo: cfr. M. Renna. Voce *Beni pubblici*, cit.

³⁷ Si osserva, tuttavia, che la legislazione non ha mai individuato i procedimenti e i provvedimenti attraverso i quali gli enti pubblici possano esternare la propria volontà di destinare singoli beni artificiali agli usi collettivi o amministrativi previsti. Ne è derivata la necessità, per gli interpreti, di valutare se tale volontà si sia manifestata implicitamente nei provvedimenti relativi alla realizzazione di singole opere o, in determinate circostanze, mediante comportamenti cosiddetti conclusivi. Per entrambe le ipotesi può parlarsi, dunque, di demanializzazioni tacite o, con una maggiore accuratezza, di demanializzazione "implicita" per la prima, e "tacita" per la seconda. Alla luce di quanto si è detto (circa l'assenza di provvedimenti tipici di demanializzazione e la conseguente necessità di valutare la demanialità ricostruendo volontà tacitamente o implicitamente espresse) si comprende come anche agli atti di classificazione e delimitazione dei beni del demanio artificiale sia unanimemente riconosciuta natura dichiarativa, come per gli atti relativi ai beni del demanio naturale. Con l'unica, non

Anche la cessazione della demanialità si atteggia secondo moduli e forme diversi a seconda che riguardi beni naturali o beni artificiali. L'art. 829 c.c. prevede che per tutti i beni del demanio la cessazione della demanialità debba essere «dichiarata» dalla pubblica amministrazione e che il relativo atto debba essere oggetto di pubblicità³⁸.

In realtà, come si è già accennato, il fenomeno della perdita della demanialità deve essere esaminato distinguendo tra i beni offerti e tolti all'uomo dalla natura e quelli, invece, creati dall'opera umana. Per i primi non si può dubitare che possano intervenire sdemanializzazioni derivanti da fattori naturali, cui giocoforza dovrebbero conseguire atti di sclassificazione meramente dichiarativi. Può, quindi, di primo acchito sembrare singolare che l'ordinamento contempri disposizioni dedicate a specifici beni naturali le quali puntualizzano il carattere costitutivo delle dichiarazioni di sdemanializzazione e, dunque, l'impossibilità della sdemanializzazione tacita. Si tratta, ad esempio, delle norme del Codice civile dedicate al demanio idrico (artt. 942, 945, 946 e 947 c.c., come riformati dalla legge 5 gennaio 1994, n. 37), la cui ratio consiste nella volontà di evitare che i beni soggetti a trasformazioni materiali impercettibili possano essere difficilmente controllabili, nelle loro vicende modificative, dall'amministrazione, con il rischio che si perfezionino, rispetto ai beni medesimi, fenomeni di usucapione.

Nessuna norma, invece, è stata dedicata ai fenomeni di sdemanializzazione relativa ai beni appartenenti al demanio artificiale. Questo silenzio si spiega alla luce del fatto che tali beni sarebbero soggetti soltanto a fenomeni di sdemanializzazione per volontà dell'amministrazione, eccezion fatta per le ipotesi in cui i beni considerati periscano o divengano inutilizzabili. Tuttavia sia la giurisprudenza che la dottrina ritengono configurabili, per i beni in questione, fenomeni di

trascurabile, conseguenza che tali atti dichiarativi, per i beni artificiali, debbono ritenersi ricognitivi non solo di un fatto giuridico materiale e oggettivo, ma anche di un atto giuridico dell'amministrazione, sebbene adottato in forma tacita o implicita. Per tali considerazioni, v. M. Renna, voce *Beni pubblici*, cit.; V. Cerulli Irelli, voce *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, 1987, p. 285.

³⁸ Come rileva M. Renna, voce *Beni pubblici*, cit., quella dell'art. 829 cit. è una formulazione infelice: l'uso del lemma «dichiarazione», infatti, si riferisce solo al contenuto dell'atto di sdemanializzazione, ma non sembra fornire indicazioni decisive in merito all'efficacia, dichiarativa o costitutiva, dell'atto medesimo. In questo contesto si è tradizionalmente affermata l'idea della generale efficacia meramente dichiarativa degli atti in questione, in linea di continuità con quanto previsto, in termini molto più chiari, dal pervigente Codice civile del 1865.

sdemanializzazione tacita, con l'inevitabile corredo rappresentato dalla qualificazione degli atti di sclassificazione ex art. 829 c.c. come atti meramente dichiarativi.

1.2.4. Beni patrimoniali indisponibili

Si è detto che i beni patrimoniali si distinguono tra indisponibili e disponibili. Secondo un'antica e pacifica interpretazione, i beni patrimoniali sono proprietà privata dell'ente pubblico. A differenza dei beni demaniali, possono anche appartenere ad enti non territoriali (art. 830 c.c.).

Alcuni di essi, i beni indisponibili, sono gravati da un vincolo di destinazione che ne impedisce la sottrazione alla destinazione stabilita dalle norme o dai provvedimenti dell'autorità (art. 828, secondo comma, c.c.)³⁹. Tale connotato fa sì che il regime giuridico dei beni indisponibili presenti rilevanti punti di contatto con quello proprio dei beni demaniali. Le analogie sono tante e tali da indurre gli interpreti a chiedersi se una simile distinzione sia ancora utile.

Anche i beni patrimoniali indisponibili sono tassativamente⁴⁰ nominati dal Codice civile: ne fanno parte le foreste, le miniere, le cave e le torbiere, le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, comunque rinvenute nel sottosuolo, i beni destinati ai servizi della difesa (caserme, armamenti, aeromobili militari e navi da guerra), nonché gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio (art. 826 c.c.).

La distinzione tra beni naturali e artificiali trova riscontro nel diritto positivo anche con riguardo ai beni indisponibili e risulta anche in questo utile per comprendere le dinamiche inerenti all'attribuzione e alla cessazione del vincolo di destinazione.

Quanto ai beni naturali, analogamente a quanto riscontrato con riguardo al demanio, gli effetti dell'indisponibilità derivano direttamente dalla legge, senza che sia necessario il concorso di alcuna volontà amministrativa e anche a prescindere dall'effettiva destinazione del bene. Per quanto concerne la perdita dell'indisponibilità, essa si veri-

³⁹ M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 76.

⁴⁰ Ivi, p. 79.

fica allorquando i beni considerati siano sottratti di fatto al vincolo di destinazione o siano materialmente estinti.

Anche per i beni artificiali vale lo stesso parallelismo con i beni del demanio. Per l'attribuzione del vincolo di indisponibilità occorre, pertanto, riscontrare l'effettiva destinazione pubblica del bene, accompagnata da un atto amministrativo (anche implicito) che imprima tale destinazione. Di contro, per quanto concerne la sottrazione al regime dell'indisponibilità deve ritenersi necessaria la manifestazione di volontà dell'amministrazione di revocare la destinazione del bene all'uso collettivo o all'uso amministrativo.

Tanto premesso in merito all'inizio e alla cessazione dell'indisponibilità, occorre poi puntualizzare in cosa tale regime consista e in che cosa esso si differenzi dal "limitrofo" regime della demanialità.

In quest'ottica va innanzitutto valutato il carattere dell'incommerciabilità, che il Codice civile espressamente attribuisce ai soli beni demaniali. Ciò potrebbe indurre a ritenere che i beni del patrimonio indisponibile, per i quali tale vincolo non è esplicitato dal codice, siano commerciabili purché non vengano sottratti alla loro destinazione pubblica. A ben vedere, tuttavia, molti sono gli elementi che depongono in favore dell'idea per cui l'incommerciabilità di fatto accomuni il regime demaniale e quello dell'indisponibilità. Tra questi deve essere considerato il fatto che la legislazione settoriale, spesso anteriore al Codice civile, per molte classi di beni indisponibili esplicita il vincolo dell'incommerciabilità, senza che esso sia mitigato da alcuna verifica in concreto circa l'eventuale compatibilità tra un'ipotetica alienazione e la conservazione della destinazione pubblica: è il caso delle foreste pubbliche, delle miniere, delle cave e delle torbiere sottratte ai privati.

Al di là di tali puntuali previsioni occorre, comunque, rilevare come il vincolo di destinazione in concreto sia naturalmente destinato a concretizzarsi nel divieto di alienazione, il quale dunque deve ritenersi, per i beni del patrimonio indisponibile, tutt'altro che eccezionale, benché non esplicitato da alcuna norma codicistica.

Analogamente a quanto si è detto per l'incommerciabilità, dal vincolo di destinazione gravante sui beni del patrimonio indisponibile deriva l'impossibilità in concreto dell'espropriazione e del pignoramento, benché – ancora una volta – non vi siano sul punto previsioni di carattere generale corrispondenti a quelle dettate con riferimento ai beni del demanio.

Infine, anche l'applicabilità dell'usucapione è da escludersi, tanto per i beni naturali quanto per quelli artificiali (tipizzati e non), sempre per incompatibilità con il vincolo di destinazione, il quale, evidentemente, impedisce ai privati di immettersi nell'utilizzazione protratta del bene indisponibile. Per la precisione: per parlarsi di usucapione dovrebbe, a monte, essersi verificata una situazione di tolleranza dell'amministrazione rispetto all'uso privato, la quale a sua volta presuppone una tacita revoca dell'atto di destinazione pubblica (o per i beni naturali la perdita della destinazione per eventi materiali, come l'esaurimento della miniera): ad essere usucapito, dunque, a ben vedere può essere solo un bene che abbia già perso i suoi autentici caratteri di pubblicità, e che dunque non sia più un bene patrimoniale indisponibile.

Le considerazioni che precedono sembrano confermare le forti analogie, al limite della identità, tra il regime del demanio e quello del patrimonio indisponibile. Secondo taluni, pertanto, la vera linea distintiva che, da un punto di vista ricostruttivo, ha senso tracciare sembra quindi quella tra beni naturali e beni artificiali, anziché quella tra demanio e patrimonio indisponibile⁴¹.

Tuttavia, non bisogna sottacere un'importante differenza. Mentre i beni demaniali assicurano utilità *direttamente* alla collettività – configurando così un rapporto immediato tra bene e collettività di riferimento – i beni del patrimonio indisponibile sono funzionali allo svolgimento di attività degli enti pubblici, ancorché si tratti a loro volta di attività funzionalizzate ad interessi pubblici (funzioni o servizi pubblici). Ne consegue che, nel caso dei beni patrimoniali, la proprietà è individuale (ancorché pubblica) e non è possibile configurare diritti di uso generale da parte della collettività.

1.2.5. Beni patrimoniali disponibili

I beni patrimoniali disponibili si caratterizzano per il fatto di non essere soggetti ad alcun vincolo di destinazione e di essere, quindi, sottoposti alla disciplina giuridica dei beni privati, fatta eccezione per precisi profili disciplinati dalle specifiche norme che li riguardano

⁴¹ M. Renna, voce *Beni pubblici*, cit.

(in particolare, norme di contabilità e di evidenza pubblica). In linea generale non valgono, dunque, per i beni in questione i limiti all'alienabilità e all'acquisizione di diritti da parte di terzi previsti per i beni demaniali e patrimoniali indisponibili, e non sussistono, rispetto ad essi, poteri pubblicistici ascrivibili all'autotutela esecutiva.

L'assenza del vincolo di destinazione e il conseguente assoggettamento alla disciplina dei beni privati suggeriscono di non includere i beni in questione nella nozione di beni pubblici in senso stretto, suscettibile cioè di individuare beni che, in quanto direttamente strumentali all'esercizio di diritti collettivi o di funzioni e servizi pubblici, soggiacciono a un regime speciale. Quest'accezione restrittiva della nozione di beni pubblici riflette, peraltro, il dettato costituzionale: l'art. 42 Cost., per riferirsi ai beni pubblici, menziona la «proprietà pubblica» come alternativa alla «proprietà privata», alludendo, con i due aggettivi, non già alle caratteristiche soggettive del titolare della proprietà sul bene ma alla specialità del regime che, per l'appunto, distingue sul piano oggettivo il primo modello dal secondo (nella quale rientrano appunto i beni disponibili).

1.3. *Un'ulteriore categoria di beni di diritto positivo (extra codicem): i domini collettivi e il loro riconoscimento mediante la legge 20 novembre 2017, n. 168*

La classificazione dei beni pubblici operata dal Codice civile e la stessa (apparentemente) cartesiana distinzione tra proprietà pubblica e proprietà privata accolta in Costituzione non esauriscono le forme di beni e di proprietà rinvenibili nell'esperienza giuridica. La letteratura civilistica e storico-giuridica che si è occupata di rivisitare la concezione classica della proprietà ha proposto una frantumazione del diritto dominicale che permette di incrinare definitivamente il perdurante mito di una proprietà (privata) unitaria, compatta e storicamente stabile, valorizzando invece la proprietà collettiva⁴².

⁴² S. Pugliatti, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964, spec. pp. 168 ss.; P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977; Id., voce *Proprietà (diritto intermedio)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Milano, 1988; S. Rodotà, *Il terribile diritto*, 3^a ed., Bologna, 2013; F. Marinelli, voce *Beni comuni*, in *Enc. dir. Annali*, vol. VII, Milano, 2014.

Si tratta di esperienze molto variegatae, spesso superficialmente ricondotte alla figura degli usi civici⁴³, che affondano le proprie radici nel passato e che sono sopravvissute all'affermazione di una concezione esclusivamente individualistica delle proprietà⁴⁴. Una delle invariati di tale fenomeno è il fatto che attiene principalmente a situazioni di carattere locale rapportate sempre, in misura più o meno incisiva all'esperienza comunale, all'esperienza di governo propria delle comunità di abitanti, cioè dei nuclei di popolazione legati da un rapporto o, meglio, da un vincolo di incolato⁴⁵.

Si è detto che gli usi civici sono stati assunti a modello paradigmatico della più ampia concezione degli assetti fondiari collettivi. Alcuni hanno definito gli usi civici come «diritti spettanti a una collettività, organizzata o no in una persona giuridica pubblica a sé ma comunque concorrente a formare l'elemento costitutivo di un Comune o di altra persona giuridica pubblica, ed ai singoli, che la compongono, e consistenti nel trarre alcune utilità elementari [...] dalle terre, dai boschi o dalle acque di un determinato territorio [...]. Contenuto dell'uso civico è, quindi, il godimento a favore della generalità e non di un singolo o di singoli [...]. Ciò non toglie che i singoli componenti quella determinata collettività abbiano, proprio per il fatto che vi appartengono, il diritto *uti singuli* di esercitare i diritti suddetti»⁴⁶. Altri hanno distinto da un lato, usi civici su terre aliene, che «sono diritti delimitati nella loro natura e contenuto, che si esercitano su un fondo che si presenta agli utenti come alieno»; dall'altro lato i «diritti dominicali *in re propria*, su beni di Comuni, associazioni agrarie, ecc., beni di cui peraltro [...] l'esercizio degli usi può anche mancare o non esservi mai stato» ed essi «si presentano come diritti di proprietà, nella maggior parte dei casi collettiva» sicché gli usi «quando sono esercitati, lo sono come

⁴³ F. Marinelli, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, vol. XI, tomo 2, Milano, 2013; M.A. Lorizio, voce *Usi civici*, in *Enc. giur.*, vol. XXXII, 1994; U. Petronio, voce *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, 1992, pp. 930 ss.

⁴⁴ Sarebbe, in effetti, più corretto di parlare di assetti fondiari collettivi che, come afferma F. Marinelli, voce *Assetti fondiari collettivi*, in *Enc. dir. Annali*, vol. X, 2017, p. 72 comprendono «in primo luogo gli usi civici nella loro accezione tradizionale, le comunanze agrarie, le regole dell'arco alpino, il maso chiuso della proprietà di Bolzano, nonché, pur con qualche perplessità, i tratturi e il demanio armentizio».

⁴⁵ Così, V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della "proprietà" e dei "beni"*, cit., p. 56.

⁴⁶ G. Flore, A. Siniscalchi, G. Tamburrino, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Roma, 1956, p. 3.

estrinsecazione del diritto dominicale della popolazione o dell'ente cui i beni si appartengono»⁴⁷.

La legislazione che si occupata del riordino di tale materia (c.d. legge usi civici, di cui al r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751; legge 16 giugno 1927, n. 1766; r.d. 26 febbraio 1928, n. 332) favoriva la liquidazione di tali usi in un'ottica eversiva degli usi civici. Per tale ragione, la dottrina pubblicistica che più si è occupata della materia ha osservato che «[g]li usi civici sono diritti collettivi su beni privati, che debbono essere "liquidati"»⁴⁸.

Diverso è il caso della proprietà collettiva di diritto pubblico che, già da alcuni anni gode di un trattamento diverso da parte dall'ordinamento, inteso a svilupparne e valorizzarne l'esperienza a tutela di interessi pubblici diversi (tutela del paesaggio, conservazione delle risorse naturali, ecc.). Esse «costituiscono una categoria di appartenenza concepita dall'ordinamento come una categoria a carattere permanente [...] sottoposta a regime pubblicistico, una forma di proprietà pubblica [...] che [...] è imputata ad una entità soggettiva non individuale ma collettiva»⁴⁹. In questa definizione, sembrano potersi enucleare due elementi che compongono la proprietà collettiva: l'uno oggettivo, vale a dire il compendio che forma la proprietà collettiva; l'altro soggettivo, riferito all'organizzazione collettiva cui sono imputate le posizioni giuridiche relative ai beni⁵⁰.

1.3.1. Il dominio collettivo come organizzazione autonoma

Partendo dagli assetti organizzativi, è stato osservato che la comunità titolare dei beni presenta una natura ancipite. Si tratta, infatti, di enti associativi, sebbene retti da regole non necessariamente corrispondenti a quelle del Codice civile perché recate dalle rispettive norme interne (Statuti o Laudi). Ciò implica che la volontà dell'ente associativo corrisponde a quella degli associati (o della maggioranza di essi), espressa negli organi assembleari preposti. Per altro verso, il

⁴⁷ A. Cervati, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, p. 93.

⁴⁸ V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 265 s.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni'*, cit., p. 89.

vincolo che lega gli associati non è di natura volontaria o negoziale ma politico: «la comunità titolare dei beni [...] è una comunità di abitanti, cioè un insieme di persone (o di famiglie) legate tra loro da un vincolo di carattere politico, quello cioè di abitare nello stesso luogo, lo stesso luogo dei propri antenati, che è il luogo della vita comune [...]»⁵¹.

La legge 20 novembre 2017, n. 168, recante “Norme in materia di domini collettivi”, sembra aver fatto propria questa impostazione. La legge si apre con la solenne affermazione, evidentemente debitrice delle tesi avanzate dalle teorie istituzionalistiche del diritto⁵², per la quale «la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» (art. 1, comma 1).

In coerenza con l’art. 2 Cost., pertanto, la legge riconosce l’originaria esistenza dei domini collettivi, la loro rilevanza *ex se* (e, quindi, non per effetto dell’intervento legislativo statale) e la loro natura di ordinamento giuridico *in re ipsa*⁵³ non derivato dall’ordinamento statale. Conseguentemente, l’art. 1, comma 1, lett. b), l. 168/2017, riconosce ai domini collettivi «capacità di autonormazione» quale necessario attributo del loro carattere di ordinamento autonomo.

In quanto organizzazione autonoma, il dominio collettivo è «caratterizzato dall’esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva» (art. 1, comma 1, lett. d), legge cit.). La condizione necessaria e sufficiente per poter parlare di dominio collettivo si rinviene nella collettività di persone che condividono la proprietà e hanno, individualmente o collettivamente, il diritto di godimento su beni collet-

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² S. Romano, *L’ordinamento giuridico*, 2^a ed., Firenze, 1951; W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, Macerata, 2018 (ed. 1963).

⁵³ In questo senso, G. Pagliari, “Prime note” sulla legge 20 novembre 2017, n. 168 (“norme in materia di domini collettivi”), in *Dir. econ.*, 2019, pp. 20 s., secondo il quale «[q]uesta circostanza giustifica l’uso del verbo “riconoscere”, anziché del verbo “costituire”: non si può dare vita a ciò che già esiste, ma si può riconoscere ovvero sia legittimare pienamente un soggetto esistente, ma dall’ordinamento giuridico statale prima né costituito, né considerato o comunque per lo stesso indifferente. E in questa prospettiva va letta la descrizione dei caratteri essenziali dei domini collettivi a partire dalla soggezione alla Costituzione e non alla legge ordinaria».

tivi. Di conseguenza, deve essere rilevata una prevalenza dell'elemento personale su quello patrimoniale: tant'è vero che la proprietà è riconosciuta ai singoli membri e non alla collettività. In questa prospettiva, dunque, la collettività (e, quindi, il domino collettivo) appare come una dimensione necessitata dal fatto che il diritto di proprietà e quello di godimento del bene collettivo, per le caratteristiche di quest'ultimo, non possono che essere esercitati dall'insieme dei proprietari, che costituiscono, conseguentemente, una collettività necessaria⁵⁴.

La prevalenza dell'elemento personale induce a qualificare il dominio collettivo come ente associativo piuttosto che come fondazione: e, infatti, la legge lo definisce come «ente esponenziale delle collettività territoriali». Un ente esponenziale di un ordinamento giuridico primario, cui la personalità giuridica viene, proprio per questo, riconosciuta e non attribuita. Una personalità giuridica di diritto privato, dal momento che non si può pubblicizzare un ordinamento giuridico primario, il quale, proprio in quanto tale, da altro ordinamento giuridico, può essere riconosciuto, ma non “inglobato” come sarebbe avvenuto con l'attribuzione della veste pubblicistica⁵⁵.

D'altronde, l'autonomia dei domini collettivi si concretizza anche nel riconoscimento della «capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale» (art. 1, comma 1, lett. c), legge cit.). Questa disposizione riconosce, con ciò escludendo la legalità di interventi del legislatore nazionale e/o statale, la competenza (e legittimazione) diretta – non derivata, né concessa – del singolo dominio collettivo per la gestione del demanio civico tanto nella sua dimensione materiale, quanto nella sua dimensione immateriale o di valenza culturale⁵⁶.

⁵⁴ Cfr., G. Pagliari, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁵ Ivi, pp. 23 s.; cfr. anche V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della “proprietà” e dei “beni”*, cit., pp. 62 ss. che riporta la legislazione precedente che, in taluni casi, ha riconosciuto la personalità giuridica di diritto pubblico a tali soggetti, citando i casi dei Domini collettivi o Università agrarie delle province ex pontificie o delle Regole cadornine.

⁵⁶ Cfr., ancora, G. Pagliari, *op. cit.*, p. 22, che osserva come la disposizione «descrive con sicura efficacia la poliedricità della proprietà collettiva, ciò che essa è e che è diventata nei secoli: una realtà (a) che ha un peso nella tutela e nella realizzazione delle emergenze naturalistiche, (b) che è un valore economico e (c) che è un'esperienza culturale non solo sul piano della tradizione, ma anche su quello dell'attualità, della contemporaneità. Il tutto è esaltato dal richiamo alla comproprietà intergenerazionale».

2. Le classificazioni dei beni elaborate dalla letteratura giuridica

2.1. *Il criterio soggettivo e la tesi “negazionista” della configurabilità di una proprietà pubblica*

La letteratura giuridica ha profuso notevoli sforzi per sistematizzare una materia, quella dei beni e, in particolare, dei beni pubblici, che la stretta inerenza all'evoluzione del contesto storico, economico e sociale rende particolarmente soggetta a fenomeni di obsolescenza. Le diverse proposte classificatorie hanno variamente combinato un criterio soggettivo, basato sull'appartenenza del bene, ed uno oggettivo, che invece ne valorizza la destinazione d'uso.

La più risalente prospettiva di classificazione dei beni è quella “integralmente” soggettiva che in buona sostanza individua il bene pubblico in funzione delle caratteristiche del soggetto che ne è proprietario. Non sembra utile soffermarsi su tale tesi perché espressione di un contesto giuridico profondamente diverso da quello attuale. Tuttavia, merita soffermarsi su quella che potrebbe definirsi una variante o, forse, una estremizzazione della tesi “soggettivista”.

Tale lettura nega radicalmente la stessa configurabilità di un diritto di proprietà in capo a soggetti pubblici e si riferisce, particolarmente nella sua formulazione originaria, ai beni afferenti al demanio⁵⁷. L'argomentazione principale utilizzata dagli estensori di questa opzione interpretativa si fonda sull'incompatibilità tra diritto di proprietà e regime giuridico del demanio, nella misura in cui le prerogative fondamentali del primo risulterebbero sostanzialmente svuotate dal doveroso rispetto del principio costituzionale di buon andamento, quale imprescindibile limite nelle scelte di gestione del bene. In altri termini, la funzionalizzazione sottesa al carattere demaniale del bene rappresenterebbe la negazione intrinseca del concetto stesso di proprietà che invece presuppone l'irrelevanza dei fini perseguiti con l'esercizio del diritto⁵⁸.

⁵⁷ G. Zanobini, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1939, pp. 191 ss.; *contra*, S. Romano, *Principii di diritto amministrativo*, Milano, 1901, pp. 392 s.

⁵⁸ V. Caputi Jambrenghi, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli, 1979, *passim*; Id., voce *Beni pubblici (uso dei)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, 1987, pp. 304 ss.; Id., voce *Beni pubblici*, in *Enc. giur.*, Agg., 2004, pp. 8 ss. Come rileva M. Renna, voce *Beni pubblici*, cit., tale tesi presenta numerosi punti di contatto con un'altra lettura “negazionista”, promossa dalla teorica dei beni comuni. Anche quest'ultima,

Si tratta di un'impostazione eccessivamente rigida che, in ultima analisi, ha finito per appiattire il dibattito relativo ai beni pubblici sulla dimensione dominicale, distogliendo «l'attenzione degli interpreti dal più concreto tema della destinazione pubblica dei beni, la quale [...] talvolta coesiste con assetti dominicali che non coinvolgono pubbliche amministrazioni»⁵⁹. D'altra parte, la tesi in discorso sembra altresì intollerabilmente ridimensionare l'incidenza della Costituzione repubblicana sulla stessa concezione della proprietà privata, non più ancorata al mito dell'assoluta assenza di limiti all'esercizio delle facoltà ad essa connesse⁶⁰. Se, dunque, neppure la proprietà privata è immune da vincoli di ascendenza costituzionale, non si vede perché i limiti derivanti dall'art. 97 Cost. debbano rendere la proprietà pubblica estranea al modello proprietario "puro" tramandato dal diritto comune⁶¹.

2.2. *La netta prevalenza del criterio oggettivo nella teorizzazione di Aldo M. Sandulli: i beni di interesse pubblico*

Maggiore fortuna hanno avuto le teorizzazioni che hanno combinato in varia misura i due criteri, oggettivo e soggettivo, assumendo comunque come prevalente il primo.

In ordine cronologico di apparizione, rileva innanzitutto la sistematizzazione operata da Aldo M. Sandulli che ricorre prevalentemente ad un criterio oggettivo di distinzione dei beni, fondato sull'interesse pubblico che gli stessi sono preordinati a realizzare⁶². È così elaborata una nuova categoria giuridica, del tutto autonoma dall'appartenenza soggettiva del bene (pubblica o privata), ovvero quella dei «beni di interesse pubblico»⁶³.

infatti, approda al ripudio del modello dominicale, sebbene sulla base di un percorso argomentativo molto diverso, che non fa perno sulla presunta antitesi tra diritto di proprietà e funzionalizzazione, quanto su una più ampia riflessione assiologica che postula la refrattarietà intrinseca di taluni beni a logiche di tipo appropriativo.

⁵⁹ Cfr. M. Renna, voce *Beni pubblici*, cit.

⁶⁰ In proposito, A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, pp. 76 ss.; nonché Id., voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, 1981, pp. 520 ss., e A. Predieri, M.A. Bartoli, voce *Piano regolatore*, ivi, vol. XXXIII, 1983, pp. 661 ss.

⁶¹ Così, M. Renna, voce *Beni pubblici*, cit.

⁶² A.M. Sandulli, voce *Beni pubblici*, cit., pp. 177 ss.; nonché, Id., *Spunti per lo studio di beni privati di interesse pubblico*, in *Dir. econ.*, 1956.

⁶³ A.M. Sandulli, voce *Beni pubblici*, cit., p. 178. La categoria trova riscontro nella letteratura precedente, sebbene con esclusivo riferimento ai beni privati di interesse

Dall'osservazione del diritto positivo, l'A. rinveniva infatti l'esistenza di beni di appartenenza privata che assolvevano a finalità di pubblico interesse e che per tale ragione erano soggetti ad un regime giuridico pubblicistico, di volta in volta consistente in vincoli di destinazione o di conservazione o in diritti di prelazione in capo all'amministrazione che si aggiungevano, quali limiti speciali derivanti dalla legge cui corrispondevano specifici poteri amministrativi sui beni stessi, agli ordinari limiti della proprietà corrispondevano *ex art. 42 Cost.*⁶⁴.

I beni (privati) di interesse pubblico si differenziano, in primo luogo, dagli altri beni di appartenenza dei privati. Il criterio viene individuato nella *diretta* inerenza ad un interesse pubblico: mentre i secondi, infatti, comunque assoggettati alla funzione sociale di cui all'art. 42 Cost., realizzano l'interesse pubblico solo in via mediata, essendo comunque prevalente l'interesse privato, i primi presentano «la caratteristica di realizzare *direttamente* essi stessi, un interesse pubblico»⁶⁵.

D'altra parte, nell'ambito dei beni di interesse pubblico devono altresì essere distinti i beni pubblici in senso stretto. Con riferimento a questi ultimi torna ad assumere rilievo il criterio soggettivo della titolarità del bene, giacché i beni pubblici in senso stretto sono quelli che, oltre ad essere destinati a realizzare l'interesse pubblico, sono altresì di appartenenza delle pubbliche amministrazioni. Tale ultima categoria coinciderebbe con quella costituzionale di proprietà pubblica, rimanendone, invece, esclusi sia gli altri beni di interesse pubblico sia i beni che le pubbliche amministrazioni possiedono a titolo di proprietà

culturale (all'epoca denominati "cose d'arte"): cfr. P. Calamandrei, *Immobili per destinazione artistica*, in *Foro it.*, I, 1933, pp. 1722 ss.; F. Cammeo, *Gli immobili per destinazione nella legislazione delle belle arti*, in Aa.Vv., *Scritti di diritto pubblico in onore di G. Vacchelli*, Milano, 1938, pp. 95 ss.; nonché, soprattutto, M. Grisolia, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1952, pp. 211 ss.

⁶⁴ Tra gli esempi di beni di interesse pubblico, A.M. Sandulli, voce *Beni pubblici*, cit., p. 179, ricomprendeva: le strade vicinali (beni dei privati destinati all'uso pubblico e, conseguentemente, assoggettati ai poteri dei comuni); le autostrade e le strade ferrate (date in concessione ma destinate all'uso pubblico e soggette ai poteri di polizia dell'amministrazione concedente); gli aerodromi privati; i terreni d'interesse idrogeologico, le foreste e i boschi privati (assoggettati a rilevanti poteri amministrativi); i beni di interesse storico, artistico, archeologico e le collezioni d'arte (soggetti a vincoli di conservazione e ai relativi poteri amministrativi); le bellezze naturali.

⁶⁵ A.M. Sandulli, voce *Beni pubblici*, cit., p. 179.

privata (ovvero, nella classificazione del Codice civile, i beni del patrimonio disponibile)⁶⁶.

Peraltro, tra i beni pubblici non sarebbe possibile distinguere in modo sostanziale i beni demaniali da quelli del patrimonio indisponibile. In entrambi i casi, la ragione della necessaria appartenenza pubblica e della inalienabilità sarebbe quella che solo l'ente pubblico sarebbe in grado di realizzare l'interesse pubblico al quale i beni sono preordinati⁶⁷.

2.3. *La classificazione fondata sulla fruizione dei beni*

Ulteriore sistematizzazione della materia si deve a Massimo Severo Giannini. Egli ha individuato tre categorie di beni pubblici: oggetto di proprietà collettiva, di proprietà individuale, di proprietà divisa⁶⁸.

Tale classificazione, rispetto a quella in precedenza esaminata, ricorre in maniera meno decisa al criterio oggettivo combinandolo in modo particolarmente originale con il criterio soggettivo. Posta, infatti, la centralità della funzionalizzazione del bene ad interessi "esterni" a quelli del soggetto proprietario ai fini della qualificazione come bene pubblico, la distinzione dei beni pubblici nelle tre macro-categorie è individuata sulla base dei soggetti che fruiscono delle utilità del bene. In altri termini, il tratto realmente innovativo della classificazione gianniniana sembra consistere nel fatto che il soggetto (e la sua qualificazione come pubblico, privato, collettivo, individuale) non assume rilevanza quale titolare del diritto di proprietà sul bene, ma come fruitore delle utilità derivanti dal medesimo bene. E così, «nella proprietà collettiva il tratto giuridico saliente è costituito dal *godimento di utilità* della cosa che spetta a tutti gli appartenenti ad una collettività [...]. Nella proprietà divisa l'appartenenza e il *godimento* sono ripartiti tra due soggetti giuridici, nel senso che a ciascuno di essi compete un'appartenenza di una certa specie o il godimento di una certa specie [...].

⁶⁶ Si osservi che simile tassonomia è espressamente mutuata dall'art. 1 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (l. contabilità) che distingue i «beni immobili [di appartenenza] dello Stato [...] pubblici [da quelli] posseduti a titolo di proprietà privata».

⁶⁷ A.M. Sandulli, voce *I beni pubblici*, cit., p. 180.

⁶⁸ M.S. Giannini, *I beni pubblici*, cit., pp. 12 ss., 33 ss., 61 ss., 81 ss.

Nella proprietà individuale ad un solo soggetto spettano l'appartenenza e il *godimento* [...]»⁶⁹.

Un'analisi appena più approfondita delle tre categorie anzidette potrà confermare tale assunto.

La proprietà collettiva si riferisce a beni che rendono servizi indivisibili per natura o che, pur potendone astrattamente rendere, in concreto non li rendono per scelte politiche o circostanze sociali, o ancora che per la loro naturale abbondanza consentono utilizzazioni libere da parte di chiunque o, infine, ai beni produttivi utilizzati da comunità di lavoro o di godimento⁷⁰. La tipologia più diffusa e più compiuta (e complessa) di tale forma di proprietà è la proprietà collettiva demaniale in senso stretto, identificata con il demanio pubblico, alla quale vengono tuttavia affiancate due ulteriori tipologie, ossia la proprietà collettiva comunitaria e la proprietà collettiva libera (*res communes omnium* o beni comuni), le cui caratteristiche in qualche modo si combinano nella proprietà demaniale⁷¹.

Le differenze tra queste tre sotto-categorie della proprietà pubblica attengono alle caratteristiche e alle situazioni soggettive del soggetto collettivo e dei soggetti che compongono la collettività.

In particolare, la proprietà collettiva demaniale presenterebbe, in comune con la proprietà collettiva libera, il tratto dell'universalità del godimento, inteso come indistinta spettanza a tutti della fruizione del bene. A ben vedere, «“tutti” [...] può avere significato assoluto, cioè chiunque cittadino, straniero, apolide, ma può anche avere significato relativo» (tutti i cittadini di dello Stato, tutti i comunisti del comune, ecc.)⁷².

In questa prospettiva, la proprietà demaniale si può avvicinare a quella comunitaria, con la differenza che, mentre in questo caso il

⁶⁹ Ivi, p. 13, corsivi aggiunti. Come si vedrà, nell'ambito delle tre tipologie di proprietà, l'A. individua ulteriori articolazioni basate su altri parametri quali il contenuto del godimento, la specie dell'utilità, ecc.

⁷⁰ Ivi, pp. 34 ss.

⁷¹ Tale pluralismo della proprietà pubblica presenta rilevanti punti di contatto con la articolata rappresentazione del demanio elaborata da O. Ranelletti, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. Teoria*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1898, XXV, XXVI, peraltro in stridente contrasto con la concezione rigidamente statalistica del concetto di “pubblico” espressa dal medesimo autore nel saggio *Il concetto di “pubblico” nel diritto*, ivi.

⁷² Ivi, p. 47.

gruppo fruitore è necessariamente chiuso, nella proprietà demaniale il gruppo è di regola aperto anche se può tendere a chiudersi. Il carattere chiuso della proprietà collettiva comunitaria rende necessaria l'esistenza di un ente gestore che associi i soggetti facenti parte della comunità. Tale ente gestore ha natura associativa, sicché gli atti di disposizione dei beni comunitari devono essere adottati secondo la volontà degli associati espressa negli organi assembleari; per altro verso, il vincolo associativo non ha natura volontaria ma necessaria, colorando in tal modo di marcati tratti pubblicistici la fattispecie⁷³.

Una simile commistione di elementi privatistici e pubblicistici non si rinviene, di contro, nella proprietà demaniale che invece assume più schietti contorni pubblicistici. Sebbene anche in questo caso vi sia un ente gestore, non si tratta di un ente associativo *ad hoc* ma di un ente territoriale: sicché, da un lato, agli associati (ancorché necessari) della proprietà comunitaria si sostituiscono i cittadini; dall'altro, gli atti di disposizione dei beni demaniali sono espressione della volontà dell'ente e dei suoi amministratori, non certo dei componenti la collettività, così che la gestione del bene collettivo è «gestione non già negoziale o volontaria ma legale e necessaria»⁷⁴.

Quanto alla categoria dei beni di proprietà individuale, essa si fonda su un criterio puramente soggettivo giacché comprende i beni appartenenti allo Stato o ad enti pubblici. Essa può avere due diverse forme: la proprietà individuale privata dell'ente pubblico disciplinata dal diritto privato (che coinciderebbe con il patrimonio disponibile del Codice civile) e una proprietà individuale pubblica disciplinata dal diritto amministrativo, che coinciderebbe con i beni del patrimonio indisponibile, sui quali grava un vincolo di destinazione. A differenza dei beni di proprietà collettiva (in particolare, demaniale) e dei beni di proprietà individuale privata degli enti pubblici, la categoria dei beni di proprietà individuale pubblica è trasversale alle partizioni codicistiche perché ricomprende anche taluni beni che il codice definisce come demaniali⁷⁵.

⁷³ Ivi, pp. 42 ss. Con riguardo alla natura politica e pubblicistica del vincolo associativo nella proprietà che Giannini chiama comunitaria, v. V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni'*, cit., pp. 89 ss.

⁷⁴ M.S. Giannini, *I beni pubblici*, cit., pp. 51 ss., spec. p. 54.

⁷⁵ Ivi, pp. 68 ss.

A seconda del contenuto del vincolo, i beni di proprietà individuale pubblica sono distinti in beni a destinazione aziendale e beni a destinazione nazionale. I primi sono quelli adibiti ai servizi pubblici e funzioni, nonché a tutte attività svolte istituzionalmente dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri enti pubblici. I secondi invece sono attribuiti alla proprietà dell'ente pubblico perché li amministri nell'interesse della collettività, affidandone lo sfruttamento ad imprenditori privati nell'interesse nazionale (come nel caso delle cave, delle miniere, ecc.), oppure perché li conservi impedendone sfruttamenti irrazionali o di rapina, distruzioni o dispersioni (come nel caso delle foreste statali). Mentre i beni a destinazione aziendale si avvicinano più ai beni privati, con la sostanziale differenza del vincolo di destinazione, i beni a destinazione nazionale presentano maggiori analogie ai beni di proprietà collettiva: la differenza, e al contempo il tratto comune con i beni aziendali, consiste nel fatto che i beni a destinazione nazionale sono sottratti all'uso della collettività che gode delle utilità solo, per così dire, indirettamente⁷⁶.

La terza categoria è quella della proprietà divisa che, come nel caso della proprietà individuale, si fonda sull'appartenenza del bene in capo al soggetto pubblico e, dunque, è individuata sempre secondo un criterio soggettivo. Tuttavia, mentre nella proprietà individuale appartenenza e godimento si concentrano nel soggetto pubblico, nella proprietà divisa essi sono divisi tra due soggetti. Ciascuno dei due soggetti gode della cosa per la parte che gli è di competenza. I due diritti sono separati, ma avendo ad oggetto il medesimo bene, possono sorgere conflitti⁷⁷.

L'esempio più significativo sarebbero, secondo l'Autore, le cose d'arte private. Se le cose d'arte appartengono allo Stato sarebbero proprietà collettiva demaniale, quando invece appartengano a soggetto diverso, verrebbero ad essere proprietà divisa poiché la legge, a fianco alla proprietà del titolare formale del bene, conserva delle prerogative dello Stato, consistenti in poteri di regolazione⁷⁸.

È opportuno rilevare che tale tripartizione dei beni pubblici è stata superata dallo stesso Giannini in opere successive, là dove ha

⁷⁶ Ivi, p. 72.

⁷⁷ Ivi, pp. 81 ss.

⁷⁸ Ivi, pp. 87 ss.

individuato ben sei classi di beni pubblici⁷⁹: «beni a *fruizione collettiva* per loro natura» (es., lido del mare, spiaggia, rade, laghi, strade, beni culturali), «beni destinati ad *uso esclusivo dello Stato*» (es., beni del demanio militare e dei servizi di difesa), «beni immobili destinati ad uso dell'ente pubblico ma *per attività fruibili da chiunque* ne abbia ragione o titolo» (es., edifici e strutture per uffici e servizi pubblici), «beni mobili destinati ad uso dell'ente pubblico in quanto *beni di consumo*» (denaro pubblico, arredi degli edifici pubblici, ecc.), «beni di cui l'ente pubblico è *gestore* per fini di conservazione o di utilizzazione economica da parte di imprenditori» (miniere, cave, ma anche foreste), «beni di cui l'ente pubblico è proprietario come privato». Queste classi di beni pubblici sono a loro volta raggruppate nelle tre macro-categorie della proprietà pubblica in senso soggettivo, della proprietà pubblica in senso oggettivo a fruizione collettiva e della proprietà pubblica in senso oggettivo a fruizione imprenditoriale.

Si tratta di un aggiornamento alla precedente classificazione che, tuttavia, non sembra sconfessare l'originale (e originario) approccio misto, basato sull'individuazione dei soggetti fruitori delle utilità derivanti dal bene.

3. Beni comuni nel diritto positivo, nel diritto vivente e nelle proposte di riforma

3.1. Premessa. Profili comuni alle diverse nozioni di bene comune

La teoria dei beni comuni, nelle sue diverse espressioni, presenta una duplice radice.

In primo luogo, è opinione molto diffusa che uno dei principali motivi della riscoperta del dibattito sui beni comuni sia addebitabile alla decisa accelerazione, avvenuta a cavallo tra i due millenni, del fenomeno delle liberalizzazioni dei mercati e delle privatizzazioni dei beni pubblici, nonché, più in generale, di una (acritica) affermazione di un modello capitalista fortemente estrattivista⁸⁰. Del resto, la genesi della teoria dei beni comuni coincide con la pubblicazione di due im-

⁷⁹ M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 80.

⁸⁰ Cfr. F. Marinelli, voce *Beni comuni*, cit.; M. Renna, voce *Beni pubblici*, cit.

portanti studi⁸¹ in tema di sfruttamento delle risorse ambientali consumabili.

Sotto questo profilo, l'individuazione della nuova categoria dei beni comuni si traduce in una critica allo Stato liberale e alle istituzioni dell'economia capitalistica che non offrono spazi ulteriori rispetto alla dicotomia tra pubblico (concepito solo come autorità) e privato (espressione della sola dimensione mercatista). In altri termini, si fa portatrice di istanze di partecipazione civica nella gestione dei beni collettivi in un'ottica di protezione dei diritti fondamentali.

Per altro verso, i tentativi di individuare una nuova categoria di beni derivano dall'insoddisfazione per le classificazioni del Codice civile che hanno cristallizzato in elenchi tassativi situazioni ormai divenute anacronistiche.

Sotto questo profilo, le diverse concezioni di bene comune presentano due tratti comuni.

Il primo riguarda il definitivo accantonamento della dimensione dominicale per abbracciare un criterio esclusivamente funzionale. Si è visto, tuttavia, come tale impostazione sia stata già fatta propria dalla prevalente letteratura giuridica, sebbene combinata in varia misura con la considerazione dell'elemento soggettivo.

L'altro tratto in comune si concretizza nel tentativo di ricondurre alla nozione di bene comune solo i beni necessari all'attuazione dei diritti fondamentali. Anche questa chiave di lettura, in effetti, non conduce a una puntuale e definitiva perimetrazione semantica: i beni strumentali all'attuazione dei diritti fondamentali sono, infatti, molteplici ed eterogenei, poiché lo stesso novero dei diritti fondamentali è soggetto a costanti e significative oscillazioni interpretative, che risentono di fattori storici, ambientali e culturali.

3.2. *I tratti differenziali*

Appare possibile distinguere due impostazioni nella individuazione della nozione di bene comune.

La prima intende i beni comuni come *res communes omnium*. Il primo ad introdurre simile categoria di beni comuni è stato Massimo

⁸¹ Ci si riferisce, evidentemente, a G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, pp. 1243 ss.; e a E. Ostrom, *Governing the Commons. The evolution of institution for collective action*, Cambridge, 1990.

Severo Giannini, secondo il quale i beni comuni sarebbero stati quei beni di proprietà collettiva libera sui quali l'autorità pubblica esercita poteri di polizia e di cui l'universalità dei soggetti gode liberamente dal momento che esistono in natura in quantità pressoché infinite. Tale ultimo assunto sembrerebbe oggi contraddetto dall'emergenza climatica.

Simile concezione è stata ripresa dal disegno di legge delega, mai approvato dal Parlamento, elaborato dalla Commissione Rodotà nel 2007. I beni comuni venivano qui identificati nelle cose che «esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona» e che devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico anche a beneficio delle generazioni future. Titolari dei beni comuni possono essere indistintamente persone giuridiche pubbliche o privati, ma in ogni caso ne deve essere garantita la fruizione collettiva. A solo titolo di esempio sono beni comuni, secondo il predetto articolato, i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive, le zone montane d'alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni, i lidi ed i tratti di costa dichiarati riserva ambientale, la fauna selvatica e la flora tutelata, i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate.

Anche la giurisprudenza ha fatto propria simile impostazione. Paradigmatica, in questo senso, è la nota sentenza della Suprema Corte di cassazione sulle valli da pesca della laguna di Venezia⁸². In quella sede, i giudici di legittimità hanno fatto propria l'interpretazione che individua l'elemento caratterizzante la nozione di beni comuni nella strumentalità dei beni medesimi all'attuazione di diritti fondamentali di matrice costituzionale. In questa prospettiva, il bene comune può essere identificato a prescindere da ogni vincolo dominicale e anche

⁸² Cass. civ., sez. un., 16 febbraio 2011, n. 3813, in cui si afferma che «dagli artt. 2, 9 e 42 Cost., [...] stante la loro diretta applicabilità si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività». In termini analoghi, già Cass. civ., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665.

da ogni preventiva individuazione da parte del legislatore di un esplicito vincolo di destinazione al soddisfacimento di interessi collettivi. Sarebbero, dunque, le caratteristiche intrinseche del bene di volta in volta considerato a denunciare la sua possibile riconducibilità alla nozione di bene comune.

Tale impostazione teorica presenta l'inconveniente di non essere in grado di individuare uno statuto dei beni comuni realmente alternativo a quelli afferenti al demanio pubblico.

I poteri dell'autorità e le facoltà dei consociati individuati da Gianini in relazione alla proprietà collettiva libera, infatti, non si riescono a distinguere appieno da quelli previsti nell'ambito della proprietà collettiva demaniale. In entrambi i casi, la gestione dell'ente territoriale si traduce in una regolazione degli usi del bene.

Tale circostanza assume ancora più consistenza in relazione alla giurisprudenza sopra citata. Il percorso argomentativo seguito appare infatti contraddittorio.

Per un verso, infatti, la pronuncia propone la nozione di bene comune come elemento idoneo a neutralizzare la portata euristica del diritto di proprietà e della classificazione dei beni pubblici dettata dal legislatore del Codice civile. Dall'altra parte, però, la professata appartenenza del bene considerato (le valli da pesca) alla controversa nozione di beni comuni viene sfruttata dalla Corte come puntello argomentativo per affermare la natura demaniale dello stesso, e dunque per giustificare la riconduzione del bene nell'alveo della consueta tassonomia civilistica e della proprietà pubblica.

La seconda accezione di bene comune valorizza molto la dimensione locale e comunitaria collegandosi agli istituti identificati oggi, grazie alla l. 168/2017, dei domini collettivi⁸³. Così facendo, tuttavia, viene, quasi inavvertitamente, attribuito un valore decisivo al profilo soggettivo sconfessando la necessità di una nuova categoria di beni.

3.3. *La prospettiva dell'attività*

Una terza accezione è, infine, quella che ritiene la categoria dei beni comuni funzionale alla sperimentazione di «un altro modo di amministrare», quale massima e compiuta attuazione del principio di

⁸³ U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; G. Fidone, *op. cit.*

sussidiarietà orizzontale. I beni comuni, in questa prospettiva, sarebbero quelli idonei a sollecitare l'autonoma iniziativa dei cittadini volta al perseguimento di un interesse generale, in quanto tale trascendente l'angusta dialettica tra interesse pubblico e privato.

Anche quest'impostazione non contribuisce a segnare i confini semantici della nozione. Del resto, i promotori di questa prospettiva non ambiscono a consegnare alla teoria generale una puntuale definizione tecnica, quanto piuttosto a sollecitare esperienze di amministrazione alternative ai modelli tradizionali, elaborando regole organizzative e procedurali idonee a governare le predette esperienze. In questo solco si collocano i numerosi regolamenti comunali che prevedono la gestione condivisa dei cosiddetti beni comuni, che si esprime nell'adozione di procedure partecipative e deliberative improntate alla logica della co-amministrazione. Si tratta, senza dubbio, di esperienze importanti, che testimoniano il carattere tutt'altro che utopistico del principio di sussidiarietà orizzontale. Al contempo, tuttavia, occorre riconoscere che la nozione di beni comuni che emerge da simili esperienze non ha carattere innovativo rispetto alle categorie di teoria generale in materia di beni. Le esperienze comunali sopra ricordate, infatti, convivono con l'attuale assetto della disciplina dei beni perché non ne mettono in discussione le premesse di fondo.

III.
BENI COMUNI, AZIONI COLLETTIVE
E AMMINISTRAZIONE CONDIVISA:
UN INQUADRAMENTO DELLA MATERIA.
LA PROSPETTIVA DI UNA LETTURA DINAMICA
SULL'ATTIVITÀ

di *Gloria Pettinari*

SOMMARIO: 1. Premessa: la necessità di una lettura ampia e multidisciplinare del tema. – 2. Prime tracce dei beni comuni: l'uso pubblico dei beni e il legame con le comunità. – 2.1. Le proprietà collettive. – 3. Oltre il pubblico e il privato. Una critica economica. – 3.1. Note sui beni per l'economia. – 4. Il dilemma dei *commons* e il suo superamento. – 5. Le azioni collettive teorizzate da Ostrom. – 6. Azioni cooperative per la sostenibilità dei beni comuni. Una via per la gestione della complessità amministrativa. – 7. Il ruolo delle pratiche politiche locali nell'ambito delle risposte sociali. – 8. Il modello italiano: patti di collaborazione e amministrazione condivisa. – 9. Gli attori civici coinvolti, i patti e l'amministrazione condivisa. – 9.1. Il ruolo delle fondazioni bancarie. – 10. Uno sguardo al ruolo delle leggi regionali: tra partecipazione e sussidiarietà ed entità da coinvolgere. – 11. Conclusioni.

1. Premessa: la necessità di una lettura ampia e multidisciplinare del tema

Paolo Grossi, nel 1990, interpretava nei primi tre articoli della Costituzione italiana il combinato disposto di norme che favorisce la proprietà collettiva, in luogo del monismo della proprietà individuale per un “nuovo modo di possedere” di origini antiche¹.

Katharine Coman, nel suo saggio del 1911 sull'*American Economic Review*, iniziava a esaminare la gestione dell'acqua come un bene comune essenziale per la vita umana, quindi da considerare e gestire in chiave collettiva².

¹ Cfr. P. Grossi, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Il dominio e le cose, Quaderni Fiorentini*, XIX, 1990; di recente dello stesso autotore s.v. *Il mondo delle terre collettive, Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Quodlibet Ius, 2020.

² Citazione ripresa da L. Bruni, S. Zamagni, *Dizionario di economia civile*, Città Nuova 2009.

Il ragionamento che si propone su questi temi si basa su una prospettiva multidisciplinare, con contributi dai principi economici e giuridici. Grossi, con la sua visione storica e giuridica, enfatizza l'importanza delle proprietà collettive come elemento di pluralismo giuridico. D'altra parte, Coman sottolinea come la gestione delle risorse idriche rappresenti un elemento fondamentale per la sostenibilità e il benessere delle comunità, anticipando temi che oggi sono al centro del dibattito.

Secondo il dizionario di economia civile³ rappresenta un "bene comune" ciò che tende all'obiettivo di consentire di perseguire il benessere di ogni cittadino, il che evidentemente fa dell'acqua⁴ il bene comune⁵ per eccellenza⁶.

Questo concetto si allinea con le riflessioni filosofiche sul benessere collettivo, che vanno oltre il semplice interesse individuale⁷.

³ L. Bruni, S. Zamagni, *Dizionario di economia civile*, Città Nuova 2009.

⁴ In questa veste, troviamo il movimento per l'acqua pubblica che ha promosso il referendum abrogativo del decreto Ronchi 135 del 2009, poi convertito in legge 166. Sentenza 26 gennaio 2011, n. 24, che dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 23 bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica). Cfr. S. Cornella, *Beni comuni e disciplina europea sugli aiuti di Stato*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica 2016, p. 234. Sul punto si rinvia a A. Ciervo, *I beni comuni*, Roma, 2012 e inoltre al noto U. Mattei, *L'acqua e i beni comuni*, Manifestolibri 2011.

⁵ «L'aria e l'acqua non possono essere facilmente recintate», ossia, in altri termini, non possono secondo questa logica essere assegnate in proprietà, così L. Nivarra, *Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte 2012, p. 77. Inoltre, si v. F. Manolita, *Acqua bene comune: la difficile convivenza di teorie e fatti*, in *Rassegna di diritto civile*, 2, 2022, pp. 555 ss.

⁶ Si consideri il "conflitto della risorsa idrica" come un caso significativo: nel 2000 nella terza città più popolosa della Bolivia. La società civile ha condotto una serie di proteste contro la privatizzazione dei servizi idrici, costringendo il governo boliviano a revocare il contratto, supportato anche dalla Banca Mondiale, con la multinazionale Bechtel che aveva acquisito il controllo. In entrambi i casi, si evidenzia il valore di un "bene" vitale per la comunità locale. Che sia la "terra" o l'"acqua", si manifesta con forza il desiderio di riprendere un controllo diretto e non delegato su questi beni, consentendo alla comunità di decidere autonomamente sulle modalità di fornitura, distribuzione e accesso ai medesimo. S.v. V. Shiva, *Le guerre dell'acqua*, Feltrinelli 2003; V. Shiva, *Il bene comune della Terra*, Feltrinelli 2011. S.v. anche l'esempio dell'India riportato da P. Cullet, *The right to water in rural India and drinking water policy reforms*, in M. Langford, A.F.S. Russell (eds.), *The Human Right to Water*, Cambridge University Press 2017.

⁷ K. Coman, *Some unsettled problems of irrigation*, in *American Economic Review*, 101, 1911, pp. 36-48.

Paolo Maddalena, sottolinea l'obbligo morale di preservare le risorse naturali per le generazioni future, un dovere che dovrebbe essere tradotto in obbligo giuridico primario a livello costituzionale. La responsabilità giuridica deriva dal fatto che il territorio e la popolazione, fondamenta dello Stato, comprendono non solo gli attuali abitanti ma anche quelli del futuro, richiedendo un'azione tempestiva per riequilibrare ciò che è stato trascurato e procrastinato⁸.

Il “bene comune” non consiste nella somma del bene singolo individuale, ma nell'equilibrio complessivo che proviene dal benessere dell'intero corpo dei cittadini⁹. Per giungere a inquadrare il bene comune è quindi necessario che agisca l'uomo politico, piuttosto che l'*homo oeconomicus*, in grado di elevare il bene dall'utilità individuale ai bisogni della comunità politica, in vista della promozione del benessere ricercato dalla società.

Tali considerazioni ammettono che il bene comune configuri in una pluralità di soluzioni che contengono le molte prospettive della felicità umana e le varie modalità per raggiungerla. Tuttavia, ciò che più qui interessa è che esista una funzione sociale di quel bene che possiamo definire “comune”, e che la stessa comunità di riferimento individua e possa farsi promotrice attiva del suo uso sostenibile.

La comunità può assumere e riconoscere delle responsabilità proprie e collettive per la gestione e il raggiungimento del benessere comune, agendo per la tutela e valorizzazione della risorsa, solo a determinate condizioni¹⁰. Questo è l'oggetto di studio delle azioni collettive

⁸ P. Maddalena, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Federalismi.it*, 2011, p. 12.

⁹ Il che non costituisce il risultato di una somma di bisogni perché il bene collettivo è la volontà generale come sosteneva Rousseau, la volontà generale è valore altro rispetto all'interesse del singolo, s.v. L. Coccoli, *Discorso sull'origine della disuguaglianza*, in *Bollettino telematico di filosofia politica*, 2010, <http://bfp.sp.unipi.it/hj05b/267>; B. Constant, *Principes de politique*, 1815.

¹⁰ Ad esempio, essi includono: “informazioni sul funzionamento del sistema e di controllo dei quantitativi di risorse e degli utenti delle risorse stesse; gestione dei conflitti; educazione alla legalità e creazione di infrastrutture” anche organizzative, sul punto si veda passi, soprattutto i parr. 5 e 6 di questo capitolo, cit. T. Dietz, E. Ostrom, P.C. Stern, *La lotta per i beni comuni*, in *Beni comuni, diversità, sostenibilità e governance*, in J. Akwood (a cura di), *Scritti di Elinor Ostrom*, goWare, Meme, collana di filosofia, e-book, p. 81.

su cui s'innesta la via amministrativa italiana, di cui si parlerà nelle prossime pagine.

L'organizzazione della comunità e le responsabilità che conseguono l'obiettivo sono i valori necessari per consentire la conciliazione tra gli interessi diversi, affinché i fini egoistici non superino quel concetto di "giusto" bilanciamento tra interessi a cui lo Stato democratico e sociale pluriclasse ambisce, nodo centrale del tema¹¹.

Se esistono critiche circa la definizione di bene comune di rilievo dottrinale e giurisprudenziale, è soprattutto attorno al concetto d'interesse generale¹² che si vanno definendo le pratiche attuative di gestione dei beni comuni e le soluzioni in campo amministrativo di cui si dirà. L'interesse generale che trova campo fertile nel terreno della sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, della Costituzione), ha valore pregiudizio, poiché rispecchia una libertà di giudizio degli individui di una comunità, che difatti di volta in volta ne stabiliscono la rilevanza.

Si dice che l'amministrazione sia preposta alla cura degli interessi generali e che nella sua globalità deve essere in rapporto di congruenza con l'interesse e con i fini pubblici¹³. Questa preposizione agli interessi di tutti, o di una comunità, o al bene comune, mantiene inalterata la caratura d'indefinibilità a priori del contenuto, quanto meno non in modo puntuale. Mentre, l'interesse pubblico è definito

¹¹ Il concetto può essere ripreso da una risalente sentenza della Corte costituzionale, la sent. 345 del 1997, per cui esiste una stretta connessione fra l'interesse generale della collettività alla conservazione degli "usi civici" e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, così E. Caliceti, *Il regime dei beni comuni: profili dominicali e modelli di gestione*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Università di Trento 2022, p. 92.

¹² Si consideri l'interesse generale come la rappresentazione dei bisogni della generalità degli individui generale è di valore metagiuridico, la condizione che emerge è quella di persona e cittadino, riguarda l'universalità e non è stato ancora catturato o codificato in norma, a tale fine rilevano gli strumenti partecipativi di emersione degli stessi, s.v. G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, III ediz., Giappichelli 2006, pp. 148 ss. per il quale l'interesse pubblico è invece "reso pubblico dai pubblici poteri", ovvero definito "da una determinazione"; ovvero è pubblico l'interesse che il sistema delle fonti qualifica come tale, indipendentemente dalla caratteristica sostanziale, sul punto s.v. anche D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Il Mulino 2013.

¹³ S.v. S. Cassese, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Giuffrè 2009.

dalla decisione pubblica¹⁴, e in questo senso tipizzato. Da ciò si ricava che l'interesse pubblico è un sottoinsieme dell'interesse generale e che riguarda l'individuo come membro del pubblico. Perciò la cura degli interessi di tutta la comunità rappresenta la volontà generale quando si introducono strumenti aperti, quando la decisione è collettiva¹⁵.

Esploreremo le esperienze pratiche relative agli aspetti condivisi e collettivi dei beni comuni, mantenendo presente il legame tra beni comuni e libertà individuale, e gli strumenti per darvi corpo, come definito da Hegel¹⁶.

Queste prime premesse sono le coordinate macroscopiche entro cui muove l'intero ragionamento di questo testo, che si occupa dei beni comuni a partire dal concetto "Del Comune"¹⁷, iscrivendo le prossime riflessioni in un approccio multidisciplinare tra principi economici e giuridici. Infatti, si dedicherà spazio alla disamina economica, nei limiti che può fare chi dall'occhio visuale dell'amministrativista s'interroga sulle ragioni economiche che sostanziano i beni comuni.

Se definire un campo d'indagine significa anche fissare dei confini, allora quanto precede e quanto si dirà tratterà di una definizione che di massima tratterà linee di confine, che vanno nella direzione dell'uso partecipativo e auspicabilmente sostenibile e democratico delle risorse.

Tuttavia, non è conveniente per questo tema ragionare solo in termini classificatori, cioè partire e finire il ragionamento nell'operazione

¹⁴ Sul punto si rinvia a s.v., G. Corso, *op. ult. cit.*, pp. 148 ss. per il quale l'interesse pubblico è "reso pubblico dai pubblici poteri", ovvero definito "da una determinazione"; D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, pp. 219 ss.

¹⁵ Quella di Constant può essere interpretata come una sorta di volontà della maggioranza data dalla somma delle volontà particolari che incontrandosi e scontrandosi danno vita alla posizione di compromesso della maggioranza; è il risultato della combinazione degli interessi privati, il corpo che ne deriva differisce dalle sue parti. B. Constant, *Principes de politique*, 1815.

¹⁶ Si consideri il riferimento a Hegel che lega il bene comune alla libertà, secondo cui un individuo è in grado di realizzare se stesso per mezzo dei beni comuni che assicurano di esplicitare la libera personalità. Concetto ripreso da A. Lo Presti, *Bene comune*, in L. Bruni, S. Zamagni, *Dizionario di economia civile*, Città Nuova 2009.

¹⁷ Così lo definiscono gli autori P. Dardot, C. Laval, *Del Comune, o della rivoluzione nel XXI Secolo*, DeriveApprodi 2015.

di recinzione, soprattutto se desideriamo far emergere gli elementi istitutivi e giuridici. Questa è una dimensione che ad oggi appartiene più al mondo della pratica e dell'azione amministrativa in ragione della difficile cattura di questi beni, di cui è un elemento di riscontro la connessione con l'interesse generale che muta nel tempo e nello spazio.

Meglio, invece, addentrarsi a girare per il campo delle idee e avanzare dei criteri per coglierne l'opera (come la connessione e funzionalità con i diritti e lo sviluppo umano)¹⁸. Ciò giustifica lo sconfinare tra le teorie che mirano a considerare questo valore fattuale, nella consapevolezza che le definizioni economiche incidono sul discorso giuridico e viceversa. È nel campo della prassi e del diritto amministrativo che si trovano le principali soluzioni ai problemi che i beni comuni pongono, dove si cercherà di muoversi, con necessaria esigenza di semplificazione e senza l'obiettivo dell'eshaustività, tra campi del sapere connessi¹⁹.

A partire da una lettura storica delle prassi e del diritto, si inquadra il tema della «tragedia dei beni comuni»²⁰, da cui scaturisce l'emersione delle caratteristiche di questi beni, e quindi delle soluzioni consistenti in azioni collettive, che nella prassi amministrativa trovano il principale terreno fertile.

2. Prime tracce dei beni comuni: l'uso pubblico dei beni e il legame con le comunità

Sono molti gli studi volti a ricostruire la categoria dei beni comuni a partire da un inquadramento storico²¹, ovvero da una lettura «arche-

¹⁸ In questi termini anche S. Zamagni, *Beni comuni ed economia civile*, in L. Sacconi, S. Ottone (a cura di), *Beni comuni e cooperazione*, Il Mulino 2015.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Tema introdotto in termini teorici da William Lloyd nel 1832, primo autore a descrivere le peculiarità della gestione dei beni comuni, che si trova nel lavoro di Scott Gordon del 1954 e poi ripreso in termini critici e pessimistici da G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, vol. 162, 1968.

²¹ Una ricostruzione medievalista U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011.

ologica» come suggerisce Fulvio Cortese²². È senz'altro utile mettere a fuoco alcuni elementi ricorrenti nella storia, che potremmo considerare come fili rossi, per far emergere e comprendere le dinamiche profonde del vivere associato in varie comunità, le più disparate²³.

A ben vedere alcune letture, soprattutto quelle che individuano le pratiche di gestione dei beni comuni nel periodo medioevale, sono state foriere di equivoci e di critiche²⁴, laddove vi si riscontrano pratiche da cui dovremmo, in parte, attingere oggi, pur vivendo esigenze e contesti molto diversi²⁵; ravvisabili nella chiusura ed esclusione rispetto al “comune” di un tempo, a fronte dell'emersione del concetto “beni comuni” aperti ed inclusivi odierni²⁶ – sebbene sottoposti ad uso regolato e quindi con dei limiti²⁷.

Per lungo tempo i beni comuni sono stati principalmente identificati con i beni naturali, le risorse naturali usate dalla popolazione, da cui questa traeva sostentamento. L'approccio prevalente, ripreso dalla teoria del tardo Novecento da Ostrom (1990), tende a rilevare i beni comuni sulla base delle caratteristiche intrinseche, non solo quelli della Terra, ma tutti quelli caratterizzati da una *renewal-rate*, ovvero

²² F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prender si cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, Quaderni della facoltà di giurisprudenza, p. 50.

²³ È certo che non è con il metodo della scienza storica che qui si tratteranno le questioni bensì con un metodo di ricerca che vuole provare a portare una lettura sistematica; con l'intenzione di far emergere elementi utili già noti al fine di guidare la lettura critica del tema.

²⁴ Tra le reazioni apertamente critiche: E. Vitale, *Contro i beni comuni. Una critica illuministica*, Laterza 2013.

²⁵ Si v. U. Mattei, *Beni comuni. Un Manifesto*, Laterza 2011.

²⁶ Rodotà sottolinea che la logica non proprietaria dei beni comuni non può essere considerata come una semplice riproposizione di forme medievali di organizzazione della proprietà. In realtà, questa visione trascende le concezioni storiche precedenti e si adatta alle esigenze e alle sfide dei tempi moderni. L'idea di coordinare la disciplina dei beni comuni con quella degli usi civici, come suggerito dalla Commissione Rodotà nel suo disegno di legge delega, riflette un tentativo di integrare le tradizioni e le pratiche locali nell'ambito giuridico contemporaneo. Gli usi civici rappresentano un sistema di diritto consuetudinario che regola l'uso collettivo delle risorse naturali, spesso basato su consuetudini e pratiche locali. Questo riferimento agli usi civici non implica un ritorno a forme arcaiche di organizzazione della proprietà, ma piuttosto una volontà di riconoscere e integrare le pratiche e le tradizioni locali nel contesto giuridico contemporaneo. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari 2012, p. 120. Sul punto di veda anche S. Marotta, *La via italiana ai beni comuni*, in *Aedon*, n. 1, 2013.

²⁷ Cfr. R. Ferrante, *La favola dei beni comuni, o la storia presa sul serio*, in *Ragion Pratica*, 2, 2013, pp. 319 ss.

un tasso di rinnovabilità che richiede una gestione dell’attesa utile alla ricostituzione, giustificando il sacrificio di collaborazione di chi ne usufruisce²⁸. Si tratta dell’energia rinnovabile, degli alimenti, dell’agricoltura, ma anche di altri beni, come internet – prodotto, gestito, e distribuito da nuove comunità che divengono digitali – ma è anche il caso dei parchi urbani e dei servizi sociali, che divengono parte integrante del concetto di servizi di comunità, la cultura e la scuola, concetti che comunque esondano una tassonomia a causa della loro incerta collocazione giuridica²⁹.

Da un punto di vista storico, nel tentativo di ricostruire la definizione dei beni comuni, si constata come l’antecedente più remoto venga individuato nelle *res communes omnium* del diritto romano: l’elencazione che ne fa il giurista Marciano, inserita dai compilatori giustiniani nei Digesta e nelle *Institutiones* del *Corpus Iuris Civis*, comprende l’aria, l’acqua corrente, il mare, e il lido. Si trattava di *res* destinate, in base allo *ius* naturale, all’uso comune degli uomini, non suscettibili di appropriazione individuale in via definitiva. Al di là delle molteplici dispute dottrinali sull’argomento, l’esistenza di questa categoria giuridica ha permesso il persistere di un’ampia giurisdizione per la tutela di interessi universalistici e comunitari su questi beni di pubbliche funzioni.

Se le *res publicae*³⁰ erano beni di interesse pubblico, come strade, acquedotti, e opere destinate alla difesa, le *res communes omnium* erano beni considerati di tutti, sui quali non si poteva rivendicare un diritto esclusivo di godimento della proprietà³¹. Queste categorie di beni comuni, come dimostrano alcuni, erano pure appropriabili ma nella misura in cui ciò non pregiudicava gli usi del bene da parte degli

²⁸ A. Ciechelska, *Common Goods Theory: Identification and Review of Research Areas*, Wrocław University of Economics and Business 2021.

²⁹ L. Albareda, A. Jose, G. Sison, *Commons Organizing: Embedding Common Good and Institutions for Collective Action*. Insights from Ethics and Economics, in *Journal of Business Ethics*, 2020.

³⁰ I beni pubblici come intesi oggi sono legati allo sviluppo dello Stato moderno di diritto, quindi, non raffrontabili in senso stretto.

³¹ Si contrappongono alle *res privatae* quattro specie di cose: le *res communes omnium*, le *res publicae*, le *res universitatis*, le *res nullius*, s.v. G. Grosso, *Corso di diritto romano. Le cose* (1941), in *Rivista di Diritto romano*, I, 2001, www.ledonline.it/rivistadirittoromano. Si consideri che *res nullius* rientravano nella categoria delle «res in commercio», in quanto cose di nessuno, perché non ancora apprese da alcuno, quindi aperte alla disponibilità privata. A. Guarino, *Diritto privato romano*, Jovene 2001, p. 326.

altri³²; erano infatti sottoposti a regolamentazione per garantire il loro utilizzo equo e sostenibile da parte di tutta la comunità³³.

Lo statuto giuridico delle *res extra commercium*, allo stabilire l'esclusione dal commercio di alcune cose pubbliche e sacre, quelle religiose, quelle la cui destinazione sacrale, come nel caso dei santuari e luoghi destinati ai cittadini, stabiliva che la loro qualificazione giuridica di *res* non si traduceva in alcuna stima del loro valore, essendo inestimabili e destinati al solo uso, e non alla proprietà. Questa indisponibilità ridimensionava anche il potere del "sovrano" pubblico, per rispetto ad un interesse per così dire fondativo delle comunità e quindi non suscettibile di un potere unilaterale³⁴. Per la stessa ragione possiamo considerare che i procedimenti ingiuntivi riguardavano solo l'uso delle cose rientranti in questa categoria e non la loro proprietà³⁵.

Per le *res in usu publico* rileva la natura collettiva radicata in quella che si può definire co-possidenza collettiva dei cittadini, volta a evitare un sistema di dominio.

Il paradigma teorico della "co-possidenza" è essenziale per comprendere la differenza tra la questione relativa al detentore di un *dominium*, il diritto di proprietà, e le relative regole giuridiche che governano la risorsa³⁶.

Il paradigma della "possidenza collettiva" sui beni comuni mostra la prevalenza dell'uso rispetto alla proprietà di qualcuno: dove per riprendere le parole di Antonio Carcaterra³⁷, la possidenza rappresenta la "signoria imperante", mentre la proprietà rappresenta la "signoria spettante".

Il paradigma teorico lo si comprende meglio alla luce del diritto dei cittadini – *uti cives* – di rivendicazioni di possesso tramite gli *interdic-*

³² M. Fiorentini, *Res communes omnium e commons: contro un equivoco*, in *Bullettino dell'Istituto di diritto romano v. Scialoja*, quarta serie IX, 2019, pp. 153-181.

³³ Cfr. A. Dani, *Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente*, in *Historia et ius*, 6, 2014.

³⁴ A favore di ogni persona, e non solo del cittadino: si rinvia alle riflessioni di E. Guicciardini, *Il demanio* (1934), Padova, 1989, pp. 297 ss.; che a sua volta rinvia a D. Donati, *Stato e territorio*, Roma, 1924.

³⁵ Cfr. F. Cortese, *What Are "Common Goods" (beni comuni)? Pictures from the Italian Debate*, in *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 2, 2017, p. 130.

³⁶ Cfr. T. Dalla Massara, A. Schiavon, *Remarks on Common Possession Between Law and History*, in *Global Jurist*, 21, 3, 2021, pp. 561-570.

³⁷ A. Carcaterra, *Possessio. Ricerche di storia e di dommatica*, L'Erma di Bretschneider 1967, ripreso da Ivi, p. 562.

ta, dei rimedi di diritto privato per la tutela dell'uso sulla cosa. Gli ordini di ripristino potevano essere emessi dal pretore con ingiunzione³⁸.

Il modo di intendere le cose a partire dal loro valore oggettivo è quindi l'elemento da sottolineare e che sopravvive fino al Settecento³⁹.

Nel medioevo esistevano i *communia* o *communalia*, termini con cui si indicava quei diritti individuali che si esercitavano congiuntamente ad altri, ovvero gli altri membri della comunità o del comune, degli usi gratuiti, per i quali si poteva far pascolare il bestiame in terre collettive, attingere all'acqua dalle sorgenti, raccogliere legname e far abbeverare il bestiame nelle acque. Si tratta di una sorta di "proprietà collettiva" (*common property*)⁴⁰.

I beni comuni nel periodo medioevale possono essere definiti, secondo Alessandro Dani, come beni comunitari per evidenziare la connessione con la Comunità, nome utilizzato anche nei documenti ufficiali dell'Italia come sinonimo di Comune. Molto spesso intorno a questi beni comuni si strutturava la vita sociale, si creavano delle apposite assemblee per la sua gestione e vi poteva essere una partecipazione popolare per tale governo degli usi.

Il fenomeno delle *enclosures*, la recinzione della terra, con l'intento di delimitare e limitare l'uso dei terreni, iniziato in Inghilterra già nel XV secolo, ne ha ridotto la diffusione, a causa e a favore della grande concentrazione di terreni nelle mani della proprietà terriera, coloro i quali potevano sostenere la relativa spesa di acquisizione di questi territori, a limitazione degli usi e delle servitù delle comunità di riferimento; chi ne aveva usufruito fino a quel momento. La loro graduale perdita di rilevanza va di pari passo con lo sviluppo e la concentrazione delle proprietà nelle mani di pochi possessori (dell'avvio del capitalismo)⁴¹.

Alla fine del Settecento, quando l'evoluzione liberale modifica l'assetto comunitario delle terre e delle sue risorse (i beni naturali), viene messa in discussione l'organizzazione sociale che prevedeva l'esistenza di campi comuni e delle terre aperte destinati alle genti, ai contadini

³⁸ Cfr. T. Dalla Massara, A. Schiavon, *Remarks on Common Possession Between Law and History*, p. 565.

³⁹ S.v. P. Grossi, *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Giuffrè 1992.

⁴⁰ V. P. Maddalena, *Per una teoria dei beni comuni*, in *MicroMega*, n. 9, 2013.

⁴¹ L. Coccoli, *Idee del comune*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, pp. 31 ss.

dei luoghi. Il cambiamento si realizza all'interno di un ordine giuridico ed economico che si salda sulla nozione di proprietà privata e sulla nascita del lavoro salariato. Il principale esempio di questo passaggio è rappresentato in Inghilterra da migliaia di atti parlamentari di privatizzazione delle terre, prima comuni (*enclosures bills*). La recinzione delle terre suggella quindi il passaggio dal feudalesimo alla modernità, verso un'economia di mercato⁴².

Sotto l'egida dell'idea che i "fondi" per essere produttivi andavano sfruttati appieno, si erge la piena proprietà privata in grado di fare interventi per apportare miglioramenti produttivi e poi sfruttare a pieno regime il bene, anche dato in concessione ma evitando usurpazioni e usi impropri, elemento che l'apertura e la piena accessibilità a chiunque non preveniva (gli elementi patologici poi rilevati dai teorici della tragedia dei beni comuni).

Nell'ottica liberista i beni comuni furono visti come servitù dannose se in capo ai Comuni; quindi, meglio alienarli per mezzo di privatizzazione dei terreni e questo fu fatto in molti Stati ottocenteschi. Su tutti si pensi alle riforme nella Toscana del Settecento e alle leggi francesi della restaurazione (terre private liberate dagli usi civici). Questo processo di liquidazione assieme a quello di rafforzamento degli Stati europei portò alla pubblicizzazione di quel che rimaneva dei beni comuni, meglio categorizzabili come beni pubblici.

Da questo quadro, seppure molto semplificato, si comprende come il fenomeno dell'appropriazione rinsalda comunque il ruolo pubblico rispetto alla tutela della sfera delle libertà, dapprima garantendo la sicurezza dei luoghi, quindi la proprietà piena sugli stessi e lo sviluppo dell'iniziativa economica come conseguenza del loro sfruttamento per fini di lucro del proprietario. Mentre i rapporti stato-comunità si muovono nell'ambito del diritto privato e le Costituzioni liberali ottocentesche che riconoscono libertà e diritti cristallizzano un rapporto autorità-libertà. Dall'altra, con la costituzione e la razionalizzazione delle comunità in Comuni, si ha la nascita dell'ente territoriale come proprietario dentro la categoria del pubblico.

Con l'avvio del nuovo secolo, dinanzi a una maggiore complessità dei rapporti e conflitti sociali, dalla quale si avrà lo sviluppo dello Sta-

⁴² S.v. E. Conte, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, pp. 43 ss.

to sociale, si apre la critica al modello di fine Settecento e gran parte del secolo ottocentesco, tacciato dai critici di aver sopito l'idea del collettivo a favore di quella individualista⁴³, che nel campo dei beni "comunitari" ha portato a schiacciare le istanze collettive del comune inteso come comunità⁴⁴.

Infatti, si va configurando con lo stato borghese l'idea soggettiva della proprietà e la sua supremazia, ponendo al centro la volontà degli individui rispetto al bene di proprietà⁴⁵, in controtendenza ai principi romani⁴⁶.

2.1. *Le proprietà collettive*

Come riportato nel paragrafo precedente, con l'emersione dell'ente territoriale e l'appropriazione dei terreni, gli usi della collettività di riferimento tendono ad essere ricondotti nell'alveo del diritto pubblico. Nella prassi, si tratta di proprietà collettive in cui la proprietà era

⁴³ «La piena proprietà privata avrebbe incentivato interventi di bonifica e miglioramento, produzioni intensive maggiormente redditizie. Ciò fu più volte rilevato soprattutto riguardo ai terreni comunali coltivabili, dati in concessione a breve termine (ad esempio con l'affitto a terratico), molto spesso gravati dal pascolo collettivo nel periodo di riposo delle colture. Oppure in riferimento a terreni di precario equilibrio idrogeologico che solo interventi di bonifica avrebbero consentito di rendere fertili. Anche i prati recintati e destinati al foraggiamento del bestiame di un unico proprietario apparivano preferibili ai pascoli aperti. Nel Settecento la piccola proprietà laboriosamente gestita fu indicata come rimedio per risollevare le condizioni delle campagne da filosofi del calibro di Montesquieu, da economisti come Duguet e Sonnenfels, in Italia da intellettuali come Giovanni Battista Vasco, Stefano Bertolini, Sallustio Bandini, Antonio Genovesi», cit. A. Dani, *Il concetto giuridico di beni comuni tra passato e presente*, cit., p. 24.

⁴⁴ E così l'idea che la proprietà è pubblica o privata, e poi la definizione della proprietà del Codice napoleonico del 1804, all'art. 544, che qualificava la proprietà come godimento assoluta, purché non proibito dalle leggi, dicitura poi ripresa anche nel Codice civile italiano, s.v. E. Conte, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte 2012.

⁴⁵ I. Birocchi, *Alla ricerca dell'ordine. Fonti e cultura giuridica nell'età moderna*, Giappichelli 2002.

⁴⁶ Cfr. E. Conte, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, p. 50. Per un quadro sulla disciplina, inoltre, si rinvia a P. Maddalena, *I beni comuni nel Codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica Italiana*, in *Federalismi.it*, 2011; Id., *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studi odierni*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2012.

indivisa tra gli abitanti riconosciuti in qualità di “cittadini”⁴⁷. Dall'altra parte, la privatizzazione dei terreni ha portato, sotto la legge dello Stato, alla regolazione dei rapporti di uso con i cittadini, secondo l'istituto dei domini collettivi, con la prima legge n. 397 del 1894, rivolta alle ex province pontificie per la costituzione di libere associazioni di utenti, Università agrarie o Comunanze⁴⁸.

Nel 1927 si giunge ad una disciplina uniforme ed estesa a tutti i territori, la L. n. 1766 del 1927, e poi il Regio Decreto n. 332 del 1928 che riconosce una ibrida natura a quelle realtà ancora esistenti di comunanza rurale radicata nel tempo: i demani collettivi, di cui il Comune, come ente giuridico, è rappresentanza delle collettività (che sono di fatto proprietà collettive) ma non anche proprietario in senso stretto, come invece accade per i beni di proprietà del Comune. La legge riconosce al Ministero dell'Ambiente la funzione di gestione e liquidazione degli usi civici, cioè quei diritti su beni altrui destinati a divenire demani civici, funzione successivamente posta in capo alle Regioni (d.p.r. 616 del 1927)⁴⁹.

Nel 1985 la legge Galasso, n. 431, ha riconosciuto un vincolo di tutela paesaggistica ai demani civici e poi la Corte costituzionale nel 2006 ha ribadito il dovere di tutela per la salvaguardia dei beni dell'ambiente di questi luoghi strategici per la comunità nazionale (sent. 46 del 1995 e 310 del 2006)⁵⁰.

La sentenza 3665 del 14 febbraio 2011 della Corte di cassazione a Sezioni Unite rappresenta un momento significativo⁵¹ nell'interpreta-

⁴⁷ Si veda A. Dani, *Il concetto giuridico di “beni comuni” tra passato e presente*, pp. 10 ss. e diffusamente P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Giuffrè 1977.

⁴⁸ Cfr. E. Cortese, *Domini collettivi*, in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano, 1964, pp. 920 ss.

⁴⁹ S.v. F. Merusi, *Il diritto sussidiario dei demani collettivi*, in *Riv. Trimestrale di diritto pubblico*, 2003; inoltre si rinvia alla dottrina anche ripresa da A. Dani, *op. ult. cit.*; A. Germanò, *Usi civici*, in *Digesto. Sezione civile*, XIX, Torino, 1999, pp. 535-561; L. Fulciniti, *I beni d'uso civico*, Padova, 2000; F. Marinelli, *Gli usi civici: aspetti e problemi delle proprietà collettive*, Milano, 2000; M.A. Lorizio et al., *Usi civici. Ieri e oggi. Studi raccolti dal Consiglio degli Avvocati di Velletri*, Padova, 2007.

⁵⁰ Si rinvia a P. Grossi, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Il dominio e le cose*, cit., p. 741, e A. Dani, *op. ult. cit.*, p. 29.

⁵¹ Si rinvia a S. Lieto, *Beni comuni, diritti fondamentali e Stato sociale. La Corte di cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica*, in *Politica del diritto*, II, 2011,

zione dei beni pubblici in Italia⁵². Questa decisione ha evidenziato un cambio di prospettiva nel trattare i beni comuni, spostando l'attenzione dal mero titolo di proprietà verso il loro ruolo funzionale e il beneficio per la collettività.

Nella fattispecie in questione, relativa alla proprietà di un complesso immobiliare nella laguna di Venezia, la Corte ha dovuto decidere se tale area dovesse essere considerata parte del demanio marittimo "necessario" o se potesse essere considerata di proprietà privata, basandosi su titoli di compravendita storici⁵³.

La sentenza ha evidenziato che la mera normativa codicistica non era sufficiente per trattare la complessità dei beni pubblici e demaniali, richiamando la necessità di integrarla con altre fonti del diritto, inclusa la Costituzione. Benché la Costituzione italiana non definisca espressamente i beni pubblici, gli artt. 2, 9 e 42 consentono di riconoscerli in base alla loro natura e alla loro funzionalità nel servire gli interessi della collettività.

La Corte ha sottolineato l'importanza di non limitare l'interpretazione dei beni pubblici a una prospettiva meramente patrimoniale, ma di considerare anche il loro impatto sul benessere e gli interessi della società nel loro complesso. In tal modo, si è evidenziata l'importanza di proteggere non solo i diritti individuali, ma anche il patrimonio comune e le risorse pubbliche che contribuiscono al bene della collettività.

È importante notare come la Corte abbia ripreso la definizione della Commissione Rodotà⁵⁴ che offre una prospettiva ampia e inclusiva sulla definizione dei beni comuni, proponendo che siano considerate quelle risorse che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona⁵⁵. Questa visione si

331-350 e L. Ciafardini, *Nota a Corte di cassazione*, 14 febbraio 2011, n. 3665, sez. UU., in *Giust. civ.*, 12, 2011, p. 2844.

⁵² Sulla materia s.v. V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della "proprietà" e dei "beni"*, Giappichelli 2022.

⁵³ Su cui v. F. Cortese, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 11, pp. 1170 ss.

⁵⁴ Commissione Rodotà - per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007), relazione reperibile al sito del Ministero della Giustizia, al seguente link: www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=0_10&facetNode_2=0_10_21&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS47617#.

⁵⁵ Rodotà ipotizza di distinguere i beni a seconda delle caratteristiche e su diverse forme di proprietà, tale da incidere su di essi da diversi lati sul versante dell'uso,

allontana dalla mera considerazione patrimoniale dei beni pubblici e li colloca nel contesto più ampio dei diritti umani e della sostenibilità a lungo termine.

Secondo questa concezione, i beni comuni devono essere preservati non solo per le generazioni presenti, ma anche per quelle future, poiché rappresentano risorse essenziali per il benessere e lo sviluppo delle comunità. L'elenco fornito dalla Commissione, che include fiumi, laghi, parchi, foreste, aree montane, riserve naturali e culturali, evidenzia la diversità e la vastità delle risorse che possono essere considerate beni comuni.

Questa definizione, che si basa sulla concezione dei beni comuni come strumenti funzionalmente legati ai diritti fondamentali della collettività, riflette l'importanza di proteggere tali risorse per garantire il pieno esercizio dei diritti e il benessere delle persone e dell'ambiente in cui vivono.

Per chiudere il quadro delle riforme di cui si dà già un'ampia trattazione nel primo capitolo, qui è utile fare riferimento all'ultima legge in materia del 2017. La legge n. 168⁵⁶, relativa alle norme in materia di domini collettivi, essa rappresenta un importante riconoscimento del ruolo delle comunità originarie. Questa legge apre con il riconoscimento ai domini collettivi riferendosi a un ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, e confermando la loro esistenza autonoma e la loro capacità di autoregolazione⁵⁷.

anche non necessariamente ad accesso libero. Queste includerebbero alcune particolari garanzie di protezione costituzionale dei beni di proprietà privata, la salvaguardia della sovranità pubblica tramite la non cessione di determinate categorie di beni, e la regolamentazione della gestione e della vendita dei beni pubblici che generano reddito. Successivamente, Rodotà nota che un problema di definizione che richiama la necessità di distinguere almeno in due tipi di beni comuni: quelli open access e quelli invece imputati ad un gruppo di soggetti. S. Rodotà, *Postfazione. Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, pp. 311-332 e 363.

⁵⁶ S.v. G. Di Genio, *Gli usi civici nella legge 168 del 2017 sui domini collettivi: sin-tonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, in *Federalismi.it*, 2018, il quale sostiene in relazione agli usi civici e alle proprietà collettive che la legge non sia innovativa, sottolineando che richiama norme già presenti da tempo. Si argomenta che la rilevanza costituzionale degli usi civici è parziale e indiretta, e si suggerisce una lettura costituzionale dinamica per rivitalizzare l'istituto giuridico.

⁵⁷ S.v. V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della "proprietà" e dei "beni"*, cit.

La legge qualifica i domini collettivi come enti associativi, piuttosto che come fondazioni, e riconosce loro la personalità giuridica di diritto privato.

In sintesi, la legge conferma l'autonomia e la capacità di autogoverno dei domini collettivi, consentendo loro di gestire il proprio patrimonio in conformità con le loro tradizioni ed esigenze locali, senza interferenze indebite da parte del legislatore nazionale o statale⁵⁸.

3. Oltre il pubblico e il privato. Una critica economica

Il dibattito sui beni comuni risente di numerose riflessioni che sostanzialmente investono ogni ambito del sapere. Nell'approcciarsi al dibattito economico, si consideri una delle più rilevanti critiche mosse all'attuale gestione del patrimonio di risorse naturali e sociali: la critica di Hardt e Negri. Secondo gli autori, che nel 2010 hanno scritto "Comune", i beni comuni rivestono un rilievo strategico per l'esercizio dei diritti fondamentali, e per questi andrebbero sottratti al mercato. Nondimeno andrebbero anche rivisti entro diverse coordinate giuridiche rispetto a quelle di diritto pubblico. Il fine è quello di evitare centrali di potere eterodirette rispetto a quelle delle comunità coinvolte, che possono includere non solo quelle locali ma anche l'intera umanità globale, quando si parla di beni globali come la conoscenza (molti dei *commons* immateriali) che necessitano di cooperazione umana. La critica prende le mosse dal concetto di "comune" e dalla necessità di differenziare questo concetto da quello di bene privato e pubblico. Secondo la visione di Hardt e Negri, riguardo ai beni comuni e alla necessità di una trasformazione radicale della società e del sistema politico ed economico attuale, il concetto di "comune" e di "beni comuni" rappresentano un'alternativa al sistema capitalistico e al sistema giuridico occidentale basato sulla sacralizzazione della proprietà privata

⁵⁸ In coerenza con l'art. 2 della Costituzione italiana, la legge riconosce l'originaria esistenza dei domini collettivi e la loro natura di ordinamento autonomo, indipendente dall'ordinamento statale. I domini collettivi sono caratterizzati dalla presenza di una collettività di persone che condividono la proprietà e hanno diritti di godimento su terreni amministrati dal comune o di proprietà pubblica o collettiva. La legge sottolinea che la proprietà è riconosciuta ai singoli membri della collettività, non alla collettività stessa.

e sul ruolo dello Stato come suo custode⁵⁹. Questi concetti implicano una visione della libertà e dell'innovazione che si oppone al controllo esercitato dalla proprietà privata e dalle forze di mercato. Essi, infatti, criticano sia l'accumulazione capitalistica che la gestione statale dei beni pubblici, sostenendo che entrambi contribuiscono all'espropriazione delle risorse comuni a vantaggio di pochi.

Secondo la loro prospettiva, il "comune" deve essere gestito dalla popolazione in generale, attraverso processi di autogoverno e autogestione, pur ammettendo la complessità della questione.

Questo sistema dovrebbe inquadrarsi in una nuova forma di governo democratico, basata sulle pratiche del comune e sull'uguaglianza, la libertà e il sostegno alla vita per tutti i membri della società.

Hardt e Negri considerano le nuove istanze del "comune" come una forza innovativa che si manifesta attraverso le pratiche sociali, ma andando oltre la mera riconoscenza di una realtà esistente.

Le implicazioni politiche e giuridiche di tali teorie, fuori dalla critica più radicale, antisistema, portano ad avvicinarci alle teorie sulla «democratizzazione della democrazia» di Umberto Allegretti e alla sua ricerca di una «fondazione costituente continua del nuovo diritto comune», che sia legato alla prassi sociale, un'interpretazione del diritto vivente teso a dare riconoscimento alle pratiche condivise⁶⁰.

3.1. *Note sui beni per l'economia*

All'origine del ragionamento economico vi è la riflessione sui beni e sulla ricerca dell'equilibrio rispetto alla loro distribuzione; per tale ragione, giova riproporre alcuni schemi analitici.

Nella storia economica, il concetto di "bene" ha subito diverse trasformazioni. Nel tardo Settecento, il bene è stato associato alla merce e al suo valore di mercato, mentre durante la rivoluzione industriale l'attenzione era sull'accumulo di capitale fisico, rappresentato dalle merci.

⁵⁹ Ciò rappresenta una critica al sistema capitalismo e anche al socialismo; le teorie di Hardt e Negri rappresentano una sfida radicale al paradigma capitalistico e giuridico dominante, proponendo nuove prospettive per la costruzione di una società basata sulla condivisione, sulla cittadinanza attiva e sulla produzione del comune.

⁶⁰ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, Firenze University Press 2010, pp. 5 ss.

Nella seconda metà dell'Ottocento, la teoria marginalista ha introdotto il concetto di "utilità", definita come la capacità dei beni di soddisfare bisogni umani. Il concetto muta e coincide con quello di "utilità", che secondo l'insegnamento di Aristotele, corrisponde alla capacità dei beni di soddisfare i bisogni umani, realizzandosi nell'interazione tra l'uomo e le cose.

Il prezzo dei beni è determinato dall'utilità marginale, ovvero dalla soddisfazione aggiuntiva procurata dall'ultima unità acquistata. In questo contesto si è sviluppata la teoria delle curve di indifferenza di Pareto, che si basa sul confronto delle preferenze individuali.

Se l'economia classica si occupa di favorire la massimizzazione dell'utilità attraverso lo sfruttamento del "bene"⁶¹, il movimento che vuole il ripensamento del "Comune" non punta al massimo sfruttamento, ma alla sostenibilità dello sfruttamento. Questo ha a che fare con lo stato di "bisogno" degli uomini e interroga sulla concezione dell'equilibrio, che per la teoria classica è guidata dalla mano invisibile del mercato basato sulle "preferenza individuale", mentre per l'economia del benessere l'equilibrio sottostante un intervento pubblico che comprime i fallimenti del mercato, che tiene conto delle dinamiche sociali e morali che influenzano le scelte individuali e di mercato. La teoria del NOMA – *non overlapping magisteria* – suggerisce che l'economia debba rimanere separata dall'etica e dalla politica per garantire il suo scopo primario di crescita⁶².

Per rispondere è necessario ragionare sul concetto di "scarsità" dei beni: "quanto più un bene è scarso e il bisogno da soddisfare è intenso, tanto più sarà alto il prezzo del bene", il cui valore non è possibile identificare a priori rispetto allo stato dei bisogni, rendendo impossi-

⁶¹ Cfr. S. Zamagni, *op. ult. cit.*, p. 55.

⁶² Negli ultimi anni, si è riconosciuto che i valori culturali, morali e civici possono influenzare direttamente le variabili economiche e il modo in cui vengono prodotti e scambiati i beni. Questo ha portato a una riscoperta dei "beni comuni" e alla necessità di integrare logiche di mercato con altre motivazioni, come la reciprocità e la solidarietà. La problematica dei beni comuni ha contribuito a questa coscienza circa la necessità di conciliare gli obiettivi di sviluppo economico assieme a quelli del benessere umano collettivo. Nondimeno, si mette in luce come i sentimenti morali e le virtù civiche influenzino direttamente le variabili del benessere, incidono sul comportamento dell'uomo e quindi sul mercato (o quanto meno incidono sul modello di produzione adottato e più in generale, quindi, sul modello economico). Cfr. G. Fidone, *op. ult. cit.*, *passim*.

bile una classificazione dei beni in senso cardinale (primo, secondo, terzo, ecc.), poiché ciò implicherebbe una valutazione dei beni primari e secondari. Questa valutazione appare piuttosto soggettiva.

L'impostazione, quindi, che si deve anche a Pareto e che pone al centro le "preferenze individuali", considera l'uomo tendente alla massimizzazione del profitto per sé, al di là dell'intrinseco valore del bene, superando così la necessaria ordinazione cardinale sulla base di un sistema di priorità (primo, secondo, terzo), in favore di quella ordinale (1, 2, 3, ecc.).

Ne consegue che a rappresentare un "bene" è la pretesa di x piuttosto che y , o di entrambi, da cui è possibile vedersi riconoscere i diritti sul bene in cambio di un prezzo. Secondo questo approccio idealtipico, nessuna autorità può incidere sulla valutazione personale e tanto meno può dare un criterio per ordinare e distribuire i beni (in questa concezione non c'è spazio per i beni comuni). I prezzi e le quantità possono oscillare nel mercato a seconda della scarsità e delle preferenze degli agenti, quindi anche in base alle caratteristiche di contesto e della produzione, nonché alle tecnologie impiegate. In questo sistema, il mercato è 'sovrano' e governa l'economia dei beni.

Dunque, non è definibile una funzione di utilità cardinale dei beni, ovvero non è misurabile in sé una funzione del bene. Si può giungere ad una funzione di utilità ordinale, fondata sul confronto tra le intensità dei bisogni che il bene può soddisfare – come spiegato dal modello delle curve di indifferenza, che misurano e definiscono il prezzo nel punto di incontro tra domanda e offerta sulla base delle preferenze individuali⁶³.

In definitiva, alla base dei rapporti di scambio vi è l'utilità "marginale", riferita alla singola situazione e alla reperibilità dei beni nel mercato, come spiega Smith – uno dei primi teorici dell'economia politica – con quello che ha definito il "paradosso del valore"⁶⁴: alcuni beni non utili come i diamanti hanno un prezzo maggiore del bene primario "acqua", indispensabile alla sopravvivenza ma con delle ca-

⁶³ Cfr. G. Fidone, *op. ult. cit.*, *passim*.

⁶⁴ A. Smith, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, London, W. Strahan and T. Cadell, p. 1776.

ratteristiche di “bene libero”⁶⁵ (anche se, diremmo oggi, non presenta meno problemi di scarsità)⁶⁶.

Ma questi scambi, per giungere a favorire i contraenti e quindi assicurare un *free trade*, dovrebbero operare tra due soggetti con eguale potere contrattuale⁶⁷. L’asimmetria dovuta allo stato di bisogno di un bene, dalla condizione dell’offerente e del richiedente, che è anche asimmetria informativa, richiede, secondo le teorie economiche che studiano i fallimenti del mercato, l’intervento pubblico: in queste situazioni, chi detiene le informazioni potrà influenzare il soggetto acquirente in favore di se stesso. Tale fallimento del mercato richiede un intervento pubblico non solo per ragioni di efficienza ma di equità.

Da qui discende il concetto di Ottimo Paretiano. Una configurazione del sistema economico è Pareto ottimale se non è possibile migliorare la situazione di qualcuno senza peggiorare quella di qualcun altro.

Si pensi al caso del bene della salute e dello stato di debolezza di un paziente necessitante di cure, rispetto a medici, case farmaceutiche e compagnie assicurative in grado di proporre e persuadere ad un certo prezzo per la cura del paziente (“comportamento sleale”); in questo scenario, per assicurare che le posizioni di forza siano riequilibrate si rende necessario l’intervento, anche in sede di contrattazione dei prezzi, dell’autorità pubblica.

Rimanendo nel campo sanitario, è facile comprendere il concetto di *bene pubblico* per l’economia, i cui benefici vanno a distribuirsi su tutta la collettività in modo indivisibile, indipendentemente dalla scelta e dal potere individuale di accedere a quel bene. Un provvedimento sanitario volto all’eradicazione di un virus è a protezione di tutti e non

⁶⁵ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, C.A. Bollino, *Economia*, XIX ed., McGraw-Hill 2009.

⁶⁶ Se l’utilità è la capacità dei beni di soddisfare i bisogni umani, il prezzo dei beni è inteso come valore che l’individuo è disposto a offrire ed è determinato dall’utilità della dose acquistata dagli acquirenti.

Infatti, secondo la concezione economica classica, i comportamenti sono spinti dalle preferenze degli attori senza lasciare spazio a questioni morali, tipiche di altri ambiti, quelli “civili”, che, separati dall’economia, sono in grado di esercitare una certa influenza ma non di intervenire o sostituire la guida del mercato a trazione capitalista, s.v. *Enciclopedia Treccani*, Utilità, www.treccani.it/enciclopedia/utilita.

⁶⁷ Cfr. G. Ricoveri, *op. cit.*, pp. 65-66.

solo di coloro i quali pagheranno per quella prestazione o le imposte per ripagare il servizio organizzato per tutelare tutti gli individui. Così la scurezza pubblica rappresenta un servizio che una volta costituito va a favore di tutti gli individui che compongono la comunità, i cui benefici indivisibili vengono garantiti a tutti⁶⁸.

In alcuni settori a scarso rendimento di profitto, come l'istruzione, l'intervento pubblico è utile per colmare il *gap* di offerta, per distribuire in modo equo (e magari gratuito per scelta pubblica) un bene altrimenti a offerta limitata e non sufficiente. Anche il potere di regolazione è volto a limitare la "mano invisibile" per tutelare i beni della vita e l'impatto delle esternalità negative sulla collettività: si pensi all'inquinamento come costo pubblico esterno da pagare per la massimizzazione del profitto di certi settori produttivi⁶⁹.

La crescita economica dipende sicuramente dallo sviluppo tecnologico, altro tipico esempio di bene "non rivale" è l'informazione; infatti, se usata da più soggetti (anche contemporaneamente), non va incontro ad esaurimento. Un esempio ancora migliore è il caso della luce solare, per cui la concomitanza di utilizzo da parte di più soggetti non provoca una perdita di benessere derivante dalla fruizione. Anche nel caso dei beni tecnologici e intellettuali, questi vanno teoricamente a beneficio dell'umanità, sebbene esista un prezzo a tutela dell'inventore⁷⁰. A riprova di quanto detto da Giannini sulla concomitanza di canoni che descrivono la realtà.

I beni c.d. naturali, come l'aria e l'acqua, non possono trovare tutela da un prezzo, altrove utile per ripianare i costi di gestione e manutenzione o per fare profitto nelle logiche di mercato, poiché si tratta di risorse usufruibili spontaneamente da tutti, perciò non sono escludibili, ma allo stesso tempo sono rivali a causa delle esternalità negative che fanno della scarsità una tragedia; in ragione dell'essenzialità delle risorse questi beni non sono sostituibili, cioè non surrogabili, la non equa distribuzione minaccia direttamente alla vita dell'uomo.

Questo fa comprendere quanto l'unica garanzia per l'accesso equo sia la conservazione dei beni stessi, implicando in molte circostanze

⁶⁸ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, C.A. Bollino, *op. cit.*, p. 350.

⁶⁹ Ivi, pp. 300 ss.

⁷⁰ Tutelati dai diritti di proprietà.

l'intervento dello Stato anche come regolatore degli usi⁷¹, ma che, come vedremo, non sempre è sufficiente. In effetti, la letteratura mette in luce il verificarsi del c.d. *fallimento dello Stato*, ovvero l'incapacità di assicurare una gestione adeguata delle risorse, di cui però non si può trattare direttamente qui.

Si pensi a una strada sottoposta a pedaggio, che incrementa il costo individuale per l'effettivo utilizzo del bene e che, in applicazione del principio del beneficio, viene pagato solo da chi utilizza la strada; questo non rappresenta un vero prezzo, ma una tariffa che non rispetta l'effettivo costo, essendo costruita per mezzo dell'erario dello Stato. Tuttavia, se la strada è resa privata, allora si è dinanzi ad un bene di *club*, come nel caso delle autostrade, e paga solo chi ne usufruisce⁷².

Tornando alla teoria economica, si rifletta quindi sulle caratteristiche di non rivalità del bene pubblico, il cui sfruttamento da parte di un agente non ne impedisce l'uso di un altro; in questo caso, il costo marginale di utilizzazione del bene da parte del fruitore successivo al primo è nullo (ne è un esempio l'ascolto della musica), e allo stesso tempo "non [è] escludibile" perché è indivisibile, per cui è impossibile escludere qualcuno (sulla base del prezzo), in ragione della sovranità e della proprietà pubblica⁷³. In altri termini, qualora il bene sia disponibile, non è conveniente economicamente e non è possibile escludere altri consumatori dai benefici che il bene produce⁷⁴.

Il *bene privato* è sottoposto ad un prezzo e ad una scelta individuale da effettuare sul mercato che può agire in modo diverso a seconda degli individui; questi beni possono essere suddivisi e forniti sulla base di un valore incrementale all'aumentare del bisogno⁷⁵. I beni privati si caratterizzano, infatti, per essere "rivali" ed "escludibili"; con quest'ultimo s'intende il potere del proprietario di un certo bene di impedire l'accesso a chiunque non si adegui al prezzo. Il termine rivale fa riferimento all'utilizzo non condiviso ma autonomo, il che suggella la possibilità di una transazione di mercato.

⁷¹ Si tratta delle teorie naturaliste dei beni comuni che sottolineano le virtù dei modelli d'open knowledge dei *commons* della conoscenza. Si v. Y. Moulier-Boutang, *Le capitalisme cognitif. La nouvelle grande transformation*, Éditions Amsterdam 2007.

⁷² Cfr. Fidone, *op. ult. cit.*, p. 238.

⁷³ Si v. P.A. Samuelson, *Economics*, 8ª ed., McGraw-Hill 1970.

⁷⁴ Cfr. T. Cozzi, S. Zamagni, *op. ult. cit.*, p. 790.

⁷⁵ Cfr. P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, C.A. Bollino, pp. 8 ss.

L'evoluzione economica ha elaborato una classificazione dei beni che si fonda sulle caratteristiche sostanziali dei beni e che prescinde dal criterio soggettivo (ovvero l'appartenenza proprietaria), ma questa visione dicotomica pubblico-privato non è sufficiente a spiegare le molte soluzioni che si pongono.

A questo punto della trattazione, si può notare che le soluzioni offerte al problema legato all'eccessivo sfruttamento dei beni, oscillano prevalentemente tra il governo pubblico del bene e la privatizzazione. Tuttavia, queste soluzioni prospettate sembrerebbero spesso contraddittorie rispetto alle premesse, ovvero le caratteristiche dei beni (e in specie della non escludibilità dei *commons*) a volte non rientrano in queste due uniche soluzioni.

Nel 1965, Buchanan ha individuato la categoria dei *beni di club* che si caratterizzano per essere “non rivali” ma “escludibili”. Si tratta di un bene utile agli individui che, per usufruirne, si mettono assieme sfruttando le economie di scale, formando un *club*, dove il prezzo si abbassa in ragione della quantità richiesta, dall'uso del quale vengono esclusi coloro i quali non fanno parte del gruppo, e quindi tutto il resto dell'umanità⁷⁶. È possibile escludere gli individui dall'uso attraverso tariffe o pedaggi. Questi beni possono essere prodotti e gestiti anche dal mercato.

L'altra tipologia di beni di cui Ostrom è la massima teorica (1990), sono i *beni comuni*, ovvero beni caratterizzati per essere “non escludibili” ma “rivali”. Tra gli esempi vengono annoverati le foreste, l'acqua, le risorse della pesca, lo spazio (che si evolve anche in spazio digitale) e l'atmosfera⁷⁷. Questi possono essere usati dalla collettività nello stesso momento, ma con dei limiti, perché il sovrasfruttamento può avere conseguenti esternalità negative, portando a una restrizione nell'accesso su scala collettiva. Ne consegue la riduzione della possibilità di fruizione per tutti; se l'utilizzo è eccessivo, la risorsa può essere addirittura distrutta. Si pensi al caso della pesca intensiva che non concede il tempo naturale per la rigenerazione marina.

⁷⁶ Si rinvia a J.M. Buchanan., *An Economic Theory of Clubs*, in *Economica New Series*, vol. 32, 1965.

⁷⁷ Si rinvia a E. Ostrom., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press 1990, eds. 2015.

In questo senso, questi beni sono “sottraibili” e quindi non pubblici dal punto di vista economico, concetto con cui ha molte affinità; tuttavia, l'utilizzo di un bene pubblico da parte di un soggetto non incide sull'utilizzazione dell'altro⁷⁸.

Ai beni comuni sono ammessi tutti, dal momento che si caratterizzano per la non esclusione all'uso generale, con conseguente difficile assoggettabilità ad un prezzo quale corrispettivo del loro utilizzo⁷⁹, sebbene spesso il loro prezzo sta proprio nell'uso (abusivo), ragione che spiega la loro specialità e il loro interesse.

Se i beni comuni alla prima impressione e in molte circostanze potrebbero essere ricondotti nell'una o nell'altra delle due categorie pure, pubblico o privato, i *commons* hanno almeno due elementi che li contraddistinguono⁸⁰:

- (I) sono difficili da delimitare, ragion per cui è difficile escludere qualcuno dall'usufruire del bene (vi sono limiti tecnici ad impedirlo), si pensi all'aria. In questo senso i *commons* includono anche i beni pubblici per il loro essere non escludibili, ma a differenza dei beni pubblici sono rivali perché il loro utilizzo sregolato comporta il detrimento del bene⁸¹;
- (II) limitarne l'accesso non è facilmente possibile, tanto meno eticamente, e definire i confini non è sufficiente per gestire in modo efficiente i suddetti usi, poiché si intaccherebbe quell'unità di valore marginale tra gli utilizzatori⁸². In quanto beni rivali e poiché il prodotto si presta a consumi ripetuti e diffusi che tendono ad erodere il bene (in questo senso come un bene privato), la gestione e la destinazione fa riferimento ad un gruppo che ne trae beneficio e, di converso, ne subisce l'usura. Ma se ben gestito, ad esempio garantendo i tempi di riproduzione, è possibile sostenere nel tem-

⁷⁸ Cfr. G. Bravo, *Dai pascoli a internet. La teoria delle risorse comuni*, in *Stato e mercato*, 2001.

⁷⁹ Cfr. G. Fidone, *op. ult. cit.*, *passim*.

⁸⁰ Si rinvia a E. Ostrom, R. Gardner, J. Walker, *Rules, games, and common-pool resources*, University of Michigan Press 1994.

⁸¹ La cosa si complica se pensiamo all'illuminazione pubblica perché, se rispetto alla fonte di illuminazione non esiste istantanea rivalità, questa l'acquiesce in riferimento all'energia necessaria per crearla ma questi sono quesiti che lasceremo in parte per la conclusione del saggio, e in parte per futuri approfondimenti.

⁸² Si v. G. Bravo, p. 489.

po la stessa utilità marginale, e ciò giustifica un regime di governo speciale⁸³.

I criteri elencati definiscono un contenuto di senso che si aggiunge a quello che definisce un bene pubblico e privato, ma le scelte politiche possono determinare un regime giuridico che si discosta dalle caratteristiche naturali dei beni. Anche la dottrina giuridica sottolinea che il tema dei beni comuni è complesso perché «[...] non v'è sempre coincidenza [...] tra la accezione di bene comune adottata dai giuristi e quella fatta propria dagli economisti», ossia i suddetti *commons*⁸⁴, come definiti dalla scienza economica, ma di questo si dirà meglio di seguito.

Il mancato dialogo tra la scienza economica e quella giuridica fa sì che questa specialità dei beni *commons* sia poco compresa dal giurista e dal legislatore. Spesso le soluzioni proposte tendono a essere ricondotte attraverso meccanismi di esclusione, e quindi in molte circostanze limitando l'accesso al bene per la generalità, a discapito della coerenza tra premessa della funzione dei beni e soluzione prospettata⁸⁵. Ciò, si crede, sia dovuto al mancato riconoscimento delle peculiarità e dalla conseguente messa a fuoco di soluzioni alternative provenienti dalla classificazione economica.

Per altro, si nota come la dottrina anche giuridica nell'introdurre il tema dei beni comuni, faccia riferimento al sistema di crisi attuale⁸⁶ che è anche crisi della capacità di gestione pubblica del bene comune⁸⁷.

⁸³ Cfr. G. Fidone, *op. ult. cit.*, p. 233.

⁸⁴ V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica e Diritto*, 1, 2014.

⁸⁵ La privatizzazione dei beni naturali o comunque dei beni comuni impone da una parte un prezzo con l'effetto di esclusione e dall'altro la ricerca del profitto che potrebbe comportare non la corretta gestione delle risorse ma un orientamento che favorisca una maggiore remunerabilità, sul punto, G. Fidone, *op. ult. cit.*, p. 247.

⁸⁶ Esiste quindi una aperta critica verso l'economia di mercato attuale un luogo dove la natura e l'emersione del bene comune trova poco spazio, poiché come spiega Zamagni il funzionamento dell'economia prescinde spesso dalle questioni e dai bisogni umani e sociali connessi alle comunità. La critica all'economia capitalista che rappresenta un mercato «in-civil[e], se per economia civile s'intende la capacità dell'economia di mettere al centro le esigenze collettive, oltre l'individualismo e l'egoismo, nella consapevolezza dell'interconnessione delle azioni umane. Si veda L. Bruni, S. Zamagni, *Economia Civile*, Il Mulino 2005; S. Zamagni, *Beni comuni ed economia civile*, cit., p. 58.

⁸⁷ Il dibattito recente sui beni comuni in Italia s'inserisce quindi anche sulla ragione della crisi, dello sviluppo sostenibile, quindi crisi economico-finanziaria dei modelli

Un utilizzo non attento all'esauribilità della risorsa è diventato un potente argomento a favore della privatizzazione⁸⁸. Allo stesso modo, per garantire un uso accessibile al bene è necessario un regime di regole pubbliche. Ma solo laddove esista reale condivisione della sfida da compiere da parte di tutti i convolti, anche la gestione pubblica sarà un'arma spuntata al cospetto del fenomeno del *free-rider*. La capacità di offrire soluzioni condivise è l'obiettivo ambizioso che il dibattito sui beni comuni pone.

4. Il dilemma dei *commons* e il suo superamento

La rivalità dei beni comuni, quella che abbiamo definito "esauribilità", ovvero l'ineliminabile fenomeno del *free-riding*, sono gli elementi su cui fin dal principio il dibattito ha riposto l'attenzione, soprattutto per la lettura scettica del tema, su cui si è poi innestata invece la corrente favorevole all'esperibilità della gestione cooperativa dei beni comuni.

L'articolo di Hardin del 1968, intitolato *The Tragedy of the Commons*, affronta il problema della sovrappopolazione mondiale e l'ineso-

produttivi, dello Stato, lotta al sistema asimmetrico rispetto al potere del mercato e delle logiche della globalizzazione di mercato, e finanche, come suggerito, crisi della democrazia rappresentativa e dei classici strumenti di partecipazione. Questi si presentano tutti come motivi e ragioni dello sviluppo del tema. L'idea che introduce l'economista sopra citato è quella di modificare e migliorare il mercato, piuttosto che collocare certi beni fuori dalle sue logiche. In ambito amministrativo si fa strada l'idea che la crisi che inizialmente si muove attorno all'insoddisfazione per la gestione dei beni pubblici, possa divenire tema centrale per ripensare alle modalità di gestione del potere sulla base dei bisogni della collettività, che quindi si fa partecipe della definizione degli stessi, s.v. M. Bombardelli, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, cit., pp. 2-3. Il che suggerisce all'interprete, agli operatori del diritto e al decisore pubblico di non sottovalutare la domanda di fondo che nutre il dibattito. L'esperienza scaturita vuole mostrare la necessità di un cambiamento per una migliore soddisfazione dei bisogni collettivi. Sul punto si consideri le riflessioni di C. Micciché, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica 2018; cfr. G. Dalleria, *La teoria economica oltre la tragedia dei beni comuni*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte 2012.

⁸⁸ Cfr. G. Fidone, *op. ult. cit.*, p. 241, il quale fa riferimento a G. Napolitano, *I beni pubblici e le tragedie dell'interesse comune*, intervento al Convegno dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo (AIPDA), "Analisi economica e diritto amministrativo", Venezia, 28-29.09.2006, su www.diritto-amministrativo.org.

rabile esaurimento delle risorse naturali. Hardin suggerisce che la gestione comune delle risorse porta inevitabilmente a una tragedia in cui gli individui, agendo razionalmente per il proprio interesse personale, finiscono per distruggere il bene comune stesso.

Hardin sostiene che la crescita esponenziale della popolazione umana in un mondo “finito” porterà inevitabilmente all’esaurimento delle risorse disponibili, poiché ogni individuo tende a massimizzare il proprio interesse senza tener conto del danno causato agli altri. Utilizza l’esempio del pascolo condiviso da diversi pastori, in cui ogni pastore cerca di aumentare il proprio gregge per massimizzare il proprio profitto, ma ciò porta al sovrasfruttamento del pascolo e alla sua distruzione.

La tragedia dei beni comuni, secondo Hardin, è il frutto dei vantaggi derivanti dall’uso individuale di un bene comune, come nel caso del pastore che fa pascolare il suo bestiame nei campi aperti, e il valore di questo per lui è notevole. Tuttavia, il costo marginale di tale sfruttamento ricade sull’intera comunità, divenendo pertanto collettivo. Ciò significa che l’utilità marginale per l’introduzione successiva di un’altra mandria sarà inferiore, poiché la risorsa consumata non sarà più disponibile fino a quando non si rigenererà. Quindi se ciascuno agirà nell’interesse individuale di accrescere il proprio gregge al di sopra delle possibilità del pascolo, questo metterà a repentaglio l’esistenza stessa della risorsa. Ma è soprattutto allorché l’accesso a una risorsa è libero – come nel caso delle terre non delimitate dalla recinzione della proprietà privata o pubblica – che i comportamenti individuali di massimizzazione dell’utilità provocherebbero una *mala gestio* per il sovrasfruttamento e l’esaurimento di questa risorsa: «*therein is the tragedy. Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit - in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons*»⁸⁹.

Hardin suggerisce che la soluzione a questo problema non può essere trovata attraverso soluzioni tecniche, ma richiede una riflessione

⁸⁹ Hardin, *op. ult. cit.*, p. 1244.

sulla natura della proprietà e la gestione delle risorse. Propone che le risorse comuni debbano essere gestite privatamente o tramite intervento governativo, in modo da limitare l'accesso e prevenire l'eccessivo sfruttamento.

Secondo l'autore, solo la privatizzazione o (proprietà pubblica o privata) sarebbe in grado d'eliminare questi comportamenti e tutelare la risorsa stessa mediante la metaforica delimitazione di una recinzione⁹⁰.

A ben riflettere, il sovrasfruttamento è molto tipico anche delle coltivazioni intensive private, per cui in questo senso già i fatti smentiscono Hardin; così come la regolazione pubblica non è riuscita a risolvere il problema della sostenibilità ambientale. Tuttavia, non si può non cogliere la sfida che ancora oggi permane d'attualità circa la gestione delle risorse di valore comune a cui la tragedia dei *commons* si riferisce, e in particolare il nodo circa la sua *governance* strategica⁹¹.

Quindi, il problema riproposto da Hardin mostra la tendenza alla collettivizzazione dei costi, risultato frutto di un atteggiamento però controvertibile.

Similmente, e già prima, *Il dilemma del prigioniero*, di Halbert Tucker nel 1950⁹² dimostra il modo in cui gli individui, supponendo che gli altri non siano portati a collaborare (in quanto diminuirebbe l'utilità individuale di ciascuno nell'immediato), assumono un comportamento che si discosta dall'equilibrio (complessivo) ottimale⁹³.

Il ragionamento di Hardin, sull'incapacità a collaborare e la percezione pessimistica sugli individui, secondo cui il comportamento

⁹⁰ È necessario rammentare l'interesse che questo studio ha provocato intorno al concetto di *terra nullius*, la quale permette di giustificare, come ai tempi delle *enclosures*, la privatizzazione di un patrimonio libero, non delimitato da proprietà. Si v. G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, vol. 162, p. 1968.

⁹¹ Invero, Hardin non è stato il primo a parlare di tragedia dei beni comuni, anche nelle parole di Aristotele nella *Politica* si rintracciano dei riferimenti: «ciò che è comune al grande numero ha la minima cura concessa su di esso. Ognuno pensa principalmente al proprio, quasi per niente all'interesse comune» Aristotele, *Politica, Trattato sull'economia*, Laterza 2019. Altrimenti si pensi alla parabola di Hobbes secondo cui gli uomini nello stato di natura incarnano i prototipi della "tragedy of the commons".

⁹² A.W. Tucker, P.D. Straffin Jr., *The Mathematics of Tucker: A Sampler*, in *The Two-Year College Mathematics Journal*, 14, 3, 1983, pp. 228-232.

⁹³ Si rinvia a R.M. Dawes, *The commons dilemma game: An n-person mixed-motive game with a dominating strategy for defection*, in *ORI Research Bulletin*, 1973.

opportunistico prevarrebbe sempre su quello di approccio altruistico o meglio collettivo, inoltre, lo si rinviene anche nella teoria dei giochi.

Olson nel 1965, con lo scritto *The Logic of Collective Action*, introduce una teoria secondo cui invece gli individui con eguali interessi troverebbero vantaggio nell'accordarsi e in ragione di questo collaborerebbero volontariamente per una futura utilità. L'idea è che gli individui del gruppo agiscono in favore del proprio stesso gruppo, quando l'interesse è primario (secondo un principio di autodeterminazione), dal che deriva lo stimolo all'azione collettiva: «*thought to follow logically that the individuals in that group would, if they were rational and self-interested, act to achieve that objective*»⁹⁴.

Uno dei problemi individuati da Olson, però, somiglia al dilemma del prigioniero, ovvero non ci sarebbe l'incentivo a comportarsi in modo virtuoso volontariamente, bensì sembrerebbe maggioritario un comportamento di tipo c.d. *free-ride*, cioè mettendo in pratica quell'azione con cui s'intende scaricare sugli altri il sacrificio del comportamento virtuoso, che richiede una rinuncia (nel breve periodo) per godere di una risorsa da cui non si può essere esclusi. Secondo questo approccio, solo un incentivo selettivo ed esclusivo può comportare l'adeguamento dei soggetti coinvolti nell'azione collettiva.

Per risolvere il problema del *free-rider*, gli economisti sostengono che l'offerta di un bene con le caratteristiche dei *commons* deve essere regolata invocando l'intervento di un soggetto sovraordinato ai singoli individui (ad esempio, lo Stato o un ente locale, o l'autogoverno, ecc.), e per alcuni l'imposizione di un pagamento, o tassazione dei fruitori, è congeniale alla corretta gestione e allo scaturire di comportamenti responsabili⁹⁵. Se il problema del *free-rider* è conseguenza della non escludibilità dei beni (che appartiene anche a quelli pubblici), per i *commons* si aggiunge l'elemento legato alla caratteristica della rivalità consistente nel depauperamento delle risorse derivante dal sovraconsumo individuale dei beni accessibili a tutti⁹⁶.

⁹⁴ M. Olson, *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Harvard University Press 1965, p. 1.

⁹⁵ G. Fidone, *op. ult. cit.*, p. 238.

⁹⁶ Per taluni la soluzione dinanzi al *free-ride* è quella della proprietà pubblica o della regolamentazione amministrativa, tramite gli strumenti del *command and control*, con l'introduzione di regole pubblicistiche volte a limitare l'uso del bene, sul punto si veda W. Ophuls, *Leviathan or Oblivion*, in H.E. Daily (a cura di), *Toward a Steady State Economy*, Freeman 1973, ripreso da Fidone, *op. ult. cit.*, p. 241.

Tuttavia, l'articolo di Hardin è stato oggetto di critiche per la sua visione riduttiva dei beni comuni e per la sua mancanza di considerazione dei beni immateriali. Le critiche che parlano di *superamento della tragedia dei beni comuni* includono il fatto che Hardin considera solo le risorse naturali e non tiene conto dei beni immateriali come la conoscenza e la cultura. Inoltre, molte delle soluzioni proposte da Hardin sono state contestate, con alcune ricerche che suggeriscono che la gestione comune delle risorse può essere efficace sotto determinate condizioni.

La visione di Hardin sulla gestione delle risorse non tiene conto della complessità delle relazioni umane e della possibilità di sviluppare modelli di gestione collaborativa e cooperativa delle risorse, ovvero modelli alternativi di gestione delle risorse che tengano conto della diversità delle prospettive e dei bisogni della comunità che possono spingere ad un'azione collaborativa.

Secondo Ostrom, il dubbio espresso da Hardin e Olson richiede una revisione alla luce di altri fattori sociali e tecnologici non considerati nei loro modelli iniziali. Concentrandosi sugli attori coinvolti, è possibile porre l'attenzione sulle regole della comunità, ossia sull'autodeterminazione dei gruppi in relazione al bene comune e sulla consapevolezza della necessità di proteggere questa risorsa per il proprio benessere.

Il livello di conoscenza condivisa all'interno del gruppo è cruciale, secondo Ostrom, poiché definisce l'importanza della salvaguardia del bene comune: un elevato grado di conoscenza e consapevolezza riduce significativamente l'atteggiamento del *free-rider*, rendendo meno conveniente l'ignorare le regole stabilite.

Il patto tra i membri del gruppo assume quindi un'importanza fondamentale, in quanto il coinvolgimento nella definizione e nell'adesione alle regole è un prerequisito per l'azione collettiva. Ostrom sottolinea anche la necessità di istituire meccanismi di monitoraggio per controllare il comportamento dei membri, come l'osservazione reciproca. Le sanzioni risultanti da questo monitoraggio fungono da deterrente per coloro che violano le norme, rafforzando così la possibilità di successo dell'azione cooperativa.

Ostrom propone una "terza via" che non è né pubblica né privata, basata su studi empirici che dimostrano l'esistenza di comportamenti

collaborativi. Numerosi esempi, come i pascoli comuni delle Alpi che seguono questo approccio da secoli, dimostrano la validità di questo modello. Questo schema è particolarmente adatto per beni sottraibili, dove è diffusa la consapevolezza che l'equilibrio a lungo termine può essere raggiunto solo attraverso regole che garantiscono la conservazione della risorsa e impongono vincoli che ne preservino la sopravvivenza⁹⁷.

5. Le azioni collettive teorizzate da Ostrom

Il problema della fornitura e della sostenibilità dell'offerta è certamente simile ai problemi connessi alla fornitura di un bene pubblico, ma vi sono anche rischi associati al *free-ride*, che si manifesta nella mancata contribuzione di alcuni soggetti a discapito degli altri. Tuttavia, le soluzioni proposte nel campo dei beni pubblici e comuni sono diverse, poiché varia la definizione dei beni.

Nel caso dei beni pubblici, non si presenta il problema dell'esclusione, poiché non vi è sottraibilità del bene da parte del consumo di un agente nei confronti dell'altro. Nella teoria dei beni puri, il problema del sovrautilizzo non esiste, a differenza dei beni "scarsi".

Nel caso dei *commons*, il rendimento, soprattutto nel lungo periodo, deriva dall'utilizzo efficiente del bene, senza sovrasfruttamento da parte di uno a discapito dell'altro. Le scelte di un individuo influenzano quelle degli altri, e vi è il rischio di esauribilità della risorsa. La tutela del bene passa quindi per la sostenibilità della sua riproduzione. Le regole per un utilizzo corretto devono tener conto di questa necessità, altrimenti l'azione di uno incide sul benessere di tutti, mettendo a rischio l'esistenza stessa del bene. Si tratta di un modello caratterizzato dall'interdipendenza.

⁹⁷ Altrimenti, se i rischi sono sufficientemente ridotti, gli approvvigionamenti non sono scarsi, le azioni degli individui non sono interconnesse, e le spese di struttura e mantenimento non superano il vantaggio dei diritti di proprietà; quindi, può essere conveniente appropriarsi del bene, e investire in imprese produttive che altrimenti non sarebbe economicamente sostenibili, E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, p. 49.

Secondo lo schema noto come “*IAD framework*” – *Institutional Analysis and Development* – gli attori sono incentivati a esercitare comportamenti collaborativi per risolvere problemi collettivi che altrimenti influirebbero sul loro benessere. Questo schema può essere rappresentato come un’arena di azione, in cui agiscono attori in un dato luogo fisico e culturale. Nell’arena di azione interagiscono fattori di origine fisica, strutturale (del luogo) e sociale (degli individui), tra cui la cultura (norme sociali) e il complesso di regole pubbliche, ovvero disposizioni normative e giurisprudenziali, che insieme compongono le cosiddette “*working rules*”.

Affrontare la sfida di sostenere azioni cooperative richiede di considerare le interazioni tra queste variabili⁹⁸.

Il modello proposto a rimedio rispetto alle inefficienze di cui si è detto sopra, è quindi quello dell’azione collettiva, dove i gruppi scelgono di collaborare per un bene comune anziché perseguire il proprio interesse individuale immediato. Questa scelta comporta la sottomissione a regole autogestite all’interno di un contesto istituzionale, supportato dalla pratica civile. L’accordo collettivo porta a un profitto marginale sostenibile nel tempo, sia per gli individui che per il gruppo nel suo insieme. Questo approccio è cruciale per affrontare sfide globali come il cambiamento climatico, dove è necessario un consenso comune per sviluppare pratiche sostenibili⁹⁹.

L’azione collettiva si manifesta soprattutto quando non si superano i confini istituzionali di un determinato territorio amministrativo. Si adatta al contesto e sfrutta le sue potenzialità organizzative, specialmente quando si tratta di beni comuni globali¹⁰⁰. La ricetta proposta

⁹⁸ Sul punto ragiona anche G. Bravo, *op. cit.*, p. 500.

⁹⁹ «*States might recognize the rights of the world citizens to their commons, but a ‘global guardian’ to provide or guarantee GCGs [Global Common Goods] would be difficult to set up because States can only exercise coercive power within the limits of their territory. To construct a framework for the GCG thus remains highly aspirational. Even though the UN exists, almost all of its actions on GCGs (e.g., conventions) are soft law and not legally binding*». E. Sabzalieva, J. A. Quinteiro, *Public goods, common goods and global common goods: A brief explanation*. UNESCO IESALC, 2022, www.iesalc.unesco.org/en/2022/01/07/public-goods-common-goods-and-global-common-goods-a-brief-explanation/.

¹⁰⁰ Si v. in chiave critica UNESCO: «*A new framework of ‘common good’ is needed, but this is difficult to achieve in today’s large and pluralistic societies. The politics of the common good has been reduced to the level of communities or, at most, to a country level*».

da Ostrom è fondamentalmente metodologica e consiste nell'analizzare il contesto e la situazione per individuare le soluzioni ottimali¹⁰¹. Questo non esclude la possibilità di soluzioni innovative che possono richiedere interventi legislativi.

Per condurre questa analisi strategica, Ostrom suggerisce di considerare tre fattori istituzionali: le regole costituzionali, le regole collettive e quelle operative, nonché le interazioni tra gli attori coinvolti. Questo include sia i rapporti tra le decisioni formali e informali che guidano la gestione quotidiana dei beni comuni, sia la comprensione delle dinamiche di interazione tra i soggetti coinvolti.

La Ostrom sostiene che la gestione dei beni comuni per la soluzione degli equilibri sub-ottimali deriva da un diverso modello organizzativo, una gestione collettiva, delle autorità *ex novo*, decentrate, a democrazia partecipata, dove gli individui, consapevoli dell'interesse comune, sono grado di agire in cooperazione, di rispettare regole condivise e percepite come giuste, sulla base di un beneficio generalizzato e duraturo, e su un sistema di controlli e responsabilità. I suoi studi empirici sulle comunità che sono riuscite a raggiungere accordi per un'utilizzazione sostenibile delle risorse comuni indicano che queste sono sostanzialmente comunità medio piccole che, grazie all'elaborazione spontanea di regole di approvvigionamento, nonché di doveri di gestione, manutenzione e riproduzione delle risorse stesse, e dalla presenza di sanzioni (pena l'esclusione di coloro che non rispettano le regole), sono riuscite a mantenere tale equilibrio.

Ognuno ha il proprio ruolo ben identificato e non c'è il rischio che un esterno o un *free-rider* agisca contro di loro e vanifichi i propri sforzi. Ci si muove nell'ambito dei *common-pool resources*, come nel caso di un sistema di irrigazione, per cui l'accesso è sotto controllo della comunità (sistemi di *audit* e *accountability*, secondo un sistema di *self-commitment*).

Come già accennato, alla base vi è un accordo, nonché la possibilità di esprimersi e di agire per modificare le norme qualora ve ne fosse bisogno per un modello che si può definire di *quasi-voluntary compliance*¹⁰².

¹⁰¹ E. Ostrom, *op. ult. cit.*, p. 50, sul punto si rinvia a L. Kiser, E. Ostrom, *The Three Words of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches*, in E. Ostrom (a cura di), *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills, 1982.

¹⁰² E. Ostrom., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, *passim*.

È l'*homo reciprocans* la garanzia del modello proposto: il singolo coopera se anche gli altri cooperano. La cooperazione volontaria nella gestione di un *common* è probabilmente fragile; ecco perché un assetto istituzionale a sostegno ne vale il buon esito¹⁰³.

6. Azioni cooperative per la sostenibilità dei beni comuni. Una via per la gestione della complessità amministrativa

La questione dei beni comuni inizia con la considerazione dei dilemmi che ne derivano. Il fenomeno del *free-rider* spesso è stato utilizzato come giustificazione per l'intervento del settore pubblico attraverso strumenti del *Command and Control*, eppure questo non ha impedito l'atteggiamento opportunistico degli individui. Questo fenomeno si manifesta quando una persona usufruisce di risorse, beni, servizi, o informazioni, senza partecipare al pagamento degli stessi, il cui onere ricade sul resto della collettività¹⁰⁴.

L'intervento in soluzione del dilemma è avvenuto con l'attribuzione dell'appartenenza del bene a soggetti pubblici e privati e con l'assegnazione del diritto di gestione dei beni agli stessi, cosicché i *commons* vengono trasformati in *commodities*¹⁰⁵. Tuttavia, ciò non ha risolto il problema, perché la tragedia dei *commons* non è un problema di diritti di proprietà, come spiega Zamagni, quanto piuttosto un problema di fallimento della sua gestione organizzativa che dovrebbe seguire un ripenamento etico di fondo.

Per questo occorre riporre attenzione sulla *governance*. La terza via di Ostrom sembra offrire una soluzione al problema: quella dell'auto-governo sulla base di un legame di reciprocità, una razionalità cooperativa non già seguendo i diritti di appropriazione, ma di non esclusione, quindi a partire dal diritto di godimento dei beni.

Gli studi dimostrano che un ruolo centrale di stimolo è stato esercitato dal settore pubblico, come stimolo alle forme di autogoverno da parte delle collettività di riferimento, al fine di conciliare l'interesse

¹⁰³ S. Zamagni, *Beni comuni ed economia civile*, cit., pp. 60 ss.

¹⁰⁴ Cfr. Fidone, *op. ult. cit.*, p. 244.

¹⁰⁵ S. Zamagni, *Beni comuni ed economia civile*, cit., p. 64.

comune o generale con il coesistente interesse pubblico¹⁰⁶ ma su questo ulteriori ragionamenti saranno necessari.

Per il buon esito di un modello organizzativo cooperativo¹⁰⁷, sembra importante prevedere azioni di tutela del diritto di fruizione della risorsa da parte dei membri della comunità, preservando l'identità del gruppo di soggetti grazie all'uso del bene. Gli eventuali conflitti possono essere gestiti con strumenti di dibattito ed eventualmente con l'uscita dal gruppo di riferimento¹⁰⁸. Inoltre, è essenziale garantire un eguale accesso alle informazioni rispetto alla risorsa, sull'organizzazione e sul comportamento dei singoli componenti del gruppo per comprendere e definire i termini oggettivi dell'agire proprio e altrui¹⁰⁹. Il tutto, infine, deve essere coadiuvato dalla fiducia, ovvero dalla perdita del pessimismo antropologico, una delle più ardue sfide che ci attendono¹¹⁰. Questo modello sembra delineare quello dell'amministrazione condivisa, dove, in un modo o nell'altro, è la forma di accordo pattizia a regolare l'azione amministrativa. Un'azione che rispecchia non le tradizionali logiche autoritative del potere né quelle di esternalizzazione, ma quelle di condivisione tra gli attori coinvolti, ovvero i cittadini attivi singoli e associati e l'autorità pubblica. Qui l'amministrazione accoglie pratiche ulteriori o migliorative rispetto a quelle esistenti, con il coinvolgimento degli attori civici, a partire dalla definizione dei bisogni fino alla programmazione e progettazione delle politiche, in un sistema di condivisione della cura e delle responsabilità.

Il contenuto dell'accordo che definisce il governo comune del bene può variare in base alla sua tipologia e dovrebbe considerare le specifiche discipline ad esso associate. È importante notare che la Costituzione stessa impone limiti, riservando, ad esempio, alla sola autorità pubblica la tutela di determinate categorie di beni. Il modo in cui viene gestito un bene comune può variare in base alla sua natura e alle caratteristiche del gruppo coinvolto. Un esempio concreto di questa variazione è rappresentato dalla gestione dei beni comuni

¹⁰⁶ Cfr. G. Fidone, *op. cit.*, p. 259.

¹⁰⁷ Si rinvia a T.C. Schelling, *Reciprocal Measures for Arms Stabilization*, in *Daedalus*, 134, 1960, pp. 101-117.

¹⁰⁸ Così S. Zamagni, *Beni comuni ed economia civile*, cit., pp. 50-77.

¹⁰⁹ S.v. L. Sacconi, *Beni comuni, contratto sociale e governance cooperativa dei servizi pubblici locali*, in L. Sacconi, S. Ottone (a cura di), *Beni comuni e cooperazione*, Il Mulino 2015, pp. 175 ss.

¹¹⁰ Cfr. S. Zamagni, *Beni comuni ed economia civile*, cit., p. 77.

urbani¹¹¹, che avviene anche attraverso i regolamenti comunali basati sulle teorie e sulle pratiche collettive calate a livello amministrativo. In questo contesto, la collaborazione tra i cittadini attivi e l'amministrazione comunale può assumere diversi livelli di intensità, che vanno dalla cura occasionale all'intervento costante e continuativo, fino alla rigenerazione del bene. Questi interventi possono includere la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa degli edifici, nonché la promozione dell'innovazione sociale, dei servizi collaborativi, della creatività urbana e dell'innovazione digitale.

È importante notare che il coinvolgimento delle comunità nella gestione dei beni comuni non deve necessariamente riguardare solo la tutela o la valorizzazione del bene, né tutte le attività concrete ad esse associate. Questo implica che la gestione comune può integrarsi con altre attività legate al bene, che possono essere mantenute da enti pubblici o privati. Ad esempio, la tutela del bene potrebbe essere affidata allo Stato mentre la valorizzazione potrebbe essere gestita dal gruppo dei cittadini, o viceversa. Allo stesso modo, la gestione comune deve essere integrata con la regolamentazione pubblica. L'importanza del ruolo dei cittadini non esclude la necessità di competenze pubbliche di regolazione, le quali devono stabilire i confini e le modalità per lo sviluppo dei poteri dei cittadini stessi.

Inoltre, per quanto riguarda i beni di interesse pubblico e il ruolo di regolatore del potere pubblico, anche per i beni comuni, lo Stato dovrebbe assumere questo ruolo, supervisionando l'operato dei gruppi di cittadini, garantendo la destinazione comune del bene nel tempo e risolvendo eventuali conflitti tra la gestione comune da parte del gruppo, l'uso generale da parte della collettività e gli usi particolari di altri soggetti, sia pubblici che privati, che possono essere coinvolti per mezzo di analisi di impatto.

Il governo dei beni comuni rappresenta un modello innovativo di gestione dell'interesse generale che, sebbene all'interno di un quadro di complessità, può risultare idoneo a sfidare la fiducia negli strumenti

¹¹¹ Su tutti si veda F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Il Mulino 2017.

tradizionali di decisione pubblica, che in qualche modo monopolizzano le soluzioni proposte, favorendo invece l'adozione di maggiori strumenti partecipativi e il coinvolgimento di diversi attori. Questi attori possono assumere ruoli differenti e complementari a seconda delle circostanze, caratterizzando sempre più la complessità sociale e le risorse in un periodo di crisi delle capacità pubbliche e dei modelli di sviluppo attuali.

7. Il ruolo delle pratiche politiche locali nell'ambito delle risposte sociali

Se il nostro fenomeno di riferimento è inquadrabile all'interno di pratiche di cittadinanza attiva, è indubbio che queste pratiche siano particolarmente caratterizzanti del modello democratico, tale per cui si potrebbe parlare di strumenti di cittadinanza democratica¹¹².

Secondo Bellamy¹¹³, l'attuale evoluzione partecipativa mette al centro non l'uomo cittadino in senso stretto ma la persona in relazione politica con un territorio, quindi con le sue formazioni sociali e politiche. Si tratta di una relazione che prescinde il diritto al voto e le sue dinamiche democratiche. Queste persone sono portatrici di diritti e godono dei vantaggi e degli svantaggi sociali dell'appartenenza alla comunità.

Allo stesso tempo, si nota come la cittadinanza sia connessa alla democrazia e allo stato democratico, legame storicamente indissolubile.

Lo Stato (che prendiamo a riferimento), caratterizzato da territorio e confini entro cui esercitare la sovranità, si regge sulla rappresentanza democratica e sulla cittadinanza giuridica. Parallelamente, i processi di modernità, nonché le dinamiche internazionali e di movimento globale conducono, nuovamente a considerare la cittadinanza come caratteristica non solo esperibile per mezzo del voto e non già con il mero *status* di cittadino, ma oltre i confini di questi istituti.

Rimane la persona che detiene diritti dai quali non può essere esclusa in quanto membro della comunità, di una o più comunità,

¹¹² Cfr. G. Moro, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Carocci 2013, pp. 43 ss.

¹¹³ S.v. R. Bellamy, *Citizenship. A Very Short Introduction*, Oxford University Press 2008.

all'interno di uno o più ordinamenti giuridici. Quindi, la rilevanza del territorio è in primo luogo determinata dalla sfera dei diritti e al loro esercizio, e serve, ma non delimita il fenomeno partecipativo che invece vive oltre un mero territorio¹¹⁴.

Il fenomeno dell'appartenenza¹¹⁵ senza particolari confini viene anche descritto in letteratura sociologica con il termine “*membership*”¹¹⁶, ovvero l'appartenenza a un'organizzazione dove in rilievo sta la relazione con l'individuo. In questo senso, i beni comuni sono ritenuti beni relazionali perché si realizzano in questo incontro tra persona, bisogno e ente pubblico, e sta in questo scambio¹¹⁷.

I crescenti bisogni¹¹⁸, e la domanda di valorizzazione, conservazione e di diverso utilizzo dei beni, sempre più incontra la domanda di servizi che ad essi spesso afferiscono. Connettendo i beni ai servizi, le

¹¹⁴ Cfr. G. Moro, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, cit., pp. 48 ss.

¹¹⁵ Si riporta una lettura apertamente critica su alcune derive che potrebbe avere il tema se reso estremo nelle sue parti caratteristiche, in specie l'appartenenza e il localismo: «[...] i “beni comuni” devono sottrarsi a questo abbraccio totale della natura, non foss'altro perché dietro il termine di natura si possono nascondere le interpretazioni più diverse, comprese quelle imbevute di suprematismo romantico non prive di applicazioni storiche aberranti. Oltre a questa trappola della natura, la tematica dei *commons* deve schivare un'insidia altrettanto pernicioso, quella di un comune espressione di una comunità ipostatizzata nell'immemorabile, nell'etnico o addirittura nello ctonio, come accade a movimenti politici prettamente territoriali che brandiscono i “beni comuni” per delimitare un'appartenenza e preservare in realtà la “qualità umana” dei soggetti beneficiari. Terza e ultima precauzione è quella di superare una visione spontaneista del comune, che inalbera la tematica dei beni comuni sotto la spinta di onde multitudinali dalla forma fluida e ribelle, sul modello di ciò che Canetti aveva descritto come la “scarica” di una massa, ovvero il movimento che di colpo annulla le distanze e le divisioni tra gli uomini. Esteticamente affascinante, questo approccio non fa adeguatamente i conti con un passaggio istituzionale ineludibile: il riconoscimento giuridico di una destinazione propria a tali beni, procedimento tecnico che in taluni momenti della storia interviene con quella forza decisoria che le lotte politiche e le nuove acquisizioni conoscitive sono in grado di suscitare e le costruzioni formali provvedono poi a tutelare», P. Napoli, *Indisponibilità, servizio pubblico, uso. Concetti orientativi su comune e beni comuni*, in *Politica e società*, 3, 2013.

¹¹⁶ Cfr. G. Moro, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, cit., pp. 136 ss.

¹¹⁷ P. Donati, *I nuovi diritti di cittadinanza: l'approccio societario*, in C. Dall'Agata, M. La Rosa (a cura di), *Riforma dello Stato, federalismo e diritti di cittadinanza*, FrancoAngeli 1997, pp. 139-167.

¹¹⁸ Sul punto si rinvia a F. Bassanini, T. Treu, G. Vittadini (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, Il Mulino 2021.

pratiche condivise rispondono alla domanda di benessere collettivo e giustizia sociale¹¹⁹.

La partecipazione dei privati alle risposte delle necessità collettive disegnano nuove architetture di cittadinanza. Queste, nel loro elevarsi dal territorio, diventano materiali e immateriali, e quindi digitali. Soprattutto lo sviluppo tecnologico cambia le condizioni di contesto, quindi, anche le caratteristiche dei beni, dove gli strumenti digitali ampliano le opportunità democratiche. Si pensi al ruolo dalla partecipazione digitale a livello europeo, dove, ad esempio, le consultazioni online pur nei loro attuali limiti di utilizzazione, agiscono come strumento di apertura democratica alla cittadinanza e quindi verso i portatori di interesse esterni¹²⁰.

La dimensione organizzata della partecipazione attiva ai beni comuni è strategica al di là del mezzo, e in riferimento a una dimensione localizzata o locale, anche nella più ampia prospettiva di beni globali, l'attività è riconducibile a una dimensione determinata, in senso lato, territoriale¹²¹.

¹¹⁹ «I beni comuni sono risorse condivise da una comunità, gestite collettivamente e accessibili a tutti i membri della società. Questi beni possono essere di natura naturale (come aria, acqua, terra), culturale (come la conoscenza, la cultura, le tradizioni) o sociale (come la salute, l'istruzione, la sicurezza). La giustizia sociale si riferisce all'idea che tutte le persone dovrebbero avere pari opportunità e accesso alle risorse, ai diritti e ai benefici della società. Questo concetto si oppone alle disuguaglianze sociali e cerca di garantire un equo trattamento per tutti, indipendentemente da fattori come il reddito, il genere, l'etnia, l'orientamento sessuale o l'origine sociale. Il collegamento tra beni comuni e giustizia sociale risiede principalmente nella capacità dei beni comuni di favorire l'equità e l'accesso universale alle risorse. Quando i beni sono gestiti come risorse comuni, anziché come proprietà private, c'è un maggiore potenziale per ridurre le disuguaglianze e promuovere la partecipazione democratica», così S. Pellizzari, *New commons e servizi sociali. Il modello dell'amministrazione condivisa tra autonomie territoriali, Terzo settore e società civile organizzata*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica 2016, pp. 249 ss.

¹²⁰ Si rinvia per una breve disamina a G. Pettinari, *Trasparenza e servizi online: obiettivi di Better Regulation*, in F. Raspadori (a cura di), *The Implementation of UE Policies by Regional and Local authorities*, Giappichelli 2021.

¹²¹ T. Haller et al. (eds.), *The commons in a glocal world: Global connections and local responses*, Routledge 2019.

La Costituzione italiana riconosce il principio di sussidiarietà orizzontale all'art. 118, comma 4¹²², dove il cittadino agisce per l'interesse generale e viene anzi favorito dalle istituzioni, questo in stretto legame con l'esercizio della sovranità popolare (art. 1), e il riconoscimento dei diritti della persona, che si esprime anche attraverso le formazioni sociali, ove si svolge la propria esistenza (connesso alla libertà di associazione, come libertà da garantire, art. 18). I soggetti attivi agiscono anche in assolvimento ai doveri di solidarietà sociale, all'organizzazione politica, economica e sociale (artt. 2 e 3, e 42), dando corpo al pluralismo della Repubblica che la Costituzione chiede come principio cardine della democrazia.

Quello che altrove viene definito neomunicipalismo¹²³, calato nella dimensione partecipativa, diventa partecipazione democratica e in particolare, nella dimensione dei beni comuni, diventa partecipazione amministrativa mediante una gestione condivisa dei beni, come la strategia delle azioni collettive richiama.

La lettura dei beni comuni e la sussidiarietà orizzontale, intesa come vicinanza e prossimità nell'esercizio delle funzioni amministrative, rappresentano quindi un metodo di risposta ai bisogni della collettività.

Se Comuni e Province, come riporta l'art. 5 del d.lgs. 267/2000 (TUEL), esercitano le funzioni anche avvalendosi delle attività che possono essere svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini¹²⁴. Questo modello di inclusione dei soggetti esterni si può estendere anche ad altri enti della Repubblica, proprio come prescrive l'art. 118, in riferimento espresso anche all'esercizio delle funzioni amministrative di Stato, Regioni, Città metropolitane, oltre che Province e Comuni, e per questa via anche agli enti comprensoriali o di area vasta come le Unioni di Comuni.

¹²² «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

¹²³ R. Pazzagli, *Governare le economie locali. Tradizione civica e neomunicipalismo per la gestione dei beni comuni*, in *Scienze del Territorio*, University Press 2018, p. 104.

¹²⁴ C. Tubertini, *Gli strumenti del diritto*, in Id. et al. (a cura di), *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, Il Mulino 2023, pp. 65 e ss.

In tale impianto costituzionale s'iscrive l'amministrazione condivisa, rappresentando il riferimento espresso e chiaro alla relazione sussidiaria tra amministrazioni locali e cittadini e tra questi e i bisogni collettivi («[I] Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini»)¹²⁵. La necessità poi di dotarsi di strumenti normativi generali siano anche amministrativi, che disciplinino tale modello trova ragione nella richiesta di valorizzazione, che la stessa Costituzione fa all'art. 118 (elemento quello della valorizzazione del dettato costituzionale immediatamente operativa e in dialogo con i territori che hanno potuto agire anche in assenza di specifiche disposizioni legislative¹²⁶)¹²⁷.

8. Il modello italiano: patti di collaborazione e amministrazione condivisa

Il binomio “comune-persone”, di cui abbiamo visto nel corso della trattazione il rilievo e la costante storica, costituisce quel sostrato “naturale” entro cui s'insinuano le pratiche partecipative¹²⁸. Sebbene

¹²⁵ Questa iniziativa spontanea dei cittadini, come riconosce la Cassazione: «non ha nulla in comune con la prestazione di servizi di interesse generale suscettibili di essere erogati in forma d'impresa, e resta pertanto estranea all'assunzione diretta o indiretta di tali servizi da parte degli enti pubblici», Cass. Civile, sez. I, sent. 15595 del 9 luglio del 2014, riportata da C. Tubertini, *op. ult. cit.*, p. 65.

¹²⁶ Il riferimento è ai Regolamenti sui beni comuni, per cui si rinvia al successivo paragrafo e soprattutto al terzo capitolo.

¹²⁷ F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni?*, *op. cit.*, *passim*, e l'ampia letteratura che riporta.

¹²⁸ È importante ricordare che da molto tempo le richieste relative alla partecipazione popolare e all'iniziativa autonoma dei cittadini hanno trovato riconoscimento nelle leggi italiane. A tal proposito, basti menzionare la legge 8 aprile 1976, n. 278, concernente “Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del comune”, così come i contenuti innovativi di due importanti leggi del 1990, la n. 142 (“Ordinamento delle autonomie locali”) e la n. 241 (“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”). È rilevante anche considerare le disposizioni attuali dell'articolo 8 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali, TUEL), il quale stabilisce che «I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto. [...] Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi

oggi le stesse siano, per mezzo della digitalizzazione, sempre più adeguatamente rapportabili anche verso organi di maggiori dimensioni e maggiore “lontananza”¹²⁹.

Il legame di prim'ordine tra beni comuni e autonomia locale consente di ragionare sulla relazione della comunità politica e della città come luogo privilegiato per la risposta sociale ai problemi di carattere generale.

Il compito del Comune in senso istituzionale è proprio quello di rappresentanza degli interessi della propria comunità, così come definito dall'art. 3, commi 1 e 2, del TUEL¹³⁰.

Si tratta di una clausola di competenza generale giustificata dalla vicinanza ai problemi e ai bisogni delle persone.

L'ambito dell'amministrazione condivisa rappresenta un'intersezione di libertà e strumenti, particolarmente rilevante nell'ambito delle azioni partecipative sui beni comuni.

Al centro di questo processo vi è la capacità collaborativa dei membri della comunità, in sinergia con il Comune, come ente pubblico istituzionale. Un esempio iniziale di questa collaborazione è la rigenerazione urbana, intesa come un'azione collettiva per la cura dei beni comuni urbani¹³¹.

La tutela, la valorizzazione e la cura dei beni comuni sono fondamentali per l'esercizio dei diritti e il benessere individuale, contribuendo allo sviluppo umano sostenibile ed ecologico. La partecipazione dei

e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini. [...] Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203 e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti», Cfr. R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Lexis 2020, pp. 25-26.

¹²⁹ C. Tubertini, *op. ult. cit.*, p. 67.

¹³⁰ «Art. 3 Autonomia dei comuni e delle province: Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome. 2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo».

¹³¹ Su tutti si rinvia a F. Di Lascio, F. Giglioni, *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Il Mulino 2017. Sul punto si rinvia al prossimo capitolo di questo volume.

cittadini a queste attività promuove la coesione sociale e fornisce risorse aggiuntive per soddisfare i bisogni della comunità, specialmente in periodi di crisi finanziaria.

Queste azioni collaborative non sostituiscono le responsabilità dell'ente pubblico, ma le integrano, sfruttando le risorse locali in modo spontaneo e proattivo¹³². Questo approccio, basato sulla democrazia degli strumenti amministrativi, favorisce la condivisione del potere e il diritto dei cittadini di partecipare attivamente alla gestione dei beni comuni.

Quello che va costituendosi come “diritto delle città”¹³³, ovvero il verificarsi di pratiche frutto dell'autonomia statutaria e regolamentare degli enti con funzioni generali¹³⁴, e dell'autonomia organizzativa e di gestione delle funzioni proprie e attribuite¹³⁵, è il frutto di una dimensione spaziale e politica.

Per Lefebvre, la città è il risultato costante dell'attività degli abitanti stessi, che sono dinamici e influenzati dalla loro stessa creazione. Questo concetto si riflette in quello di “diritto alla città”¹³⁶, che rappresenta un modo di realizzare i diritti fondamentali, quando la libertà individuale incontra l'inclusione sociale, il diritto a un alloggio adeguato e il semplice atto di abitare¹³⁷.

Quindi, la diretta responsabilità dei cittadini è la grande cifra del modello, che trova riscontro in anni recenti, fondano le radici nel campo delle azioni collettive e in una dimensione di pluralismo e cittadinanza amministrativa. Già lo scritto di Feliciano Benvenuti del 1994¹³⁸

¹³² G. Arena, *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza 2006; D. Donati, A. Paci (a cura di), *Sussidiarietà e Concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Il Mulino 2010.

¹³³ J.B. Auby, *Droit de la ville*, Lexisnexis 2013, tema ripreso da C. Tubertini, *Gli strumenti del diritto*, cit., p. 68.

¹³⁴ Riconosciuta anche dalla Costituzione, s.v. gli artt. 116, commi 6 e 117.

¹³⁵ Autonomia organizzativa delle attività che si rivolgono ai cittadini, così C. Tubertini, *Gli strumenti del diritto*, cit., p. 81.

¹³⁶ Si rinvia a H. Lefebvre, *Il diritto alla città* (1968), Marsilio 1970.

¹³⁷ Cfr. C. Iaione, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 1, 2013.

¹³⁸ F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino*, Marsilio 1994.

metteva a fuoco questo concetto, nel considerare i cittadini come organi della Repubblica, non solo nei diritti politici, ma anche civici.

Un'amministrazione basata sulla democrazia degli strumenti amministrativi, una *demarchia*, come sosteneva Benvenuti. Questi strumenti consentono la condivisione del potere, oltre il monopolio della definizione degli interessi da perseguire nelle mani dell'autorità pubblica; una nuova forma di diritto di libertà: quello a collaborare¹³⁹.

Altro scritto fondamentale per la ricostruzione del modello è quello del 1997 di Gregorio Arena¹⁴⁰, dove l'autore scriveva che i problemi connessi ai bisogni e agli interessi generali potevano essere meglio risolti se visti da una diversa angolazione, e affrontati con un diverso modello di amministrazione. Questo modello, in luogo della separazione tra autorità pubbliche, che curano gli interessi pubblici, e i cittadini, che curano gli interessi privati, presupponeva una diversa relazione che integrasse autorità e società, a fronte di un diverso modo di concepire l'esercizio del potere.

Questo modello si sostanzia in forme di **co-amministrazione**, dei **patti di sussidiarietà**, ovvero **accordi sostitutivi del provvedimento** ai sensi dell'art. 11 della L. n. 241/1990, che consentono alle parti, ai cittadini e alla p.a., di programmare e progettare degli interventi di interesse generale.

In questo modello l'amministrazione pubblica agisce in modo diverso, ritraendosi parzialmente sia dalla definizione degli obiettivi quanto dalla gestione, per porsi piuttosto al pari della componente civica, con cui condivide l'onere della cura.

Emerge un supporto reciproco e un'utilità sociale, ovvero l'interesse generale, all'interno di un rapporto non sinallagmatico che invece caratterizza il modello consensuale¹⁴¹ che si muove all'interno degli

¹³⁹ «L'amministrazione condivisa può costituire un nuovo modo di esprimersi della sovranità, una "democrazia diffusa" – che si affianca alla democrazia rappresentativa e alla democrazia diretta [...]», cit. D. De Pretis, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, L'Amministrazione Condivisa 2022, p. 31.

¹⁴⁰ G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118, 1997.

¹⁴¹ V. Cerulli Irelli, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, *Quaderni della Facoltà di giurisprudenza*, Trento, 2022, p. 23.

strumenti di diritto privato. Si tratta di un'azione condivisa che sta all'interno degli strumenti di diritto amministrativo.

Per cui a fronte del dovere di garantire le condizioni, la possibilità di riconoscere anche un sostegno, ad esempio, nella forma dei sussidi¹⁴², permane in campo all'amministrazione il monitoraggio e le responsabilità proprie e quelle condivise¹⁴³. Nonostante la negozialità dell'atto, permane il potere di autotutela, ovvero la revoca amministrativa per la risoluzione del patto di collaborazione. La revoca è un atto amministrativo regolato dall'art. 21 quinquies della legge 241 del 1990¹⁴⁴, che può essere invocato se sussistono tre possibili motivazioni: (i) nuove ragioni di interesse pubblico; (ii) cambiamenti nella situazione di fatto non prevedibili al momento dell'emissione dell'atto; (iii) una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario.

Questo potere di recesso unilaterale¹⁴⁵ depone a favore della tesi che considera lo strumento dei patti civici di diritto pubblico e non di diritto privato¹⁴⁶.

Tuttavia, pur nell'ambito del diritto amministrativo, e in conformità alle prerogative di cui si è detto, che si tratti di un atto pubblico di natura negoziale lo chiarisce già la Corte costituzionale nella sentenza 204 del 2004. La Corte evidenzia che l'accordo, previsto dall'art. 11 della legge 241 del 1990, rappresenta un modello alternativo a quello tradizionale autoritativo dell'azione amministrativa¹⁴⁷.

Se questo è lo strumento con cui si realizza la collaborazione per la gestione dei beni comuni, nell'esperienza emersa questo modello

¹⁴² Art. 12, l. 241/1990.

¹⁴³ Per queste questioni si rinvia al Terzo capitolo di questo volume.

¹⁴⁴ Mantenendo comunque gli effetti già prodotti fino a quel momento, revoca gli effetti futuri dell'atto. Il potere di revoca è previsto in via generale. Di solito, è l'amministrazione che ha emesso l'atto revocato a esercitare questo potere, ma può essere delegato anche ad altre amministrazioni. La disciplina attuale della revoca adotta una definizione ampia. Cfr. R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., p. 238.

¹⁴⁵ Salva la liquidazione dell'indennizzo e dell'attrazione delle controversie nella giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, così R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., p. 116.

¹⁴⁶ La norma assoggetta espressamente ai principi in materia di obbligazioni, art. 11, comma 2, l'atto di accordo, si ritiene che se fossero atti di diritto privato, questa specificazione sarebbe superflua.

¹⁴⁷ DC/PRO/2022/90, Pg.n. 769201/2022, www.comune.bologna.it/regolamenti/regolamento-collaborazione-soggetti-civici-amministrazione-beni-comuni-urbani. Cfr. R.A. Albanese, E. Michelazzo, *op. ult. cit., passim*.

si mette a sistema, in modo proattivo da parte dell'amministrazione, mediante lo strumento del Regolamento comunale che spesso si titola, come nel caso di Bologna: "Regolamento per la gestione dei beni comuni urbani"¹⁴⁸.

Per dare il via alla procedura, tipicamente nello stesso si prevedono gli avvisi di collaborazione per intercettare le istanze, che poi possono anche promuoversi per iniziativa di parte.

Con la veste giuridica dei patti¹⁴⁹ è quindi possibile un dialogo diretto con la Costituzione (art. 118, comma 4), mediante gli strumenti della l. 241/1990, e procedere ai patti di sussidiarietà. Non mancano le eccezioni, come vedremo nel successivo capitolo analizzando il caso di Napoli, la gestione dei beni comuni può avvenire anche per specifica delibera di giunta, caso per caso, per la stipula dei c.d. usi civici temporanei, ovvero il ricorso a forme di uso civico e collettivo urbano per mezzo di deliberazione dell'organo della Giunta, sulla base della legittimazione riconosciutagli dal Consiglio¹⁵⁰.

Di diretta derivazione legislativa, invece, è il modello dell'amministrazione condivisa introdotto dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, d.lgs. 117 del 2017, che prevede il necessario coinvolgimento degli enti del Terzo settore (ETS), iscritti nel Registro Unico del Terzo settore (RUNTS), nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione dei servizi a livello territoriale.

Nei settori di interesse generale, secondo gli strumenti dell'accreditamento e della co-programmazione e co-progettazione, questi due,

¹⁴⁸ Per una disamina si rinvia al terzo capitolo.

¹⁴⁹ Questi possono prescindere dall'approvazione del Regolamento, nel senso che come visto si tratta di uno strumento già inserito nella legge sul procedimento, sebbene l'approvazione del regolamento abbia rappresentato il volano del modello e caratterizzato il fenomeno dell'amministrazione condivisa, con più di 200 Comuni che lo hanno adottato.

¹⁵⁰ Con la delibera numero 24 del 22 settembre 2011, il consiglio comunale di Napoli modificò lo Statuto introducendo al comma 2 dell'art. 3 (sulle "finalità") una disposizione che affermava: «Il Comune di Napoli, anche al fine di preservare le generazioni future, riconosce i beni comuni come essenziali per l'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle proprie competenze». Cfr. R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., p. 248.

che incarnano gli strumenti della co-amministrazione, si riferiscono alla fase di partecipazione istruttoria per l'individuazione dei bisogni e delle risorse, e, in secondo luogo, alla definizione di specifici progetti d'intervento. Mentre il primo, l'accreditamento, rappresenta un procedimento già adottato in diversi contesti normativi nel settore socio-sanitario, finalizzato alla verifica dei requisiti qualitativi che i soggetti interessati devono possedere per essere autorizzati a svolgere specifiche attività.

Secondo quanto previsto dal Codice del Terzo settore e dalle relative Linee guida, l'accreditamento assume lo scopo di selezionare gli enti del Terzo settore (ETS) con i quali avviare modalità di co-progettazione.

Le indicazioni ministeriali stabiliscono l'istituzione di un registro o elenco contenente i soggetti accreditati.

Inoltre, l'art. 56 prevede la stipula di convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale in qualità di specie di ETS, nel caso di svolgimento di attività più favorevoli rispetto al ricorso al mercato per i servizi sociali di interesse generale.

Gli strumenti di co-amministrazione vengono ricondotti anch'essi all'art. 11 della l. 241/1990, e a chiarirlo è la sentenza della Corte costituzionale 131 del 2020, la quale, operando una messa a sistema del modello alternativo al mercato, utilizzabile nell'ordinaria attività amministrativa, richiama espressamente lo strumento dell'accordo consensuale e negoziale, con cui l'amministrazione agisce assieme agli ETS per la risposta ai bisogni collettivi. Ciò a dire che quel monopolio della forza decisionale è rimesso al consesso pubblico-privato sulla base delle condizioni appena elencate.

Questo modello avallato dall'ANAC recentemente ha trovato riconoscimento nel codice degli appalti, all'art. 6, in riferimento al suo uso alternativo rispetto al Codice stesso ovvero alle regole del mercato. Le conseguenze della portata sistemica dello strumento non possono che farsi sentire a livello amministrativo¹⁵¹, confermando il modello

¹⁵¹ Cfr. F. Giglioni, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del Terzo settore*, in *Munus*, 2019.

dell'amministrazione entro cui esso s'inscrive, auspicabilmente affiancando gli strumenti precedentemente elencati.

Tenendo conto delle critiche¹⁵², alla luce di quanto emerso si può sostenere che la connessione tra beni comuni e diritti fondamentali quale elemento mira non solo a prevenire la privatizzazione dei beni pubblici, ma anche a limitare la discrezionalità dell'ente pubblico nella gestione dei beni. Questa discrezionalità, infatti, è spesso il risultato della costruzione di categorie come l'"interesse pubblico" e l'"interesse generale", le quali possono essere interpretate in modo molto ampio¹⁵³.

Quindi, l'impatto può andare nel senso di diffondere e rafforzare gli strumenti, come nel caso del recente nuovo Regolamento bolognese, che mira proprio a recepire gli strumenti del Codice TS all'interno di un unico Regolamento sull'amministrazione condivisa. Oppure i due componenti del medesimo modello possono coesistere separatamente, anche in ragione del riferimento a categorie di soggetti diversi, in assenza di una fonte di raccordo. Ciò che va evitato è che questo ultimo strumento del CTS "schiacci" il resto delle pratiche frutto dell'autonomia organizzativa locale che risulta ricca e da potenziare.

9. Gli attori civici coinvolti, i patti e l'amministrazione condivisa

Il legame dal bene pubblico perseguito dai Comuni all'interesse generale è tenuto assieme dal patto di collaborazione. Questo patto implica un impegno reciproco tra cittadini attivi e amministrazione per perseguire la cura, la gestione e la valorizzazione dei beni comuni urbani. Si sottolinea come tale impegno non solo miri a soddisfare gli interessi delle parti coinvolte ma si estende anche all'intera collettività, concorrendo così al perseguimento di un interesse generale. Questo collegamento evidenzia come la gestione dei beni comuni abbracci di-

¹⁵² T. Bonetti, *I beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano tra "mito" e "realtà"*, in *Aedon*, 2013; F. Giglioni, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, p. 247; Id., *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *federalismi.it*, 2022.

¹⁵³ Lettura già ravvisabile in qualche scritto che precede il CTS. D. Mone, *La categoria dei beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano: un paradigma per la lettura del regime dei beni pubblici alla luce della Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2, 2014.

mensioni più ampie legate al “bene comune” e ai diritti fondamentali della comunità¹⁵⁴.

La cura del “bene comune”¹⁵⁵ costituisce l’elemento distintivo del modello di amministrazione condivisa, che attualmente si articola attraverso due principali strumenti: da un lato, i patti civici sviluppati tra organizzazioni, cittadini ed enti locali; dall’altro, la co-progettazione e la co-programmazione, secondo quanto previsto dal CTS. Tali strumenti caratterizzano il modello di amministrazione condivisa e, pur mantenendo la loro distinzione, risultano complementari, convergendo nella realizzazione di democrazia amministrativa come teorizzata da Benvenuti.

Rispetto ai due strumenti sopra menzionati, se la finalità è identica – ossia favorire la partecipazione dei cittadini – ciò che varia è l’ambito soggettivo: da un lato, gli strumenti dell’art. 55 del CTS sono indirizzati agli enti del Terzo settore, mentre, dall’altro, i patti civici coinvolgono l’intera cittadinanza attiva. Nel primo caso si tratta di soggetti qualificati, definiti dall’art. 4, che perseguono il bene comune (art. 1) e svolgono attività di interesse generale (art. 5), senza scopo di lucro (art. 8), soggetti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a severi controlli (artt. da 90 a 97). Nel secondo caso, i patti civici mirano a valorizzare i cittadini e le loro aggregazioni sociali, anche non formali, nel pieno esercizio delle libertà civiche e solidaristiche.

Sono cittadini attivi, quegli individui, enti o comunità che si attivano per la cura e la gestione dei beni comuni urbani. Gli enti e le formazioni sociali solitamente stabilmente organizzati, includono associazioni, comitati e altre formazioni anche imprenditoriali (le imprese sociali) e le forme cooperative. Dall’altro lato, vi sono gruppi di cittadini attivi senza una struttura organizzativa stabile o una soggettività giuridica. Rispetto alle associazioni, mancano di rappresentanza legale stabile e di meccanismi di accettazione formali, ogni membro assume personalmente gli oneri e le responsabilità¹⁵⁶.

¹⁵⁴ L. Casalini, *Commons, Commoning and Community. I patti di collaborazione, in Persona e Mercato*, 1, 2022.

¹⁵⁵ Art. 1 d.lgs. 117/2017 e Corte cost. 131 del 2020, p. 10.

¹⁵⁶ Cfr. R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., pp. 59 ss.

Tra quelli con organizzazione stabile ci sono poi quelli con la qualificazione degli enti del Terzo settore (ETS), che non sono esclusi dai Patti ma hanno anche il canale “riservato” del CTS. L’organizzazione di questi soggetti si distingue per la qualificazione di ETS secondo criteri di legge idonei allo svolgimento di attività di interesse generale che vede i servizi sociali al primo posto per prassi sviluppata¹⁵⁷. Come sottolineata dalla sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale, gli ETS costituiscano sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà organizzata¹⁵⁸.

Questa rete è in grado di individuare tempestivamente i bisogni emergenti, mettendo a disposizione dati informativi e possedendo una significativa capacità organizzativa e di intervento per soddisfare l’interesse collettivo.

La sentenza definisce questi soggetti come abilitati ad attuare un modello di condivisione della funzione pubblica basato sulla solidarietà sociale, come prefigurato dall’art. 55 del CTS (e dagli enti che rientrano nel perimetro definito dall’art. 4 del CTS), con il compito di assicurare il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, progettazione e organizzazione degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale.

L’attività è rivolta a «contribuire al difficile compito di creare le condizioni per la piena realizzazione di ciascuna persona», in linea con il principio e il dovere di solidarietà della Repubblica, elemento sostanzialmente costitutivo per gli enti coinvolti dal CTS.

È importante ricordare che l’uso pubblico e l’accesso universale ai beni comuni e alle attività di interesse generale non dipendono dall’appartenenza a un’associazione e non può essere un requisito per accedere ai beni comuni urbani o per assumere la qualità di cittadino attivo¹⁵⁹.

Per quanto riguarda la possibilità di ampliare o meno il novero dei soggetti del Terzo settore rispetto a quanto disposto dalla legge dello

¹⁵⁷ S.v. M. Bombardelli, *Il rapporto con il Terzo settore e le trasformazioni dell’organizzazione amministrativa*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2022.

¹⁵⁸ Corte costituzionale, sent. 131/2020, punto 4.

¹⁵⁹ Cfr. R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., pp. 69 ss.

Stato, la Corte, con la sentenza n. 131/2020, pronunciandosi sulla legge n. 2 del 2019 sulle cooperative di comunità della Regione Umbria, contro cui il governo ricorreva, nel riconoscere la competenza esclusiva dello Stato in merito alla definizione dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. l), la Corte ribadisce la facoltà per le Regioni di prevedere una disciplina per le cooperative di comunità, ma senza ampliare il novero degli enti del Terzo settore, prerogativa piuttosto della legge dello Stato. Pertanto, è legittimo prevedere ulteriori soggetti sociali qualificati e forme di coinvolgimento particolari, purché non rientranti nella categoria stretta degli ETS e quindi non soggetti alla previsione dell'art. 55 del CTS, e quindi a quei determinati strumenti di condivisione. In questo senso, la categoria speciale degli ETS rimane autonoma e determinata solo dalla legge dello Stato.

Tra i due, il modello di amministrazione condivisa più completo rispetto ai dettami costituzionali è quello "generale", rappresentato dai patti civici, inclusivo di tutta la cittadinanza¹⁶⁰. Il dovere di favorire la partecipazione riguarda tutti i livelli di governo e si riferisce a un'accezione propositiva che è alla base dell'intero strumentario dell'amministrazione condivisa, richiedendo l'intervento del potere pubblico per incentivare sia singoli che formazioni sociali a partecipare alla cura dei beni comuni¹⁶¹.

Siamo dinanzi all'esercizio delle «libertà sociali»¹⁶² e a strumenti che favoriscono la condivisione del potere. Si dà rilievo, però, ad attività di interesse generale che in questa veste non sono riconducibili né allo Stato né al mercato, ma a quelle «forme di solidarietà» riconosciute dal legislatore e dalla Corte come «i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, [...] insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, [...] base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»¹⁶³.

¹⁶⁰ Cit. G. Arena, *L'Amministrazione condivisa per coltivare la volontà di convivere*, in *Labsus.org*, 23 settembre 2023, corsivo mio.

¹⁶¹ "L'amministrazione condivisa può costituire un nuovo modo di esprimersi della sovranità, una "democrazia diffusa" – che si affianca alla democrazia rappresentativa e alla democrazia diretta [...]», cit. D. De Pretis, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, *L'Amministrazione Condivisa* 2022, p. 31.

¹⁶² Sentenze Corte cost. 185 del 2018 e 300 del 2003.

¹⁶³ Sentenza Corte cost. 309 del 2013.

9.1. *Il ruolo delle fondazioni bancarie*

La fondazione è un ente non-profit di diritto privato, caratterizzata dalla destinazione di un patrimonio a uno scopo di rilevante interesse collettivo, e dall'autonomia statutaria con cui stabilisce le proprie finalità¹⁶⁴. Si distingue dall'associazione per il prevalere dell'elemento patrimoniale sull'elemento personale. Tradizionalmente, le fondazioni erano orientate alla distribuzione delle rendite, ma negli ultimi decenni si sono evolute verso modelli più complessi, come la valorizzazione di immobili urbani. La disciplina delle fondazioni previste dal Codice civile si applica a quelle d'origine bancaria in via residuale, laddove esista un vuoto della disciplina speciale.

Il d.lgs. 117/2017, all'art. 3, comma 3, specifica che le disposizioni del Codice del Terzo settore non si applicano alle fondazioni bancarie.

Sebbene, in termini di finalità sociali, e di struttura organizzativa, le stesse potrebbero essere inquadrabili all'interno del novero degli ETS, la loro esclusione è da individuare nella loro natura "speciale" e quindi nella storia degli stessi enti. Per riprendere le parole di Marcello Clarich¹⁶⁵, si potrebbe dire che le fondazioni bancarie, che nascono come associazioni di assistenza e beneficenza, tornano a esserlo con la normativa di "distacco" dalla banca di origine. Ciò, passando per un tortuoso processo: dalla pubblicizzazione¹⁶⁶, al controllo, e

¹⁶⁴ Fondamentalmente, lo scopo definito nell'atto costitutivo è ciò che guida le azioni e le limitazioni di una fondazione. Questo scopo, che potrebbe riguardare la soddisfazione di interessi collettivi o interessi meritevoli di tutela, definisce l'attività che l'ente può svolgere e i limiti di disponibilità sui beni conferiti. Cfr. R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., pp. 273 ss.

¹⁶⁵ M. Clarich, A. Pisaneschi *Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all'ente non-profit*, Il Mulino 2001, p. 19.

¹⁶⁶ «La prima, del 1890, intitolata "sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza", impose alle opere pie la personalità giuridica di diritto pubblico e istituì un sistema di controlli teso a verificare che gli scopi di assistenza e beneficenza svolti da questi enti fossero in armonia con l'indirizzo generale della riforma dell'assistenza pubblica. La seconda, del 1888, pose un'articolata regolamentazione dell'organizzazione e dell'attività delle casse di risparmio che segnò, anche sul piano giuridico, il loro distacco dalla natura originaria di opere pie. Un primo obiettivo della legge del 1888 fu proprio quello di sottrarre l'attività delle casse di risparmio all'influenza diretta dei fondatori e degli interessi privati. Esso venne perseguito con l'attribuzione della personalità giuridica autonoma a tutte le casse e, per quelle aventi natura associativa,

all'attuale privatizzazione con vincoli posti sotto la vigilanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁶⁷.

Un «diritto privato speciale», secondo le parole di Elisa Torchia, imposto con norme distinte dalla disciplina generale delle fondazioni nel Codice civile, che è stato giustificato dalla necessità di garantire l'indipendenza dei gestori dei patrimoni¹⁶⁸ e di favorire ulteriormente la dismissione delle partecipazioni di controllo nelle banche¹⁶⁹. Vincoli quindi sorti con le riforme di fine anni Novanta¹⁷⁰, e specificamente con le disposizioni contenute nella l. 461/1998¹⁷¹. Il d.lgs. 153/1999

con l'attribuzione del carattere personale e intrasmissibile allo status di socio, così che l'assemblea non appariva più come il consesso dei proprietari del capitale, bensì come un luogo di confluenza degli interessi economici e sociali più rilevanti nell'ambito della comunità locale. L'opera di "sprivattizzazione" fu poi completata imponendo a tutti gli amministratori il divieto di partecipare agli utili, di ricevere altri compensi o indennità e di contrarre obbligazioni con l'istituto. Un altro obiettivo concerneva lo sviluppo dell'attività bancaria, che, come si è detto, era ormai prevalente rispetto a quella originaria dell'opera pia. Occorreva dunque accrescere la solidità degli istituti in modo da porli in condizione di far fronte ai rischi connessi a una gestione più dinamica». Cit. M. Clarich, A. Pisaneschi, *Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all'ente non-profit*, cit., p. 24.

¹⁶⁷ Almeno fino all'introduzione di una nuova disciplina del Codice civile fin ora mai adottata. Sul punto Cfr. D. Palazzo, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Giappichelli 2023, p. 301.

¹⁶⁸ Un'origine che affonda le radici in una riforma ambigua, inizialmente caratterizzata da una natura essenzialmente formale, poiché derivante da un compromesso necessario per ottenere l'accettazione da parte della sfera politica del processo di privatizzazione delle istituzioni bancarie. Si rinvia a N. Crepax, M. Demarie, *Vent'anni dopo (1992-2012). La Nuova Compagnia di San Paolo nelle parole dei Segretari Generali*, in W. Barberis, A. Cantaluppi (a cura di), *La Compagnia di San Paolo 1563-2013*, vol. II, Einaudi 2013, pp. 683-717.

¹⁶⁹ La presenza di limiti e controlli al rispetto dell'autonomia privata non costituisce di per sé un tratto di specialità, soprattutto se il controllo è esercitato dall'amministrazione pubblica. Il controllo deve limitarsi alla verifica del rispetto dei limiti esterni posti all'autonomia privata e non può interferire con le decisioni del soggetto controllato. Così L. Torchia, *Fondazioni bancarie e diritto pubblico*, in *Astrid*, 2003.

¹⁷⁰ La legge Amato, la delega 218/1990 e il d.lgs 356/1990, «ha avviato il processo di ristrutturazione del sistema bancario italiano incoraggiando la trasformazione delle Casse di Risparmio e degli Istituti di Credito di Diritto Pubblico in società per azioni» cit. D. Capolupo, *Le fondazioni di origine bancaria: un ruolo sociale ancora da definirsi*, in *Turzjus.it*, 2023, <https://turzjus.it/wp-content/uploads/2023/12/Le-Fondazioni-di-origine-bancaria.pdf>.

¹⁷¹ «Da un punto di vista giuridico, quindi, le Fob sono uno spin-off di un'istituzione finanziaria pubblica e non hanno – caso unico rispetto a tutte le forme di fondazione esistenti (aziendali, familiari, individuali, comunitarie) – un vero e proprio fondatore se non la stessa legge», cit.

sancisce una vasta gamma di attività ammesse¹⁷², nello svolgimento di doveri di solidarietà economica e sociale, nei confronti del territorio¹⁷³. Un vincolo genetico e funzionale¹⁷⁴ rispetto all'interesse generale che la stessa Corte costituzionale¹⁷⁵ riconosce in riferimento alla natura di enti esponenziali della società civile¹⁷⁶, espressione di quella libertà

¹⁷² Art. 1, d.lgs. 153/1999: «Settori ammessi. 1) famiglia e valori connessi; crescita e formazione giovanile; educazione, istruzione e formazione, incluso l'acquisto di prodotti editoriali per la scuola; volontariato, filantropia e beneficenza; religione e sviluppo spirituale; assistenza agli anziani; diritti civili; 2) prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica; sicurezza alimentare e agricoltura di qualità; sviluppo locale ed edilizia popolare locale; protezione dei consumatori; protezione civile; salute pubblica, medicina preventiva e riabilitativa; attività sportiva prevenzione e recupero delle tossicodipendenze; patologia e disturbi psichici e mentali; 3) ricerca scientifica e tecnologica; protezione e qualità ambientale; 4) arte, attività e beni culturali. I settori indicati possono essere modificati con regolamento dell'Autorità di vigilanza da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400».

¹⁷³ Anche la variazione nel loro diffondersi sul territorio italiano è influenzata dalla distribuzione originaria delle Casse di Risparmio: la maggior parte delle erogazioni e dei patrimoni delle Fondazioni Obbligatorie sono concentrati principalmente nel Nord-Ovest del Paese (quasi il 50%), mentre risultano significativi nelle regioni del Nord-Est e del Centro Italia, con una presenza assai marginale nel Meridione (5% del patrimonio e 4,1% delle erogazioni). È importante notare che nel corso del tempo sono stati attuati interventi mirati a ridurre tali disparità, come ad esempio la creazione nel 2006 della Fondazione con il Sud, sostenuta e finanziata dalle fondazioni bancarie originarie; tuttavia, la disuguaglianza persiste ad essere significativa. Si vedano i dati riportati da rapporto Acri 2021, *Ventiseiesimo Rapporto Annuale*, 2020, www.acri.it/rapporto_annuale/ventiseiesimo-rapporto-sulle-fondazioni-di-origine-bancaria-anno-2020; cfr. P. Arrigoni, D. Caselli, *In un diverso Stato? L'azione delle Fondazioni di origine bancaria durante l'emergenza Covid, tra continuità e discontinuità*, in *Cambio, La finanza alla prova dell'emergenza sanitaria*, vol. 12, 23, 2022, p. 101.

¹⁷⁴ Sono entità private, tuttavia vincolate da disposizioni normative a destinare il proprio capitale a settori che mostrano una significativa sovrapposizione con quelli di competenza del governo locale. Pur essendo autonome rispetto alle istituzioni bancarie da cui hanno origine, molte di esse mantengono una rilevante partecipazione azionaria in tali istituzioni. Rivestono un ruolo di primo piano come investitori nell'economia reale italiana, particolarmente grazie alla loro presenza nella Cassa Depositi e Prestiti (CDP), assumendo un ruolo di partner chiave per il Ministero del Tesoro, che detiene la maggioranza delle azioni della CDP. La nomina dei loro consiglieri coinvolge sia soggetti pubblici (come istituzioni elettive, università e ospedali) che privati (come camere di commercio, fondazioni ed enti confessionali), cfr. P. Arrigoni, D. Caselli, *In un diverso Stato? L'azione delle Fondazioni di origine bancaria durante l'emergenza Covid, tra continuità e discontinuità*, cit., pp. 99-110.

¹⁷⁵ Corte costituzionale, sentenza 300 del 2003.

¹⁷⁶ Per altro, si sottolinea la capacità di intervenire con prontezza e l'aspetto "innovativo" delle azioni promosse costituiscono due degli elementi distintivi delle Fondazioni: la capacità di agire con prontezza è indubbiamente correlata al fatto che

sociale che la Costituzione garantisce sulla base del pluralismo organizzativo e sociale della Repubblica¹⁷⁷.

Soggetti, a pieno titolo, tra gli operatori della sussidiarietà¹⁷⁸, ovvero organizzazioni attive secondo il modello dell'amministrazione condivisa¹⁷⁹, che compongono la democrazia liberale¹⁸⁰. Le attività ammesse dalla legge sono molto affini al quadro dell'art. 5 del CTS, tale che questi enti sono attori protagonisti del Terzo settore in senso ampio, e sempre più "registri" in grado di stimolare azioni concrete e di favorire la formazione di ampie coalizioni di soggetti inclini ad adottarle e promuoverle¹⁸¹.

le Fondazioni sono attori privati che godono di una considerevole libertà nell'utilizzo dei propri fondi e possono prendere decisioni in modo rapido, poiché il potere è concentrato nel Consiglio di amministrazione (CdA). Inoltre, per la natura del rapporto che lega le Fob agli attori pubblici, ossia per la capacità di partecipare al processo decisionale su un piano quasi-paritario con i decisori pubblici e la convinzione di possedere una maggiore flessibilità e talvolta efficienza rispetto agli attori pubblici. Spesso nell'ambito dell'innovazione possono assumere un ruolo di avanguardia nella sperimentazione di nuove soluzioni. Cfr. P. Arrigoni, D. Caselli, *In un diverso Stato? L'azione delle Fondazioni di origine bancaria durante l'emergenza Covid, tra continuità e discontinuità*, cit., p. 102.

¹⁷⁷ Concetto ribadito anche dalla Corte costituzionale, sent. 301 del 2003 dove si riconosce il carattere non pubblicistico dell'azione e delle funzioni in senso stretto, godendo di autonomia di determinazione, concetto ben espresso da D. Donati, *Il paradigma sussidiario*, cit., p. 212.

¹⁷⁸ D. Donati, *op. ult. cit.*, pp. 212 ss.

¹⁷⁹ «È importante notare che l'insieme che raccoglie i "beni comuni locali" è perfettamente congruente con la definizione dell'ambito di competenza delle Fondazioni», E. Giovannetti, *Il Ruolo delle Fondazioni di origine bancaria nell'ambiente*, Centro di analisi e politiche pubbliche Università di Modena e Reggio Emilia, paper 105 del 2013.

¹⁸⁰ A. Quadrio Curzio, *Fondazioni di origine bancaria e solidarismo innovativo*, rapporto ACRI, 2015, www.acri.it/_upload/Rapporto/20RAPP5.pdf.

¹⁸¹ In questo contesto, è significativo richiamare l'esperienza del "Fondo per il contrasto alla povertà educativa minorile", il quale ha origine da un Protocollo di Intesa sottoscritto nel 2015 tra il Governo e l'Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Italiane (ACRI). Il finanziamento del fondo proviene sia da risorse pubbliche che dai contributi delle Fondazioni, quest'ultime incentivati attraverso agevolazioni fiscali vantaggiose. Ciò che merita attenzione in termini di governance è il fatto che il Fondo è gestito da un soggetto privato operante (Con i Bambini Impresa Sociale Srl), interamente posseduto dalla Fondazione con il Sud, a sua volta controllata integralmente dalle Fob insieme al Forum del Terzo settore e ad altre organizzazioni di coordinamento del settore non-profit. La direzione del Fondo è affidata a un Comitato di Indirizzo composto da dodici membri, di cui quattro nominati dal Governo,

Infatti, le fondazioni bancarie, con il maggiore patrimonio tra gli enti del privato sociale, si trovano a dover corrispondere quote di finanziamento¹⁸² per i centri di servizi per il volontariato¹⁸³, alimentato da tali fondi ai sensi del Codice del Terzo settore, che prevede la costituzione del Fondo Unico Nazionale (FUN)¹⁸⁴.

Le azioni condotte direttamente dalla Fondazione per perseguire i suoi obiettivi statutarî nei settori rilevanti connessi, attraverso la gestione diretta di progettualità a cui corrispondono dei fondi messi a disposizione, sia tramite il finanziamento di soggetti che svolgono attività strumentali per i suoi scopi, vanno verso gli obiettivi di interesse generale. Possono essere raggiunti tramite la costituzione o il finanziamento di soggetti altri del privato sociale o iscritti al RUNTS afferenti alle fondazioni bancarie¹⁸⁵. D'altra parte, le azioni esterne sono attuate mediante la concessione di contributi o il finanziamento di progetti svolti da terzi¹⁸⁶.

Frequentemente, le fondazioni bancarie intervengono a sostegno di altri soggetti non-profit. Il principale strumento di intervento utilizza-

quattro da ACRI e quattro dal Forum del Terzo settore. Questo comitato ha il compito di definire le linee strategiche per l'allocazione delle risorse, Rapporto Acri 2021, *op. cit.*, cfr. P. Arrigoni, D. Caselli, *In un diverso Stato? L'azione delle Fondazioni di origine bancaria durante l'emergenza Covid, tra continuità e discontinuità*, cit., p. 102.

¹⁸² Già «l'art. 15 della legge 266 del 1991 prevedeva che gli enti conferenti delle aziende di credito, antecedenti delle fondazioni di origine bancaria, destinassero una quota non inferiore ad un quindicesimo dei propri proventi (quindi, non un quantum fisso, bensì una somma variabile in ragione della congiuntura economico-finanziaria), alla costituzione di fondi speciali presso le Regioni "al fine di istituire, per il tramite degli Enti locali, centri di servizi a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività"». Il d.m. 21 novembre 1991 ed il successivo 8 ottobre 1997 – vere e proprie fonti principali di disciplina del sistema dei CSV», L. Gori, Sentenza 12 ottobre 2018, n. 185, in *Le Regioni*, 1, 2019, p. 202.

¹⁸³ L'ACRI nomina alcuni membri dell'Organismo Nazionale di Controllo che vigila sui centri regionali ad esso collegati, D. Capolupo, *Le fondazioni di origine bancaria: un ruolo sociale ancora da definirsi*, cit., *passim*.

¹⁸⁴ «Art. 62 Finanziamento dei Centri di servizio per il volontariato. 1. Al fine di assicurare il finanziamento stabile dei CSV è istituito il FUN, alimentato da contributi annuali delle fondazioni di origine bancaria di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 [...] in conformità alle norme del presente decreto».

¹⁸⁵ Così L. Gori, *Costituzione e Terzo settore*, Giappichelli 2022, p. 113.

¹⁸⁶ S.v. D. Capolupo, *Le fondazioni di origine bancaria: un ruolo sociale ancora da definirsi*, cit., *passim*.

to è quello delle erogazioni liberali, che possono essere assimilate al contratto di donazione disciplinato dall'art. 769 del Codice civile. Tali erogazioni possono avvenire mediante la selezione di soggetti cui affidare la concezione e l'attuazione di un progetto tramite bandi¹⁸⁷.

Le erogazioni, in considerazione del merito dell'attività generale svolta dal richiedente, sono anche finalizzate a sostenere l'operato ordinario di piccole associazioni, cooperative sociali, organizzazioni culturali e altre organizzazioni non-profit operanti nel territorio di competenza.

Tuttavia, le fondazioni bancarie solitamente si configurano come fondazioni a progetto, condizionando il contributo economico alla realizzazione di un progetto specifico proposto e sviluppato dal beneficiario. Anche se, come detto, ci sono anche casi in cui le fondazioni stipulano convenzioni con soggetti pubblici e/o privati per realizzare programmi comuni in modo inclusivo e partecipato¹⁸⁸.

Nello specifico, l'analisi delle diverse modalità di erogazione evidenzia che il rapporto tra la fondazione e il destinatario del contributo non si limita alla semplice erogazione e ricezione del contributo stesso, ma si basa su un'obbligazione di dare da parte della fondazione e un'obbligazione di fare da parte del beneficiario. Quest'ultimo è tenuto a destinare i fondi ricevuti al sostegno dell'attività per cui il contributo è stato concesso o a realizzare un progetto, un programma e un'attività specifici.

¹⁸⁷ In questa prospettiva, la decisione di alcune fondazioni e specialmente Cariplo di intervenire su una programmazione di medio termine, focalizzata su obiettivi strategici. Tra questi, il contrasto alla povertà (obiettivo 3), il potenziamento dei sistemi locali di welfare (obiettivo 7) e lo sviluppo delle capacità del Terzo settore (obiettivo 9). L'attività pare orientarsi verso la costruzione di reti pubblico-private, coinvolgendo anche attori del settore profit (come le banche di riferimento). Infine, vi è l'obiettivo connesso ai processi di innovazione sociale nella guida delle trasformazioni degli stakeholder del Terzo settore e della pubblica amministrazione. Così, Aciri (2021), *Ventiseiesimo Rapporto Annuale*, 2020, cfr. P. Arrigoni, D. Caselli, *In un diverso Stato? L'azione delle Fondazioni di origine bancaria durante l'emergenza Covid, tra continuità e discontinuità*, cit., p. 106.

¹⁸⁸ Si v. anche l'esempio dei Bandi Seed, L. Bongiovanni, *Il ruolo delle Fondazioni di origine bancaria quale agente di sviluppo sostenibile L'esperienza del bando Seed di Fondazione Compagnia di San Paolo*, in *Impresa Sociale*, 3, 2023.

Tra l'obbligazione di dare della fondazione e l'obbligazione di fare del destinatario del contributo esiste una stretta correlazione. La fondazione si impegna a erogare un determinato contributo in cambio dell'adempimento da parte del beneficiario della prestazione principale, ossia la realizzazione del progetto o dell'attività, e di altre prestazioni accessorie, come la rendicontazione delle attività svolte, ecc.¹⁸⁹.

Sulla base del Protocollo stipulato con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, mediante la Carta delle Fondazioni del 2012¹⁹⁰, le varie organizzazioni si sono impegnate ad assicurare il raggiungimento delle *best practices* in termini di perseguimento di obiettivi di finalità sociale, nel documento che rappresenta il primo pilastro per la loro autodisciplina.

Effettivamente, le forze riposte verso il “bene comune” incontrano il campo dell'amministrazione condivisa di cura dei territori e di chi li abita, sempre più marcatamente improntata a offrire beni sociali, ovvero servizi in senso lato, dai beni della cultura, al supporto alla formazione, ricerca, salute, assistenza e a molto altro che abbia un legame con lo sviluppo locale. L'incontro che dà corpo a funzioni di coesione sociale è un mezzo per gli scopi delle Fondazioni nella tutela e la valorizzazione dei beni comuni per la qualificazione dei servizi ad essi correlati. «Le Fondazioni bancarie hanno l'obbligo di investire il 90% dei loro proventi nella regione di appartenenza»¹⁹¹.

La fondazione partecipa al governo dei beni comuni mediante la sua inclusione di progetti di impatto sulla comunità di riferimento e, in un certo senso rispettando i canoni delle azioni partecipate, può collaborare con l'amministrazione pubblica e le comunità di riferimento, soprattutto in veste di soggetto promotore e/o finanziatore¹⁹².

¹⁸⁹ G. Fidone, *Proprietà pubblica e beni comuni*, *passim*.

¹⁹⁰ Per visionare la carta delle fondazioni il seguente link: <https://www.acri.it/normative/carta-delle-fondazioni>.

¹⁹¹ Cfr. G. Ossorio, *La politica per il Sud delle Fondazioni*, La Repubblica di Napoli, 8.07.2023, p. 21.

¹⁹² La partecipazione della comunità nelle fasi dedite alla programmazione partecipata dei beni comuni urbani può avvenire anche attraverso modalità informali, come tavoli di lavoro, e consultazioni o piuttosto formali con la stipula di patti che prevedano una partecipazione di soggetti coinvolti, non solo meri destinatari delle risorse. Cfr. R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., pp. 278 ss.

In questo senso¹⁹³, si pensi al caso del Programma Equilibri, promosso dalla Fondazione Compagnia di San Paolo. Il programma si propone di promuovere l'occupazione femminile e contrastare la povertà educativa con un approccio di lungo periodo basato su azioni strategiche condivise. Questo, promuovendo la formazione di partenariati misti composti da enti pubblici e non-profit, vuole avviare un ciclo di coprogettazione che mira a sviluppare soluzioni innovative per rispondere ai bisogni del territorio.

In sintesi, il Programma Equilibri illustra un modello di collaborazione tra fondazioni bancarie, soggetti del Terzo settore e autorità pubbliche, mirato a promuovere un cambiamento sociale sostenibile¹⁹⁴.

Un altro fenomeno degno di nota è rappresentato dalle società strumentali delle fondazioni bancarie. Queste società, in alcuni casi, non si limitano a produrre beni e servizi esclusivamente per la fondazione stessa, ma divengono strumentali a fondazioni operative che conducono direttamente interventi a favore della comunità o interagiscono direttamente con altri soggetti, talvolta aggirando le norme sulla concorrenza. Tali soggetti potrebbero rischiare di interferire con l'attività d'impresa tipica, e secondo la giurisprudenza, nella selezione dei soggetti che effettivamente eseguono i progetti e i lavori (interventi di manutenzione, restauri, ecc.), e devono essere rispettate le regole in materia di evidenza pubblica.

Il supporto delle fondazioni al *welfare* è anche indirizzato dagli obiettivi dell'agenda ONU 2030¹⁹⁵, questi obiettivi di sviluppo soste-

¹⁹³ Date le loro origini e il loro legame storico con il territorio, le Fondazioni sono intrinsecamente radicate nelle comunità locali, fungendo da interlocutrici di rilievo sia per le organizzazioni civiche e del Terzo settore, sia per le amministrazioni locali. Inoltre, esse incoraggiano attivamente processi di costruzione comunitaria, sostenendo le comunità locali nel prendere parte attiva ai processi di cambiamento che le riguardano. In tal modo, attraverso le loro iniziative, le FOB possono favorire l'instaurazione e/o il consolidamento di modelli di welfare sussidiario a livello territoriale, in cui l'azione si caratterizza per la sua vicinanza e attenzione alle specificità locali. S.v. L. D'Arcangelo, *Welfare di comunità e sostenibilità sociale. Inquadramento e prospettive evolutive*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 22, 2022, pp. 209-227.

¹⁹⁴ Cfr. C. Agostini, A. Motta, *Fondazioni di origine bancaria e innovazione sociale: il Programma Equilibri*, in F. Maino (a cura di), *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare. Sesto Rapporto sul secondo welfare*, Milano, Percorsi di secondo welfare, 2023.

¹⁹⁵ Si v. il sito <https://unric.org/it/agenda-2030>.

nibile riescono anche a stimolare politiche che vadano nella direzione del recupero di propri beni che possono diventare comuni. Si pensi al caso della campagna “Ben(i)tornati. Gesti quotidiani di rigenerazione” è un’iniziativa promossa da Acri e Assifero che coinvolge oltre 100 luoghi rigenerati in tutta Italia da fondazioni e società civile. Questi luoghi, che comprendono ex banche trasformate in spazi per bambini e ragazzi e edicole recuperate come punti di incontro comunitario, rappresentano esempi tangibili di rigenerazione urbana e sociale.

La campagna Ben(i)tornati rappresenta quindi un esempio tangibile di come la rigenerazione urbana e sociale possa contribuire alla cura dei luoghi e delle comunità, svolgendo un ruolo cruciale nel perseguire gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e affrontare le sfide sociali, economiche, climatiche e culturali dell’attualità¹⁹⁶.

La *Compagnia di San Paolo* ha provveduto una riorganizzazione basata sul modello degli SDGs nell’ambito dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile¹⁹⁷. Questa iniziativa riflette l’impegno della Fondazione verso la competitività di sistema e la sostenibilità sociale, con l’obiettivo di creare opportunità soprattutto nel campo dell’educazione e dell’innovazione e lo sviluppo territoriale. In questa direzione va l’esempio del progetto “La città va a scuola” della Fondazione, che riguarda la riqualificazione delle piazze scolastiche, coinvolgendo diverse istituzioni e associazioni del territorio. Si propone di avviare una progettazione partecipata nelle piazze scolastiche di 5 città torinesi, coinvolgendo attivamente ragazzi, docenti e amministrazioni comunali. L’associazione Laboratorio per la sussidiarietà (Labsus) supporta questo processo, facilitando il dialogo tra gli attori coinvolti e accompagnando i ragazzi in un percorso di cittadinanza attiva. L’obiettivo è utilizzare lo spazio tra scuola e città per costruire alleanze e promuovere un uso condiviso dello spazio e delle risorse¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Sito Acri, www.acri.it/benitornati.

¹⁹⁷ È stata la prima Fondazione a farlo, sotto la guida di Francesco Profumo e Alberto Anfossi, si veda www.compagniadisanpaolo.it/it/comunicati-stampa/cultura-persone-pianeta-la-riorganizzazione-della-fondazione/?noamp=mobile.

¹⁹⁸ Questo modello di coinvolgimento delle istituzioni, con il supporto di Labsus, sembra essere replicato anche in altri progetti in corso, con l’obiettivo di assistere l’amministrazione e rafforzare le loro capacità progettuali. Ad esempio, per cogliere le opportunità dei bandi PNRR. Inoltre, la Fondazione coinvolta soprattutto nei tre

Fondazione del Monte ha avuto un ruolo per così dire fondativo del progetto sui beni comuni cittadini, che ha portato nel maggio del 2014 all'adozione del Regolamento di Bologna sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani.

La sperimentazione è stata promossa dalla Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, e il suo Presidente Marco Cammelli, realizzata dal Comune di Bologna con il supporto scientifico di Labsus. Il progetto, nato nel 2012 e intitolato “Le città come beni comuni”, è stato sviluppato in partnership con il Centro Antartide, che ha gestito i laboratori nei tre quartieri di Bologna, affrontando i problemi connessi con l'applicazione del principio di sussidiarietà¹⁹⁹.

Oggi la Fondazione è impegnata su più fronti: sostiene la ricerca in campo di valutazione dell'impatto sociale degli interventi, finanzia attività di promozione culturale, recupera beni urbani (molto ha fatto per le mura storiche) del territorio bolognese, e di recente supporta la riurbanizzazione del territorio appenninico²⁰⁰ circostante²⁰¹.

Infine, la *Fondazione con il Sud* ha impiegato nel periodo compreso tra il 2008 e il 2021, 17 milioni di euro per la valorizzazione di beni comuni di rilievo storico-artistico e culturale, dei beni ambientali, e la rigenerazione dei beni confiscati alle mafie (confermando il suo impegno a favore dell'imprenditoria sociale e dell'utilizzo dei beni confiscati per fini sociali e di utilità collettiva). Il bando si inserisce all'interno della strategia della Fondazione, che vede nell'intervento sui beni comuni un importante asse del proprio lavoro di infrastrutturazione sociale nel Sud Italia, su tre dimensioni principali: la rilevanza

assi – persone, pianeta, prosperità – con l'obiettivo trasversale della cultura, collabora con diversi attori per fornire supporto, formazione e rafforzare la *capacity building* di soggetti pubblici e privati. Concetto estrapolato dall'Intervista a M. Demarie, Responsabile Direzione Pianificazione, Studi e Valutazione, Fondazione San Paolo, 15 febbraio 2024.

¹⁹⁹ Cfr. G. Arena, *Le città come beni comuni*, Labsus 2013.

²⁰⁰ Sul punto si veda www.fondazione-del-monte.it/il-nostro-sostegno-ai-progetti-per-lo-sviluppo-socio-economico-degli-appennini-bolognesi.

²⁰¹ Questo è emerso in occasione dell'Intervista a Massimiliano Gollini, Responsabile Attività Istituzionale, Sviluppo Locale, Fondazione Del Monte di Bologna e Ravenna, 6 febbraio 2023.

storico-artistico e culturale²⁰², la valorizzazione dei beni di tale rilievo, la tutela dell'ambiente²⁰³ e il recupero dei beni confiscati²⁰⁴. La Fondazione mira a restituire i beni di un tale pubblico rilievo alla comunità, avviando attività sostenibili di inclusione sociale (oltre che culturale ed economica)²⁰⁵.

²⁰² Come, ad esempio, il finanziamento del progetto Smob Solidarity Mobility nei comuni di Crotone, Strongoli e Cropani. Mira a garantire un accesso equo ai servizi di mobilità per gruppi vulnerabili, come anziani, disabili, studenti e turisti, attraverso l'implementazione di soluzioni innovative. La Fondazione con il Sud supporta il progetto in collaborazione con altri enti, come scuole e WWF, per promuovere la mobilità sostenibile e l'inclusione sociale, www.fondazioneconilsud.it/progetto-sostenuto/smob-solidarity-mobility.

²⁰³ Ad esempio, si pensi al caso del co-finanziamento del progetto sulle comunità energetiche, www.labsus.org/2022/10/le-comunita-energetiche-la-risposta-locale-agli-stralvolgimenti-generati-dalla-globalizzazione, e al progetto di finanziamento della Fondazione di comunità di Messina, per un per recuperare uno spazio pubblico e crearci progetti agricoli e di sensibilizzazione alla sostenibilità ambientale, s.v. M. Silvestre e M. Uzzo, *Valledolmo: la comunità in Sicilia che cura il Parco Urbano*, in *Labsus.org*, 2019, www.labsus.org/2019/02/valledolmo-la-comunita-in-sicilia-che-cura-il-parco-urbano.

²⁰⁴ La Fondazione svolge un ruolo chiave nell'ambito dei beni confiscati alle mafie, utilizzando il bando come strumento per promuovere l'economia sociale e la partecipazione attiva delle comunità. Questi interventi favoriscono l'infrastrutturazione sociale e la riappropriazione, simbolo del territorio e da parte delle comunità locali.

La Fondazione proseguirà anche le attività pubbliche e di ricerca dedicate al tema dei beni confiscati, contribuendo al dibattito su politiche e strategie di intervento. Programma Triennale 2022-2024, 10 reperibile al sito: www.fondazioneconilsud.it/fondazione/cosa-facciamo.

Si veda le molte iniziative al link www.fondazioneconilsud.it/interventi/bande-iniziative/beni-confiscati, e la proposta di costituire un fondo unico per i beni confiscati promossa da Fondazione con il Sud www.labsus.org/2016/07/beni-confiscati-beni-di-tutti-una-proposta-di-revisione.

²⁰⁵ Il sostegno della fondazione è per progettualità, si tratta di iniziative e interventi attraverso bandi ad evidenza pubblica; si parte dalla disponibilità di beni comuni su cui far partire un progetto sociale e socio-imprenditoriale per scopi socio-lavorativi, infatti solo il 30%, secondo le regole della fondazione può essere dato per spese di ristrutturazione. Questo avviene tramite bandi rivolti al Terzo settore. Sono anche state avviate collaborazioni con alcune amministrazioni pubbliche. Queste concedono il bene al miglior progetto di valorizzazione. L'ente rilascia in concessione il bene, previo accordo di collaborazione o convenzioni. Si fa riferimento specificamente al Terzo settore, in base all'art. 81 del Codice del Terzo settore e al codice dei beni culturali. Non si tratta di un modello di partenariato, quando viene selezionato solo un vincitore tramite una selezione condotta dalla fondazione, ma usiamo anche il modello di partenariato pubblico privato previsto dall'art. 55 del CTS. Così, rielaborazione mia di parte dell'Intervista con Anna Marino, Responsabile Attività Istituzionali, Fondazione con il Sud, 14 febbraio 2023.

Il modello della fondazione, anche quelle di comunità che possono trovare supporto da quelle di origine bancaria, offre diversi vantaggi nell'amministrazione di un bene comune urbano, tra cui la stabilità della destinazione del bene, la co-gestione con la comunità di riferimento, la flessibilità nel governo dell'ente e la sostenibilità economica attraverso l'investimento nel perseguimento dello scopo istituzionale.

10. Uno sguardo al ruolo delle leggi regionali: tra partecipazione e sussidiarietà ed entità da coinvolgere

Da quanto rilevato emerge la circolarità dei benefici che deriva dalla gestione partecipata dei beni comuni urbani, se posti al centro di un modello di circolarità virtuosa che trova il quadro negli strumenti di amministrazione condivisa, in cui cittadini e comunità sono i principali beneficiari, ma anche i soggetti attivi dell'azione posta a favore dell'interesse generale. Questa circolarità coinvolge tutti i vertici del triangolo sociale: enti pubblici, Terzo settore e società civile. Ivi comprese le imprese, sociali, o tutte quelle che partecipino al modello²⁰⁶, quindi ai progetti e alle associazioni, secondo le sue regole, ad esempio la non lucratività.

Tale approccio riflette gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, in particolare l'obiettivo undici dedicato alle "Città e comunità sostenibili" che certo include anche la rigenerazione urbana. A tal proposito, Gianfrancesco Fidone²⁰⁷ sottolinea anche l'interconnessione tra sostenibilità ambientale, economica ed equità sociale, evidenziando come questi obiettivi siano integrati tra loro e rappresentino una parte fondamentale delle agende internazionali²⁰⁸.

Rispetto alla perimetrazione effettuata dal legislatore del 2017, è interessante valutare l'espansione che le regioni stanno promuovendo, coinvolgendo una gamma più ampia di soggetti oltre quelli del Terzo settore, incluse le fondazioni di origine bancaria, gli enti confessionali,

²⁰⁶ G. Fidone, *Proprietà pubblica e beni comuni*, ETS 2017, p. 126.

²⁰⁷ Ivi, p. 129.

²⁰⁸ Cfr. L. Casalini, *Commons, Commoning and Community. I patti di collaborazione*, in *Persona e Mercato*, 1, 2022.

e altri attori rilevanti che pur non avendo la qualifica di enti del Terzo settore animano il c.d. privato sociale²⁰⁹.

In questo contesto, il ruolo dell'ente regionale emerge come fondamentale nel promuovere e attuare la riforma, agendo come laboratorio di sussidiarietà e affrontando sfide complesse. Le regioni possono definire una propria politica di sostegno e promozione nei confronti degli enti del Terzo settore, e coglierne la sfida, il che significa tenere conto del concetto "allargato" di Terzo settore nel quadro delle specificità dei soggetti coinvolti e del loro rilievo rispetto alle attività di interesse generale²¹⁰.

Le regioni che hanno già disciplinato la co-programmazione e la co-progettazione indicano un percorso verso un'amministrazione condivisa, dove enti del Terzo settore e pubblica amministrazione collaborano attivamente nel perseguire fini di interesse pubblico, ribadendo e incentivando il ricorso all'amministrazione condivisa come strumento ordinario di azione amministrativa, in ragione di un nuovo modello di gestione dell'interesse generale²¹¹ e dei beni comuni²¹². Questo model-

²⁰⁹ Cfr. L. Gori, *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, in *Politiche Sociali*, 2, 2019, p. 326.

²¹⁰ L. Gori, *La legislazione regionale del Terzo settore. Una panoramica*, in *Impresa Sociale*, 3, 2020, p. 23.

²¹¹ In questo senso l.r. Umbria n. 2 del 2023. «Disposizioni in materia di amministrazione condivisa», come per altro già avallato dalla Corte costituzionale e ribadito dal Codice dei contratti pubblici nel 2023, che all'art. 6 del d.lgs. 36 riconosce la specialità dell'ambito sociale, e la legittimità del modello del CTS, stabilendo che in attuazione di finalità di solidarietà sociale, la pubblica amministrazione può apprestare modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa.

²¹² Si veda l'ultima delle leggi approvate, quella del Piemonte l.r. Piemonte 5/2024, dal titolo "Norme sull'amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della Sussidiarietà" che riporta: «Art. 2 (Definizioni), lett. d) beni strumentali ai servizi essenziali per i diritti delle persone: beni comuni, materiali e immateriali, funzionali al benessere individuale e collettivo per i quali le amministrazioni e i cittadini si attivano per garantirne la fruizione e gestione collettiva, nell'ottica della più ampia tutela dei diritti e del benessere della persona; Art. 4. (Cittadini) 1. L'amministrazione condivisa dei beni comuni, intesa quale strumento per il pieno sviluppo della persona, è aperta a chiunque, cittadino singolo o associato, senza necessità di ulteriore titolo di legittimazione. 2. La partecipazione di gruppi informali avviene tramite l'individuazione di un referente e l'adozione di meccanismi decisionali a carattere democratico».

lo comporta il mutuo riconoscimento delle competenze e degli apporti di ciascun attore, favorendo una gestione più efficace delle risorse e una maggiore rispondenza alle esigenze della comunità²¹³.

La prospettiva ha radici nell'approvazione delle prime leggi regionali che disciplinavano le attività solidaristiche, precedendo persino la legge nazionale sul volontariato (266/1991). La ricerca di un equilibrio tra due esigenze costituzionali, la necessità di una disciplina nazionale per consentire rapporti equi con la pubblica amministrazione e l'importanza che ogni regione possa definire autonomamente politiche promozionali per il pluralismo sociale, porta alla sentenza della Corte costituzionale 185 del 2018, che ha confermato che il Terzo settore, essendo composto da attività molto variegate, non può essere considerato una materia "stretta", ma può trovare spazio in diverse competenze sia statali che regionali²¹⁴.

Allo stesso tempo è certo che la natura del Terzo settore ricade nella competenza nazionale rispetto alla definizione in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117 della Costituzione, per «garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza [...]». Questa comprensione è particolarmente importante nell'ottica dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, noto come regionalismo differenziato, che potrebbe portare a una differenziazione delle competenze a livello regionale²¹⁵.

L'approvazione del Codice del Terzo settore (e del d.lgs. 112/2017 sull'impresa sociale) ha favorito una logica unitaria, ponendo sotto la competenza legislativa nazionale la definizione degli enti del Terzo settore, comprese alcune misure di promozione e il sistema di controllo pubblicistico²¹⁶.

²¹³ L. Gori, *La riforma del Terzo settore*, cit., p. 326. Inoltre, rileva l'importanza delle relazioni solidali A. Pioggia, *Pubbliche amministrazioni e Terzo settore: intersezioni e trasformazioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2022, pp. 567 ss.

²¹⁴ L. Gori, *La legislazione regionale del Terzo settore*, cit., p. 20.

²¹⁵ Cfr. L. Gori, *La riforma del Terzo settore*, cit., p. 319.

²¹⁶ *Ibidem*.

In merito alla possibilità di ampliare o meno il novero dei soggetti del TS, rispetto a quanto disposto dalla legge dello Stato, la Corte, con la sentenza n. 131 del 2020, ribadisce la facoltà per le Regioni di prevedere una disciplina per le cooperative di comunità, ma senza ampliare il novero degli enti del TS. Quindi, è legittimo prevedere ulteriori soggetti sociali qualificati e forme di coinvolgimento particolari, purché non rientranti nella categoria degli ETS e perciò non assoggettabili alla previsione dell'art. 55 del CTS. In questo senso la categoria speciale degli ETS rimane autonoma e determinata solo dalla legge dello Stato. La norma del 2019 impugnata, infatti, risulta legittima nel prevedere ulteriori forme di coinvolgimento per i soggetti altri rispetto a quelli del TS, come nel caso delle cooperative di comunità.

Pertanto se la categoria normativa degli enti del Terzo settore non può essere modificata, né ampliata né ridotta, dalle legislazioni regionali, le Regioni, all'interno dei loro poteri legislativi, possono creare forme di promozione per specifici gruppi o qualificare certe attività come "di interesse generale". Tuttavia, queste azioni non devono interferire con la definizione e il regime giuridico nazionale. La Corte costituzionale ha sottolineato con la sentenza 131/2020 il divieto di confondere soggetti estranei al Terzo settore con quelli che ne fanno parte. Se vengono istituite nuove categorie di enti destinatari di incentivi regionali, queste devono avere basi diverse da quelle degli ETS e non devono vedersi estendere gli strumenti e i benefici già previsti per questi ultimi introdotti dal Codice del 2017. Perciò è compito dello Stato stabilire gli obiettivi e le procedure per il controllo dell'effettivo rispetto dei requisiti stabiliti dalla legge nazionale²¹⁷.

In sostanza, le Regioni mantengono comunque uno spazio d'intervento, sia per integrare le politiche statali di promozione, assicurandone il pieno rispetto, sia per definire altre qualifiche che possono beneficiare di misure promozionali senza interferire con quelle nazionali²¹⁸.

²¹⁷ L. Gori, *La legislazione regionale del Terzo settore*, cit., p. 23. Si v. B. Vimercati, *Pubblica amministrazione e Terzo settore: un rapporto imprescindibile per l'attuazione costituzionale della sussidiarietà orizzontale*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2, 2023.

²¹⁸ Le Regioni hanno la possibilità di integrare la disciplina statale con misure promozionali, purché non alterino l'equilibrio complessivo definito dal legislatore statale.

Nel contesto della legislazione regionale sul Terzo settore, attualmente sono state approvate sei leggi regionali²¹⁹: la l.r. Lazio 10/2019²²⁰, l.r. Toscana 65/2020²²¹, che riguarda il sostegno e la promozione degli enti del Terzo settore toscano, la l.r. Molise 21/2022 che disciplina il Terzo settore, la l.r. Umbria 2/2023 che tratta l'amministrazione condivisa (sebbene sia molto orientata agli ETS), e la l.r. Emilia-Romagna 3/2023 e la recente l.r. Piemonte 5/2024, (invece) ambedue a promuovere e sostenere il Terzo settore, l'amministrazione condivisa e la cittadinanza attiva.

Esula dagli obiettivi prefissati da questo scritto l'analisi di queste leggi, ma giova aver ricordato il potenziale in capo alle Regioni, che si riscontra non solo sulle leggi summenzionate ma anche altrove, ad esempio sulle leggi sulla partecipazione. Si pensi, nel caso della Regione Toscana, alla legge n. 582 del 2018 sulle cooperative sociali, nonché alla legge sulla partecipazione, la n. 46/2013 che stanziava risorse per sostenere procedimenti partecipati (art. 13 ss.) che coinvolgano i cittadini²²². Uno strumento molto utile per avviare e promuovere i processi di amministrazione condivisa nei territori.

La legge regionale può fungere da promotore di un modello di collaborazione da utilizzare come strumento primario per l'esercizio delle funzioni amministrative locali e proprie della regione, come osserva Claudia Tubertini, di «condizioni abilitanti»²²³.

Gli uffici regionali del Registro unico nazionale del RUNTS svolgono una funzione amministrativa, disciplinata a livello statale, ma con attuazioni diverse tra le regioni.

²¹⁹ Su tutti si rinvia a L. Gori, *La legislazione regionale del Terzo settore. Una panoramica*, in *Impresa Sociale*, 3, 2020, p. 26; C. Tubertini, *Gli strumenti del diritto*, cit., pp. 86 ss.

²²⁰ Si v. I. Grigorut, *L'amministrazione in trasformazione. Il modello dell'amministrazione condivisa della Regione Lazio*, in *Le Regioni*, 2020, pp. 1209 ss.

²²¹ Si rinvia a A. Arcuri, *La dimensione territoriale dell'amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2023, pp. 601 ss. F. Sanchini, *Il ruolo della legge regionale nella definizione dei rapporti p.a.-enti del Terzo settore. La "primogenitura" della Regione Toscana con la legge 22 luglio 2020, n. 65*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 1, 2021, pp. 201 ss.

²²² Per una riflessione generale sulla connessione tra cittadinanza e sussidiarietà, si rinvia a F. Giglioni, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze University Press 2016, pp. 235 ss.

²²³ C. Tubertini, *Gli strumenti del diritto*, cit., p. 90.

11. Conclusioni

I beni comuni possono essere identificati secondo un criterio sostanziale che si basa sull'utilità derivante dalla loro destinazione funzionale, piuttosto che su un parametro soggettivo relativo al titolare del diritto di proprietà. Questa concezione, spesso, si rivela più adeguata nell'individuazione del senso e delle funzioni delle "cose". È stata quindi essenziale l'adozione di canoni di valutazione interdisciplinari per analizzare l'utilità dei beni, come suggerito da Giannini nel 1963, distinguendo tra utilità diretta, indiretta, sezionale, universale, naturale e artificiale²²⁴. Questa analisi dell'utilità aiuta a comprendere i diritti reali associati ai beni, che possono essere sia pieni che parziali, e il profilo dominicale non esaurisce i diritti derivabili da un bene, includendo anche diritti di uso e godimento²²⁵.

Inoltre, la funzionalità sociale dei beni comuni giustifica la loro collocazione al di fuori o al di sopra delle logiche proprietarie e delle dinamiche di mercato. Aristotele, nella "Politica" (libro secondo, sezione 5), aveva già riconosciuto la possibilità che l'uso dei beni fosse orientato ai bisogni comunitari, enfatizzando il ruolo del legislatore nell'abitare i cittadini a questa visione²²⁶.

La gestione dei beni comuni prende in considerazione il loro legame con la società di appartenenza, individuando elementi per calibrare lo sfruttamento delle risorse a beneficio della comunità²²⁷. Le peculiarità dei beni comuni, riconosciute dalla classificazione economica in termini di non escludibilità e di rivalità, mostrano le limitazioni delle classificazioni dicotomiche basate sulla (non) rivalità nel consumo e sulla (non) escludibilità dai benefici²²⁸.

²²⁴ I beni privati e pubblici non costituiscono categorie unitarie e uniformi, così M.S. Giannini, *I beni pubblici - dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno Acc. 1962-1963*, Bulzoni 1963, pp. 6 ss.

²²⁵ Ivi, p. 11.

²²⁶ Aristotele, *Politica*, libro secondo, sez. 5.

²²⁷ Si v. M. Franzini, *I beni comuni: questioni di efficienza ed equità*, in G. Arena, C. Iaione, *L'Italia dei beni comuni*, Carocci 2012.

²²⁸ T. Cozzi, S. Zamagni, *Istituzioni di Economia politica*, Il Mulino 2003.

L'utilizzo sociale dei beni comuni è stato un criterio guida essenziale per comprendere le loro peculiarità. Tuttavia, i problemi associati alle caratteristiche di non sottraibilità e rivalità dei beni possono portare a comportamenti di *free-riding*, che rischiano di generare la tragedia dei beni comuni, spesso basata sull'ignoranza e sulla mancanza di coordinamento. Le azioni collettive emergono come una risposta efficace a queste sfide, suggerendo che accesso, uso per necessità umana e proprietà, pur non essendo necessariamente allineati, sono strettamente connessi per garantire il diritto a godere dell'utilità del bene.

Infine, la governance dei beni comuni richiede un approccio collaborativo e cooperativo²²⁹, che vada oltre le tradizionali logiche di delega e rappresentatività delle istituzioni pubbliche democratiche, supportato da elementi di partecipazione, co-decisione, trasparenza e co-responsabilità.

Nel diritto, non sempre è possibile concentrarsi sulle caratteristiche tecniche ed economiche dei beni, prevalendo piuttosto le classificazioni giuridiche esistenti. Tuttavia, ciò non preclude la possibilità di un utilizzo diversificato di beni rilevanti per la vita comune e i diritti. Gregorio Arena sostiene, in una recente pubblicazione, che i beni comuni sono principalmente beni pubblici gestiti congiuntamente da amministrazione e cittadini attraverso un patto di cura del bene, il quale, per convergenza di intenti, assume la qualifica di bene comune²³⁰. Marco Bombardelli evidenzia che i beni comuni soddisfano i bisogni essenziali della comunità di riferimento, grazie all'uso condiviso da parte dei suoi membri²³¹.

²²⁹ Cfr. F. Giglioni, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, cit., pp. 247 ss.

²³⁰ Cfr. G. Arena, *Dai beni pubblici ai beni comuni*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3, 2022, p. 653.

²³¹ «Per beni comuni si intende un insieme di risorse rilevanti per la soddisfazione dei bisogni essenziali della collettività, che, come tali, sono condivise nell'uso e non escludibili per una pluralità di fruitori, ma al tempo stesso risultano rivali nell'uso da parte di questi ultimi e richiedono pertanto che l'accesso ad esse venga opportunamente regolato [...] che per semplicità possono essere ricondotti a tre tipologie principali. In primo luogo, si possono ricordare beni di tipo tradizionale, naturali o costruiti dall'uomo, come terreni agricoli, boschi, pascoli, sistemi di irrigazione, aree di pesca, che possono anche costituire il presupposto per il riconoscimento di regimi di proprietà collettiva [...] usi civici. Poi, rientrano nella categoria i beni "globali" come il clima e le risorse ambientali [...]. Infine, sono inclusi tra i beni comuni anche

Vincenzo Cerulli Irelli aggiunge che questi beni, aperti all'uso e al godimento collettivo, possono essere sia pubblici che privati. La loro dimensione comune si accorda con un pluralismo proprietario e sono funzionali rispetto ai diritti fondamentali, superando la classica nozione dominicale e collegandosi allo sviluppo della persona umana. Questa funzione sociale della proprietà, come delineato dall'art. 42 della Costituzione, impone dei limiti al regime proprietario²³². Le definizioni di bene comune amministrativo riflettono la nozione introdotta dalla Commissione Rodotà nel 2007, che legava questi beni ai diritti umani, pur senza alterare le categorie esistenti del Codice civile²³³. I beni comuni, quindi, includono risorse utilizzate collettivamente e indipendenti dal regime di proprietà dominicale, basate sul patto di mutuo riconoscimento e azione condivisa²³⁴.

Le normative locali, come dimostrato dal regolamento di Bologna aggiornato nel 2023, indicano un movimento verso l'adozione di una definizione di bene comune ancorata all'interesse generale, collegando la valorizzazione dei beni allo sviluppo della personalità umana. Questo orientamento è in linea con il Codice del Terzo settore, in particolare l'art. 5, e riflette le disposizioni dell'art. 118, comma 4, della Costituzione, che enfatizza l'importanza dell'interesse generale²³⁵.

i c.d. *new commons*, che possono avere natura materiale, quali le infrastrutture urbane; gli edifici pubblici; le strutture erogatrici di servizi sociali; le piazze o le vie delle città; le aree di parcheggio o di gioco, gli spazi verdi; il patrimonio culturale e archeologico nazionale e locale; le infrastrutture necessarie allo sviluppo delle tecnologie digitali; o, sempre più spesso, natura immateriale, quali ad esempio la conoscenza e l'informazione», M. Bombardelli, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, cit., pp. 4-5.

²³² V. Cerulli Irelli, *Proprietà, beni pubblici, beni comuni*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2022, pp. 639 ss.

²³³ Di nuovo, Commissione Rodotà - per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007), relazione reperibile al sito del Ministero della Giustizia, al seguente link: www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=0_10&facetNode_2=0_10_21&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS47617#.

²³⁴ G. Pettinari, *L'Amministrazione condivisa dei beni comuni per l'equità di genere*, in *Labsus.org*, 2024, reperibile nel sito della rivista www.labsus.org/2024/03/lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni-per-lequita-di-genera.

²³⁵ DC/PRO/2022/90, Pg.n. 769201/2022. Art. 1, punto 4: «4. La cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani rappresentano una modalità per lo svolgimento di attività di interesse generale caratterizzata dal protagonismo attivo della comunità sulla base del riconoscimento da parte dei suoi attori di un legame funzionale tra la

Alessandro Dani, insieme ad altri giuristi, sostiene la logicità del collegamento tra i beni comuni, i diritti fondamentali e le necessità umane irrinunciabili; rileva altresì l'importanza di specificare le caratteristiche dei beni sulla base delle loro peculiarità. In questa ottica, si dovrebbe interpretare la definizione fornita da Cerulli Irelli, che evidenzia come i beni comuni possano differenziarsi l'uno dall'altro. Inoltre, Rodotà concepiva una differenziazione nell'uso dei beni basata sulle loro caratteristiche tecniche e dominicali. Le specificità dei beni possono giustificare i limiti imposti a certi usi del bene privato, considerati lesivi dell'integrità del bene stesso, in quanto risorsa comune nell'uso, ovvero nella sua essenza di bene comune.

Tuttavia, come già osservato, i beni comuni influenzano principalmente e in modi diversi la dimensione locale, rappresentando il livello primario per l'attuazione di forme di governance partecipativa e amministrativa, incentrate sulla partecipazione delle comunità locali e sulle dinamiche territoriali. Si ritiene pertanto che un'analisi prasseologica possa offrire una chiave di lettura efficace del fenomeno e che il diritto pubblico e amministrativo costituiscano i contesti adeguati a interpretare i beni comuni²³⁶.

L'evoluzione della partecipazione e della condivisione nei contesti progettuali e programmatici rappresenta un settore di grande rilievo, in particolare nell'ambito dello sviluppo di un modello di solidarietà in significativa ascesa, che prende le mosse dal concetto di interesse generale. Nonostante ciò, il Codice del Terzo settore manifesta alcune limitazioni nella sua capacità di coinvolgere tutti gli attori rilevanti, circoscrivendo la sua applicazione ad una cerchia ristretta di enti (gli ETS), che godono di un regime specifico. In contrasto, il modello che interagisce con i beni comuni urbani rimane aperto alla partecipazione di tutti gli interessati. Quest'ultimo, estendendo la gestione condivisa oltre i confini dei beni comuni urbani, promuove una visione di amministrazione condivisa orientata a un interesse generale che tra-

tutela di detti beni e le concrete condizioni per la piena espressione della personalità umana».

²³⁶ S.v. G. Pettinari, *The public functioning challenge: collaborative management as a governance strategy. The case of "Commons" and the Italian administrative solution*, in *Persona e Amministrazione*, 2023.

scende le delimitazioni amministrative locali. Tale modello ha raggiunto un'ampiezza notevole in termini di inclusione della popolazione, sviluppandosi a partire dalle pratiche locali dal 2014 in poi.

Concludendo e alla luce delle recenti riforme costituzionali, è opportuno rievocare l'ideale del costituzionalismo di Giuseppe Allegri²³⁷, il quale sottolinea l'importanza di contribuire al continuo sviluppo di un nuovo diritto "comune", basato su pratiche e giurisprudenza in evoluzione, che riflettono la dinamica della vita sociale e dell'autogoverno collettivo. La trasformazione di alcuni beni essenziali per influenzare l'uso e le decisioni politiche può trovare giustificazione nelle sue applicazioni concrete, come dimostra una riformulazione in atto che, nell'ambito ambientale, riceve impulso dalle modifiche agli artt. 9 e 42 della Costituzione del 2022, in particolare dal principio di intergenerazionalità che si lega al concetto promotore della definizione dei beni comuni. Tale principio enfatizza l'importanza di contribuire alla costante evoluzione di un nuovo diritto "comune", fondato su pratiche e giurisprudenze in continua evoluzione, riflesso della vita sociale e dell'autogoverno collettivo. La trasformazione di alcuni beni fondamentali per influenzarne l'uso e le decisioni politiche può trovare ragione nella sua pratica applicazione, come una riformulazione già in corso, che nell'ambito ambientale trova impulso nella modifica degli artt. 9 e 42 della Costituzione del 2022 e in specie nel vincolo di intergenerazionalità che si crede connesso al concetto che spinge a definire i beni comuni²³⁸.

²³⁷ G. Allegri, *Quali istituzioni per le pratiche costituenti del comune? Primi appunti per un uso creativo e "minore" del nuovo diritto comune*, in S. Chignola (a cura di), *Il diritto del comune. Crisi della sovranità, proprietà e nuovi poteri costituenti*, Verona, 2012, p. 175. Ripreso da A. Dani, *Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente*, cit., p. 30.

²³⁸ Art. 9: «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni [...]». Art. 42: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2022. Sul punto per cui si apre una ulteriore dimensione di ricerca, s.v. tra gli altri G. Marazzita, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2022.

PARTE II
L'ANALISI DEI CASI

IV.

L'OSSERVATORIO SUI BENI COMUNI.

ANALISI DELLE PRASSI AMMINISTRATIVE

IN ALCUNI COMUNI ITALIANI

di *Eugenio Fidelbo e Gloria Pettinari**

SOMMARIO: 1. Riflessioni sulla rilevanza della dimensione urbana, la relazione con i beni comuni. Aspetti metodologici sulla scelta del campione di indagine. – 1.1. Gli obiettivi della ricerca. – 2. I diversi approcci per la cura dei c.d. beni comuni. – 2.1. Il modello dell'amministrazione condivisa in senso stretto: i regolamenti sulla gestione dei beni comuni e i patti di collaborazione. – 2.1.1. Alcune dinamiche di riforma: il regolamento di Bologna del 2023. – 2.1.2. Uno sguardo comparato ai regolamenti. – 2.1.3. I comuni medio-grandi. – 2.2. L'esperienza dei c.d. usi civici e collettivi urbani. – 2.2.1. Le origini degli usi civici collettivi e urbani nell'esperienza napoletana. – 2.2.2. Individuazione e definizione dell'uso civico urbano: profili procedurali. – 2.2.3. (*Segue*) La «dichiarazione di uso civico e collettivo urbano» o «carta di auto-governo». – 2.2.4. La vicenda degli usi civici urbani: tentativi di ricostruzione della fattispecie. – 3. Considerazioni di sintesi emergenti dalle prassi locali di cura e gestione dei c.d. beni comuni.

* Sebbene il presente capitolo sia frutto della riflessione comune dei due Autori, i parr. 1, 1.1, 2.1, 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 3.2, 3.3, 3.4 sono stati redatti da G. Pettinari, mentre i parr. 2, 2.2, 3, 3.1 da E. Fidelbo.

L'indagine è stata condotta anche attraverso interviste a funzionari e rappresentanti delle amministrazioni comunali oggetto della ricerca, nonché a rappresentanti di enti e soggetti privati attivi nella valorizzazione e nella cura dei beni comuni. Gli intervistati sono: Giuseppe Baratta (Comune di Verona), Graziella Bertasso (Comune di Collegno), Fabio Cacco (AVM S.p.a.), Cecilia Cantini (Comune di Firenze), Massimo Capantini (Comune di Firenze), Giuseppe Ceglie (Comune di Bari), Marco Demarie (Fondazione Compagnia di San Paolo), Nicola Difino (Comune di Bari), Donato Di Memmo (Comune di Bologna), Massimiliano Gollini (Fondazione Del Monte), Lisa Lanzoni (Comune di Verona), Laura Lieto (vicesindaca del Comune di Napoli), Giuseppe Marchionna (sindaco del Comune di Brindisi), Anna Marino (Fondazione Con il Sud), Simone Martino (Fondazione Compagnia di San Paolo), Giuseppe Melucci (Salus Space), Francesca Pascuzzi (Comune di Firenze), Nicola Pellicani (ex consigliere comunale del Comune di Venezia), Riccardo Pelosi (Fondazione Compagnia di San Paolo), Laura Perongini (Comune di Milano), Eugenio Petz (Comune di Milano), Mascia Rossato (Comune di Collegno), Irene Trodella (Fondazione Compagnia di San Paolo). A tutti loro, il sentito ringraziamento degli Autori per l'attenta e competente disponibilità dimostrata.

ni. – 3.1. Quale sussidiarietà? Amministrazione condivisa e “autogoverno”. – 3.2. Sussidiarietà *vs* sostituzione. La soluzione della collaborazione. – 3.3. Amministrazione condivisa *vs* concorrenza. – 3.4. Il sostegno economico e gli interessi generali.

1. Riflessioni sulla rilevanza della dimensione urbana, la relazione con i beni comuni. Aspetti metodologici sulla scelta del campione di indagine

Fabio Giglioni, in uno scritto del 2016, riflette su quella che potremmo considerare una definizione dinamica dei beni comuni, sviluppata dall'autore attraverso l'osservazione di un processo sociale che coinvolge sia soggetti pubblici istituzionali sia privati¹. Questo processo permette di identificare concretamente quali siano i beni comuni, i quali assumono una valenza di interesse collettivo, oggetto dell'«alleanza»² tra i soggetti di cui sopra, garantendo i diritti di tutti i cittadini a godere delle loro utilità sul bene individuato. Questa descrizione per così dire “funzionalista” è assunta da molti autori, i quali concordano con la lettura prasseologica del tema, che trova particolare chiarezza nello scritto di Arena del 2022, dove si definisce il concetto di beni comuni come quei beni la cui responsabilità di cura viene ripartita tra cittadini e amministrazione³ – per mezzo dell'accordo volontario su quel bene di rilevanza comunitaria, ovvero “cittadino”.

La città, infatti, come contesto giuridico, fornisce un ambiente ideale per questa dinamica di identificazione e valorizzazione dei beni comuni urbani, favorendo l'interazione tra autonomia pubblica e privata.

La funzione dei beni comuni, in chiave di benessere collettivo, è improntata a migliorare la qualità della vita, rappresenta la finalità essenziale dell'amministrazione di rigenerazione, accompagnata da finalità come l'innovazione sociale, la produzione di servizi collaborativi e la promozione della creatività urbana⁴. Questo processo è strettamente connesso alla partecipazione del singolo alla vita della comunità e allo

¹ Cfr. F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, pp. 271 ss.

² Ivi, p. 290.

³ G. Arena, *Da beni pubblici a beni comuni*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2022, p. 653.

⁴ F. Giglioni, *Il diritto creativo delle città*, in *La città creativa*, Roma, Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori, citacreative.eu, 2017, p. 727.

sviluppo della persona umana. Le applicazioni concrete possono essere di vario tipo⁵.

Per queste ragioni, i beni comuni nell'esperienza italiana dei patti di collaborazione sono soprattutto beni comuni urbani⁶. Tra questi, sono soprattutto i beni pubblici⁷ a essere coinvolti, in quanto afferenti all'ente pubblico esponenziale di quegli interessi⁸. Tuttavia, il fatto che la città offra, per sua stessa natura, il luogo ideale per l'innovazione gestionale amministrativa, l'incontro tra forze pubbliche e private va messa a fuoco, e non preclude altre possibilità rispetto alla natura dei beni coinvolti⁹. Qualunque sia la loro appartenenza, che siano enti

⁵ Cfr. E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio, F. Giglioni, *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Il Mulino 2017.

⁶ I beni comuni urbani sono definibili empiricamente come beni ubicati in realtà cittadine e idonei, almeno in via potenziale, a costituire il contesto per attività culturali, ricreative, artistiche e sportive, che investono il benessere psicofisico dell'individuo e si prestano a un esercizio in forma associata. La collocazione del bene nel contesto cittadino ha particolari significati storici, considerando la centralità della città, del borgo e del comune nell'organizzazione della società fin dall'anno mille.

La rilevanza costituzionale della problematica dei beni urbani converge sui diritti e le libertà, trovando esplicito riconoscimento nella Costituzione, come nel caso delle libertà di riunione e associazione. Questo riconoscimento si riflette nella sfera di cittadinanza della persona in un ordinamento giuridico avanzato del XXI secolo. Esempi pratici includono edifici abbandonati adibiti a spazi destinati alla fruizione civica collettiva, regolamenti comunali che disciplinano interventi di rigenerazione e riqualificazione, e iniziative spontanee dei cittadini per la conservazione e l'utilizzo di beni aperti alla fruizione comune. Così, A. Nervi, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, in F. Di Lascio, F. Giglioni, *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., pp. 41 ss.

⁷ Su tutti M. Renna, *Beni pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè 2022, pp. 149-181.

⁸ Cfr. G. Arena, *Dai beni pubblici ai beni comuni*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3, 2022, p. 653.

⁹ Il legislatore statale ha attribuito rilevanza normativa agli spazi urbani, perseguendo due finalità principali: l'equilibrio tra spazi pubblici e privati e la regolazione dell'accesso e della fruizione di tali spazi da parte delle autorità locali, bilanciando interessi confliggenti. Sebbene manchi una definizione giuridica esaustiva di città e di spazio urbano, tre ambiti normativi principali emergono: Standard urbanistici. La legge 1150 del 1942 e il decreto ministeriale 1444 del 1968 stabiliscono che i piani regolatori generali devono destinare aree a uso pubblico e osservare rapporti tra insediamenti residenziali/produttivi e spazi pubblici (aree collettive, verde pubblico, parcheggi). Nell'ambito del commercio. Il d.lgs. 114 del 1998 attribuisce alle regioni la definizione di criteri per guidare gli strumenti urbanistici comunali relativi agli spazi pubblici. Il decreto 69 del 2013 consente a regioni ed enti locali di limitare aree

pubblici comprensoriali, provinciali, metropolitani, regionali e finanziarie statali, o a enti pubblici non territoriali, i beni comuni sono catalizzatori di interessi collettivi, o anche privati, la cui funzione giustifica un'elevazione a interesse generale¹⁰. Si pensi al potenziale per i beni ecclesiastici¹¹ non più di culto, quali beni culturali, che potrebbero essere oggetto di patti di collaborazione¹².

per attività commerciali per tutelare l'ambiente urbanistico. Nel caso degli spazi verdi urbani. La legge 10 del 2013 prevede un rapporto annuale di monitoraggio sull'applicazione delle disposizioni del decreto ministeriale 1444 del 1968. Il d.lgs. 50 del 2016 consente ai consorzi di cittadini la manutenzione di aree verdi pubbliche e immobili rurali, promuovendo la valorizzazione delle aree verdi urbane tramite contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione. Oggi si tratta dell'art. 201 del d.lgs. 36 del 2023. Infine, per quanto riguarda la regolazione dell'accesso e della fruizione degli spazi urbani, è utile riferirsi alle norme che si occupano dell'eliminazione delle barriere architettoniche, della normativa in materia di occupazione del suolo pubblico e delle disposizioni sulla sicurezza urbana che prevedono limitazioni all'accesso e alla circolazione negli spazi cittadini in presenza di comportamenti ritenuti potenzialmente lesivi. Si richiama qui la legge 152 del 1975, che proibisce l'uso di caschi protettivi o altri mezzi che rendano difficoltoso il riconoscimento della persona in luoghi pubblici o aperti al pubblico. Cfr. F. Di Lascio, *Spazi urbani e processi di rigenerazione*, in F. Di Lascio, F. Giglioni, *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Il Mulino 2017, pp. 65 ss.

¹⁰ Si pensi al caso dei servizi sociosanitari ovvero beni di cittadinanza che al minimo legittimano l'imposizione di limiti all'attività privata come spiega di M.T.P. Caputi Jambrenghi, *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2017, p. 103.

«[...] la dottrina ha individuato la categoria dei *new commons*, abbandonando una concezione strettamente materialistica e qualificando come “beni comuni” anche interessi diffusi quali la cultura, la tradizione, i beni urbani e i diritti sociali funzionali alla tutela e allo sviluppo del singolo, come per esempio la sanità e l'istruzione, che sono stati suggestivamente definiti anche «beni pubblici di cittadinanza». Cit. F. Giglioni, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, Quaderni della facoltà di giurisprudenza, 202, pp. 151 ss.

¹¹ Tra i beni privati suscettibili di essere trasformati, mediante accordo del titolare, in oggetti di intese collaborativo, figurano i beni ecclesiastici che risultano inutilizzati o parzialmente impiegati. Anche la difficoltà di identificare un uso che ne garantisca un mantenimento economicamente sostenibile, sta portando a valutare la possibilità di estendere l'applicazione dei patti di collaborazione anche a questi beni ecclesiastici. Questi sono considerati potenziali beni comuni, sui quali una comunità di cittadini potrebbe intervenire per finalità di interesse collettivo. Cfr. G. Arena, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un Patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Milano, 2020, p. 103.

¹² Sul tema non risultano esserci molti contributi, s.v. F. Giani, *Verso una riappropriazione collettiva dei beni ecclesiastici*, *il giornale dell'architettura*, 2019, <https://>

Come visto nel capitolo precedente, lo spazio della regolazione amministrativa come capacità di incidere anche sui luoghi privati per soddisfare interessi generali incide sul regime di appartenenza. Pertanto, l'attribuzione di poteri amministrativi di cura e gestione è legittima anche per spazi privati, affinché il suo esercizio imponga all'autonomia proprietaria vincoli e limiti con l'obiettivo di preservare la fruizione generale in condizioni ottimali¹³. Evidentemente, l'avvio di azioni di cura e rigenerazione su spazi ed edifici privati, secondo le pratiche di gestione dei beni comuni, deve essere subordinato all'espresso consenso dei proprietari, elemento che rappresenta il titolo di legittimazione degli interventi¹⁴.

Si giunge d'ogni modo a sintetizzare che i processi di cura, gestione e rigenerazione previsti possono incidere sulle prerogative proprietarie, comportando una cooperazione attiva nella realizzazione degli interventi.

Un caso diverso, ma importante da considerare, poiché riscontra in numerosi regolamenti comunali sui beni comuni, è quello dei beni confiscati alla mafia che possono essere considerati beni comuni se così trasformati attraverso gli strumenti dell'art. 48 del d.lgs. 159 del 2011¹⁵, che consente la concessione in uso gratuito di beni confiscati alla mafia a favore di soggetti vari che rappresentano la società civile¹⁶. Questa misura è intesa non solo come un modo per privare le organizzazioni criminali delle loro risorse, ma anche come un metodo per

ilgiornaledellarchitettura.com/2019/07/17/verso-una-riappropriazione-collettiva-dei-beni-ecclesiastici.

¹³ Come ricordato dalla Corte di cassazione del 2011 intervenuta sulle Valli da pesca veneziane. Su punto si veda il primo capitolo.

¹⁴ In alternativa, è ammissibile che il comune interessato si avvalga della procedura indicata dall'art. 838 del Codice civile, che prevede l'espropriazione di beni privati il cui deperimento nuoce gravemente al decoro della città. F. Di Lascio, *Spazi urbani e processi di rigenerazione*, cit., pp. 65 ss.

¹⁵ Si tratta di beni comuni destinati a servire l'interesse generale e a promuovere la coesione sociale, cfr. F. Giglioni, *La collaborazione per la legalità: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Etica pubblica*, n. 2, 2021.

¹⁶ La sentenza 34/2012 della Corte costituzionale enfatizza l'importanza strategica della restituzione dei beni confiscati alla mafia alle comunità territoriali. Questo processo non è solo una mera azione repressiva, ma serve un duplice scopo: da un lato, intende indebolire le basi sociali e l'influenza delle organizzazioni criminali nelle comunità locali, e dall'altro, mira a rafforzare il sostegno e il consenso dell'opinione pubblica verso le azioni dello Stato volte al ripristino dell'ordine e della legalità.

restituire tali risorse alla collettività, favorendo l'inclusione sociale e la rigenerazione urbana e comunitaria¹⁷. L'impiego del principio di sussidiarietà orizzontale fa leva sull'impegno diretto dei cittadini e delle organizzazioni sociali¹⁸. Questo principio promuove la partecipazione attiva della società civile nella gestione e valorizzazione dei beni per fini generali¹⁹.

Tale approccio si manifesta nella crescente tendenza delle organizzazioni civiche di assumere un ruolo attivo nella cura dei territori e nel supporto diretto alle persone, operando al di fuori degli schemi tradizionali di intervento statale²⁰. Questa dinamica rafforza il tessuto sociale e la fiducia nelle istituzioni, attribuendo un ruolo chiave alla comunità locale nel processo di riabilitazione dei beni²¹.

La dimensione territoriale delle azioni collettive si attua mediante un approccio decentrato, che valorizza le specificità delle condizioni locali senza essere compromessa dalla contemporanea esistenza dei beni comuni su scala globale, noti come *global commons*²². Questi ultimi tro-

¹⁷ Parallelamente, la trasformazione dell'Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati e confiscati (ANBSC) da un'entità di supporto agli apparati giudiziari a un'autorità amministrativa con competenze proprie rappresenta un altro passo fondamentale verso un'efficace redistribuzione dei beni confiscati. Questo cambio di paradigma consente all'ANBSC di operare con maggiore autonomia e di focalizzarsi sul successo delle operazioni di destinazione dei beni, ulteriormente facilitando la partecipazione delle comunità locali e delle organizzazioni civili nel processo di gestione e riutilizzo dei beni confiscati. Si v. cfr. F. Giglioni, *La collaborazione per la legalità: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, cit.

¹⁸ Si veda la recente iniziativa di far gestire questi beni agli enti del Terzo settore, M. Renna, *Enti del Terzo settore e beni immobili confiscati alla criminalità organizzata*, in *Terzjus*, 2020, <https://terzjus.it/articoli/note-e-commenti/enti-del-terzo-settore-e-beni-immobili-confiscati-alla-criminalita-organizzata>.

¹⁹ Si v. C. De Benedictis, *I beni confiscati alla criminalità organizzata: da capitale sociale mafioso a capitale sociale puro*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2021.

²⁰ S.v. tra gli altri F. Giglioni, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Diritto e società*, 2, 2016, pp. 305 ss.

²¹ Cfr. C. Tubertini, *Gli strumenti del diritto*, in Id. et al. (a cura di), *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, Il Mulino 2023, p. 107.

²² Il rapporto tra beni comuni globali e comunità locali, come discusso da Ostrom si concentra sulle connessioni complesse e le interdipendenze che emergono nella gestione sia dei beni comuni locali sia di quelli globali. La governance dei beni comuni globali, come il clima e gli oceani aperti, si basa sulla partecipazione e sulla conoscenza delle comunità locali. Questo è essenziale perché le pratiche locali e le adattabilità possono informare significativamente e migliorare le strategie di governance

vano espressione nelle comunità locali, le quali partecipano attivamente alla loro gestione e preservazione. Sebbene il presente volume si limiti a un breve accenno su tali dinamiche, è fondamentale riconoscerne il loro ruolo nel contesto urbano, dove le comunità emergono come attori cruciali nella *governance* dei beni comuni, agendo come catalizzatori di pratiche sostenibili e inclusive a beneficio dell'intera collettività.

In questo contesto, assume rilevanza la promozione di una dimensione sociale e non lucrativa delle attività svolte sia dal settore pubblico che da quello privato. La capacità di queste attività di rispondere all'interesse generale evidenzia le qualità intrinseche dei beni comuni. Tale aspetto è fondamentale per comprendere come, nel tessuto urbano, le dinamiche pubbliche e private si intrecciano per favorire una gestione dei beni che trascenda il mero profitto, orientandosi verso il benessere collettivo²³.

ambientale globale. Le comunità locali possiedono spesso intuizioni uniche e pratiche tradizionali che possono contribuire alla gestione sostenibile delle risorse. Queste intuizioni sono inestimabili nella creazione di strategie globali efficaci che sono sensibili alle condizioni e ai bisogni locali. Ad esempio, le strategie di gestione sviluppate localmente per le risorse comuni possono servire da modelli per le strutture di governance globale, suggerendo che i successi della governance locale hanno implicazioni per la gestione dei beni comuni globali. Inoltre, la gestione efficace dei beni comuni globali richiede cooperazione a vari livelli, dal locale al globale, riconoscendo che le soluzioni devono essere scalabili e adattabili a diversi contesti. Questo approccio stratificato è cruciale perché riconosce il ruolo delle comunità locali non solo come beneficiari, ma anche come partecipanti attivi nella tutela dei beni comuni globali. S.v. R. Keohane, E. Ostrom, *Local Commons and Global Interdependence*, Harvard University, Sage 1994.

²³ Il caso dell'acqua come bene comune, oggetto del referendum del 2011 in Italia, con cui si è abrogato, per quel che riguarda il presente contributo, l'art. 23 bis del d.l. 112/2008 e parzialmente il comma 1 dell'art. 154 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dal quale si è ottenuta una gestione non lucrativa della risorsa idrica, è interessante perché è inserito in un contesto di particolare notorietà della questione, anche grazie all'opera della Commissione Rodotà. Esso pone al centro tutte le tensioni del caso dei beni comuni, soprattutto nella loro dimensione multilivello e comunque globale. Quindi, ciò che si evince dal processo è la capacità di imporre limiti alla gestione del bene che presenta determinate caratteristiche, in questo caso una risorsa naturale da tutelare e valorizzare in quanto scarsa, come sancito dall'art. 42 della Costituzione, a cui oggi si aggiungono, dalla riforma del 2022, anche i riferimenti agli artt. 9 e 41. Si badi bene però che il dibattito sulla gestione dell'acqua continua a essere un argomento caldo, tanto più in un contesto di crescente privatizzazione delle risorse idriche, sul punto E. Marmo, *Acqua bene comune: il referendum tradito e le nuove battaglie*, in *Micromega*, 2021, www.micromega.net/acqua-bene-comune-il-referendum-tradito-e-le-nuove-battaglie, inoltre s.v. M.F. Errico, *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in *Foro Amministrativo*, 12, 2019, p. 2197.

La complessità del fenomeno dei beni comuni, che si realizza soprattutto nella dimensione territoriale locale e urbana, si concretizza nella pratica di gestione, in stretta connessione con una comunità coinvolta²⁴.

La gestione del bene è centrale, implica il superamento della dicotomia godimento-disposizione, abbracciando entrambi i poli della dialettica e regolando il concorso di molteplici interessi, spesso non patrimoniali, che valorizzano la dimensione personale e solidaristica dell'esperienza urbana²⁵.

La città, o meglio la comunità, come luogo di aggregazione degli individui e delle forme associative volte al perseguimento di interessi comuni, rappresenta quindi un contesto ideale per la gestione condivisa dei beni comuni. La disciplina delle attività svolte e il loro soddisfacimento rientrano nei compiti dell'analisi prescelta.

Perciò la città come luogo fisico di interazione fa riflettere sulla necessità di identificare e considerare gli spazi in base alla loro finalizzazione²⁶. I limiti tracciati tra spazi pubblici e privati sono tuttavia mutevoli, e i luoghi urbani appaiono integrati e comunicanti. Da un lato, la città mostra una crescita di spazi pubblici, come nello sviluppo delle infrastrutture pubbliche, delle vie stradali o delle infrastrutture funzionali all'erogazione di servizi. D'altro canto, i processi di privatizzazione dei beni pubblici e di esternalizzazione delle funzioni amministrative, stimolati dalla necessità di valorizzare i beni come risorse economiche, comportano la cessione di spazi pubblici a favore di quelli privati²⁷. A tal proposito, sembra interessante riportare una riflessione di Francesca Di Lascio nel definire il confine tra spazi pubblici e privati, che tradizionalmente rappresentava un elemento distintivo tra le aree urbane e le zone rurali, non più così rilevante²⁸. E inoltre, si tratta di inquadrare il fenomeno collaborativo come risposta a esigenze di crisi del paradigma bipolare²⁹.

²⁴ Si rinvia a C. Iaione, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 1, 2013.

²⁵ A. Nervi, *Beni urbani, interessi rilevanti e strumenti di organizzazione e rappresentanza*, in F. Di Lascio, F. Giglioni, *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., pp. 41 ss.

²⁶ S.v. F. Cortese, *Le infrastrutture per le città*, in *Munus*, 2014, pp. 69 ss. F. Di Lascio, *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, in *Munus*, 2016, pp. 315 ss.

²⁷ Si rinvia a P. Carpentieri, *La dismissione del patrimonio pubblico*, Treccani, Libro dell'anno del diritto 2013.

²⁸ F. Di Lascio, *Spazi urbani e processi di rigenerazione*, cit., pp. 65 ss.

²⁹ S.v. E. Carloni, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Maggioli 2014, pp. 64 ss.

Considerare la città e la comunità dal punto di vista dei flussi e delle interazioni consente di valorizzare il ruolo del diritto nell'individuare regole utili a garantire l'influenza reciproca e la coesistenza tra i luoghi che la compongono³⁰, accogliendo una visione più flessibile degli spazi urbani basata sulla loro finalizzazione piuttosto che sul loro grado di infrastrutturazione³¹.

Questa considerazione, oltre l'esistenza di una funzione di regolazione amministrativa nei luoghi urbani, è uno strumento attraverso il quale l'autorità territoriale individua obblighi e limiti trasversali in ragione della finalizzazione assegnata agli spazi. Considera il modello della condivisione, oltre agli strumenti della partecipazione al processo decisionale pubblico, e al di là della profondità degli strumenti di revisione dei piani urbanistici³². La collettività ha altri strumenti di coinvolgimento. Gli strumenti di collaborazione anche in chiave di rigenerazione previsti dal modello che si va delineando non sono solo afferenti a un determinato processo ma determinano ulteriori possibilità di contributi sulla base della convergenza di intenti (l'interesse generale) che si vengono a realizzare su determinati beni (che diventano così comuni per riprendere le parole di Arena³³)³⁴. Non è solo

³⁰ Questo dibattito si colloca all'intersezione tra urbanistica, diritti sociali e prassi politiche, suggerendo un riorientamento delle politiche urbane verso modelli più inclusivi e partecipativi. L'idea di "diritto alla città" diventa così uno strumento per le comunità locali per rivendicare un maggiore controllo sugli spazi urbani, contrastando le tendenze di esclusione, gentrificazione e commercializzazione dello spazio pubblico. Per cui gli strumenti collaborativi mostrano come le comunità possano organizzarsi e collaborare per trasformare gli spazi urbani in modi che riflettano i bisogni e i desideri dei loro abitanti. Sul punto C. Belingardi, *Diritto alla città e beni comuni*, Firenze University Press 2016.

³¹ In tal senso, può essere utile distinguere tra spazi pubblici destinati all'uso generale e ad accesso libero, e spazi aperti al pubblico ma ad accesso limitato, secondo soggetti a regole specifiche fissate dal proprietario. F. Di Lascio, *op. ult. cit., passim*.

³² I patti come emblema della cooperazione risultano in contrasto con la negoziazione urbanistica, incluse le forme di "urbanistica solidale", che presenta un elemento di scambio più marcato, dove si concretizza un interesse collettivo attraverso la negoziazione tra i diversi attori coinvolti, come amministrazioni e privati, per la realizzazione di progetti di sviluppo urbano che includono, ad esempio, la riqualificazione di aree urbane o l'edificazione di nuovi complessi. S.v. M.V. Ferroni, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione dei beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 3, 2017.

³³ Il riferimento è a G. Arena, *Dai beni pubblici ai beni comuni*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3, 2022.

³⁴ «Beni comuni sono tutte quelle entità – potremmo dirle catalizzatrici – che possono suscitare nei cittadini attivi di cui all'art. 118, comma 4, Cost., l'autonoma inizia-

strumento partecipativo e integrativo di un procedimento dove l'organo politico dell'ente detiene il ruolo di titolare della funzione e di decisione sugli interessi da perseguire e sulle attività da intraprendere, ma è la condivisione della definizione programmatica e progettuale e quindi anche la responsabilità di quanto accordato³⁵.

Infatti, i regolamenti comunali mirano a condividere tra amministrazione e cittadini la responsabilità della cura e della rigenerazione dei luoghi, con il fine precipuo della fruizione collettiva³⁶.

L'adozione del regolamento sulla collaborazione sussidiaria tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani del Comune di Bologna, avvenuta nel 2014, ha stimolato la diffusione di provvedimenti analoghi su tutto il territorio nazionale, grazie all'attività di supporto dell'associazione Laboratorio per la sussidiarietà, Labsus³⁷. Oltre trecento comuni hanno adottato regolamenti volti a promuovere nuovi modi di cura condivisa degli spazi urbani ma non solo³⁸. L'adozione dei regolamenti tendenzialmente ha portato all'espansione dei patti di collaborazione, oramai riconosciuti anche dalla Core costituzionale (sent. 131/2020) quali strumenti di accordo ai sensi dell'art. 11 della l. 241/1990, che concretizzano i principi di condivisione delle funzioni di gestione e cura³⁹.

tiva a prendersi cura di un interesse generale: vale a dire di un interesse che, non coincidendo del tutto con quello pubblico, con quello privato, con quello collettivo o con quello di una specifica categoria, risulti in concreto da un'alleanza di tutti i soggetti che possono essere di volta in volta coinvolti e si riconoscano nella volontà di realizzarlo effettivamente», così F. Cortese, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, Quaderni della facoltà di giurisprudenza, 2016, p. 40.

³⁵ Sul concetto di condivisione della funzione s.v. D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Il Mulino 2013.

³⁶ Gli interventi urbani non si limitano a interventi "architettonici", ma devono anche considerare il benessere e la qualità della vita dei cittadini, così L. Casalini, *Patti, Persone e città*, Rapporto Labsus 2024, scaricabile al sito labsus.org.

³⁷ Sul ruolo di Labsus molto è stato detto, qui si rinvia a Fulvio Cortese, *Amministrazione condivisa e biografia giuridica della nazione*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Università di Trento 2022.

³⁸ I Regolamenti e le Leggi per l'amministrazione condivisa dei beni comuni, www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni.

³⁹ Rimane sullo sfondo la lettura di un processo che riflette una risposta attiva del tessuto locale alle conseguenze dei tagli alle risorse economiche dall'inizio della crisi finanziaria, non bilanciati da politiche statali di sostegno. Inoltre, evidenzia l'incapacità degli strumenti tradizionali di contrastare il degrado degli spazi cittadini. S. v. il secon-

Le pratiche che muovono dai soggetti attivi, al fine di riqualificare, valorizzare ovvero incrementare l'uso dei beni a scopi diversi da quelli messi in pratica dall'amministrazione⁴⁰, fanno del Comune il luogo più idoneo, in quanto primo titolare delle funzioni amministrative, a recepire istanze e gestire le pratiche di azione collettiva. A guidare queste pratiche è il principio di sussidiarietà orizzontale⁴¹, comma 4 dell'art. 118 della Costituzione, che sancisce la prossimità nell'esercizio delle funzioni amministrative⁴². È il dovere da parte degli enti componenti la Repubblica di favorire l'iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. Questo quadro supporta un modello locale che valorizza l'autonomia delle amministrazioni nell'attuare le funzioni amministrative che possono essere efficacemente gestite anche con la partecipazione dei cittadini chiave co-amministrativa. In questo contesto, in ragione della sussidiarietà verticale (comma 1 dell'art. 118 Cost.), i primi titolari delle funzioni amministrative, ovvero i Comuni, gli enti più prossimi ai cittadini, secondo il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL)⁴³, il comma 5 dell'art. 3, secondo cui «svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali», hanno la possibilità di operare attraverso la partecipazione attiva dei cittadini e delle loro associazioni⁴⁴, configurando un modello organizzativo di co-gestione a partire dalla co-ideazione di un programma⁴⁵ (in questo senso si parla di attività generativa⁴⁶).

do capitolo di questo volume e su tutti M. Bombardelli, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, op. cit., passim.

⁴⁰ Sulla differenza tra interesse pubblico e interesse generale, s.v. D. Donati, op. ult. cit.

⁴¹ Per cui si rinvia al precedente capitolo e in parte al paragrafo 6. «Sussidiarietà versus sostituzione. La soluzione della collaborazione».

⁴² S rinvia a V. Pepe, *La democrazia di prossimità nella comparazione giuridica*, Editoriale scientifica 2015.

⁴³ Secondo cui comuni e province «svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

⁴⁴ Così C. Tubertini, *Gli strumenti del diritto*, in Id. et al. (a cura di), *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, Il Mulino 2023, pp. 70 ss.

⁴⁵ S.v. L. Pennacchi, *Crisi, nuovo modello di sviluppo, beni comuni*, in *Politica e Società*, 3, 2013.

⁴⁶ Cfr. L. Becchetti, E. Bobbio, L. Raffaele, L. Semplici, *Teoria e strumenti per un'amministrazione condivisa efficiente, innovativa e generativa*, in *Impresa Sociale*, 3,

1.1. *Gli obiettivi della ricerca*

Se dunque il luogo di osservazione sono le comunità e i Comuni, la ricerca muove dall'intento di fornire un'analisi articolata tra teoria e prassi⁴⁷, capace di offrire una lettura pluridimensionale al fine di considerare le iniziative in atto, mirando a tutti gli attori del sistema. Per farlo, sono stati selezionati come campione di indagine 14 comuni, quelli capoluoghi di città metropolitana⁴⁸, in qualità di amministrazioni grandi e consistenti sia dal punto di vista delle capacità amministrative sia per le possibili iniziative provenienti dalla società civile. A questi sono stati aggiunti ulteriori casi "virtuosi", cioè comuni di medie dimensioni, tra cui Bagheria, Brindisi, Collegno e Verona, per comprendere quanto, nell'ambito di realtà che bene conoscono le pratiche di amministrazione condivisa sui beni comuni, le dinamiche in scala ridotta differiscano da quelle di più ampie dimensioni.

Su questi comuni si è avviato uno studio sulle fonti giuridiche dei Regolamenti ove presenti e di alcuni degli atti di gestione dei beni comuni. Infine, si è proceduto a intervistare il personale interessato nella maggior parte degli enti selezionati, quelli resi disponibili, dialogando con i principali responsabili della politica di collaborazione al fine di comprendere le dinamiche evolutive interne che hanno condotto a tali pratiche innovative di amministrazione condivisa, intesa come «opzione politica», così definita direttamente dalle linee guida ministeriali emanate per guidare gli enti alla gestione collaborativa con gli ETS⁴⁹.

2022; G. Morbidelli, *Il diritto amministrativo tra particolarismo e universalismo*, Editoriale Scientifica 2012, pp. 29-30.

⁴⁷ In questo capitolo si darà conto delle dinamiche teoriche che guidano la prassi della gestione dei beni comuni, per un inquadramento complessivo della tematica dei beni comuni si rinvia alla prima parte di questa ricerca ovvero ai primi due capitoli di questo volume.

⁴⁸ La normativa 56 del 2014 ha stabilito la creazione di dieci Città metropolitane nelle Regioni dotate di statuto ordinario, quali Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria e Roma Capitale. In aggiunta, le Regioni con statuto speciale hanno istituito ulteriori quattro Città metropolitane: Cagliari, Catania, Messina e Palermo. Per una riflessione sul ruolo e lo stato delle città metropolitane su tutti si v. in open access D. Donati, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, FrancoAngeli 2023, <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/book/984>.

⁴⁹ Termine così utilizzato dalle linee guida del Codice del Terzo settore emanate con il d.m. 72/2021, 5 «Il primo attiene alla discrezionalità delle PP.AA., nel senso che, laddove siano utilizzabili entrambe le modalità per lo svolgimento di un servizio o la realizzazione di un'attività, la concreta scelta potrebbe essere la conseguenza di

Infine, le interviste condotte nel periodo tra gennaio 2022 e settembre 2023 hanno evidenziato, grazie al confronto con i responsabili tecnici degli uffici coinvolti, elementi caratteristici, problemi e vantaggi delle varie esperienze di amministrazione condivisa.

In sostanza sono stati selezionati casi che potessero assurgere a esempi di pratiche attive, di successo, da cui ricavare anche gli aspetti più problematici, tramite un confronto diretto con le esperienze locali.

La ricerca illustra la solidità delle dinamiche collaborative dei patti e regolamenti relativi all'amministrazione condivisa. Si evidenzia che, in molte realtà amministrative attive, le problematiche inizialmente sollevate con la diffusione ed esperienza di questo modello sono state in parte risolte. Con il tempo sono stati realizzati numerosi miglioramenti, che verranno analizzati nei prossimi paragrafi. In particolare, si esaminano i principali *trade-off* tra le pratiche sussidiarie e i principi contrapposti, o meglio, alcuni rischi del modello stesso.

La situazione è disomogenea, sebbene vi sia un *trend* di espansione nell'uso dei patti di collaborazione e degli strumenti di amministrazione condivisa, facilitato dall'approvazione degli appositi regolamenti. L'adozione di tali pratiche risulta regionalizzata e asimmetrica tra il nord e il sud. È riconosciuto, ad esempio, che nel campo di applicazione degli strumenti di amministrazione condivisa intesa in senso ampio, quindi anche circa l'utilizzo degli strumenti del CTS⁵⁰, il dialogo tra cittadini e istituzioni, si manifesta prevalentemente nel Nord e nel Centro Italia. Al contrario, nel Mezzogiorno, le sfide economiche e culturali che affrontano le istituzioni complicano notevolmente l'implementazione di queste innovative forme di collaborazione⁵¹.

Sebbene si noti un certo interesse in tutta Italia per il modello di amministrazione condivisa, questi dati sono confermati anche dal pre-

un'opzione politica propria della p.a., tesa a valorizzare il principio della tutela della concorrenza degli operatori economici all'interno di un mercato pubblico regolato o, in alternativa, il principio di sussidiarietà orizzontale, unitamente ai principi dell'evidenza pubblica, propria dei procedimenti amministrativi». Ciò si rifà a quella lettura ampia dell'amministrazione condivisa di cui si è dato conto nel capitolo precedente.

⁵⁰ L'efficacia dell'amministrazione condivisa è fortemente influenzata dal contesto locale e regionale, oltre che dalla capacità delle amministrazioni di adattare gli approcci teorici alla realtà pratica. Sul punto P. Vesan, F. Razetti, M. Papa, *L'amministrazione condivisa e l'“effetto di sistema”: prime valutazioni*, in *Impresa Sociale*, 2, 2023.

⁵¹ Cfr. J. Sforzi, C. Burini, C. De Benedictis, L. Bettani, D. Gaudio, *Le Comunità Intraprendenti in Italia*, Trento, Euricse Research Reports, n. 23/2022.

sente lavoro, quanto meno stando al dato della dotazione di appositi regolamenti, alla capacità di interazione con le amministrazioni e la conseguente presenza di un'organizzazione stabile di presidio e accoglimento di istanze di gestione sui beni comuni, elemento che suggerisce la messa a sistema del modello⁵².

Ad ogni modo, tra i Comuni selezionati, analizzandone l'azione nella gestione dei beni comuni, emergono distintamente tre modelli di cui ci occuperemo nelle prossime pagine: (i) l'approccio dei Comuni con regolamento, (ii) quello dei Comuni privi di regolamento e il terzo, (iii) il modello degli usi civici, come adottato a Napoli. Il presente capitolo, nelle pagine che seguono, esplora questi tre approcci.

2. I diversi approcci per la cura dei c.d. beni comuni

Non sono molti, in letteratura, i tentativi di classificare i diversi approcci locali per la cura dei beni comuni. Uno di questi, prendendo le mosse dalla prospettiva del diritto pubblico informale, ha isolato quattro modelli⁵³. Questa opzione interpretativa ha preso in considerazione tanto esperienze del tutto spontanee, tollerate oppure transitoriamente riconosciute dalle amministrazioni locali, tanto casi di vere e proprie politiche locali per la cura dei beni comuni.

Ai fini della presente indagine, concentrata sulle prassi dei comuni capoluogo delle città metropolitane, interessano soprattutto i modelli istituzionalizzati per la cura dei beni comuni. A questo proposito, si osserva che su quattordici comuni capoluogo di città metropolitana, solo in tre di essi può dirsi radicalmente assente una complessiva politica in materia di beni comuni⁵⁴.

A questo proposito, appare utile rilevare la tendenza, in alcuni di questi comuni, all'adozione di strumenti regolamentari che discipli-

⁵² Si veda i parr. 2.3 e 2.3.1.

⁵³ F. Gigliani, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. edilizia*, 2018, spec. pp. 8 ss.

⁵⁴ Si tratta dei comuni di Cagliari, Catania e Messina. In quest'ultimo comune, è stato avviato, nel 2014, un processo partecipato per l'elaborazione di un regolamento comunale sui beni comuni, promosso dall'allora sindaco Renato Accorinti e dalla sua giunta comunale. Tale percorso, tuttavia, si è arenato alla naturale scadenza del mandato: in proposito, M. Molozzu, *Messina per i beni comuni e le istituzioni partecipate*, in *Labsus.org*, 1 dicembre 2014.

nano lo svolgimento di attività di interesse generale da parte cittadini, singoli o associati, in relazione a particolari settori, segnatamente quello della cura del verde pubblico⁵⁵.

D'altra parte, non è raro che l'adozione di regolamenti generali sulla cura dei beni comuni segua l'introduzione di strumenti di sussidiarietà orizzontale in relazione a singoli settori⁵⁶.

D'ogni modo, nei prossimi paragrafi saranno analizzate le prassi amministrative locali direttamente espressione di una politica comunale sui beni comuni.

2.1. *Il modello dell'amministrazione condivisa in senso stretto: i regolamenti sulla gestione dei beni comuni e i patti di collaborazione*

I regolamenti comunali sono atti normativi per la gestione condivisa dei beni comuni rappresentano nuove modalità di collaborazione tra cittadini e amministrazioni locali. La dimensione a cui si guarda è perciò quella locale e in particolare cittadina e comunitaria. Poi, gli strumenti di amministrazione condivisa che sanciscono un'«alleanza»⁵⁷ e che mirano alla cura, alla manutenzione e alla rigenerazione, dei beni urbani, sono i patti di collaborazione: strumenti “negoziali” che stanno

⁵⁵ In particolare, il Comune di Cagliari si è dotato, dal 2012, di un regolamento per la concessione senza fini di lucro a soggetti pubblici e privati di beni destinati a verde pubblico, ora sostituito dal nuovo regolamento di cui alla delib. cons. comunale 7 marzo 2018, n. 34. In proposito, v. anche F. Rostelli, *A Cagliari un regolamento comunale per gli orti urbani*, in *Labsus.org*, 30 luglio 2013.

⁵⁶ Si tratta, peraltro, di una dinamica ricorrente nell'ordinamento giuridico: sono numerosi, infatti, gli esempi di generalizzazioni di istituti e principi originariamente emersi in singoli settori o discipline. Così è accaduto, in passato, con la c.d. commercializzazione del diritto civile cui ha fatto seguito, in epoche più recenti e sulla scorta del processo di integrazione europea, la “consumerizzazione” del diritto privato interno; è nota, poi, l'influenza degli istituti processual-lavoristici sul diritto processuale civile generale; così come il ruolo esercitato dalla disciplina settoriale delle acque nell'evoluzione del diritto amministrativo e nella configurazione di alcuni dei suoi più importanti istituti, *in primis* le concessioni.

⁵⁷ Cfr. F. Giglioni, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, Quaderni della facoltà di giurisprudenza, 2016; G. Arena, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un Patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Touring club italiano 2020, p. 48.

all'interno del quadro della legge sul procedimento amministrativo⁵⁸. Questo si evince dalle pratiche, dalla dottrina e dalla recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che definiscono obiettivi, durata, modalità d'azione, responsabilità e agevolazioni previste dal Comune per le pratiche attive.

Il patto di collaborazione⁵⁹ è il frutto e il fulcro dei regolamenti comunali sui beni comuni urbani, rappresentando l'accordo tra l'amministrazione e i cittadini per la gestione condivisa dei beni. I patti sono dettagliati e complessi, adattati a seconda dell'intervento richiesto, che può variare da semplici attività di decoro a progetti complessi di rigenerazione urbana. La stipula dei patti può originare da iniziative promosse dai comuni o direttamente dai cittadini, prevedendo delle procedure partecipative e trasparenti.

Gigliani nel 2016 fa una prima analisi sui regolamenti di gestione dei beni comuni sottolineandone il ruolo utile per formalizzare l'approccio e un regime alla gestione condivisa e collaborativa dei beni urbani. Questi regolamenti permettono di creare un quadro giuridico chiaro che facilita la collaborazione tra cittadini e amministrazioni locali, promuovendo la partecipazione attiva della comunità nella cura degli spazi comuni⁶⁰.

Rispetto al campione di "città metropolitane" selezionate, le città di Cagliari, Catania, Messina e Napoli non hanno adottato un regolamento e i primi tre hanno promosso in maniera minore la gestione partecipata dei beni comuni rispetto agli altri Comuni selezionati. Diverso è il caso di Napoli⁶¹. Se, infatti, non avere un regolamento *ad hoc*

⁵⁸ Su questo si è detto nel capitolo precedente.

⁵⁹ Si rinvia a F. Gigliani, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comunali urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, M.V. Ferroni, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione dei beni e spazi urbani*, cit. Tema ripreso più volte, si veda il secondo capitolo di questo volume, *passim*.

⁶⁰ Cfr. F. Gigliani, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comunali urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., *passim*.

⁶¹ Per una disamina sul caso si veda tra gli altri F. Pascapé, *Usi collettivi urbani e rapporti tra il membro della comunità e pubblica amministrazione locale nell'esperienza gestionale del Comune di Napoli*, in R.A. Albanese, E. Michelazzo, A. Quarta (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive, Atti del convegno di Torino 27-28 febbraio 2019*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 16, 2020; A. Putini, *Beni comuni urbani. Soggetti, pratiche, retoriche della città*

non è risultato di per sé ostativo alle pratiche di amministrazione condivisa. Difatti, la città, in assenza di un regolamento, ha approcciato al tema, stipulando patti civici di una certa peculiarità⁶². Tuttavia, possiamo affermare che, sulla base di quella stessa esperienza, in ragione dell'attuale inverno della stagione dei beni comuni in città⁶³, l'assenza di un proprio regolamento rappresenta un rischio per la stabilità del modello, poiché ne limita l'uso in modo generalizzato. Ciò limita quella formalizzazione di cui si diceva sopra, ovvero l'implementazione di un regime normativo "ordinario", riducendone così la portata espansiva. Il pericolo è che si leghi gli episodi ai gruppi di soggetti di volta in volta coinvolti, rispetto alla sensibilità dell'amministrazione di turno al governo della città. La co-amministrazione si attua meglio per mezzo di norme generali ed astratte.

Al 30 giugno 2019, dal Rapporto Labsus⁶⁴, sono stati identificati oltre 1000 patti di collaborazione attivi, testimonianza di un cambiamento nella collaborazione tra società civile e istituzioni. Questi patti non sono più episodici e isolati ma sono espressione di una prassi emergente, che rivela una sistematicità e ripetibilità che segnala l'integrazione profonda del modello di amministrazione condivisa nel tessuto sociale e giuridico.

L'analisi geografica conferma quanto notato già sopra, ovvero una maggiore attivazione dell'amministrazione condivisa nel Nord Italia, il report sulla base di un campione di 830 patti, che coinvolge 14 Regioni e 44 Comuni, riporta che la maggior parte di questi patti è concentrata in Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana e Piemonte. Inoltre, il

condivisa, FrancoAngeli 2019; N. Masella, *Politiche urbane e strumenti per la promozione degli usi civici: il caso di studio di Napoli*, in P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La co-città*, Editoriale Scientifica 2018, pp. 297 ss.; G. Micciarelli, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani a Napoli*, in *Munus*, 2017, pp. 135 ss.; P. Chirulli, *Beni comuni tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *www.giustamm.it*, 2012.

⁶² Si veda G. Vosa, *Autonomia territoriale e tutela dei beni comuni: riflessioni sulla potestà normativa comunale a partire dalla vicenda dell'(ex) Asilo Filangieri*, in *Nomos*, 1, 2022.

⁶³ Cfr. E. Coen, *Beni comuni, l'Italia resta a geometria variabile*, in *L'Espresso*, 20 febbraio 2024, <https://lespresso.it/c/attualita/2024/2/20/beni-comuni-litalia-resta-a-geometria-variabile/50092>.

⁶⁴ Rapporto 2019 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, Labsus.org, www.labsus.org/wp-content/uploads/2020/01/LABSUS_Rapporto2019-20_Web.pdf.

dato demografico mostra una prevalenza dei patti in Comuni di grandi dimensioni, con Genova e Milano tra i più attivi.

Dal punto di vista dei soggetti coinvolti, vi è un'ampia partecipazione da parte di cittadini, associazioni, imprese e altre entità, che evidenzia una diversità crescente rispetto al passato. Anche le amministrazioni pubbliche mostrano un coinvolgimento consistente, con misure di supporto che comprendono aiuti fiscali, materiali, e, di recente, anche coperture assicurative.

I beni comuni coinvolti variano da spazi verdi e aree pubbliche a edifici e altre strutture, con interventi che spesso si sovrappongono e integrano iniziative di inclusione sociale e promozione culturale. Le attività connesse ai patti sono varie, includendo supporto al lavoro, attività culturali e sviluppo professionale.

Infine, la durata dei patti varia, ma tende ad allungarsi, rispecchiando la complessità e la stabilità crescente delle iniziative. Le forme di sostegno da parte delle amministrazioni sono ampie e spesso combinate, segnalando un approccio sempre più maturo e strutturato all'amministrazione condivisa.

Oggi, l'introduzione per legge dello Stato della co-programmazione e la co-progettazione e l'accreditamento prevista dall'art. 55 del CTS⁶⁵ rappresenta uno dei modi di proceduralizzazione del principio di sussidiarietà (di cui si è detto nel precedente capitolo), rivolta ai soggetti del TS, il quale si affianca al canale stabilito per mezzo dei regolamenti sui beni comuni, alla relazione con le cittadine e i cittadini attivi per la gestione degli stessi, è in quest'ultima versione che il cittadino "chiunque" trova spazio⁶⁶.

L'aspetto fondamentale su questo versante è comprendere l'esistenza di due distinti gruppi all'interno del «polo dell'interesse generale», con i quali le amministrazioni pubbliche possono collaborare per promuovere l'interesse comune⁶⁷. Il primo gruppo è eterogeneo e

⁶⁵ S.v. G. Gotti, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *Federalismi.it*, 8, 2024.

⁶⁶ Mentre, come accennato, dove questo modello collaborativo, sviluppatosi attorno ai beni comuni, non sia stato messo a sistema, si rischia che il canale dell'amministrazione condivisa introdotto dal legislatore nazionale, in qualche modo, soppianti o sopraffaccia il modello aperto alla cittadinanza.

⁶⁷ Cfr. G. Arena, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo settore*, in *Impresa Sociale*, 3, 2020, pp. 96 ss.

comprende le cittadine e i cittadini attivi, sia individualmente che in associazioni, i quali interagiscono con le amministrazioni pubbliche attraverso i Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni e con i patti di collaborazione.

Il secondo gruppo è quello degli enti del Terzo settore, la cui collaborazione è regolata dall'art. 55 del CTS (co-programmazione, co-progettazione e accreditamento). Questo secondo gruppo è caratterizzato da una struttura rigida e statica stabilita dal Codice stesso, che all'art. 4 in qualche modo delinea "la carta di identità" di tali enti; mentre più flessibile e dinamico è il primo gruppo di soggetti non strutturati: i cittadini.

In ambedue le circostanze la realizzazione dell'alleanza si muove per mezzo degli strumenti della l. 241/1990, così come stabilito dal d.lgs. 117/2017 e chiarito dalla sentenza della Corte cost. 131/2020⁶⁸.

Giova mettere a fuoco questa ricchezza degli strumenti in campo⁶⁹ sia per uno sviluppo appropriato del modello, che oramai trova molteplici applicazioni, ma anche per comprendere le dinamiche di riforma dei Regolamenti stessi, che risentono delle decisioni e delle riforme legislative nazionale (d.lgs. 117/2017), e regionale. Attualmente, su tutte, emerge la modifica del **Regolamento di Bologna** approvata nel 2022⁷⁰. Il nuovo regolamento è entrato in vigore nel gennaio 2023 in ragione dei recenti sviluppi nel campo dell'amministrazione condivisa: al fine di includere in uno stesso regolamento i due poli dell'interesse generale, quello dei cittadini e quello del TS. Sviluppando più che altro delle modifiche ispirate agli strumenti di co-programmazione e co-

⁶⁸ Sul punto si rinvia a F. Giglioni, A. Nervi, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Edizioni Scientifiche Italiane 2019.

⁶⁹ Si tenga conto che anche nel quadro così compiuto dell'amministrazione condivisa, si rivela il ruolo strategico del patto o alleanza collaborativa come il frutto della fiducia reciproca tra ente e organizzazioni civili al fine di realizzare pratiche collaborative, sul punto S. Busso, A. Reggiardo, R. Sciarrone, *L'amministrazione condivisa: nuovi assetti istituzionali e ruolo dei contesti locali*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2, 2023. L'articolo fornisce un'analisi degli effetti della riforma e delle sue applicazioni, anche in zone marginali e complesse, come quella del foggiano, evidenziando l'importanza della fiducia, dell'apertura delle reti e dell'interazione tra enti del Terzo settore e amministrazioni pubbliche per capitalizzare le opportunità offerte dall'amministrazione condivisa.

⁷⁰ DC/PRO/2022/90, Pg.n. 769201/2022, Repertorio n. DC/2022/89, Data seduta: 14/11/2022, Data inizio vigore: 1/01/2023. Cfr. A. A. Galli, *Nove anni dopo, a Bologna un nuovo quadro regolamentare dell'Amministrazione condivisa*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2024.

progettazione di cui all'art. 55 del CTS sui rapporti tra TS e pubblica amministrazione⁷¹.

Per questo conviene da subito mettere a fuoco le modifiche introdotte dal nuovo Regolamento di Bologna, che muta già dal titolo e che riporta «tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani» in luogo di «tra cittadini e amministrazione».

2.1.1. Alcune dinamiche di riforma: il regolamento di Bologna del 2023

Il Comune di Bologna ha dapprima introdotto una modifica statutaria⁷² che mira a integrare le normative precedenti con l'obiettivo di facilitare un'efficace amministrazione condivisa dei beni comuni e dei servizi urbani, coinvolgendo tanto le organizzazioni strutturate quanto quelle informali e i cittadini.

Lo Statuto prevede che il Comune (comma 1, art. 4 bis) ispira la propria azione al principio di sussidiarietà orizzontale, sulla cooperazione con gli attori sociali ed economici, promuovendo lo sviluppo sostenibile e incentivando l'iniziativa privata e collettiva dei cittadini nelle attività di interesse pubblico e nella gestione dei beni comuni;

⁷¹ Di cui si dirà in parte anche nelle prossime pagine.

⁷² Art. 4 bis (Cittadinanza attiva e sussidiarietà) «1. Il Comune in attuazione del principio programmatico di sussidiarietà orizzontale attua il metodo dell'amministrazione condivisa e ne disciplina con apposito regolamento soggetti, processi e forme di sostegno. 2. Il Comune pertanto valorizza e coinvolge attivamente nei processi della programmazione e della progettazione gli enti del Terzo settore, le libere forme associative, le Case di Quartiere e tutti gli altri soggetti civici formali e informali che non perseguono scopo di lucro. 3. Attraverso il metodo dell'amministrazione condivisa il Comune attiva connessioni tra i soggetti civici e le risorse attive sul territorio per la costruzione di attività di interesse generale complementari e sussidiarie a quella dell'Amministrazione e di interventi di cura e di rigenerazione dei beni comuni urbani, intesi quale concreta manifestazione della partecipazione alla vita della comunità. 4. Il Consiglio in sede di approvazione del bilancio predetermina il complesso delle risorse finanziarie volte a promuovere le forme di collaborazione con i soggetti civici e la relativa destinazione secondo gli obiettivi programmatici. Il regolamento di cui al comma 1 predetermina i criteri e le procedure per la concessione di forme di sostegno ai progetti di amministrazione condivisa [...]». Sul punto s.v. A. Arcuri, *La dimensione territoriale dell'amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2022.

conformemente al principio di sussidiarietà orizzontale, quindi adotta l'approccio dell'amministrazione condivisa.

Il regolamento copre sia le attività di interesse generale che complementano le azioni comunali, sia quelle di cura e rigenerazione dei beni comuni, enfatizzando il valore dell'intraprendenza civica, spiega Donato di Memmo⁷³, un funzionario della città di Bologna⁷⁴.

Gli aspetti innovativi, inoltre, rispetto all'impianto del Regolamento del 2014 sono riferiti alla «programmazione condivisa» e alla «progettazione condivisa», artt. 5 e 6 del Regolamento. Tre sono gli ambiti principali di programmazione che facilitano la raccolta di *input* essenziali per la pianificazione e la definizione degli strumenti: il bilancio partecipativo, momenti di ascolto e coinvolgimento di cittadini singoli, gruppi informali e operatori dei servizi pubblici e destinatari degli stessi da individuarsi in relazione all'oggetto del percorso, per affrontare temi specifici o in riferimento ad aree territoriali particolari, in coerenza con gli obiettivi definiti dall'ente⁷⁵.

A questo fa seguito la «progettazione condivisa»: al fine di approfondire, definire e affidare quanto emerso dalla fase programmatica, le proposte progettuali rilevate dagli avvisi pubblici o dalle iniziative spontanee dei soggetti civici sono valutate per la loro capacità di integrarsi e generare sinergie, si tratta processi dinamici che giungono fino all'implementazione degli obiettivi di interesse generale.

Queste azioni si aggiungono al quadro di co-programmazione e co-progettazione che rispondono all'art. 55 del CTS, quindi in riferimento agli ETS. Per cui la proceduralizzazione della sussidiarietà anche nella versione dei patti civici, per la gestione dei beni comuni con i cittadini, prende le vesti della programmazione e progettazione condivisa, come previsto dal regolamento del 2023, in sintonia con gli strumenti di co-amministrazione (co-programmazione e co-progettazione) del CTS, di cui evidentemente il regolamento di Bologna risente l'influenza, riuscendo a chiarire le due fasi procedurali.

Si evidenzia infine nel regolamento del 2023 la necessità di flessibilità e adattabilità delle procedure, anche nel corso dell'esecuzione dei

⁷³ D. Di Memmo, *Commento al nuovo regolamento di Bologna sull'amministrazione condivisa*, in *Labsus.org*, 2023, www.labsus.org/2023/01/commento-nuovo-regolamento-di-bologna-sullamministrazione-condivisa.

⁷⁴ Intervistato per condurre questa ricerca nel dicembre 2022.

⁷⁵ *Ibidem*.

progetti, i quali, questi ultimi, possono presentare livelli di complessità variabile a seconda dei contenuti degli accordi. Tali procedure includono diverse misure di supporto e semplificazione amministrativa, oltre a sistemi che possono contemplare un meccanismo di confronto competitivo tra i progetti stessi, basato da una parte sul loro allineamento con le strategie del Comune, altro passaggio che viene ribadito in più parti, e dall'altra sulla base dell'attinenza ai processi precedentemente stabiliti mediante la fase di co-programmazione. In risposta ai risultati dei percorsi di programmazione partecipativa delineati nell'art. 5, quindi, il Comune può emettere bandi pubblici di natura "competitiva".

Nell'ambito della progettazione, come detto, si tende al raggiungimento di obiettivi specifici e dettagliati, da realizzarsi tramite iniziative progettuali chiaramente definite da enti e soggetti civili. È la sequenza logica tra co-programmazione e co-progettazione, essenziale nel sistema di amministrazione condivisa e la definizione degli obiettivi nella fase programmatica che diventa il fulcro e legittima gli avvisi di natura in questo senso "competitiva".

Invece, la progettazione basata esclusivamente sulla logica di competizione a fronte di un avviso che magari dettaglia l'intervento da realizzare, senza un adeguato coinvolgimento partecipativo a monte, che anticipatamente abbia incluso i soggetti attivi, sarebbe potenzialmente fuorviante rispetto all'intero impianto di amministrazione condivisa (anche se in assenza di lucro) e della sua forza di alternativa alle gare e al mercato⁷⁶. Tant'è che nel regolamento del 2014 era previsto all'art. 33, l'istituzione di un Comitato per i tentativi di conciliazione tra diverse proposte e per controversie insorte tra i soggetti proponenti. Qui la fase essenziale per la definizione del contenuto progettuale avvia dalle pratiche programmatiche condivise, dal quale possono scaturire

⁷⁶ «11.1. Nell'articolato sistema dell'art. 55 del Codice TS, dalla co-programmazione dovrebbero emergere, in primo luogo, i bisogni da soddisfare, i servizi da promuovere e gli interventi da realizzare, oltre alla ricognizione delle risorse disponibili nei diversi settori di cui all'art. 5 del Codice TS. La co-progettazione, invece, ha la funzione di attuazione concreta di quanto è stato programmato; e la procedura di evidenza pubblica delineata dal comma 4 dell'art. 55 (già richiamato sopra) è funzionale alla individuazione del soggetto appartenente al Terzo settore con il quale collaborare nella stesura della puntuale progettazione degli interventi previsti nell'atto programmatico, insieme con l'amministrazione precedente. Solo all'esito della fase progettuale dei singoli servizi o interventi si può procedere alla definizione dei contenuti della convenzione per la realizzazione degli interventi progettati». Così, Consiglio di Stato, sez. V, sent. 5217, 26.05.2023.

le pratiche di selezione competitiva dei progetti, quindi precedute da un processo di condivisione degli obiettivi dell'intervento⁷⁷. Diversamente, si corre il rischio, come evidenziato dalla critica⁷⁸ e dalla giurisprudenza⁷⁹, di uso distorto di questi strumenti, che sono alternativi alle dinamiche di mercato in ragione del loro portato partecipativo di co-creazione delle soluzioni.

2.1.2. Uno sguardo comparato ai regolamenti

A seguito dell'introduzione dell'art. 118 della Costituzione si è sviluppato in Italia il modello di amministrazione condivisa per la gestione dei beni comuni, nei vari contesti locali, sebbene, come noto, in un tempo successivo all'approvazione del novellato testo costituzionale del 2001. La Costituzione, infatti, prevede che gli enti della Repubblica favoriscono il coinvolgimento della cittadinanza per l'attività di interesse generale. Il ruolo dell'amministrazione è evidentemente centrale per lo sviluppo delle pratiche condivise, di cui, invero, si ravvisava traccia

⁷⁷ «11.2 [...] all'avviso pubblico del 14 novembre 2021 [Comune di Latina] prefigura nei dettagli i profili dei vari servizi, che pure dovrebbero scaturire dalla co-progettazione con il soggetto selezionato all'esito della procedura di evidenza pubblica. Il ruolo, la finalità partecipativa, la componente collaborativa e ideativa che la norma assegna alla fase della co-progettazione appaiono, quindi, del tutto assenti, **rendendo incerta la qualificazione della fattispecie e illegittimo l'utilizzo di un modello derogatorio delle ordinarie procedure di affidamento di un appalto di servizi [...]**, *Ibidem*.

⁷⁸ Si veda *supra*, *Ibidem*. Inoltre, si veda L. Fazzi, *Amministrazione condivisa: ne vale la pena?*, in *Impresa Sociale*, 3, 2023, pp. 7 ss.; F. Razetti, P. Vesan, *Esperienze di co-programmazione in Italia: una prima ricognizione empirica*, Per un Laboratorio dell'Amministrazione Condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare, Editoriale Scientifica 2024, pp. 123-147. Il documento sottolinea come rispetto all'esistenza di costi da sostenere o procedure competitive, la co-programmazione possa a volte accentuare le disparità tra enti più grandi e meglio organizzati, che sono in grado di influenzare più efficacemente i processi decisionali, rispetto a enti più piccoli o meno strutturati. Questa dinamica può ridurre la diversità di prospettive e idee nel processo di co-programmazione, con alcuni enti che potrebbero sentirsi esclusi o marginalizzati. Sebbene l'intento sia quello di promuovere collaborazione e sinergie, la co-programmazione può anche portare a situazioni in cui gli enti si trovano a competere per il posizionamento e l'influenza all'interno dei processi di co-programmazione. Questo può portare a dinamiche competitive che possono compromettere l'obiettivo di collaborazione e condivisione di risorse e conoscenze.

⁷⁹ S.v. da ultimo Consiglio di Stato, sez. V, sent. 5217, 26.05.2023.

anche prima del riconoscimento avvenuto con la riforma costituzionale del 2001⁸⁰.

Tuttavia, la prima espressione normativa sistematica di coinvolgimento della cittadinanza per la gestione dei beni comuni trova riscontro nel Regolamento di Bologna del 2014, e quindi nel regolamento prototipo dell'Associazione Labsus. Da lì, come detto, lo sviluppo del regolamento è stato notevole, come testimonia il sito di Labsus che riporta l'elenco dei comuni in cui è stato approvato.

Ogni Comune ha poi personalizzato il regolamento che si è innovato nel tempo sulla base anche dell'evoluzione legislativa, di cui si è detto sopra. Infatti, lo stesso regolamento prototipo di Labsus è stato rivisto nel 2018, e poi successivamente, anche alla luce del Codice del Terzo settore, riportando: «il presente regolamento trova applicazione in tutti i casi in cui la collaborazione non può avvenire secondo gli artt. 55 e 56 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117»⁸¹.

L'analisi comparativa dei Regolamenti sui Beni Comuni urbani di Bari⁸², Bologna⁸³, Firenze⁸⁴, Genova⁸⁵, Milano⁸⁶, Raggio Cala-

⁸⁰ Pratiche di coinvolgimento in ambito sociosanitario già esistevano s.v. A. Albanese, *La collaborazione fra enti pubblici e Terzo settore nell'ambito dei servizi sociali: bilanci e prospettive*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2022. Id., *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei Contratti Pubblici: dal conflitto alla complementarità*, in *Munus*, 1, 2019. Id., *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto con il diritto europeo*, in *Non Profit*, 3, 2017.

⁸¹ Comma 3, art. 1, Regolamento prototipo Labsus 2022, consultabile al link www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/04/Regolamento-Prototipo-Labsus.2022-1.pdf.

⁸² Con delibera 2015/00020, il consiglio comunale ha approvato il «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini ed Amministrazione per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani», www.comune.bari.it/web/casa-e-patrimonio/beni-comuni.

⁸³ DC/PRO/2022/90, Pg.n. 769201/2022, «Regolamento generale sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e Amministrazione per la cura dei beni comuni urbani e lo svolgimento di attività di interesse generale», www.comune.bologna.it/regolamenti/regolamento-collaborazione-soggetti-civici-amministrazione-beni-comuni-urbani.

⁸⁴ Approvato con Deliberazione 54 del 30.10.2017 il «Regolamento di collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani», www.comune.fi.it/pagina/partecipazione/beni-comuni.

⁸⁵ «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani», adottato con deliberazione del consiglio comunale 51/2016, <https://smart.comune.genova.it/node/879>.

⁸⁶ Sebbene sarebbe molto interessante anche analizzare il ruolo degli enti di area vasta e le opportunità che riserva l'amministrazione condivisa, in questo scritto

bria⁸⁷, Palermo⁸⁸, Torino⁸⁹ e Venezia⁹⁰ fa emergere delle similitudini che in parte rispecchiano il prototipo di Labsus in quanto tutti sono sostanzialmente ripartiti in: Finalità, Soggetti, Procedure, Azioni di Cura, Responsabilità, Sostegno e Trasparenza. E poi vi sono alcune peculiarità specifiche, come la differenza tra «autogoverno» e «governo condiviso» dei beni previsto dal regolamento di Torino. Questo sostanzialmente prevede, nel caso dell'«autogoverno», la gestione autonoma dei beni comuni da parte della comunità di riferimento, senza un intervento diretto e costante dell'amministrazione pubblica. In questo modello, la comunità locale prende l'iniziativa e assume la responsabilità completa per la gestione del bene comune, inclusa la stesura e l'implementazione di una Carta di auto-governo che regola l'uso e la cura del bene. Questo approccio enfatizza l'autonomia collettiva e la capacità della comunità di autogestirsi in modo democratico e partecipativo, oggetto del negozio giuridico che regola la relazione con il bene e gli obiettivi. In questo sistema rientra la forma di gestione che prende le vesti della «fondazione beni comuni» definita come un «ente a cui l'amministrazione o i privati conferiscono uno o più beni riconosciuti comuni perché siano governati nell'interesse pubblico e delle generazioni future» (art. 2, lett. l). In questo caso l'Amministrazione o i privati conferiscono uno o più beni riconosciuti comuni (pur

si farà menzione solo al caso del Comune di Milano e non già anche alla Città metropolitana di Milano che pure ha adottato il regolamento. Nel caso di Milano si fa riferimento alla deliberazione del consiglio comunale 15/2019, «Regolamento comunale disciplina per la partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei beni comuni urbani», www.comune.milano.it/comune/statuto-regolamenti-patrocini/regolamenti/ab/beni-comuni-urbani-disciplina-partecipazione-cittadini-attivi-per-la-cura-gestione-e-rigenerazione.

⁸⁷ «Regolamento Beni Comuni e Confiscati», approvato con Delib. C.C. 47/2015, www.reggiocal.it/documenti/details/2695.

⁸⁸ «Regolamento di Collaborazione tra Cittadini e Amministrazione per la Cura la Rigenerazione e la Gestione Condivisa dei Beni Comuni», Deliberazione del consiglio comunale 31/2023, www.comune.palermo.it/regolamenti.php?tag=29®=143.

⁸⁹ Approvato con deliberazione del consiglio comunale in data 2 dicembre 2019 (mecc. 2019 01609/070), esecutiva dal 16 dicembre 2019, in vigore dal 16 gennaio 2020, «Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella città di Torino», www.comune.torino.it/regolamenti/391/391.htm.

⁹⁰ «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e Amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani», approvato con delibera del consiglio comunale 38/2019, www.comune.venezia.it/it/content/regolamento-sulla-collaborazione-cittadini-e-amministrazione-la-cura-la-gestione-condivisa-e.

rimanendo, nel caso di beni pubblici, nel patrimonio e nella disponibilità della città) e si fa notare che questo sistema è più idoneo ad attrarre contributi privati per sostenere la gestione e la valorizzazione dei beni comuni⁹¹.

Mentre, il governo condiviso, secondo il modello di governance dei patti di collaborazione, implica una collaborazione più stretta e continua tra l'amministrazione pubblica e la comunità locale nella gestione dei beni comuni. Questo modello prevede un coinvolgimento attivo e paritario delle autorità pubbliche e dei cittadini nella governance, spesso attraverso strumenti come i patti di collaborazione.

D'altra parte, anche Bari e Palermo prevedono forme specifiche di governo condiviso. Il caso di Palermo sembra in sintonia con quanto emerso per Torino, laddove si prevede un diverso ruolo del Comune: nei patti di collaborazione, il Comune ha un ruolo più attivo e diretto nel supporto e nella supervisione. Nell'uso civico e collettivo, il Comune si concentra più sulla facilitazione e promozione dell'autogestione da parte della comunità. Così l'autonomia dei soggetti coinvolti nei patti di collaborazione, i cittadini operano con maggiore interdipendenza con il Comune, che fornisce supporto e risorse. Nell'uso civico e collettivo, la comunità ha maggiore autonomia nella gestione, con il Comune che agisce principalmente come garante del processo partecipativo.

Questa differenza riflette una diversa distribuzione della complessità dell'atto e dell'oggetto negoziato con responsabilità maggiori per i cittadini.

Mentre nel caso di Bari la gestione condivisa rappresenta un'applicazione più specifica e strutturata dei patti di collaborazione, che stabiliscono il quadro generale per interventi di cura e rigenerazione.

Quanto alla **natura e identificazione dei beni**, si è già notato che nella prassi i patti di collaborazione sono principalmente in riferimento a beni pubblici, ma non mancano i riferimenti a beni privati. Infatti, la gestione condivisa di questi beni non presenta particolari difficoltà giuridiche, purché vi sia consenso da parte dell'amministrazione comunale e dei soggetti coinvolti.

⁹¹ La costituzione della fondazione deve essere deliberata dal consiglio comunale e coinvolge la partecipazione di rappresentanti dell'amministrazione, delle comunità di riferimento e di esperti scelti dall'Albo dei Garanti. Questo processo garantisce che la fondazione operi secondo principi democratici e trasparenti, mantenendo la destinazione d'uso pubblico dei beni anche in caso di estinzione della fondazione.

I regolamenti comunali variano nella modalità di individuazione dei beni: alcuni assegnano direttamente questo compito all'amministrazione, mentre altri prevedono una procedura partecipata con l'attiva inclusione dei cittadini.

I comuni molto spesso stilano la lista dei beni mobili e immobili su cui attivare patti, prevedendo che vi rientrino alcuni beni pubblici, privati a uso pubblico, beni confiscati come nel caso di Palermo (art. 8) e Bari (art. 10), Reggio Calabria (art. 14) che rientrano in quest'ultimo caso nel piano delle alienazioni e valorizzazione, ma possono anche essere beni privati ove ne sussistano le condizioni, come nel caso di Torino (art. 5), allegato al bilancio dell'ente come Genova (art. 8), e con la previsione della relativa assegnazione ai Municipi del Comune come a Milano (art. 11). L'elenco di solito risulta aggiornabile su proposta delle cittadine e i cittadini attivi, come specificato nel caso del regolamento di Firenze (art. 10), Bologna (art. 21), Venezia (art. 10 e allegato A).

Una soluzione interessante riguarda i beni pubblici destinati alla dismissione, che possono essere temporaneamente gestiti dai cittadini in attesa della loro vendita. Maggiori difficoltà si presentano per la gestione di beni privati non destinati a uso pubblico. Alcuni regolamenti permettono l'espropriazione di beni abbandonati, mentre altri sostengono forme di riuso sociale di beni privati, sempre che non vi sia rivendicazione del possesso da parte del proprietario.

Procedono a identificare i beni come beni materiali, immateriali e digitali ricompresi all'interno degli spazi e dei servizi urbani funzionali al benessere collettivo, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona sostanzialmente tutti i Comuni, tranne Bologna che rinuncia nel 2023 a definire i beni comuni in quanto tali, in ragione della volontà di lasciare flessibile e mutevole nel tempo il computo.

Al netto delle differenze è possibile ravvisare la dinamica di connettere la gestione condivisa dei beni comuni rispetto alla salvaguardia delle future generazioni, in ragione della sostenibilità ambientale, come, ad esempio, riporta, tra gli altri, fa il Regolamento di Roma Capitale (all'art. 2, lett *a*) nel mentre definisce il concetto di beni comuni: «nel relativo Patto di collaborazione che ne riconosca formalmente la funzionalità al benessere della comunità, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona ed all'interesse delle generazioni future, garantendone e migliorandone la fruizione individuale e collettiva». Parla di «azioni per la transizione ecologica ed energetica» il Regolamento di Bologna ai principi e finalità.

Finalità e Principi Generali. I regolamenti dei beni comuni urbani condividono l'obiettivo di promuovere la partecipazione attiva dei cittadini nella cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni urbani, mirando a incentivare la collaborazione tra cittadini e amministrazione, fondando l'azione su principi di fiducia reciproca, trasparenza, inclusività, sostenibilità, collaborazione e partecipazione. Rispetto alla fiducia che molti regolamenti riportano tra i propri principi si riporta il passaggio del regolamento di Bologna: «ferme restando le prerogative pubbliche in materia di vigilanza, programmazione e verifica, l'Amministrazione e le cittadine e i cittadini attivi improntano i loro rapporti alla fiducia reciproca e orientano le proprie attività al perseguimento esclusivo di finalità di interesse generale». Il passaggio è interessante e guida i rapporti tra p.a. e cittadini, necessario per improntare delle azioni collaborative. È utile agire secondo un approccio alla fiducia per uscire dalla logica bipolare⁹², e in questo senso rappresenta una finalità. Un obiettivo a tendere delle pratiche condivise, un sostegno alle sincere pratiche partecipative condivise; un antidoto al modello tradizionale della delega per rappresentanza per la gestione del potere pubblico, frutto della lettura bipolare tra autorità e libertà, che solo una concreta funzione amministrativa e un'organizzazione a suo supporto può realizzare⁹³. L'amministrazione condivisa riflette un cambiamento profondo nella concezione dell'autorità pubblica, considerata non più come detentrica esclusiva dell'interesse collettivo, ma come facilitatrice nella gestione condivisa delle risorse e delle capacità della collettività. Tale modello promuove un'integrazione tra l'azione individuale e quella istituzionale, enfatizzando la responsabilità collettiva nei confronti dei beni comuni. Le normative e le pratiche amministrative devono quindi essere adattate per accogliere e facilitare questo nuovo ruolo attivo dei cittadini, assicurando trasparenza, inclusività e una gestione efficace delle risorse e delle iniziative condivise⁹⁴.

⁹² Sul punto, tra gli altri, si veda D. de Pretis, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Università di Trento 2022, pp. 31 ss.

⁹³ Sul punto si veda il commento al regolamento della città di Bari che non riporta così come Reggio Calabria il riferimento alla fiducia, C. Patera, *Bari, deliberazione del Consiglio comunale, 16 aprile 2015, n. 20*, in *Labsus.org*.

⁹⁴ Cfr. M. Bombardelli, *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *op. cit.*, pp. 113 ss.

Soggetti coinvolti, ruolo degli organi politici e dell'amministrazione. Per tutti i regolamenti analizzati l'intervento di cura e di rigenerazione è inteso come partecipazione alla vita della comunità secondo moduli innovativi ovvero collaborativi aperti a tutti gli individui, senza necessità di possedere un titolo legittimante. I regolamenti prevedono vari strumenti per facilitare la collaborazione tra cittadini e amministrazione, come facilitatori, reti civiche virtuali e canali di comunicazione con cui si realizza la trasparenza e con cui si dà conto della rendicontazione delle pratiche (Bologna, Firenze, Palermo e Torino). Nel caso di Torino la gestione collettiva civica e la Fondazione Beni Comuni è sostenuti da un Tavolo Tecnico e dall'Albo delle/dei Garanti⁹⁵. Questi compongono la Consulta Permanente dei beni comuni urbani della Città di Torino che svolge funzioni consultive e/o funzioni arbitrali in caso di controversie che sorgano sulla valutazione delle proposte (art. 6). La Struttura Organizzativa competente può individuare un facilitatore per interagire con le cittadine e i cittadini attivi facilitando, tramite l'ascolto sui vari temi, proponendo ad esse delle soluzioni condivise per la stipula dei patti di collaborazione, così regolamento di Roma Capitale (art. 7).

Come già descritto da Giglioni⁹⁶ alcuni regolamenti osservano il principio di distinzione tra le responsabilità di indirizzo politico e quelle di gestione amministrativa, attribuendo la responsabilità di condurre i procedimenti e formalizzare gli accordi esclusivamente a funzionari e dirigenti amministrativi, come nel caso di Bologna (già dal 2014). In questo contesto, comunque l'autorità di governo può redigere direttive per identificare i beni comuni che necessitano di accordi di collaborazione, la cui firma è delegata agli uffici amministrativi come nel caso di Torino, Palermo, Venezia, Milano, Genova, Bari.

Mentre, un altro approccio prevede che gli uffici amministrativi abbiano il compito di preparare i procedimenti, mentre il rilascio delle approvazioni finali è demandato alla giunta, agli assessori o al sindaco, che ne valutano anche la coerenza con l'interesse pubblico, causando

⁹⁵ Art. 6: «Albo delle/dei Garanti, Consulta Permanente dei beni comuni urbani della Città di Torino».

⁹⁶ F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comunali urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016.

un'intensa intersezione tra l'ambito politico e quello amministrativo, come nel caso del Comune Roma, ad esempio⁹⁷.

Procedure. Queste seguono schemi simili ma con alcune differenze specifiche. Secondo il modello di Bologna fin dal 2014 quindi del prototipo di Labsus, le fasi principali sono la presentazione, la valutazione della proposta e la stipula del patto, che ovunque può essere promossa su istanza di parte e con avviso su impulso dell'amministrazione. I regolamenti descrivono un processo che include la presentazione della proposta, l'istruttoria e la valutazione tecnica, la pubblicità della proposta e la sottoscrizione del patto. Le città prevedono anche con il coinvolgimento del Municipio per la sottoscrizione del patto. Torino, struttura le fasi in presentazione della proposta, valutazione preliminare dal Tavolo Tecnico, co-progettazione e stipula del patto di collaborazione.

Quella che può essere definita, prendendo a prestito la terminologia del CTS una procedura di co-progettazione è un elemento chiave in tutti i regolamenti, sebbene venga implementata in modi diversi. Dal classico coinvolgimento di Firenze delle cittadine e i cittadini attivi nella progettazione degli interventi di cura e gestione dei beni comuni, così come di Genova che prevede percorsi di dialogo e confronto strutturato per favorire il confronto tra i promotori, e come nel caso di Roma, dove la struttura organizzativa competente valuta la proposta in base ai criteri di ammissibilità, includendo il supporto ai cittadini attivi nella formulazione delle proposte (dialogo istruttorio⁹⁸) e l'acquisizione di pareri necessari da parte di altri uffici dell'amministrazione. Infine, Bologna che sulla linea del CTS immagina la programmazione condivisa (art. 5) prevista dal regolamento nella fase definitoria dell'idea a cui segue la fase di progettazione condivisa (art. 6), dove l'amministrazione e i proponenti lavorano insieme per definire gli impegni e le responsabilità⁹⁹.

⁹⁷ «Qualora competente sia una Struttura Organizzativa di Roma Capitale diversa dal Municipio, il Municipio territorialmente interessato può esprimere parere tecnico/amministrativo, ad opera degli uffici e della Giunta Municipale, sulla coerenza del patto agli indirizzi politici entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta da parte della struttura titolare/assegnataria del bene. Decorso infruttuosamente il termine di trenta giorni, il parere si intenderà acquisito per silenzio-assenso», così all'art. 7 per i patti ordinari e poi art. 9 per i patti complessi.

⁹⁸ Si rinvia a S. Vaccari, *Sul soccorso istruttorio nel diritto amministrativo generale. Inquadramento teorico, principi e interessi protetti*, in *Diritto Amministrativo*, 1, 2023, pp. 183 ss.

⁹⁹ Bologna prevede anche momenti di confronto periodici per valutare l'attuazione del regolamento e adottare eventuali interventi correttivi.

Misure di Sostegno e Sostenibilità. Le amministrazioni comunali possono sostenere i cittadini che stipulano patti di collaborazione attraverso una varietà di strumenti, di cui si dirà meglio nel proseguo. Oltre agli aiuti economici diretti (sussidi, agevolazioni fiscali, cessione gratuita di beni), i regolamenti prevedono forme di supporto non economico, come onorificenze, semplificazioni burocratiche, affiancamento di professionalità tecniche, distribuzione di dispositivi di protezione e assicurativi¹⁰⁰.

Gli aiuti economici hanno presentano i più rilevanti problemi giuridici, ma la prassi, la giurisprudenza contabile e i regolamenti forniscono una base legale sufficiente per queste forme di sostegno. La giurisprudenza contabile ha riconosciuto infatti la legittimità di tali sussidi, purché finalizzati a obiettivi congruenti con quelli dell'amministrazione. Agevolazioni fiscali sono possibili se conformi alla normativa vigente e correlate all'attività dei cittadini¹⁰¹.

Un altro criterio importante per la stipula e la realizzazione dei patti di collaborazione è la sostenibilità, ovvero la capacità dell'iniziativa di essere duratura e di garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati. La sostenibilità richiede che i cittadini assumano una parte dei costi, evitando che l'amministrazione sostituisca totalmente gli oneri a carico dei privati. Questo criterio garantisce che gli incentivi non siano totalmente sostitutivi e promuovano una corresponsabilità tra cittadini e amministrazione.

Meccanismi di Trasparenza, Monitoraggio e Valutazione. I meccanismi di monitoraggio e valutazione sono previsti in tutti i regolamenti per garantire la trasparenza e l'efficacia delle collaborazioni. Bologna prevede la pubblicazione dei risultati dei percorsi di valutazione periodica e la condivisione delle buone prassi. Firenze richiede una rendicontazione strutturale delle attività con pubblicazione dei risultati sulla Rete Civica. Genova richiede una rendicontazione dettagliata delle attività e dei risultati, con valutazione tramite strumenti di trasparenza e mappature pubbliche. Torino prevede la valutazione dal Tavolo Tecnico e dalla Consulta Permanente dei beni comuni urbani, con la pubblicazione dei risultati e la loro diffusione anche attraverso eventi pubblici. Rappresenta la trasparenza uno strumento di sostegno alle pratiche

¹⁰⁰ F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comunali urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., *passim*.

¹⁰¹ Sul punto si rinvia al paragrafo 3.3.1.

condivise di cui si dà pubblicità per diffonderne le pratiche, secondo quanto previsto, ad esempio, dall'art. 20 del regolamento di Venezia.

In uno degli ultimi regolamenti adottati, come quello di Roma Capitale (anche se nello stesso senso si rinviene tra gli altri anche il caso Milano), le misure di trasparenza sono più chiaramente connesse alla rendicontazione e non solo come riscontro in termini di pubblicità e di parità di accesso e divulgazione dei risultati ma anche per assicurare un efficace monitoraggio. Infatti, tutte le attività sono accuratamente documentate e le relative informazioni sono rese disponibili sia agli organi deliberativi, sia al pubblico, attraverso la pubblicazione sul portale web dedicati ai Beni Comuni e altri canali di comunicazione. In tutti i casi, come avviene per Palermo la finalità di trasparenza incontra la necessità di rendicontazione e di valutazione dell'impatto sociale – che nel regolamento palermitano per altro è compito degli organi tecnici (art. 17). Tuttavia, per valutare l'impatto sociale e talvolta anche ambientale delle iniziative è necessario il lavoro dei soggetti coinvolti, per cui nel caso bolognese si prevede che (art. 32, comma 4): «al termine del progetto, comunque non oltre 90 giorni dalla sua conclusione, o alle scadenze intermedie eventualmente previste, il soggetto civico deve presentare una relazione illustrativa delle attività svolte».

2.1.3. I comuni medio-grandi

Conviene dedicare qualche riga autonoma ai Comuni medio-grandi di cui sono stati analizzati i Regolamenti e considerato la messa in opera dell'amministrazione condivisa. Questo ci consente di fare alcune valutazioni sul modello dell'amministrazione condivisa che si presta invero a tutti i territori e a tutte le realtà amministrative che vogliano approcciarvisi con impegno, poiché come tutte le pratiche innovative, richiede un qualche sforzo e dedizione da parte dell'amministrazione che tuttavia può contare su di un sistema oramai a regime, di cui si fa un quadro in queste pagine.

A partire da Verona che approva il suo il suo Regolamento nel 2017¹⁰² si coglie l'occasione per sottolineare che, questo, votato all'unanimità ha

¹⁰² Approvato con deliberazione del consiglio comunale 10/2017, modificato con deliberazione del consiglio comunale 47/2021 dal titolo «Regolamento per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale mediante interventi di cittadinanza attiva», rinvenibile al link: www.comune.verona.it/nqcontent.cfm?a_id=54936.

dato il via a circa ottanta patti di collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione comunale, mostrando una notevole efficienza e apertura a nuove forme di cooperazione nel corso degli anni. La scelta di rivedere nel 2021 il regolamento è stata fatta per rafforzare le procedure e facilitare l'accesso con l'obiettivo della semplificazione. Così il cambio di consiliatura e la maggioranza politica non ha intaccato le pratiche di amministrazione condivisa, peraltro, appoggiate da subito da tutti.

Una delle innovazioni principali è stata l'introduzione della figura del Referente dell'Amministrazione, una persona chiave che collabora con i cittadini attivi per tutto il periodo del patto, incentivando un dialogo costruttivo e sostenendo le attività proposte. Inoltre, è stato creato il Laboratorio per la Sussidiarietà orizzontale e l'Innovazione amministrativa, un ambiente dinamico per promuovere il dialogo e la partecipazione attiva, che ha reso l'amministrazione più accessibile e reattiva alle esigenze dei cittadini.

Con queste modifiche, Verona ha rafforzato il suo impegno nei confronti dei beni comuni e della collaborazione cittadina, dimostrando un esempio di governance innovativa e inclusiva, avendo al proprio interno un referente per l'amministrazione condivisa per ogni settore¹⁰³.

Per quanto concerne gli elementi di rilievo individuati nel paragrafo precedente, potremmo riassumere che le esperienze oltre che di Verona, anche di Begheria¹⁰⁴, Brindisi¹⁰⁵ e Collegno¹⁰⁶ si allineano

¹⁰³ L. Lanzoni, *Verona migliora il Regolamento per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni*, in *Labsus.org*, www.labsus.org/2022/01/verona-migliora-il-regolamento-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni.

¹⁰⁴ Approvato con Deliberazione del consiglio comunale 18 del 19 aprile 2018 il «Regolamento di collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani», rinvenibile al link: <https://comune.bagheria.pa.it/it/page/cose-lamministrazione-condivisa>.

¹⁰⁵ Con l'atto CC 92/2014 si approva il «Regolamento di collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani» che tuttavia entra in vigore nel 2021, rinvenibile al link: https://brindisi.trasparenza-valutazione merito.it/web/trasparenza/dettagli_trasparenza?p_p_id=jcitygovmenutrasversaleleftcolumn_WAR_jcitygovalbiportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&jcitygovmenutrasversaleleftcolumn_WAR_jcitygovalbiportlet_current-page_prent=4502&jcitygovmenutrasversaleleftcolumn_WAR_jcitygovalbiportlet_curretpage=4504#.

¹⁰⁶ Con delibera 49/2017 approva il «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione e la rigenerazione dei beni comuni», rinvenibile al link: <https://archivio.comune.collegno.to.it/beni-comuni>.

a quelle dei Comuni metropolitani, intravedendo quindi possibilità del tutto simili. In particolare, dall'analisi dei Regolamenti si evince che Collegno e Verona menzionano esplicitamente tra i partecipanti anche le imprese, suggerendo un approccio che potrebbe incoraggiare evidentemente un approccio no profit alle imprese. Tutte le città vedono l'amministrazione come un supporto e un facilitatore ma Verona sembra avere un'organizzazione più strutturata nel coordinamento delle attività. Tutti i regolamenti prevedono forme di sostegno materiale o finanziario ma Verona dettaglia l'utilizzo e la gestione dei beni strumentali forniti. Infine, si distingue assieme ai Comuni di Bagheria e Collegno per l'utilizzo di piattaforme digitali per garantire la pubblicità e l'accessibilità delle informazioni, davvero ben fatte con patti già stipulati, quelli in corso, quindi prototipi e guide per il cittadino.

2.2. L'esperienza dei c.d. usi civici e collettivi urbani

Tra le forme di partecipazione dei cittadini nella gestione di attività aventi interesse generale e nella cura di beni comuni, figura l'esperienza dei c.d. usi civici e collettivi urbani. Si tratta di una categoria che, ancorché di per sé priva di attitudine prescrittiva, costituisce un interessante modello organizzativo di sussidiarietà orizzontale, per molti versi alternativo a quelli dei quali si è potuta osservare la diffusione nella quasi totalità delle amministrazioni comunali studiate.

Tale esperienza di partecipazione civica caratterizza in particolare il modello di sussidiarietà orizzontale affermatosi nel Comune di Napoli che, pertanto, costituisce oggetto principale di osservazione di tale strumento. Tuttavia, come meglio si vedrà nelle pagine seguenti, anche altre amministrazioni comunali hanno fatto proprio questo modello: circostanza che ne testimonia l'attitudine espansiva, non relegata allo specifico contesto socio-politico-istituzionale di origine.

2.2.1. Le origini degli usi civici collettivi e urbani nell'esperienza napoletana

Conviene, ad ogni modo, muovere dalla vicenda dei beni comuni a Napoli. Essa, più di ogni altra esperienza osservata, appare fortemente permeata dalle istanze espresse dal movimento politico-culturale

che, a partire dalla teorica dei beni comuni, ha individuato nel tema dell'acqua e della gestione dei servizi idrici¹⁰⁷ un campo privilegiato per la propria elaborazione, concretizzatasi nel successo del referendum abrogativo del 2011¹⁰⁸.

L'atto inaugurale di questo percorso è la delibera consiliare 22 settembre 2011, n. 24, di modifica dello Statuto comunale¹⁰⁹. Essa ha introdotto al comma 2 dell'art. 3, contenuto nel titolo I «Finalità e valori fondamentali», una disposizione in base alla quale «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».

La revisione statutaria ha dato la stura all'adozione di una nutrita schiera di atti in materia di beni comuni urbani, sia di portata generale, sia di natura provvedimentale¹¹⁰.

Gli atti generali fondativi di una politica comunale sui beni comuni assumono la forma di indirizzi del consiglio comunale, privi cioè di effetti vincolanti e ascrivibili, piuttosto, alla eterogenea categoria degli

¹⁰⁷ In proposito, un'efficace ricostruzione della complessiva vicenda è rinvenibile in F. Caporale, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, FrancoAngeli 2017, pp. 238-249.

¹⁰⁸ Si consideri che la consultazione referendaria del 12 e 13 giugno 2011 è stata la prima, dopo ben sedici anni, ad aver superato il *quorum* di validità e, delle quattro questioni sottoposte (legittimo impedimento dell'imputato nel processo penale; produzione di energia nucleare; modalità di affidamento dei servizi pubblici locali; formula tariffaria del servizio idrico), proprio quella direttamente riguardante i servizi idrici ha registrato l'affluenza e il numero di voti favorevoli più alti, seguita da quella sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, la cui campagna è stata interamente incentrata sull'acqua.

¹⁰⁹ È opportuno rammentare che, ancor prima di tale modifica statutaria, l'amministrazione comunale aveva adottato degli indirizzi volti al riconoscimento di principi in tema di concezione dell'acqua come bene comune e in materia di governance pubblicistica dei servizi idrici: cfr. delib. giunta comunale 16 giugno 2011, n. 740 e delib. cons. comunale 15 luglio 2011, n. 20. Sebbene si tratti di atti che, anche a conferma di quanto evidenziato *supra*, siano fortemente embricati all'esperienza dei beni comuni a Napoli, la scelta di non includerli ai fini della presente indagine si deve alla circostanza per la quale essi si riferiscono ad una vicenda ben precisa con forti tratti di specificità, vale a dire quella della gestione del servizio idrico attraverso aziende speciali.

¹¹⁰ In particolare, si possono distinguere: delibere di indirizzo; delibere di riconoscimento di beni comuni; di qualificazione della titolarità; di presa d'atto delle Dichiarazioni di uso civico e collettivo. Tale classificazione è tratta da N. Capone (a cura di), *Rapporto sui beni comuni a Napoli*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici 2022, p. 15.

atti di *soft law*¹¹¹. Il ricorso alla fonte regolamentare, suscettibile di incidere direttamente sulle posizioni giuridiche dei privati¹¹², risulta invece circoscritto a fattispecie settoriali di partecipazione civica in attività avente interesse generale¹¹³.

Tra le delibere di indirizzo assume una particolare rilevanza la delib. consiglio comunale 9 marzo 2015, n. 7, recante «Indirizzi per l'individualizzazione e la gestione di beni del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come "Beni comuni" e suscettibili di fruizione collettiva»¹¹⁴. Essa prefigura diverse fasi nelle quali si articola il procedimento di istituzione degli usi civici e collettivi urbani che, come come meglio si vedrà più avanti, presenta sotto svariati profili tratti più simili ad un'interlocuzione politica che non a un vero e proprio procedimento amministrativo.

D'ogni modo, appare opportuno innanzitutto segnalare che le premesse con le quali esordisce la delibera si focalizzano innanzitutto su principi e norme di natura dinamico-organizzativa, come il principio di sussidiarietà orizzontale o le regole in materia di partecipazione civica previste dal testo unico degli enti locali, piuttosto che su aspetti definitori attinenti alla teoria dei beni¹¹⁵. Peraltro, gli stessi riferimenti iniziali ai beni comuni si concentrano sui profili di governance, sottolineandone l'attitudine al rafforzamento della partecipazione democra-

¹¹¹ La letteratura in materia è molto vasta. Senza pretesa di esaustività, si rinvia in proposito a M.S. Giannini, voce *Circolare*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Giuffrè 1960, pp. 1 ss.; S. D'Albergo, voce *Direttiva*, *ivi*, vol. XII, Giuffrè 1964, pp. 603 ss.

¹¹² Su cui, v. M.C. Romano, *Autonomia comunale e situazioni giuridiche soggettive. I regolamenti conformativi*, Jovene 2012.

¹¹³ Ci si riferisce, in particolare, al regolamento in materia di gestione degli orti urbani, di cui alla delib. cons. comunale 23 gennaio 2014, n. 3; al regolamento per la progettazione partecipata, la riqualificazione, l'affidamento e la cura di spazi urbani, di cui alla delib. cons. comunale 16 luglio 2015, nonché al Regolamento per l'affidamento senza fini di lucro a soggetti pubblici e privati di spazi destinati a verde pubblico, approvato con delib. cons. comunale 21 dicembre 2011, n. 48.

¹¹⁴ Tale delibera ha approvato, con emendamenti la relativa proposta di indirizzi formulata con delib. giunta comunale 24 aprile 2014, n. 258.

¹¹⁵ Le premesse fanno infatti riferimento, oltre che al principio di sussidiarietà orizzontale contenuto riconosciuto all'art. 118, ultimo comma, Cost., all'art. 8 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in materia di valorizzazione delle forme associative da parte degli enti locali e degli strumenti di consultazione delle popolazioni interessate per la migliore tutela degli interessi collettivi, nonché alle previsioni dello statuto comunale relative alla partecipazione dei cittadini.

tica da parte della popolazione: solo successivamente sono ricordate le definizioni di tale nozione rinvenibili in letteratura, non solo giuridica. La circostanza appare significativa nella misura in cui, come anticipato, l'esperienza napoletana è fortemente debitrice del movimento politico-culturale dei beni comuni che si è caratterizzato per il tentativo di isolare una nuova categoria giuridica autonoma di proprietà e di beni.

2.2.2. Individuazione e definizione dell'uso civico urbano: profili procedurali

Si è anticipato nel precedente paragrafo che la delib. cons. comunale Napoli 7/2015 delinea un procedimento in materia di istituzione di usi civici e collettivi urbani. La proceduralizzazione delle attività amministrative relative all'istituzione di usi urbani non costituisce una prerogativa del modello napoletano, ma si riscontra anche nelle altre esperienze locali che hanno introdotto lo strumento. Da uno studio comparato dei diversi modelli, è possibile rinvenire due macro-fasi del procedimento: una prima fase di individuazione dei beni suscettibili di formare oggetto di uso urbano, con messa a disposizione del bene da parte dell'amministrazione, seguita dalla fase di definizione del regime di uso civico.

Con riguardo alla fase di individuazione del bene, e prendendo le mosse dal caso di Napoli, la citata delib. cons. comunale 7/2015 prevede che tale individuazione avvenga d'ufficio da parte dell'amministrazione comunale che si avvale a tal fine di un organo consultivo appositamente istituito¹¹⁶. La cittadinanza, al pari delle articolazioni periferiche dell'amministrazione comunale, può sollecitare l'iniziativa amministrativa mediante mere segnalazioni che non sembrerebbero qualificabili come istanze in senso stretto: sicché, non appare configurabile un obbligo di conclusione del procedimento in capo all'amministrazione.

La partecipazione dei privati, singoli o associati, all'individuazione di beni suscettibili di formare oggetto di usi urbani non risulta dun-

¹¹⁶ Si tratta dell'Osservatorio cittadino permanente sui beni comuni della città di Napoli, istituito con decr. sindacale 24 giugno 2013, n. 314, successivamente modificato con decr. sindacale 8 marzo 2018, n. 55, con funzioni di studio, analisi e proposta sulla tutela e sulla gestione dei beni comuni.

que incanalata in precisi percorsi formali giuridicamente determinati e suscettibili di essere ricondotti alla categoria del rapporto giuridico amministrativo, né alle forme di partecipazione dei privati al procedimento amministrativo¹¹⁷. Essa, piuttosto, appare rimessa a una dialettica di tipo politico, non informata a canoni di necessità giuridica e fortemente condizionata dalla capacità dei gruppi di cittadini interessati di esercitare pressione sulle istituzioni comunali.

Tale elemento può essere ascritto, se non al rango di vera e propria invariante costitutiva della fattispecie, a una tendenza ricorrente nelle versioni dell'uso civico urbano affermatesi in altri contesti locali. Anche nel comune Torino, dove – a differenza di quanto accade a Napoli – pure esiste un vero e proprio regolamento generale sui beni comuni, questa forma di partecipazione civica si caratterizza per il fatto che il momento identificativo dei beni su cui essa insiste presenta una connotazione prevalentemente “politica”, sensibilmente diversa dalla relazione di natura schiettamente amministrativa che caratterizza gli altri strumenti di amministrazione condivisa previsti dallo stesso regolamento comunale.

L'art. 15, comma 2, del regolamento torinese¹¹⁸ attribuisce i poteri di «iniziativa per la definizione dell'uso civico e collettivo urbano» esclusivamente al comune. Esso «mette a disposizione un bene comune con presidio dell'Amministrazione, individuando le finalità del negozio civico [...]»: la disposizione non lascia, in questa fase, alcuno spazio (formale) ai privati.

La differenza è evidente rispetto alle altre forme di sussidiarietà orizzontale, previste dal medesimo regolamento di Torino, che contemplano specifici canali d'iniziativa privata. Tra le modalità di avvio del procedimento per la stipulazione dei patti di collaborazione, accanto alla consultazione pubblica avviata d'ufficio, figura l'iniziativa diretta dei soggetti civici in base alla quale essi «possono presentare

¹¹⁷ In proposito, senza pretesa di esaustività, si veda M. D'Alberti, *La “visione” e la “voce”: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, pp. 1 ss.; M. Nigro, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, pp. 231 ss.; S. Cassese, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1971, pp. 25 ss. Tra i contributi più recenti sul tema, v. T. Bonetti, *La partecipazione strumentale*, BUP 2022, spec. pp. 21 ss.

¹¹⁸ Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella città di Torino, di cui alla delib. cons. comunale 2 dicembre 2019, n. 391.

proposte di governo condiviso di beni che riconoscono come comuni» (art. 12, comma 1). Simili proposte devono essere oggetto di un'istruttoria da parte dell'amministrazione da concludersi entro sessanta giorni con un provvedimento espresso (comma 3) che, ove di rigetto, circostanza adeguatamente le ragioni della decisione assunta (comma 4). Emerge in modo piuttosto chiaro che solo in quest'ultima ipotesi tanto l'inerzia, tanto la stessa decisione negativa dell'amministrazione in ordine alla qualificazione del bene come suscettibile di formare oggetto di un uso civico urbano possano essere sottoposti ad un sindacato in sede giurisdizionale.

Nel caso napoletano, peraltro, la dimensione essenzialmente politica della vicenda è esaltata dalla stessa natura della fonte che la reca, priva di carattere regolamentare e corrispondente ad un atto interno idoneo a fornire meri indirizzi per l'amministrazione, ma non altrettanto in grado di incidere sulle situazioni giuridiche soggettive dei privati.

In controtendenza¹¹⁹, rispetto ai modelli ora analizzati, appare il regolamento palermitano¹²⁰ che, al pari di quello di Torino, contempla la fattispecie dell'uso civico urbano – qui denominato «uso civico e collettivo urbano e territoriale» (artt. 8 bis ss.) – accanto al patto di collaborazione. Esso, oltre all'iniziativa d'ufficio del comune, prefigura un percorso istituzionalizzato in base al quale la «comunità di riferimento» presenta «una specifica proposta all'Amministrazione Comunale» sulla quale si esprime l'organo assembleare, su proposta della giunta,

¹¹⁹ Non è inutile rilevare che il regolamento di Torino, nell'ambito delle forme di autogoverno dei beni comuni (Titolo III) – contrapposte alle forme di governo condiviso (Titolo II) – oltre all'«uso civico e collettivo urbano», contempla la «gestione civica collettiva» (art. 16) alla cui attivazione si procede all'esito di un procedimento a istanza di parte, corredato di tutte le ordinarie garanzie per il privato proponente previste dall'ordinamento (obbligo di provvedere a carico, onere di motivazione – rafforzato – in caso di rigetto, ecc.). Le due forme di autogoverno appaiono del tutto sovrapponibili, se non per un maggiore tasso di formalità vagamente riscontrabile nella seconda e riconducibile, per un verso, alla ricordata previsione di garanzie partecipative sin dal momento di avvio del procedimento e, per altro verso, dalla necessaria individuazione di un soggetto appositamente delegato dalla «comunità di riferimento» ai fini della stipulazione dell'atto negoziale («negozio civico») che regola la medesima gestione collettiva.

¹²⁰ Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni, di cui alla delib. cons. comunale 20 aprile 2023, n. 31.

anche a seguito di un'istruttoria volta a verificare la fattibilità dell'operazione, «in coerenza con i principi del [...] Regolamento e del [*sic*] valore sociale ed ecologico della proposta», imponendo uno specifico onere motivazionale là dove emerge l'insussistenza delle «condizioni per procedere» (art. 8 bis, comma 3, lett. *b*).

Deve, ad ogni modo, essere sottolineato che, ad un anno dalla sua approvazione, il regolamento palermitano sui beni comuni non ha ancora avuto concreta applicazione, paradossalmente, a causa delle difficoltà pratiche riscontrate da cittadini e organizzazioni nella presentazione delle istanze per l'avvio dei procedimenti amministrativi previsti¹²¹.

2.2.3. (*Segue*) La «dichiarazione di uso civico e collettivo urbano» o «carta di auto-governo»

L'individuazione del bene suscettibile di formare oggetto di uso civico urbano introduce alla fase successiva del procedimento, relativo alla definizione del regime specifico dell'uso civico urbano.

Il fulcro, qui, è un atto di autonomia privata, variamente denominato da disposizioni e indirizzi locali come «Dichiarazione» o come «Carta»¹²². Esso, preordinato a definire il regime di uso del bene nonché le modalità della sua gestione, è elaborato dalla «comunità di

¹²¹ È quanto si apprende dalla stampa locale: www.palermotoday.it/cronaca/regolamento-beni-comuni-moduli-informazioni-domanda.html, ultimo accesso 15 maggio 2024.

¹²² L'art. 8 bis, comma 3, lett. *a*), del regolamento di Palermo, si riferisce a tale atto come alla «Dichiarazione di uso civico e collettivo», espressione la cui origine risale all'esperienza partenopea: cfr. delib. giunta comunale 27 giugno 2019, n. 297, recante «Preso d'atto della Dichiarazione d'uso civico dell'immobile denominato Villa Medusa, riconosciuto con delibera di giunta comunale 446 del 2016 "Bene comune emergente, percepito dalla cittadinanza quale ambiente di sviluppo civico e come tale strategico"; delib. giunta comunale 13 agosto 2021, n. 424, recante «Preso d'atto delle Dichiarazioni d'uso civico delle comunità del Giardino Liberato di Materdei (ex Convento delle Teresiane), Lido Pola (ex Lido Pola), ex OPG "Je So' Pazzo" (ex Monastero di Sant'Eframo Nuovo), Scugnizzo Liberato (ex convento delle Cappuccinelle, ex carcere minorile Filangieri), Santa Fede Liberata (ex Conservatorio di S. Maria della Fede) operanti presso gli immobili di proprietà del Comune di Napoli riconosciuti con delibera di giunta 446 del 2016 quali spazi di rilevanza civica ascrivibili al novero dei beni comuni». Il regolamento torinese, invece, qualifica tale atto come «Carta di auto-governo» (artt. 2, lett. *m*), e 15, comma 3) o «carta di uso collettivo» (art. 2, lett. *k*).

riferimento»¹²³, ossia dalla collettività – non necessariamente chiusa o definita – che gode delle facoltà connesse all’uso civico perché costituisce l’elemento fondamentale da presentare all’amministrazione comunale al fine dell’istituzione dell’uso civico urbano.

Più nel dettaglio, i contenuti di questi atti sono plurimi. Essi, infatti, definiscono sia il regime di accesso alle utilità garantite dai beni, sia le forme attraverso le quali è esercitata la gestione del bene da parte della comunità di riferimento.

Sotto quest’ultimo aspetto la «dichiarazione» o la «carta» di uso civico si configura come un atto di «auto-governo» di una comunità, con caratteri molto simili a quelli di un atto statutario di un soggetto associativo. Tale natura appare piuttosto evidente là dove – è il caso dell’ex Asilo Filangieri a Napoli – la dichiarazione limita l’esercizio delle facoltà connesse alla partecipazione al procedimento per la formazione del consenso in seno agli organi assembleari ad alcuni soggetti soltanto, sulla base di requisiti consistenti essenzialmente nella dimostrazione di un impegno continuativo nella cura del bene¹²⁴. In

¹²³ L’espressione è ricorrente negli atti adottati dal Comune di Napoli: v. delib. giunta comunale 424/2021 che nelle premesse individua le «comunità di riferimento» come i soggetti cui deve essere assicurata la «partecipazione diretta [...] alla cura e alla gestione del bene [comune]», ma anche delib. giunta comunale 25 maggio 2012, n. 400, recante «Linee di indirizzo per la destinazione del complesso di San Gregorio Armeno, denominato ex Asilo Filangieri, situato in via Maffei n. 4, a luogo con utilizzo complesso in ambito culturale, nonché come luogo di sperimentazione della fruizione, dei processi di elaborazione della democrazia partecipata nell’ambito della cultura, intesa come bene comune e come diritto fondamentale dei cittadini», nonché delib. giunta comunale 29 dicembre 2015, n. 893. Anche i regolamenti torinese (art. 15, comma 3) e palermitano (art. 8 bis, comma 4) hanno recepito tale espressione.

¹²⁴ La Dichiarazione di uso civico e collettivo urbano dell’ex Asilo Filangieri prefigura tre tipi di qualificazioni soggettive (art. 4). In primo luogo, gli «abitanti» ossia «coloro che [...] godono dei pieni diritti di partecipazione ai processi decisionali». Per ottenere tale *status*, su richiesta dell’interessato o su invito di uno degli organi assembleari, è necessario «avere partecipato a quattro Assemblee di Gestione e ad una Assemblea di Indirizzo nell’arco temporale di tre mesi», nonché aver contribuito, «attraverso la partecipazione ai tavoli di programmazione o ai gruppi di lavoro, [...] alla cura dello spazio». L’impegno richiesto all’abitante non è occasionale o limitato alla fase di acquisizione dello *status*, giacché la qualifica soggettiva «si perde dopo tre mesi di mancata partecipazione alla vita, alla cura e alla gestione de l’Asilo o di assenza a dodici Assemblee consecutive non motivate». Ai fini dell’acquisizione dello *status* di “abitante” è altresì richiesta la sottoscrizione di un «“documento di corresponsabilità” in cui [l’interessato] si impegna al rispetto della dichiarazione». La sottoscrizione di quest’ultimo documento è richiesta anche all’ulteriore categoria soggettiva, quella

altre esperienze, attive nel medesimo Comune di Napoli, non sono previsti limiti alla partecipazione al procedimento di assunzione delle decisioni¹²⁵, ma ciò non sembra implicare automaticamente l'inesistenza di una compagine associativa, ancorché avente caratteri di maggiore "fluidità"¹²⁶.

Ancorché goda di ampi spazi, l'esercizio dell'autonomia privata nella definizione di entrambe le tipologie di contenuti è sottoposto ad alcuni limiti. Per un verso, infatti, in relazione al regime di uso del bene, gli atti comunali richiedono che ne siano assicurati la fruibilità e l'accessibilità, secondo principi di imparzialità e inclusività, nonché la specifica destinazione di interesse pubblico sottesa al bene stesso. Con riferimento, invece, ai profili di governo, è richiesto che le decisioni in merito alla gestione e all'uso del bene, nonché la stessa definizione dei contenuti della dichiarazione, avvenga secondo modalità che osservino un metodo democratico¹²⁷.

degli «ospiti» che, tuttavia, «possono partecipare a tutti i momenti in cui si scandisce l'autogoverno de l'Asilo ad eccezione del procedimento per la formazione del consenso». Essi, infatti, sono «coloro che propongono un'attività che è calendarizzata dall'assemblea ovvero coloro che, per finalità artistiche o culturali, fanno richiesta di uno spazio per un uso estemporaneo». Infine, vi è una categoria residuale, i «fruitori», vale a dire «tutti gli utenti che partecipano alle attività proposte al pubblico dagli «abitanti» o dagli «ospiti»».

¹²⁵ A tal proposito, v. All. 7-10 alla delib. cons. comunale 424/2021.

¹²⁶ In proposito, si rinvia alle considerazioni che saranno espresse *infra*, par. 2.2.4.

¹²⁷ La delib. giunta comunale di Napoli 400/2012, individuando l'immobile denominato «ex Asilo Filangieri» come bene comune, dispone che esso «venga destinato [...] a luogo con utilizzo complesso in ambito culturale, che, nel rispetto dello spirito della presente delibera mediante un *disciplinare condiviso e partecipato*, garantisca *l'accessibilità e la fruizione del bene* a cittadini, associazioni, gruppi e fondazioni, nell'ambito della cultura, intesa come bene comune e come diritto fondamentale» e che sia garantito «lo svolgimento di percorsi, processi culturali, incontri, convegni, manifestazioni ed altre espressioni artistico-culturali attraverso le quali [...] si affermi il tema del riconoscimento della cultura come bene comune, *da realizzare in maniera condivisa e partecipata* tra le pubbliche istituzioni, la comunità di riferimento, la collettività locale e la cittadinanza attiva, nonché come elemento di rivitalizzazione del territorio, nell'ambito del processo di sviluppo sociale e culturale della città» (corsivo aggiunto). Sia il regolamento di Torino sia il regolamento di Palermo prevedono che la «Carta di auto-governo [...] disciplin[i], *secondo metodo democratico*, l'auto-governo delle attività, definisc[a] gli strumenti per *garantire l'accessibilità e l'imparzialità* nell'uso dei beni comuni e dei beni strumentali messi a disposizione dall'Amministrazione Comunale, *assicur[i] una gestione inclusiva*» (art. 15, comma 3, reg. Torino corsivo aggiunto; analogamente, v. art. 8 quater, comma 1, reg. Palermo). Il regolamento torinese specifica, inoltre, che in sede di individuazione del bene suscettibile di formare oggetto di uso

Come anticipato, la dichiarazione – o carta – di uso civico è presentata all'amministrazione comunale. L'ultimo tassello della fattispecie, pertanto, è costituito dalla valutazione espressa da quest'ultima sui contenuti della dichiarazione ai fini dell'istituzione dell'uso civico urbano.

A tal proposito, le prassi locali fanno riferimento ora ad una «presa d'atto»¹²⁸ dell'amministrazione, ora al «riconoscimento»¹²⁹ della dichiarazione, ora ad una sua «ratifica»¹³⁰. Sono tutte espressioni generiche o, comunque, poco precise dal punto di vista giuridico che, nondimeno, esprimono in maniera piuttosto univoca la sostanza del fenomeno. Esso consiste nel riconoscimento – che in molti casi avviene rispetto a una situazione di fatto già in essere – dell'interesse generale sotteso alle attività svolte (o da svolgere) da una collettività di privati (spesso) in relazione a un bene immobile. In altri termini, la definizione in concreto del regime di uso civico del bene e delle modalità attraverso le quali gestirlo sono innanzitutto espressione dell'«autonoma iniziativa»¹³¹ della comunità di riferimento. D'altra parte, i regolamenti e le prassi locali mostrano come sia previsto, in modo più o meno formalizzato ed espresso, un momento di interlocuzione e confronto tra amministrazione e proponenti nella redazione degli atti di auto-governo che, pertanto, tendono a costituire l'esito di un confronto tra l'amministrazione e le collettività interessate.

2.2.4. La vicenda degli usi civici urbani: tentativi di ricostruzione della fattispecie

La vicenda degli usi civici urbani stimola alcune riflessioni in ordine alla loro natura giuridica. Scartata l'ipotesi di una loro assimilazione all'ampia ed eterogenea categoria degli usi civici, ivi compresi

civico l'amministrazione definisce anche le finalità del successivo negozio civico da stipulare con la comunità di riferimento (art. 15, comma 2).

¹²⁸ Questa è l'espressione utilizzata nelle prassi del Comune di Napoli: v. delib. giunta comunale 297/2019 e 424/2021.

¹²⁹ Art. 8 quater, comma 7, reg. Palermo.

¹³⁰ Art. 15, comma 5, reg. Torino.

¹³¹ Il riferimento è, evidentemente, all'art. 118, comma 4, Cost.

i diritti collettivi strettamente intesi, ne è stata proposta una lettura ricostruttiva a partire dalla categoria dell'uso pubblico¹³².

Anche questa nozione, come molte di quelle afferenti al diritto dei beni pubblici, presenta alcune ambiguità semantiche. Infatti, con tale espressione possono essere indicate almeno due diverse fattispecie¹³³.

L'una si riferisce ai diritti di godimento e di uso (limitati all'*uti* e non estesi al *frui*), imputati a una comunità legata da vincolo di incollato, su cose immobili o particolari specie di cose mobili di proprietà privata o comunque appartenenti a soggetti terzi rispetto alla collettività medesima: tali situazioni sono più precisamente indicate come diritti di uso pubblico¹³⁴ e possono essere esercitate – e tutelate in sede giurisdizionale – sia dall'ente esponenziale della comunità, sia da ciascuno dei membri per il soddisfacimento del proprio interesse personale (*uti singuli*) o come membri del gruppo (*uti cives*)¹³⁵. Si tratta, peraltro, di una categoria la cui ricostruzione è di origine giurisprudenziale, come testimonia il noto caso, risalente alla fine dell'Ottocento, della Villa Borghese di Roma, riconosciuta oggetto di un diritto di godimento imputato alla popolazione romana¹³⁶.

Nella sua seconda accezione, invece, l'uso pubblico indica il diritto di utilizzare i beni aperti all'uso del pubblico, sovente corrispondenti a beni demaniali o, comunque, pubblici (lido del mare, strade pubbliche, parchi pubblici). L'opinione oggi prevalente è che in questi casi il singolo abbia un diritto, espressione di libertà costituzionalmente garantite, a contenuto reale avente come oggetto l'uso della cosa, una volta che questa sia stata messa a disposizione della collettività¹³⁷. Esso si atteggia come diritto soggettivo nei confronti dei terzi, tenuti all'osservanza di un obbligo di astensione onde consentire l'esercizio della

¹³² L. De Lucia, *L'autogoverno dei beni comuni: l'uso civico*, in R.A. Albanese, E. Michelazzo, A. Quarta (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, cit., pp. 155 ss.

¹³³ In proposito, V. Cerulli Irelli, voce *Uso pubblico*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, pp. 953 ss.; nonché V. Caputi Jambrenghi, voce *Uso pubblico (diritto di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XV, Torino, 1999, pp. 602 ss.

¹³⁴ V. Cerulli Irelli, voce *Uso pubblico*, cit., p. 958 ss. che, peraltro, si sofferma sui tratti distintivi di tali diritti di uso pubblico, tanto rispetto alle servitù pubbliche, tanto rispetto ai diritti di uso civico.

¹³⁵ L. De Lucia, *L'autogoverno dei beni comuni*, cit., p. 148.

¹³⁶ Cass. Roma, 9 marzo 1887, in *Foro it.*, 1887, I, pp. 397 ss.: in proposito, v. A. Di Porto, *Res in usu pubblico e «beni comuni». Il nodo della tutela*, Torino, 2013.

¹³⁷ L. De Lucia, *L'autogoverno dei beni comuni*, cit., p. 148.

libertà, ma assume la configurazione di interesse legittimo in relazione ai poteri di regolazione dell'uso della cosa da parte dell'amministrazione¹³⁸. Tale posizione giuridica, a differenza della prima accezione (diritto di uso pubblico), presenta una struttura individuale e non già collettiva, dal momento che è riconosciuto a favore di chiunque soggiorni sul territorio nazionale per la realizzazione della sua sfera di libertà, ma è, per l'appunto, diffusa perché comune a tutti i consociati¹³⁹. In tal caso, dunque, l'uso pubblico non è imputato a una collettività (chiusa) di abitanti ma a un gruppo aperto, che non è determinabile *a priori*.

L'opinione che ha inteso inscrivere il fenomeno degli usi civici urbani nella categoria dell'uso pubblico ha fatto riferimento proprio a questo suo ultimo significato. È stato infatti osservato, con particolare riferimento all'ex Asilo Filangieri a Napoli, che la delibera comunale con la quale è disposta l'apertura al pubblico di un bene di proprietà della medesima amministrazione consente a una collettività indeterminata di utilizzare l'immobile, per le finalità coerenti con la destinazione dello stesso, attribuendo a chiunque un diritto di uso del bene che ha natura individuale, è strumentale al soddisfacimento di diritti costituzionalmente protetti e presenta caratteri di realtà¹⁴⁰.

La lettura appare condivisibile, soprattutto con riguardo alla posizione di coloro che beneficiano delle attività (solitamente, avente carattere culturale) svolte all'interno degli spazi di uso civico urbano. Rispetto, invece, alla posizione dei soggetti che intendono esercitare tali attività, l'opinione rischia di sottovalutare la natura e, soprattutto, la posizione di quelle che le prassi locali chiamano «comunità di riferimento».

Come evidenziato in precedenza, si tratta di gruppi informali che assumono un ruolo di stimolo dell'intero processo: prima, esercitando una pressione (tendenzialmente) politica sull'amministrazione comunale per ottenere la qualificazione di bene suscettibile di formare oggetto di uso civico urbano degli spazi di interesse¹⁴¹. Successivamen-

¹³⁸ V. Cerulli Irelli, voce *Uso pubblico*, cit., p. 958.

¹³⁹ V. Cerulli Irelli, voce *Uso pubblico*, cit., p. 956.

¹⁴⁰ Così, L. De Lucia, *L'autogoverno dei beni comuni*, cit., p. 155.

¹⁴¹ Le maggiori esperienze di uso civico urbano, sviluppatesi nel territorio di Napoli, insegnano che la loro istituzionalizzazione consiste in un riconoscimento *ex post* di situazioni di fatto già in essere che, peraltro, spesso sottendono addirittura condotte illecite: in proposito, N. Capone (a cura di), *op. cit.*, *passim*.

te, attraverso un'interlocazione più conforme ai canoni del rapporto amministrativo, attraverso la predisposizione e la presentazione della dichiarazione di uso civico urbano.

Nella misura in cui le scelte circa gli usi della cosa sono assunte in seno agli organi assembleari della comunità di riferimento, là dove la partecipazione ai processi decisionali sia subordinata all'acquisizione di un particolare *status*, la comunità stessa potrebbe assumere una natura associativa e, conseguentemente, presentarsi come soggetto affidatario del bene che ne assicura la destinazione a fruizione collettiva¹⁴². Si configurerebbe, in tali casi, un rapporto di tipo concessorio tra l'amministrazione e la compagine "comunitaria".

Nondimeno, una simile lettura può valere anche là dove la partecipazione ai processi decisionali circa l'uso degli spazi non sia subordinata all'assunzione della qualifica di "associato".

In effetti, vi è un aspetto della categoria dell'uso pubblico che marca una netta differenza con la fattispecie degli usi civici urbani: e, cioè, che l'esercizio delle libertà garantite dalla destinazione (uso pubblico) del bene non è sottoposto alla previa acquisizione di un assenso, giacché l'esercizio dei poteri amministrativi di regolazione preventiva è limitato ai c.d. «usi particolari»¹⁴³. Le dichiarazioni di uso civico urbano, invece, contemplan sempre il previo assenso degli organi assembleari della «comunità di riferimento» in ordine allo svolgimento delle attività, beninteso sulla base della destinazione individuata dalla delibera comunale che ha riconosciuto alla cosa la qualificazione di bene comune ai fini dell'applicazione del regime in esame.

Inscrivere tale vicenda nella cornice di un rapporto concessorio consente di "visualizzare" la comunità di riferimento come formazione sociale, portatrice di una prospettiva «necessariamente e ontologicamente parziale»¹⁴⁴, la quale è legittimata ad esercitare talune prerogative nel governo di un bene pubblico in virtù di un apposito atto dell'ente territoriale adottato all'esito di una valutazione di rispondenza delle finalità perseguite dalla formazione stessa rispetto agli in-

¹⁴² Sembra propendere per una simile qualificazione del fenomeno, per lo meno con riferimento all'esistenza di un "affidamento" del bene a un gruppo di individui, F. Giglioni, *Il diritto pubblico informale*, cit., p. 12.

¹⁴³ L'espressione è utilizzata da V. Cerulli Irelli, voce *Uso pubblico*, cit., p. 954, il quale precisa come tali usi sono esercitati sulla base di «atti amministrativi singolari in genere di tipo concessorio».

¹⁴⁴ Così D. Donati, *Il paradigma sussidiario*, cit., p. 357.

teressi generali. La categoria dell'uso pubblico, invece, opacizza natura e ruolo della comunità di riferimento, pretendendo di identificarne le determinazioni con la volontà generale, con il rischio di marginalizzare inopinatamente le posizioni dei terzi¹⁴⁵.

Non è questa la sede per approfondire la questione, ma non sembra che all'istituto della concessione, depurato di incrostazioni retoriche o ideologiche, sia preclusa qualsiasi utile operatività nella regolazione dei rapporti tra amministrazione e privati informate a canoni di sussidiarietà e parità delle parti¹⁴⁶.

Tale affermazione non si pone in contrasto con i più approfonditi studi sul principio di sussidiarietà che tendono a negare la configurabilità di rapporti concessori traslativi in tale materia¹⁴⁷. In base a essi, infatti, è del tutto ammissibile che le attività di interesse generale siano svolte facendo uso di beni attribuiti dall'amministrazione in forza di un titolo concessorio, nella misura in cui «l'essenza dell'azione sussidiaria [è] il libero esercizio delle attività che non sono e non possono essere esercitate in base a un rapporto concessorio»¹⁴⁸.

Di qui, un ulteriore motivo di criticità dell'opinione che riconduce la fattispecie alla categoria dell'uso pubblico. Una simile ricostruzione, infatti, ruota tutt'intorno al "bene", ancorché nella prospettiva delle utilità che esso assicura. Al contrario, il fulcro della vicenda risiede nel riconoscimento dell'attitudine alla cura di interessi generali delle collettività civiche autorganizzate, laddove il bene – e, dunque, il tipo di rapporto che ne consente l'uso da parte della comunità di riferimento – costituisce il mero sostrato materiale, sì necessario all'esercizio dei diritti e delle libertà garantite¹⁴⁹, ma indubbiamente accessorio rispetto al senso complessivo dell'operazione.

¹⁴⁵ Il riferimento è al noto saggio di M. Nigro, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, vol. III, Milano, 1977, pp. 853 ss.

¹⁴⁶ In proposito, per tutti, M. D'Alberti, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981.

¹⁴⁷ Così, D. Donati, *Il paradigma sussidiario*, cit., p. 385; nello stesso senso, F. Gligioni, *Il diritto pubblico informale*, cit., p. 8.

¹⁴⁸ D. Donati, *Il paradigma sussidiario*, cit., p. 385.

¹⁴⁹ Sul collegamento, anche in prospettiva storica, tra concessione di beni e concessione di servizi, tra regime della cosa e regime dell'attività, v. G. Fonderico, *Il comune regolatore. Le privative e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, Pisa, 2012, spec. pp. 37 ss.

3. Considerazioni di sintesi emergenti dalle prassi locali di cura e gestione dei c.d. beni comuni

3.1. *Quale sussidiarietà? Amministrazione condivisa e “autogoverno”*

Dall'analisi svolta nei paragrafi precedenti emergono almeno due modelli generali di cura dei c.d. beni comuni urbani. L'uno è quello dell'amministrazione condivisa in senso stretto, nettamente predominante nelle prassi locali, che si esprime nello strumento del patto di collaborazione; l'altro, meno diffuso, elaborato nello specifico contesto napoletano ma recepito o in via di recepimento anche in altre esperienze locali, il cui fulcro sono i c.d. usi civici e collettivi urbani, può essere definito come il modello dell'autogoverno.

Non è facile individuare invarianti in una materia, come quella in esame, caratterizzata da una prevalenza dei «vuoti» sui «pieni»¹⁵⁰. Nondimeno, è possibile rinvenire alcuni elementi che giustificano una distinzione tra i due approcci. Il principale tratto differenziale riguarda le modalità di gestione delle (eventuali) “interferenze” tra i diversi attori privati (o, meglio, le diverse formazioni sociali) che concorrono allo svolgimento di attività di interesse generale in determinati spazi pubblici: ci si riferisce, in sintesi, alle regole che presiedono alle decisioni da assumere in ordine ai diversi usi (di interesse generale) di cui può essere fatto oggetto il bene.

Entrambi i modelli postulano un metodo di risoluzione di simili conflitti di tipo collaborativo, e non certo competitivo, che assicura la partecipazione attiva degli interessati nella assunzione della determinazione finale. L'obiettivo è garantire la massima partecipazione nella gestione del bene e l'integrazione delle diverse tipologie di uso, coerentemente con la sua destinazione. Ciò che cambia – e che più interessa in questa sede – è il ruolo assunto, nell'uno e nell'altro caso, dalla pubblica amministrazione.

La maggior parte dei regolamenti comunali sull'amministrazione condivisa contempla l'ipotesi di concorso di più proposte alla stipulazione di un patto di collaborazione. In questi casi, tanto i tentativi di integrazione nel patto delle diverse candidature, tanto, ove ciò non sia possibile, la scelta della/e proposta/e più idonea/e avviene in sede di

¹⁵⁰ In questo senso, F. Giglioni, *Il diritto pubblico informale*, cit., p. 3.

istruttoria, talvolta denominata co-progettazione, alla quale partecipano l'amministrazione e tutti gli interessati.

La soluzione praticata dai regolamenti, pertanto, si caratterizza: *a)* per il suo carattere preventivo rispetto alla stipulazione del patto e all'avvio delle attività; *b)* per il ruolo pivotale dell'amministrazione, ancorché all'interno di un dialogo collaborativo con le parti interessate. Siamo, dunque, all'interno dei moduli ordinari attraverso i quali si snoda l'attività amministrativa, ancorché connotati da una particolare attenzione alla partecipazione dei privati e informati a un principio di forte collaborazione tra tutti gli attori.

Diverso il caso degli usi civici e collettivi urbani. A tal proposito, è utile osservare che l'esistenza di un concorso di iniziative per utilizzare il bene, purché compatibili con il vincolo di destinazione, costituisce un elemento costitutivo della fattispecie. Essa, infatti, implica necessariamente che chiunque sia interessato possa usare il bene.

L'amministrazione si limita a individuare il bene suscettibile di formare oggetto di tale regime, definendone la destinazione d'uso. Come visto in precedenza¹⁵¹, in questa sede l'amministrazione comunale richiede altresì il (generico) rispetto di un metodo democratico per la gestione del bene. Tali vincoli vengono specificati nella dichiarazione di uso civico o nella carta di autogoverno, destinata ad essere recepita dall'amministrazione, che definisce le regole che presiedono alla regolazione dei diversi usi concorrenti demandando l'esercizio di tale funzione ad un organo assembleare. Pertanto, in questo caso, le decisioni sono assunte *ex post*, con approccio casistico, direttamente dalla stessa collettività, con un apporto sensibilmente più marginale dell'amministrazione rispetto a quanto accade nei patti di collaborazione.

Non può dubitarsi del fatto che simile modello si discosti dai canoni ordinari della partecipazione al procedimento amministrativo e, in ultima analisi, dello stesso paradigma della democrazia rappresentativa. L'amministrazione, in questo caso, si "ritrae" lasciando spazio all'autonomia dei privati, alla loro capacità di darsi delle regole¹⁵².

¹⁵¹ Si veda, *supra*, par. 2.2.3.

¹⁵² È chiaro il riferimento ai capisaldi dell'istituzionalismo giuridico: W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, in *Riv. it. scienze giur.*, 1929, pp. 43 ss., ora Macerata, 2018; Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, 2^a ed. rist., Firenze, 1951.

3.2. *Sussidiarietà vs sostituzione. La soluzione della collaborazione*

Giunti a questo punto della trattazione dovrebbe essere chiaro quanto la condivisione dell'azione tra p.a. e cittadinanza appartenga a ogni fase della procedura che rappresenta l'amministrazione condivisa, è elemento base che sostiene il modello sussidiario, dal principio fino alla messa in atto delle pratiche e così la rendicontazione delle stesse, implicando un rapporto sinergico tra gli attori in campo. Lo schema è quello della co-amministrazione e della co-responsabilità, come ben descritto da Gregorio Arena secondo cui l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ridefinisce il tradizionale schema "principale-agente" nel contesto dei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni¹⁵³. Tale principio enfatizza un'interazione relazionale in cui i cittadini non sono più semplici destinatari passivi delle decisioni amministrative, ma diventano attori proattivi e collaborativi nel perseguimento dell'interesse generale. In questo nuovo modello, le amministrazioni, pur mantenendo il loro ruolo di agenti, non agiscono solo per conto dei cittadini-principali, ma collaborano con essi. Questo cambio di paradigma non solo preserva la distinzione tra i ruoli di principale e agente, ma li fonde in una relazione simbiotica che mira alla co-realizzazione dell'interesse generale, conforme alla disposizione costituzionale dell'art. 118, quarto comma, che invita le pubbliche amministrazioni a "favorire" le iniziative autonome dei cittadini¹⁵⁴.

La gestione della collaborazione con le cittadine e i cittadini attivi è riconosciuta infatti quale vera e propria pubblica funzione ex art. 118 Cost. e in quanto tale è reputata meritevole di una propria organizzazione specifica.

La tensione tra la logica giuridica formale e la necessità di valorizzare le pratiche e gli ordinamenti giuridici esistenti nelle comunità, in favore dell'approccio prasseologico qui scelto, consente al diritto e alla sua teoria di essere maggiormente rispondente alle realtà sociali e comunitarie¹⁵⁵.

¹⁵³ S.v. di G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, ASTRID 2003. E da ultimo Id., *Dai beni pubblici ai beni comuni*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3, 2022.

¹⁵⁴ Si v. di G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, ASTRID 2003.

¹⁵⁵ C. Crea, *Spigolando tra biens communaux, usi civici e beni comuni urbani*, in *Politica del diritto*, 3, 2020.

Lo sforzo organizzativo¹⁵⁶ a cui è chiamato l'ente non è secondario, garantisce la funzione sussidiaria e quindi il diritto a partecipare secondo il modello dell'art. 118 della Costituzione da parte dei cittadini: si va dalla istituzione dell'ufficio per l'amministrazione condivisa che agisce come coordinatore tra i cittadini e i vari uffici comunali, gestendo e facilitando i procedimenti relativi alla cura dei beni comuni. Al coordinamento tra gli uffici in ragione dello sviluppo di una funzione trasversale che implica la collaborazione di molti uffici e settori¹⁵⁷.

Si tratta di creare una sezione dedicata all'amministrazione condivisa sui siti istituzionali dei comuni per facilitare l'accesso alle informazioni riguardanti le iniziative di amministrazione condivisa. Si pubblicano i patti di collaborazione, dati e documenti. Si assicura che i dati e i documenti relativi alle iniziative siano disponibili per soddisfare le esigenze di informazione e valutazione, valorizzare le opportunità di interazione tra cittadini e amministrazione. Si prevede di coinvolgere e far lavorare i cittadini fino alla fase di rendicontazione, quindi assicurando dialogo e supporto, mediante il dialogo istruttorio e forme di consultazione per coinvolgere attivamente i cittadini nella gestione e nella decisione su temi specifici legati ai beni comuni¹⁵⁸.

In sintesi, non si propone di incentivare un «ritiro» dell'amministrazione pubblica per lasciare spazio all'iniziativa privata nei settori dove questa è già attiva. Piuttosto, l'obiettivo è stimolare la creazione di un «valore sociale aggiunto»¹⁵⁹, spiega Marco Bombardelli, facilitando la collaborazione tra enti pubblici e privati, basandosi su una

¹⁵⁶ Sul punto si rinvia a F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Università di Trento 2022.

¹⁵⁷ Un aspetto rilevante riguarda il rapporto tra i patti di collaborazione e gli strumenti di pianificazione urbanistica. I patti di collaborazione non sono assimilabili ai piani particolareggiati o di attuazione, poiché non perseguono finalità predeterminate e agiscono su beni spesso in disuso o degradati. Essi si collocano nei «vuoti» della regolazione pubblica, evidenziando semmai i limiti della pianificazione tradizionale, integrando le finalità di riattivazione e aggiornamento della regolazione urbanistica. Infatti, si distinguono anche dalle convenzioni urbanistiche, poiché hanno finalità diverse: mentre le convenzioni promuovono l'agire privato, i patti di collaborazione mirano a sostenere l'agire sociale, distinguendo i diritti di uso da quelli di proprietà. S.v. F. Giglioni, in *Munus*, 2016, *op. cit.*

¹⁵⁸ S.v. P. Pezzana, *L'amministrazione condivisa: perseguire l'interesse generale tra processi e procedimento*, in *Impresa Sociale*, 4, 2023.

¹⁵⁹ M. Bombardelli, *op. ult. cit.*, p. 123.

condivisione reciproca degli sforzi per promuovere l'interesse generale (quindi ulteriore rispetto all'interesse pubblico selezionato dagli organi di vertice). La partecipazione diretta e consapevole dei cittadini nelle varie fasi dell'azione amministrativa, dove si manifesta la loro collaborazione, svolge un ruolo cruciale nel dare legittimità al potere pubblico incaricato di tale funzione. Di conseguenza, si osserva un fenomeno dove il diritto prende forma direttamente all'interno della vita sociale, assumendo un valore dinamico e creativo all'interno dell'ordinamento giuridico, il quale a sua volta si evolve attraverso un dialogo continuo tra esperienze giuridiche e sociali. Questo approccio corrisponde pienamente a un'espressione di autonomia civica all'interno del modello di amministrazione condivisa¹⁶⁰.

3.3. *Amministrazione condivisa vs concorrenza*

Il tema della concorrenza nel campo dei beni comuni può essere considerato con più accezioni a partire dalla definizione del termine stesso. Dal principio consideriamo l'analisi delle procedure comparative dei Regolamenti dai quali emerge la possibilità di **ricevere più proposte** di collaborazione riguardanti attività di cura, rigenerazione e gestione condivisa relative allo stesso bene. Tale eventualità è più probabile quando è l'amministrazione a sollecitare le proposte dei cittadini su uno o più beni già individuati, ma non è da escludere nemmeno nel caso di presentazione spontanea delle proposte, poiché i Regolamenti prevedono la loro pubblicazione al fine di raccogliere anche progetti e idee alternative sul bene comune.

Come deve procedere la pubblica amministrazione in tali circostanze?

La soluzione dipende dalle caratteristiche delle proposte alternative. Se i progetti presentati non sono incompatibili tra loro, gli Uffici devono cercare di conciliare le proposte per giungere a una proposta unica avanzata da tutti i proponenti. Poiché le collaborazioni devono favorire l'accessibilità e l'inclusività delle attività, i progetti generalmente si prestano a essere realizzati contemporaneamente, organizzando gli orari di utilizzo degli spazi.

¹⁶⁰ Cfr. M. Bombardelli, *op. ult. cit.*, pp. 120 ss.

L'atteggiamento collaborativo deve guidare i comportamenti e i rapporti tra le cittadine e i cittadini attivi e l'amministrazione. Una mentalità competitiva non è compatibile con la partecipazione civica alla cura dei beni comuni¹⁶¹.

Tuttavia, potrebbero esserci proposte che richiedono una conciliazione e qualora non fosse possibile, è necessario selezionare una sola proposta. Le amministrazioni dovrebbero prevedere in anticipo i criteri di selezione da seguire per valutare e scegliere le proposte, quando necessario¹⁶².

Nel 2018, Labsus ha sviluppato un nuovo prototipo di Regolamento, intervenendo sul testo utilizzato dal 2014 come modello dal Comune di Bologna. Questa "riforma" è stata realizzata prendendo in considerazione le numerose esperienze di governo condiviso dei beni comuni sviluppatesi nel periodo 2014-2018.

Una differenza significativa è la suddivisione dei patti di collaborazione in due categorie principali: patti ordinari e complessi. Nel Regolamento del 2014, erano previste suddivisioni per procedure e intensità della collaborazione, entrambe abbandonate.

I patti di collaborazione ordinari riguardano interventi di modesta entità, per i quali viene fornito un elenco esemplificativo, che include una vasta gamma di attività, dal giardinaggio all'animazione territoriale. Il Comune può ulteriormente specificare gli interventi che rientrano in questa categoria. La procedura di verifica di fattibilità da parte del Dirigente competente e la stipulazione del patto o la comunicazio-

¹⁶¹ S.v. E. Polizzi, M. Castelli, *Le sfide attuative dell'amministrazione condivisa. Cosa apprendere dall'esperienza*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, 2, 2023.

¹⁶² È significativa, a questo proposito, l'esperienza del Regolamento livornese, che affronta direttamente la questione. Il comma 7 dell'art. 8 relativo ai patti di collaborazione complessi stabilisce che in caso di mancata conciliazione tra i proponenti per una proposta congiunta e condivisa, l'ufficio competente effettuerà una valutazione comparativa delle proposte pervenute, tenendo conto dei principi stabiliti dall'art. 3. Se le caratteristiche e le condizioni delle proposte sono sostanzialmente equivalenti, sarà considerata prioritaria per la scelta tra di esse l'ordine cronologico di registrazione nel protocollo dell'Ente. Questo criterio di priorità cronologica sembra netto e convincente, eliminando la discrezionalità dell'ente locale e risolvendo il conflitto tra i cittadini attivi sulla base di un elemento oggettivo, come il tempo di presentazione della proposta. Cfr. R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Lexis 2020, p. 93.

ne dei motivi ostativi alla sua formalizzazione seguono il modello delle collaborazioni ordinarie. Tuttavia, il nuovo prototipo prevede termini di scadenza per la procedura e richiede un percorso di confronto obbligatorio nel caso in cui l'amministrazione non risponda alla proposta, quindi per evitare il silenzio dell'amministrazione.

I patti di collaborazione complessi riguardano beni di particolare valore storico o culturale, beni di dimensioni o valore significativo e proposte di attività complesse o innovative. La procedura è simile a quella prevista per le proposte delle cittadine e i cittadini attivi, ma la collaborazione è limitata ai beni inclusi in un elenco formulato dall'amministrazione, anche con il contributo delle cittadine e dei cittadini attivi. Anche in questo caso, sono previsti termini massimi di risposta da parte dell'amministrazione. Una differenza rispetto al Regolamento del 2014 riguarda l'approvazione del patto, che ora richiede sempre l'approvazione della Giunta anziché solo nei casi di modifiche sostanziali ai beni oggetto del patto¹⁶³.

Dunque, così come la soluzione collaborativa è alternativa a quella competitiva, la solidarietà è elemento guida rispetto al potenziale conflitto tra patti di sussidiarietà orizzontale, ovvero, da una parte la partecipazione attiva dei cittadini e dall'altra il ricorso alle regole del mercato.

Inoltre, si discute se le amministrazioni comunali siano tenute al rispetto delle regole della **contrattualistica pubblica** quando stipulano un patto di collaborazione. Nonostante il patto di collaborazione sia caratterizzato da una natura consensuale di collaborazione finalizzato al bene generale, presenta caratteristiche che lo avvicinano a situazioni sottoposte ai principi o alle regole in materia di concorrenza, come l'affidamento di spazi pubblici e l'erogazione di benefici alle associazioni di cittadini.

Tuttavia, le attività di partecipazione dei cittadini alla gestione dei beni comuni, in cui le finalità sociali d'interesse generale prevalgono sui criteri di concorrenza economica, giustificano, attraverso strumenti di co-gestione, l'alternatività delle regole di mercato a causa dell'assenza della caratteristica sinallagmatica nella relazione derivante dall'accordo.

La co-programmazione e la co-progettazione permettono una collaborazione stretta tra le amministrazioni pubbliche e gli ETS, che non

¹⁶³ Si v. R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Lexis 2020, pp. 25-26.

solo facilita la realizzazione degli obiettivi sociali condivisi, ma anche promuove una gestione più partecipativa e inclusiva delle risorse e delle politiche pubbliche¹⁶⁴.

La sentenza 131 della Corte costituzionale ha riconosciuto esplicitamente il concetto di “amministrazione condivisa”, definendolo come un modello d’azione che fa parte di un “procedimento complesso” tra pubblico e privato sociale¹⁶⁵, e che non si basa su un mero rapporto sinallagmatico. Questo concetto, menzionato nella sentenza, evidenzia l’esistenza di una nuova prospettiva di amministrazione in cui la collaborazione tra enti pubblici e cittadini è più stretta, ampliando così la gamma di modelli amministrativi.

La Corte sottolinea che l’amministrazione condivisa rappresenta una nuova funzione, basata su un rapporto differente tra l’amministrazione e i cittadini, e che l’amministrazione pubblica deve essere multiforme e adattiva nel perseguire gli interessi pubblici. Questo modello aggiunge nuove modalità di azione ai già noti approcci autoritativi, prestazionali e di regolazione, dimostrando come l’amministrazione pubblica possa adottare una struttura più aperta e collaborativa, arricchendo ulteriormente il panorama amministrativo.

La presenza delle cittadine e dei cittadini attivi sono autorizzati a condurre attività economiche all’interno o tramite un bene comune urbano, senza ricorrere a procedure competitive pubbliche. In queste situazioni, potrebbe essere sollevata l’obiezione che la conclusione di un patto di collaborazione è solo un artificio per eludere le normative sulla concorrenza, consentendo a operatori economici selezionati su criteri discutibili per trarre profitto dalla posizione privilegiata data dall’uso gratuito del bene. Tuttavia, nella relazione giuridica tra le cittadine e i cittadini attivi e il bene comune urbano, si riduce il carattere esclusivo dell’uso del bene, in quanto è pubblico e accessibile a terzi, e la possibilità di trarre profitto dalla sua gestione è limitata dalla non lucratività dell’attività. Consentire di svolgere attività economiche è

¹⁶⁴ Corte costituzionale, sentenza 131 del 2020.

¹⁶⁵ Concetto che, come abbiamo ricostruito nel capitolo precedente, si avvicina a quello di cittadini previsto dal modello di amministrazione condivisa che si muove verso chiunque per mezzo dei patti di collaborazione. Cfr. F. Giglioni, *Forme e strumenti dell’amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, Università di Trento 2022, pp. 66- 67.

però anche un modo per facilitare l'autofinanziamento delle attività di rigenerazione, cura e gestione.

Dunque, i patti di collaborazione possono prevedere attività economiche compatibili con il programma di rigenerazione, cura e gestione. Queste attività devono essere accessorie e non prevalenti, e i proventi devono essere reinvestiti nella cura del bene comune urbano, con il divieto di distribuire profitti tra le cittadine e i cittadini attivi. Queste attività possono essere cruciali per la sostenibilità e per promuovere comunità autonome nel tempo.

Tuttavia, queste attività economiche devono essere accessorie rispetto alle azioni di rigenerazione, cura e gestione del bene comune urbano. I proventi devono essere specificamente reinvestiti nelle azioni di cura e gestione del bene comune urbano¹⁶⁶.

In questo caso, l'attività economica può essere affidata a un soggetto terzo tramite una gara a "evidenza pubblica" condotta dalla stessa organizzazione di gestione del bene¹⁶⁷. Questo consente la partecipazione non solo di enti non-profit, ma anche di soggetti imprenditoriali in diverse forme giuridiche.

Il bando di gara contiene disposizioni che orientano l'attività economica verso la logica della gestione a fini sociali e di interesse generale della struttura. Ad esempio, vengono valutati criteri quali la sostenibilità ambientale, l'educazione alimentare e la promozione della convivialità e dell'aggregazione sociale. Il gestore dell'attività economica si impegna quindi a offrire, per esempio, un servizio di caffetteria accessibile, ad adottare pratiche eco-sostenibili e a organizzare il servizio considerando le attività svolte nello spazio¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Altro è il caso del coinvolgimento di soggetti esterni come nel caso dell'affidamento dell'attività economica di bar e ristorazione all'interno di una struttura pubblica gestita da un'associazione senza fini di lucro, come nel caso della "Casa nel parco" affidata alla Fondazione della Comunità di Mirafiori onlus a Torino, fornisce un esempio interessante di come sia possibile coniugare interessi economici con finalità sociali e di interesse generale, esempio riportato da R.A. Albanese, E. Michelazzo, *op. cit.*, p. 137.

¹⁶⁷ Sul modello di amministrazione condivisa come alternativo al mercato s.v. V. Manzetti, *La co-programmazione e la co-progettazione tra PA e enti del Terzo settore: dal ritrovarsi nel mezzo del cammin per una selva oscura, che la diritta via era smarrita... ai raggi del "nuovo" pianeta dei Contratti pubblici*, in *Nuove Autonomie*, 2, 2023.

¹⁶⁸ Questo scenario si discosta dal primo, dove i cittadini attivi sono direttamente coinvolti nell'esercizio di un'attività economica, come ad esempio la gestione di un bar o ristorante, che contribuisce all'autofinanziamento e alla creazione di convivialità. In

Questo approccio offre vantaggi sia per il gestore del bene, che ottiene un flusso costante di risorse per autofinanziare le proprie attività di interesse generale, sia per la comunità locale, che beneficia di un servizio in linea con gli obiettivi del progetto.

Spiegato diversamente, l'affidamento del servizio a un soggetto terzo selezionato mediante gara pubblica consente di garantire trasparenza e imparzialità nel processo di selezione, ma richiede che il "concessionario" del bene abbia le risorse e le capacità per condurre una procedura di questo tipo.

Come nel caso dell'apertura di un bar o ristorante, che oltre all'autofinanziamento può promuovere la convivialità¹⁶⁹.

L'intervento di soggetti esterni nei patti di collaborazione per beni comuni urbani è un'ulteriore possibilità, sono soggetti diversi dalle cittadine e i cittadini attivi. In questo terzo scenario, già descritto sopra, potrebbe anche essere necessario coinvolgere un soggetto esterno operante per fini di lucro. In tali casi, è fondamentale evitare che questo soggetto tragga vantaggio dall'esercizio dell'attività a spese della concorrenza, in quanto il bene utilizzato è oggetto di un patto di collaborazione e quindi utilizzato gratuitamente. Di conseguenza, la selezione del soggetto dovrebbe avvenire in modo trasparente e imparziale, con

questo caso, sarebbe auspicabile che l'intenzione di svolgere tale attività economica emerga già al momento della presentazione della proposta di collaborazione e venga inclusa nel patto di collaborazione stesso.

Potrebbe essere utile inserire una sezione specifica nei modelli di patto di collaborazione predisposti dalle amministrazioni, in cui si definiscono i criteri per lo svolgimento delle attività economiche, mantenendo coerenza con i valori e gli obiettivi dei Regolamenti che riguardano il bene comune urbano. Ad esempio, si potrebbe raccomandare la somministrazione di prodotti provenienti da filiere di produzione etiche.

È importante sottolineare che tutti i proventi derivanti da queste attività economiche devono essere reinvestiti. Sebbene questa regola sia già applicabile alle organizzazioni non-profit, nel contesto delle attività economiche svolte direttamente dai cittadini attivi in connessione con un bene comune urbano, emerge un elemento di particolarità. Si dovrebbe pertanto richiedere che tutti i proventi siano specificamente reinvestiti nelle azioni di rigenerazione, cura e gestione stabilite nel patto di collaborazione a vantaggio del bene comune urbano in questione, anziché essere utilizzati per le attività generali dell'associazione.

Questo implica la necessità di introdurre un vincolo di destinazione per i proventi delle attività economiche incluse nel patto di collaborazione, stabilendo che tali ricavi non possano essere utilizzati per le spese correnti o i programmi generali dell'associazione. Cfr. Si v. R.A. Albanese, E. Michelazzo, *op. cit.*, pp. 135 ss.

¹⁶⁹ R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, *op. cit.*, pp. 134 ss.

il pagamento di un canone da parte del soggetto selezionato, reinvestito nella cura del bene comune.

Questa selezione potrebbe essere condotta dalle cittadine e i cittadini attivi firmatari del patto o dall'amministrazione, magari tramite un bando pubblico.

Va ricordato che l'esercizio di attività economiche in un bene comune urbano è strettamente legato alla *governance* e al monitoraggio. Durante le fasi di verifica, le parti del patto di collaborazione (cittadini attivi e amministrazione) e altri soggetti interessati avranno il compito di controllare che l'attività non contrasti con gli obiettivi del patto e i principi del diritto dei beni comuni urbani.

La rigenerazione viene definita come un programma di recupero dei beni comuni urbani, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita nella città. Ci sono diverse definizioni di rigenerazione nei vari regolamenti comunali, ma tutte convergono sull'importanza della partecipazione dei cittadini e sull'innovazione degli interventi¹⁷⁰.

La rigenerazione può implicare interventi di diversa complessità, che vanno dalla costruzione di piccoli arredi urbani alla ristrutturazione di interi edifici. Nei patti di collaborazione per la rigenerazione, le cittadine e i cittadini attivi possono assumersi direttamente l'esecuzione degli interventi, previa approvazione dell'amministrazione comunale. Questo può includere anche la realizzazione in autocostruzione, se prevista nei regolamenti locali.

Tuttavia, per interventi più complessi o quando le cittadine e i cittadini attivi scelgono di affidare i lavori a terzi, devono rispettare le normative vigenti in materia di requisiti e qualità degli operatori economici, ma non necessariamente quelle riguardanti i **contratti pubblici**. La

¹⁷⁰ Si veda tra gli altri C. Vitale, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana "gentile" e la riduzione delle diseguaglianze*, in *Aedon*, 2, 2021. Gli esempi citati nel testo includono diverse esperienze comunali, mostrando come i comuni si impegnino in iniziative specifiche che riflettono approcci localizzati alla rigenerazione culturale e urbana. Il Comune di Torino, che è coinvolto in progetti di rigenerazione urbana, utilizza spazi precedentemente inutilizzati per iniziative culturali e di interesse generale. Il Comune di Bergamo, che ha stipulato una convenzione con il Teatro Tascabile nel contesto di un partenariato speciale, dimostrando come i comuni possano collaborare con entità private per valorizzare e rigenerare spazi urbani con un impatto culturale e sociale.

disciplina sui contratti pubblici non si applica agli interventi di rigenerazione affidati alle cittadine e i cittadini attivi, in quanto i patti di collaborazione non regolano prestazioni onerose e sinallagmatiche, ma organizzano in modo cooperativo e solidale il governo di un bene comune.

Gli interventi di **autocostruzione**¹⁷¹ rappresentano una modalità di intervento trasversale rispetto alle attività individuate nei Regolamenti

¹⁷¹ Rispetto al destino delle opere, miglioramenti e addizioni realizzate dai cittadini attivi su beni comuni urbani al termine di un patto di collaborazione, in generale, i Regolamenti comunali non contengono disposizioni specifiche. Tuttavia, esistono diversi approcci per disciplinare la questione, come l'applicazione di concetti civilistici per miglioramenti e addizioni, o la distinzione tra opere permanenti e provvisorie. Un esempio è quello del Regolamento di Verona, che prevede che le opere diventino parte del patrimonio comune della collettività senza oneri per l'amministrazione, sulla base del carattere solidaristico e gratuito degli interventi dei cittadini, che mirano al beneficio collettivo e non giustificano un indennizzo. Al contrario, nell'ambito di progetti come Co-City a Torino, si è deciso che le opere dovevano essere rimosse alla fine del patto di collaborazione. R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, op. cit., p. 150. Si permette a soggetti svantaggiati di ottenere un alloggio pubblico attraverso il loro diretto intervento nella costruzione o ristrutturazione del bene. Questi interventi possono essere disciplinati a livello regionale o comunale e comportano la realizzazione di abitazioni o lavori di ristrutturazione, spesso sotto la direzione di professionisti, da parte dei futuri assegnatari o degli stessi abitanti.

Di particolare pregio pare l'esempio di Salus Space a Bologna. "Salus Space", un'iniziativa all'interno del Quartiere Savena a Bologna, mira alla rigenerazione urbana e all'inclusione sociale, finanziata parzialmente attraverso un bando del programma europeo UIA (Azioni Urbane Innovative). Il progetto ha visto una profonda trasformazione di una ex clinica in un nuovo spazio comunitario multifunzionale che incoraggia la convivenza, la sostenibilità ambientale, e l'innovazione sociale. Il Comune di Bologna è Capofila del progetto, ha un ruolo di coordinamento e supervisione complessiva, è anche attivo nella promozione della partecipazione e dell'integrazione delle diverse attività del progetto. L'Università di Bologna e altri enti di ricerca collaborano fornendo supporto accademico e scientifico, in particolare nei settori dell'ecologia urbana e delle tecnologie innovative come l'idroponica e gli orti verticali. Contribuiscono alla dimensione educativa e formativa del progetto. Le Associazioni e cooperative sociali partecipano attivamente attraverso la co-progettazione e la gestione delle attività, promuovendo iniziative di inclusione sociale e supportando direttamente gli abitanti e le persone coinvolte nel progetto.

Altri soggetti del Terzo settore e del settore privato, es. sindacati, Confartigianato, partecipano alla coprogettazione e contribuiscono con risorse e competenze specifiche, facilitando l'implementazione di servizi e attività previste dal progetto.

I Cittadini e le comunità del Quartiere Savena sono coinvolti direttamente nella co-gestione delle attività e nella partecipazione a eventi e iniziative culturali, con l'obiettivo di costruire una forte identità comunitaria e migliorare la coesione sociale.

Tra i finanziamenti ci sono stati i Fondi europei per l'avvio e lo sviluppo del progetto, inclusa la ristrutturazione degli spazi fisici e il supporto delle attività operative a cui si aggiunge una forma di sostegno comunale, <https://saluspace.eu/old/il-progetto.html>.

comunali sui beni comuni urbani. Se si concretizzano in interventi di cura occasionale, come la realizzazione di una panchina o di un parco giochi, possono essere condotti senza la previa stipula di un patto di collaborazione con l'amministrazione comunale¹⁷².

Tuttavia, gli interventi di autocostruzione devono rispettare alcuni limiti. Devono garantire la fruizione collettiva del bene senza modificarlo irreversibilmente in modo che possa essere utilizzato per futuri progetti. Anche se questi limiti sono generalmente validi, possono esserci eccezioni basate su esigenze di tutela dei diritti fondamentali.

È importante considerare anche i profili problematici associati agli interventi di autocostruzione, come la necessità di competenze specifiche, l'accesso al finanziamento e il rispetto della normativa in materia di sicurezza sul lavoro e di edilizia¹⁷³.

3.4. *Il sostegno economico e gli interessi generali*

Nell'ambito dei patti di collaborazione, l'erogazione di **forme di sostegno** alle attività di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni urbani solleva questioni riguardanti il rispetto dei principi generali dell'azione amministrativa, in particolare il principio di buon andamento.

La legge sul procedimento amministrativo all'art. 12 richiede la predeterminazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione dei benefici economici da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché la motivazione dei provvedimenti attributivi. Questi subordinati alla predeterminazione, nelle forme previste dai rispettivi regolamenti dei criteri e delle modalità utili per l'espletamento. Si considera la predeterminazione dei criteri per l'attribuzione dei benefici come un principio generale che garantisce trasparenza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa¹⁷⁴.

¹⁷² R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., pp. 143 ss.

¹⁷³ Ivi, p. 146.

¹⁷⁴ Cfr. E. Michelazzo, *Riflessioni sui patti di collaborazione in rapporto alla concorrenza*, in A.R. Albanese, E. Michelazzo, A. Quarta (a cura di), *op. cit.*, p. 84, il quale fa riferimento alla giurisprudenza recente come nel caso della Cons. St., sez. V, 8 novembre 2017, n. 5149 e rinvia a F. Giglioni, *L'obbligo di predeterminazione dei criteri*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè 2017.

Alcuni confrontano questa situazione con l'ipotesi di baratto amministrativo, che prevede ai sensi dell'art. 24 del d.l. 133/2014 (c.d. Salva Italia) che in relazione a interventi di «pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade ed in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano, i Comuni possono deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere» per i quali la giurisprudenza contabile richiede la predeterminazione di criteri e condizioni tramite regolamenti comunali. Se vi sono degli elementi di similitudine nel baratto amministrativo la controprestazione è tipicamente la riduzione o esenzione da tributi locali, direttamente correlata all'attività svolta¹⁷⁵. I patti consentono la definizione a monte degli obiettivi da selezionare e delle modalità di gestione dei beni comuni, il cuore e il senso dell'amministrazione condivisa. Il baratto è più che altro stato visto come utile per migliorare il territorio e i rapporti tra cittadini e p.a., consente di partecipare a dei lavori socialmente utili, come la manutenzione degli spazi pubblici¹⁷⁶.

Il carattere dei patti di collaborazione, che mirano al perseguimento dell'uso pubblico dei beni comuni urbani, potrebbe giustificare una diversa interpretazione. I benefici erogati non sono destinati alle cittadine e i cittadini attivi contraenti, ma sono finalizzati al perseguimento degli specifici programmi di cura dei beni comuni. Questo potrebbe suggerire che tali attività non necessino della stessa disciplina dei benefici economici soggetti alla predeterminazione dei criteri¹⁷⁷. La soluzione sembra suggerire che le amministrazioni comunali possano sostenere i patti riconoscendo sussidi e contributi ai sensi dell'art. 12 della l. 241/1990 per contribuire alle risorse da dedicare alle attività di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Cfr. A. Cauduro, *Il baratto amministrativo tra partecipazione e detassazione locale*, in *Diritto e processo amministrativo*, 1379, 2020.

¹⁷⁶ Cfr. Fabio Giglioni, *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, 3, 2016. Si veda inoltre, S. Villamena, *Baratto amministrativo: prime osservazioni*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2016.

¹⁷⁷ E. Michelazzo, *Riflessioni sui patti di collaborazione in rapporto alla concorrenza*, in A.R. Albanese, E. Michelazzo, A. Quarta (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Atti del convegno di Torino 27-28 febbraio 2019, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 16, 2020, pp. 71 ss.

¹⁷⁸ Cfr. R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., p. 84.

Inoltre, per gestire i rischi associati alle attività di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni urbani, è importante considerare le **coperture assicurative** disponibili per le cittadine e i cittadini attivi coinvolti in tali attività. Questo è particolarmente rilevante dato che queste attività possono comportare rischi sia per i partecipanti stessi che per terzi.

In generale, le amministrazioni comunali possono integrare le loro polizze assicurative standard per includere la copertura delle attività delle cittadine e i cittadini attivi riguardanti i beni comuni urbani¹⁷⁹.

Per quanto riguarda la responsabilità civile verso terzi e i danni che potrebbero verificarsi durante l'esecuzione di un patto di collaborazione, le amministrazioni comunali possono integrare le loro polizze assicurative per includere tali rischi. Ad esempio, la polizza può coprire danni causati a terzi durante le attività di cura e gestione dei beni comuni urbani.

È importante che le polizze assicurative siano accessibili economicamente e che le cittadine e i cittadini attivi non siano gravati da oneri eccessivi per non divenire una barriera all'entrata agli strumenti di amministrazione condivisa, per garantire cioè che le attività di cura dei beni comuni non siano accessibili solo a gruppi già consolidati, ma anche a individui e gruppi meno organizzati¹⁸⁰. Ad esempio, le polizze attivate da alcune città includono coperture per infortuni che si verificano durante queste attività e per la responsabilità civile verso terzi.

La delibera 26/2017 della Corte dei conti (Sezione Autonomie) ha contribuito a delineare le pratiche assicurative relative alla rigenerazione, cura e gestione dei beni comuni urbani. Questa decisione ha affrontato la questione della possibilità per gli enti locali di assicurare, a proprie spese, singoli individui che prestano volontariato nell'ambito di progetti o iniziative legate alle funzioni delle pubbliche amministrazioni.

La Corte dei conti ha stabilito il principio secondo cui gli enti locali possono stipulare contratti di assicurazione per infortunio, malattia

¹⁷⁹ Ad esempio, le polizze "all risks" possono essere estese per coprire danni che il patrimonio dei beni pubblici potrebbe subire durante queste attività, R.A. Albanese, E. Michelazzo, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, cit., p. 220.

¹⁸⁰ Tuttavia, è fondamentale ricordare che eventuali danni causati da condotte dolose o gravemente colpose non saranno coperti dall'assicurazione e saranno di responsabilità diretta del danneggiante.

e responsabilità civile verso terzi a favore dei singoli volontari coinvolti in attività di utilità sociale¹⁸¹. Questo è consentito a condizione che sia garantita la libertà di scelta e di collaborazione dei volontari, l'assoluta gratuità della loro attività, l'assenza di vincoli di subordinazione e la loro incolumità personale.

Questa decisione è significativa per diverse ragioni, in primo luogo conferma il ruolo del settore pubblico nell'agevolare e abilitare le pratiche di partecipazione civica attraverso l'assicurazione. Secondo, distingue chiaramente tra lavoro e volontariato, evitando che il volontariato venga utilizzato come sostituto del lavoro retribuito. Terzo, le disposizioni possono essere estese alle cittadine e i cittadini attivi che si impegnano nella cura dei beni comuni urbani, riconoscendo la possibilità di autonomia e libertà anche per queste attività¹⁸².

Un piccolo focus è da dedicare alle differenze tra **concessione di beni pubblici** e uso di spazi pubblici in ragione di un patto di collaborazione. Infatti, se i due hanno diversi profili in comune è ben ribadire che, come bene mette in luce Elisa Michelazzo, il patto di collaborazione e la concessione di beni che condividono la caratteristica di permettere temporaneamente a soggetti privati di gestire un bene pubblico. Tuttavia, nel patto di collaborazione l'accessibilità del bene è destinata all'intera comunità, con responsabilità condivise tra cittadini e amministrazione. Al contrario, nella concessione di beni il concessionario gode di un uso esclusivo del bene. La concessione è soggetta a regolamentazione specifica ed è a evidenza pubblica quando vi è

¹⁸¹ Si tenga conto che questo era già previsto all'art. 24 del Regolamento di Bologna del 2014, che includeva tra i sostegni economici riconoscibili già le polizze assicurative anche rimborsabili. Il comune oltre a un impegno diretto, può impegnarsi a favorire la copertura assicurativa dei cittadini attivi attraverso la stipulazione di convenzioni quadro con operatori del settore assicurativo. Queste convenzioni prevedono la possibilità di attivare le coperture su richiesta, a condizioni agevolate e con modalità flessibili e personalizzate. Questo approccio mira a garantire una protezione adeguata a coloro che si impegnano nelle attività di cura e gestione dei beni comuni urbani. Sul punto si v. G. Arena, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un Patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Touring club italiano 2020.

¹⁸² La Corte dei conti ha indicato la necessità di istituire un registro dei volontari, le cui informazioni saranno considerate valide ai fini della copertura assicurativa, estendendo una misura inizialmente usata per i rapporti tra volontari ed enti del Terzo settore, Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 26/SEZAUT/2017/QMIG.

sfruttamento economico, mentre il patto di collaborazione non implica necessariamente queste previsioni, poiché orientato all'uso collettivo senza scopo di lucro¹⁸³. Infine, come è emerso dal secondo capitolo, se è vero che i beni pubblici sono in gran parte quei beni interessati dalla collaborazione dei cittadini per la loro rigenerazione, il fenomeno dei beni comuni e dell'amministrazione condivisa va ben oltre.

Inoltre, sembra utile riportare un riferimento di Gianfrancesco Fidone in merito alle peculiarità del regime giuridico che caratterizza i beni rispetto al diritto, secondo il quale non si basano sulla loro natura intrinseca, ma derivano dalla natura pubblica dei soggetti proprietari, ossia amministrazioni pubbliche o enti equiparati. Ad esempio, l'acquisto e la vendita da parte della pubblica amministrazione richiedono l'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica per garantire la tutela della concorrenza nella selezione dei contraenti, secondo le norme di contabilità pubblica.

Tuttavia, dinanzi ai beni comuni, la finalità dell'interesse generale suggerisce il superamento del dualismo Stato-mercato ed anche delle regole dei contratti pubblici, che non rappresentano la soluzione al problema della loro gestione. L'evidenza è sostituita dalla trasparenza e dal monitoraggio, nonché dall'apertura delle pratiche non lucrative ai soggetti attivi, nell'ambito di una relazione con la p.a. priva del sinallagma in ragione della co-gestione di tali beni.

Seguendo l'idea che la scelta del mercato non è più considerata e considerabile neutrale¹⁸⁴, in ragione delle finalità sociali¹⁸⁵ che stanno dietro alle pratiche di amministrazione condivisa, i bisogni collettivi inespresi che si traducono in interessi generali. Quindi, è possibile derogare alle regole del mercato ma non all'accountability, parte integrante delle azioni collettive.

¹⁸³ E. Michelazzo, *Riflessioni sui patti di collaborazione in rapporto alla concorrenza*, cit., pp. 71 ss.

¹⁸⁴ Cfr. F. Giglioni, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadine*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, p. 162.

¹⁸⁵ Sul tema si veda A. Moliterni, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, pp. 89 ss. e 134 ss. Sull'evoluzione dello Stato sociale novecentesco si veda S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, pp. 291 ss.

Agli interessi generali, gestiti con pratiche collaborative deve essere garantita la **“terzietà” rispetto al mercato** e alle finalità di profitto questo è il salto paradigmatico riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza 131 del 2020¹⁸⁶.

Sembra possibile una lettura autonoma e alternativa delle attività di cura, rigenerazione e gestione condivisa dei beni comuni urbani, che tenga conto dei principi di solidarietà e dell’uso pubblico dei beni, senza necessariamente applicare le stesse regole sulla concorrenza¹⁸⁷. E questo è oramai acquisito grazie anche all’intervento della Corte costituzionale, che trova riscontro nell’intervento del legislatore del 2023, art. 6 d.lgs. 36/2023, il Codice contratti pubblici. La riforma del Codice dei Contratti Pubblici (CCP) e l’introduzione del Codice del Terzo settore apportano un cambiamento significativo nella gestione della cosa pubblica in Italia. La nuova normativa promuove modelli di collaborazione più stretta e organizzativa tra la p.a. e il TS, basati sui principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale. Sebbene, il riferimento è ai soli iscritti al RUNTS, se consideriamo la combinazione delle prassi, delle pratiche di amministrazione condivisa per mezzo dell’art. 11 della L. n. 241/1990 e l’art. 55 del CTS, le nuove disposizioni del CCP, fanno emergere un quadro di sostegno e valorizzazione della sussidiarietà orizzontale come modello alternativo al mercato. Su tutti si consideri il primo periodo dell’art. 6: «in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa».

¹⁸⁶ Si tenga conto che nella sentenza la corte riporta l’evoluzione che si è avuta nell’ambito europeo rispetto alla deroga al mercato dei servizi e funzioni sociali, a sentenza fa riferimento alle sentenze della Corte di giustizia dell’Unione europea, che hanno progressivamente riconosciuto le finalità sociali come possibili deroghe alle norme di mercato. In particolare: le sentenze C-50/14 (CASTA) e C-113/13 (Azienda sanitaria locale, caso “Spezzino”) della Corte di giustizia dell’Unione europea tendono a ridurre il conflitto tra valori della concorrenza e solidarietà.

La giurisprudenza europea riconosce agli Stati membri la possibilità di istituire un modello organizzativo non basato sul principio di concorrenza ma su quello di solidarietà per attività con una forte valenza sociale.

¹⁸⁷ Cfr. G. Marocchi, *La sentenza 131 e il lungo cammino della collaborazione*, in *Impresa Sociale*, 3, 2020, pp. 82 ss.

Il ricorso al modello di amministrazione condivisa come modalità ordinaria di gestione dell'interesse generale è caratterizzato dalla gestione partecipativa e collaborativa, quindi la condivisione di politiche e responsabilità.

Anche in ragione degli strumenti di co-amministrazione, con cui l'amministrazione condivide compiti e misure da adottare sin dalla sua fase definitoria, perciò si giustifica un diverso trattamento nella gestione dei beni e servizi selezionati per realizzare l'interesse generale emerso.

Sebbene di ambito specifico, sul punto giova considerare la sentenza 72/2022 della Corte costituzionale che ha esaminato la legittimità costituzionale dell'art. 76 del d.lgs. 117/2017. Il giudizio ha escluso che la previsione di un trattamento favorevole riservato alle organizzazioni di volontariato fosse illegittimo. L'articolo stabilisce delle disposizioni specifiche per l'erogazione di contributi, questi sono destinati all'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie, e altri beni strumentali che sono usati direttamente ed esclusivamente per le attività di interesse generale. Le norme specificano che tali beni devono essere di tipo tale da non poter essere utilizzati per altri scopi. Ciò in ragione della non lucratività delle associazioni coinvolte, che si basa, in gran parte, sul lavoro dei volontari. Questa specificità giustifica un trattamento differenziato rispetto ad altri enti del Terzo settore che possono operare anche in modalità remunerative, spiega la Corte. Questo ragionamento aiuta e toglie i dubbi sull'opportunità e la legittimità di favorire gli enti con finalità sociale che agiscono in assenza di scopo di lucro¹⁸⁸.

Da ultimo, in merito al CTS, conviene anche valutare nel contesto dell'erogazione di contributi pubblici che tali contributi consistono nel conferimento di una somma di denaro o di altro bene valutabile economicamente concessi senza l'obbligo di restituzione. Tuttavia, esiste la possibilità di revoca amministrativa o di sanzioni, secondo cui si può richiedere la restituzione dei fondi erogati.

La sentenza del Consiglio di Stato 5217/2023 ha ulteriormente chiarito la modalità di gestione dei contributi nel contesto della co-proget-

¹⁸⁸ Nel caso specifico, in favore delle organizzazioni di volontariato per il ruolo sociale e di utilità pubblica svolto, soprattutto nel contesto dell'assistenza sanitaria e di emergenza, giustificando quindi il sostegno economico diretto per strumenti operativi essenziali come le autoambulanze, Corte costituzionale, sentenza 72 del 2022.

tazione. È stato stabilito che le procedure di co-progettazione devono prevedere il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate. Questo significa che non è ammissibile includere rimborsi forfetari per costi indiretti, assicurando così una maggiore trasparenza e correttezza nella gestione dei fondi pubblici.

Parallelamente, la sentenza 5218/2023 del Consiglio di Stato ha enfatizzato l'importanza del rispetto delle fasi di co-programmazione e co-progettazione nel contesto dell'affidamento dei servizi sociali. Anche in questo caso, si ribadisce che i rimborsi devono coprire esclusivamente le spese documentate ed effettivamente sostenute, escludendo qualsiasi forma di rimborso forfetario.

Questa enfasi sul rimborso delle spese documentate trova fondamento anche nella sentenza della Corte costituzionale 131/2020, la quale sostiene il concetto di “contributo collaborativo”. Tale approccio evidenzia la necessità di una collaborazione effettiva e documentata tra le parti coinvolte, garantendo che l'assegnazione e l'utilizzo dei fondi pubblici avvengano in maniera equa e giustificata¹⁸⁹.

Queste sentenze rafforzano il principio secondo cui la gestione delle risorse pubbliche in contesti collaborativi deve essere rigorosamente documentata e giustificata, per prevenire abusi e garantire una distribuzione equa e trasparente delle risorse.

¹⁸⁹ Cfr. L. Gori, *Il tema della gratuità nell'amministrazione condivisa*, in Cantiere Terzo settore, 2024, consultabili al link: www.cantiereterzosettore.it/il-tema-della-gratuita-nellamministrazione-condivisa.

PARTE III
APPROFONDIMENTI

V.
LES BIENS COMMUNS EN FRANCE:
APERÇU THEORIQUE ET PRATIQUE

di *Édouard Jourdain*

SOMMARIO: 1. La particularité des communs en France dans leur position par rapport à l'État. – 2. Conceptions économiques des communs : une tradition française liée à l'économie sociale et solidaire et au socialisme autogestionnaire – 3. Quelques initiatives françaises

L'introduction de la théorie des communs d'Elinor Ostrom en France au cours des années 1990 a marqué un tournant majeur dans la gestion des ressources communes. Son approche, centrée sur la capacité des communautés à s'auto-organiser et à coopérer, a remis en question les paradigmes dominants et ouvert de nouvelles perspectives pour une gestion plus durable et plus équitable des ressources naturelles. Très vite, cependant, l'accent a été mis sur les communs en tant qu'institutions, qui se focalisent moins sur les ressources que sur les modalités de gouvernement et de production des règles. Plusieurs définitions des communs ont été produites en France. Synthétisant les travaux d'Ostrom, B. Coriat les caractérise comme des « ensembles de ressources en accès partagé et collectivement gouvernées au moyen d'une structure de gouvernance assurant une distribution des droits et des obligations entre les participants au commun (commoners) et visant à l'exploitation ordonnée de la ressource, permettant sa reproduction dans le long terme¹ ». Avec la notion de « communs de capacités », Geneviève Fontaine ajoute aux critères de la ressource, de la communauté et du gouvernement celui de l'accès entendu comme capacité réelle des individus (au sens des capacités d'Amartya Sen) à accéder aux ressources et à l'administrer au sein du commun². D'autre part, un commun peut être plus ou moins fermé. La notion de « com-

¹ B. Coriat, *Communs (approche économique)*, in M. Cornu, F. Orsi, J. Rochfeld (Dir.), *Dictionnaire des biens communs*, PUF 2017, pp. 267-268.

² G. Fontaine, *Les communs de capacités : une analyse des Pôles Territoriaux de Coopération Economique à partir du croisement des approches d'Ostrom et de Sen*, Thèse de doctorat d'Université Paris Est, p. 428.

munalité », conçu par un groupe de juristes, mesure et encourage son degré d'ouverture et d'inclusivité en ce qui concerne l'accès, le contrôle et les décisions d'usage de la chose commune³. Les communs peuvent aussi être conçus dans leur dimension d'opposition. Nicolas Le Strat nomme ainsi « "commun oppositionnel" cette conception substantielle du rapport critique qui puise pareillement dans des affects "négatifs" (s'opposer) et dans des affects "positifs" (communaliser), qui les conjugue pour, simultanément, dans le même mouvement critique, destituer les normes d'activité dominantes et en instituer de nouvelles⁴ ». D'autre part, dans la perspective d'une remise en cause de la domination moderne entre humains et non humains, a émergé la notion de « communs multispécifiques » : « Par cette expression, on entend l'ensemble des lieux et des actions grâce auxquels on peut vivre, mais qu'on ne peut pas, et qu'on ne veut pas s'approprier, pour la raison qu'ils sont coengendrés par des relations, entre les vivants, et entre eux et leurs milieux (que les habitant.es humain.es y occupent une place importante ou non)⁵ ».

On parlera d'autre part de commun, dont la dimension est davantage politique et transversale. Développé par Dardot et Laval⁶, le commun est un principe politique qui désigne « le fait que des hommes s'engagent ensemble dans une même tâche et produisent, en agissant ainsi, des normes morales et juridiques qui règlent leur action⁷ ». Aussi est-ce l'action et la capacité à instituer le commun qui fonde l'obligation, et non l'appartenance des individus ou les biens concernés. Ce qui importe n'est pas la chose mais la charge partagée

³ Cf. J. Rochfeld, M. Cornu, G. Martin (Dir.), « L'échelle de communalité. Propositions de réforme pour intégrer les biens communs en droit ». Rapport final de recherche GIP Mission de recherche Droit et Justice n. 17-34, avril 2021, p. 24.

⁴ N. Le Strat, *Le travail des communs*, Editions du commun 2016, p. 109.

⁵ L. Balaud, Léna, A. Chopot, *Nous ne sommes pas seuls. Politique des soulèvements terrestres*, Seuil 2021, p. 369. Sur la notion de « communs multispécifiques », voir par exemple P. Bresnihan, *The more-than-Human Commons : From commons to commoning*, in S. Kirwan, L. Dawney, J. Brigstocke (éd.), *Space, Power and the Commons : The struggle for alternative Futures*, Routledge 2015.

⁶ P. Dardot, C. Laval, *Commun. Idée générale de la révolution au XXIème siècle*, La Découverte 2014. Si pour Hardt et Negri le commun est issu d'un processus de production immanent au capitalisme (notamment via le travail immatériel), pour Dardot et Laval il résulte d'une réinstitution de la société par elle-même.

⁷ P. Dardot, C. Laval, *Commun. Idée générale de la révolution au XXIème siècle*, cit., p. 23.

entre les hommes, condition de l'existence. Aussi « la coobligation des “hommes du commun” est celle qui leur impose d'user de cet inappropriable de manière à le préserver et à le transmettre⁸ ». Le commun est alors une dynamique qui conduit envisager une démocratie radicale, économique et politique, critique à la fois du capitalisme et de l'Etat. Dans un autre registre, François Collart Dutilleul, à propos de la charte du Mandé originaire du Mali, observe une articulation entre le Bien commun au sens philosophico-politique et les biens communs dans une histoire qui remonte au XIIIème siècle. Il écrit ainsi qu'à l'origine les biens communs ont été pensés « à partir des besoins communs qui fondent le lien social et la société sur un territoire occupé et habité en commun⁹ ». D'autre part, la notion de « communs sociaux » intègre à la fois les communs et le commun, supposant la mise en communs des ressources sociales telles que la santé, l'emploi ou la culture dans une approche à la fois micro et macro-institutionnelle, permettant ainsi d'« entrevoir la possibilité d'une alternative à la société néolibérale¹⁰ ». Au vu de ces différentes définitions, nous proposons de concevoir synthétiquement les communs comme des institutions gouvernées par les parties prenantes liées à une chose commune ou partagée (matérielle ou immatérielle) au service d'un objet social, garantissant collectivement les capacités et les droits fondamentaux (accès, gestion et décision) des parties vis-à-vis de la chose, ainsi que leurs devoirs (préservation, ouverture et enrichissement) envers elle.

Les communs connaissent depuis une trentaine d'années un certain développement en France aussi bien au niveau académique et théorique qu'au niveau pratique. Au regard cependant du contexte français marqué par la tradition jacobine d'un État fort représentant l'intérêt général, la pensée d'une politique des communs a surtout fait l'objet de recherches théoriques (I) alors que les dimensions théoriques et pratiques relatives aux communs se retrouvent davantage dans le sillage de l'économie sociale, solidaire et associative (II) dont nous donnerons quelques exemples (III).

⁸ Ivi, p. 283.

⁹ F.C. Dutilleul, *Charte du Mandé*, in M. Cornu, F. Orsi, J. Rochfeld (Dir.), *Dictionnaire des biens communs*, cit., p. 171.

¹⁰ H. Defalvard, *Des communs sociaux à la société du commun*, in *RECMA*, vol. 345, n. 3, 2017, p. 43.

I. La particularité des communs en France dans leur position par rapport à l'État

L'État tient en France une place particulièrement importante (rappe-
lons, si besoin, que nous entendons par État, les administrations
non régaliennes¹¹, les services publics mais aussi les collectivités).
Sur un plan aussi bien politique que financier, humain et juridique
l'appareil administratif façonne notre quotidien mais au-delà, la ma-
nière dont nous envisageons la place des institutions publiques dans
l'organisation de nos relations politiques et dans la prise en charge
de la chose publique. L'État un acteur essentiel mais générant des
asymétries profondes avec la société civile, bien au-delà de ce que les
réflexions d'E. Ostrom laissent entrevoir. On pourrait dire qu'il gé-
nère *de fait* un rapport de force¹² dont il faut, pour les communs, évi-
demment tenir compte. La prégnance de son modèle est telle qu'elle
peut, par ailleurs, constituer un obstacle à la bonne compréhension
des communs et de leur originalité auprès de l'opinion publique, des
forces politiques, syndicales, militantes, académiques, etc. L'ambition
des communs à porter un intérêt collectif et à ne pas s'enfermer dans
un modèle propriétaire privé, peut apparaître comme une sorte de
redundance inutile ou d'altération du service public.

Un débat de nature politique sur les communs et leur développe-
ment ne peut donc faire l'économie d'une prise en compte sérieuse de
la question de l'État ; c'est un enjeu doctrinal et théorique (on pense
au droit notamment) et donc éminemment stratégique. Pour la mener
à bien, il semble important de l'inscrire dans un cadre plus large, avec
le constat maintes fois établi mais très diversement appréciés selon les
intéressés que les communs sont encore très dispersés et ne pèsent pas
à la hauteur de leurs ambitions et de leurs réussites. Il faut en effet
admettre que si la dynamique des communs est importante en France,
elle repose encore principalement à l'échelle du pays sur la multiplica-
tion de « petits » projets sectoriels ou territoriaux.

¹¹ Le terme prête peut-être à confusion et n'est peut pas le mieux choisi. Il vise, sans en définir a priori le contenu, à signifier le périmètre de réflexion qui est le nôtre à savoir les domaines d'action publique dont on pense qu'ils ne sont pas du ressort exclusif de l'État.

¹² Rapport de force pouvant aussi s'exprimer de manière bienveillante, par exemple en souhaitant traiter ou soutenir les communs comme des associations ou de simples « porteurs de projets »).

A bien des égards, cette réalité détermine la manière de penser le développement et l'essaimage des communs. L'envie de faire ensemble, la conscience d'un intérêt partagé à gérer et préserver un bien ou une ressource, le rôle essentiel donné au collectif, etc. empêchent en effet de penser les communs comme un « modèle », pouvant faire l'objet d'un déploiement volontariste. Pour de nombreux acteurs, les communs doivent assumer cette dimension éclatée et « marginale » pour penser leur diffusion « par le bas », en « tâche d'huile », selon une logique de réseaux affinitaires et horizontaux¹³, et en s'organisant sur un mode « archipélique » correspondant mieux à leurs valeurs et leur organisation locale ou distribuée. Cette approche s'accompagne souvent d'une pensée sur le *vide* d'un pouvoir, dépourvu de *centre*, qui conduit à considérer une comme inadaptée toute visée d'échelle et de nature nationale ou étatique. Il ne s'agit alors pas tant de conquérir un centre que d'occuper des lieux ou des milieux. Dans ce contexte, l'action en réseau se suffirait à elle-même, l'influence des communs se faisant par essaimage ou pollinisation (grâce notamment à l'exemplarité militante et pratique). La pensée et l'organisation « archipélique » présente un double inconvénient pouvant rendre rapidement illusoire les ambitions transformatrices et l'autonomie des communs : 1) négliger le poids d'un appareil administratif très présent et très légitime encore, monopolisant largement les prises de décisions, la production de normes et la distribution des ressources ; 2) au contraire, surestimer ou surinvestir politiquement la question de l'État au point de n'en plus voir le caractère potentiellement « malléable ».

Le rapport des communs aux institutions doit être compris comme la prise en compte (sincère et sérieuse) de la problématique de leur installation et de leur rayonnement dans le paysage français. Il s'agit donc d'aller bien au-delà d'une reconnaissance sur un mode que nous pourrions qualifier de mineur, à titre d'action *exemplaire*, qu'elle soit militante, innovante, locale, etc. Partant de là, la question de l'institutionnalisation des communs, ou du moins le besoin d'en penser les contours, procéderait d'une triple intention : 1) acquérir une position de force dans les relations avec les autres institutions (pour se développer, obtenir leur soutien et/ou pour les transformer) ; 2) dépasser

¹³ Même si la réalité montre que les réseaux ne sont pas dénués de capacité à faire émerger et entretenir parmi certains de leurs membres des positions de pouvoir et de surplomb.

le seul cadre local¹⁴ ou « militant » ; 3) anticiper les besoins et imaginer une organisation des communs entre eux. L'institutionnalisation doit donc ici être entendue comme un mouvement d'organisation et de reconnaissance de la capacité *instituyente* des communs à large échelle. Sur un plan tant conceptuel et stratégique, elle relève d'une attitude ambitieuse et conquérante, anticipant les risques de dispersion et de manque d'impact des communs, et se hissant au niveau d'un débat politique sur nos institutions et l'organisation de notre action publique¹⁵.

L'État s'impose maintenant en France comme le seul garant de l'intérêt général, conçu comme une problématique d'agrégation d'intérêts particuliers subsumée par un principe supérieur mais aussi une autorité. Apparu initialement pour signifier la souveraineté de la Nation et pour limiter l'arbitraire du pouvoir et la puissance des intérêts privés, l'intérêt général de la Nation s'est progressivement trouvé accaparé par l'État (en tant qu'appareil administratif). Deux dimensions bien connues de cette dynamique française : la volonté générale procède d'individus (éclairés, isolés et abstraits : on aura reconnu le citoyen), aucun intérêt ni aucune volonté ne peuvent se retrouver entre les individus et l'État ; l'attribution progressive à l'État, à partir du 19^e siècle, de droits subjectifs le consacrant comme personnalité juridique. Il en résulte la situation bien connue de confusion récurrente entre l'intérêt général et l'intérêt de l'État. Comme le résume le rapport « L'échelle de communalité. Propositions de réforme pour intégrer les biens com-

¹⁴ Ainsi, nous devons être en capacité de penser des communs à grande échelle, se substituant ou transformant des structures nationales (pensons par exemple, aux nombreux établissements offices, agences etc. qui mériteraient une discussion sérieuse sur leurs conditions de leur gouvernance et leurs manières de considérer un bien ou une ressource comme collectif).

¹⁵ Sur ce point, essayons de tirer les leçons, sinon de l'échec du moins des difficultés du mouvement associatif, puis de l'économie sociale et solidaire à se développer et à peser sur les politiques publiques, à la hauteur des enjeux et des valeurs qu'ils défendent. Faute d'avoir porté une stratégie politique de transformation des institutions et de véritable montée en généralité, ces deux secteurs peinent à se faire reconnaître et subissent l'inadaptation des modes de financement (multiplication/juxtaposition d'initiatives et de projet) et réduisant considérablement leur impact. Penser et outiller la montée en généralité des communs dans son rapport à la question institutionnelle est indispensable pour porter leur développement : l'un et l'autre vont de pair. Faute de quoi nous aurons pour les communs les mêmes et incessants débats que ceux sur l'impossible changement d'échelle ou l'essaimage en matière d'innovation sociale.

muns en droit » : « *L'intérêt général (ou public) ne fait pas apparaître, et rend même invisible, la communauté – bénéficiaire, décisionnaire ou de contrôle – qui partagerait un intérêt de façon inclusive*¹⁶ ». En « invisibilisant » le public dans la gouvernance du domaine public, l'administration a considérablement restreint ses capacités de participation. Au mieux informé et consulté, il n'a que rarement une place dans la gestion directe (qui peut prendre la forme d'une cogestion des particuliers avec les autorités publiques ou d'une gestion intégrale où les particuliers prennent seuls les décisions) et jamais il n'est considéré comme possible leur autogouvernance qui suppose que l'autorité publique permette aux particuliers de définir eux-mêmes les institutions de gouvernance de la ressource.

La conception française de l'État explique et justifie la manière dont nous avons organisé (et désorganisé) les services publics. Venant compléter les fonctions régaliennes, ces derniers sont en effet l'incarnation et le déploiement de l'État auprès de la population. Cette approche a permis de contenir la privatisation de certains biens et de développer les services publics, mais elle a reporté sur ces derniers une logique d'intérêt général abstrait partant de l'individu où les services publics s'adressent avant tout à une masse indistincte. Procédant de l'État, les services publics sont aussi conçus comme des organisations créées pour exécuter. Il n'est pas prévu de les doter d'une autonomie ou d'une compétence réflexive, s'organisant par exemple par la reconnaissance d'une capacité délibérative et une gouvernance ouverte. Ce point fait aussi écho au constat qu'un grand nombre de services publics ne se sentent pas véritablement dépositaire et responsable d'une ressource, à gérer, préserver, transmettre : ils ne sont que des exécutants. Par ailleurs, n'appréhendant pas la dimension relationnelle des biens et des ressources à gérer collectivement, les services publics dispensent des droits, à l'endroit d'administré. La notion d'usager si souvent utilisée pourtant, relève ici d'un registre mineur, conformément à la primauté donnée à la titularité sur l'usage. La passivité de l'usager¹⁷ (allant jusqu'au non recours) s'explique alors notamment par

¹⁶ J. Rochfeld, M. Cornu, G. Martin (Dir.), « L'échelle de communalité. Propositions de réforme pour intégrer les biens communs en droit », cit.

¹⁷ Ce point fait écho au constat maintes fois établi que l'établissement de droits ne suffit pas à faire capacité. Les communs participent, ce faisant, d'une réflexion essentielle sur nos principes de justice et vient opportunément nourrir les perspectives

le fait que le service public, cherchant d'abord garantir la particularité de son statut et de son domaine, n'a pas suffisamment investi la question des usages et des droits des usagers, notamment en matière de décision et de contrôle.

L'objectif est bien d'atténuer les asymétries de pouvoir entre des acteurs de poids et d'influence différentes. Il faut pour cela, sinon une théorie, du moins un cadre d'analyse rendant possible l'examen partagé des limites de chacun des protagonistes et autorisant des attentes réciproques acceptables. De ce point de vue les travaux récents d'un groupe de juristes sur l'échelle de communalité nous semblent constituer une avancée majeure. Ces travaux sont d'ores et déjà, de notre point de vue, essentiels et constituent une contribution majeure aux réflexions lancées par E. Ostrom (mais aussi les juristes italiens, etc.). En s'attachant à montrer que les dimensions de commun d'un bien ou d'une ressource ne relevaient pas strictement du statut de sa propriété (qu'elle soit privée ou public) et en soulignant que le caractère commun d'un bien ou d'une ressource empruntait à plusieurs (et non un seul) critères se combinant diversement entre eux, les auteurs en sont arrivés à proposer la notion, plus dynamique, de communalité et à forger un outil de mesure/analyse appelé « échelle de communalité ». Il ne s'agit donc plus strictement de penser exclusivement les communs mais aussi un niveau de communalité. « *La notion de communalité permet de saisir la part du collectif dans les agencements de droits et intérêts à l'égard de biens ou ressources*¹⁸ ». Ce qui pourrait sembler n'être qu'un léger changement de perspective s'avère en réalité d'une grande richesse, notamment dans une perspective de débat sur la dimension institutionnelle des communs. Avant de nous en expliquer, rappelons très schématiquement de quoi est faite cette échelle de communalité.

Le degré de communalité d'un bien ou d'une ressource dépend de deux critères, l'un dit d'intérêt commun et l'autre dit d'inclusivité. Le premier se rapporte à l'utilité collective du bien ou de la ressource (usage commun, impératif de préservation, gestion commune) ; le se-

ouvertes par Amartya Sen avec sa notion de capacités. Un important programme de recherches serait à mettre en œuvre sur le lien des communs aux théories de la justice que véhicule notre action publique. Signalons que cette piste de réflexion a été ouverte de manière très intéressante, à partir du Tiers lieu qu'elle anime, par Geneviève Fontaine dans sa thèse de doctorat.

¹⁸ J. Rochfeld, M. Cornu, G. Martin (Dir.) « L'échelle de communalité. Propositions de réforme pour intégrer les biens communs en droit », cit., p. 76.

cond se rapporte à la possibilité pour chacun d'en revendiquer le droit d'usage, de gestion ou de contrôle. Cette échelle de communalité s'attaque donc au caractère par trop exclusif des droits associés à la propriété, et s'applique indifféremment, de manière transversale, aussi bien à la propriété privée que publique. Elle repose sur la l'identification de trois instances plus ou moins distinctes selon la manière dont s'organise le rapport au bien ou à la ressource : une communauté attributaire (ou d'usage), une communauté délibérative (décisionnaire) et une communauté de contrôle. Pour résumer, « *moins il est possible d'exclure un individu du cercle des bénéficiaires mais également de ceux des décisionnaires et encore des contrôleurs plus la chose concernée peut être dite ouverte et plus elle peut par la suite être considérée comme communalisée*¹⁹ ». De cette approche, résulte quelques points majeurs²⁰ : 1) le collectif fondant le commun n'est plus réduit à une communauté homogène – de ce fait souvent de taille réduite – peut être désormais appréhendé de façon composite et plurielle ; 2) un commun est une combinaison de critères diversement dosés et pouvant évoluer déjouant la tentation fixiste du modèle ; 3) il en résulte l'impossibilité de tenir une position strictement binaire de type commun/pas commun. Cette échelle propose un cadre d'analyse particulière heuristique et doté d'une portée pratique importante. Elle s'attache à qualifier le degré de communalité (dit autrement la part de collectif) dans les agencements de droits et d'intérêts à l'égard de biens ou de ressources, sans préjuger de leur statut. Elle reconnaît ainsi la propriété privée et la propriété publique comme porteuse, possiblement, de communalité. Elle offre ce faisant une grille de lecture partagée pour penser ce que peuvent se reprocher mutuellement communs et acteurs publics : pour les premiers le caractère non collectif, non démocratique de la gestion des biens et des ressources et pour les seconds, le nombre réduit de bénéficiaires²¹ et le caractère parfois fermé de la communauté.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ On pourrait ajouter que l'échelle de communalité, par ses dimensions graduées et plurielles, irréductible à une hiérarchisation linéaire, offre aussi un autre intérêt. Elle présente l'avantage de pouvoir libérer les acteurs des communs d'un souci, pouvant vite devenir stérile ou conflictuel, de définition exacte du/des commun(s). Rapporté à un mouvement en pleine croissance mais très divers dans sa composition et dans ses ambitions, et donc à ce titre susceptible de se diviser, ce point n'est pas dénué d'intérêt.

²¹ Le service public s'adresse à une masse indistincte mais nombreuse de citoyens, Mettre en tension services publics et communs suscite presque immédiatement la

Cette question de la gestion des biens et des ressources s'élargit à la question de la production et de l'échange dès lors que l'on rentre dans le domaine économique stricto-sensu où les communs connaissent en France un certain développement à partir de doctrines et de pratiques préexistantes qui viennent enrichir la notion de communs.

2. Conceptions économiques des communs : une tradition française liée à l'économie sociale et solidaire et au socialisme autogestionnaire

Dans la modernité industrielle, les communs s'inscrivent dans une tradition sociale française qui remonte à celle de la coutume ouvrière, avec notamment les bourses de travail, le syndicalisme, les coopératives ou les mutuelles. Il ne s'agit pas uniquement d'institutions économiques qui auraient pour finalité d'améliorer la condition matérielle des travailleurs. Elles constituent les écoles de coopération et d'autogestion qui préfigurent le monde à venir. Comme le souligne Marcel Mauss, ce sont des institutions qui permettent à l'individu de se transformer par l'action collective²². L'une de celles qui est le plus en adéquation avec la notion de commun est sans doute la coopérative. Les coopératives, qui émergent au début du XIX^e siècle, se distinguent des sociétés de capitaux dans la mesure où le capital est au service de l'objet social et pas l'inverse. La rémunération du capital est donc limitée et les excédents permettent de constituer des réserves impartageables. D'autre part, la coopérative est une institution qui permet de s'émanciper des intermédiaires : le marchand pour les coopératives de consommation, l'usurier pour les coopératives de crédit et le patron pour les coopératives de production²³. Enfin, les coopératives sont à l'origine d'un nouveau modèle économique à la dimension morale et politique. Elles ont pour devise selon l'économiste Charles Gide « à la fois le self-help, c'est-à-dire la fierté de pourvoir à ses besoins par

réaction suivante : beaucoup de communs ne sont pas universels, leurs communautés sont limitées. Rapportés à leurs bénéficiaires, ils ne sont pas aussi inclusifs que le service public.

²² Cf. M. Mauss, *L'action socialiste*, in *Ecrits politiques*, Fayard 1997, p. 78.

²³ Cf. H. Defalvard, *Coopérative*, in M. Cornu, F. Orsi, J. Rochfeld (Dir.), *Dictionnaire des biens communs*, cit., p. 312.

ses propres moyens, et aussi le chacun pour tous, c'est-à-dire le désir de chercher la libération non seulement pour soi mais pour et par autrui²⁴ ». Dans cette perspective, les coopératives constituent une forme de commun dans la mesure où elles concernent une communauté (des travailleurs) qui se donnent à eux même leurs règles pour gérer leur production et leur travail dans la perspective d'un intérêt commun. Si les travailleurs sont les porteurs de capitaux, ils n'en détiennent pas les droits d'aliénation. L'assemblée générale peut mettre fin à la coopérative mais non la céder à un tiers. Le propre des coopératives est aussi de répondre au « principe de la double qualité ». « La double qualité désigne le fait que les acteurs sociaux qui constituent les bénéficiaires de l'activité économique sont également les sociétaires de la coopérative.²⁵ » C'est ainsi par exemple que dans une mutuelle, les mutualistes sont à la fois assurés et assureurs. D'autre part, la coopérative ne sépare pas la théorie de la pratique : bien souvent la pensée de la coopérative est le fruit de travailleurs qui y travaillent. Par cette méthode de recherche-action, la coopérative remet en question de manière radicale la division du travail. Plus récemment, la création des Scic (2001) prolonge et développe le modèle des coopératives en permettant l'association de différents coopérateurs, producteurs ou usagers, dans un intérêt commun qui a une portée sociale. Alors que pour Gide la coopérative représente le noyau d'une alternative au libéralisme et au socialisme étatique, elle devient en réalité vite absorbée par les logiques du marché quand bien même elle préserverait un certain fonctionnement démocratique. Comme le remarque Léon Walras, « ce sont des sociétés qui, au début, ne possèdent que peu ou point de capitaux et qui deviennent capitalistes par le fait même de leur entreprise commune, et grâce à la capitalisation incessantes des économies qu'elles y engagent et des bénéfices qu'elles y trouvent.²⁶ » Le succès de certaines coopératives les amène en effet à adopter certains comportements des sociétés à capitaux, comme c'est le cas de Mondragon, aujourd'hui doté de 74 000 travailleurs disposant pour d'un capital accumulé au fil des ans difficilement partageable et qui a renoué avec

²⁴ C. Gide, *Cours d'économie politique*, Sirey 1931, pp. 179-180.

²⁵ J.-F. Draperi, *Le mouvement coopératif, une source d'inspiration pour les communs ?*, in N. Alix, J.-L. Bancel, B. Coriat, F. Sultan (Dir.), *Vers une république des biens communs ?*, LLL 2018, p. 82.

²⁶ L. Walras, *Cours d'économie appliquée, Œuvres économiques complètes*, vol. 12, Economica 1996, p. 702.

le concept de filiales, ce qui permet aux coopératives de licencier au sein des entreprises rachetées. Le capital, quand bien même serait-il second, demeure ainsi déterminant dans les coopératives²⁷. D'une manière plus générale, le danger qui guette le secteur associatif et l'Économie sociale et solidaire consiste en ce que, loin de porter une nouvelle économie, il se réduise à « obéir à une logique de sous-traitance à bon marché de l'État social.²⁸ »

Plusieurs solutions se dessinent alors dans une perspective d'approche par les communs. Benoît Borrits propose par exemple de dépasser la forme coopérative grâce à deux axes : la socialisation du revenu et la socialisation des investissements. La socialisation du revenu constitue une contestation de la propriété dans la mesure où elle est issue des cotisations sociales qui imposent à un employeur de payer des charges correspondantes aux salaires versés. Une société basée uniquement sur la propriété ne payerait pas de charges. L'idée est de mutualiser un pourcentage de la richesse produite par ceux qui produisent (entreprises comme indépendants) de manière à la redistribuer également par un système de péréquation à déterminer démocratiquement²⁹. La socialisation des investissements repose quant à elle sur un constat : le financement des entreprises peut se réaliser de deux manières. Sur fonds propres, ce qui permet aux actionnaires d'en détenir le pouvoir. Par endettement, ce qui suppose un remboursement mais non un quelconque pouvoir du prêteur sur l'entreprise. Benoît Borrits envisage un financement externe total des entreprises de manière à faire disparaître les fonds propres et donc les propriétaires des entreprises, qui pourrait prendre la forme d'un fond social d'investissement dont les orientations financières seraient gérées démocratiquement.

D'autre part, dans la perspective d'une approche par les communs de la comptabilité, qui inclut les différentes parties prenantes dans un processus collectif de préservation et d'élaboration de normes, le modèle CARE (*Comprehensive Accounting in Respect of Ecology*) élaboré par Jacques Richard et Alexandre Rambaud est particulièrement

²⁷ Cf. B. Borrits, *Coopératives contre capitalisme*, Syllepse 2015, et Id., *Au-delà de la propriété. Pour une économie des communs*, La Découverte 2018.

²⁸ P. Dardot, C. Laval, *Commun. Essai sur la révolution au XXIème siècle*, La Découverte 2014, p. 499.

²⁹ Cf. B. Borrits, *Virer les actionnaires*, Syllepse 2020.

pertinent³⁰. Il prend en effet en compte les humains et l'environnement comme entités à préserver (capital-dette), ce qui permet de les soustraire à la domination du capital financier, et par là-même au salariat et à l'extractivisme. Trois capitaux donc au moins méritent d'être systématiquement conservés : le capital naturel, le capital humain et le capital financier. Les trois types de capitaux-dettes à conserver au passif ont un montant également inscrits à l'actif comme coût d'usage qui correspond à trois types d'amortissement évalués collectivement, formant alors des coûts qui constitueront le véritable prix couvrant les coûts humains et écologiques³¹. La nature et l'être humain n'ont pas de prix mais ont un coût de maintien. En évitant l'usure des actifs, il peut alors se dégager un profit supérieur au coût de maintien des capitaux, qui résulte de leur action en commun³². Chaque capital s'inscrit alors dans un écosystème de relations interdépendantes, ce qui suppose une gouvernance multiacteurs, en commun, à partir de laquelle vont pouvoir être prises des décisions. Une telle gouvernance suppose l'inclusion des territoires (qui peut aller du local au global) et de ses représentants dans la comptabilité qui elles aussi intègrent de tels modèles pour s'assurer de l'adéquation des besoins, de la péréquation et de la répartition des capitaux³³.

3. Quelques initiatives françaises

De manière générale, nous sommes dans un modèle dominant où l'action privée, et même celle de l'État, tuent la caractéristique d'écosystème du territoire, en le réduisant à une plate-forme inanimée sur laquelle on applique des objets, des infrastructures, etc., en fonction

³⁰ Sur ce sujet, cf. le rapport de la Coop des communs sur ce sujet : Publication du rapport d'étape : Comptabilité et communs, l'apport de la méthode CARE - La Coop des Communs

³¹ Cf. A. Rambaud, J. Richard, *The "Triple Depreciation Line" instead of the "Triple Bottom Line": Towards a genuine integrated reporting*, in *Critical Perspectives on Accounting*, 33, 2015, pp. 92-116.

³² Marx n'a pas vu que le capital est une dette et non un actif, ce qui a des conséquences sur la conception même de profit (Richard et Rambaud, *Révolution comptable*, cit., p. 19).

³³ Cfr. E. Jourdain, *Quelles normes comptables pour une société du communs ?*, ECLM 2018.

de logiques sectorielles qui ne tiennent pas compte de la vie du territoire sur le long terme. Plusieurs initiatives en France entendent pallier néanmoins ce manque dans une logique que l'on peut qualifier d'approche par les communs dans la mesure où elles ont une visée d'intérêt commun en incluant ceux qui produisent et ceux qui usent du produit (y compris en termes de service ou d'espace) dans la gestion. En voici quelques exemples :

De nombreuses villes françaises s'engagent dans une démarche d'ouverture des données, rendant accessibles à tous des informations précieuses pour le développement économique et social. Ces données ouvertes nourrissent un « espace de données en Communs », accessible aux entreprises, citoyens, associations et administrations. L'association Vecam par exemple encourage les villes à adopter cette démarche en choisissant une licence favorisant le partage et la réutilisation des données. L'ouverture des données permet la création de logiciels et services innovants au bénéfice de la collectivité. Une licence adaptée, comme la licence ODBL utilisée par la ville de Rennes, garantit que les données modifiées restent ouvertes et accessibles à tous. Cela encourage la collaboration et l'enrichissement continu de cet espace de données en Communs. Vecam promeut également l'instauration de dispositifs participatifs dans la gestion des ressources naturelles. Ces dispositifs impliquent la création d'instances locales où les habitants délimitent l'accès à la ressource, définissent des règles et des sanctions, et mettent en place des mécanismes de résolution de conflits. Pour favoriser la gestion participative de l'eau, Vecam propose la création d'observatoires de l'eau auprès des conseils municipaux. Ces observatoires, composés d'habitants et de représentants des conseils de quartier et syndicaux de copropriété, permettraient d'envisager la mise en place d'une régie publique ou d'une structure de l'économie sociale et solidaire (ESS) pour gérer l'eau. Ces initiatives d'ouverture des données et de participation citoyenne contribuent à une gestion plus durable des ressources en France. Elles encouragent l'innovation, la responsabilisation des citoyens et la préservation des ressources naturelles pour les générations futures.

Terre de Liens est un mouvement citoyen français qui s'attaque à deux défis majeurs : l'accès à la terre pour les agriculteurs et la préservation des terres agricoles. Ils combattent la spéculation foncière et l'artificialisation des sols, deux fléaux qui menacent l'avenir de l'agriculture durable en France. Pour sensibiliser et mobiliser le public,

Terre de Liens a créé PARCEL, un outil web innovant et pédagogique. Gratuit et accessible à tous, PARCEL permet aux citoyens et aux élus de visualiser les impacts d'une transition vers une agriculture plus durable et locale. En quelques clics, l'utilisateur peut explorer des données statistiques et des études académiques pour comprendre les enjeux et les bénéfices d'une alimentation de qualité, équilibrée, résiliente et citoyenne. PARCEL est un outil précieux pour la relocalisation de notre système alimentaire et la préservation des terres agricoles. Terre de Liens, à travers ses actions et ses outils, donne du pouvoir aux citoyens et aux élus pour construire un avenir alimentaire durable et solidaire.

Née en 2016, la Coop des Communs se positionne à la croisée des chemins entre les communs, l'économie sociale et solidaire (ESS), la recherche et la pratique. Son ambition : permettre aux communs de « faire système » et promouvoir des formes de réciprocité, d'action collective et de démocratie en phase avec les transformations numériques, écologiques et sociales en cours. Pour ce faire, la Coop des Communs mise sur la société civile, appelée à devenir un acteur croissant aux modes d'action distincts des logiques marchandes ou étatiques. Elle s'inscrit également dans la lignée de l'ESS, s'inspirant de son histoire riche en expérimentations (coopératives, mutuelles...) et en réflexions théoriques (Owen, Proudhon, Gide...). Consciente des échecs relatifs rencontrés par l'ESS, notamment la tendance des coopératives à se transformer en entreprises capitalistes et l'étatisme croissant de l'assurance sociale, la Coop des Communs croit que les communs peuvent dépasser ces limites. Dans le cadre de son groupe de travail sur la démocratie et les communs, l'association a étudié plusieurs initiatives inspirantes : Plateau Urbain, Tetris, Enercoop, l'Assemblée des Communs du Nord, Hôtel du Nord, Hôtel Pasteur et Labsus. Un constat majeur ressort : les communs attentifs à la question démocratique se caractérisent par une démarche d'éducation populaire qui se traduit par le refus des postures d'expertise et des positions de pouvoir. L'exemple de l'Assemblée des Communs de Lille est illustratif : en collaboration avec la métropole lilloise, elle a développé la notion de « tiers de confiance ». La métropole subventionne une structure qui pilote des projets en toute liberté, sans ingérence du financeur, ni évaluation a posteriori. Cette approche, basée sur le droit de tirage, a permis à la métropole de toucher des publics jusque-là inaccessibles par les politiques publiques classiques. La Coop

des Communs préconise l'incrémentation du modèle des SCIC (Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif) pour le développement des communs. Ce modèle permet aux collectivités locales de s'associer à d'autres acteurs au sein de coopératives multi-sociétales.

Les initiatives présentées ici illustrent la dynamique croissante des communs en France. Ces démarches alternatives de gestion des ressources et de production de biens et services offrent des solutions prometteuses aux défis environnementaux, économiques et sociaux auxquels nous sommes confrontés. D'autre part, elles jouent un rôle crucial dans la sensibilisation, la formation, l'accompagnement et le développement de projets concrets. Le soutien des pouvoirs publics est également indispensable pour favoriser l'émergence et la pérennisation des communs. Il s'agit de créer un environnement juridique et réglementaire favorable, de mobiliser des financements et de valoriser les savoirs et les pratiques. L'avenir des communs en France est prometteur. Leur capacité à s'adapter aux enjeux contemporains et à proposer des solutions innovantes en fait des acteurs clés de la transition vers une société plus juste, plus résiliente et plus durable.

VI.

SULL'INTERESSE GENERALE

NELLA CURA DEI BENI COMUNI

di *Daniela Ciaffi*

SOMMARIO: 1. Capire cosa sia l'interesse generale è complesso, ma “tante mani rendono il lavoro più leggero”. – 2. Anche (soprattutto?) dall'interesse generale dipende lo stato di salute delle alleanze per la cura dei beni comuni. – 3. Consistenza e andamento delle diverse popolazioni impegnate nei patti di collaborazione. – 4. L'interesse al disinteresse come chiave dell'interesse generale. – 5. Sette popolazioni attive nella cura dei beni comuni di fronte a questioni nodali e irrisolte dell'interesse generale. – 5.1. I responsabili pubblici: l'interesse generale sono loro? Interessi patrimoniali, privatizzazioni, concessioni e altri nodi. – 5.2. Gli imprenditori privati: tracce d'interesse generale dall'imprenditoria sociale all'economia civile a ESG, CSR, SB. – 5.3. Terzo settore: davvero terzo? – 5.4. Non solo pubblico, privato e Terzo settore: quali relazioni tra l'interesse generale e i singoli abitanti, i gruppi informali? – 5.5. “Pungolatori” attivi e “invisibili”: il massimo e il minimo delle capacità di advocacy rispetto a temi e azioni di interesse generale. – 6. Conclusioni.

1. Capire cosa sia l'interesse generale è complesso, ma “tante mani rendono il lavoro più leggero”

L'Italia è il paese più sussidiario del mondo, tanto a livello di teorie – sul principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e le sue implicazioni, dal 2001 ad oggi – quanto a livello di pratiche – incluse le migliaia di patti di collaborazione stipulati in centinaia di città e territori sparsi in tutta la penisola, dal 2014 ad oggi.

È soprattutto quando mi trovo all'estero a raccontare questo laboratorio nazionale di sussidiarietà orizzontale, che ricevo reazioni di tipo diverso:

– comparative (“noi parliamo di beni comuni, voi li fate” constatò a Strasburgo un economista francese¹);

¹ Benjamin Coriat, professore emerito presso l'*Université Sorbonne Paris Nord* – autore della teoria del ritorno ai beni comuni (Coriat, 2015), co-fondatore della *La Coop des Communs*, ideatore di *encommuns.net* – ha recentemente definito i “beni co-

- interrogative (“questo successo dell’amministrazione condivisa dei beni comuni potrebbe esser dovuto al fatto che in Italia mancavano altri strumenti per una vera partecipazione dal basso?” mi chiese uno studente inglese²);
- provocatorie (“forse in Italia in assenza di Stato ci sono mafia e abitanti attivi?” mi chiese un attivista e accademico americano a Taiwan³).

Una cosa è certa: i patti di collaborazione si fanno nel nome dell’interesse generale, richiamato nei Regolamenti comunali per l’amministrazione condivisa dei beni comuni, che riprendono a loro volta l’art. 118, quarto comma: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

E l’interesse generale, in questi dieci anni di ricerca-azione e scambi internazionali, mi pare essere uno dei pochi terreni di senso comune: giuridico, certo, ma anche culturale, sociale e ambientale, oltre che economico⁴. Lo è a livello locale (superando di fatto una storica

muni di prossimità” come caratterizzati da tre criteri interconnessi: (1) iniziative cittadine e autogovernate, (2) il cui scopo è il servizio d’interesse generale e il cui accesso rimane aperto e (3) ancorate al territorio e interessate a preservare gli ecosistemi in cui i beni comuni si trovano (Coriat, 2024).

² Durante il corso di *Community Planning* alla Liverpool University, ospite della professoressa Manuela Madeddu, esperta di *Sustainable development and community involvement* (Madeddu, 2023).

³ Ian Rowen insegna alla *National Taiwan Normal University*, ha partecipato da geografo in azione ai movimenti dei Girasoli a Taiwan e degli Ombrelli ad Hong Kong (Rowen, 2020), è attivo, anche come artista, in burningman.org.

⁴ Così sul termine e concetto di interesse nell’enciclopedia delle Scienze Sociali: «Del resto, per dar conto anche se in forma assai rapida e un po’ schematica della rilevanza dell’interesse, non si può non osservare che ancora oggi, ogniqualvolta nelle teorie e nelle ricerche empiriche si riapra o pur tenuemente si profili la questione dell’agire di individui, collettività, gruppi personificati o istituzioni spersonalizzate, quasi inesorabilmente ricompare il vocabolo, costringendo a scegliere tra la necessità di definire il concetto e l’opportunità di fidarsi del suo carattere intuitivo (oppure di una qualche stipulazione linguistica più o meno consolidata o precaria). Dal comportamento elettorale alla propensione al risparmio, dalla fede in un capo allo studio di come “pensano” e “si comportano” le burocrazie o gli Stati, l’interesse detiene ancora saldamente una collocazione di supremazia o comunque di rango assai elevato in tutte le strategie conoscitive dell’azione umana, sia essa individuale o collettiva, isolabile più o meno propriamente come “sociale”, “economica”, “politica”, intesa riduzionisticamente (mediante ulteriori variazioni e aggiornamenti degli schemi utilitaristici ed

antitesi tra interesse generale da un lato e interesse particolare/locale dall'altro), intercomunale, regionale e nazionale. Lo è con ogni probabilità anche a livello internazionale, essendo l'interesse generale un concetto-ponte attraverso cui altri Paesi nel mondo, privi di un ombrello costituzionale sussidiario, possano ispirarsi a una partecipazione basata sull'autonoma iniziativa di abitanti attivi, favoriti in vari modi dallo Stato.

Capire cosa sia l'interesse generale, concetto che in Italia rende possibili queste forme orizzontali di partecipazione, è complesso: ma "tante mani rendono il lavoro più leggero", come recita il proverbio inglese che dà il titolo a questa introduzione.

In un Paese in cui patti stipulati sono complessivamente migliaia, la definizione di interesse generale si arricchisce di molte sfumature, non solo perché ogni singolo patto ne dà di per sé una definizione empirica, ma, dal punto di vista sociologico, perché la convergenza tra attori diversi avviene proprio in ragione non solo delle azioni condivise d'interesse generale, ma anche della grande ambiguità del concetto stesso di interesse⁵.

Che un gruppo di giovani cogestiscano con il proprio comune un piccolo cinema all'aperto, in una periferia caratterizzata da povertà

"economicistici") o, invece, scomposta e riarticolata in aspettative di primo e secondo grado, conseguenze non intenzionali, mediazioni simboliche, identità, risorse cognitive, ecc.» (Ornaghi, 1996).

⁵ «Il Dizionario di sociologia (v. Gallino, 1978) [...] ha classificato le principali definizioni nei seguenti sei gruppi: a) definizioni che riconducono l'interesse a un bisogno, un desiderio, una necessità fisica o psichica, una capacità insoddisfatta, collegabile a una serie finita di condizioni d'esistenza dell'organismo umano o dell'essere umano in società; b) definizioni che riconducono l'interesse a un bisogno o una incertezza o una necessità rientrante nei problemi costitutivi dell'azione sociale (in questo caso interesse è sinonimo di orientamento); c) definizioni che identificano l'interesse con ciò che un soggetto desidera, ricerca, trova gratificante; d) definizioni che, come già proponeva Vilfredo Pareto, fanno coincidere l'interesse con qualsiasi spinta, comunque la si motivi, ad appropriarsi i beni materiali utili o gradevoli, nonché onori e considerazioni; e) definizioni che identificano l'interesse con il desiderio, la volontà, il progetto di difendere e migliorare la distribuzione di risorse scarse a favore di una collettività dentro un ordine sociale, economico, politico, ovvero di modificare l'ordine stesso per assicurare alla medesima collettività un'assegnazione di risorse, su basi strutturali, radicalmente migliore; f) definizioni di interesse come destino o finalità della storia» (in Ornaghi, cit.). Per quanto la penultima definizione sia certamente quella entro la quale questa riflessione s'inscrive più naturalmente, nella logica della cura dei beni comuni, è evidente che anche tutte le altre pesano, a loro volta, nelle alleanze fra gli attori urbani e territoriali impegnati nell'amministrazione condivisa dei beni comuni stessi.

culturale, è o non è un'azione di interesse generale? Dipende: in questi anni, infatti, ho visto sia stipulare un patto di collaborazione e realizzare l'idea (l'animazione culturale come bene comune), sia bocciarla, nel nome del mancato rispetto dei requisiti di sicurezza per gli spettatori (gli stessi richiesti peraltro a una multisala cinematografica) e di un sospetto interesse economico particolare del gruppo promotore.

Da vent'anni la piattaforma digitale del Laboratorio per la sussidiarietà, Labsus, funziona per condividere a livello nazionale questo patrimonio di esperienze locali: l'eterogeneità dei contributi è a sua volta un segnale rilevante di interesse diffuso, non solo presso gli abitanti, gli amministratori e gli studiosi attivi nella cura dei beni comuni (tre popolazioni affatto omogenee, per dirla da sociologa), ma anche presso altri profili, ancora diversi e talvolta difficilmente etichettabili.

L'osservatorio nazionale sui beni comuni, che in questo libro presenta una sua prima visione, è a sua volta chiamato a capire attraverso "tante teste" quale cultura dell'interesse generale sia possibile in termini sociali, economici e ambientali, oltre che giuridici. Questa sfida è tutt'altro che solo teorica: l'ipotesi è che le alleanze per la cura dei beni comuni potrebbero essere più consapevoli e durature se l'allenamento ad argomentare meglio cosa sia di interesse generale (e cosa non lo sia) fosse più frequente.

2. Anche (soprattutto?) dall'interesse generale dipende lo stato di salute delle alleanze per la cura dei beni comuni

I patti di collaborazione si fanno e si disfano per molti motivi diversi. Un collega del Politecnico di Milano residente a Bologna mi disse che, a suo avviso, nei contesti in cui l'amministrazione condivisa dei beni comuni è molto praticata, la chiusura dei patti sarebbe addirittura un segno di vitalità: patti come start-up, insomma, che più sfidano terreni difficili (giustizia sociale, degrado ambientale, mentalità mafiosa) e meno è facile che sopravvivano.

Ho ripensato spesso a questa lettura, ma purtroppo i contesti locali di democrazia sussidiaria, così vivaci e dinamici, sono ancora assai rari e ad oggi si contano sulle dita di una mano. Anche per questo motivo penso che occorra rafforzare comunità – di pratiche e scientifiche – che riflettano sul significato dell'interesse generale anche con un respi-

ro sovra-locale, in modo da aiutare scambi e confronti tra città e territori in cui i processi di cura dei beni comuni non siano già consolidati, ma solo un'ipotesi, in fase embrionale, agli inizi, in crisi eccetera.

I patti di collaborazione normalmente terminano o si trasformano in qualcos'altro (anche) quando il senso dell'interesse generale prima sfuma e poi cessa. Spesso la componente riguardante l'interesse generale del patto resta troppo implicita e/o ambigua, mentre dovrebbe invece essere una delle fondamenta della co-progettazione.

In alcuni contesti il dialogo su cosa (non) sia interesse generale finisce facilmente per essere sostituito *tout court* dal parere favorevole del responsabile pubblico di riferimento: quasi che, nel momento in cui per il comune si tratti di interesse generale, il patto non necessiti di una più approfondita riflessione condivisa sul tema.

Trascurando questo passaggio argomentativo preliminare, alcune fragilità di fondo prima o poi verranno a galla, arrivando a causare il non rinnovarsi dell'alleanza, non perché la missione che questa si era data sia stata compiuta, ma piuttosto per manifesto disinteresse di uno o più contraenti, perché le persone impegnate nel patto hanno messo a fuoco che l'interesse generale era un'illusione o, ancora, per il maturare di interessi particolari o personali (resa bene dall'inglese *self-interest*).

Succede anche che i patti non si facciano perché, in modo molto autoritativo e burocratico, l'amministrazione pubblica locale bocci le proposte non ritenendole di interesse generale. Se vale l'equazione interesse generale uguale a interesse pubblico, d'altra parte, perché chi lavora in un municipio dovrebbe dilungarsi in spiegazioni sul perché di tale scelta? Perché doversi fermare ad ascoltare meglio le proposte stesse? Perché appesantire la propria routine dedicandosi ad aiutare chi propone una collaborazione con il comune ad argomentare meglio le ragioni/aspirazioni in termini d'interesse generale?

La sussidiarietà orizzontale ha dimostrato di riuscire a forzare la weberiana gabbia d'acciaio appena descritta (Ciaffi e Di Maggio, 2021) che, a rassicurazione delle anime più conservatrici, resta comunque sempre ben solida. Questo principio costituzionale assegna ai soggetti pubblici il compito/la possibilità/l'opportunità di favorire le autonome iniziative, ovvero di aiutarle a esplicitare un interesse generale condiviso con il comune e altri soggetti. Per quanto non sia o possa essere un obbligo, quello di favorirle, certamente non si tratta nemmeno di giudicarle inadeguate e basta, né di collaborare solamente con chi invece

viene ritenuto adeguato⁶. Dinamiche di questo tipo mettono un'idea democratica di profonda avanguardia, qual è quella di una società che va verso un'amministrazione condivisa dei beni comuni (Arena, 1997), a forte rischio di essere manipolata e snaturata.

Inoltre, come la letteratura partecipativa da sempre raccomanda, nulla può danneggiare la vitalità di una democrazia locale più delle varie forme di mortificazione di slanci dal basso. È la stessa letteratura partecipativa a mettere giustamente in guardia dai particolarismi, dai localismi, dalla sindrome “nimby”, che Gregorio Arena ha scherzosamente declinato in sindrome “nimo” (*not in my office*) riferendosi a quei dipendenti pubblici a favore dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, ma non nel proprio ufficio!

I processi di cura dei beni comuni, come quelli di conflitto attorno ad essi, andrebbero sempre maggiormente analizzati anche in prospettiva cognitiva e comportamentale, molto più di quanto si sia fatto in questa decade, poiché si trovano a un particolarissimo incrocio tra agire sociale ed agire giuridico (Cominelli, 2015). A questo proposito alcuni autori si concentrano sulla comprensione di percorsi di apprendimento istituzionale e cercano di descrivere, a partire dalle pratiche, il nuovo “pubblico collaborativo” (Manzini e D'Alena, 2024). Nella prospettiva dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, la questione si allarga. Perché, nel nome dell'interesse generale: anche soggetti non pubblici cooperano con il pubblico e tra di loro? Provano a stare in alleanze collaborative, talvolta inedite? Si confrontano internamente e decidono di rinunciare a rapporti privilegiati che hanno costruito nel tempo? Prendono l'autonoma iniziativa di attivarsi chiedendo di esser favoriti? Oppure, rinunciano da subito all'idea di essere collaborativi ovvero abbandonano l'esperienza pattizia dopo averla testata?

È proprio la dinamicità dell'amministrazione condivisa e delle altre pratiche di cura dei beni comuni il filo rosso che percorre le diverse sezioni di questo libro. Anche in questa mia riflessione vorrei testimoniare che, tra i più frequenti passaggi di stato giuridico, in questa decade, ho potuto notare trasformazioni ricorrenti, che a loro volta son d'aiuto a esplodere il concetto di interesse generale.

Da un lato assistiamo alla trasformazione da concessioni a uso esclusivo a patti di collaborazione, aperti a chiunque voglia contri-

⁶ Sul rischio di un uso elitario delle retoriche partecipative e collaborative a Barcellona si veda Marra (2020).

buire alle attività di interesse generale del patto stesso: dal punto di vista democratico, ognuno di questi passaggi rappresenta in teoria una piccola vittoria, perché, un'esperienza alla volta, la cultura dei beni comuni si diffonde. Nell'immaginario collettivo, infatti, è ben presente il tema delle "male-concessioni" che, per motivi diversi, hanno ostacolato l'uso aperto a tutti di beni e servizi, arrivando alla chiusura a tutti gli abitanti di risorse comuni.

È allo stesso tempo ampia la casistica di gestori virtuosi, che a loro volta hanno al contrario rilanciato l'uso di luoghi e attività immateriali: anche in questi casi, tuttavia, viene meno una delle prerogative di base dell'approccio di cura dei beni comuni, che ruota attorno ad alcuni principi cardine tra cui la ridefinizione di regole condivise da parte della comunità attiva nell'interesse generale.

L'uso non esclusivo e aperto a tutti di un patto di collaborazione è ben distante dalle regole di accesso e di uso che un gestore tradizionale si dà e impone ai fruitori, spesso clienti, quando l'interesse suo particolare deve anzitutto rispondere a precise logiche di management. Si noti – per inciso, ma sottolineando l'epocale sproporzione – che a una enorme letteratura sulle attitudini e i comportamenti dei consumatori in un universo di interessi particolari corrisponde una solo nascente letteratura economica sulla società della cura in una prospettiva di interesse generale (Defalvard, 2023).

Dall'altro lato esiste la trasformazione inversa, che personalmente non boccio affatto come dinamica sempre involutiva: penso infatti che non rinnovare un patto di collaborazione sia in alcuni casi la cosa migliore da fare, se la natura di un'esperienza pattizia si è trasformata in altro, ad esempio in imprenditoria sociale che gestisce un'attività solo parzialmente d'interesse generale, oppure, ovviamente, se non viene rispettato il patto, nel senso che le attività di interesse generale stanno tutte sulle spalle solo di alcuni contraenti.

Se il passaggio di condivisione del senso di interesse generale, attraverso la riscrittura collettiva delle regole del patto, non viene fatto e costantemente reiterato dalla comunità attiva nella cura dei beni comuni, il rischio è che le persone impegnate in attività di interesse generale si trasformino in gestori tradizionali. La differenza spesso non è affatto chiara: in più di una occasione e in contesti diversi mi è capitato di sentire che i pattisti si riferivano a se stessi non solo chiamandosi concessionari, ma anche comportandosi come tali. Conseguentemente, l'interesse generale si annebbia in parte o del tutto e, dal punto di

vista sociologico, almeno due sono le derive ricorrenti: comunità in azione che si rafforzano, chiudendosi in *community-in* contrapposte a *community-out*; comunità che si sfibrano e reti di relazioni multiattoriali che si disgregano, fino a rinunciare alla cura condivisa dei beni comuni.

3. Consistenza e andamento delle diverse popolazioni impegnate nei patti di collaborazione

Dal 2014 ad oggi nove Rapporti Labsus hanno cercato di fotografare l'andamento dell'amministrazione condivisa dei beni comuni in Italia⁷. Vorrei qui proporre una rilettura focalizzata sul chi, ovvero sulle popolazioni – categoria cara alla sociologia – che in questo arco di tempo, hanno manifestato “interesse a questioni di interesse generale”. Tutte le precauzioni di cui sopra restano valide, prima fra tutte la questione di quanto l'interesse generale possa restare un elemento di sfondo anziché di primo piano.

Durante il primo anno emerse con forza il tema dell'interesse al cosiddetto Regolamento di Bologna, ovvero il dispositivo amministrativo che, a scala locale e dentro ai municipi, rendeva possibile la stipula dei patti di collaborazione concretizzando il principio costituzionale di sussidiarietà. Un primo dato sorprendente fu questo: il gruppo più numeroso a scaricare il prototipo di Regolamento dal sito di Labsus non fu quello degli amministratori pubblici (21%), né quello delle associazioni (10%), bensì quello degli abitanti (69%), associato peraltro a un certo disequilibrio tra download dal sud, centro e nord Italia (rispettivamente 26%, 30%, 44%) (Labsus, 2015). La nascente cultura dell'amministrazione condivisa dei beni comuni si caratterizzava così per una stra-maggioranza civica, secondo questi due significativi indicatori *back*.

Nel Rapporto successivo una tabella tanto scarna quanto faticosa da costruire costituiva il primo tentativo di mappatura dell'andamento dell'amministrazione condivisa dei beni comuni alla scala nazionale (Ciaffi e Bonasora, 2017); in essa si elencava il titolo dei primi patti di collaborazione stipulati da 36 comuni pilota, sui 104 che si erano dota-

⁷ Tutti i Rapporti Labsus sono raccolti qui: <https://www.labsus.org/pubblicazioni>.

ti di Regolamento al 31 dicembre 2016. Era già allora autoevidente che la sfida fosse non solo ai responsabili pubblici ma agli indispensabili, tanti e diversi attori sociali senza i quali i patti di collaborazione semplicemente non sarebbero nemmeno potuti esistere. Eppure, col senno di poi, è evidente un difetto di miopia in quelle nostre prime analisi che, lasciando ancora sfuocata l'attenzione sui profili non pubblici presenti nelle alleanze orizzontali, guardavano invece ai responsabili pubblici (presenti e attivi, presenti ma silenti, assenti) come agli interlocutori privilegiati del cambiamento in corso, attraverso azioni sussidiarie di interesse generale.

D'altra parte fu proprio in quella fase che maturammo la certezza che l'amministrazione condivisa dei beni comuni, senza l'amministrazione, non si può fare. Questo è un punto molto importante, anche quando sorga il dubbio che condividere le responsabilità di cura dei beni comuni possa favorire l'arretramento dello Stato. È vero proprio il contrario: l'architettura stessa dell'amministrazione condivisa, senza lo Stato, non ha le fondamenta per essere nemmeno concepita. Quando lo Stato latita, gli si chiede invece così di esserci, di fare la sua parte, di favorire l'autonoma iniziativa di chi vuole contribuire. Personalmente, iniziavo in quel periodo a riflettere sul diritto alla cura dei beni comuni, inteso come possibilità di attivarsi autonomamente per svolgere attività di interesse generale favoriti dai propri amministratori. Provavo a paragonarlo alle fasi della conquista del diritto di voto da parte delle donne: certo, quella era democrazia rappresentativa mentre qui si iniziava a chiamarla democrazia contributiva (Barbot, 2016), ma in fondo c'era una stretta corrispondenza tra città e territori in cui il diritto si poteva esercitare, e dove no. Quella nostra prima tabella parlava chiaro: il diritto alla cura dei beni comuni era già piuttosto praticato a Bologna e nel resto d'Italia lo avevano di fatto solo gli abitanti dei comuni che non solo avevano adottato il Regolamento ma lo usavano facendo patti di collaborazione.

Nel Rapporto sul 2016, finalmente, lo screening sulle popolazioni attive rilevava da un lato le persone attive sul fronte della pubblica amministrazione (con il dato eclatante che l'80% dei patti erano firmati da dirigenti comunali), dall'altro lato i "soggetti coinvolti sul fronte dei cittadini": associazioni (54%), cittadini singoli (20%), imprese (9%), dirigenti scolastici (4%). Raggruppammo il restante 13% sotto la voce "più soggetti coinvolti tra quelli menzionati" e quel numero resta oggi a testimonianza della consistenza delle prime alleanze,

ibride al punto da sfuggire a una definizione standard, fatte però nel nome dell'interesse generale, certo nella forma giuridica degli atti amministrativi costituiti dai patti di collaborazione.

Ma nella sostanza sociale? Questo è il dilemma, orgogliosamente sciolto nei casi in cui i patti si sono nel tempo irrobustiti, talvolta anche attraverso fasi di conflitto, ma poi includendo nuovi attori e generando un generale cambiamento in positivo della qualità della vita e dell'ambiente. In quello stesso Rapporto Labsus, la maggioranza dei patti, pari al 44%, erano su giardini/aiuole/parchi intesi come beni comuni, piazze e vie al 9%, scuole al 7%, superfici murarie 7%, edifici e ville 6%, spazi culturali 6%. Il restante 21% comprendeva un generico "altro", che, di nuovo, lasciava a intendere che le varietà e gli incroci tematici non erano facilmente incasellabili. In un caso su 5 i beni comuni di cui ci si prendeva cura erano variamente dissimili: ancora un elemento rilevante, ragionando sull'interesse generale nell'ambito dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, sul suo grado di apertura a meticcarsi rispetto ai protagonisti e ai temi su cui la letteratura normalmente si concentra in modo separato.

Iniziamo così a rilevare in forma empirica una convergenza multi-attoriale e multi-tematica attorno all'interesse generale, *condicio sine qua non* dei patti di collaborazione, in una forma più complessa rispetto ad accezioni consolidate dell'interesse generale stesso, ad esempio quella di interesse generale secondo coloro che governano quando promuovono certe politiche, secondo le associazioni quando spingono per azioni di cura, secondo le imprese quando si impegnano in forme di responsabilità sociale eccetera.

Nel 2018 decidemmo di dare priorità all'elaborazione di un glossario, per una sorta di urgenza lessicale che iniziasse a definire 34 dei termini più usati nelle teorie e nelle pratiche di amministrazione condivisa dei beni comuni. In sedicesima posizione, definimmo "interesse generale"⁸.

⁸ «L'art. 118, ultimo comma della Costituzione dispone che i poteri pubblici devono favorire le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. Ma fin dall'inizio dell'attività di Labsus ci siamo accorti che era molto difficile spiegare come possano i cittadini, singoli e associati, autonomamente individuare l'interesse generale (e poi attivarsi per perseguirlo), tenendo conto che in un sistema come il nostro, fondato sulla democrazia rappresentativa, spetta al legislatore individuare l'interesse pubblico. Nel corso degli anni abbiamo visto che tale problema per i cittadini non esiste o, meglio, non è percepito come un problema, in

Nel Rapporto Labsus relativo al 2018 l'universo del campione si ampliava e si andavano affinando le definizioni delle popolazioni attive sul fronte della cittadinanza attiva: il gruppo più numeroso si confermava essere quello delle associazioni (34%), in calo rispetto a due anni prima perché per la prima volta venivano distinte dai gruppi informali (19%). La percentuale dei cittadini singoli restava sempre consistente e praticamente invariata (19%). Decidemmo di sdoppiare anche la voce "imprese" in imprese profit (10%) e imprese sociali (1%), che messe insieme facevano crescere solo lievemente il dato relativo a due anni prima. Ci sembrò opportuno segnalare la presenza di "professionisti" e "fondazioni" anche se restavano entrambi sotto l'1%. Un margine non irrilevante, infine, comprendeva sia "più soggetti tra i menzionati" (9%) che "altro" (7%): al suo interno erano certamente compresi, tra profili vari, quelli che nel 2016 avevamo indicato come "dirigenti scolastici".

La scuola, che evidentemente in quell'era pre-pandemica ci era sembrata una sfera attoriale di relativa importanza, sarà invece una delle protagoniste del dibattito sull'amministrazione condivisa in sinergia con i servizi pubblici durante la sindemia, quindi al centro del primo e per ora unico Rapporto monografico, sull'amministrazione condivisa dell'educazione e sulle scuole come beni comuni (Labsus, 2023).

quanto per loro quelle che la Costituzione chiama "attività di interesse generale" che i pubblici poteri devono "favorire" consistono, concretamente, nella cura (nel senso più ampio del termine) dei beni comuni. È come se i cittadini avessero, più o meno consapevolmente, compreso che sebbene prendersi cura dei beni comuni non sia l'unica attività di interesse generale, sicuramente essa è una delle principali e, soprattutto, ha il vantaggio di tradurre un concetto astratto come "interesse generale" in attività molto semplici e concrete, alla portata di tutti [...] In realtà, ogni patto, in quanto sottoscritto non solo dai cittadini ma anche dall'amministrazione comunale, diventa un "centro di produzione del diritto", una fonte del diritto (pubblico), assimilabile, per certi aspetti, al provvedimento amministrativo. E così come il provvedimento viene emanato al termine di un procedimento distinto in varie fasi, allo stesso modo il patto prevede una fase di iniziativa, una fase istruttoria, la sottoscrizione e infine la fase dell'implementazione. L'amministrazione pubblica, nella fase istruttoria del procedimento, "traduce" per così dire l'interesse pubblico astratto individuato dalla legge nell'interesse pubblico nel caso concreto oggetto del provvedimento amministrativo. Allo stesso modo, nella fase istruttoria del patto, amministrazione pubblica e cittadini attivi (insieme!) "traducono" il concetto astratto di interesse generale di cui all'art. 118, ultimo comma della Costituzione nell'interesse generale nel caso concreto oggetto del patto» (Labsus, 2019, p. 43).

Il Rapporto sul 2021, per la terza volta, cercava di fotografare le costanti e i cambiamenti, anche negli stessi partecipanti attivi: associazioni in crescita rispetto al 2019 e sempre al primo posto (40%), seguite da cittadini singoli (21%), gruppi informali (13%) e scuole (7%). In queste analisi, come nelle precedenti, ai valori percentuali venivano affiancati i numeri assoluti, che nel caso dei singoli cittadini non si discostavano troppo dalla cifra riportata – anche se dietro alla firma di un solo abitante può nascondersi la partecipazione di conoscenti, amici e parenti – mentre in altri casi andavano moltiplicati, quando non elevati al cubo. Nel sopra citato Rapporto sulle scuole come beni comuni, ad esempio, alla domanda “indicativamente, qual è il numero di persone in qualche modo coinvolte nel patto?” la maggioranza delle risposte era “da 20 a 50” (38%), seguita da “oltre 50” (30%), “meno di 20” (28%); solo il 4% rispondeva “non so”.

Cambiavano anche le dinamiche nella sfera imprenditoriale, con una flessione negativa del valore percentuale di imprese profit (scese all’8%) e positiva delle imprese sociali (salite al 3,5%). E ci era sembrato opportuno, nonostante la scarsa rilevanza quantitativa, distinguere nelle analisi nuovi profili: soggetti ecclesiastici, fondazioni, professionisti, università. Va specificato che questo fu finalmente un lavoro in cui la quantità di patti analizzata era di una certa consistenza, superando di poco il migliaio di casi.

L’approccio che adottammo per analizzare l’andamento dell’amministrazione condivisa durante la pandemia passò invece a un approccio qualitativo, iniziando in particolare a interessarci alla prospettiva biografica di alcune persone attive fuori e dentro i municipi italiani che usavano il Regolamento, anche per rispondere all’emergenza sociale e sanitaria (Ciaffi e Valastro, 2021). Alcune storie di vita sono contenute anche nel Rapporto sul 2023 (Valastro, 2024). E pure nelle interviste svolte sul tema delle scuole come beni comuni emergevano spunti che, se i numeri non potranno mai rivelare, anche le parole descrivono talvolta solo in parte. Quando e come emerge il tema dell’interesse generale, insomma, al di là dello sforzo di iniziare a contarsi nel Terzo settore e nell’associazionismo informale, come singoli cittadini, nel privato sociale e profit, tra soggetti pubblici con ruoli tecnici e politici? Ad oggi non trovo miglior sintesi, per trovare un comune denominatore a queste galassie attoriali attive, dall’espressione “interesse al disinteresse” coniata da Pierre Bourdieu.

4. L'interesse al disinteresse come chiave dell'interesse generale

Provare ad aggredire i concetti prima di “interesse” e poi di “interesse generale” è un'impresa da cui esco sconfitta; almeno non da sola, ma in buona compagnia di studiosi e studiose che, con dotti excursus di secoli di storia, concludono essere l'interesse generale concetto confortevole e scivoloso al tempo stesso. In questa sede il punto rilevante è che, proprio perché nate, cresciute e talvolta morte nel nome dell'interesse generale, le esperienze pattizie dell'ultimo decennio si radichino nello stesso terreno fertile e franoso al tempo stesso. Anzitutto, è generalmente poco chiaro che:

- l'interesse generale non corrisponde *tout-court* all'interesse pubblico.
- Nemmeno corrisponde al solo interesse delle associazioni e dei gruppi informali che per primi si sono attivati per la cura dei beni comuni: il fatto che il principio di sussidiarietà orizzontale riconosca a questi soggetti il diritto ad attivarsi autonomamente per azioni di interesse generale – e solo perciò ad essere favoriti dallo Stato – non li esime certo dall'obiettivo comune di trovare una convergenza sia con i soggetti di natura pubblica che dovrebbero favorirli (nella maggioranza dei casi, i comuni, ma anche altri enti) sia con chiunque voglia entrare nell'alleanza fatta nel nome dell'interesse generale per contribuirvi. Il patto di collaborazione, va ricordato, resta infatti sempre, per sua natura, aperto ad altri contributi di individui, gruppi informali, soggetti del Terzo settore, soggetti pubblici (come ad esempio scuole o Asl), ma anche di soggetti del privato sociale, del mondo no profit e profit.
- L'interesse generale non corrisponde all'interesse dei privati. Per quanto diverse siano le posizioni all'interno del dibattito sui beni comuni, tutte concordano con la tesi secondo cui la fede nei principi di mercato come regolatori assoluti di ogni aspetto della vita distrugge il concetto stesso di «bene comune» (Chomsky e Waterstone, 2021). Non c'è traccia di interesse generale in logiche neo/ultra-liberaliste, di estrattivismo deregolamentato, gentrificazione urbana, disneylizzazione delle città, *green-washing*.

Recentemente si inizia a sentir parlare anche di *commons-washing*, termine tanto paradossale quanto utile a richiamare l'attenzione sul rischio di distorsione del concetto di interesse generale. Ancora una volta notiamo come spesso non solo non se ne espliciti il significato in modo circostanziato, ma se ne faccia un uso confuso con quello

dell'interesse di soggetti pubblici, filantropi, persone di buona volontà eccetera.

Interrogarsi su cosa sia l'interesse generale è urgente perché non sono (mai state) sufficienti le sole definizioni in negativo, a partire da quella più frequente – “non è l'interesse particolare” – e continuando con quelle sopra elencate – “non è l'interesse pubblico”, “non è l'interesse privato”, “non è l'interesse del Terzo settore”, “non è l'interesse dei gruppi informali che si attivano”, “non è l'interesse delle persone che pungolano l'amministrazione pubblica” e così via.

Per passare a una definizione in positivo ci si potrebbe chiedere: perché le persone vogliono prendersi cura dei beni comuni? La critica all'approccio utilitarista dell'attore razionale che Pierre Bourdieu e i suoi allievi hanno radicalmente sostenuto può esserci a questo punto molto d'aiuto.

Ciò che per Bourdieu è inaccettabile [...] è, in primo luogo, la supposizione che gli attori sociali pongano consapevolmente dei fini al loro agire e si comportino in modo da ottenere la massima efficacia con il minimo dispendio di energie. Bourdieu ha ripetutamente sottolineato come le linee di azione individuali non possano essere viste come mero frutto di calcolo razionale [...]. Sono scelte tacite e pre-riflessive, piuttosto che strategie consapevoli. O meglio, si può parlare di comportamento strategico solo in quanto gli attori, nelle loro pratiche quotidiane, cercano di muoversi attraverso il labirinto dei vincoli e delle opportunità, che essi non padroneggiano mai perfettamente, in un universo nel quale scelte e decisioni sono dominate dall'incertezza [...]. Tutta l'opera di Bourdieu [...] consiste nel dimostrare l'insostenibilità di un'impostazione che, universalizzando i meccanismi di un campo particolare – quello economico – proietta i principi dell'economia di mercato sull'insieme delle pratiche sociali [...]. Ci sono infatti tante forme di interesse, o di “libido”, come Bourdieu preferisce dire [...]. Non solo esse godono di relativa autonomia, ma, cosa ben più rilevante, sono in molti casi assolutamente incommensurabili. Bourdieu mostra inoltre come esistano dei campi dove vige l'“interesse al disinteresse”, una sorta di disposizione disinteressata che è assolutamente intraducibile nella grammatica del modello utilitarista» (Paolucci, 2002).

L'espressione “interesse al disinteresse” mi appare particolarmente appropriata per descrivere, in termini di amministrazione condivisa dei beni comuni, un passaggio storico. Ancor prima della sopra citata scarsa consapevolezza di cosa sia l'interesse generale nel nome del

quale i contraenti – siano essi pubblici, privati, delle associazioni e dei gruppi informali – stipulano un patto di collaborazione, vigerebbe cioè, secondo l'intuizione di Bourdieu, un'attitudine disinteressata, persino, per così dire, di ordine superiore.

Sullo Stato è facile dire cose banali in quanto ci troviamo in qualche modo compenetrati da ciò che ci proponiamo di studiare. Ho cercato di analizzare lo spazio pubblico, il mondo della funzione pubblica, come luogo in cui i valori del disinteresse sono ufficialmente riconosciuti e gli agenti manifestano, in una certa misura, un interesse al disinteresse [...] “Ma che cosa sto studiando?”. Una specifica rivoluzione, ossia una rivoluzione burocratica, il passaggio da un regime burocratico all'altro. [...] Ma quale proprietà hanno quei personaggi [“rivoluzionari”]? Essi si collocano in maniera dispersa, ai quattro angoli dello spazio, ma hanno in comune proprietà sorprendenti: un notevole retaggio burocratico [...] appartengono alla “nobiltà di Stato”, ossia possiedono cospicui quarti di nobiltà burocratica. In sintesi, si potrebbe affermare che per promuovere una rivoluzione burocratica è necessaria una conoscenza approfondita dell'apparato burocratico stesso (Bourdieu, 1989).

5. Sette popolazioni attive nella cura dei beni comuni di fronte a questioni nodali e irrisolte dell'interesse generale

5.1. I responsabili pubblici: l'interesse generale sono loro? Interessi patrimoniali, privatizzazioni, concessioni e altri nodi

È ai rappresentanti della res publica che spetta la cura dei beni comuni nell'interesse generale? Sì, se si scivola per antonomasia dal soggetto all'oggetto restando dentro al paradigma proprietario (Rodotà, ...): si pensi alla frequenza con cui, nel linguaggio comune, l'espressione “beni pubblici” viene usata non solo come sinonimo di “proprietà dello Stato” ma anche “spazi e servizi di interesse generale”. E sì, se si richiama l'art. 3, secondo comma della Costituzione: «È compito della Repubblica 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».

Capire come perseguire l'interesse generale nella pratica della gestione quotidiana delle risorse comuni, però, mette i responsabili pubblici di fronte a veri e propri dilemmi, perché proprio nel nome

dell'interesse generale si sono consolidate nel tempo dinamiche che hanno messo in primo piano interessi patrimoniali, privatizzazioni, concessioni e altre forme del tutto distanti dalla logica dell'uso condiviso. Perché? Proprio per perseguire l'interesse generale! Un estratto esemplificativo, che fra i molti possibili scelgo per il suo peso in termini di sociologia spazialista (Ciaffi, Crivello e Mela, 2020), riguarda la vicenda paradigmatica di una società di capitali che nella laguna di Venezia rivendica il diritto di proprietà privata su una valle da pesca.

La Corte, pur rigettando il ricorso, ha dato atto dell'“esigenza interpretativa di ‘guardare’ al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica”. In tal senso il Giudice ha ritenuto inadeguata la classificazione offerta dal Codice civile italiano perché fondata sulla titolarità dei beni pubblici sono i beni in titolarità dello Stato e degli altri enti territoriali; privati i beni il cui diritto di proprietà fa capo a soggetti privati. A parere della Corte, invece, si dovrebbero considerare i beni per la funzione da essi svolta, con riferimento al soddisfacimento degli interessi a tali beni collegati [...] La ricostruzione appare coerente con l'esistenza nell'ordinamento italiano della fattispecie dei beni privati d'interesse pubblico e dei beni pubblici che realizzano l'interesse della collettività proprio nel momento in cui dismettono tale qualifica. Il primo caso è rappresentato, ad esempio, dai beni realizzati da un concessionario di servizi pubblici con risorse finanziarie private, in ragione della tutela degli interessi generali alla cui soddisfazione la loro utilizzazione è preordinata. [...] Alla seconda ipotesi va ascritto il caso dei beni pubblici che diventano privati a seguito della loro alienazione (id est: privatizzazione), generando un'entrata per il bilancio pubblico, da reimpiegare nell'interesse di tutti i cittadini (Passalacqua, 2017).

In questo estratto troviamo alcune questioni ben note non solo ai giuristi ma anche alle comunità locali. Nel dibattito pubblico sull'intreccio tra beni pubblici, privati e comuni, ricorrono infatti alcune questioni, con sempre maggior frequenza (e rabbia sociale) il cui elenco potrebbe iniziare come segue.

- Primo, se richiamare l'interesse della collettività per richiamare l'interesse generale risulta in qualche modo pleonastico, è sempre chiara la differenza tra il (continuare a) perseguire l'interesse patrimoniale pubblico e (guardare oltre per) perseguire l'interesse generale, che è qualcosa di più dell'interesse patrimoniale?

- Secondo: l'interesse di tutti i cittadini inteso come entrata per il bilancio pubblico in seguito a processi di privatizzazione coincide sia con l'interesse pubblico che con l'interesse generale?
- Terzo: alla “concessione di servizi pubblici con risorse finanziarie private in ragione della tutela degli interessi generali” non fanno forse eco molti episodi – a partire dal doloroso crollo del ponte Morandi di Genova – in cui troppo grande è lo scollamento tra questioni di interesse generale da un lato e interessi privati dei concessionari dall'altro?

5.2. Gli imprenditori privati: tracce d'interesse generale dall'imprenditoria sociale all'economia civile a ESG, CSR, SB

L'accezione che nel mondo dell'imprenditoria privata si dà del concetto di interesse generale è curiosamente speculare, e similmente ambivalente, a quella elaborata in ambito pubblico sopra tratteggiata. In una riflessione paradigmatica come quella sotto riportata (Miglietta, 2021) l'interesse generale è obiettivo dell'impresa stessa: la ricchezza prodotta infatti non sarebbe un bene di cui beneficiano solo gli azionisti ma la società nel suo insieme, proprio così si dice nell'articolo sotto citato. Poiché il sottinteso è la redistribuzione per mezzo del sistema delle imposte, molto più centrali di quanto siano dovrebbero invece essere questioni come le diverse forme di evasione, le furbizie fiscali, gli sgravi “di facciata”. L'interesse generale diventa un passaggio – alquanto preoccupato – di soldi privati ai responsabili pubblici, in quanto gestori delle risorse comuni, intese di nuovo anzitutto come portafoglio comune. Nel panorama delle posizioni degli attori profit esistenti, in una vasta gamma che va dai global player agli attori economici minori, tale accezione è certamente assai diffusa e ben radicata.

Recentemente si è assistito ad una crescente attenzione agli interessi di tipo sociale e valoriale che riguardano l'impresa. Tra questi certamente meritano una menzione speciale le tematiche relative a Environment, Social and Governance [ESG] e di Corporate Social Responsibility [CSR] che oggi permeano i mass media e influenzano il sentire comune: fino al punto di sostenere che le imprese debbano abbandonare l'obiettivo del profitto per perseguire invece finalità ambientali e sociali. Nel lavoro si dimostra quanto sbagliata e pericolosa, perché contraria all'interesse generale, risulti tale posizione [...]

Emerge come corollario rilevante la necessità di un opportuno intervento regolatore dello Stato, senza il quale il perseguimento degli obiettivi di interesse generale può essere realizzato solo marginalmente, con poca efficienza e in modo arbitrario da parte del management (Miglietta, 2021).

Alcuni studi sociologici pilota – in una nicchia scientifica dominata prima dalle aree economico-aziendali e poi giuridiche – si sono recentemente concentrati sulla cosiddetta terza via imprenditoriale, tra profit e no profit, in cui l'obiettivo della crescita occupazionale si completerebbe con scopi di sviluppo locale territoriale, dunque a obiettivi ambientali e sociali.

Le benefit corporation (o società benefit, SB) sono società che nell'esercizio di un'attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili (profit), perseguono una o più finalità di beneficio comune (no profit) operando in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni e attività culturali e sociali, enti e associazioni e altri portatori di interesse [...] La forma di impresa benefit nasce negli USA intorno al 2010 [...] ed entra nel panorama economico italiano con la Legge Stabilità del 28 dicembre 2015 (208 - commi dal 376 al 382) [...] Nel contesto internazionale l'Italia è la seconda nazione dopo gli USA a definire dal punto di vista legislativo la struttura e le caratteristiche delle società benefit (SB). La motivazione che giustifica questa tempestività di adeguamento del nostro paese all'esperienza americana risiede nella tradizione teorica e di policy presente nel contesto italiano, relativamente al concetto di economia civile, intesa come la produzione di valore anche in termini di massimizzazione del bene totale [...] Il concetto di bene totale implica una presa di consapevolezza da parte dell'impresa dell'impatto sociale dei suoi processi nei confronti di tutti gli attori (interni ed esterni) ad essa. Dal punto di vista della policy aziendale in Italia è possibile individuare esperienze virtuose già dal secondo dopoguerra con il caso di Olivetti e di altri imprenditori come Mattei e Fascetti che hanno avviato delle politiche interne di supporto per i propri dipendenti che si traducevano in servizi come: biblioteca, asilo nido, agevolazione all'incremento dei livelli di istruzione, villaggi abitativi. Il modello di Olivetti è stato portato avanti negli anni '80 da Ferrero, il quale ha ampliato i molti dei servizi rivolti al personale interno all'azienda anche alla comunità locale della città di Alba, in cui aveva sede l'azienda [...] Rispetto al fattore tracciabilità risulta evidente che le Società Benefit sono una realtà espansione; tuttavia, non esiste un modo di tracciarne le dinamiche, in termini di numerosità, di diffusione territoriale e soprattutto rispetto all'oggetto sociale dichiarato (Russo e Maretti, 2023, p. 23).

Tra le più interessanti vi sono poi certamente le riflessioni nell'ambito dell'economia civile, secondo cui un'uscita dal liberalismo welfarista passerebbe dal non tenere separati i settori del welfare: aziendale, comunitario, sussidiario (Zamagni, 2011).

Quali grandi questioni emergono insomma nella sfera imprenditoriale in termini di interesse generale?

- La prospettiva conservatrice esemplificata dalla prima citazione è smontata da una vasta letteratura che ne evidenzia i limiti non solo ambientali, sociali, istituzionali, culturali ma anche, alla lunga, paradossalmente antieconomici per gli azionisti stessi delle imprese profit. In tempi di crisi climatica, guerre, ingiustizia sociale eccetera pare profondamente antistorica. Ma tra le righe non è difficile leggere la grande provocazione di una scuola di pensiero muscolare, che si fa forte del fatto che, storicamente, può rivendicare di aver contribuito a riempire le casse pubbliche proprio per erogare i servizi di interesse generale. Perché dunque cambiare, in futuro?
- In un passaggio dello stesso articolo, Miglietta descrive in modo spietato, come solo dall'interno di un ecosistema familiare si può fare, colleghi manager green washer: non è forse questo il tallone d'Achille ormai disvelato, minaccia e rischio di un interesse generale usato e abusato come potente retorica?
- Nella prospettiva dell'innovazione, invece, quale relazione realmente esiste tra le certificazioni e il raggiungimento dei propositi dichiarati? Il caso di cronaca di Fileni, citato da Russo e Maretti in un altro passaggio della stessa riflessione, è a proposito emblematico e fa eco al crollo del ponte Morandi in tema di salute come bene comune.
- Se nel Novecento l'interesse generale è stato un campo di gioco tra pubblico e privato, "oltre il Novecento" – per dirla *à la* Revelli – sullo stesso tema avanza anche il mondo del non-profit al punto da portare alla cosiddetta via italiana, faro poi anche per l'Europa, della cooperazione sociale, in cui il fruttuoso dialogo tra soggetti pubblici e privati avrebbe moltiplicato le responsabilità e i luoghi di decisione secondo i principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, perseguendo il fine dello sviluppo della persona, della sua dignità e della sua crescita libera e autonoma (Borzaga e Ianes, 2006).

5.3. Terzo settore: davvero terzo?

La convinzione di giocare un ruolo di punta nella partita dell'interesse generale non appartiene soltanto agli attori pubblici e privati, come abbiamo sommariamente visto, ma certamente anche e soprattutto a quelli del Terzo settore, anche se in modo ancor più povero di argomentazioni. Molto minore è stato, ovviamente, il tempo di maturazione storica di riflessioni teoriche ed esperienze empiriche in questo ambito, la cui definizione residuale ("terzo") rimanda peraltro da una parte a una responsabilità molto relativa (Stato e mercato si occupano di interesse generale, al Terzo settore la possibilità di integrare le loro azioni da numero uno e numero due) e dall'altra parte, al contrario, suscita la speranza che i fallimenti dei primi due settori possano in qualche modo essere superati grazie a quei soggetti attivi che non sono né pubblici né privati, la cui presenza di fatto allarga e modifica il campo d'interazione, mantenendo attenzione agli aspetti economici, ma puntandola anche su aspetti valoriali di altra matrice.

È della massima importanza disporre di uno strumento che metta le organizzazioni e i loro stakeholder in condizioni di identificare quali attività sono di interesse generale e qual è il loro grado di connessione con esso. Si tratta di un terreno non ancora esplorato a cui il progetto [di San Marcellino] ha tentato di dare una prima risposta (Moro e Crisi, 2021, p. 178).

Mi sento molto vicina a questa posizione, perché quando rimanda all'esplorazione mi ricorda Erodoto e l'avventurarsi in luoghi sconosciuti. Non che gli enti del Terzo settore debbano scoprire che cosa siano le azioni di interesse generale rispetto alle proprie visioni e missioni, ma è evidente che solo al pubblico viene richiesto uno sguardo a 360 gradi. Le associazioni e le organizzazioni si concentrano sulla cura di temi particolari, in modo diverso ma per certi versi simile alle imprese nel momento in cui individuano nicchie di mercato. Si potrà a questo punto obiettare che non esiste solo un Terzo settore specializzato, e che anche questo accoglie sfide che hanno a loro volta una portata di interesse generale. Certo, ma l'idea di esplorare l'interesse generale come il Terzo settore raramente fa è resa bene nel momento in cui Moro e Crisi sistematizzano le 4 dimensioni (inclusione, coesione, tutela dei diritti e governance sussidiaria) e i 23 fattori della metodologia di rendicontazione, anziché affermare in modo autoreferenziale che l'esperienza di San Marcellino è di interesse generale.



Fig. 1 - A ogni sfera – pubblica, privata e del Terzo settore – la propria definizione d’interesse generale, rappresentato da un’area di convergenza al centro

5.4. Non solo pubblico, privato e Terzo settore: quali relazioni tra l’interesse generale e i singoli abitanti, i gruppi informali?

I dati sulle popolazioni attive in azioni di interesse generale attraverso i patti di collaborazione, però, esigono di aggiungere almeno altri 4 macro-insiemi attoriali: i primi due comprendono gli abitanti singoli e i gruppi informali attivi dentro a cornici di legalità. Si riflette poco sullo stato di salute del sistema di relazioni tra queste popolazioni “liquide” e le tre sfere classiche del pubblico/privato/Terzo settore.

Le organizzazioni di Terzo settore sono state, in sintesi, strumento ed espressione dell’autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale; sono nate e si sono sviluppate perché rappresentano efficaci formule organizzative dei cittadini attivi. Ma, si obietterà, molti dati ci dicono che oggi i cittadini attivi non trovano, o non vedono, nelle organizzazioni di Terzo settore lo strumento adeguato a investire la loro iniziativa per finalità di interesse generale: non vuol dire questo che qualcosa si è rotto? [...] Negli anni è stato dato per scontato che chi si metteva a disposizione per affrontare i bisogni di chi non aveva risposte o per aiutare chi non aveva voce a vedere rispettati i propri diritti o si faceva carico della responsabilità di lasciare in eredità alle future generazioni un mondo degno di essere abi-

tato lo avrebbe fatto a qualsiasi condizione... lo fanno perché ci credono si diceva intendendo che perché ci credevano avrebbero fatto tutti i sacrifici necessari pur di non venir meno ai propri doveri civici e sociali. È così che, di sacrificio in sacrificio, i cittadini attivi e le realtà di Terzo settore in cui si sono organizzati sono stati spinti a sacrificare la loro competenza più preziosa: quella di aggregare, di contaminare con il loro entusiasmo altre persone, di sforzarsi di attivare la comunità e di reclamare risposte adeguate dalla pubblica amministrazione (Silvotti, 2024).

5.5. “Pungolatori” attivi e “invisibili”: il massimo e il minimo delle capacità di advocacy rispetto a temi e azioni di interesse generale

Le due popolazioni che completano la galleria degli attori protagonisti del tema in oggetto sono i “pungolatori” e gli “invisibili”.

I primi, attraverso varie e diverse forme di autodeterminazione e autogestione, si mobilitano per attività di interesse generale, non già (o non più) con spirito anarchico né di antagonismo radicale, ma con l’obiettivo di pungolare la pubblica amministrazione e gli altri attori, provocando dibattiti e passando attraverso fasi di conflitto e negoziazione.

Quando penso alla popolazione degli abitanti che pungolano la pubblica amministrazione nel nome dell’interesse generale penso a due situazioni che ho conosciuto. La prima: un gruppo di genitori che alcuni anni fa a Palermo occuparono un immobile di proprietà pubblica e iniziarono ad auto-organizzare attività aperte alle famiglie, per gridare all’assenza di un nido pubblico e alla scarsità di asili pubblici nel centro storico della città. La seconda: alcuni artisti parigini che, visti i prezzi proibitivi dei cosiddetti *studio* nella capitale francese, occuparono un immobile delle ferrovie dello stato francese; col passare del tempo iniziarono a organizzare attività aperte a bambini, bambine, ragazze e ragazzi del quartiere: queste attività d’interesse generale erano elemento della negoziazione in corso, quando visitai l’esperienza, con la proprietà dell’immobile e la municipalità. Ovviamente, non sempre dinamiche di autorganizzazione nella “città fai-da-te tra antagonismo e cittadinanza” (Cellamare, 2020) nascono con l’obiettivo di pungolare il pubblico come nel caso palermitano. Talvolta questa prospettiva matura, come nel caso parigino. E poi vi sono “passaggi

di stato” tanto rari quanto al centro di un infuocato dibattito recente, quasi uno scivolare di storiche occupazioni illegali entro nuove cornici di legalità sussidiaria.

Di fronte alla repressione del dissenso l’esperienza di “Askatasuna bene comune”, con la capacità di guardare oltre la stigmatizzazione dei centri sociali come covo di illegalità e riconoscere valore all’autorganizzazione di attività sociali e culturali, alla manifestazione di visioni del mondo radicalmente alternative, indica un altro percorso possibile, che, “per inciso”, è nel segno della Costituzione. È il tentativo di cogliere le potenzialità di una categoria, il “bene comune”, come modo per ripensare il bene pubblico quale “dei cittadini”, con la dovuta attenzione a non ridurlo a strumento di ammortizzazione del dissenso o a mezzo attraverso il quale demandare interventi sociali all’associazionismo dal basso come surrogazione del ruolo del pubblico, a colmare i vuoti creati dalla dismissione dello Stato sociale [...] È un piccolo passo, la delibera sul bene comune e non lo sgombero, che interroga la democrazia; ricorda come l’essenza della democrazia sia nella partecipazione attiva, nell’espressione del conflitto, non nella verticalizzazione della decisione e nella sua riduzione a strumento di controllo e gestione del potere. Resta la domanda: la sperimentazione torinese si inserisce effettivamente nel quadro della democrazia conflittuale oppure è una modalità soft per ammorbidire e sterilizzare il dissenso in una (ossimorica) democrazia autoritaria? (Algotino, 2024, p. 38).

Questo tema è così caro agli schieramenti partitici da far rimbalzare alla scala nazionale un dibattito sui beni comuni confinato da un decennio a una seminascosta dimensione locale, con qualche sempre piuttosto silenziosa eccezione regionale. Oltre il botta e risposta tra sindaci e ministri, questa dinamica ci interroga anche e soprattutto sulla natura delle attività – di interesse particolare o generale – svolte dalle comunità degli occupanti, che in questo caso nacquero come antagonisti radicali che hanno a lungo rifiutato ogni forma di dialogo con le istituzioni locali, prendendo dichiaratamente le distanze dalle prime esperienze torinesi di *commoning*.

Rispetto alla massiccia e crescente popolazione degli “invisibili” ho recentemente cercato di argomentare tre punti che ritengo basilari, poiché ovviamente attitudini e comportamenti dipendono da una serie di variabili di contesto: (i) che anche i più deboli e fragili, se messi in condizione di farlo, hanno capacità di azione collaborativa; (ii) che i servizi pubblici collaborativi hanno delle basi lontane nel tempo, nella

Costituzione italiana, in ricerche ormai antiche, e nei patti con i cittadini; (iii) che la proposta di un settore pubblico che faciliti l'empowerment e l'autonomia iniziativa non deve essere vista come sostitutiva dei servizi pubblici, che consideriamo standard novecenteschi che vanno sia assicurati e difesi che ibridati e innovati. Quando i servizi standard si intrecciano ai servizi ibridi e condivisi, in accezione sussidiaria, ecco un valore aggiunto comunitario che, per così dire, li aumenta (Ciaffi, 2024).



Fig. 2 - L'interesse generale come cerchio esterno, dove i molti e variegati soggetti attivi nella cura dei beni comuni dimostrano "interesse al disinteresse"

In nota sia detto che tutte queste popolazioni sono da intendersi anche come digitali e in questo senso la "transizione digitale" considerata a sua volta come un nuovo interesse generale (e pubblico): di qui la necessità di garantire la transizione digitale non attraverso giustapposizioni normative ma mediante riforme (organizzative) di ristrutturazione sostanziale degli apparati e delle sequenze (Caia, 2023).

6. Conclusioni

«La sussidiarietà orizzontale prima ancora che un principio – in Italia costituzionale – è una esigenza sentita pressoché ovunque» (Grasso e Rossi, 2019).

Pochi concetti sono così (ab)usati come quello di interesse generale: esso sembra essere alla base del senso ontologico stesso del settore pubblico, ma anche della tradizionale relazione tra settore privato – che nel nome dell’interesse generale contribuisce – e pubblico – che redistribuisce. Da anni peraltro il mondo profit è animato da un acceso dibattito sulle proprie responsabilità, in termini di interesse generale, non solo fiscali, ma anche sociali e ambientali. Le attività di interesse generale sono poi determinanti per la definizione dell’identità stessa del Terzo settore italiano. Dovendo rappresentare l’interesse generale si usa normalmente indicare l’incrocio delle tre sfere sopra elencate: pubblica, privata e terza. Ma questi tre colori assumono molte più sfumature grazie alle migliaia di patti di collaborazione firmati nel nome dell’interesse generale in dieci anni di pratica dell’amministrazione condivisa dei beni comuni. Anzitutto, dal punto di vista sociologico, alcune popolazioni che restavano escluse dal trinomio pubblico-privato-Terzo settore ne fanno finalmente parte: i singoli abitanti e i gruppi informali attivi nelle azioni di cura da un lato; dall’altro lato, i “pungolatori” e gli “invisibili”, rispettivamente provvisti e sprovvisti di strumenti di advocacy, ma ugualmente essenziali a completare il panorama complessivo degli attori in gioco e fuori gioco nella partita dell’interesse generale. L’espressione di “interesse al disinteresse” ideata da Pierre Bourdieu sembra rappresentare in modo appropriato la nuova ruota democratica che vede al lavoro alcuni attori tradizionali insieme a nuove energie civiche girando attorno al perno dell’interesse generale. L’idealtipo è una ruota in cui i raggi siano tutti uguali e, fuor di metafora, occorre che dell’interesse generale le persone siano consapevoli, perché alla forma corrisponda la sostanza. Completa il quadro il riferimento all’interesse generale degli esseri umani come a un tema che sta dentro al ben più vasto, ma del tutto sotto-rappresentato, universo dell’interesse generale animale e vegetale.

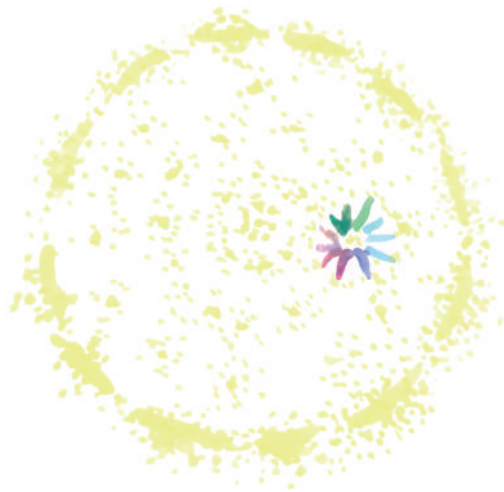


Fig. 3 - L'interesse generale di gruppi umani, ma anche di popolazioni animali ed esseri vegetali

Bibliografia

- G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi Parlamentari e di Politica costituzionale*, n. 117/118, 1997, pp. 29-65: www.labsus.org/wp-content/uploads/2015/02/STAMP-Arena_Introduzione-allAmministrazione-condivisa.pdf, 8 maggio 2024.
- A. Algostino, *Modelli di democrazia nel "laboratorio Torino": il caso "Askatasuna bene comune" e le sue insidie*, in *Il Ponte*, anno LXXX, n. 2, marzo-aprile 2024, pp. 32-39.
- C. Borzaga, A. Ianes, *Leconomia della solidarietà*, Donzelli 2006.
- P. Bourdieu, *Sullo Stato. Corso al Collège de France. Vol. I* 1989, 1990, Feltrinelli 2013, trad. di M. Guareschi.
- G. Caia, *La transizione digitale. Semplificazione amministrativa e transizione burocratica: per una pubblica amministrazione efficiente e al servizio degli individui*, in *Transizione ecologica, innovazione digitale e inclusione sociale: la realizzazione del Next Generation EU*, 2023.
- C. Cellamare, *Città fai-da-te: tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione*, Donzelli 2020: https://books.google.it/books?hl=it&lr=&id=i0oAEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT6&dq=interesse+generale+antagonismo+radicale&ots=O4plK2fajK&sig=sQhbMe41QrJ5kH-0ozDKp7R_1PE&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false, 8 maggio 2024.

- D. Ciaffi, *Amministrare in modo condiviso: la prospettiva degli abitanti, a partire dagli invisibili*, in E. Manzini, M. D'Alena (a cura di), *Fare assieme. Una nuova generazione di servizi pubblici e collaborativi*, Egea 2024.
- D. Ciaffi, U. Di Maggio, *Fuga dalla gabbia d'acciaio in Europa. Opportunità e minacce per la sussidiarietà orizzontale e la cura condivisa dei beni comuni all'italiana*, in *Etica Pubblica. Studi su legalità e partecipazione*, n. 2, 2021, Rubbettino.
- L. Cominelli, *Cognizione del diritto: per una sociologia cognitiva dell'agire giuridico*, FrancoAngeli 2015.
- B. Coriat, J. Loizeau, N. Alix (a cura di), *Les communs de proximité. Origines, caractérisation et perspectives*, Éditions science et bien commun 2024.
- Corte Cassazione civ., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Giust. civ.*, fasc. 12, 2011, p. 2844 ss.
- H. Defalvard, *La société des communs. Pour une écologie politique et culturelle des territoires*, Les Éditions de l'Atelier 2023.
- P.B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (a cura di), *Bringing the State Back*, Cambridge University Press 1985.
- E.A. Grasso, P. Rossi, *Terzo settore e interesse generale in prospettiva comparatistica europea*, in *DPCE online*, 4, 2019, pp. 2425-2437.
- G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, vol. 162, n. 3859, 1968, p. 1243.
- Labsus (2019) *Voci in comune*, disponibile al sito: www.labsus.org/wp-content/uploads/2019/03/Voci-in-comune.pdf, 8 maggio 2024.
- E. Manzini, M. D'Alena, *Fare assieme. Una nuova generazione di servizi pubblici e collaborativi*, Egea 2024.
- A. Miglietta, *ESG, CSR, Shareholder value: non è il momento per un reset del capitalismo*, in *Corporate Governance and Research & Development Studies*, n. 2, 2021, FrancoAngeli.
- G. Moro, M. Crisi, *Rendicontare e valutare le attività di interesse generale del Terzo settore. L'esperienza di San Marcellino*, in M. Bergamaschi, D. De Luise, *Operare con le persone senza dimora*, FrancoAngeli 2021, pp. 166-183.
- G.D. Mosco, *Sussidiarietà orizzontale, imprese, burocrazia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia, Studi e discussioni sul diritto dell'impresa*, n. 1, 2020, pp. 275-286.
- M. Madeddu, *Building beauty? Place and housing quality in the planning agenda*, in O. Sykes, J. Sturzaker (a cura di), *Planning in a Failing State. Reforming Spatial Governance in England*, Policy Press 2023.
- G. Marra, *Towards the convergence between people-based and place-based approaches in poverty reduction strategies. Lessons learned from the B-MINCOME pilot project*, tesi del Dottorato in Urban Planning, Design and Policy del Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, 2022. Relatore: prof. Costanzo Ranci.

- L. Ornaghi, voce “Interesse” ne *L'enciclopedia delle Scienze Sociali*, 1996; testo disponibile al sito: [www.treccani.it/enciclopedia/interesse_\(Enciclopedia-delle-scienze-sociali\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/interesse_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)), 8 maggio 2024.
- G. Paolucci, *L'impegno della ragione sociologica contro le maschere del dominio. Qualche riflessione sul progetto scientifico di Pierre Bourdieu*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 29, 2002.
- M. Passalacqua, “Oltre” la concezione proprietaria dei beni comuni. Diritto, economia e interesse generale, in *Amministrazione in cammino*, 27 dicembre 2017: <https://arpi.unipi.it/retrieve/e0d6c92d-35d0-fcf8-e053-d805fe0aa794/Passalacqua%20Luiss%20pdf.pdf>, 8 maggio 2024.
- C. Ranci, *Oltre il welfare state: Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Il Mulino 1999.
- I. Rowen, *Chinese Tourism as Trigger and Target of Sunflower and Umbrella Movements*, in T. Gold, S. Veg (a cura di), *Sunflowers and Umbrellas: Social Movements, Expressive Practices, and Political Culture in Taiwan and Hong Kong*, University of California Press 2020.
- V. Russo, M. Maretti, *Innovazione “for benefit”. Un'analisi di sfondo dell'esperienza italiana*, in *The Lab's Quarterly*, a. XXV, 2023: <https://ricerca.unich.it/bitstream/11564/807611/1/TLQ-2023-Russo-V-Maretti-M.-Innovazione-for-benefit-def.pdf>, 8 maggio 2024.
- S. Silvotti, *È in crisi il “rapporto” fra gli enti del Terzo settore e i cittadini attivi?*, in *Labsus*, 9 aprile 2024: www.labsus.org/2024/04/rapporto-enti-terzo-settore-e-cittadini-attivi/, 8 maggio 2024.
- S. Zamagni, *Dal liberalismo welfarista al welfare sussidiario: la sfida dell'economia civile*, in *I quaderni dell'economia civile*, AICCON 2011: www.aiccon.it/wp-content/uploads/2017/01/1_quaderni-economia-civile.pdf, 8 maggio 2024.

VII.

BENI COMUNI TRA ORIZZONTE URBANO E DIMENSIONE “POLITICA” DEL PAESAGGIO

di *Marina Arena*

SOMMARIO: 1. Identità e valori collettivi per la cura del territorio. – 2. Beni comuni urbani: rigenerazione urbana/rigenerazione umana. – 3. La rilevanza del Terzo settore nel Bando periferie. – 4. Dimensione “politica” e senso del paesaggio. – 4.1. Rifondare paesaggi: il Premio paesaggio del Consiglio d’Europa. – 4.2. Una proposta neo-rurale: il Parco agricolo dei Paduli – 5. Conclusioni.

1. Identità e valori collettivi per la cura del territorio

Il compito di condurre una riflessione sui beni comuni – mondo concettuale e al contempo reale, ambiguo e fecondo, non riducibile in maniera univoca all’interno di recinti normativi, teorici e semantici – espone al rischio di un approccio tassonomico nel tentativo di dimostrare un teorema fatto di rapporti esatti. In bilico tra retorica e luoghi comuni, si tratta, invece, di ragionare in campo aperto alla ricerca di oggetti, soggetti e relazioni da scomporre e ricomporre più e più volte.

La costruzione di una idea di beni comuni¹ funzionale all’identità e alle necessità di una comunità, si muove su livelli diversi.

Identità è un valore che trema. È uno di quei termini che abbracciano un universo di significati e svelano tutta la propria importanza quando la loro sopravvivenza è in pericolo: l’identità deve tremare perché un valore che non trema è un valore morto². E non è un concetto monolitico. Possiede un carattere multiplo, esistono molte iden-

¹ La *Commissione Rodotà* (2008), istituita presso il Ministero della Giustizia per la modifica delle norme del Codice civile, definisce i beni comuni come «cose che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona», testo disponibile al sito: www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=0_10&facetNode_2=0_10_21&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS47617, 13.05.2024.

² G. Bachelard, *La poetica dello spazio*, Dedalo 1975 (ed. or.: *La poétique de l’espace*, Press Universitaires de France 1957).

tità che contemporaneamente convivono dentro individui e comunità: si tratta di una coesistenza nell'incertezza che fa dell'identità un valore con un suo equilibrio dinamico fisiologicamente in crisi.

Le riflessioni e le ricerche sui beni comuni, da qualche anno ormai, vanno definendo il tema nella sua complessità lasciandone emergere la centralità nel consolidamento/dispiegamento della democrazia a sostegno dello sviluppo civile. Guardare ai nessi che legano il variegato mondo dei beni comuni in funzione di un diritto “alla” e “della” città³ esalta il ruolo della cittadinanza attiva in questo percorso. Il tema della responsabilità della “cura” della città⁴ e quello dell'attenzione ai fondamentali diritti di cittadinanza sono in stretta correlazione, insieme nella continua ricerca di nuove reti solidali come sommatoria di azioni complementari – individuali e sociali – a sostegno dei valori collettivi.

La crescente acquisizione di consapevolezza rispetto al tema dei beni comuni è sospinta da un protagonismo civico spesso mosso dalla reazione all'immobilismo delle istituzioni pubbliche, ma sarebbe una interpretazione riduttiva: l'emergente richiesta di cura attiva dei beni comuni scaturisce in molti casi dal desiderio di esperire nuove forme di appartenenza e inclusione relazionale. In tale prospettiva anche il tema del paesaggio, facendo riferimento all'art. 9 della Costituzione⁵ e alla solidarietà generazionale in esso sottesa, va visto sotto l'ombrello dei beni comuni.

2. Beni comuni urbani: rigenerazione urbana/rigenerazione umana

Nell'ambito del tema dei beni comuni, una questione specifica è rappresentata da quelli che vengono definiti beni comuni “urbani”⁶.

³ H. Lefebvre, *Le droit à la ville*, 1968; J.B. Auby, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis 2013; F. Cortese, *Il nuovo diritto delle città: alla ricerca di un legittimo spazio operativo*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Smart City. Evoluzione di un'idea*, Mimesis 2020.

⁴ P. Cervellati, *L'arte di curare la città*, Il Mulino 2000, collana “Contemporanea”. Per Cervellati non si tratta più di rifondare, ricostruire o riprogettare la città ma di applicare ad essa l'arte della “cura” rivolta ai centri storici, ad argine della gentrificazione, e di trasformare in centro le periferie favorendo le piccole e medie comunità, recuperando e ricucendo i tessuti sociali e urbani “strappati”.

⁵ «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

⁶ P. Urbani (a cura di), *Riprendiamoci la città. Manuale d'uso per la gestione della rigenerazione urbana*, iFEL Fondazione ANCI 2023.

Alla crescente richiesta di città più vivibili fa da contraltare la difficoltà della governance territoriale di confrontarsi con la complessità sociale ed economica e, soprattutto, di arginare il degrado e lo stato di abbandono delle periferie (non solo in senso geografico) riuscendo a garantire un livello accettabile di servizi alla persona e al territorio. Un quadro che fa emergere l'affanno da parte dei poteri pubblici nel comprendere e fornire soluzioni adeguate e tempestive alle questioni emergenti e alle necessità della collettività.

In un siffatto contesto il protagonismo delle comunità locali nelle azioni di tutela e valorizzazione dei beni comuni rappresenta un avanzamento nella gestione condivisa pubblico-privato. Un desiderio di riscatto che può fare la differenza nel modificare la realtà traguardando l'orizzonte dei diritti in nome della democrazia e della legalità, per un percorso in cui cittadini e associazioni possano incidere sulla qualità dello spazio, non più mercificato ma vitale e casa della democrazia⁷.

«Rigenerazione urbana e rigenerazione umana sono due facce della stessa medaglia»⁸ e le azioni di micro-rigenerazione urbana, legate ai processi partecipativi, pongono la questione di una nuova trasformazione in funzione di una diversa attenzione da parte del pubblico nei confronti delle istanze diffuse di partecipazione emergenti dal territorio.

Pratiche “dal basso” che si mettono alla prova sperimentando interventi per il decoro urbano, azioni di riuso di manufatti abbandonati o sottoutilizzati, aree militari dismesse⁹, gestione di spazi verdi abbandonati, beni confiscati alla criminalità, spazi pubblici anche solo potenziali, relitti urbani desemantizzati¹⁰. Tutti beni in attesa di interventi innovativi capaci di innescare rapporti inediti tra cittadinanza attiva e istituzioni e di incidere sulle relazioni sociali dei territori.

⁷ C. Cellamare, *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione*, Donzelli 2019; Labsus, *Voci in comune. Le parole chiave dell'amministrazione condivisa*, 2024.

⁸ S. Settis, *Le periferie obese e la rovina chic dei centri storici*, in *Emergenza cultura*, 22 dicembre 2016.

⁹ F. Camerin, F. Gastaldi, *Rigenerare le aree militari dismesse. Prospettive, dibattiti e riconversioni in Italia, Spagna e in contesti internazionali*, Maggioli 2021; M. Arena, F. Cannata, *Welfare di comunità e rigenerazione del capitale sociale nell'ex Forte Petrazza*, in DiTe, *Associazione di studio delle dinamiche territoriali (AISRe)* 2022.

¹⁰ F. Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2018, pp. 29-74; F. Di Lascio, F. Giglioni, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, il Mulino 2017.

E sui concetti di periferia e marginalità, esiste ormai una convergenza tra i saperi disciplinari rispetto a una geografia del degrado che non può essere interpretata come “distanza dal centro” ma estesa all’intero territorio o, ancor meglio, al paesaggio nell’accezione della Convenzione europea del paesaggio (CEP) per cui “tutto è paesaggio”.

La *ratio* del Bando periferie andava proprio in questa direzione, finanziando interventi di rigenerazione urbana a forte valenza sociale e volti alla ricucitura non solo del tessuto urbano ma anche di quello sociale.

3. La rilevanza del Terzo settore nel Bando periferie

La possibilità di presentare progetti di rigenerazione urbana non ancora allo stadio esecutivo offerta alle amministrazioni dal Bando periferie¹¹, ha aperto una riflessione di ampio respiro sui temi della riqualificazione e della sicurezza urbana consentendo anche il coinvolgimento attivo degli attori locali nell’individuazione di scelte progettuali condivise e coordinate. Poter lavorare alla costruzione di una *Agenda urbana* ha permesso di spostare l’attenzione dai *progetti delle opere* a quella dei *processi di riqualificazione* delle periferie e, in alcuni casi, ha lasciato emergere il ruolo fondamentale e innovativo del *Terzo settore*¹².

La scelta del Governo di utilizzare lo strumento del “programma straordinario d’intervento” ha dato la possibilità agli enti locali di elaborare azioni di natura strategica, contribuendo così alla costruzione di un “portafoglio progettuale”; agli interventi proposti, innovativi, selettivi e strategici, era richiesto di attrarre investimenti privati con caratteristiche di coerenza, durata e sostenibilità¹³.

¹¹ *Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*, allegato al DPCM 25.05.2016 (GU Serie Generale n. 127 dell’1.06.2016).

¹² M. Arena, *Il ruolo del Terzo settore nella rigenerazione delle periferie. Il Progetto Capacity*, in *Urbanistica è/e azione pubblica. La responsabilità della proposta*, Atti della XX Conferenza Nazionale SIU-Società Italiana degli Urbanisti, Roma 12-14 giugno 2017, Planum Publisher 2017.

¹³ M. Cabras, *Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*, Relazione istruttoria, Seminario di lavoro ANCI, 23 giugno 2016, Roma 2016.

La responsabilità e la capacità di “riconoscere” le aree periferiche – «caratterizzate da situazioni di marginalità economica e sociale, degrado edilizio e carenza di servizi» (art. 4) – è stata affidata agli enti locali, tenendo presente l’indirizzo del Bando teso ad affrontare il tema delle periferie in senso geografico ma anche sociale, e ad incoraggiarne l’esplorazione nella sua dimensione urbana concettualmente più ampia attraverso un insieme strutturato, coordinato e sistematico di azioni di contrasto al degrado urbano, ambientale, paesaggistico, economico e sociale.

Il Bando, ponendo in stretta connessione il tema della sicurezza (sociale e territoriale) con quello della resilienza, ha sollecitato una progettualità capace di tenere insieme più dimensioni attraverso processi di coinvolgimento di molteplici attori in una logica di *multilevel governance*. Gli aspetti economici e sociali hanno inteso favorire i nuovi modelli di welfare urbano e sostenere l’innovazione attraverso la ricerca di soluzioni creative, sperimentali e in grado di mobilitare le risorse locali.

La valorizzazione del rapporto pubblico-privato, con particolare attenzione al Terzo settore, si è espressa attraverso la ricerca di strumenti e procedure innovative capaci di capitalizzare le competenze nel settore privato e incrementare il potenziale delle risorse pubbliche. L’incentivazione al coinvolgimento dei privati attraverso delle premialità, e il vincolo della partecipazione degli stessi soggetti privati attraverso procedure di evidenza pubblica, sono state le due condizioni inserite nel Bando che hanno indirizzato, e in un certo senso “costretto”, le amministrazioni al dialogo – sin dalle prime fasi progettuali – nella ricerca di azioni coerenti e complementari tra chi governa il territorio e chi agisce sul territorio: anche questa è sussidiarietà.

Nella fase storica intercettata dal Bando periferie gli imprenditori nel settore delle costruzioni non sembrano emergere per innovatività – né in termini di prodotto né di processo – mentre il Terzo settore, accanto alla più tradizionale azione di *advocacy*, continua a investire sul potenziamento della sua componente imprenditoriale e si rafforza nella produzione ed erogazione di servizi; la funzione produttiva assume, così, sempre maggiore rilevanza all’interno del lavoro di cooperative e imprese sociali senza modificarne la missione che rimane di matrice sociale e strumentale alla generazione di utilità collettiva.

Il Terzo settore in Italia si presenta come un universo eterogeneo e frammentato, fatto di saperi locali, diffusi ed esperti, che vanno a

costituire quello che Settis definisce “capitale civico”; un capitale territoriale spesso dormiente ma anche sottostimato dai governi locali, un patrimonio di conoscenza di “cose minute” ma dalle grandi potenzialità e con capacità progettuali in grado anche di renderlo un elemento stabilizzatore delle forze del mercato globale, un capitale da coltivare, sostenere e qualificare perché possa tradursi in pratiche amministrative efficaci.

È nel mancato coinvolgimento delle parti sociali la vera ragione per cui spesso l’approccio nei confronti del territorio non supera il suo ruolo di mero supporto alla produzione industriale per divenire, invece, un complesso sistema identitario in grado di generare dal suo interno regole e risorse indispensabili per uno sviluppo durevole e sostenibile¹⁴. Senza una programmazione consapevole e condivisa, nessuna parte sociale da sola può difendere il capitale civico custodito in un sistema territoriale: il Terzo settore perché non ne ha il potere, le amministrazioni locali perché, pur avendolo, non sempre hanno le competenze necessarie per usarlo nel modo più appropriato.

In questo senso il Bando periferie ha rappresentato la funzione di interfaccia tra potere e cultura del luogo ricercando una concertazione in grado di tenere insieme politiche generali e settoriali sulla base delle reciproche competenze. Una esperienza che sembra aver segnato la differenza con altre iniziative del governo scegliendo di non investire sull’incentivazione di singoli interventi (che spesso producono solo una crescita “dopata”) ma sostenendo la capacità di coordinamento tra amministrazioni e attori locali al fine di produrre beni e servizi collettivi in maniera innovativa per essere in grado di rispondere ai cambiamenti sociali ed economici.

Il percorso verso una convivenza sostenibile dipende in buona parte da una acquisizione culturale che deve necessariamente partire dal basso, i veri custodi del territorio e del suo patrimonio naturale, ambientale e paesaggistico, sono i suoi abitanti ossia la “comunità strutturante”. I rapporti di ricerca della Fondazione RES¹⁵ mettono in evidenza come in tema di risorse locali non sia da registrare un particolare divario tra il Mezzogiorno e il resto d’Italia, ma come il proble-

¹⁴ A. Magnaghi, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri 2010; R.D. Putnam, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori 1993.

¹⁵ Fondazione RES, Istituto di Ricerca su Economia e Società in Sicilia, www.resricerche.it.

ma stia nella possibilità di *attivazione* di queste risorse. Il fattore che segna la differenza è rappresentato dal grado di “protagonismo attivo” di ciascuna città e dei suoi attori, pubblici e privati: dove esiste una maggiore capacità proattiva emergono i casi più avanzati ma, spesso, il vero problema è il *coordinamento* tra soggetti¹⁶.

Tra i progetti finanziati dal Bando periferie un interessante modello di rigenerazione urbana e sociale è quello di “Capacity”, presentato dal Comune di Messina¹⁷, che ha trovato supporto fondamentale nel contributo degli attori sociali della città mettendo a nudo l’assenza di un mondo imprenditoriale locale non ancora pronto alla sfida dell’innovazione, prima ancora che tecnica, culturale.

Muovendosi nella logica partecipativa richiesta dal Bando – dopo una serie di tavoli di condivisione utili alla definizione delle strategie e aperti a tutti i soggetti attivi sul territorio – il Comune ha dato avvio alla procedura di evidenza pubblica rivolta a singoli cittadini, organizzazioni sociali, istituti di educazione e ricerca, produttori, reti di consumatori, aziende private e operatori economico-finanziari¹⁸.

L’opportunità offerta dal Bando periferie è stata colta e trasformata in una prospettiva credibile di sviluppo e crescita dell’occupazione con capacità di incidere nel disegno urbano, nella produzione e nell’erogazione del welfare di comunità, nel campo della mobilità, dell’ambiente e della cura del territorio.

La proposta del Progetto Capacity guarda a un modello di “rigenerazione culturale” in grado di produrre consapevolezza nella comunità e “capacità di aspirazione” – non a caso il titolo del progetto si ispira alle *capabilities* di Sen¹⁹ – per disegnare percorsi di *capacità-azione* e

¹⁶ P. Casavola, C. Trigilia (a cura di), *La nuova occasione. Città e valorizzazione delle risorse locali. Rapporto di ricerca 2011*, Fondazione Res, Donzelli 2012.

¹⁷ Comune di Messina, *Capacity: risanare il territorio per progettare il futuro*, Relazione di progetto - Bando periferie DPCM 25/05/2016, Messina 2016.

¹⁸ La fase di ricerca e selezione dei partner, in grado di condividere i principi del Bando e contribuire al cofinanziamento del progetto, ha rappresentato lo snodo fondamentale del processo. Sulla base dei soggetti prescelti l’Amministrazione ha definito il suo progetto applicando il principio della concentrazione e integrazione degli interventi (*area-based*) nell’ambito di una visione urbanistica unitaria in grado di tenere integrate dimensione urbana e sociale e mettendo a sistema azioni materiali e immateriali.

¹⁹ Con “funzionamento” Amartya Sen indica ciò che una persona può desiderare e a cui dà valore (nutrimento, cura, abitare dignitosamente, ecc.) e con “capacitazione” l’insieme delle combinazioni alternative di funzionamenti che ciascun individuo è in

offrire possibilità di scelta in un modello di sviluppo non legato solo al reddito ma alla libertà di autodeterminarsi. Il fulcro della proposta è il “paradigma di sviluppo umano”²⁰ attraverso cui creare relazioni fra sistemi urbani e ambientali, educativi, di welfare, economico-produttivi, sociali, culturali, di ricerca scientifica e tecnologica.

Con *Capacity* si è cercato di compiere un passo significativo in funzione del processo di rigenerazione della periferia sud di Messina, intervenendo all'interno di un'area di massimo degrado in cui ricadono tre dei sette ambiti di Risanamento²¹ (Fondo Saccà, Fondo Fucile e Camaro).

Un tentativo complesso di lotta “multidimensionale” alla povertà basato su azioni strutturali rivolte alla promozione della coesione sociale e di contesti architettonici e socio-economici partecipativi e generativi di alternative rispetto ai principali funzionamenti umani.

4. Dimensione “politica” e senso del paesaggio

Il lungo lavoro del “progetto della modernità” dispiegatosi almeno negli ultimi due secoli ha operato un processo di normalizzazione del territorio e del paesaggio ridisegnando le nuove unità territoriali in maniera organizzata e ordinata; come l'universo conosciuto e spiegato così anche il territorio doveva esprimersi attraverso il suo perfetto equilibrio e secondo i meccanismi che ne regolano il funzionamento. Fine ultimo quello di contenere il grado di mutevolezza della complessità territoriale, riconducendo il tutto ad un quadro di riferimento generale atto a mantenere un “ordine universale”²².

grado di realizzare. Pertanto, le capacitazioni, o *capabilities*, rappresentano la libertà sostanziale di mettere in atto più stili di vita alternativi. A.K. Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press 1999 (trad. it.: *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori 2000).

²⁰ G. Giunta *et al.*, *A Community Welfare Model Interdependent with Productive, Civil Economy Clusters: A New Approach*, in *Modern Economy*, 5, 2014, pp. 914-923.

²¹ M. Savino, *Il risanamento a Messina. Limiti, resistenze e prospettive dell'innovazione urbanistica nelle città del Mezzogiorno*, in *Quali periferie. Quali politiche di governo del territorio*, Atti del Convegno nazionale Inu, S. Giovanni a Teuduccio-Napoli, 22-23 marzo 2007.

²² L. Decandia, *Dal territorio alla città - dalla città al territorio: verso una possibile reinterpretazione complessa*, in M. Coli, R. Bertini, L. Decandia, *Tipicità ambientale & continuità urbana*, Alinea 1996.

Così le espressioni dei saperi vengono omogeneizzate in base ad un “ideale” di bene comune e lo Stato assume su di sé il compito di semplificare la complessità dei territori. Parallelamente alla riduzione delle differenze si mette in atto una operazione di azzeramento dei saperi locali tradizionali, profondamente legati all’identità e alla memoria delle comunità. Alla regola particolare e specifica, legata al luogo e alle relative secolari consuetudini, si oppone la legge generale, un regolamento da applicare uniformemente su ogni singolo territorio. La molteplicità delle realtà elaborate e codificate a livello locale, attraverso la logica dello stato moderno viene ricondotta ad un unico regime amministrativo e politico²³.

Nella costruzione del paesaggio, al sapere locale si sostituisce il sapere astratto del “tecnico”, la cura del territorio viene affidata alla preparazione teorica e scientifica “dell’ingegnere” in grado di fornire soluzioni valide per tutti i contesti.

Il paesaggio viene normalizzato e razionalizzato fino a divenire spazio geometrico universale, non più esito della giustapposizione dei molteplici territori locali ma spazio isotropo organizzato coerentemente rispetto ad un centro; non si tratta più del centro simbolico dell’epoca premoderna ma di un centro organizzativo cui è riservato il compito di diffondere, su tutto il territorio e a tutti i livelli, un modello da sostenere su scala globale. Una nuova logica funzionale organizza la “macchina territoriale” non secondo parti complesse e riconoscibili ma attraverso un meccanismo più semplice composto da parti concorrenti al funzionamento del “sistema territorio”.

Questa la situazione fino a quando il tema del paesaggio ha scavalcato il recinto in cui era stato confinato, tra estetica e natura.

Che la ricerca di un senso del paesaggio²⁴ non sia più catalogabile tra i sofismi, ma oggetto di azioni concrete, viene dimostrato dal suo inserimento nelle politiche per il paesaggio adottate a livello di normativa europea. Già nella risoluzione 53/1997 del Consiglio d’Europa, paesaggio viene definito come «una porzione determinata di territorio quale è percepita dall’uomo, il cui aspetto risulta dall’azione di fattori umani e naturali e dalle loro interrelazioni», impegnandosi a «consacrarlo giuridicamente come bene comune, fondamento dell’identità

²³ M. Quaini (a cura di), *Il paesaggio tra fattualità e finzione*, Cacucci 1994.

²⁴ P. Castelnovi (a cura di), *Il senso del paesaggio*, IRES 2000; S. Settis, *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi 2017.

culturale e locale delle popolazioni, componente essenziale della qualità della vita ed espressione della ricchezza e della diversità del patrimonio culturale, ecologico, sociale ed economico».

Il progetto di Convenzione del Paesaggio, approvato nel 1998 dal Consiglio d'Europa, e sancito definitivamente nel 2000, mette in evidenza la transizione dall'individuazione di singoli «paesaggi culturali» al riconoscimento del «valore culturale dei paesaggi». Il paesaggio viene considerato come «un aspetto essenziale del quadro di vita delle popolazioni, che concorre all'elaborazione delle culture locali e che rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa».

Oltre all'inserimento dell'accezione “culturale” riferita al paesaggio, altre due sono le attribuzioni accolte in questa svolta strategica: l'esplicita attribuzione di valore economico alla risorsa paesaggio e l'estensione della valenza paesistica a tutto il territorio europeo dai «paesaggi rimarchevoli» ai «paesaggi ordinari». Questa considerazione indirizza l'attenzione dai problemi di semplice protezione a quelli più complessi della gestione, implicando una seria revisione delle politiche e degli strumenti che attengono al patrimonio paesistico.

Il paesaggio “attivo” che emerge dalla CEP, si sostanzia in bene comune nel momento in cui, attribuendo ad esso un valore complesso, le comunità divengono protagoniste della sua conservazione e valorizzazione. La nuova centralità del ruolo della percezione sociale assegna ai cittadini la possibilità di rivendicare il paesaggio quale bene comune passando dall'esercizio di un mero diritto passivo di fruizione a un coinvolgimento responsabile individuale e sociale.

Lentamente ma implacabilmente il paesaggio sta uscendo «dal novero dei “beni culturali” ed entra in quello dei “beni politici” dalla porta maggiore, quella dei “beni comuni”»²⁵. Lo dimostrano le comunità locali che temendo di perdere il paesaggio che sentono come proprio attivano la loro resistenza in difesa dei luoghi. È un *sentiment* che aiuta ad evolvere il sentire personale in senso collettivo: «il paesaggio condiviso è un bene comune su cui si fondano potenze di pensiero e di azione che si erano andate perdendo, in tempi di individualismo spinto»²⁶. E così continua Castelnovi: «Dovremmo renderci conto che

²⁵ P. Castelnovi, *La difficile staffetta tra paesaggio e cultura*, in *Giornale delle Fondazioni*, 19.02.2018.

²⁶ *Ibidem*.

il Paesaggio riconosciuto come bene comune è Cultura, anzi oggi è forse il medium culturale politicamente più efficace, quello che influisce più direttamente sulle nostre scelte».

4.1. *Rifondare paesaggi: il Premio paesaggio del Consiglio d'Europa*

In applicazione della Convenzione europea del paesaggio il MiC (prima come MiBACT) da anni porta avanti il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa, restituendo ad ogni edizione una realtà del paesaggio italiano vitale e radicata che va oltre la mera idea di conservazione e produce nuovi sensi²⁷.

Si tratta di un'esperienza che può essere raccontata come un viaggio nella Penisola, un atto ricognitivo-fondativo da cui a ogni edizione si riparte per aggiornare la “mappa” dei paesaggi italiani.

Progetti eterogenei molti dei quali frutto di iniziative dal basso, alcune esperienze virtuose di enti capaci di dialogare, proposte in cui anche l'arte contemporanea trova la sua dimensione; un vero archivio di progetti di paesaggio aggiornato all'oggi che possiede un grande valore documentario e anche un fondamentale carattere “esemplare”.

Emblematica l'esperienza presentata da “Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie” alla terza edizione del Premio, con il progetto “La rinascita dell'alto Belice Corleonese dal recupero delle terre confiscate alla mafia”.

Il progetto è stato selezionato dal MiC per rappresentare il paesaggio italiano in Europa, come esempio di “paesaggio inconsapevole” e premiato per l'eccellenza del metodo su cui si fonda, conforme ai principi enunciati dalla Convenzione europea del paesaggio e rispondente ai criteri indicati dal Consiglio d'Europa: *sostenibilità, esemplarità, partecipazione, sensibilizzazione*²⁸.

²⁷ La procedura di selezione del progetto che a ogni edizione va a rappresentare l'Italia a livello europeo viene gestita dal MiC attraverso un concorso; si tratta di una modalità, sperimentata dall'Italia nella prima edizione del Premio e poi affinata e riproposta nelle successive edizioni, che è stata apprezzata dal Consiglio d'Europa e attualmente valutata come modello da estendere a tutte le selezioni nazionali. V. www.premiopaesaggio.beniculturali.it.

²⁸ *Sostenibilità*: recupero e restauro dei manufatti rurali, ripristino di antiche colture, ripresa consapevole di tradizioni e sapienze locali. *Esemplarità*: pratiche di gestione attuate nel corleonese come esperienze pilota per le attività svolte da altre

La valorizzazione del paesaggio è dunque l'esito di un modello di attività che Libera sperimenta e propone come sostenibile, riproducibile, fondato sulla partecipazione attiva e sulla sensibilizzazione collettiva per la lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione: azioni tutte basate su criteri democratici che investono aspetti etici, economici e culturali per una nuova qualità della vita, in un'ottica pienamente in linea con la Convenzione europea del paesaggio.

Si tratta, dunque, di un esempio di equilibrio virtuoso tra incentivazione allo sviluppo economico, equità sociale, partecipazione pubblica e rispetto per l'ambiente.

4.2. Una proposta neo-rurale: il Parco agricolo dei Paduli

Altro progetto significativo, vincitore della selezione per la candidatura italiana alla quarta edizione 2014-15 del Premio è rappresentato dal "Parco agricolo dei Paduli"²⁹ realizzato dal Laboratorio Urbano Aperto nel territorio di Lecce, e scelto dal MiBACT per la strategia delle azioni attivate e per la capacità di coinvolgimento di amministrazioni comunali, comunità locali, produttori agricoli, associazioni, operatori culturali e turistici³⁰.

Il progetto è nato nel 2003 grazie all'iniziativa di un gruppo di cittadini di San Cassiano costituiti in associazione (LUA) con l'obiettivo di recuperare un uliveto storico nel Bosco Belvedere; l'iniziativa ha trovato il sostegno della Regione Puglia, in una prima fase attraverso bandi di affidamento di beni pubblici e dopo con il suo inserimento all'interno del Piano Paesaggistico Regionale come progetto pilota sperimentale.

cooperative confederate con Libera, in Puglia, Sicilia, Calabria. *Partecipazione*: criteri democratici posti alla base della cooperativa di lavoro come dimostrano: il coinvolgimento delle istituzioni pubbliche e delle realtà locali; i campi di volontariato organizzati dai giovani; l'attivazione di una rete di divulgazione e scambio di esperienze. *Sensibilizzazione*: esperienze di lavoro e d'impresa promosse da Libera come base di divulgazione di buone pratiche.

²⁹ www.parcopaduli.it.

³⁰ MiBACT, Documenti della Cerimonia per la presentazione del progetto "Parco Agricolo dei Paduli" IV edizione 2014-15 del Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa, Roma 28 aprile 2015.

Partendo dal Comune di San Cassiano l'esperienza è diventata "virale" fino a scavalcare i confini comunali mettendo in connessione le reti locali con la scala regionale³¹.

Il *parco agricolo multifunzionale* è basato su attività neo-rurali e sull'utilizzo creativo delle risorse produttive e culturali attraverso l'attivazione della memoria storica e identitaria dei luoghi. Il paesaggio rurale viene considerato nella sua complessità, con particolare attenzione sia agli aspetti produttivi che a quelli legati alla bellezza del contesto. Un ruolo centrale è giocato dalle numerose iniziative che vedono coinvolti bambini e ragazzi sensibilizzati utilizzando modalità innovative di interazione con la storia e la memoria del paesaggio.

L'intera comunità locale è stata coinvolta nel riconoscimento e la valorizzazione del patrimonio valoriale intimamente connesso alla realtà rurale e, soprattutto, alla tradizionale coltivazione degli ulivi, una volta destinata alla produzione dell'olio lampante e storicamente fonte di una ricca economia legata all'illuminazione pubblica prima della scoperta dell'energia elettrica, oggi riconvertita alla produzione di un olio extravergine di grande qualità.

Il lavoro del LUA è la dimostrazione di come un parco possa superare l'idea di "area vincolata" proponendosi come soggetto promotore di nuove possibilità di sviluppo locale col sostegno di abitanti consapevoli e capaci di riconoscerne e difenderne l'alto valore culturale e paesaggistico; pur non essendo un parco agricolo "istituito" è riconosciuto come potenziale teatro di azioni per lo sviluppo locale e ciò emerge dagli atti deliberativi dei dieci Comuni partecipanti e dal Programma Integrato di Rigenerazione Territoriale "Terre dei Paduli".

Il progetto prevede una serie di laboratori tra cui "Abitare i Paduli" che rappresenta oggi una risorsa occupazionale in grado di garantire un indotto economico alle comunità con oltre mille visitatori l'anno³².

³¹ I Comuni in provincia di Lecce di San Cassiano, Botrugno, Nociglia, Surano e Giuggianello (Terre di Mezzo) insieme a Scorrano, Maglie, Sanarica, Muro Leccese e Supersano, hanno condotto una lunga fase di ascolto degli abitanti, di analisi e di osservazione e di ideazione di modelli per lo sviluppo sostenibile del territorio.

³² Le attività e i servizi del laboratorio comprendono: l'istituzione di un albergo diffuso temporaneo e permanente "Nidificare i paduli" (Lab. Ospitalità diffusa); la pianificazione di forme alternative di mobilità; l'ideazione di itinerari tematici (Lab. Mobilità Lenta); nuove tipologie di valorizzazione del paesaggio e dei beni comuni con le iniziative "Creature dei Paduli", "Raccontare i Paduli", "Coro dei Paduli" (Lab. Percorsi Culturali); la diffusione di metodi biologici di produzione agricola; l'applica-

Identità e appartenenza rappresentano il focus e il linguaggio comune di tutte le iniziative finalizzate al recupero del patrimonio culturale, mettendo in relazione la cultura dei luoghi con le singolarità naturali storicamente riconosciute, come l'antico Bosco Belvedere, ed integrando le componenti rurali con quelle delle aree urbane con l'inserimento dei centri storici nei percorsi del Parco.

Il Parco agricolo dei Paduli è una delle immagini dalle quali ripartire per aggiornare la mappa dei paesaggi italiani. L'esemplarità del progetto è data dall'investimento di energie e idee per coniugare gli aspetti di impresa economica con quelli di gestione del territorio e di tutela e valorizzazione dei valori paesaggistici attraverso un processo partecipativo sistematico. Si è reso attivo un modello di azione sociale, entrato nelle buone pratiche della Regione Puglia, in grado di innescare in modo sostenibile le potenzialità sociali e culturali del paesaggio, mettendo la memoria collettiva e l'identità locale al centro di tutte le azioni secondo i principi della Convenzione europea a garanzia del rapporto tra territorio, paesaggio e democrazia.

5. Conclusioni

Quando si guarda alla questione dei beni comuni emerge la fatica delle amministrazioni pubbliche e, in modo particolare, degli enti locali nell'assicurare i servizi di prossimità e le funzioni a sostegno di una civile convivenza sia sotto il profilo sociale che economico. Ammettendo in molti casi la debolezza e in molti altri il fallimento delle politiche urbane e degli strumenti di governo del territorio.

L'ormai significativa e molteplice esperienza dei patti di collaborazione dimostra in maniera plastica la ricerca di nuove forme attraverso cui le comunità si organizzano per conferire stabilità e continuità ai processi di gestione e partecipazione alle decisioni pubbliche. Una spinta da parte dei cittadini, spesso organizzati in reti, alla partecipazione a volte in supplenza di un'azione pubblica debole o nella direzione di nuove forme di collaborazione pubblico-privato e di usi solidali della città.

zione di nuove formule legate alla cura dell'ambiente (Lampa! - Lab. Agricoltura, Lab. Gusto); ospitalità e socialità, ricerca e documentazione, comunicazione e promozione del territorio.

Resta aperto il tema del ruolo “incerto” dell’amministrazione pubblica, soprattutto a livello locale, non abbastanza sensibile ed efficace nella rilettura di manufatti e spazi apparentemente privi di valore ma preziosi per il dispiegamento di funzioni sentite come fondamentali dalla comunità. L’istituzione vede nella città spazi isotropi, i cittadini percepiscono i settori dello spazio qualitativamente differenti tra loro come se guidati da una memoria sociale.

Un altro livello di connessione con i luoghi da interpretare attraverso un senso del paesaggio (anche urbano così come indica la Convenzione europea del paesaggio) che diviene costruzione culturale collettiva alta e popolare, quasi inconsapevole, forse innata. Piccole azioni ma eseguite a regola d’arte, realizzate attraverso l’utilizzo di una *tèchne* collettiva, arte e tecnica insieme, che è conoscenza pratica, e a volte più lavoro manuale che intellettuale.

Nel coacervo delle esperienze di “invenzione” e gestione dei beni comuni è in molti casi riconoscibile una coscienza collettiva che emerge con forza come appartenenza comunitaria.

Esistono tante storie di beni comuni ma è molto difficile ricondurle all’interno di una griglia, piuttosto forse – rifuggendo da ansie di catalogazione e con la volontà di lasciare il massimo dell’apertura e della sana ibridazione – mantenerle come “agente reticolare diffuso”³³ per la crescita capillare della valorizzazione del patrimonio all’interno di un’idea di città e paesaggi come luoghi delle differenze.

Se il patrimonio fondamentale è il sistema generativo delle qualità vive del territorio, le nostre attenzioni di “conservatori” devono essere rivolte in primis agli aspetti relazionali che rendono funzionale il sistema: più ai soggetti che agli oggetti, più alle reti che integrano competenze e prodotti diversi che a quelle monotematiche, più alle alleanze tra soggetti complementari (come ad esempio tra enti locali e associazioni del Terzo settore) che tra soggetti omologhi³⁴.

I beni comuni sono forse la rappresentazione di una evoluzione continua con la pretesa velleitaria che lo stesso accada alle norme che li regolano?

Un nucleo di eccezioni dentro cui si nasconde la regola.

³³ P. Castelnuovi, *Pescatori cercasi per reti inutilizzate*, in *Il Giornale delle Fondazioni*, 15.05.2017.

³⁴ *Ibidem*.

Bibliografia

- M. Arena, *Il ruolo del Terzo settore nella rigenerazione delle periferie. Il Progetto Capacity*, in *Urbanistica è/e azione pubblica. La responsabilità della proposta*, Atti della XX Conferenza Nazionale SIU-Società Italiana degli Urbanisti, Roma 12-14 giugno 2017, Planum Publisher 2017.
- M. Arena, F. Cannata, *Welfare di comunità e rigenerazione del capitale sociale nell'ex Forte Petrazza*, in DiTe, Associazione di studio delle dinamiche territoriali-Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), 2022; testo disponibile al sito: www.dite-aisre.it/welfare-di-comunita-e-rigenerazione-del-capitale-sociale-nellex-forte-petrazza, 15.05.2024.
- J.B. Auby, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis 2013.
- G. Bachelard, *La poetica dello spazio*, Dedalo 1975 (ed. or.: *La poétique de l'espace*, Press Universitaires de France 1957).
- M. Cabras, *Bando per la presentazione di progetti per la predisposizione del programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*, Relazione istruttoria, Seminario di lavoro ANCI, 23 giugno 2016, Roma 2016.
- F. Camerin, F. Gastaldi, *Rigenerare le aree militari dismesse. Prospettive, dibattiti e riconversioni in Italia, Spagna e in contesti internazionali*, Maggioli 2021.
- P. Casavola, C. Trigilia (a cura di), *La nuova occasione. Città e valorizzazione delle risorse locali. Rapporto di ricerca 2011*, Fondazione Res, Donzelli 2012.
- P. Castelnovi (a cura di), *Il senso del paesaggio*, IRES 2000.
- P. Castelnovi, *Pescatori cercasi per reti inutilizzate*, in *Il Giornale delle Fondazioni*, 15.05.2017.
- P. Castelnovi, *La difficile staffetta tra paesaggio e cultura*, in *Il Giornale delle Fondazioni*, 19.02.2018.
- C. Cellamare, *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione*, Donzelli 2019.
- P. Cervellati, *L'arte di curare la città*, Il Mulino, collana "Contemporanea" 2000.
- Comune di Messina, *Capacity: risanare il territorio per progettare il futuro*, Relazione di progetto - Bando Periferie DPCM 25.05.2016, Messina 2016.
- F. Cortese, *Il nuovo diritto delle città: alla ricerca di un legittimo spazio operativo*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, Mimesis 2020.

- L. Decandia, *Dal territorio alla città - dalla città al territorio: verso una possibile reinterpretazione complessa*, in M. Coli, R. Bertini, L. Decandia, *Tipicità ambientale & continuità urbana*, Alinea 1996.
- F. Di Lascio, F. Giglioni, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Il Mulino 2017.
- F. Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2018, pp. 29-74.
- G. Giunta *et al.*, *A Community Welfare Model Interdependent with Productive, Civil Economy Clusters: A New Approach*, in *Modern Economy*, 5, 2014, pp. 914-923.
- Labsus, *Voci in comune. Le parole chiave dell'amministrazione condivisa*; testo disponibile al sito: www.labsus.org/wp-content/uploads/2019/03/Voci-in-comune.pdf, 20.05.2024.
- H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, Ombre Corte 2014, *Le droit à la ville*, Éditions Anthropos 1968.
- A. Magnaghi, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri 2010.
- MiBACT, *Documenti della Cerimonia per la presentazione del progetto "Parco Agricolo dei Paduli" IV edizione 2014-15 del Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa*, Roma 28 aprile 2015.
- R.D. Putnam, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori 1993.
- M. Quaini (a cura di), *Il paesaggio tra fattualità e finzione*, Cacucci 1994.
- M. Savino, *Il risanamento a Messina. Limiti, resistenze e prospettive dell'innovazione urbanistica nelle città del Mezzogiorno*, in *Quali periferie. Quali politiche di governo del territorio*, Atti del Convegno nazionale Inu, S. Giovanni a Teuduccio-Napoli, 22-23 marzo 2007.
- A.K. Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press 1999 (trad. it.: *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori 2000).
- S. Settis, *Le periferie obese e la rovina chic dei centri storici*, in *Emergenza cultura*, 22 dicembre 2016; testo disponibile al sito: <https://emergenzacultura.org/2016/12/22/salvatore-settis-le-periferie-obese-e-la-rovina-chic-dei-centri-storici>, 2.05.2024.
- S. Settis, *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi 2017.
- P. Urbani (a cura di), *Riprendiamoci la città. Manuale d'uso per la gestione della rigenerazione urbana*, iFEL Fondazione ANCI 2023.

VIII.
LA GOVERNANCE DEI BENI COMUNI:
L’AFFERMAZIONE DELLA COMUNITÀ.
IL CASO DI BOLOGNA

di *Nicola Granato e Franco Mosconi**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le teorie sui beni comuni. – 2.1. Premessa. – 2.2. I principi progettuali. – 2.3. L’economia civile. – 2.4. Cenni sul modello di amministrazione condivisa. – 3. L’esperienza bolognese sui beni comuni. Tratti caratteristici e impatto sulla comunità. – 3.1. Premessa. – 3.2. “La Città come bene comune”. Il percorso attuativo del Regolamento sui beni comuni del 2014. – 3.3. “Collaborare è Bologna”. – 4. Osservazioni conclusive.

It was long unanimously held among economists that natural resources that were collectively used by their users would be over-exploited and destroyed in the long-term. Elinor Ostrom disproved this idea by conducting field studies on how people in small, local communities manage shared natural resources, such as pastures, fishing waters, and forests. She showed that when natural resources are jointly used by their users, in time, rules are established for how these are to be cared for and used in a way that is both economically and ecologically sustainable¹.

* Il presente scritto è frutto della riflessione congiunta degli Autori; tuttavia, i paragrafi 1 e 4 sono stati scritti da Franco Mosconi e i paragrafi 2 (2.1, 2.2, 2.3, 2.4) e 3 (3.1, 3.2, 3.3) da Nicola Granato. Si ringrazia per la disponibilità e il materiale offerto relativamente ai progetti esaminati il Dott. Massimiliano Gollini della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna.

¹ The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2009, E. Ostrom, Work, 2024, testo disponibile al sito: www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2009/ostrom/facts (22.05.2024).

1. Introduzione

La motivazione del Nobel per l'Economia conferito nel 2009 a Elinor Ostrom – testualmente, «for her analysis of economic governance, especially the commons» – unita a ciò che la Sveriges Riksbank richiamava del suo lavoro scientifico – “Work” qui riportato in esergo² – rappresentano una sintesi assai efficace del grande tema dei “beni comuni”.

È meritevole di menzione un altro aspetto del Nobel per l'Economia 2009, conferito – come sovente accade – a più di un economista. In quell'anno a due: Elinor Ostrom e Olivier Williamson; nel caso di Williamson – seguiamo ancora le motivazioni illustrate dalla Banca di Svezia – «for his analysis of economic governance, especially the boundaries of the firm»³.

Se quest'ultimo tema – all'interno dell'*economic governance*, tratto comune del lavoro dei due illustri studiosi – costituiva da tempo un caposaldo della letteratura economica (basti pensare al celebre lavoro di Ronald H. Coase del 1937⁴), il tema dei *commons* presentava più di un tratto di originalità, caratteristica ancora presente a distanza di quindici anni da quel Premio Nobel.

È di straordinaria lungimiranza l'enfasi posta dall'Autrice sull'uso collettivo di risorse naturali affinché si giunga a un loro utilizzo sostenibile sia dal punto di vista economico, sia dal punto di vista ecologico. Oggi possiamo affermarlo con ragionevole certezza, giacché l'attenzione alla sostenibilità è diventata patrimonio comune delle nostre società evolute. Si pensi, su scala globale, all'*Agenda per lo Sviluppo Sostenibile*⁵ con i famosi 17 Obiettivi da raggiungere entro il 2030 e, per ciò che riguarda più direttamente l'Unione europea (UE), allo

² *Ibidem.*

³ The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2009, O.E. Williamson, testo disponibile al sito: www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2009/williamson/facts (22.05.2024).

⁴ R.H. Coase, *The Nature of the Firm*, in *Economica*, vol. 4, issue 16, 1937, pp. 386-405 (trad. it.: Id., *La natura dell'impresa. Il problema del costo sociale*, Asterios 2001).

⁵ The Sustainable Development Goals 2030 è stata sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU. Per un approfondimento: www.un.org/sustainabledevelopment/.

*European Green Deal*⁶ con il target della neutralità climatica da raggiungere entro il 2050.

In questo capitolo cercheremo di unire la prospettiva economica con quella giuridica al fine di gettare luce, dal punto di vista sia teorico che empirico, sulle teorie dei beni comuni e sul modello dell'amministrazione condivisa; il tutto, con particolare riferimento all'esperienza bolognese.

Difatti, Bologna, da considerare in un'ottica molto ampia (Città, Università, Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna), ha rappresentato, in questi anni, uno dei luoghi d'elezione nel Paese per una riflessione sui beni comuni (*commons*) e sul "bene comune", nonché per avviare alcune prime sperimentazioni.

Qui e ora, come emergerà dalle pagine che seguono, un contributo rilevante è quello che dobbiamo a Stefano Zamagni, docente all'Alma Mater Studiorum e principale teorico della scuola di pensiero che ha recuperato, in questi ultimissimi decenni, il grande tema dell'"Economia civile", una scuola che vantava in Italia illustri tradizioni. In questo paragrafo introduttivo, ci limitiamo a richiamare il contributo di Zamagni su *Beni comune e bene comune*⁷.

Scrivendo l'Autore «L'espressione "beni comuni" traduce l'inglese "commons" termine che sta a significare "beni di uso comune"». Dopodiché, richiamando il concetto di "tragedia dei beni comuni" (ossia, l'estrema difficoltà di una loro corretta gestione), egli passa a illustrare – citiamo – «due soluzioni che non funzionano e una che può funzionare». Non funzionano – prosegue l'argomentazione – la "soluzione privatistica" (meccanismo di mercato), così come quella diametralmente opposta, la "statizzazione" (pubblicizzazione). È la "soluzione comunitaria" – scrive Zamagni – «quella che offre le maggiori chance di uscita dalla tragedia dei *commons*».

L'A., sul punto, prosegue «L'idea di base – per prima rigorosamente esplorata da Elinor Ostrom nel suo influente libro del 1990, *Governing the Commons* – è quella di mettere all'opera le energie, che ci sono

⁶ Commissione europea, COM(2019) 640 finale, *Il Green Deal europeo*. Per un approfondimento: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it. Si veda altresì E. Chiti, D. Bevilacqua, *Green Deal. Costruire una nuova Europa*, Il Mulino 2024.

⁷ S. Zamagni, *Beni comuni e bene comune*, Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Bologna, 2013, testo disponibile al sito: http://concorsoeconomia.it/wp-content/uploads/2013/01/beni_comuni_e_bene_comune.pdf.

e sono enormi, della società civile organizzata, per inventarsi forme inedite di gestione comunitaria. In altro modo, il modello di gestione deve essere congruente con la natura propria del bene di cui si tratta: se questo è comune, anche la gestione deve esserlo [...]»⁸.

Sulla base di queste premesse, il presente capitolo è così organizzato. Nel prossimo paragrafo verranno richiamate le principali teorie economiche e giuridiche sui beni comuni e si avrà modo di approfondire il modello dell'amministrazione condivisa. Dopodiché, il lavoro sarà dedicato allo studio di taluni progetti avviati nel territorio di Bologna dal 2012 a oggi. Infine, si tratteranno alcune brevi considerazioni conclusive.

2. Le teorie sui beni comuni

2.1. Premessa

Già nelle prime righe di questo approfondimento, si comprende quanto siano centrali gli studi e le teorie avanzate dalla Ostrom, più di venti anni fa, sui *commons*.

Il lavoro offerto dalla vincitrice del Premio Nobel per l'economia del 2009 unisce riflessioni di carattere marcatamente economico, ma al tempo stesso non lesina quella chiave di lettura giuridica, necessaria per il presente lavoro. L'efficacia del lavoro della Ostrom si intuisce, riprendendo taluni suoi passaggi, come quello che ben inquadra – in poche righe – la “tragedy of commons”, asserendo che «la tragedia dei *commons* non è un problema legato ai diritti di proprietà ma piuttosto un problema di fallimento di governance»⁹.

Da queste righe emerge già un punto fermo nell'economia della presente ricerca: interrogarsi sulle forme di governance teorizzate e applicate ai beni comuni, su come vengono strutturate le *istituzioni* preposte alla loro gestione e se è possibile dotarsi e affidarsi a dei *principi generali*.

Come è stato posto in luce più volte, nel suo influente libro del 1990, *Governing the Commons*, Elinor Ostrom risvolta con raffinata accuratezza le teorie e i modelli dominanti che si sono occupati di ge-

⁸ *Ibidem*.

⁹ E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press 1990.

stione collettiva di beni e risorse comuni, risorse collettive ma anche spazi verdi e pubblici “adibiti” all’uso comune¹⁰.

Lo scopo principale del lavoro del premio Nobel dell’economia 2009 è quello di proporre spunti alternativi di riflessione sui meccanismi che gli individui possono usare per districarsi nei problemi legati all’uso di risorse collettive. Il ragionamento si sposta fin da subito dall’oggetto della gestione – i *commons* – al modus attraverso il quale si evita o si tenta di evitare la rinomata tragedy.

Sappiamo altresì che, storicamente, senza poter ripercorrere tutti i passaggi, due sono state le strade individuate per la gestione dei *commons*: la teoria dell’impresa e la teoria dello Stato¹¹.

Tuttavia, la premessa al lavoro della Ostrom poggia su una lapidaria constatazione: entrambe le teorie sono «troppo generalizzate nelle loro pretese [...] Sia i sostenitori della centralizzazione, sia i sostenitori della privatizzazione indicano come requisito fondamentale il fatto che il cambiamento istituzionale debba venire dall’esterno ed essere imposto ai soggetti direttamente coinvolti»¹².

Ecco, dunque, la c.d. terza via che risulta percorribile solamente recuperando il grande escluso delle due teorie prima citate: la *società civile*.

Bene, nelle pagine che seguono ci concentreremo, per primo, sul lavoro della Ostrom, riflettendo sull’insieme dei principi di progettazione di base, comuni alle istituzioni che l’A. definisce di successo.

In un secondo momento, insistendo sulla soluzione comunitaria, riprenderemo quel filone scientifico dell’Economia civile tanto prezioso quanto contiguo alla questione dei *commons*.

Da ultimo, giungendo ai nostri giorni, *atterreremo* sul terreno dell’amministrazione condivisa: modello politico e amministrativo che ad oggi pone la collaborazione tra pubbliche amministrazioni e cittadini come paradigma per la composizione di problemi di interesse generale.

¹⁰ Nelle premesse del volume, l’A. puntualizza il suo intento, cioè quello di contribuire allo sviluppo di una teoria empiricamente convalidata di forme di azione collettiva che si auto-organizzano e si autogovernano. A tale fine, vengono presi in considerazione diversi sistemi di uso di risorse collettive durature, analizzando i loro successi, i fallimenti, nonché le caratteristiche delle risorse stesse.

¹¹ Per un ampio approfondimento sulle due teorie si rimanda a E. Ostrom, *op. cit.*, pp. 66-67.

¹² Ivi, p. 28.

2.2. I principi progettuali

Lo studio della Ostrom sui beni comuni si concentra, particolarmente sull'organizzazione istituzionale per la gestione di risorse collettive. In questa sezione si vuole, però, approfondire relativamente ai principi «su cui basare un buon metodo di progettazione istituzionale in un ambiente caratterizzato dall'uso di risorse collettive»¹³.

È doveroso evidenziare che detti principi vengono ricavati dalla Ostrom da specifici casi-studio di organizzazioni solide e stabili nel tempo¹⁴.

In primo luogo, per principio progettuale intendiamo «un elemento o una condizione essenziale che aiuti a spiegare il successo di queste istituzioni nel preservare le risorse collettive e nell'ottenere da parte degli appropriatori il rispetto delle regole adottate, generazione dopo generazione»¹⁵.

L'elenco teorizzato è composto da sette principi progettuali, l'uno interdipendente dall'altro. La Ostrom definisce i primi tre principi progettuali come elementi fondamentali per predisporre un adeguato set di regole. Nello specifico: **chiara definizione dei confini, congruenza tra regole di appropriazione¹⁶, fornitura¹⁷ e il rapporto tra condizioni locali e metodi di decisione collettiva.**

Il primo principio ha una doppia anima, soggettiva e spaziale, facendo riferimento ad un'adeguata definizione dei soggetti che hanno il diritto di accedere alla risorsa collettiva congiuntamente ad una chiara definizione dei confini spaziali.

La congruenza delle regole, invece, specifica il rapporto tra soggetti attivi e contesto ambientale di riferimento. Questo si declina nella corretta forma che gli appropriatori trovano per consentire quei benefici comuni ricercati derivanti da un'azione collettiva.

¹³ Ivi, p. 95.

¹⁴ Lo studio empirico è stato condotto su alcuni casi di sistemi durevoli, auto-organizzati e autogovernati, quali le comunità di pascolo in Svizzera, le istituzioni e le comunità di irrigazione in Spagna e nelle Filippine, nonché su casi di insuccessi e di fragilità istituzionali, quali le zone di pesca nello Sri Lanka e della Nuova Scozia e i bacini di acqua sotterranee della California.

¹⁵ E. Ostrom, *op. cit.*, p. 134.

¹⁶ La Ostrom definisce l'appropriazione come quel processo di prelievo di unità di risorse da un sistema di produzione.

¹⁷ Per fornitura, invece, si intende la struttura conferita al sistema di utilizzo di una risorsa collettiva.

Il terzo principio di progettazione riguarda le modalità su come assumere le decisioni. I casi pratici analizzati dalla Ostrom rappresentano come sia spesso più conforme alla natura comune del bene, affidare la legittimazione a decidere a chi interagisce con la risorsa comune. Inoltre, si registra la preferenza di meccanismi di scelta condivisa in luogo di strumenti amministrativi tradizionali di imposizione esterna.

Questi primi tre principi, tuttavia, non basterebbero se la comunità di riferimento non si attrezzasse con un adeguato **sistema di controllo e monitoraggio**, corredato da un **meccanismo di sanzioni progressive**¹⁸.

Questi due ultimi principi risultano fondamentali, poiché si auto-alimentano a vicenda e soprattutto svelano l'anima cooperativa che si cela dietro queste soluzioni. La cooperazione comporta, usando le parole di Stefano Zamagni, un patto di fraternità fondato su legami di reciprocità, elemento tipico della socialità umana¹⁹.

Gli ultimi due principi hanno essenzialmente la caratteristica del riconoscimento interno ed esterno. Da un lato, i soggetti attivi predispongono un **meccanismo flessibile di risoluzione di eventuali conflitti** e, dall'altro, si richiede un **livello minimo di riconoscimento dei diritti di organizzarsi da parte del diritto formale**.

2.3. *L'economia civile*

Abbiamo avuto modo di osservare come la prospettiva comunitaria, teorizzata dalla Ostrom, abbia il pregio di recuperare la matrice civile della società, valorizzando i beni comuni come *spazi* e non come luoghi.

¹⁸ Ivi, p. 140. Per approfondire sul punto, l'A. richiama il termine «rispetto delle regole quasi volontario», così come applicato da M. Levi per descrivere il comportamento dei contribuenti fiscali nei sistemi in cui la maggior parte dei contribuenti paga. (M. Levi, *Of Rule and Revenue*, University of California Press 1988, pp. 52-53). I contribuenti, secondo Levi, adotteranno una strategia di rispetto quasi volontario quando saranno fiduciosi nel fatto che «i governanti manterranno le loro promesse e gli altri cittadini manterranno le loro. I contribuenti sono operatori strategici che cooperano solo se prevedono che anche gli altri coopereranno. Il rispetto di ognuno dipende dal rispetto degli altri».

¹⁹ S. Zamagni, *I beni comuni per il bene comune*, Edizioni Casa della Cultura 2014.

Il già citato Zamagni ha parlato a riguardo di economia *incivile*, cioè un luogo dove la natura di bene comune non può trovare spazio.

Trattando di beni comuni, non si può non far riferimento a quella scuola di pensiero che, invece, vede nel mercato, nell'economia, una limpidissima componente *civile*. Risulta necessario soffermarsi su tale scuola.

L'espressione "economia civile" affonda le sue radici nell'umanesimo civile del Quattrocento, nasce in Italia, per poi culminare nell'illuminismo napoletano e poi milanese²⁰.

I sostenitori dell'economia civile non accettano l'idea «che il mercato sia qualcosa di radicalmente diverso dal civile, retto da principi diversi: l'economia è civile, il mercato è vita in comune»²¹.

Come osservato in premessa, terreno elettivo dell'Economia civile è la massimizzazione del bene comune. Adottare tale punto di vista vuole dire comprendere che la natura di un bene comune è tale che il vantaggio che ciascuno trae dal suo uso non può essere dissociato dal vantaggio che altri pure traggono da esso²².

Beninteso, qui risiede una differenza significativa rispetto ai beni pubblici.

Elemento discrezionale da allocare, principalmente, sul piano della governance, a natura privatistica e pubblicistica. La sottolineatura ha maggior valore, dal momento che, non con poco sforzo, i beni comuni si sono o si stanno affrancando da quelli pubblici, soprattutto relativamente alla loro gestione.

Come ricordato dalla Ostrom, Zamagni, Bruni e non solo, la governance di beni pubblici ha natura *burocratica*; gestione invece che, se calata per i beni comuni produce, come visto, risultati disastrosi o tragici.

Su questo profilo, l'economia civile volge una forte critica all'economia tradizionale, accusata di "dimenticare" la soluzione a base comu-

²⁰ Per un approfondimento sui temi dell'economia civile, si consigliano i grandi classici di A. Genovesi, *Lezioni di commercio o sia d'economia civile*, 1769; G. Dragone, *Delle virtù e de' premj*, 1766. Per uno sguardo più recente L. Bruni, S. Zamagni, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino 2004; Id., *Per un'economia civile nonostante Hobbes e Mandeville*, in *Rivista di etica e scienze sociali*, n. 3, 2003; Id., *Dizionario di Economia Civile*, Città Nuova 2009.

²¹ Ivi, p. 54.

²² L. Bruni, S. Zamagni, *L'economia civile. Un'altra idea di mercato*, Il Mulino 2015, p. 94.

nitaria, cioè fondata sul principio di reciprocità. In effetti, proprio il *comportamento reciprocante* viene posto a base di ogni gestione di un bene comune.

L'espressione "io aiuto te, tu aiuti me", per quanto esemplificativa, sintetizza la centralità di tale principio per gli economisti civili, nei rapporti sociali ma anche nelle relazioni economiche di mercato²³.

Un concreto esempio di reciprocità va ricercato nel mutuo riconoscimento, nelle pratiche di mutualità; lo stesso mercato è concepito «come espressione della legge generale della società civile, la reciprocità»²⁴.

Ecco perché la tragedia dei *commons* può essere evitata soltanto facendo affidamento all'idea di comunità (sulla quale ritorneremo nelle conclusioni), riconoscendo che tra le persone che fruiscono del bene comune esista un legame di reciprocità.

La condivisione alla base di questa soluzione fa perno sul principio della c.d. sussidiarietà circolare, che richiede l'interazione sistematica dei «tre vertici del triangolo sociale, cioè le tre sfere di cui si compone l'intera società: la sfera degli enti pubblici, la sfera delle imprese e la sfera della società civile organizzata». Dunque, una tricotomia in luogo della classica dicotomia pubblico/privato²⁵.

Precisamente, si osserva che si discute di sussidiarietà circolare e non di sussidiarietà verticale o orizzontale, poiché citando un'arguta analisi di Zamagni «mentre queste ultime due forme sono perfettamente compatibili con modelli di gestione privatistici e/o pubblicistici, esse non riescono a sostenere modelli di gestione comunitaria. [...] Mentre con la sussidiarietà verticale e orizzontale si realizza una cessione di quote di sovranità dallo Stato a Enti pubblici (sussidiarietà verticale) oppure a soggetti della società civile (sussidiarietà orizzontale), con la sussidiarietà circolare si ha una condivisione di quote di sovranità»²⁶.

²³ Per i sostenitori di questa scienza economica, l'ordine sociale è composto da tre principi (reciprocità, scambio di equivalenti, redistribuzione). S. Zamagni, *Per un'economia civile nonostante Hobbes e Mandeville*, cit.

²⁴ L. Bruni, S. Zamagni, *L'economia civile*, cit., p. 29. Gli A., riprendendo il pensiero di A. Genovesi, evidenziano che la reciprocità è «l'elemento tipico della socialità umana. [...] Genovesi pertanto non abbraccia la tesi antropologica che l'uomo sia per natura altruista: gli sta a cuore sottolineare più la reciprocità che l'altruismo».

²⁵ Ivi, p. 111.

²⁶ S. Zamagni, *Beni comuni territoriali e economia civile*, cit. p. 58. Sul punto l'A. ricorda che la prima formulazione del principio di sussidiarietà circolare risale a Bo-

2.4. *Cenni sul modello di amministrazione condivisa*

Nelle pagine precedenti, abbiamo dato conto di quanto la soluzione comunitaria, astrattamente, possa essere adatta alla cura e alla gestione dei beni comuni. Passaggio fondamentale e, peraltro, precedente è il ripensamento dell'ordine sociale, non più a doppio binario ma bensì scandito in tre componenti che sistematicamente entrano in relazione²⁷.

L'età delle crisi – ambientale, economica, sociale e valoriale – che la nostra società, da diversi decenni, sta affrontando, necessita di quella vena di cambiamento istituzionale, che riguarda, prima di tutto, i modelli di relazione tra la sfera pubblica, quella privata (profit e no profit) e il ruolo della comunità.

Questa esigenza di cambiamento ha sospinto, in primo luogo, l'attivazione di nuove e sperimentali forme di governance, che coinvolgono soprattutto la città²⁸.

Il tema dei beni comuni si inserisce nel più ampio interrogativo riguardo alle modalità di coinvolgimento della comunità nei processi decisionali e gestionali, in particolare sui temi di interesse generale²⁹.

Tale categoria è stata, spesso e volutamente, letta attraverso le lenti di analisi del concetto di bene comune³⁰; proprio per questo, la scienza economica e sociale più attenta ha specificato come tali concetti devono essere intesi nel modo più ampio possibile, allargandoli a «qual-

naventura da Bagnoreggio (fine XII secolo), per poi essere codificata formalmente da Ugo Grozio nel 1615.

²⁷ L. Raffini, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni. Genesi e sviluppi*, in *Osservatorio sulla Città Globale*, 2019, p. 24; P. Michiara, *Consenso, accordi e contratti nella Legge regionale Emilia-Romagna 13 aprile 2023 n. 3 recante "Norme per la promozione e il sostegno del Terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva"*, in M. Cocconi (a cura di), *Percorsi di legalità nella nuova contrattualistica pubblica*, FrancoAngeli 2024, pp. 139 ss.

²⁸ Sul punto, la letteratura è molto abbondante, tuttavia, in questa sede si rimanda a F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani, Contributo al diritto delle città*, Il Mulino 2017; P. Chirulli, C. Iaione (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene 2018, spec. pp. 35 ss.

²⁹ COM(2011) 900 final, *A Quality Framework for Services of General Interest in Europe*, 20.12.2011.

³⁰ *Amplius* G. Arena, *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Università degli Studi di Trento 2022, pp. 9 ss.

siasi relazione sociale che un individuo e un gruppo ha con il contesto territoriale e sociale che abita»³¹.

Quanto precede costituisce terreno fertile per quel «passaggio a forme di amministrazione a più voci»³² che sui temi della cura dei beni comuni conducano ad una ridefinizione della governance, soprattutto urbana, nella direzione del modello dell'amministrazione condivisa.

L'intuizione teorica di tale modello è da assegnare a Gregorio Arena che nel 1997 postulò un modello di amministrazione fondato sulla collaborazione fra amministrazione e cittadini³³. Più di venticinque anni dopo, quel modello teorico si è affermato ed è divenuto prima un processo amministrativo a tutti gli effetti – alternativo a quello tradizionale amministrativo – e poi un modello politico.

Si tratta, dunque, di un modello organizzativo che, attuando il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ult. comma Cost., consente a cittadini ed amministrazioni di sedersi dalla *stessa parte del tavolo* per realizzare attività di interesse generale³⁴.

Una relazione tra pubblica amministrazione, enti del Terzo settore (ETS) e cittadini all'insegna della collaborazione, nello spazio offerto dalle pratiche di sussidiarietà³⁵.

Muta l'amministrazione, muta il ruolo dei singoli cittadini; valorizzati e fatti uscire dal mero ruolo di amministrati per assurgere a risorse urbane, integrando i processi gestionali e decisionali del prezioso bagaglio di *conoscenze* di cui è conduttore il territorio³⁶.

³¹ D. Harvey, *Città ribelli. I movimenti urbani della Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, Il Saggiatore 2013.

³² L. Bobbio, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Formez, Ed. Scientifiche Italiane 2004.

³³ G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118, 1997, pp. 29-65.

³⁴ F. Giglioli, *L'amministrazione condivisa come modello generale*, in Labsus, *Rapporto 2023. Sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, 2023, p. 9. Sul modello sussidiario, di cui l'amministrazione condivisa ne è declinazione, si veda G. Arena, *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza 2006.

³⁵ G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., pp. 45-50; Id., *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo settore*, in *Impresa Sociale*, n. 3, 2020, pp. 96-100. Cfr. Corte dei conti, sez. aut., A. P., n. 26 del 14 novembre 2017.

³⁶ G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., pp. 29 ss.; I. Grigorut, *L'amministrazione in trasformazione. Il modello dell'amministrazione condivisa della Regione Lazio*, in *Le Regioni*, n. 5, 2020.

L'ascesa del modello condiviso parte, formalmente, dall'inserimento del principio di sussidiarietà in Costituzione, con la riforma del Titolo V nel 2001.

Non è, certamente, bastato questo. Il ruolo del Laboratorio Labsus, grazie al lavoro di numerosi esperti, è stato centrale per consolidare l'interpretazione dell'art. 118, ult. comma, che «vede in tale disposizione la legittimazione costituzionale dell'amministrazione condivisa fondata sulla collaborazione fra cittadini e amministrazioni, per il perseguimento (insieme!) dell'interesse generale»³⁷.

Se in questo passaggio troviamo una base legittimante del modello condiviso, in altri due, possiamo, invece, fissarne l'affermazione.

Il primo è stato, certamente, rappresentato dalla traduzione del richiamato principio, di cui all'art. 118, ult. comma Cost., a livello amministrativo grazie all'elaborazione e alla diffusione del primo Regolamento comunale – di cui parleremo nel prossimo paragrafo – “per la gestione condivisa dei beni comuni urbani”, redatto dal Comune di Bologna e Labsus³⁸.

Il Regolamento, a partire dal 2014, ha permesso l'introduzione nello strumentario giuridico dei patti di collaborazione, «atti amministrativi di natura non autoritativa»³⁹, che costituiscono «lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni»⁴⁰.

Il secondo passaggio coincide con la sentenza *storica* della Corte costituzionale 131/2020⁴¹, che utilizza per la prima volta il termine di

³⁷ G. Arena, *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, cit., p. 4.

³⁸ “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani” – delibera consiliare 19 maggio 2014, n. 172, è stato il primo regolamento di questo genere ed è stato adottato dal Comune di Bologna e redatto in collaborazione con l'Associazione Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà.

³⁹ Art. 1, comma 3, Regolamento di Bologna. Per un'attenta analisi sulla qualificazione giuridica di tali atti amministrativi si consiglia. E. Fidelbo, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, n. 3, 2018.

⁴⁰ Art. 5, comma 1, Regolamento di Bologna.

⁴¹ Corte costituzionale, sentenza 131 del 26 giugno 2020. In dottrina si v. E. Rossi, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2020, pp. 49-60; L. Gori, *Gli effetti giuridici “a lungo raggio” della sentenza 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Impresa sociale*, n. 3, 2020, pp. 89-95.

«amministrazione condivisa» per definire le modalità del rapporto fra amministrazioni ed enti del Terzo settore disciplinate dall'art. 55 del Codice del Terzo settore⁴². Fascio di rapporti, che la stessa Corte inquadra nel «canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato», poiché presuppone modelli di azione che sono «fasi di un procedimento complesso di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico»⁴³.

Proprio il richiamato art. 55 del Codice del Terzo settore diventa, alla pari dei regolamenti e dei patti di collaborazione, strumento prediletto dove *si consuma* l'amministrazione condivisa.

Una precisazione applicativa. La disposizione riguarda principalmente i rapporti tra amministrazione ed ETS e non, anche, i singoli cittadini attivi e le formazioni sociali – che non rientrano nel novero degli ETS – ai quali, invece, si continueranno ad applicare i patti di collaborazione⁴⁴.

Altre conferme dell'aderenza del modello, giungono dai legislatori regionali che hanno deciso di dare legittimità al modello dell'amministrazione condivisa, come nel caso della Regione Lazio con la l.r. 10/2019⁴⁵.

La permeabilità e la diffusione del paradigma si registrano anche per altre tre Regioni che, di recente, si sono dotate di normative in materia di amministrazione condivisa: Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna⁴⁶.

⁴² Gli istituti di cui si discute, introdotti con l'art. 55 (“Coinvolgimento degli enti del Terzo settore”) del Codice del Terzo settore, sono quelli della co-programmazione, co-progettazione e accreditamento. F. Scalvini, *L'art. 55, oltre l'art. 55 del Codice del Terzo settore*, in Labsus, *Rapporto 2023*, cit., pp. 22-23; P. Bonasora, *Il valore della co-progettazione condivisa*, in Id., cit., pp. 24-27.

⁴³ G. Pisani, *L'«amministrazione condivisa» al centro di un nuovo modello di solidarietà*, in *Sociologia del diritto*, n. 2, 2021, p. 25. «L'amministrazione condivisa viene riconosciuta come un canale alternativo alle logiche di mercato, diventando un terreno di sperimentazione pratica e giuridica fondato sulla co-progettazione fra enti del Terzo settore e pubbliche amministrazioni».

⁴⁴ G. Arena, *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, cit., p. 5; F. Giglioli, *L'amministrazione condivisa come modello generale*, cit., p. 7.

⁴⁵ Lazio, l.r. 26 giugno 2019, n. 10 sulla “Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni”. *Funditus* I. Grigorut, *L'amministrazione in trasformazione*, cit., p. 1120 ss.

⁴⁶ Rispettivamente la l.r. 26 luglio 2020, n. 65; l.r. 6 marzo 2023, n. 2; l.r. 13 aprile 2023, n. 3. Per un approfondimento v. Labsus, *L'Amministrazione condivisa*

3. L'esperienza bolognese sui beni comuni. Tratti caratteristici e impatto sulla comunità

3.1. Premessa

Al di là dell'orizzonte teorico, del dipanarsi di modelli, c'è il campo delle esperienze, della vita quotidiana e di quelle comunità portatrici di storie di prossimità, di cura e gestione di beni comuni.

Questa sezione è dedicata ad analizzare da vicino storie di patti di collaborazione e progetti che hanno contribuito all'affermazione del modello comunitario, che vede nella gestione condivisa tra pubbliche amministrazioni, formazioni sociali e cittadini il proprio valore aggiunto.

Una precisazione. Il focus verterà sul territorio bolognese; la scelta non è casuale, data la storica vocazione pionieristica di questo territorio per le pratiche di sussidiarietà.

Volendo partire proprio dal prezioso principio costituzionale, costituisce un dato di fatto che molti singoli cittadini e associazioni, a Bologna e altrove, applicano da tempo il principio sussidiario, prendendosi cura di piazze, parchi e zone abbandonate. Da questo, uno dei principali obiettivi di questo lavoro: dimostrare come la condivisione delle responsabilità riguardanti la qualità dei beni comuni, possa affermarsi come modo *normale* di amministrare le città⁴⁷.

3.2. “La Città come bene comune”. Il percorso attuativo del Regolamento sui beni comuni del 2014

Il primo caso studio individuato è intitolato “**La Città come bene comune**”, progetto realizzato a Bologna, nel periodo 2012-2014, da Labsus e dal Centro Antartide, con il sostegno finanziario della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna e la collaborazione dell'amministrazione comunale⁴⁸.

negli ordinamenti regionali, 2023, testo disponibile al sito: www.labsus.org/2023/05/la-amministrazione-condivisa-negli-ordinamenti-regionali (06.05.2024).

⁴⁷ G. Arena, *Le città come beni comuni*, in *Labsus*, 2013, testo disponibile al sito: www.labsus.org/2013/10/le-citta-come-beni-comuni (28.04.2024); C. Iaione, *La città come bene comune*, in *Aedon*, n. 1, 2013.

⁴⁸ I promotori del progetto sono: l'Associazione Labsus – Laboratorio per la Sussidiarietà; il Centro Antartide; Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, impegna-

Il progetto è portatore dell'idea che strade, piazze, parchi delle città siano i beni comuni più prossimi alla comunità, attraverso i quali sperimentare un nuovo modello di gestione.

L'obiettivo specifico è quello di dimostrare quanto il modello dell'amministrazione condivisa possa assurgere a modello complementare – non sostitutivo a quello tradizionale – di gestione della città, grazie alla sinergia tra cittadini e amministrazione.

Come si legge nel progetto, ai cittadini bolognesi viene richiesto di assumersi le proprie responsabilità in qualità di cittadini attivi «uscendo dalla logica della delega ai soggetti pubblici sempre e su tutto, per prendersi cura della propria città insieme con (non al posto della) amministrazione comunale»⁴⁹. Per contro, l'amministrazione comunale dovrà fare la sua parte, imparando ad amministrare insieme ai cittadini, riconoscendo loro come soggetti, non solo portatori di bisogni, ma soprattutto come vettori di conoscenze, capacità preziose per il benessere collettivo⁵⁰.

Il valore aggiunto del progetto sta nel fatto che si è partiti dalle *cose* e non dalle *regole* per scrivere altre regole; si sono assunte informazioni necessarie sui quartieri prescelti e poi si è passati alla fase operativa-sperimentale. Il metodo seguito è stato, brillantemente, sintetizzato nella massima “Conoscere per operare. Operare conoscendo”.

Il progetto si è dunque sviluppato, da un lato incidendo sulle strutture dell'amministrazione comunale al fine di rendere organigrammi, procedure e regolamenti idonei al coinvolgimento attivo dei cittadini.

Dall'altro, invece, si è assistito all'avvio della fase di sperimentazione operativa di esperienze di gestione partecipata di tre spazi comuni della città, scelti in modo congiunto con la cittadinanza⁵¹.

ta nel finanziamento di progetti finalizzati allo sviluppo delle comunità locali, nell'area metropolitana di Bologna e nella provincia di Ravenna. La Fondazione del Monte segue da oltre un decennio progetti di recupero e valorizzazione degli spazi pubblici grazie al lavoro avviato dall'allora presidente Marco Cammelli; lavoro poi proseguito dalla Prof.ssa Giusella Finocchiaro e condotto, oggi, dall'attuale presidente Pierluigi Stefanini.

Il progetto può essere approfondito al sito: www.cittabenicomuni.it.

⁴⁹ Labsus, Centro Antartide, *La Città come bene comune*, 2012, p. 1.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Le aree interessate dalla sperimentazione operativa sono state individuate nel quartiere di Santo Stefano, di San Donato e Navile, per la gestione condivisa del Parco della Zucca, tutte comprese nell'area metropolitana di Bologna.

Tra i tanti risultati e valori raggiunti, anche immateriali, che il progetto ha traguardato, il Regolamento sui beni comuni del 2014 rappresenta il principale frutto della sperimentazione condotta.

Del valore giuridico di tale atto abbiamo già avuto modo di discutere⁵²; l'intento in queste pagine è invece concentrarsi sulle prime evidenze del Regolamento e sull'impatto che ha prodotto sulla comunità.

Nel primo anno di attuazione del Regolamento sui beni comuni, sono stati siglati quasi cento patti di collaborazione, ma soprattutto tutte le componenti della società civile (*rectius* comunità) hanno intravisto in tale atto un riconoscimento e una legittimazione delle loro attività civiche. Insomma, *regole che liberano energie*, come ha creativamente osservato il presidente di Labsus, Gregorio Arena.

Sul fronte della macchina amministrativa, anche grazie ad un regolamento immediatamente operativo, l'Ufficio per la Cittadinanza attiva – dedito in prima battuta all'applicazione del regolamento – si è dimostrato idonea struttura per raccogliere le prime proposte di collaborazione⁵³.

Al netto di un periodo di gestazione, con la presenza di fisiologici punti di debolezza⁵⁴, il ripensamento della macchina pubblica passa da questo crocevia; quando un Comune agisce in amministrazione condivisa, l'individuazione delle proposte non avviene sulla base di scelte a carattere competitivo/concorrenziale, ma all'esito di una fase di confronto – ad ampio raggio – finalizzato a valutare sinergie, connessione ed integrazioni⁵⁵.

⁵² I regolamenti comunali per la gestione condivisa dei beni comuni urbani sono atti di natura generale che, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, disciplinano le modalità attraverso le quali tarare la collaborazione tra amministrazione e cittadini attivi. V. E. Fidelbo, *Strumenti giuridici*, cit.

⁵³ D. Di Memmo, *L'attuazione del Regolamento sull'amministrazione condivisa a Bologna*, in Labsus, 2014, testo disponibile al sito: www.labsus.org/2014/10/lattuazione-del-regolamento-amministrazione-condivisa-bologna (04.05.2024). V. *amplius* Collaborare è Bologna, 2014-2016. *Due anni di patti di collaborazione*, 2016.

⁵⁴ Tra le maggiori criticità evidenziate, è possibile citare la difficoltà nell'interpretare talune disposizioni del Regolamento, come quella sul rimborso spese dei cittadini, scarsa attuazione di quelle riguardanti la formazione e la comunicazione e una modesta applicazione del regolamento in ambiti ulteriori rispetto allo spazio pubblico, come spazi verdi o spazi privati di uso pubblico.

⁵⁵ D. Di Memmo, *L'attuazione del Regolamento*, cit. Si consiglia la lettura, altresì, di F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto della città*, in *Munus*, n. 2, 2106, pp. 271-313; P. Michiara, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, n. 2, 2016.

Il percorso dell'affermazione del modello di amministrazione condivisa ha poi visto, nel novembre del 2022, l'emanazione del nuovo Regolamento sull'amministrazione condivisa che sostituisce *in toto*, innovandolo, il precedente del 2014⁵⁶.

In aggiunta, dati i risultati raggiunti⁵⁷, il Comune di Bologna ha deciso di recepire tale modello a livello statutario, con due passaggi significativi che ne hanno ampliato la portata e la forza applicativa. Dal punto di vista soggettivo, il nuovo regolamento ricomprende sia gli ETS sia le associazioni non ETS, gruppi informali e singoli cittadini, con i quali l'amministrazione può instaurare differenti tipologie di relazioni⁵⁸.

L'ambito di applicazione oggettivo, invece, si apre a tutte quelle attività di interesse intraprese dai soggetti civici in funzione sussidiaria all'amministrazione, nonché quelle manifestazioni di cittadinanza attiva che partono dal basso.

Dunque, l'informalità non cede il passo alle c.d. regole che liberano energie ma anzi, grazie allo strumento dei patti di collaborazione, non lascia nessuno fuori dalla comunità, rilevando che «Non c'è bene comune senza una comunità che se ne prende cura»⁵⁹.

3.3. "Collaborare è Bologna"

"Collaborare è Bologna" è il secondo caso studio individuato – trattandosi di un progetto del Comune di Bologna, gestito insieme a Urban Center Bologna nel corso del 2015-2016 con il contributo della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna⁶⁰.

⁵⁶ "Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani" – DC/PRO/2022/86.

⁵⁷ Secondo i dati raccolti da Labsus, dal 2014 al 2023 sono stati sottoscritti, solo a Bologna, oltre 1000 patti di collaborazione. Dati consultabili al sito: www.labsus.org/2023/01/bologna-nove-anni-dopo-lamministrazione-condivisa-e-diventata-strutturale.

⁵⁸ Art. 4 bis, Statuto Comunale, Bologna, titolato "Cittadinanza attiva e sussidiarietà".

⁵⁹ G. Arena, *A Bologna, nove anni dopo, l'amministrazione condivisa è diventata strutturale*, in Labsus, 2023, testo disponibile al sito: www.labsus.org/2023/01/bologna-nove-anni-dopo-lamministrazione-condivisa-e-diventata-strutturale (12.05.2024).

⁶⁰ Il percorso di Collaborare è Bologna si inserisce nel Programma CO-Bologna, un patto di collaborazione aperto tra il Comune di Bologna e la Fondazione del Mon-

La sinergia ha condotto, sin da subito, alla costituzione dell'unità di innovazione pubblica al fine di lavorare congiuntamente per rendere "Collaborare è Bologna" il fulcro di un circuito di governance locale collaborativa (c.d. CO-Bologna)⁶¹. Obiettivo principale della sperimentazione è che la formazione dell'indirizzo politico venga definito in maniera condivisa tra il Comune e le forze economiche, sociali e culturali della città⁶².

La co-definizione passa attraverso il coinvolgimento dei cittadini, pertanto, il progetto favorisce la collaborazione, presentando un percorso di partecipazione nei quartieri, molteplici progetti diffusi sul territorio, una piattaforma digitale che favorisca «lo sviluppo di un nuovo modello di governo basato sull'apertura»⁶³.

Il primo ciclo di sei incontri ha permesso di presentare i risultati delle politiche nei territori/quartieri scelti⁶⁴ e di dialogare con la cittadinanza, raccogliendo, inoltre, richieste e proposte legate ai bisogni del territorio. I numeri confermano l'elevata *risposta civica di collaborazione*: circa 1.200 persone hanno partecipato con 526 schede progettuali raccolte. Una successiva fase di incontri ha condotto all'esame delle proposte giunte e già alla fine del 2016 si contavano 200 patti di collaborazione sottoscritti⁶⁵.

Le modalità offerte alla cittadinanza, l'intensità degli incontri e i risultati ottenuti ci ricordano le promesse *virtù* di Dragonetti. La collaborazione civica a Bologna passa attraverso la ridefinizione del

te di Bologna, testo disponibile al sito: https://labgov.city/wp-content/uploads/sites/19/CO-Bologna_Patto-in-italiano.pdf.

⁶¹ Collaborare è Bologna – (verso) CO-Bologna, *Executive summary*, 4.05.2015, pp. 12 ss.

⁶² Ivi, p. 10. Come si legge nel progetto, la governance collaborativa si alimenta delle azioni degli attori civici appartenenti alle seguenti cinque *anime*: cittadini e innovatori sociali; imprese (profit, low profit, no profit); istituzioni cognitive (scuole, università, centri di ricerca, ecc.); società civile organizzata (parti sociali e ETS); istituzioni pubbliche.

⁶³ M. D'Alena, "Collaborare è Bologna": ecco la nuova cultura della PA, in *Forumpa.it*, 2016, testo disponibile al sito: www.forumpa.it/pa-digitale/collaborare-e-bologna-ecco-la-nuova-cultura-della-pa (12/05/2024).

⁶⁴ I quartieri individuati per il progetto sono: San Donato e San Vitale, Porto e Saragozza, Reno e Borgo Panigale, Savena, Santo Stefano e Navile. Per la cronologia completa dei sei incontri svolti sul territorio, si consiglia: www.fondazioneinnovazioneurbana.it/68-urbancenter/collaborare-bologna/1149-collaborare-e-bologna-6-incontri-nei-quartieri-e-una-consultazione.

⁶⁵ *Ibidem*.

ruolo dei quartieri (c.d. Quartieri 2.0), la sperimentazione di patti o di formule innovative per la cura degli spazi della comunità e la creazione di ecosistemi locali collaborativi: tutti questi fattori prevedono la creazione di una città collaborativa o co-città⁶⁶. Incidendo sull'organizzazione amministrativa, lavorando sull'innovazione istituzionale, la traiettoria tracciata – dal Comune di Bologna – nell'ultimo *case-project* studiato è quella di dar vita ad un modello di Stato, nonché Comune relazionale⁶⁷.

4. Osservazioni conclusive

Nelle pagine precedenti abbiamo esaminato, da una pluralità di angoli visuali, il tema dei *commons*: i beni comuni o beni di uso comune. Abbiamo così guardato a questo fondamentale tema delle società contemporanee da una duplice prospettiva teorica (economica e giuridica), cercando altresì di offrire alcune prime evidenze empiriche (il caso di Bologna).

Le riflessioni esposte confermano che la governance dei beni comuni, oltre a rappresentare in sé un argomento di cruciale importanza (si pensi alla tutela dell'ambiente), si iscrive, oggi, in un più ampio contesto di mutamenti negli approcci dominanti nelle scienze sociali, in primis nella teoria economica.

In tale quadro, l'*Economia civile* descritta da Stefano Zamagni e co-autori, sulla quale ci siamo ampiamente soffermati al paragrafo 2.3, rappresenta un primo segno dei tempi. E di questi segni, nel cammino verso un'impostazione della teoria economica più aderente alla realtà – ai bisogni reali delle persone –, ne possiamo menzionare almeno

⁶⁶ Un comune collaborativo verso la creazione di una CO-Città, grazie all'affiancamento di strumenti collaborativi a quelli di comando e controllo tipici dello Stato Leviatano e a strumenti di erogazione e distribuzione di risorse tipici dello Stato sociale o Gargantua. V. Ostrom, C.M. Tiebout, R. Warren, *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, in *American Political Science Review*, vol. 55, issue 4, 1961, pp. 831-842.

⁶⁷ Sul punto, interessante l'immagine di uno Stato-Ubuntu, concetto di provenienza sudafricana che letteralmente si traduce in "umanità", ed è spesso tradotto come "umanità verso gli altri". V. C. Iaione, *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. Arena, C. Iaione (a cura di), *Letà della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Carrocci 2015, pp. 31-82.

altri due: il “bene comune”, la “comunità”. Per entrambi il riferimento a economisti di rilievo internazionale può fornire un valido supporto.

Economia del bene comune è il titolo del libro di Jean Tirole⁶⁸, egli stesso vincitore del Premio Nobel per l’Economia nel 2014. La domanda-chiave alla quale l’Autore offre una rigorosa e lungimirante risposta è la seguente: perché la ricerca del bene comune passa attraverso la costruzione di istituzioni mirate a conciliare il più possibile l’interesse individuale e l’interesse collettivo? Va oltre gli scopi di questo lavoro, e di queste osservazioni conclusive in particolare, un qualunque tentativo di riassumere le tesi di un volume che affronta numerosi argomenti alla luce di uno straordinario percorso personale di studi e di ricerca. Un punto, però, sottolineato dall’A. in Premessa può e deve essere citato nella sua interezza perché ci porta dritti al tema principale di questo volume collettaneo sui *commons*. Sostiene Tirole:

La ricerca del bene comune assume come criterio, dietro il velo d’ignoranza, il nostro benessere. Non pregiudica soluzioni e non ha altro obiettivo se non l’interesse generale. Inoltre, ammette l’uso privato per il benessere della persona, ma non l’abuso di tale pratica a spese degli altri. Prendiamo l’esempio dei beni comuni, quei beni che, dietro il velo d’ignoranza, devono per ragioni di equità appartenere alla comunità: il pianeta, l’acqua, l’aria, la biodiversità, il patrimonio culturale, la bellezza del paesaggio [...] La loro appartenenza alla comunità non impedisce che, alla fin fine, tali beni siano destinati a essere consumati dai singoli individui. Da tutti, cioè; a condizione che il mio consumo non danneggi il vostro (è il caso della conoscenza, dell’illuminazione pubblica, della difesa nazionale o dell’aria)⁶⁹.

Il terzo pilastro. La comunità dimenticata da Stato e mercati è invece il titolo del volume di Raghuram Rajan⁷⁰, autorevole professore alla University of Chicago. Valgono le stesse considerazioni di metodo più sopra esposte per il libro di Tirole. E anche in questo caso ci limitiamo, quindi, a citare la tesi-chiave illustrata dall’Autore in Premessa:

La comunità svolge ancora vari ruoli importanti nella società. Tiene l’individuo ancorato a una serie di reti umane reali e gli conferisce un senso di

⁶⁸ J. Tirole, *Economia del bene comune*, Mondadori 2017.

⁶⁹ Ivi, p. 7.

⁷⁰ R. Rajan, *Il terzo pilastro. La comunità dimenticata da Stato e mercati*, EGEA Bocconi Editore 2019.

identità [...] La comunità in cui cresciamo incide sulle nostre prospettive economiche forse più di ogni altra influenza esterna, a parte i nostri genitori [...] In definitiva, la comunità basata sulla prossimità è rilevante ancora oggi, anche in città cosmopolite nelle quali i legami di parentela e quelli etnici sono limitati e in società individualistiche come quella statunitense e quelle dell'Europa occidentale. Se capiamo che la comunità conta, diventa chiaro perché registrare una forte crescita economica – l'indicatore di performance prediletto dagli economisti – non è sufficiente per un Paese. Anche i modi in cui la crescita è distribuita tra le comunità del Paese contano immensamente⁷¹.

Tre segni dei tempi, dicevamo: l'economia civile, il bene comune, la comunità. L'ampiezza e, al tempo stesso, la profondità di questi temi restituiscono l'idea di un cammino di non breve momento intrapreso nell'ambito delle scienze sociali. La fecondità dei nuovi approcci teorici deve tramutarsi in esperienze concrete. Sotto questo profilo la gestione dei *commons* – grazie soprattutto al Nobel attribuito a Elinor Ostrom nel 2009 – è un tema che è balzato, dappertutto nel mondo, in alto nell'agenda di policy e rappresenta una sfida che merita la massima attenzione possibile.

L'esame del caso di Bologna, con le due esperienze concrete passate in rassegna, ha offerto alcune primissime evidenze empiriche, capaci di segnalare le enormi potenzialità insite in una gestione dei beni di uso comune. Una gestione che può essere utilmente collocata nella più ampia prospettiva – tratteggiata in questo capitolo – dell'economia civile (reciprocità, condivisione), del bene comune (coerenza fra comportamenti individuali e collettivi), della comunità (reti umane reali di prossimità).

Bologna e, più in generale, l'Emilia-Romagna rappresentano, non da oggi, un "modello" a cui guardare sia sotto il profilo dei risultati economico-sociali, sia sotto il profilo della qualità istituzionale⁷². Parliamo di un territorio ove la "capacità innovativa" e lo "spirito di

⁷¹ Ivi, pp. 8-10.

⁷² La letteratura sull'argomento è molto ampia. A titolo esemplificativo, si vedano: E. Berselli, *Quel gran pezzo dell'Emilia*, Mondadori 2004; F. Mosconi (a cura di), *La "metamorfosi" del Modello emiliano. L'Emilia-Romagna e i distretti industriali che cambiano*, Il Mulino 2012; F. Mosconi, D. D'Ingiullo, *Institutional quality and innovation: evidence from Emilia-Romagna*, in *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 32, 2023, pp. 165-197.

comunità” si rafforzano vicendevolmente⁷³. Dovendo sintetizzare, è la “regione delle reti” (pensiamo agli Asili nido, agli ITS, alla Rete Alta Tecnologia, alle cooperazioni fra gli Atenei regionali, ecc.): le reti nascono solo e soltanto se vi è fiducia reciproca fra i diversi attori, siano essi di natura pubblica, privata, cooperativa, comunitaria.

Il passo successivo, a Bologna e in Emilia-Romagna, sarà quello di rafforzare le sperimentazioni nel campo della gestione dei *commons* affinché teoria e prassi possano dar vita pienamente – nel dominio delle scienze sociali – alla loro feconda relazione, che viene da lontano.

⁷³ Si veda il recente F. Mosconi, *Modello Emilia. Imprese innovative e spirito di comunità*, Post Editori 2023.

IX.

IL REGIME GIURIDICO DEI BENI COMUNI NEL CONTESTO DEL DIRITTO POSITIVO

di *Fabio Gigliani*

SOMMARIO: 1. I beni comuni espressione del diritto comunitario. – 2. L'art. 6 del codice dei contratti pubblici. – 3. L'art. 10 del decreto legislativo 201 del 2022. – 4. La duplice natura del comune. – 5. Conclusioni.

1. I beni comuni espressione del diritto comunitario

La vicenda collegata ai beni comuni è da un punto di vista giuridico davvero peculiare: proposta l'introduzione di questa nozione all'interno del Codice civile da una commissione appositamente creata dal Ministero di Giustizia¹, il suo uso è sopravvissuto al fallimento del tentativo di riforma legislativa. È così accaduto che la nozione dei beni comuni sia rimasta viva soprattutto per merito del dibattito dottrinale² e per alcune pronunce giurisprudenziali che hanno permesso al concetto di essere utilizzato per risolvere controversie giudiziarie³. Nel frattempo è vero che sono intervenuti prima i regolamenti comunali per la gestione e la cura dei beni comuni urbani, che dal 2014 si sono diffusi in molte realtà locali d'Italia⁴, e poi alcuni legislatori regionali

¹ Il riferimento è naturalmente alla cosiddetta Commissione Rodotà istituita nel 2007, che elaborò la modifica del Codice civile proponendo l'introduzione dei beni comuni, la cui relazione di accompagnamento è ancora visibile in www.giustizia.it. Per una trattazione diffusa del tema si veda M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni ai tempi per uscire dalla crisi*, Trento, 2016, *passim*.

² Per un'approfondita analisi si rinvia a G. Fidone, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Ets 2017, *passim*.

³ Oltre le famose sentenze della Corte di cassazione sulle valli di pesca (Corte di cassazione, sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665 e 16 febbraio 2011, n. 3811, esiste un ventaglio molto ampio di sentenze, che riguardano un po' tutte le autorità giudiziarie, in cui, in modo talvolta diretto, talvolta indiretto, il ricorso ai beni comuni è stato utilizzato nelle motivazioni per la soluzione di controversie. Una significativa raccolta di queste pronunce si trova nella sezione diritto del sito www.labsus.org.

⁴ Di questo fenomeno la dottrina si è interessata molto e oramai i commenti e gli scritti abbondano. Un testo aggiornato che dà evidenza degli ultimi sviluppi del tema

che hanno fornito definizioni di beni comuni⁵. Nel complesso, però, la varietà dei contenuti e delle interpretazioni, il carattere territoriale circoscritto dell'applicazione dei testi normativi comunali e regionali e la permanente assenza di una definizione generale condivisa non permettono ancora oggi di ancorare questa nozione a un chiaro e riconosciuto dispositivo generale positivo⁶. La conseguenza è che i beni comuni hanno vissuto nell'ordinamento giuridico italiano in assenza di un dato positivo generalmente identificato.

A offrire una spiegazione di tale apparente paradosso è uno scritto del 2003 di Fabio Merusi⁷. In tale occasione, lo studioso ha proposto un'interpretazione originale del principio di sussidiarietà orizzontale, ritenendo che esso sia idoneo a legittimare fonti del diritto alternative a quelle statali⁸. Ripercorrendo sinteticamente la storia dei domini collettivi, i quali – nello stabilire utilità giuridiche diverse da quelle riconducibili alla proprietà – mostrano tratti simili ai beni comuni, Merusi ravvisa nel principio introdotto al comma 4 dell'art. 118 Cost. una novità che consiste nell'obbligare l'ordinamento a riconoscere come fonti autonome del diritto quella produzione normativa che è legata alle iniziative libere dei cittadini per perseguire fini di interesse generale⁹. In tali casi, secondo lo studioso, non sarebbe possibile per il diritto positivo disconoscere la valenza giuridica di norme di origine sociale, fatta eccezione per l'ipotesi in cui queste ultime confliggano palesemente con gli interessi protetti esplicitamente da norme¹⁰. In sostanza, Merusi riconosce che esiste un diritto di origine sociale, che chiamerei “comunitario”, legittimato a integrare le fonti dell'ordina-

è il Rapporto 2022 di Italiadecide, che ha come titolo *La fiducia cresce nelle pratiche di comunità. Modelli ed esperienze di partecipazione condivisa tra cittadini, amministrazioni e imprese*, Bologna, 2022, *passim*.

⁵ I casi più noti sono le leggi regionali di Friuli Venezia Giulia (l. reg. 14 del 2017), Lazio (l. reg. 10 del 2019), Toscana (l. reg. 71 del 2020), Piemonte (l. reg. 5 del 2024). Un approccio diverso e più sistematico è quello utilizzato dal legislatore emiliano romagnolo, che può senz'altro essere ricompreso tra quelli riguardanti i beni comuni: l. reg. 3 del 2023.

⁶ Di opinione diversa è invece G. Fidone, *Proprietà pubblica e beni comuni*, cit., pp. 38-48.

⁷ Il riferimento è allo scritto F. Merusi, *Il diritto “sussidiario” dei domini collettivi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1, 2003, pp. 77 ss.

⁸ Ha indagato il tema della crisi del diritto statale anche E. Frediani, *La produzione normativa nella sovranità “orizzontale”*, Ets 2010, spec. pp. 197-214.

⁹ Cfr. F. Merusi, *Il diritto “sussidiario” dei domini collettivi*, cit., p. 88.

¹⁰ *Ibidem*, p. 89.

mento generale attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale. Con una sintesi efficace nel menzionato saggio si legge che:

Banalizzando possiamo dire che con il principio di sussidiarietà, almeno sotto il profilo delle fonti di produzione, si torna al medioevo: accanto al diritto imperiale, oggi il diritto statale o della comunità europea, si riconosce l'esistenza anche di un diritto "prodotto dalla natura delle cose", che integra, e si aggiunge, al diritto prodotto dalle fonti statali, regionali o comunitarie secondo la distribuzione delle competenze tipica degli ordinamenti positivi¹¹.

Queste riflessioni ci riguardano perché l'accezione dei beni comuni che è prevalsa in questi anni in assenza di un dato positivo generale è stata proprio quella di riferire gli stessi alle regole frutto di processi sociali di mutuo riconoscimento avvenuto tra pubbliche amministrazioni, perlopiù locali, e cittadini, singoli o associati¹². I patti di collaborazione per la presa in cura di beni e spazi urbani, ma anche le formule innovative come quella dei beni comuni urbani a uso civico, i riconoscimenti formali di esperienze sociali per la cura del territorio, le provviste sociali per affrontare interessi generali altrimenti difficilmente tutelabili e, perfino, gli atteggiamenti di mera tolleranza per iniziative sociali non legittimate attraverso percorsi riconosciuti dal diritto positivo hanno tutti rappresentato forme eterogenee di un diritto che riecheggia gli argomenti dello studio poc'anzi ricordato e che in altre circostanze ho definito "diritto informale"¹³. Queste relazioni, sviluppatesi tra amministrazioni e cittadini, hanno consentito di dare vita a regole autoprodotte per la cura e gestione di beni comuni.

Se, dunque, non pare dubbio che i beni comuni si legano molto alla produzione di un diritto alternativo a quello positivo, che in questo

¹¹ *Ibidem*, p. 88.

¹² Si consenta il rinvio a F. Giglioni, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. e soc.*, 2016, pp. 305 ss.

¹³ Su questo e su queste classificazioni mi sono soffermato in altri scritti a cui rinvio. Cito il più completo di tutti con riferimento a queste diverse esperienze: F. Giglioni, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 2018, pp. 29 ss. Si veda con specifico riferimento ai beni confiscati anche F. Giglioni, *La collaborazione per la legalità: il caso di beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Etica pub.*, 2021, pp. 51 ss. Si veda anche il lavoro di V. Brigante, *Garanzia della forma e pubblica amministrazione*, Napoli, 2022, spec. p. 293, in cui si sofferma sul valore dell'informale.

saggio definirei comunitario per essere più fedele alla costruzione di Merusi, ritengo sia opportuno ora fare una valutazione in merito a che punto sia questo rapporto tra diritto positivo e diritto comunitario dei beni comuni. Posto che questo diritto comunitario integrativo è esistito e si è affermato in questi anni, occorre chiedersi se questa convivenza sia un mero dato di fatto o se la relazione abbia raggiunto livelli di maturazione più significativi, tanto da poter rintracciare veri e propri rinvii tra questi ordini giuridici diversi ma complementari all'interno dell'ordinamento costituzionale unitario.

Si tratta di una domanda che presuppone la possibilità che la compresenza di ordini giuridici diversi non solamente sia attestata, ma possa essere considerata perfino normale e dovuta. Nonostante il principio di sussidiarietà orizzontale renda scontata questa risposta, si fa fatica ad accettare tale esito quando si ha a che fare con un ordinamento giuridico dove il presidio istituzionale è molto sviluppato. In contesti giuridici diversi, con un livello istituzionale meno accentuato, come si può vedere in molti paesi in via di sviluppo, la convivenza tra diritto positivo e diritto comunitario è profonda e ordinaria; in Italia, così come nei paesi omologhi di tipo occidentale, la consapevolezza è più debole, fatta eccezione per i paesi di *common law*, proprio perché, come ricorda la citazione dianzi riportata, si tratta, in fondo, di dover accettare una sorta di ritorno al medioevo e a una pluralità di fonti che gli ordinamenti statuali avevano combattuto per la loro affermazione iniziale. Eppure, segnali di cambiamento appaiono evidenti, come si tenterà di dimostrare nei prossimi paragrafi.

2. L'art. 6 del codice dei contratti pubblici

Una prima prova della maturazione del rapporto tra diritto positivo e diritto comunitario è l'art. 6 del nuovo codice dei contratti pubblici, d.lgs. 36 del 2023. La norma prevede che in nome dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale la pubblica amministrazione può dar vita a modelli organizzativi di amministrazione condivisa con gli enti del Terzo settore per svolgere attività di spiccata valenza sociale, purché tali rapporti siano di natura non sinallagmatica. La disposizione intende dire che questi tipi di relazioni sono sottratti all'applicazione del codice dei contratti pubblici.

Come è noto, questa disposizione risente chiaramente della sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale¹⁴ e, d'altronde, non ne fa mistero il documento di accompagnamento della commissione di studio che ha elaborato il testo normativo, poi approvato successivamente come codice dei contratti pubblici¹⁵. Ai nostri fini la disposizione rileva per la sua portata ampia e generale: sarebbe, infatti, erroneo ritenere che la conseguenza di questa norma sia solo quella di tenere separato il dispositivo codicistico dei contratti pubblici da quello del Terzo settore. Dopo la menzionata sentenza della Corte costituzionale, infatti, il legislatore è intervenuto per fare chiarezza sul rapporto tra codice dei contratti pubblici e Codice del Terzo settore, stabilendo che entrambi, pur riguardando il rapporto tra pubbliche amministrazioni e privati, fanno riferimento a tipologie di relazioni giuridiche profondamente diverse. Così, mentre il codice dei contratti pubblici disciplina le relazioni a carattere patrimoniale, quello del Terzo settore riguarda i rapporti non sinallagmatici, da cui discende che i campi di applicazione sono alternativi e la coprogettazione, le convenzioni e gli accreditamenti, disciplinati dal Titolo VII del Codice del Terzo settore, sono immuni dalle regole dei contratti pubblici. Il punto è che gli effetti dell'art. 6 del codice dei contratti pubblici non si esauriscono in questa conclusione.

A sostegno di questa tesi possono essere presentati diversi argomenti. In primo luogo, se l'art. 6 avesse voluto semplicemente ribadire l'alternatività tra codice dei contratti pubblici e Codice del Terzo settore, sarebbe bastato riportare solo la seconda proposizione dell'articolo, dove questo è detto a chiare lettere. È evidente, pertanto, che la prima proposizione ha voluto esprimere un contenuto più generale, che andasse oltre il mero coordinamento tra i due codici. D'altra parte, se si fosse esaurito solo in quello il contenuto dell'art. 6, risulterebbe difficile spiegare perché una norma del genere sia presente nella parte del codice dedicata ai principi. Il coordinamento tra i due codici non sarebbe l'esito dell'applicazione di un principio, ma il contenuto

¹⁴ Si vedano per l'analisi compiuta di tutta la vicenda D. Caldirola, *Il Terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, Editoriale scientifica 2021, pp. 180-216; E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Giappichelli 2021, pp. 233-239.

¹⁵ La Commissione costituita per redigere il nuovo codice dei contratti pubblici ha richiamato esplicitamente la sentenza 131/2020 nella *Relazione agli articoli e agli allegati* del 7 dicembre 2022, per spiegare il contenuto dell'art. 6.

di un dispositivo normativo come tanti altri. Sembra più convincente invece sostenere che l'art. 6, prima proposizione, sia espressione di un vero e proprio principio generale, la cui valenza è esemplificata in una ricaduta concreta espressa dalla seconda proposizione, senza che questa, tuttavia, assorba totalmente il contenuto della norma.

La prima proposizione, dunque, intende esprimere un vero e proprio principio, secondo cui i modelli di amministrazione condivisa sono esclusi dall'applicazione del codice dei contratti pubblici. Risulta interessante a questo proposito mettere in evidenza che la disposizione fa esplicito riferimento alla possibilità che le pubbliche amministrazioni apprestino liberamente «modelli organizzativi di amministrazione condivisa». Considerare l'amministrazione condivisa come un modello organizzativo significa attribuire alle relazioni sottostanti un valore identitario di uno specifico modo di agire delle pubbliche amministrazioni, che ha una valenza – appunto – generale¹⁶. Come è stato autorevolmente detto, l'amministrazione condivisa delinea un modo di agire delle pubbliche amministrazioni ulteriore, che si aggiunge a quelli tradizionali, ed esprime per questo un istituto a carattere generale a cui l'art. 6 rinvia¹⁷.

Se questo è vero, ritengo che possa essere dimostrata la maturazione di quel rapporto tra diritto positivo e diritto comunitario da cui muove questo scritto. L'amministrazione condivisa, infatti, è quel modello di amministrazione in cui l'apporto dei cittadini alla risoluzione di problemi di interesse generale è valorizzato proprio secondo il principio di sussidiarietà orizzontale¹⁸. Le soluzioni progettate dai cittadini sono discusse, confrontate e valutate insieme alle pubbliche amministrazioni per poi trovare forma concreta con patti di collaborazione o accordi variamente denominati¹⁹. La creatività delle soluzioni elaborate

¹⁶ In termini contrari sembra si esprima B. Giliberti, *Art. 6 - Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore*, in L.R. Perfetti (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Wolters Kluwer 2023, p. 51.

¹⁷ Per un esame dei vari modelli di amministrazione si veda V. Cerulli Irelli, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. Arena, M. Benvenuti (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., pp. 21 ss.

¹⁸ Secondo la definizione originaria di chi ha introdotto in Italia questo concetto; cfr. G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, pp. 29 ss.

¹⁹ Sui patti di collaborazione oramai i riferimenti dottrinali sono davvero sterminati. Per uno studio recente tra i più interessanti anche per la formulazione di argomentazioni originali si veda G. Marletta, *La legge sul procedimento amministrativo e i patti di collaborazione*, in *Dir. amm.*, 2023, pp. 441 ss.

da questi strumenti costituiscono delle vere e proprie fonti di produzione normativa di origine sociale²⁰, che l'ordinamento riconosce molto spesso sulla base di appositi regolamenti o applicando direttamente la costituzione.

Ne deriva che l'individuazione del modello di amministrazione condivisa quale sistema di regole sottratto all'applicazione del codice dei contratti pubblici produce proprio quel rinvio dal diritto positivo al diritto comunitario che trova così una piena legittimazione.

L'esito non può essere considerato contraddetto dalla circostanza secondo cui l'art. 6 fa rinvio ai soli rapporti di amministrazione condivisa che si sviluppano con gli enti del Terzo settore²¹. In effetti, la lettera dell'art. 6 parrebbe in questo senso insuperabile, dal momento che riferisce l'amministrazione condivisa alle sole relazioni espresse con gli enti del Terzo settore. Se così fosse, sarebbe da domandarsi in che relazione sia la prima proposizione dell'art. 6 con la seconda. Ebbene, la risposta risiede proprio nel fatto che la prima proposizione va oltre l'ipotesi di applicazione del Codice del Terzo settore e prende in considerazione tutti quei rapporti, anche estranei al codice, in cui gli enti del Terzo settore progettano con le pubbliche amministrazioni risposte a problemi comuni²². Un esempio potrebbe essere rappresentato dall'art. 18, d.lgs. 201 del 2022, che iscrive in un regime particolare di disciplina i rapporti di partenariato attraverso cui enti locali ed enti del Terzo settore decidono di gestire specifici interventi nell'ambito dei servizi pubblici locali. Ciò rinvia a rapporti negoziali autonomi per la cura di alcuni segmenti dei servizi pubblici locali, dove si presentano condizioni che permettono di rintracciare rapporti di non sinallagmaticità²³.

²⁰ Si veda ancora in questi termini G. Arena, *I custodi della bellezza*, Roma, 2020, pp. 145-149.

²¹ Cfr. M. Clarich, B. Boschetti, *Ai confini del Terzo settore (e del suo diritto)*, in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, Editoriale scientifica 2020, pp. 121 ss.

²² Di opinione diversa è invece M.R. Spasiano, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in C. Contessa, P. Del Vecchio (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2023, p. 58, che considera il principio teso a regolare i rapporti con il mondo del volontariato nei "settori speciali".

²³ Cfr. M. Croce, *Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore*, in R. Chiappa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, 2023, pp. 317 ss.

Si potrebbe, però, andare anche oltre e dire che più in generale a essere sottratti dal codice dei contratti pubblici sono le esperienze di amministrazione condivisa maturate con cittadini, gruppi e associazioni anche non facenti parte del Terzo settore. Se a essere estranei al codice dei contratti pubblici sono, infatti, i rapporti di natura non sinallagmatica, ha poco rilievo se gli interlocutori delle pubbliche amministrazioni sono gli enti del Terzo settore o altri soggetti. Il legislatore ha citato gli enti del Terzo settore perché è a questi che si è riferita la Corte costituzionale, ma la decisione del giudice delle leggi era condizionata dal caso specifico portato in giudizio. Nel momento in cui l'elemento discriminante è dato dal rapporto di natura non sinallagmatica, l'applicazione della norma può essere ritenuta anche più estesa. D'altronde, se la norma non fosse interpretata così, si esporrebbe a un giudizio di illegittimità costituzionale.

3. L'art. 10 del decreto legislativo 201 del 2022

Un'altra norma di interesse che segna un nuovo rapporto tra diritto positivo e diritto comunitario è l'art. 10, d.lgs. 201 del 2022, che ha ridefinito la nuova disciplina dei servizi pubblici locali. Diversamente dal passato in cui il regime speciale di servizio pubblico locale era fatto discendere dalla legge o dall'assunzione diretta dell'ente locale con delibera appositata²⁴, il nuovo art. 10 stabilisce un ordine diverso. Mentre il comma 3 ribadisce la possibilità che gli enti locali possono istituire servizi di interesse economico generale diversi da quelli previsti già per legge, il comma 2 prevede che «gli enti locali favoriscono, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l'autonoma inizia-

²⁴ Sul valore tradizionale di questo assetto M. Dugato, *Servizi pubblici locali*, in *Enc. dir. - I tematici*, Milano, 2022, III, p. 1089; G. Caia, *Servizi pubblici locali*, in *Enc. giur.*, 2017, pp. 1 ss.; G. Piperata, *Il lento e incerto cammino dei servizi pubblici locali dalla gestione pubblica al mercato liberalizzato*, in *Munus*, 2011, pp. 33 ss.; S. Torricelli, *Le diverse forme di garanzia dei servizi pubblici locali tra responsabilità, autonomia e potere*, in *Munus*, 2011, pp. 69 ss.; F. Merloni, *L'assunzione/istituzione dei servizi pubblici (locali) tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario*, in E. Follieri, L. Iannotta (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Napoli, 2010, pp. 623 ss.; L. Benvenuti, *Discrezionalità amministrativa e gestione dei servizi pubblici locali*, in *Il diritto della Regione*, 2002, pp. 331 ss.; G. Rossi, *I servizi pubblici locali tra vincoli e autonomie*, in *Quad. plur.*, 1988, pp. 4 ss.

tiva dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni». Ma, soprattutto, l'organizzazione alternativa dei servizi pubblici locali precede quella istituzionale²⁵. È, infatti, precisato al comma 4 che l'istituzione dei servizi di interesse economico generale di livello locale da parte degli enti locali è subordinata alla verifica che la prestazione di servizi da parte dei cittadini, singoli o associati, e delle imprese sia «inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali».

Ne discende, dunque, che a soddisfare i bisogni generali della comunità locale sono innanzitutto le forze sociali, cittadini o imprese, e solo dopo che questo si dimostrino inadeguati e che gli interessi sottesi siano di natura pubblica, le amministrazioni locali possono istituire appositi servizi di interesse economico generale. C'è un prima, che consiste nella verifica della capacità di autorganizzarsi delle forze sociali per soddisfare bisogni di interesse generale, e un dopo, l'attivazione delle istituzioni locali²⁶. Se l'autorganizzazione sociale riesce a soddisfare questi interessi, l'amministrazione locale è inibita dall'agire.

Questo rinvio alla capacità autonoma dei cittadini di autorganizzarsi per gestire servizi che interessano la comunità si configura chiaramente anche come un rinvio alle regole che presidiano l'organizzazione di una gestione autonoma. Che l'autorganizzazione riconosciuta non si esaurisca nel mero esercizio di un'autonomia privata è dimostrato dall'art. 11, d.lgs. 201 del 2022, il quale specifica che, proprio in applicazione del comma 4 dell'art. 10, l'ente locale promuove iniziative per garantire un adeguato soddisfacimento per gli utenti. In altre parole, l'autonoma capacità di garantire un servizio pubblico da parte della comunità è incoraggiata attivamente con forme di sostegno degli utenti nell'accesso di questi servizi. I pubblici poteri, in sostanza, non si limitano a riconoscere una realtà sociale di autorganizzazione, ma la

²⁵ Se ne occupa in questo volume anche Benedetta Celati, a cui si rinvia per ulteriori indicazioni di merito.

²⁶ Coglie molto bene il senso di questa novità A. Moliterni, *Le nuove regole dei servizi pubblici locali*, in *Gior. dir. amn.*, 2023, p. 483 e pp. 488-489 e Id., *Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà*, in R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, cit., pp. 166 ss. Si vedano anche S. Torricelli, *La istituzione del servizio pubblico e il riallineamento del sistema dei servizi pubblici locali*, in *Riv. reg. merc.*, 2023, pp. 322-323; G. Torelli, *Regole a tutela dell'utenza nei servizi pubblici locali*, in *Munus*, 2023, 2, pp. 284-291; M. Delsignore, *L'ambito di applicazione: i servizi pubblici di rilevanza economica*, in R. Villata (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Torino, 2023, pp. 1 ss.

promuovono attivamente. È questo, in fondo, il significato che la stessa Corte costituzionale ha attribuito al principio di sussidiarietà orizzontale²⁷: con questo i pubblici poteri sostengono attivamente le forme di autorganizzazione sociale.

È interessante anche osservare che la verifica di autonoma capacità di autorganizzazione sociale è messa sullo stesso piano della capacità del mercato di soddisfare il bisogno di interesse generale: autorganizzazione sociale di origine civica e mercato, dunque, stabiliscono un ordine paritario, che precede quello più propriamente istituzionale²⁸.

4. La duplice natura del comune

Un altro indizio di questo confronto fra diritto positivo e diritto comunitario lo si ritrova direttamente nel testo unico degli enti locali con riferimento ai poteri di ordinanza contingibile e urgente riconosciuti ai sindaci. Si confrontano, infatti, due particolari poteri di ordinanza, uno disciplinato dall'art. 50, comma 5, TUEL, e l'altro che fa capo all'art. 54, commi 4 e 4 bis: nel primo è stabilito che il sindaco agisce come rappresentante della comunità, nel secondo, invece, come rappresentante del governo²⁹. Questa duplicità delle fonti di legittimazione riflette la natura originaria o associativa dei comuni e quella derivata, come ebbe a sottolineare più di un secolo fa Santi Romano³⁰.

Nel primo caso, pertanto, il potere di ordinanza si presenta come uno strumento che arbitra specifici interessi della comunità che possono presentarsi tra loro contrapposti. In effetti, si prevede che le ordi-

²⁷ Molto esplicitamente lo ha detto la Corte costituzionale nella sentenza 52 del 2021, in cui ha ricordato che l'applicazione del principio non può ridursi al non ostacolare un'iniziativa privata, ma più concretamente nel sostenerla attivamente.

²⁸ Il tema si lega anche al rapporto tra sussidiarietà e concorrenza su cui si sono soffermati tra gli altri F. Trimarchi Banfi, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. amm.*, 2020, pp. 3 ss.; G.C. Salerno, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2010, *passim*; D. D'Alessandro, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, p. 92.

²⁹ Sul tema anche E.C. Raffiotta, *Il problematico ruolo del Sindaco "garante" della sicurezza urbana: tra istanze locali e competenze statali*, in N. Gallo, T.F. Giupponi (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, 2014, pp. 62 ss.

³⁰ Così esattamente S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, II ed., 1945, pp. 115-116.

nanze siano volte a superare «situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente o del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche». In qualche modo il potere è collegato alla garanzia di assicurare la vivibilità delle città e a garantire una buona qualità della vita, cercando di conciliare esigenze molto diverse, che spesso sono collegate al modo differente in cui le generazioni vivono o desiderano vivere gli spazi urbani.

È interessante notare che questo stesso potere è configurato in termini di ordinanza non contingibile e non urgente nel comma 7 bis dell'art. 50 quando risultano esserci particolari eventi da gestire con riferimento a specifiche aree delle città. Peraltro, lo stesso potere di ordinanza contingibile e urgente può mutare natura se il comune adotta un regolamento di disciplina, dal momento che in quel caso l'ordinanza deve conformarsi al quadro disciplinare regolamentare³¹.

È utile osservare che questo potere esercitato nell'ambito della sicurezza urbana si è generato spontaneamente a seguito di una serie di iniziative adottate a livello locale dai sindaci nel finire dello scorso secolo, per poi trovare un riconoscimento giuridico prima in alcune leggi regionali e poi nella l. 48 del 2017³². Accanto al potere di ordinanza, poi, si riconoscono tutti quegli accordi stipulati da comuni e associazioni per la cura del territorio o per l'esercizio della sorveglianza passiva, che ha dato luogo a quella che viene chiamata la sicurezza partecipata³³. In altre parole, il legislatore ha riconosciuto uno spazio

³¹ L'art. 50, comma 7 ter, infatti, recita che nelle materie che qui interessano «i comuni possono adottare regolamenti ai sensi del presente testo unico», stabilendo, dunque, che il consiglio comunale può conformare i poteri di ordinanza del sindaco.

³² Ha evidenziato questo aspetto, ad esempio, G. Tropea, *Sicurezza e sussidiarietà*, Napoli, 2010. Cfr. anche A. Pajno, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in A. Pajno (a cura di), *La sicurezza urbana*, Sant'arcangelo di Romagna, 2010, p. 19.

³³ Cfr. anche i capitoli VII e VIII di V. Antonelli, *La sicurezza delle città tra diritti e amministrazione*, Bologna, 2018; R. Ursi, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022, pp. 204-214; A. Simonati, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giuro. ed.*, 2019, pp. 131 ss. La stessa Corte costituzionale nella sentenza 177 del 2020 ha espressamente escluso che gli accordi di collaborazione di natura territoriale con organizzazioni di volontariato e altre associazioni operanti nel contrasto alla criminalità organizzata possano configurarsi come illegittimi.

di legittimazione comunitaria o anche un intervento di natura comunitaria per la vigilanza e la cura degli spazi pubblici urbani, trasferendo alcuni poteri al sindaco³⁴.

Differente è invece il potere di ordinanza riconducibile all'art. 54 perché, anche se in modo improprio viene ricondotto sempre a espressione della sicurezza urbana, esso è esercitato per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano la sicurezza pubblica e, in modo particolare, «fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento di prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti». La prevenzione e il contrasto di alcuni comportamenti che integrano i suddetti reati riproducono i contenuti tipici della funzione di ordine pubblico. Si tratta, dunque, di un contesto completamente diverso, dove il sindaco agisce come autorità che è parte delle autorità di pubblica sicurezza. In altri termini, mostra l'altro lato dell'autorità locale, quella di derivazione statale, chiamata peraltro a far rispettare il diritto statale per eccellenza, ovvero il codice penale.

5. Conclusioni

A distanza di più di vent'anni dal saggio di Merusi si può ricavare la convinzione che l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale quale fonte di un diritto alternativo a quello statale ha trovato conferme. Ciò è avvenuto in modo particolare con riferimento ai beni comuni, ma non solamente in questo caso. C'è una progressiva disponibilità del diritto positivo a realizzare aperture verso quello che in questo articolo è stato chiamato diritto comunitario. Per esso si devono intendere quelle regole che trovano fonte di origine nell'esercizio dell'autonomia sociale ma che rivestono anche un rilievo per il diritto pubblico, perché sono preordinate a soddisfare interessi generali.

³⁴ Su questo punto in particolare si vedano G. Pavani, S. Profeti, C. Tubertini, *Le città collaborative ed eco-sostenibili*, Bologna, 2023, p. 93; G. Pighi, *La nuova disciplina della sicurezza urbana integrata: tra prevenzione dei reati e coesione sociale*, in G.G. Nobili, T.F. Giupponi, E. Ricifari, N. Gallo (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, 2019, pp. 89-91.

La proiezione di queste regole a soddisfare interessi generali produce un obbligo a carico dei pubblici poteri che consiste – come recita il principio di sussidiarietà orizzontale – nel sostenere attivamente le autorganizzazioni sociali³⁵. Si tratta di un diritto, che come sottolineava Merusi, si aggiunge e integra quello positivo. Il diritto comunitario appare così capace di valorizzare la responsabilità sociale, di dare risposte non standardizzate³⁶ e più idonee ai bisogni da soddisfare e ridefinisce un complessivo equilibrio istituzionale in cui i cittadini sono parte inclusa e attiva delle soluzioni per gli interessi generali. Non è un caso se in questi processi si leggono spesso anche prassi democratiche di rinnovamento.

Naturalmente la circostanza che il diritto comunitario trovi uno spazio di legittimazione concreta dal diritto positivo stabilisce anche un ordine di priorità. Pertanto, lo spazio del diritto comunitario è comunque delineato dalle norme positive e sul suo uso vigilano le amministrazioni pubbliche. Se l'esercizio del diritto comunitario eccede lo spazio concesso, gli effetti di legittimazione sono inevitabilmente inibiti e l'azione non può che essere considerata come illecita per contrasto esplicito delle norme positive. Sull'equilibrio di questa relazione svolge un ruolo essenziale l'autorità giudiziaria, cui spetta il difficile compito di riconoscere gli ambiti del diritto comunitario nei limiti concessi.

³⁵ Questo approccio ha consentito anche di elaborare una nuova e originale categoria di potere, il potere collaborativo; cfr. G. Marletta, *La legge sul procedimento amministrativo e i patti di collaborazione*, cit., pp. 466-467.

³⁶ Ragionando sul principio di sussidiarietà orizzontale aveva già raggiunto le stesse conclusioni D. Donati, *Il paradigma sussidiario*, Bologna, 2013, pp. 330-332. In merito alle soluzioni originali e flessibili che l'amministrazione condivisa potrebbe dare rispetto a domande di servizi sociali si veda il contributo di A. Pioggia presente in questo volume.

X.
SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE
E ATTIVITÀ DI RILEVANZA ECONOMICA.
BENI COMUNI, SERVIZI PUBBLICI LOCALI E IMPRESA

di *Benedetta Celati*

SOMMARIO: 1. Breve premessa per l'inquadramento del tema. – 2. Libertà di iniziativa economica e sussidiarietà orizzontale. – 2.1. Impresa e beni comuni nel prisma dell'interesse generale. – 3. La sussidiarietà orizzontale nel d.lgs. 201/2022 e l'apertura ai modelli collaborativi nei servizi pubblici locali di rilevanza economica. – 4. L'esempio delle società cooperative di interesse collettivo nell'ordinamento francese. – 5. Conclusioni: interesse generale e prospettive di democrazia economica.

1. Breve premessa per l'inquadramento del tema

In Italia il tema dei beni comuni incrocia, da un lato, l'ampio dibattito condotto, nell'ambito del sistema amministrativo, in ordine al superamento del “paradigma bipolare”¹, che vede contrapposti amministrazione e cittadini, nell'ottica di promuovere moduli collaborativi e di relazione paritaria tra questi due soggetti²; dall'altro, la riflessione sulla necessità di rivedere la tradizionale concezione “individualistica” dei diritti e delle libertà, sulla cui base sono state costruite alcune categorie giuridiche fondamentali quali la proprietà³ e i rapporti economici.

La prima declinazione ha come approdo l'affermazione del c.d. modello dell'amministrazione condivisa, recentemente legittimata come attività “ordinaria” della pubblica amministrazione dalla Corte costitu-

¹ S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2001, pp. 601 ss.

² G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 3-4, 1997, pp. 29 ss.

³ Tema su cui cfr. P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè 1977.

zionale⁴. La seconda, più incentrata sull'importanza del riconoscimento dei beni comuni da parte del diritto, sembra invece condurre ad esiti ancora in via di completa definizione ma quanto meno preconizzabili alla luce delle attuali tendenze evolutive dell'ordinamento. La questione del regime proprietario è stata, infatti, approfonditamente vagliata sia dalla dottrina⁵ che dalla giurisprudenza⁶, fino a essere ritenuta, sulla scorta di quanto affermato dalla Corte di Cassazione nella nota sentenza sulla valli da pesca della laguna di Venezia⁷, solo un punto di partenza e non un traguardo rispetto all'esigenza interpretativa di considerare i beni in relazione non tanto al loro titolo di appartenenza (privati, pubblici e appunto "comuni") quanto alle funzioni che sono idonei a svolgere e dunque agli interessi che sono in grado di soddisfare⁸. Interessi non solo delle generazioni presenti ma anche di quelle future che, in forza di una responsabilità e solidarietà diacronica, oggi esplicitamente enunciata dalla Costituzione, ancorano le libertà, prima tra tutte quella di iniziativa economica, alla considerazione di una dimensione ecosistemica necessariamente collettiva, nella quale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, trova spazio e fondamento l'autonoma iniziativa dei privati (cittadini, enti del Terzo settore e imprese) tenuti a concorrere alla realizzazione di finalità generali di sistema.

La scelta è pertanto quella di approfondire il tema dei beni comuni focalizzandosi sulla categoria degli interessi, dando conto, in linea con questa prospettiva di fondo, di come la forza trasformativa della sostenibilità ecologica⁹ e ambientale rappresenti oggi l'architrave per una

⁴ Sentenza 131 depositata dalla Corte costituzionale il 26 giugno 2020.

⁵ *Ex multis*, U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino 2007; U. Mattei, *Beni comuni. Un Manifesto*, Laterza 2011; P. Maddalena, *I beni comuni nel Codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione repubblicana*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2011; M.R. Marel-la (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte 2012; A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza 2013; F. Marinelli, *Beni comuni*, in *Enc. dir., Annali*, vol. VII, 2014, pp. 163 ss.

⁶ Cass. S.U., nn. 3665 e 3811 del 2011 e n. 9580 del 2017; Corte cost., n. 24/2011.

⁷ Cass. S.U., n. 3665, in *Giust. civ.*, fasc. 12, 2011, pp. 2844 ss.

⁸ M. Passalacqua, *Oltre la concezione proprietaria dei beni comuni. Diritto, economia e interesse generale*, in *Amministrazione in Cammino*, 27 dicembre 2017.

⁹ Sulla quale, per una disamina del concetto con riferimento all'ordinamento europeo, si rinvia a E. Chiti, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 3, 2021, pp. 130 ss.

lettura unificatrice dei rapporti tra poteri pubblici, mercato e società civile.

2. Libertà di iniziativa economica e sussidiarietà orizzontale

Il nostro ordinamento sancisce la libertà dell'iniziativa economica privata¹⁰ (art. 41, comma 1) condizionandone, tuttavia, l'esercizio al rispetto dell'utilità sociale, della sicurezza, della libertà, della dignità umana, della salute e dell'ambiente (comma 2). Inoltre, l'attività economica, pubblica e privata, può essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali (comma 3)¹¹.

La tutela dell'ambiente è stata recentemente introdotta nella disciplina dei rapporti economici dalla legge costituzionale 1 del 2022¹². Si tratta di una modifica che prende atto di un'evoluzione della sensibilità culturale del Paese¹³, il cui riconoscimento è fortemente legato all'influenza (e all'impatto) del diritto europeo sul diritto nazionale¹⁴.

¹⁰ F. Galgano, *La libertà di iniziativa economica privata nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Trattato di dir. comm. e di dir. pubbl. dell'economia*, diretto da F. Galgano, vol. I, Cedam 1977, pp. 512 ss.

¹¹ A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè 1968; M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino 1977; F. Trimarchi Banfi, *Organizzazione economica ad iniziativa privata e organizzazione economica ad iniziativa riservata negli artt. 41 e 43 della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 1, 1992, pp. 3 ss.; M. Ramajoli, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1, 2008, pp. 121 ss.; S. Cassese (a cura di), *La Nuova Costituzione Economica*, Laterza 2021.

¹² Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*. Si veda in dottrina, M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 285 ss.; M. Delsignore, A. Marra, M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1, 2022, pp. 1 ss.; R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022.

¹³ M. Ramajoli, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Editoriale Scientifica 2022, pp. 169 ss.

¹⁴ Il riferimento è alla c.d. transizione verde, il cui primo atto può essere rinvenuto nel *Green Deal* europeo dell'11 dicembre 2019, cui fa seguito la Normativa europea sul clima (Regolamento (Ue) 2021/1119 del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (Ce) 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999) e il pacchetto normativo c.d. «Fit for 55»,

Il nuovo corso “*green oriented*” delle istituzioni europee incide in maniera particolare sulla articolazione della relazione tra i poteri pubblici, e il loro necessario agire nella cornice dei fini determinati dalla legge (secondo il c.d. principio della legalità-indirizzo)¹⁵, e le attività dei privati, sempre più coinvolti nei processi di transizione che caratterizzano questo tempo¹⁶ e chiamati a contribuire alla realizzazione degli obiettivi fatti propri dall’ordinamento¹⁷.

Emblematicamente, possiamo evocare a questo riguardo le parole della Corte costituzionale, che nella sentenza 267 del 15 dicembre 2016 ha evidenziato la presenza di un «nesso funzionale tra le esigenze di tutela ambientale che riguardano il reperimento di fonti energetiche alternative ed il coinvolgimento dell’iniziativa privata per la realizzazione di tale interesse di natura strategica». Afferma infatti il giudice delle leggi che costituisce una scelta di politica programmatica quella secondo cui l’obiettivo di interesse generale della realizzazione di impianti energetici alternativi, anziché essere affidato esclusivamente alla mano pubblica, viene ritenuto perseguibile attraverso l’iniziativa economica privata, quando non ostino altri interessi di carattere generale.

La strategicità del contributo dei privati, che agiscono in virtù di uno scopo di lucro, è legittimata dalla correlazione stabilita a livello

per la cui dettagliata analisi si veda G. Cavalieri, B. Celati, S. Franca, M. Gandiglio, A.R. Germani, A. Giorgi, G. Scarano, *Il “Fit for 55” unpacked: un’analisi multidisciplinare degli strumenti e degli obiettivi delle proposte settoriali per la decarbonizzazione dell’economia europea*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 1, 2022. Per un esame della “normativa europea sul clima”, cfr. A. Giorgi, *Substantiating or Formalizing the Green Deal Process? The Proposal for a European Climate Law*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n. 1, 2021, pp. 14 ss. Relativamente all’impatto sul diritto amministrativo, cfr. F. de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4, 2021, pp. 779 ss.

¹⁵ Concetto per la cui approfondita trattazione si rinvia a M. Dugato, *Atipicità e funzionalizzazione nell’attività amministrativa per contratti*, Giuffrè 1996, pp. 33 ss. Per la duplice declinazione del principio di legalità nel diritto amministrativo, come legalità-indirizzo e come legalità-garanzia, cfr. D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, il Mulino 2007, pp. 33 ss. Sulla crisi della c.d. legalità garanzia, si veda invece M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, I, Giuffrè 1970.

¹⁶ Sul punto sia consentito il rinvio a B. Celati, *Intervento pubblico e iniziativa economica nell’epoca delle “grandi transizioni”*, in *Giustamm.*, 30 settembre 2021.

¹⁷ Cfr. M. Ramajoli, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell’ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, cit., pp. 169 ss.

costituzionale tra utilità sociale e attività economica¹⁸, limite negativo che, però, proprio grazie alla spinta propulsiva offerta dall'obiettivo della sostenibilità ecologica, è stato progressivamente riletto in chiave "positiva", oltre cioè la mera composizione degli interessi in gioco, andando a considerare l'ambiente, poi esplicitamente reso oggetto di tutela costituzionale¹⁹, una variabile interna delle traiettorie dello sviluppo²⁰.

In questo scenario di rinnovata apertura verso il riallineamento tra sistema economico e finalità sociali, le attività di tipo lucrativo (laddove peraltro "scopo di lucro", occorre ricordare, non significa necessariamente massimizzazione dell'utile), o più ampiamente le attività di rilievo economico, sarebbero dunque interpretabili come sottoinsieme più circoscritto delle attività di interesse generale, di cui si fa menzione in Costituzione negli artt. 42, 43, e soprattutto, 118, comma 4, recante il principio di sussidiarietà orizzontale.

Il paradigma sussidiario, che su quest'ultimo si fonda, nella ricostruzione fornita si dimostra infatti assolutamente congruente, come asserito dalla dottrina, con lo svolgimento di attività di natura economica e di tipo imprenditoriale. Se da un lato, infatti, la locuzione «cittadini, singoli e associati» ben potrebbe riferirsi anche alle imprese, dall'altro l'iniziativa dei privati in nome dell'interesse generale sembrerebbe inglobare la garanzia del rispetto dei limiti e, alla luce dell'interpretazione evolutiva descritta, dei vincoli in positivo di cui all'art. 41 della Costituzione²¹.

¹⁸ Per una disamina del rapporto tra autorità e libertà determinato da tale correlazione, si veda V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene 1959, ora in Id., *Opere giuridiche 1954-1994*, Edizioni Scientifiche 2001, vol. I, pp. 47 ss.

¹⁹ Con la legge costituzionale n. 1 del 2022 è stato introdotto il "nuovo" comma 3 dell'art. 9 Cost., in base al quale la Repubblica: «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Il TAR Lombardia, nella sent. 529 del 7 marzo 2022, si fonda sul preminente rilievo assunto dal bene ambiente in Costituzione per evidenziare la necessità di preservare gli habitat naturali nella loro condizione originaria al fine di non arrecare danni irreversibili alla fauna e alla flora.

²⁰ Cfr. A. Moliterni, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 2, 2022, pp. 395 ss.; G. Rossi, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1, 2020, pp. 4 ss.

²¹ Di queste riflessioni dà ampiamente conto D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Il Mulino 2013, p. 333. Si veda anche F. Giglioni,

Una conferma di questa impostazione è fornita anche dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020, che delinea un quadro di rapporti «non sinallagmatici», alternativo «a quello del profitto e del mercato», riconducibile al modello dell'amministrazione condivisa²², all'interno del quale si possono collocare, nella logica della sussidiarietà orizzontale, le imprese che contribuiscono agli interessi generali²³. Imprese i cui obiettivi convergono con quelli della parte pubblica, nell'ambito di un processo di aggregazione di risorse per la programmazione e progettazione di interventi finalizzati a «elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico»²⁴.

Del resto, è stato parimenti rilevato come, proprio in una prospettiva di sussidiarietà orizzontale, le imprese bancarie sarebbero oggi chiamate a elaborare strategie di credito assistite dalla garanzia statale che si inseriscano nella direzione della tradizione verde, «non fosse altro per il loro valore di indici di sostenibilità delle attività finanziate e per la copertura statale dei rischi legati all'innovazione e al costo degli investimenti ambientali»²⁵.

L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale, una prospettiva per riconsiderare liberalizzazioni e servizi pubblici, Giuffrè 2008.

²² Ricorda A. Pioggia, *Pubbliche amministrazioni e Terzo settore: intersezioni e trasformazioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2022, pp. 567 ss., che: «Nel paradigma dell'amministrazione condivisa non c'è però solo una diversa idea di rapporto dell'amministrazione con la persona e la collettività, ma c'è anche una alternativa all'approccio utilitaristico, secondo il quale l'unico motore delle energie private sarebbe il profitto».

²³ Sul punto cfr. l'analisi di F. Giglioni, *L'amministrazione condivisa nei servizi pubblici locali: il riconoscimento dell'auto-organizzazione sociale*, in *Labsus*, 23 gennaio 2024.

²⁴ La sentenza (Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, relativa alla presunta incostituzionalità della l.r. Umbria, 11 aprile 2019, n. 2), oltre ad aver proposto una lettura diversa da quella offerta dal parere del Consiglio di Stato 2052 del 20 agosto 2018, si pone in controtendenza anche rispetto a quanto sostenuto dai giudici di Palazzo Spada, nel 2003, quando, in sede consultiva sullo schema di un decreto ministeriale riguardante l'istituzione di un Fondo per la tutela e lo sviluppo economico e sociale delle Isole Minori, era stato escluso che l'attività di impresa potesse rientrare nel fenomeno della sussidiarietà orizzontale, tipica espressione, invece, delle formazioni sociali e della cittadinanza sociale (Consiglio di Stato, ad. 25 agosto 2003, n. 1440). L'art. 118, comma 4, Cost. si riferirebbe, secondo questa lettura, a «cittadini singoli e associati» in senso stretto, non rientrando tra le espressioni di sussidiarietà orizzontale «la convergenza fra interessi dei soggetti imprenditoriali privati e interessi degli enti locali».

²⁵ Il riferimento è alle riflessioni di E. Scotti, *Aiuti di Stato e ambiente nell'emergenza pandemica*, in *Concorrenza e Mercato*, n. 26/27, 2020, pp. 201 ss.; sul ruolo delle

2.1. *Impresa e beni comuni nel prisma dell'interesse generale*

In linea con quanto evidenziato nel precedente paragrafo appare la riflessione sulla possibilità di immaginare lo svolgimento di iniziative finalizzate alla tutela dei beni comuni o del “Comune” – ricorrendo alla locuzione invalsa in altri ordinamenti²⁶ – attraverso l'attività d'impresa.

Sebbene i *commons* evocino i moduli del decentramento e dell'auto-organizzazione, la tutela del “Comune” si otterrebbe, infatti, quando vi sono «regole giuridiche che garantiscono la gestione dei beni e dei servizi essenziali in modo da soddisfare l'interesse generale»²⁷.

Ed è proprio lavorando sulla categoria degli interessi che sembra possibile includere le imprese, secondo la lettura estensiva del modello sussidiario, nella cura dei beni comuni.

Del resto, come evidenziato in dottrina²⁸, la legge 11 novembre 2011, n. 180, recante *Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*, include tra i principi generali che concorrono a definire lo statuto delle imprese e dell'imprenditore, oltre alla libertà di iniziativa economica, di associazione, di modello societario, di stabilimento e di prestazione di servizi, nonché di concorrenza, quali principi riconosciuti dall'Unione europea, la sussidiarietà orizzontale quale principio informatore delle politiche pubbliche, *anche con riferimento alla creazione d'impresa*²⁹.

Nei soggetti della cittadinanza attiva possono dunque essere iscritte le imprese responsabili. In primo luogo, quelle che nel nostro ordina-

imprese creditizie nella riconversione ecologica dell'economia, sia consentito il rinvio a B. Celati, *L'intervento pubblico per la riconversione ecologica dell'economia. Modelli, strumenti e prospettive giuridiche*, Cedam 2021, pp. 166 ss.

²⁶ Si pensi alla locuzione anglosassone *Commons*, su cui il rinvio è d'obbligo al lavoro di E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press 1990. Nell'ordinamento francese si segnalano invece P. Dardot, C. Laval, *Commun: Essai sur la révolution au XXIe siècle*, La Découverte 2014; B. Coriat (a cura di), *Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire*, Les liens qui liberent 2015; H. Defalvard, *La société du commun - Pour une écologie politique et culturelle des territoires*, Editions de l'Atelier 2023.

²⁷ M. Passalacqua, *Oltre la concezione proprietaria dei beni comuni. Diritto, economia e interesse generale*, cit.

²⁸ D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, cit., p. 337.

²⁹ Art. 2, c. 1, lett. a) e b), legge 11 novembre 2011, n. 180, “Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese”.

mento vengono disciplinate come società non lucrative, ossia come imprese sociali³⁰. Vi rientrano poi, senza dubbio, le società dove lo scopo di lucro è presente ma si coniuga ad altri scopi, come le *società benefit* (o società a missione nell'ordinamento francese)³¹.

Confacente al governo democratico dei beni comuni – e alle correlate dinamiche di decentramento del potere e dell'auto-organizzazione – è certamente la forma cooperativa³², il cui ancoraggio costituzionale è costituito dall'art. 45 della Costituzione. È il caso in particolare delle c.d. cooperative di comunità, imprese cooperative caratterizzate da una governance aperta e cooperativa, impegnate nella produzione o gestione di un bene o servizio, in forma continuativa e professionale, il cui fine è il miglioramento del benessere della comunità di riferimento. La peculiarità è la destinazione delle attività, in chiave di interesse generale più che di interesse collettivo³³, alla società nel suo complesso. Le cooperative di comunità, intrinsecamente vocate a valorizzare la dimensione locale (occupandosi di risorse che sono incorporate in un determinato luogo), oltre a essere disciplinate in questo senso da diverse leggi regionali³⁴, assumono un particolare rilievo con riferimento

³⁰ Il riferimento è all'assenza di lucro soggettivo. La qualifica di impresa sociale può essere assunta da tutti gli enti privati sia del Libro I (associazioni, fondazioni, comitati) che del Libro V del Codice civile (società, sia di capitali che di persone, con l'eccezione delle società con un unico socio persona fisica). Le imprese sociali costituite in forma di società secondo le indicazioni del Libro V del Codice civile possono destinare eventuali utili e avanzi di gestione a finalità diverse dallo svolgimento dell'attività statutaria o dall'incremento del patrimonio. Si veda il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, "Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'art. 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106".

³¹ La legge del 28 dicembre 2015, n. 208, articolo unico, commi 376-384 (Legge di Stabilità 2016) definisce Società Benefit quelle società «[...] che nell'esercizio di una attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse». In Francia, l'art. 176 della *loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi Pacte n. 2019-486)* ha introdotto lo status di impresa mission-driven. Si tratta di un'impresa che dichiara pubblicamente la propria «*raison d'être*», ai sensi dell'art. 1835 del code civil, nonché uno o più obiettivi sociali e ambientali che si è posta come missione da perseguire nell'ambito della propria attività.

³² L. Sacconi, S. Ottone, *Beni comuni e cooperazione: una prospettiva etica, economica e giuridica*, Il Mulino 2015.

³³ Ossia di interesse della collettività nel quale trovano tutela anche gli interessi e i diritti dei singoli individui.

³⁴ L.r. Basilicata 20 marzo 2015, n. 12, "Promozione e sviluppo della cooperazione" (art. 12, comma 4); l.r. Liguria 7 aprile 2015, n. 14, "Azioni regionali a sostegno

alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, in quanto idonee a favorire la territorialità legata a beni comuni in territori “significativamente” distanti dai centri di offerta di servizi essenziali, mediante la gestione delle risorse latenti offerte dai medesimi.

Una peculiare declinazione di tali cooperative è quella costituita dalle c.d. “Comunità energetiche locali”, emblema della decentrazione in materia energetica³⁵ e della emersione, anche sul piano normativo, su impulso sempre del diritto europeo³⁶, della figura del *prosumer*, ossia di quel soggetto che assomma su di sé il ruolo sia di consumatore che di produttore di beni e servizi energetici.

Poste all’intersezione tra rapporti di scambio e di reciprocità, secondo la triade di principi di integrazione fra economia e società individuata e descritta da Polanyi³⁷, le comunità energetiche sembrano ben esemplificare quel nesso tra impresa e beni comuni che rinviene nell’interesse generale realizzato attraverso l’iniziativa economica privata la propria forma di manifestazione.

3. La sussidiarietà orizzontale nel d.lgs. 201/2022 e l’apertura ai modelli collaborativi nei servizi pubblici locali di rilevanza economica

Se come affermato in dottrina, la sussidiarietà orizzontale, nel porsi come elemento chiave per la riformulazione del rapporto tra pubblico e privato, «contiene in se stessa gli strumenti della sua evoluzione,

delle cooperative di comunità” (art. 3); l.r. Puglia 20 maggio 2014, n. 23, “Disciplina delle Cooperative di comunità” (art. 3); l.r. Sardegna 2 agosto 2018, n. 35, “Azioni generali a sostegno delle cooperative di comunità” (art. 4); l.r. Lazio 3 marzo 2021, n. 1, “Disposizioni in materia di cooperative di comunità” (art. 3).

³⁵ Si veda sul punto T. Favaro, *Pubblico, privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità*, in *Dialoghi di Diritto dell’Economia*, aprile 2022.

³⁶ Le comunità energetiche si distinguono in comunità energetiche dei cittadini (CEC), disciplinate dalla direttiva (UE) 2019/944 e nell’ordinamento interno dall’art. 14 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210, e comunità di energia rinnovabile (CER), disciplinate dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 1997.

³⁷ Si veda G.P. Cella, *Reciprocità, redistribuzione, scambio. Note su Karl Polanyi*, in *Stato e Mercato*, n. 1, 1985, pp. 87-110; K. Polanyi, *La grande trasformazione*, Einaudi 1981; D.C. North, *Markets and Other Allocations Systems in History: The Challenge of Karl Polanyi*, in *The Journal of European Economic History*, n. 3, 1977, pp. 703-716.

propone soluzioni diverse in ragione delle diverse condizioni in cui si realizza»³⁸, interessante diviene indagare il ruolo che la stessa avrebbe assunto, a seguito dell'adozione del d.lgs. 201/2022³⁹, nel delineare possibili interrelazioni tra i servizi pubblici locali di rilevanza economica e la c.d. “logica dei beni comuni”, anche a fronte del valore conferito all'amministrazione condivisa dalla sentenza 131 del 2020 della Corte costituzionale. Del resto, già nel 2010 il Consiglio di Stato sottolineava che «[i]l collegamento tra servizi pubblici locali e principio di sussidiarietà opera anche in relazione alla dimensione orizzontale di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 118, comma 4 della Costituzione»⁴⁰.

L'intervento di «riforma economico-sociale della Repubblica» attuato mediante il d.lgs. 201/2022 ha permesso, secondo una convincente e autorevole ricostruzione⁴¹, di rivitalizzare l'istituto del servizio pubblico locale⁴² quale mezzo principale per la lotta alle disuguaglianze, alla luce degli obiettivi generali di sistema dell'«omogeneità dello sviluppo e della coesione sociale» (art. 2, comma 1, lett. c). In questo senso è stato rilevato che la finalizzazione volta al conseguimento di tali scopi consentirebbe un rigido governo dell'azione privata, non più basato su regole solamente tecniche, ma informato appunto all'esigenza di valorizzare la dimensione sociale e collettiva del servizio⁴³.

Degna di attenzione appare allora l'esplicita menzione della sussidiarietà orizzontale tra i principi generali del servizio pubblico locale (art. 3, comma 2, d.lgs. 201/2022), principio la cui operatività, nell'ot-

³⁸ D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, cit., p. 51.

³⁹ Il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 rubricato “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”, attuativo della delega di cui all'art. 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021). Per una approfondita analisi si veda G. Bruzzone, R. Chieppa, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Giuffrè 2023.

⁴⁰ Cons. Stato, Parere della Sezione Consultiva Atti Normativi 24 maggio 2010, n. 2415/2010.

⁴¹ M. Dugato, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Munus*, n. 1, 2022, pp. 1-16.

⁴² Sui servizi pubblici locali, si veda, *ex multis*, G. Piperata, *Servizi pubblici locali*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, VI, Giuffrè 2006, pp. 5527 ss.; E. Scotti, *Servizi pubblici locali*, in *Dig. Pubbl.*, Utet 2012, pp. 629 ss.; M. Dugato, *Servizi pubblici locali*, in *Enc. dir.*, I tematici. III. *Funzioni amministrative*, Giuffrè 2022, pp. 1086 ss.

⁴³ M. Dugato, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit.

tica del soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, è disciplinata dal successivo art. 10, rubricato “Perimetro del servizio pubblico locale”.

L’art. 3 inoltre, al comma 3, sottolinea la necessità di assicurare la “partecipazione attiva” del cittadino e dell’utente, non solo con gli strumenti della trasparenza – attraverso cioè la titolarità del diritto di valutare l’efficacia del servizio – ma anche della sussidiarietà, ossia privilegiando la possibilità di un apporto collaborativo da parte questi ultimi⁴⁴.

È chiaro che nella definizione di queste “relazioni cooperative” assume grande importanza il singolo ambito territoriale, all’interno del quale dovrà essere vagliata in concreto la “sostenibilità” delle iniziative poste in essere. Proprio nelle piccole realtà locali, peraltro, sembra che si possano produrre i risultati più significativi: per gli enti locali, che devono determinare il modo migliore per assicurare l’erogazione di servizi di interesse generale capaci di soddisfare le esigenze della collettività, è più facile infatti valutare il contributo dei destinatari delle prestazioni, al contempo portatori di bisogni e di risorse.

Tutto ciò sembra far intendere una apertura al modello di gestione rappresentato dall’amministrazione condivisa, così come “disciplinato” dal Codice del Terzo settore, mediante l’equi-ordinazione di imprese e cittadini attivi (con le loro iniziative organizzative autonome). In particolare, darebbe fondamento a questa interpretazione l’art. 18, comma 1, ove si legge che: «[i]n attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, gli enti locali possono attivare con gli enti del Terzo settore rapporti di partenariato [...]» per la realizzazione di «specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica». Per poi sottolineare, al comma 3, che la norma non trova applicazione qualora le risorse pubbliche messe a disposizione degli enti del Terzo settore superino il rimborso dei costi sostenuti, nella misura in cui verrebbe meno, in una simile circostanza, la natura non sinallagmatica del rapporto negoziale. Come del resto appare confermato dalla previsione secondo cui il ricorso agli enti del Terzo settore «deve essere motivato, nell’ambito della relazione di cui all’art. 14, comma 3, con specifico

⁴⁴ Cfr. sul punto M. Delsignore, *L’ambito di applicazione: i servizi pubblici di rilevanza economica*, in R. Villata (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Aggiornato al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, 2^a ed.*, Giappichelli 2023.

riferimento alla sussistenza delle circostanze che, nel caso concreto, determinano la natura effettivamente collaborativa del rapporto» (art. 18, comma 2, d.lgs. 201/2022). Nella motivazione l'amministrazione deve altresì dimostrare che dalla collaborazione con gli enti non-profit derivano specifici benefici, in quanto trattasi di coinvolgimento funzionale al perseguimento di finalità di pubblica utilità.

I soggetti del Terzo settore, contribuendo alla realizzazione di servizi “di rilevanza economica”, sono pertanto attratti nell’orbita di settori diversi da quelli nei quali si trovano tradizionalmente a operare, ossia in ambiti che implicano una certa capacità imprenditoriale e di intervento.

Perciò, come in una sorta di relazione biunivoca, sussidiarietà e solidarietà – entrambe menzionate dall’art. 18 – vengono a innervare e, conseguentemente, a sagomare, al pari della concorrenza, il rapporto tra poteri pubblici, mercati e società civile per la tutela di beni di interesse generale, quali sono appunto i diritti sociali dei cittadini che i servizi pubblici locali sono tenuti a garantire.

Del resto, l’art. 10, comma 2, del d.lgs. 201/2022, nello stabilire che proprio a tal fine gli enti locali «favoriscono, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e *delle imprese*, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni» rende plastica la sinergia tra sussidiarietà solidale e attività imprenditoriali⁴⁵, nella condivisione di strategie di promozione del bene comune⁴⁶.

4. L'esempio delle società cooperative di interesse collettivo nell'ordinamento francese

Orientando lo sguardo oltralpe, possiamo cogliere la rilevanza, rispetto alle riflessioni sin qui condotte, di un modello “imprenditoriale” basato sulla partecipazione civica e il controllo democratico sulle risorse della comunità. Il riferimento è alla c.d. *Société coopérative*

⁴⁵ Al fine di avvalorare il riconoscimento tra i soggetti della sussidiarietà di realtà del mondo economico-imprenditoriale, D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, cit., p. 198, ricorda che le società commerciali vengono ritenute parte del più generale fenomeno associativo di cui agli art. 11 ss. del Codice civile.

⁴⁶ Si veda A. Moliterni, *Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà*, in G. Bruzzone, R. Chieppa, A. Moliterni (a cura di), cit., pp. 166-180.

d'intérêt collectif (SCIC) francese⁴⁷, istituita con *loi n. 2001-624 du 17 juillet 2001*⁴⁸ e disciplinata dagli artt. 19 quinquies e seguenti della *loi n. 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération* (a seguito delle modifiche operate dalla *loi n. 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire*). A metà tra l'associazione e la società commerciale (essendo vocata a sviluppare attività di natura economica)⁴⁹, questa cooperativa ha ad oggetto, similmente alle cooperative di comunità italiane, la produzione o fornitura, anche a soggetti non associati, di beni e servizi di interesse collettivo, aventi carattere di utilità sociale. Ciascun socio dispone di un voto in assemblea, anche se è ammessa la ponderazione dei voti per collegi⁵⁰. Inoltre, la redistribuzione degli utili è limitata: almeno la metà deve essere destinata a una riserva indivisibile⁵¹.

Questo strumento si pone in linea con la necessità di riconoscere la capacità di autorganizzazione della società civile, ossia di dare atto della presenza di risorse con le quali la collettività riesce autonomamente a soddisfare i propri bisogni secondo i moduli della c.d. co-produzione⁵².

⁴⁷ Per una riflessione sul tema con riferimento ai beni comuni in Francia, si rinvia al saggio contenuto in questo volume *Les biens communs en France: aperçu théorique et pratique*, di Édouard Jourdain.

⁴⁸ *Loi n. 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*.

⁴⁹ Per una disamina di questo strumento rispetto al tema dei beni comuni e dei servizi pubblici cfr. T. Perroud, *Service public et commun. À la recherche du service public coopératif*, Le Bord de l'eau 2023, pp. 178 ss.

⁵⁰ L'art. 19 octies della *loi n. 47-1775* stabilisce che: «*Les statuts peuvent prévoir que les associés sont répartis en fonction de leur participation à l'activité de la coopérative ou de leur contribution à son développement, en trois ou plusieurs collèges. Chaque collègue dispose d'un nombre égal de voix à l'assemblée générale, à moins que les statuts n'en disposent autrement. Dans ce cas, les statuts déterminent la répartition des associés dans chacun des collèges et le nombre de leurs délégués à l'assemblée en fonction de l'effectif des associés ou de la qualité des engagements de chaque associé au sein de la coopérative, sans toutefois qu'un collègue puisse détenir à lui seul plus de 5% du total des droits de vote ou que sa part dans le total des droits de vote puisse être inférieur à 10% de ce total et sans que, dans ces conditions, l'apport en capital constitue un critère de pondération*».

⁵¹ Viene prevista la possibilità di maturazione degli interessi sulle azioni dei soci, ma questi non debbono superare l'importo disponibile dopo le assegnazioni obbligatorie. In ogni caso, ai soci non possono essere erogati contributi e altre risorse finanziarie da parte delle pubbliche amministrazioni (art. 19 nonies *loi n. 47-1775*).

⁵² Cfr. S. Profeti, V. Tarditi, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2019, pp. 861 ss.; E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Giappichelli 2021.

Concetto di matrice anglosassone⁵³, originariamente teorizzata con riferimento alla organizzazione dei servizi nello spazio urbano, la co-produzione viene oggi ad essere riferita proprio alle ipotesi di convergenza tra finalità pubbliche e bisogni collettivi che la SCIC contribuisce a realizzare. La specificità di questa cooperativa è infatti il suo essere articolata, mediante l'associazione di vari attori (lavoratori, volontari, utenti, soggetti pubblici, imprese, associazioni, privati, tutti i tipi di beneficiari e di persone interessate a titolo diverso, il c.d. *multisociétariat*)⁵⁴ attorno alla centralità del progetto, da cui deriva la configurazione di "impresa di utilità sociale", idonea a favorire l'azione di prossimità⁵⁵.

Un esempio alquanto significativo a questo riguardo è costituito dall'esperienza, conclusasi tuttavia in maniera negativa, della SCIC Railcoop. Similmente alle cooperative elettriche italiane, nate prima della nazionalizzazione dell'energia elettrica «per offrire il servizio elettrico nei casi in cui, a causa di vicende specifiche quali ad esempio la peculiare collocazione geografica, tale servizio non veniva offerto né dall'ente pubblico né da imprese lucrative»⁵⁶, Railcoop è stata creata in Francia con l'obiettivo di riattivare la linea ferroviaria che collegava direttamente Lione e Bordeaux, una linea cioè non più operativa da molti anni, la cui chiusura ha reso necessario per le co-

⁵³ Seminale è il saggio di E. Ostrom, *Crossing the great divide: co-production, synergy and development*, in *World Development*, n. 6, 1996, pp. 1073 ss. nel quale si definisce la coproduzione come: «*the process through which inputs used to produce a good or service are contributed by individuals who are not "in" the same organisations*».

⁵⁴ Per riflettere l'eterogeneità (e la natura) dei legami che uniscono i soci alla cooperativa, la legge ha introdotto la nozione di categoria, con la quale si identifica ciascun socio.

⁵⁵ Interessante è anche l'esperienza del parco eolico di Béganne, primo e più importante esempio di progetto cittadino di energie rinnovabili realizzato in Francia. La forma giuridica scelta per la gestione del progetto è quella della SAS, *société par actions simplifiée*, che consente di coinvolgere diversi tipi di soggetti privati, tra cui i residenti locali, nonché soggetti pubblici, a condizione che ricorrano a forme giuridiche di diritto privato. Sulla falsariga di una SCIC, la SAS Bégawatts opera secondo un principio cooperativo, con una *governance* suddivisa in diversi collegi che riuniscono cittadini, attori dell'economia sociale e una società di investimento in energie rinnovabili creata dalla Regione Bretagna. Cfr. <https://energie-partagee.org>.

⁵⁶ Cfr. T. Favaro, *Pubblico, privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità*, cit. L'autrice evidenzia che si tratterebbe di un modello comunitario incentrato più sulla soddisfazione di un interesse collettivo che di un interesse pubblico o generale, ossia di un interesse meramente esponenziale dei bisogni dei soci del consorzio/cooperativa. Sul punto si fa rinvio anche a F. Caporale, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*, FrancoAngeli 2017, p. 387.

munità rurali viaggiare passando per Parigi. Costituitasi come società cooperativa di interesse collettivo a novembre 2019, nel novembre 2021 ha aperto la sua prima linea ferroviaria per il trasporto merci, ottenendo successivamente anche l'autorizzazione da parte della *Autorité de Régulation des Transports* per il trasporto dei passeggeri⁵⁷. La forma della giuridica della SCIC è stata scelta per consentire la più ampia rappresentatività possibile degli attori presenti sul territorio (dipendenti, autorità locali, associazioni, imprese e utenti), raggruppati in cinque diversi collegi, aventi ciascuno il 20% dei diritti di voto in Assemblea Generale.

L'ambizione di offrire un servizio innovativo di trasporto ferroviario in forma cooperativa si è però dovuta misurare rapidamente con la realtà. Il 29 aprile 2024, il Tribunale di Commercio di Cahors ha posto la società in liquidazione coatta amministrativa dopo diversi tentativi di rimettere in piedi il progetto.

5. Conclusioni: interesse generale e prospettive di democrazia economica

Il perseguimento dei fini di interesse generale sembra dunque costituire una finalità alla quale sono ormai abilitati una serie di soggetti di natura diversa. Anche le imprese, come abbiamo avuto modo di evidenziare, possono essere incluse in questo novero.

Recente è del resto l'approvazione di una direttiva europea sul “*dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità*”⁵⁸, con la quale si cerca di offrire una disciplina delle ricadute sociali delle attività economiche delle grandi aziende, obbligandole a mitigare il loro im-

⁵⁷ *Décision n. 2021-063 du 2 décembre 2021, relative à des demandes de test d'équilibre économique formulées par l'autorité organisatrice de transport Bourgogne-Franche-Comté concernant l'exploitation de nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire notifiés par la société SNCF Voyageurs, sous le numéro SFLO 2021-016 (liaison Paris – Lyon), et par la société Railcoop, sous les numéros SFLO 2021-022 (liaison Strasbourg – Clermont-Ferrand), SFLO 2021-023 (liaison Saint-Étienne – Thionville), SFLO 2021-024 (liaison Grenoble – Thionville) et SFLO 2021-026 (liaison Le Croisic – Bâle).*

⁵⁸ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 (Bruxelles, 23.02.2022, COM (2022) 71 final, 2022/0051 (COD)), approvata in via definitiva dal Parlamento europeo il 24 aprile 2024.

patto ambientale, sociale e di governance (ESG), ed estendendo alle imprese comuni quella logica *multi-stakeholders* o multi-attoriale che abbiamo visto essere al centro della società cooperativa di interesse collettivo nel diritto francese.

Se la base normativa è costituita dalla regolazione delle c.d. pratiche di Responsabilità Sociale di Impresa, su cui da tempo il legislatore ha iniziato a intervenire, quel che rileva ai fini della nostra riflessione è la capacità di questo, e di altri interventi, di prospettare una rivisitazione quantomeno funzionale dell'impresa, oggi chiamata non solo a comunicare le informazioni sulla sostenibilità⁵⁹ ma anche a contribuire in maniera attiva al raggiungimento di finalità generali di sistema.

Il comportamento cooperativo richiesto – attraverso la non certo anodina prescrizione di precetti e sanzioni – non consiste infatti nel mero rispetto delle norme imperative quanto nella dimostrazione di aver introiettato nella organizzazione stessa dell'impresa – secondo i canoni dell'obbligazione di mezzi – obiettivi di transizione sostenibile. Questo rinnovato modello di impresa si basa su una concezione ampia di interesse sociale inclusiva del punto di vista degli *stakeholder* o dei portatori di interessi, ossia della comunità che si relaziona con l'attività economica realizzata, rievocando il dibattito che vede contrapposte la prospettiva istituzionalista e quella contrattualista⁶⁰.

Due sono le questioni problematiche che però occorre mettere in rilievo a fronte di una simile significativa «ingerenza delle strategie

⁵⁹ Il riferimento è alla direttiva 2014/95 sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni, aggiornata con l'approvazione della direttiva 2022/2464 sulla rendicontazione societaria in materia di sostenibilità (*Corporate Sustainability Reporting Directive*), che prevede per determinate categorie di imprese l'obbligo (graduato nel tempo) di divulgare una serie di informazioni su rischi e impatti relativi ai temi di sostenibilità delle proprie attività aziendali in virtù di parametri comuni di sostenibilità implementati dall'*European Financial Reporting Advisory Group*, al fine di contrastare i fenomeni perniciosi del *greenwashing* e *social washing*. Relativamente a questi ultimi si segnala anche la recente direttiva (UE) 2024/825 del 28 febbraio 2024, sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione (c.d. divieto di *greenwashing*).

⁶⁰ Per una illustrazione di questa contrapposizione, si veda G. Cottino, *Contrattualismo e istituzionalismo (Variazioni sul tema da uno spunto di Giorgio Oppo)*, in *Rivista delle Società*, n. 4, 2005, pp. 693 ss.

pubbliche negli equilibri degli statuti privatistici»⁶¹. In prima istanza la possibilità del *greenwashing* (il c.d. “ambientalismo di facciata”), ossia il rischio di una torsione in senso utilitaristico dell’interesse generale reso funzionale a logiche di profitto. In secondo luogo, la difficoltà, che può concretizzarsi nella realtà, di far effettivamente convergere sostenibilità economico-finanziaria e sostenibilità ambientale, qualora i costi legati alla transizione siano così elevati da ridurre il margine di competitività delle aziende sul mercato (diventando *de facto* dei “costi di transazione”).

Occorre ricordare in questo senso che la Corte costituzionale ha rilevato che laddove la tutela dell’ambiente e della salute umana – oggi emblematicamente fatte confluire nel concetto olistico di “*One Health*”⁶² – richiedano la fissazione di standard di tollerabilità delle emissioni inquinanti, non sia possibile imporre normativamente alle imprese «nuove tecnologie disponibili, capaci di ridurre ulteriormente il livello d’inquinamento, se queste risultino eccessivamente costose per la categoria cui l’impresa appartiene»⁶³. L’interesse alla produzione deve infatti costituire la soglia per misurare in concreto l’ingerenza pubblica nella libertà di iniziativa economica. Interesse che purtuttavia come sottolineato anche *supra* (par. 1) sembra adesso beneficiare di una “coscienza ecologica”, sempre più occasione di profitto se declinata come ricerca di una innovazione che si dimostra congrua con la finalità di lucro perseguita dall’impresa⁶⁴.

E ciò perché, come affermato dalla dottrina, «o la protezione dell’ambiente diviene in qualche misura (anche) un business, capace di mobilitare egualmente interessi e aspettative di tipo materiale, ed anzi vere e proprie aspettative e promesse di arricchimento e di lecito profitto, oppure ogni pur seducente e suggestivo approccio romantica-

⁶¹ S. Valaguzza, *Il sistema delle costruzioni come vettore di common values*, 13 febbraio 2024, disponibile a www.ingegno-web.it/articoli/il-sistema-delle-costruzioni-come-vettore-di-common-values.

⁶² Cfr. F. Aperio Bella (a cura di), *One health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari. Per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, Editoriale Scientifica 2022.

⁶³ Corte costituzionale, 16 marzo 1990, n. 127, sentenza a cui fa rinvio M. Ramajoli, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell’ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, cit.

⁶⁴ Sul punto M. Passalacqua, *Green Deal e transizione digitale. Regolazione di adattamento a un’economia sostenibile*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, n. 1, 2022, p. 38.

mente globale ed olistico corre il forte rischio di restare confinato nel limbo delle buone intenzioni»⁶⁵.

Anche nell'ambito del già, seppur brevemente, menzionato settore creditizio simili riflessioni appaiono fare eco. La concessione del credito, infatti, è sempre più condizionata dalla sostenibilità ambientale a causa dell'«azione congiunta del diritto regolatorio dei mercati e dell'opinione pubblica», essendo possibile che «la banca calibri la valutazione del merito creditizio sul rischio fisico incombente sul patrimonio del debitore, o sul bene oggetto di garanzia», oppure «valorizzi l'impatto ambientale positivo dell'opera finanziata»⁶⁶.

L'impresa, pur nel perseguimento dei propri scopi lucrativi, sembra in definitiva soggetta, al pari della comunità solidale implicata nel modello della amministrazione condivisa, ai doveri di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione, oggi rivitalizzati dalla riforma dell'art. 9, che chiede alla Repubblica di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni».

⁶⁵ R. Ferrara, *Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro Amministrativo Tar*, n. 6, 2009, pp. 1945 ss.

⁶⁶ G. Cazzetta, *Impatti della sostenibilità ambientale sulla valutazione del merito creditizio*, in *Rivista di Diritto Bancario*, n. 4, 2023, pp. 23 ss.

XI.

ETICA DELLA CURA E APPROCCIO DI COLLETTIVITÀ E AMMINISTRAZIONI AI BENI COMUNI

di *Alessandra Pioggia*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'etica della cura. – 3. La politica della cura. – 4. Cura e beni comuni. – 5. Cura e amministrazione condivisa. – 6. Cura e pubblica amministrazione.

1. Premessa

C'è un approccio diverso e possibile a ciò che una comunità, attraverso le sue regole e le sue istituzioni, considera meritevole di protezione: quello della “cura”.

Un termine, questo, che traduce la parola *care*, che nella lingua inglese si differenzia dall'altra espressione che noi traduciamo sempre con “cura”, ovvero *cure*. Se quest'ultima indica la cura medica e il rimedio alla malattia, la prima, *care*, identifica invece in maniera più larga e comprensiva un atteggiamento di sollecitudine, attenzione, impegno verso qualcosa o qualcuno. Ed è di questa accezione che qui intendo tenere conto quando mi riferisco alla “cura”.

Il legame fra cura e beni comuni¹ è forte e ben delineato in diversi studi che se ne sono occupati². Del resto l'atteggiamento di cura è mosso dal senso di responsabilità che discende dalla consapevolezza di appartenere ad una comunità e di dipendere, nel proprio esistere e nel proprio benessere, dalla relazione con gli altri e con i beni e l'ambiente in cui questa relazione si svolge e dai quali questa relazione è in parte definita³.

¹ Del ricco e articolato tema dei beni comuni non ci si occuperà direttamente in questo contributo, rinviando, per il dibattito ad essi relativo ai diversi scritti che arricchiscono questo volume e alla corposa dottrina ivi citata.

² M. Zechner, *Commoning care & collective power. Childcare commons and the micropolitics of municipalism*, Transversal Texts 2021; F. Brunori, V. Musso, *Per una risignificazione condivisa dello spazio: l'etica della cura nel commoning femminista*, in *Scienze del Territorio*, vol. 11, n. 2, p. 101; Fondazione Lelio e Lisli Basso - Issoco, *Tempo di beni comuni. Studi multidisciplinari*, Ediesse 2013.

³ M. Barnes, *Beyond the dyad: exploring the multidimensionality of care*, in M. Barnes, T. Brannelly, L. Ward, N. Ward (eds.), *Ethics of Care*, Policy Press 2015, p. 31; K. Lynch, *Care and capitalism*, Polity Press 2022.

La cura, infatti, non è solo un fare, ma è anche un atteggiamento che coinvolge il sentire, l'appartenere e il percepirsi parte di qualcosa⁴. Ed è in questo lavorare insieme che la cura diventa un modo per proteggere qualcosa di prezioso per la comunità⁵ e, contemporaneamente, per relazionarsi in maniera alternativa rispetto a quanto previsto dagli strumenti che fanno premio sugli interessi economici e su una logica proprietaria⁶.

Quanto mi propongo di fare nelle considerazioni che seguiranno è ragionare sulla cura come approccio della collettività ai beni comuni, considerando il contributo che all'elaborazione del concetto di cura hanno dato alcune studiose femministe. Oltre a questo, ritengo sia importante anche comprendere come le istituzioni amministrative si rapportino con questo modo di agire e se ne possano essere trasformate⁷. Il tema della cura, infatti, si definisce anche nel quadro di un'etica, l'etica della cura, per l'appunto, che, nel pensiero delle studiose che l'hanno sviluppata, completa l'idea di giustizia sulla quale si fondano i sistemi sociali e le istituzioni che li governano. Ed è in questa prospettiva che vale la pena di indagare su se e come un approccio che include nell'idea di giustizia anche la cura possa arricchire la capacità dell'amministrazione di proteggere persone e comunità e tutelare insieme ad esse i beni comuni.

2. L'etica della cura

Per comprendere in che senso si possa parlare di un'etica della cura, occorre partire dal pensiero della studiosa che per prima ha esplorato il concetto di cura sotto il profilo del comportamento morale, Carol Gilligan.

⁴ Ampiamente in tal senso E. Pulcini, *Tra cura e giustizia. Le passioni come risorse sociali*, Bollati Boringhieri 2020.

⁵ B. Celati, M. Passalacqua, *Caring for the City with the City, in Resilient Communities and the Peccioli Charter: Towards the possibility of an Italian Charter for Resilient Communities*, Cham 2022, p. 41.

⁶ M. Bersani, *La rivoluzione della cura. Uscire dal capitalismo per avere un futuro*, Edizioni Alegre 2023.

⁷ A questo è ampiamente dedicato A. Pioggia, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Il Mulino 2024.

Gilligan, nel 1982, pubblica il suo notissimo saggio “In a Different Voice”⁸, in cui sottopone a critica alcune posizioni consolidate sullo sviluppo del senso etico, contestando in particolare le teorie di Lawrence Kohlberg⁹ sulla crescita morale dei bambini e delle bambine. Secondo la tesi di Kohlberg, le bambine acquisirebbero un senso morale ridotto rispetto a quello dei bambini e arriverebbero, in ogni caso, più lentamente alla comprensione e alla messa in opera delle regole di comportamento secondo un’etica della giustizia¹⁰. Lo stadio più elevato della maturazione morale, che sarebbe raggiunto dalle donne più raramente e più tardi, corrisponde per lo studioso alla capacità di ragionamento su dilemmi astratti dal loro contesto specifico secondo principi generali di giustizia, imparzialità e universalità.

La prospettiva di Kohlberg per Gilligan è viziata all’origine dal pregiudizio della superiorità del ragionamento logico deduttivo nel conseguimento di una maturità etica¹¹.

L’operazione di Gilligan è di grande interesse, dal momento che, per superare le posizioni di Kohlberg, procede osservando (ascoltando) le modalità attraverso le quali le persone parlano di sé, della loro moralità e risolvono una serie di dilemmi etici, ma, diversamente da Kohlberg, non misura la maturità etica a partire da un’idea predefinita di rapporto fra morale e giustizia, disponendosi invece all’ascolto degli argomenti che orientano le decisioni morali.

Un esempio interessante e utile a comprendere il senso rivoluzionario dell’approccio di Gilligan è quello dell’impiego, nella “misurazione” della maturità morale, del cosiddetto dilemma di Heinz e della risposta che ad esso danno Jake e Amy, un bambino e una bambina intervistati nel contesto della ricerca¹².

⁸ In italiano, C. Gilligan, *Con voce di donna. Etica e formazione della personalità*, Feltrinelli 1987.

⁹ L. Kohlberg, *The Philosophy of Moral Development: Moral Stages and the Idea of Justice*, Harper and Row 1981.

¹⁰ Questo approccio era già presente nel dibattito scientifico. Anche Piaget, nel suo *Le regole del gioco*, del 1932, sottolineava come i maschi, diversamente dalle femmine, si sentano attratti dall’elaborazione formale di regole e procedure giuridiche per dirimere i conflitti. Il senso della legalità, che Piaget considera essenziale per lo sviluppo morale, nelle bambine sarebbe, quindi, molto meno sviluppato che nei bambini.

¹¹ L. Blum, *Gilligan and Kohlberg: Implications for Moral Theory*, in *Ethics*, 1988, p. 472; O. Flanagan, K. Jackson, *Justice, Care and Gender: The Kohlberg-Gilligan Debate Revisited*, in *Ethics*, vol. 97, n. 3, 1987, p. 622.

¹² Su cui si veda anche S. Laugier, *La morale di Amy. La cura come cambio di paradigma in etica*, in *Iride*, 2011, p. 331.

Heinz è un uomo la cui moglie è molto malata e vicina a morire. Un farmaco può salvarla, ma è molto costoso e Heinz, nonostante gli sforzi fatti per raccogliere fondi, non è in grado di acquistarlo dal farmacista che lo produce. La domanda (il dilemma) è se sia moralmente accettabile che Heinz rubi il farmaco per far sopravvivere sua moglie. Di fronte a tale questione Jake e Amy rispondono in modo diverso. Il primo ritiene che in questo caso il furto non sia immorale, dal momento che la vita di una persona deve prevalere sul diritto di proprietà. Amy, invece, affronta la questione in maniera problematica, domandandosi innanzi tutto quale sarebbe il destino della donna malata se il marito finisse in carcere per il furto e lei avesse ancora bisogno di cure, e chiedendosi poi in che modo si potrebbe convincere il farmacista a cedere sul prezzo del farmaco, in considerazione del pericolo di vita della persona che ne ha bisogno.

Come nota Gilligan, la bambina non risolve la questione attraverso l'applicazione di un precetto astratto (il maggior valore della vita rispetto alla proprietà), ma si interroga su quale possa essere la soluzione in grado di tenere conto del contesto, della rete di relazioni, del senso di responsabilità di ognuno. Assegnando valore anche a questo tipo di approccio alla questione morale, la studiosa svela la limitatezza del paradigma tradizionale di giustizia come applicazione di una regola astratta e impersonale, e fa sentire un'altra voce, che cerca soluzioni in grado di combinare bisogni diversi, che non discendono automaticamente da un sistema di principi astratti che si impongono sulla vita concreta, ma sorgono anche da comprensione, compassione, sollecitudine e cura.

A partire da questo, Gilligan formula la sua proposta rivoluzionaria: quella di considerare la intrinseca eticità anche di un modo diverso di risolvere i dilemmi morali, affrontandoli, cioè, non impersonalmente, a partire da regole astratte da applicare, ma interpersonalmente, attraverso una comprensione relazionale e responsabile della contingenza concreta e dei rapporti che in essa si attivano: l'etica della cura¹³.

La cura, storicamente relegata al rango di sentimento privato sprovvisto di portata morale, acquista così il ruolo di approccio etico nella

¹³ È A. Baier, nel suo *A Need for More than Justice*, in V. Held (ed.), *Justice and Care: Essential Readings in Feminist Ethics*, Westview Press 1995, pp. 52 ss., a segnalare efficacemente questo contributo essenziale di Gilligan.

ricerca di una soluzione ispirata dal desiderio di perseguire il bene, tutelando al massimo e sacrificando al minimo, in un equilibrio che può essere diverso di volta in volta, in considerazione delle specificità di una data situazione.

L'originalità del pensiero di Gilligan, che ispirerà molte studiose e alcuni studiosi, discende anche dall'aver segnalato come la storica emarginazione della dimensione etica della cura derivi dall'egemonia di un paradigma morale costruito sulle esigenze del ruolo che la cultura assegna al maschio, indipendente e produttivo. Questo spiegherebbe, secondo Gilligan, anche perché l'etica della cura sia rimasta a lungo patrimonio esclusivo dell'esperienza delle donne¹⁴ senza essere una loro "dote naturale". Non ci troviamo, infatti, di fronte ad un atteggiamento "femminile", ma ad una dimensione etico-relazionale che appartiene a chiunque, ma che è stata espulsa dal contesto pubblico, politico ed economico e relegata nell'ambito privato, relazionale affettivo e familiare, come, del resto, a lungo è accaduto anche per le donne.

L'arbitraria assegnazione alla sola componente femminile dei ruoli di cura e, quindi, della funzione di coltivare e custodire questo atteggiamento, ha ottenuto storicamente il duplice effetto di mantenere ai margini sia le donne, sia la cura. Rimettere quest'ultima al centro del discorso morale rappresenta il primo passo di una potenziale trasformazione in grado di investire anche la società e le sue istituzioni.

3. La politica della cura

Il pensiero di Gilligan ha avuto importanti sviluppi all'interno del dibattito femminista, in cui si è esplorata la possibilità di leggere la cura in una dimensione che supera lo spazio della morale individuale e si allarga ad una prospettiva "politica".

¹⁴ C. Gilligan, *Hearing the Difference: Theorizing Connection*, in *Hypatia*, 1995, p. 120. Ma si veda anche C. Gilligan, *In a Different Voice*, cit., p. 2, quando considera come «The different voice I describe is characterized not by gender but theme. Its association with women is an empirical observation, and it is primarily through women's voices that I trace its development. But this association is not absolute, and the contrasts between male and female voices are presented here to highlight a distinction between two modes of thought and to focus a problem of interpretation rather than to represent a generalization about either sex».

Se ne possono trovare tracce nel pensiero di Martha Nussbaum, che riconosce un significativo ruolo alla cura nell'elaborazione della teoria delle capacità¹⁵, o negli scritti di Seyla Benhabib¹⁶, dove il tema della cura arricchisce il discorso filosofico sulla giustizia nella critica al contrattualismo classico e al neocontrattualismo¹⁷. A Benhabib si deve tributare il riconoscimento della particolare chiarezza nel mostrare il fallimento di un approccio di pensiero, come quello neolibere, che muove dalla rappresentazione di una umanità omogenea, in cui le persone sono astrattamente immaginate come prive di interconnessioni e relazioni¹⁸. La studiosa propone, in alternativa, di rifarsi ad un'idea di individuo in cui convivono le due dimensioni della universalità e della contestualità¹⁹, senza negare la tensione fra questi due poli, ma mediandone l'interdipendenza, «ricollocando o reiterando l'universale in contesti concreti»²⁰. In questo modo, per Benhabib diventa possibile rifondare le basi della convivenza non solo sull'uguaglianza, ma anche sul riconoscimento reciproco che mette in relazione le persone attraverso le dinamiche di solidarietà e cura²¹. Nella medesima prospettiva, anche Virginia Held sottolinea l'importanza di rimettere al centro dei rapporti sociali la relazionalità della cura, capovolgendo la narrazione *mainstream* delle interazioni umane come strutturalmente conflittuali²².

Se la ripresa del tema della cura nelle ricostruzioni di Held e Benhabib ha avuto il pregio di emanciparla dalla prospettiva della morale individuale per introdurla in una teoria sociale, a svilupparne pienamente la valenza politica e universalistica è però Joan C. Tronto.

¹⁵ M. Nussbaum, *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge University Press 2001.

¹⁶ S. Benhabib, *Situating the Self. Gender, Community and Postmodernism in Contemporary Ethics*, Routledge 1992.

¹⁷ B. Casalini, *Etica della cura, autonomia, indipendenza e disabilità*, in B. Casalini, L. Cini, *Giustizia, uguaglianza e differenza*, FUP 2012, pp. 173 ss.

¹⁸ S. Benhabib, *The generalized and the Concrete Other. The Kolberg-Gilligan Kontroversy and Moral Theory*, in S. Benhabib, D. Cornell, *Feminism as Critique. Essays on the Politics of Gender in Late-Capitalist Society*, John Wiley and Sons Ltd 1987, p. 77.

¹⁹ S. Benhabib, *Critique, Norm, and Utopia. A Study of the Foundations of Critical Theory*, Columbia University Press 1987, p. 342.

²⁰ S. Benhabib, *Un altro universalismo. Sull'unità e diversità dei diritti umani, Discorso presidenziale*, The American Philosophical Association 2006.

²¹ S. Benhabib, *Critique, Norm, and Utopia*, cit., p. 87.

²² V. Held, *The Ethics of Care. Personal, Political and Global*, Oxford University Press 2006, pp. 29 ss.

Per Tronto la cura deve porsi sia a base di una etica individuale, sia a base «della realizzazione politica di una buona società»²³ nella forma di un'etica pubblica alternativa alle logiche funzionali all'economia e al mercato. La cura trova così uno spazio che va ben oltre la sfera delle relazioni intersoggettive, per assurgere a modo in cui ci si rapporta con il mondo, con la natura, con le istituzioni, e diventare la base per una società migliore.

È nota la definizione che Tronto dà della cura come di una attività tipica della specie umana, «che include tutto ciò che facciamo per mantenere, continuare e riparare il nostro mondo in modo da poter vivere in esso nel miglior modo possibile»²⁴.

Per includere la cura nel visibile politico e, ancor di più, per farne il motore di una società più giusta, Tronto ritiene necessario superare alcuni paradigmi indiscussi su cui si fonda il sistema di pensiero contemporaneo e che lo contengono all'interno di uno spazio limitato: sono quelli che l'autrice definisce "moral boundaries". Uno di questi confini, particolarmente interessante ai nostri fini, è quello fra vita privata e vita pubblica. Superarlo non equivale per Tronto a cancellare un limite necessario alla libertà di chiunque, ma serve a sottrarre dal confinamento nell'ambito domestico l'atteggiamento di cura nei confronti degli altri, dell'ambiente, del mondo e, al tempo stesso, per emancipare tale atteggiamento dall'idea di una moralità femminile che custodisce, ben protetti dalle mura domestiche, valori che confliggono con le esigenze di un'economia sempre più "aggressiva" e lontana dai bisogni profondi delle persone e del mondo.

Abbattere questo confine equivale a concedere alla cura la piena cittadinanza di atteggiamento politico, di forza non solo individuale, ma anche sociale e trasformativa.

Il bisogno di ricevere cura, che caratterizza l'esistenza reale delle persone, l'ambiente in cui vivono, e l'interdipendenza fra individui che da ciò deriva, sono elementi nodali della società e il loro oscuramento è la conseguenza della colonizzazione del discorso politico da parte di

²³ J.C. Tronto, *Confini morali. Un argomento politico per l'etica della cura*, Diabasis 2006, p. 14. Su questi aspetti del pensiero di Tronto si vedano le importanti riflessioni di M.P. Paternò, *Cittadinanza democratica ed etica della cura*, in D. Caronti (a cura di), *La cittadinanza nel pensiero politico americano*, Supplemento a Storia e Politica, VI, 2014, *passim*, spec., pp. 120 ss.

²⁴ J.C. Tronto, *Confini morali*, cit., p. 118.

una ideologia economica che, per potersi espandere, ha reso visibili solo i bisogni che potevano essere standardizzati e soddisfatti con denaro e beni materiali.

Riscoprire ciò che è stato a lungo dimenticato restituisce alla cura il suo ruolo di componente della giustizia e completa quest'ultima. In particolare, ragionare anche nella prospettiva della cura mette in evidenza i limiti di una giustizia immaginata per persone indipendenti e autonome e che, quindi, non riesce a raggiungere coloro che non hanno o hanno perduto la loro indipendenza e che non sono o non sono più autonome, non solo perché hanno bisogno della cura di altri ed altre, ma perché si prendono cura di altri e altre. Per questa parte dell'umanità, che comprende chiunque, perlomeno in alcune fasi della vita, certamente quella iniziale e finale, lo stare al mondo richiede cura per sé e per gli altri, una cura che si estende necessariamente alle cose, allo spazio, alla natura: non esiste vita buona senza un buon ambiente in cui spenderla.

Ma l'aspetto rivoluzionario di questo approccio applicato alla dimensione politica non riguarda solo i contenuti delle scelte, ma anche i modi attraverso i quali queste sono definite. È in questa prospettiva che Tronto sostiene la necessità della piena partecipazione e del diretto coinvolgimento di coloro che ricevono e che prestano cura nell'individuazione e interpretazione degli interessi da curare, ma anche nella progettazione e nell'attuazione delle politiche. La cura, così permea l'intero processo istituzionale, vivificando la democrazia²⁵, ridefinendola come prendersi cura comune (*caring with*), e valorizzandone la valenza di strumento di realizzazione di una società buona²⁶.

4. Cura e beni comuni

La prospettiva della cura interseca il tema dei beni comuni da diversi punti di vista, ma ce ne sono perlomeno due che svolgono un ruolo chiave nel discorso che si va qui conducendo.

²⁵ Si vedano in proposito anche le considerazioni di F. Bilancia, *Etica della cura come etica pubblica. Ripensando la democrazia nel contemporaneo*, in M.P. Paternò, *Cura dell'altro. Interdipendenza e disuguaglianza nelle democrazie contemporanee*, Editoriale Scientifica 2017, p. 41.

²⁶ «Perché una società sia giudicata come meritevole di approvazione morale, essa deve, tra le altre cose, provvedere adeguatamente alla cura dei suoi membri e del suo territorio», J.C. Tronto, *Confini morali*, cit., p. 146.

Innanzitutto l'approccio di cura allarga lo sguardo alle relazioni diverse da quelle basate su interessi economici ed egoistici, fondate invece sul senso di comune appartenenza e interdipendenza, assegnando ad esse piena cittadinanza nella lettura politica della società. L'impegno di cura, non oggetto di scambio, prestato, cioè, non per denaro o per interesse egoistico, fuoriesce dall'ambito domestico e familiare e acquista un rilievo pubblico per diventare elemento delle relazioni sociali²⁷. Diventa così pensabile anche in termini collettivi un agire rivolto a beni non oggetto di dinamiche economiche e proprietarie, quali sono, per l'appunto, i beni comuni. Il paradigma della cura, in altre parole, dà un volto alla categoria di azione che qualifica il modo in cui è possibile gestire i beni comuni, non solo per differenza, cioè in alternativa al modello dello sfruttamento proprietario, ma anche in positivo, come modalità di azione che si basa non sull'interesse, ma sulla relazione²⁸. La cura, infatti, muove dalla interdipendenza che caratterizza la vita di ciascuna e di ciascuno e opera nella e per la relazione, anche quando è rivolta a beni e non a persone.

E questo ci porta al secondo aspetto in cui cura e beni comuni si intersecano: la dimensione relazionale, che è alla base di entrambi. Nella prima, come per i secondi, l'aspetto relazionale non è solo un dato di contesto, ma è chiave di lettura che dà senso: ad un atteggiamento, quello di cura, che muove dalla interdipendenza per agire in modo da proteggere le relazioni e curare attraverso di esse; e a beni, quelli comuni, che sono insieme oggetto e frutto delle relazioni che legano le persone in una comunità.

Prendersi cura dei beni comuni, quindi, è una pratica intrinsecamente relazionale che rafforza il senso di appartenenza alla comunità e vivifica le pratiche democratiche che la attraversano²⁹. Rispetto alla

²⁷ M. Barnes, *Beyond the dyad: exploring the multidimensionality of care*, cit., p. 32.

²⁸ È la prospettiva che segnala M. Bombardelli, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in Id., *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica 2009, p. 3, quando considera la necessità di «paradigmi e soluzioni ulteriori e alternative, capaci di assicurare al contempo, da un lato, innovazione e percorsi virtuosi di crescita, dall'altro, coesione sociale, sicurezza e attenzione ai bisogni degli individui e della collettività». Su questi aspetti, ampiamente, anche D. Donati, A. Paci (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Il Mulino 2010.

²⁹ A. Algostino, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, pp. 3 ss.; A. Lucarelli, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, ivi, 2015, 4, parr. 2 ss.

cura che si realizza nella dimensione interindividuale e riguarda il rapporto fra le persone, quella rivolta ai beni comuni coinvolge l'intera comunità e rappresenta un modo attraverso il quale quest'ultima si protegge e rigenera se stessa e le proprie risorse.

Un esempio interessante in questo senso è quello delle biblioteche di comunità³⁰, in cui la cura che gli riservano le persone definisce un bene, che altrimenti sarebbe semplicemente pubblico o privato, come bene comune³¹. Al tempo stesso, le pratiche di cura diventano occasione di condivisione e supporto alla crescita reciproca e al rafforzamento della comunità e dei legami fra i suoi membri. Come questo, altri beni comuni e comunitari, come le biblioteche degli oggetti³², le banche del tempo, i laboratori di autoproduzione³³, sono frutto di cura che crea beni comuni e di beni comuni che attraverso la cura creano comunità³⁴.

In tale prospettiva, la cura dei beni comuni non può non riguardare, in diversi possibili modi, anche le istituzioni rappresentative della collettività e, in particolare, le pubbliche amministrazioni.

5. Cura e amministrazione condivisa

Un'amministrazione che non voglia mortificare un approccio di cura della comunità verso i beni comuni e, più in generale, nei confronti di persone, cose, servizi, dovrà disporsi, innanzi tutto, ad intrattenere rapporti che valorizzino questo atteggiamento, senza restare impigliata

³⁰ Di cui si dà conto in The Care Collective, *Manifesto della cura. Per una politica dell'interdipendenza*, Edizioni Alegre 2021, p. 51.

³¹ Il riferimento qui è alla definizione di beni comuni che dà M. Bombardelli, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, cit., p. 15, quando considera come si tratti di «un insieme di beni che rilevano non tanto nella dimensione della loro appartenenza individuale a un soggetto privato o pubblico, bensì piuttosto in quella della loro capacità di soddisfare, attraverso il loro uso condiviso, i bisogni essenziali di coloro che appartengono a una determinata comunità di riferimento».

³² T. Garton Ash, *What kind of post-corona world do we Europeans want?*, 11 maggio 2020, testo disponibile al sito www.opendemocracy.net.

³³ The Care Collective, *Manifesto della cura. Per una politica dell'interdipendenza*, cit., pp. 50 ss.

³⁴ In proposito si veda D. Donati, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, pp. 947 ss. Sulla reciproca relazione costitutiva fra comunità e beni comuni, anche M.R. Marella, *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, in Id. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte 2012, pp. 17 ss.

in una alternativa limitata agli strumenti costruiti per regolare le relazioni di autorità o per definire i rapporti di scambio.

Nella prospettiva della cura, dunque, anche il rapporto fra amministrazione e individui (singoli o organizzati), che si rendano disponibili a collaborare nella cura dei beni comuni, deve essere immaginato come alternativo alle forme di esternalizzazione contrattuale di parte o tutta l'attività amministrativa, ma anche di imposizione di comportamenti dovuti³⁵. Una questione, questa, che rimanda alla sussidiarietà come paradigma e all'amministrazione condivisa³⁶ come modello organizzativo funzionale ad includere la cura che la comunità riserva ai beni comuni nell'azione amministrativa³⁷.

Sul tema dell'amministrazione condivisa non si può non rinviare al pensiero di Gregorio Arena, lo studioso che si è dedicato per primo e in maniera più fruttuosa ad essa³⁸. L'approccio di Arena è più ampio di quanto oggi viene spesso qualificato con tale espressione e che fa riferimento all'impiego degli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione contemplati dall'art. 55 del d.lgs. 117 del 2017, il Codice del Terzo settore. Come è stato correttamente sottolineato, limitare il concetto di amministrazione condivisa alle formule previste dal Codice appena citato, lascerebbe fuori dall'orizzonte della collaborazione nella cura dell'interesse generale, oltre che, naturalmente,

³⁵ Come è stato efficacemente illustrato si tratta di passare da un paradigma bipolare delle relazioni con l'amministrazione al paradigma sussidiario, con riferimento al quale non si può che rimandare a D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Il Mulino 2014.

³⁶ L'amministrazione condivisa ha trovato sino ad ora spazio proprio nell'ambito della cura dei beni comuni, su cui G. Arena, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un Patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Touring Club Italiano 2020. Non c'è dubbio, tuttavia, che abbia possibilità di applicazione che riguardano molti altri ambiti dell'amministrare, come considera anche M. Bombardelli, *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Università degli Studi di Trento 2022, p. 127.

³⁷ A. Pioggia, *La cura nella Costituzione. Prospettive per una amministrazione della cura*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., p. 43.

³⁸ A partire da, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118, 1997, pp. 29 ss. fino a *I custodi della bellezza Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e le istituzioni*, cit.; passando per *Cittadini attivi*, Laterza 2006, per diversi saggi, per i numerosissimi contributi nelle pagine di Labsus, testi disponibili al sito www.labsus.org/-/author/gregorioarena e, da ultimo, in *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., p. 3.

dei beni comuni, i cittadini singoli, le modalità di solidarietà non organizzata e tutte le forme associative che non hanno formalizzato la propria organizzazione o che non possono o non intendono iscriversi nel Registro unico nazionale del Terzo settore³⁹. Nell'accezione di amministrazione condivisa alla quale si intende qui fare riferimento, i possibili interlocutori dell'amministrazione sono, invece, tutte le persone che con essa «condividono la funzione amministrativa», mettendo in comune risorse per risolvere insieme problemi di interesse generale⁴⁰. Una definizione, questa, che si deve sempre ad Arena e che rinvia all'idea di una percezione da parte degli individui che compongono una collettività della responsabilità che per ciascuno e ciascuna deriva dall'essere in una relazione di interdipendenza e che, certamente, da questo punto di vista, intercetta l'atteggiamento di cura. Ma si tratta anche di una definizione che mette al centro l'insostituibile ruolo dell'amministrazione e con essa delle istituzioni pubbliche nel farsi carico della funzione di cura del bene e dei beni della comunità⁴¹.

Si tratta di un aspetto estremamente rilevante dal momento che chiarisce come la disponibilità alla cura da parte della comunità non elida la responsabilità strutturale dell'amministrazione nei confronti dei bisogni e degli interessi collettivi, a cui, naturalmente, contribuiscono anche i beni comuni.

Per ragionare di amministrazione condivisa in chiave di cura, dobbiamo, quindi, mettere al centro le dimensioni della relazionalità e dell'interdipendenza che caratterizzano la vita umana, costellata com'è, strutturalmente, da momenti di vulnerabilità e dipendenza da altri. In questa prospettiva, anche le modalità attraverso le quali l'amministrazione tutela gli interessi delle persone, delle collettività, proteggendo i beni funzionali ad assicurare il pieno godimento dei diritti di tutte e di tutti e l'ambiente in cui si vive non può essere pensata

³⁹ G. Arena, *L'Amministrazione condivisa per coltivare la volontà di convivere*, Labsus, 26 settembre 2023, testo disponibile al sito www.labsus.org/2023/09/lamministrazione-condivisa-per-coltivare-la-volonta-di-convivere.

⁴⁰ Così G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., pp. 29 ss.

⁴¹ Non si può, a questo proposito, non rinviare al pensiero di Mario Nigro, quando, in *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè 1966, p. 117, a proposito dell'amministrazione, considera che «l'organizzazione non è un corpo estraneo e sovrapposto rispetto al territorio delle relazioni e delle ragioni di vita del gruppo, ma è uno sviluppo logico di esse e si pone nei loro confronti come un elemento integratore e potenziatore: non, cioè, un ricamo che giunge dall'esterno al tessuto sociale, ma il rinforzamento di alcune delle trame di questo stesso tessuto».

come se i bisogni di ciascuno «si fossero formati in una condizione isolata dalla comunità»⁴². L'intrinseca relazionalità delle necessità della persona, ma anche del contesto ambientale e sociale in cui esiste, le definisce come esigenze che trovano una risposta possibile nello stesso ambito «relazionale, interpersonale e sociale che tiene insieme le individualità e la vita, quando ciascuno "fa la sua parte"»⁴³.

Nello spazio della cura dei beni comuni, quindi, non c'è solo il bene, ma anche la rete di relazioni e interdipendenze che definisce la società e sostiene la vita di ciascuna e di ciascuno. Ciò definisce la complessa doverosità che grava sull'amministrazione anche come impegno a considerare questa dimensione, proteggendola in tutte le fasi della cura e valorizzandola come risorsa non solo della persona⁴⁴, ma della stessa amministrazione.

In questo senso va inteso il principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118 della Costituzione⁴⁵, come dovere per le amministrazioni pubbliche di favorire la libera espressione dell'atteggiamento di cura che le cittadine e i cittadini singoli e associati esprimono nella disponibilità a svolgere attività di interesse generale. Una risorsa che migliora ed espande l'amministrazione dell'interesse collettivo e che, al tempo stesso, rafforza e arricchisce la rete comunitaria che nutre l'atteggiamento di cura.

Sui requisiti dell'amministrazione condivisa sono state scritte pagine dense di significato che hanno delineato il modo di essere e di operare di istituzioni pubbliche decise a dare spazio a questo

⁴² M. Goldoni, *La materialità dei diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2022, p. 151, che mette l'accento su come questo modo di intendere i bisogni corrisponda ad una concezione monadica dei diritti, secondo la quale «l'individuo possiede già dei diritti prima della formazione della vita sociale e quest'ultima viene ritenuta necessaria come mezzo per proteggere tali diritti già riconosciuti nello stato di natura»; una lettura, questa, che oscura la componente solidale e comunitaria dei diritti sociali.

⁴³ C. Botti, *Cura e differenza*, LED Edizione universitarie 2018, p. 79.

⁴⁴ In termini di "libertà attiva" come già F. Benvenuti indicava nel suo *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio 1994.

⁴⁵ Su cui si vedano, anche nella prospettiva, qui ripresa, dell'amministrazione condivisa, D. Donati, *Il paradigma sussidiario*, cit.; D. Ciaffi, F.M. Giordano, *Storia percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*, Il Mulino 2020; D. De Pretis, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli, *L'amministrazione condivisa*, cit., pp. 35 ss.; F. Giglioni, *Sussidiarietà e legalità*, in D. Ciaffi, F.M. Giordano (a cura di), *op. ult. cit.*, p. 289; A. Arcuri, *La dimensione territoriale dell'amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana*, in *Istituzioni del federalismo*, 2022, p. 601.

modo di amministrare il bene comune. Ne è emerso il volto di una amministrazione che nel rapporto con le persone e la comunità, non si impegna solamente a non scoraggiare le iniziative di cittadini e cittadine che vadano in questa direzione, ma, in attuazione del principio di sussidiarietà, le favorisce, anche attraverso modalità agili contatto e relazione⁴⁶. Certamente, in quest'ultima prospettiva, hanno un ruolo essenziale i regolamenti per l'amministrazione condivisa, che già da diversi anni danno certezza agli strumenti attraverso i quali istituzioni e cittadinanza sono messe in grado di curare in comune⁴⁷.

Anche sul fronte dell'organizzazione, l'amministrazione condivisa richiede un impegno specifico, che si riflette nell'investimento su alcuni requisiti che dovrebbero essere già propri delle amministrazioni, come quelli della trasparenza, dell'imparzialità e sul rafforzamento di funzioni che vanno ripensate anche in prospettiva collaborativa, come quella della comunicazione⁴⁸. Ma la sfida organizzativa più importante è quella che richiede all'amministrazione di ripensare alla distribuzione interna delle competenze, non come all'attribuzione di quote di potere nell'impiego delle quali si sostanzia e insieme si esaurisce il compito della partizione organizzativa a cui sono assegnate, ma come «individuazione dell'interesse da curare», «definizione del risultato da raggiungere» e «assunzione della responsabilità di amministrare»⁴⁹.

6. Cura e pubblica amministrazione

Gli studi e i contributi a cui si è fatto riferimento da ultimo, hanno chiarito in maniera efficace quali siano i requisiti delle istituzioni amministrative che rendono praticabile l'amministrazione

⁴⁶ G. Arena, *I sei elementi essenziali per costruire l'amministrazione condivisa*, in Labsus, 6 aprile 2015, testo disponibile al sito www.labsus.org/2015/04/sei-elementi-essenziali-per-costruire-lamministrazione-condivisa-1.

⁴⁷ F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli, *L'amministrazione condivisa*, cit., pp. 65 ss.; E. Fidelbo, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, 3, 2018.

⁴⁸ M. Bombardelli, *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, cit., pp. 128 ss.

⁴⁹ Ivi, p. 145.

condivisa, modalità, come si è detto, insostituibile nella cura dei beni comuni.

A questo, come anticipato nell'introdurre questo contributo, vorrei però provare ad aggiungere qualche ulteriore considerazione a partire dall'approccio di cura. Se è vero che tale ultima nozione si presta a definire il modo in cui le persone si occupano dei beni comuni, c'è da ritenere che un'efficace condivisione di questo impegno con l'amministrazione sia possibile o comunque meglio praticabile se anche l'amministrazione stessa accolga al suo interno la pratica della cura come paradigma utile a definirne il funzionamento. Si può ragionevolmente pensare, infatti, che amministrazione, persone e collettività si relazionino in maniera più profonda se, oltre all'obiettivo, condividono anche il modo di operare per perseguirlo.

Ma cosa significa ragionare di cura con riferimento all'amministrazione?

Ciascuna amministrazione esiste in relazione ad una funzione, che ne definisce il senso e ne orienta l'azione. Dalla funzione discendono una serie di regole che disciplinano organizzazione e azione dell'amministrazione. E questo avviene, se pure con soluzioni organizzative e operative di volta in volta diverse, per ogni funzione amministrativa, dal mantenimento del verde pubblico, alla tutela del patrimonio artistico e culturale, fino alla garanzia della sicurezza urbana.

In una realtà come questa, in cui modo di essere e di operare delle amministrazioni sono ampiamente regolati da norme che hanno come fine lo svolgimento di una funzione, a sua volta oggetto di regole, quale spazio può avere la cura?

Per comprenderlo, dobbiamo tornare al pensiero delle studiose che hanno dato corpo al tema della cura nel suo rapporto con la giustizia e, in particolare, all'intuizione di Carol Gilligan a proposito della dimensione etica di un approccio che non si accontenta di applicare regole astratte a casi concreti, ma muove proprio dalla specificità delle condizioni reali, delle relazioni sulle quali si innestano, delle situazioni che si determinano, per trovare la soluzione "giusta". Come ha ben spiegato Tronto, tutto questo non può prescindere da un sistema di diritto, diremmo noi fondato su regole generali ed astratte, né è o può essere ad esso alternativo. Piuttosto l'approccio di cura concorre con la giustizia normativa e la completa, confrontandosi con la complessità che sempre caratterizza la realtà e assicurando la soluzione giusta nel caso concreto. Questo modo di leggere il ruolo della cura nel rapporto

con la giustizia normativa si presta ad illuminare anche la maniera in cui l'amministrazione può interpretare un ruolo di cura⁵⁰.

Il compito delle istituzioni amministrative, infatti, se correttamente inquadrato nel disegno costituzionale, non si esaurisce nel dare esatto adempimento alle norme, applicando il comando generale ed astratto al caso concreto, ma si compie appieno nel realizzare effettivamente il progetto contenuto nella funzione ad esse attribuita. Se anche la legge deve tenere conto delle diverse condizioni di partenza in cui si trovano l'oggetto o i soggetti della regolazione, soltanto in sede di attuazione e di concreta amministrazione ci si confronta con la complessa varietà che caratterizza la loro esistenza concreta e con gli ostacoli "reali" che la piena realizzazione della funzione incontra. Da questo discende la complessa doverosità dell'amministrazione, chiamata a realizzare la sua funzione non solo applicando regole, ma curando che queste producano l'effetto desiderato, in termini di concreto godimento del diritto, di effettiva protezione del bene, di autentica trasformazione del reale.

Nello spazio che intercorre fra l'esecuzione della norma astratta e la produzione dell'effetto concreto, possiamo ambientare la cura. È questo un ambito di azione in cui l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo (il pieno sviluppo di ciascuno e ciascuna, la tutela del bene, ecc.) richiede la considerazione per le condizioni particolari in cui la realtà è definita, l'attivazione di misure specifiche che si adattino a queste condizioni, l'individuazione di soluzioni *ad hoc* per rimuovere gli ostacoli concreti. Spesso il contenuto di queste decisioni, azioni e di questi comportamenti non è predeterminato, né regolabile in altro modo che non sia quello di orientarlo verso quella piena fioritura di ciascuna e ciascuno e di quel mantenimento e riparazione del nostro mondo, che sono al centro dell'etica della cura.

E non c'è pensiero che in maniera più efficace di quello sviluppato intorno alla cura abbia messo a tema il modo in cui la realizzazione del bene comune dipenda anche dalla capacità di attenzione, sollecitudine e responsività da parte di tutti, compresa la pubblica amministrazione.

⁵⁰ Per più articolate considerazioni in merito, rinvio ancora ad A. Pioggia, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, cit.

Ma quali sono i requisiti di una amministrazione che integri e completi l'esecuzione-attuazione delle norme che ne disciplinano l'azione con la cura per il bene dei singoli e della comunità?

La prima condizione di una amministrazione che faccia proprio il paradigma della cura è quella di poter operare in maniera flessibile. Un'organizzazione rigida, in cui anche i ruoli e le relazioni fra le articolazioni più interne dell'apparato sono predeterminate, opera in maniera ripetitiva e standardizzata, e rinuncia, per così dire in partenza, a costruire al suo interno la soluzione "buona", quella in grado di dare risposta ad un bisogno situato, di valorizzare il contributo originale che a tale bisogno possono dare in quel momento persone e comunità, di disinnescare in concreto gli ostacoli imprevisi in astratto, perché frutto dell'intersecarsi di fattori contingenti.

La flessibilità riguarda senz'altro la minuta distribuzione dei compiti fra gli uffici e le persone che vi lavorano, ma può toccare anche l'organizzazione più in generale. Non si tratta, in questa più ampia prospettiva, di rendere elastica l'articolazione degli uffici-organi e la distribuzione delle competenze fra di loro, si tratta, piuttosto di concepire l'organizzazione come strumento per la realizzazione concreta dei diritti, per la tutela dei beni e non come limite che giustifica l'inazione o il rifiuto. Sotto questo profilo, è evidente la complementarietà con i caratteri organizzativi che favoriscono pratiche di amministrazione condivisa e che abbiamo già richiamato al termine del paragrafo precedente. Non è un caso, del resto, visto che l'approccio di cura ai beni comuni passa necessariamente per la condivisione dell'azione fra comunità e amministrazione.

Nello stesso senso possiamo leggere anche altri requisiti dell'amministrazione della cura, come la disponibilità alla definizione di modalità operative non standardizzate o già minutamente previste e praticate. Non si tratta, naturalmente, di un allentamento della legalità, ma di un'attivazione delle energie che muovono l'amministrazione più consistente, sia in termini quantitativi, sia, soprattutto, direi, in termini qualitativi. È, infatti, la qualità dell'azione che cambia: il rispetto delle regole è necessario e dovuto, ma non esaurisce il compito dell'amministrazione, che deve preoccuparsi che la cura del bene, dell'individuo, della comunità sia effettivamente realizzata in concreto. Quello della cura non è "solo" lo spazio della discrezionalità, ma è anche lo spazio in cui l'esercizio di qualsiasi attività, prestazione, potere, anche quello vincolato, richiede un impegno diverso a seconda del contesto nel

quale si realizza, delle energie della collettività con cui condivide la cura, delle specificità del bene a cui si rivolge e del valore che ad esso attribuisce la comunità. Si pensi, solo per fare un esempio, a come la disciplina della viabilità in una piazza possa assumere forme diverse a seconda del ruolo che nella sua cura assuma la comunità degli abitanti e del significato che ad essa attribuisca.

Un ultimo aspetto sul quale merita soffermarsi brevemente è il ruolo che può avere chi lavora nell'amministrazione nella prospettiva della cura.

Un'amministrazione che prenda sul serio la cura dovrebbe innanzi tutto rendere evidente lo spazio in cui questa si ambienta: oltre la disciplina normativa e la predeterminazione organizzativa. Mettere a tema la sua esistenza è il primo passo verso il riconoscimento del contributo che ciascuno e ciascuna può dare alla funzione, non solo chi assume la decisione, accorda la prestazione, concede il contributo, ma anche chi accoglie la richiesta, riceve gli utenti, fornisce l'informazione, istruisce la pratica. Anche in questi ambiti si compiono delle scelte, anche semplicemente decidendo di non scegliere, scelte che non sono affatto indifferenti per la realizzazione della funzione. Spesso è nell'incontro con l'amministrazione che si definisce il modo in cui ci si relazionerà con essa, si evidenzieranno i bisogni e si definiranno le modalità della loro soddisfazione. In questa prospettiva è importante il contributo di ogni operatrice e operatore.

Una questione a ciò strettamente correlata è, allora, come guidare comportamenti e scelte che si muovono in questo ambito che, come abbiamo visto, non si presta a essere minutamente regolato, proprio perché deve rispondere alla singolarità della relazione, all'unicità del contesto, alla contestualità del bisogno. Qui non c'è solo la cura come pratica, ma c'è anche l'etica della cura che guida e orienta decisioni e azioni. Naturalmente questa va espressa e mediata attraverso la formazione e soprattutto attraverso la diffusione di una cultura che passa anche da un ripensamento dell'organizzazione nei modi di cui si è trattato nelle pagine precedenti. Ma c'è un aspetto che rende questo processo diverso da altre proposte di innovazione e trasformazione formativa e culturale dell'amministrazione. Investire sull'amministrazione della cura comporta prima di tutto dare fiducia alle persone che la animano⁵¹

⁵¹ In tal senso, molto utile A. Bianconi, *Fiducia. Il senso della funzione pubblica tra etica e competenza*, Maggioli 2019.

con la propria attività e professionalità, riconoscendo che c'è uno spazio, lo spazio della cura, in cui a ciascuno e ciascuna è richiesto di dare un apporto individuale, che va oltre una professionalità costretta fra conoscenza e rispetto di regole e istruzioni e perseguimento di obiettivi misurati in termini economico produttivi.

In questo modo diventa possibile costruire insieme le pratiche di cura dei beni comuni: cittadinanza e operatori e operatrici dell'amministrazione che condividono un atteggiamento di cura sono in grado di dialogare in modo collaborativo, realizzando insieme quella cura condivisa dei beni comuni, che può assumere forme e modi diversi a seconda delle risorse e dei bisogni della comunità, delle idee che sorgono dall'interazione con l'amministrazione, del tempo e del carattere del bene di cui ci si prende cura.

AUTRICI E AUTORI

MARINA ARENA è professoressa associata di Tecnica e pianificazione urbanistica presso l'Università di Messina.

BENEDETTA CELATI è assegnista di ricerca in Diritto amministrativo all'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

DANIELA CIAFFI è professoressa associata di Sociologia urbana all'Università di Torino.

DANIELE DONATI è professore associato di Diritto amministrativo all'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

EUGENIO FIDELBO è assegnista di ricerca in Diritto amministrativo all'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

FABIO GIGLIONI è professore ordinario di Diritto amministrativo alla Sapienza Università di Roma.

NICOLA GRANATO è dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale alla Sapienza Università di Roma.

ÉDOUARD JOURDAIN è maître de conférences en Science politique all'Université Catholique de l'Ouest (UCO) di Nantes.

FRANCO MOSCONI è professore ordinario di Economia e politica industriale all'Università di Parma.

GLORIA PETTINARI è assegnista di ricerca in Diritto amministrativo all'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

ALESSANDRA PIOGGIA è professoressa ordinaria di Diritto amministrativo all'Università di Perugia.

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria
Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835166801

FrancoAngeli

a strong international commitment

Our rich catalogue of publications includes hundreds of English-language monographs, as well as many journals that are published, partially or in whole, in English.

The **FrancoAngeli**, **FrancoAngeli Journals** and **FrancoAngeli Series** websites now offer a completely dual language interface, in Italian and English.

Since 2006, we have been making our content available in digital format, as one of the first partners and contributors to the **Torrossa** platform for the distribution of digital content to Italian and foreign academic institutions. **Torrossa** is a pan-European platform which currently provides access to nearly 400,000 e-books and more than 1,000 e-journals in many languages from academic publishers in Italy and Spain, and, more recently, French, German, Swiss, Belgian, Dutch, and English publishers. It regularly serves more than 3,000 libraries worldwide.

Ensuring international visibility and discoverability for our authors is of crucial importance to us.

FrancoAngeli

 **torrossa**
Online Digital Library

La cura dei beni comuni tra teoria e prassi

In Italia e non solo, il tema dei beni comuni si è guadagnato un'attenzione crescente nel discorso pubblico in riferimento a una pluralità di profili e intendimenti diversi.

L'impressione è che il successo dell'espressione sia dovuta anche all'attuale incertezza dei suoi contorni concettuali, a dispetto dell'affermazione dei *commons* nel dibattito scientifico, che portò Elinor Ostrom a vincere, nel 2009, il premio Nobel per l'Economia. Così, mentre si assiste a livello locale a un'attivazione congiunta per il "bene comune" della società civile, delle amministrazioni comunali e di enti privati come le fondazioni di origine bancaria, l'incertezza in cui ci si muove rischia di vanificare questo patrimonio di collaborazione e azioni solidali.

Da considerazioni come queste origina l'Osservatorio dei Beni Comuni, promosso da Fondazione Compagnia di San Paolo, Fondazione Con il Sud e Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna e coordinato dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani.

In questo volume si presentano i risultati prodotti nei suoi primi due anni di attività, con un'analisi che – per la prima volta in Italia – affronta il tema sia sotto il profilo teorico, con approccio multidisciplinare, sia in concreto, in un confronto diretto con e tra le amministrazioni locali.

Si arriva in tal modo a reinterpretare i beni comuni in una lettura obiettiva e disincantata, ma ben fondata in seno al nostro ordinamento, che, al tempo stesso, dà conto dell'efficacia e dei limiti della strumentazione oggi a disposizione per valorizzare questo patrimonio di risorse spontanee e solidali.

Daniele Donati è professore associato di Diritto amministrativo all'Università di Bologna, dove insegna Diritto dell'informazione e dei Media, Diritto dei Beni e delle Attività culturali e *Arts Law in the Digital Transition*. È autore de *Il paradigma sussidiario, interpretazioni, estensione, garanzie* (il Mulino 2013), *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana* (FrancoAngeli, 2023), *Nel segno del tempo. L'influenza della scena culturale sull'evoluzione del sistema giuridico istituzionale* (Quodlibet, 2023).