

# 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](http://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

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

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”<sup>1</sup>, che vede contrapposti amministrazione e cittadini, nell'ottica di promuovere moduli collaborativi e di relazione paritaria tra questi due soggetti<sup>2</sup>; 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 proprietà<sup>3</sup> 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-

<sup>1</sup> S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2001, pp. 601 ss.

<sup>2</sup> G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 3-4, 1997, pp. 29 ss.

<sup>3</sup> Tema su cui cfr. P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè 1977.

zionale<sup>4</sup>. 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 dottrina<sup>5</sup> che dalla giurisprudenza<sup>6</sup>, fino a essere ritenuta, sulla scorta di quanto affermato dalla Corte di Cassazione nella nota sentenza sulla valli da pesca della laguna di Venezia<sup>7</sup>, 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 soddisfare<sup>8</sup>. 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 ecologica<sup>9</sup> e ambientale rappresenti oggi l'architrave per una

<sup>4</sup> Sentenza 131 depositata dalla Corte costituzionale il 26 giugno 2020.

<sup>5</sup> *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.

<sup>6</sup> Cass. S.U., nn. 3665 e 3811 del 2011 e n. 9580 del 2017; Corte cost., n. 24/2011.

<sup>7</sup> Cass. S.U., n. 3665, in *Giust. civ.*, fasc. 12, 2011, pp. 2844 ss.

<sup>8</sup> M. Passalacqua, *Oltre la concezione proprietaria dei beni comuni. Diritto, economia e interesse generale*, in *Amministrazione in Cammino*, 27 dicembre 2017.

<sup>9</sup> 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 privata<sup>10</sup> (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)<sup>11</sup>.

La tutela dell'ambiente è stata recentemente introdotta nella disciplina dei rapporti economici dalla legge costituzionale 1 del 2022<sup>12</sup>. Si tratta di una modifica che prende atto di un'evoluzione della sensibilità culturale del Paese<sup>13</sup>, il cui riconoscimento è fortemente legato all'influenza (e all'impatto) del diritto europeo sul diritto nazionale<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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)<sup>15</sup>, e le attività dei privati, sempre più coinvolti nei processi di transizione che caratterizzano questo tempo<sup>16</sup> e chiamati a contribuire alla realizzazione degli obiettivi fatti propri dall’ordinamento<sup>17</sup>.

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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Sul punto sia consentito il rinvio a B. Celati, *Intervento pubblico e iniziativa economica nell’epoca delle “grandi transizioni”*, in *Giustamm.*, 30 settembre 2021.

<sup>17</sup> 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 economica<sup>18</sup>, 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 costituzionale<sup>19</sup>, una variabile interna delle traiettorie dello sviluppo<sup>20</sup>.

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 Costituzione<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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 condivisa<sup>22</sup>, all'interno del quale si possono collocare, nella logica della sussidiarietà orizzontale, le imprese che contribuiscono agli interessi generali<sup>23</sup>. 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»<sup>24</sup>.

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»<sup>25</sup>.

*L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale, una prospettiva per riconsiderare liberalizzazioni e servizi pubblici*, Giuffrè 2008.

<sup>22</sup> 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».

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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».

<sup>25</sup> 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 ordinamenti<sup>26</sup> – 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»<sup>27</sup>.

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 dottrina<sup>28</sup>, 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*<sup>29</sup>.

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.

<sup>26</sup> 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 XXI<sup>e</sup> 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.

<sup>27</sup> M. Passalacqua, *Oltre la concezione proprietaria dei beni comuni. Diritto, economia e interesse generale*, cit.

<sup>28</sup> D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, cit., p. 337.

<sup>29</sup> 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 sociali<sup>30</sup>. 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)<sup>31</sup>.

Confacente al governo democratico dei beni comuni – e alle correlate dinamiche di decentramento del potere e dell'auto-organizzazione – è certamente la forma cooperativa<sup>32</sup>, 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 collettivo<sup>33</sup>, 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 regionali<sup>34</sup>, assumono un particolare rilievo con riferimento

<sup>30</sup> 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".

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> L. Sacconi, S. Ottone, *Beni comuni e cooperazione: una prospettiva etica, economica e giuridica*, Il Mulino 2015.

<sup>33</sup> Ossia di interesse della collettività nel quale trovano tutela anche gli interessi e i diritti dei singoli individui.

<sup>34</sup> 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 energetica<sup>35</sup> e della emersione, anche sul piano normativo, su impulso sempre del diritto europeo<sup>36</sup>, 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 Polanyi<sup>37</sup>, 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).

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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»<sup>38</sup>, interessante diviene indagare il ruolo che la stessa avrebbe assunto, a seguito dell'adozione del d.lgs. 201/2022<sup>39</sup>, 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»<sup>40</sup>.

L'intervento di «riforma economico-sociale della Repubblica» attuato mediante il d.lgs. 201/2022 ha permesso, secondo una convincente e autorevole ricostruzione<sup>41</sup>, di rivitalizzare l'istituto del servizio pubblico locale<sup>42</sup> 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 servizio<sup>43</sup>.

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-

<sup>38</sup> D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, cit., p. 51.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Cons. Stato, Parere della Sezione Consultiva Atti Normativi 24 maggio 2010, n. 2415/2010.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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 ultimi<sup>44</sup>.

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

<sup>44</sup> 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<sup>a</sup> 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 imprenditoriali<sup>45</sup>, nella condivisione di strategie di promozione del bene comune<sup>46</sup>.

#### **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*

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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) francese<sup>47</sup>, istituita con *loi n. 2001-624 du 17 juillet 2001*<sup>48</sup> 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)<sup>49</sup>, 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 collegi<sup>50</sup>. Inoltre, la redistribuzione degli utili è limitata: almeno la metà deve essere destinata a una riserva indivisibile<sup>51</sup>.

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-produzione<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> *Loi n. 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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*».

<sup>51</sup> 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*).

<sup>52</sup> 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 anglosassone<sup>53</sup>, 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*)<sup>54</sup> attorno alla centralità del progetto, da cui deriva la configurazione di "impresa di utilità sociale", idonea a favorire l'azione di prossimità<sup>55</sup>.

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»<sup>56</sup>, 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-

<sup>53</sup> 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*».

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> 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>.

<sup>56</sup> 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 passeggeri<sup>57</sup>. 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*”<sup>58</sup>, con la quale si cerca di offrire una disciplina delle ricadute sociali delle attività economiche delle grandi aziende, obbligandole a mitigare il loro im-

<sup>57</sup> *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).*

<sup>58</sup> 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 sostenibilità<sup>59</sup> 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 contrattualista<sup>60</sup>.

Due sono le questioni problematiche che però occorre mettere in rilievo a fronte di una simile significativa «ingerenza delle strategie

<sup>59</sup> 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*).

<sup>60</sup> 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»<sup>61</sup>. 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*”<sup>62</sup> – 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»<sup>63</sup>. 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’impresa<sup>64</sup>.

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-

<sup>61</sup> 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](http://www.ingegno-web.it/articoli/il-sistema-delle-costruzioni-come-vettore-di-common-values).

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> 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»<sup>65</sup>.

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»<sup>66</sup>.

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».

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> G. Cazzetta, *Impatti della sostenibilità ambientale sulla valutazione del merito creditizio*, in *Rivista di Diritto Bancario*, n. 4, 2023, pp. 23 ss.

## 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).