



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

# PRENDERSI CURA DEI BENI COMUNI PER USCIRE DALLA CRISI

Nuove risorse  
e nuovi modelli di amministrazione

a cura di  
MARCO BOMBARDELLI

2016





UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

**QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**

23

2016

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

Il presente volume raccoglie i risultati del lavoro svolto a Trento dall'Unità di ricerca del progetto PRIN 2010-2011 "Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica".

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2016*  
*by Università degli Studi di Trento*  
*Via Calepina 14 - 38122 Trento*

ISBN 978-88-8443-646-7  
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

*Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli (ISBN 978-88-6342-931-2).*

*Luglio 2016*

PRENDERSI CURA DEI BENI COMUNI  
PER USCIRE DALLA CRISI

Nuove risorse  
e nuovi modelli di amministrazione

a cura di  
*Marco Bombardelli*



## INDICE

	Pag.
Marco Bombardelli <i>La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi</i> .....	1
Fulvio Cortese <i>Che cosa sono i beni comuni?</i> .....	37
Eugenio Caliceti <i>Il regime dei beni comuni: profili dominicali e modelli di gestione...</i>	63
Geremia Gios <i>Beni collettivi o beni comuni? Una lettura della distinzione tra profili dominicali e modelli di gestione in base alla teoria econo- mica</i> .....	93
Anna Simonati <i>Per la gestione “partecipata” dei beni comuni: una procedimen- talizzazione di seconda generazione?</i> .....	103
Stefano Villamena <i>Note in tema di beni comuni e partecipazione</i> .....	143
Fabio Giglioni <i>Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cit- tadinanze</i> .....	151

INDICE

	Pag.
Samuel Cornella	
<i>Beni comuni e disciplina europea sugli aiuti di Stato</i> .....	219
Silvia Pellizzari	
<i>New commons e servizi sociali. Il modello dell'amministrazione condivisa tra autonomie territoriali, terzo settore e società civile organizzata</i> .....	249
Silvia Antonella Frego Luppi	
<i>Beni comuni, servizi e terzo settore tra partecipazione ed esigenze di uguaglianza</i> .....	279
Gregorio Arena	
<i>Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione</i> .....	283
Bibliografia .....	307



# LA CURA DEI BENI COMUNI COME VIA DI USCITA DALLA CRISI

*Marco Bombardelli*

SOMMARIO: *1. I tentativi di risposta alla crisi e l'importanza dei beni comuni. 2. I beni comuni nel diritto positivo. 2.1. Il quadro a livello internazionale. 2.2. Il diritto dell'Unione europea. 2.3. L'ordinamento italiano. 3. I tratti distintivi dei beni comuni. 4. La gestione dei beni comuni. 5. Il valore dei beni comuni come risorse per uscire dalla crisi.*

## *1. I tentativi di risposta alla crisi e l'importanza dei beni comuni*

La crisi economica ha favorito politiche di restrizione dei bilanci degli Stati, che hanno determinato azioni volte al reperimento di risorse e alla riduzione della spesa pubblica, esercitate in varie direzioni. Una delle linee seguite è quella che prevede l'intervento sui beni pubblici, sia attraverso la ricerca di una maggiore efficienza nella loro gestione, prevalentemente attraverso l'affidamento della stessa a soggetti privati (o comunque "privatizzati"); sia tramite pratiche di dismissione del patrimonio pubblico, volte a eliminare i costi relativi alla sua manutenzione e ad aumentare le entrate degli enti pubblici attraverso i proventi delle vendite.

Nelle intenzioni dei suoi promotori questa linea di intervento può portare a dei risultati utili, riducendo gli oneri derivanti dalla scarsa capacità delle istituzioni pubbliche di gestire correttamente i beni di cui sono proprietarie, migliorando la situazione delle casse pubbliche e favorendo nuove occasioni di investimento in settori tradizionalmente non disponibili per l'afflusso di capitali privati, così da avviare nuovi cicli di produzione e stimolare la crescita.

Non si tratta, però, di un percorso sicuro e privo di controindicazioni. Innanzitutto, non è certo che di per sé il passaggio dei beni pubblici

ai privati favorisca una maggiore efficienza nella loro gestione<sup>1</sup>. Poi, non è detto che il progressivo smantellamento del patrimonio pubblico a vantaggio degli investimenti privati conduca davvero a un miglioramento della situazione economica complessiva. Esso sottrae infatti all'uso della collettività risorse tradizionalmente non disponibili per la commercializzazione, che però sono in grado di fornire delle utilità ai cittadini, direttamente o come strumento per l'erogazione di servizi, e le destina a un uso commerciale in cui il loro valore rischia seriamente di essere sottovalutato, essendo molto difficile da misurare con sicurezza in termini economici e finanziari<sup>2</sup>. Ancora, non è detto che la direzione verso cui la vendita dei beni pubblici agisce, ovvero il miglioramento della situazione dei bilanci pubblici, sia davvero quella giusta per condurre fuori dalla crisi, nel momento in cui questa presenta forti componenti derivanti non dall'eccesso di spesa degli Stati, ma dal sovraindebitamento del sistema bancario<sup>3</sup>. Infine, la suddetta linea di intervento e l'approccio di tipo "quantitativo" che la sostiene non tengono conto in modo adeguato che quelli economici e finanziari non sono gli unici fattori determinanti della crisi, la quale ha anche almeno una dimensione politica, una dimensione sociale e una dimensione ecologica rispetto a cui l'intervento sul patrimonio pubblico come sopra configurato non solo non è efficace ma può rivelarsi controproducente.

Il riferimento ai beni pubblici come risorsa in grado di favorire una via di uscita dalla crisi è sicuramente corretto, ma richiede di non rimanere alla superficie del fenomeno e di andare invece alle fondamenta stesse del legame fra la disciplina dei beni e l'interesse della collettività. Per questo occorre spostarsi oltre la prospettiva della semplice ricerca di correttivi per il malfunzionamento del modello esistente, oggi

---

<sup>1</sup> Si vedano ad esempio le considerazioni di G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e le "tragedie dell'interesse comune"*, in A.I.P.D.A., *Annuario 2006*, Milano, 2007, 141 ss.

<sup>2</sup> Si vedano al riguardo le problematiche descritte da D.M. NONINI, *L'idea globale di "beni comuni"*, in L. COCCOLI (a cura di), *Commons, beni comuni. Il dibattito internazionale*, Firenze, 2013, ed. Kindle, pos. 2666 ss.; M. HARDT, *Le due facce dell'Apocalisse. Antinomie del comune e nuove convergenze politiche*, in L. COCCOLI (a cura di), *Commons, beni comuni*, cit., pos. 4492 ss.

<sup>3</sup> Sulla derivazione delle crisi dall'eccessivo indebitamento delle banche si vedano ad esempio le indicazioni di sintesi proposte da G. RICOVERI, *Nature for Sale. The Commons versus Commodities*, London, 2013, ed. Kindle, pos. 269 ss.

sempre più ridotta nella ristretta visuale che rimane aperta tra la prospettiva della concorrenza nel mercato e quella della riduzione della spesa. Nella ricerca delle risorse necessarie per il superamento della crisi occorre quindi orientarsi verso 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.

A questo fine, più che dai beni e dalla ricerca delle loro migliori forme di allocazione sembra opportuno partire proprio dai bisogni essenziali delle persone e dalle utilità prodotte dai beni attraverso cui questi possono essere soddisfatti. Per questo occorre superare la logica della semplice attribuzione individuale delle cose e dei benefici derivanti dal loro consumo e assumere invece quella della fruizione comune delle risorse e della redistribuzione in modo inclusivo delle utilità da esse garantite.

In questa prospettiva assume particolare rilievo la riflessione sui beni comuni, sviluppatasi da alcuni decenni a livello internazionale ed europeo e da alcuni anni molto vivace anche in Italia<sup>4</sup>. Benché ad oggi non si siano raggiunte posizioni univoche, l'interesse per questo tema, cruciale per la qualità della vita dei cittadini, è molto vivo nel dibattito accademico e al tempo stesso ha raggiunto sia l'opinione pubblica, sia le sedi istituzionali, tanto a livello nazionale quanto sul piano sovranazionale. Si tratta di un argomento interdisciplinare studiato inizialmente in ambito economico, sociologico, politologico, ecologico, ma ora affrontato con ampiezza anche in ambito giuridico. Qui i beni comuni sono diventati oggetto di molteplici studi, vertenti da un lato sulla loro natura rispetto alle categorie "classiche" dei beni pubblici e dei beni privati e sul regime giuridico che li contraddistingue (o li può contraddistinguere *de jure condendo*); e dall'altro proprio sulla loro relazione con i bisogni dei cittadini e della società e sul ruolo che tali beni sono in grado di spiegare come risorse su cui anche i poteri pubblici possono

---

<sup>4</sup> Per una sintesi dei percorsi seguiti nella riflessione sui beni comuni si veda S. NESPOR, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 665 ss.

contare nello svolgimento dei propri compiti di cura del benessere della collettività<sup>5</sup>.

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<sup>6</sup>. Nell'ambito di questa nozione vengono ricompresi beni anche molto diversi tra loro – configurabili sia come sistemi di risorse, sia come flussi di unità derivanti da quegli stessi sistemi di risorse<sup>7</sup> – che per semplicità possono essere ricondotti a tre tipologie principali<sup>8</sup>.

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 o comunque esse-

<sup>5</sup> Gli studi su questo tema sono molto numerosi, per la loro indicazione si rinvia alla bibliografia del presente volume.

<sup>6</sup> Si tratta di una descrizione che considera alcuni tratti essenziali del fenomeno, ma non aspira ad essere esaustiva, tanto più in considerazione della attuale indeterminatezza in cui i beni comuni si trovano sul piano definitorio, quantomeno in ambito giuridico. Per un'analisi puntuale dei diversi significati attribuiti alla nozione dei beni comuni si veda F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, nel presente volume, 37 ss. Per un richiamo alla valenza che il termine assume nella teoria economica si veda G. GIOS, *Beni collettivi o beni comuni? Una lettura della distinzione tra profili dominicali e modelli di gestione in base alla teoria economica*, nel presente volume, 93 ss.

<sup>7</sup> È fondamentale, in questo senso, la distinzione operata in E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*, Cambridge (UK), 1990, 30 ss.

<sup>8</sup> La tipologia dei beni comuni non è definita in modo univoco. Per alcune indicazioni significative si vedano G. BRAVO, *Dai pascoli a internet. La teoria delle risorse comuni*, in *Stato e Mercato*, 2001, 3, 505 ss.; 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*, Verona, 2012, 17 ss.; S. NESPOR, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, p. 680 ss.; D.M. NONINI, *L'idea globale di "beni comuni"*, cit., pos. 2604 ss.; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, 6 ss.; S. PELLIZZARI, *New commons e servizi sociali. Il modello dell'amministrazione condivisa tra autonomie territoriali, terzo settore e società civile organizzata*, nel presente volume, 249 ss.

re gestiti da comunità locali attraverso usi civici. Poi, rientrano nella categoria i beni “globali” come il clima e le risorse ambientali, in particolare quelle non rinnovabili, un tempo spesso ritenute disponibili a chiunque in quantità illimitata ma oggi sempre più spesso caratterizzate da scarsità, pur continuando a configurarsi come utilità di cui tutti devono poter usufruire e che vanno preservate anche per le generazioni future, dato il loro carattere fondamentale per l’esistenza dell’umanità. Infine, sono inclusi tra i beni comuni anche 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; le reti sociali; gli spazi urbani come prodotto della cooperazione sociale; il paesaggio come prodotto dell’interazione tra uomo e ambiente; la sicurezza; la fiducia; la comunicazione; la musica; i beni comuni digitali; i beni comuni frutto di creatività e di scoperte scientifiche, fra cui ad esempio gli sviluppi delle biotecnologie o le formule di farmaci essenziali.

La cura di queste particolari tipologie di beni sembra avere una particolare utilità per impostare dei percorsi di uscita dalla crisi capaci di assicurare l’equilibrio dei fattori economici e l’efficienza nell’uso delle risorse, ma anche al contempo la dovuta attenzione ai bisogni degli individui e della società. È proprio alla verifica di questa ipotesi che sono dedicati gli studi raccolti nel presente volume.

## *2. I beni comuni nel diritto positivo*

I beni comuni non hanno una propria disciplina giuridica autonoma, non c’è un regime unitario dei beni comuni e trattandosi di beni eterogenei probabilmente non è nemmeno ipotizzabile sul piano del diritto positivo la definizione di uno specifico regime giuridico che li riguardi<sup>9</sup>. Tuttavia la possibilità di cura dei beni comuni dipende strettamente

---

<sup>9</sup> Si vedano al riguardo le considerazioni di M.R. MARELLA, *Introduzione*, cit., 12 ss.; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Roma-Bari, 2013, ed. Kindle, pos. 1198 ss.

dalla presenza di un quadro giuridico ad essi relativo, che indichi le modalità con cui i diversi potenziali fruitori devono rapportarsi con i beni e mettersi in comunicazione reciproca, ponga un nucleo di regole da seguire nell'uso dei beni, indichi un quadro di responsabilità per il loro utilizzo e definisca un sistema di soluzione dei conflitti a costo sostenibile<sup>10</sup>. I primi lineamenti di questo quadro possono essere individuati a livello internazionale, europeo e nazionale.

### 2.1. *Il quadro a livello internazionale*

In termini generali, in vari atti internazionali vengono enunciati dei diritti fondamentali alla cui realizzazione la cura dei beni comuni può essere ricollegata, quali ad esempio la Dichiarazione universale dei diritti umani o le Dichiarazioni di Stoccolma e di Rio de Janeiro sulla tutela dell'ambiente. In questo senso il richiamo ai beni comuni appare sicuramente molto solenne, ma risulta ancora di limitata effettività.

In una dimensione più concreta, in molti Paesi del mondo è possibile individuare esperienze pratiche di cura dei beni comuni, rispetto alle quali il diritto viene in rilievo sotto due profili principali.

In primo luogo, è da notare che in genere queste esperienze sono regolate in modo consuetudinario e in molti casi si trovano in forte difficoltà quando devono essere inquadrare entro sistemi giuridici positivi che spesso inizialmente non le riconoscono. La prima esigenza per un diritto dei beni comuni è dunque quella del riconoscimento del valore giuridico delle tradizioni di cura di questi beni e dei sistemi di attribuzione della proprietà che essi presuppongono. Essi infatti, se non riconosciuti ufficialmente a livello internazionale e recepiti negli ordinamenti giuridici dei diversi Paesi, rischiano di trovarsi sottoposti alla pressione difficilmente resistibile esercitata dal diffondersi su scala

---

<sup>10</sup> L'esigenza di disporre un quadro minimo di regole giuridiche su cui fare affidamento nella cura dei beni comuni è riscontrabile sempre, anche nei casi in cui si ritiene che essa possa avvenire attraverso forme di autorganizzazione degli utilizzatori: si veda per tutti E. OSTROM, *Governing the Commons*, cit., 90 ss. Sui diversi modi in cui peraltro il diritto può avere impatto sui beni comuni si veda L. LESSIG, *I beni comuni e il codice*, in L. COCCOLI (a cura di), *Commons, beni comuni*, cit., pos. 1279 ss.

mondiale dei sistemi di appropriazione individuale delle risorse indotto dalla globalizzazione del diritto dei mercati<sup>11</sup>.

Si tratta di una vicenda che in passato ha già caratterizzato gli ordinamenti giuridici europei, dove l'insieme di usi e diritti di godimento che nell'alto medioevo si era formato a seguito della scomposizione del *dominium* romano tra *directum* e *utile*, consentendo anche a chi non era proprietario di godere delle utilità di determinati beni di uso, appunto, comune, è stato progressivamente smantellato a vantaggio della proprietà individuale, pubblica o privata<sup>12</sup>. In molti Paesi del mondo esistono importanti tradizioni locali di gestione comune di risorse come le foreste, i pascoli, i sistemi di irrigazione, le aree di pesca, le proprietà medicinali delle piante e molte altre, che si trovano oggi interessate da un fenomeno analogo. In particolare, esse sono sottoposte alla pressione congiunta degli Stati che vogliono appropriarsene trasformandoli in beni pubblici, magari ufficialmente per garantirne una maggiore tutela, e le imprese multinazionali che non trovando ostacoli in diritti di proprietà altrui formalmente riconosciuti spingono per appropriarsene come se si trattasse di beni liberamente disponibili<sup>13</sup>. Questo rischia di avere effetti di natura sociale ed economica molto rilevanti, aggravando notevolmente la crisi a livello mondiale con la sottrazione alle popolazioni di molti Paesi del mondo le fonti principali di sostentamento. Diventa così molto importante la tutela che il diritto può offrire attraverso l'inserimento di regole idonee alla loro salvaguardia nelle dinamiche giuridiche "ufficiali".

---

<sup>11</sup> Per uno sguardo d'insieme sulle dinamiche della globalizzazione del diritto si vedano M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionali*, Bologna, 2000; U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina, 2002; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003.

<sup>12</sup> Sulle trasformazioni che hanno interessato la categoria dei beni comuni nelle diverse fasi della storia del diritto si vedano P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 2000, 103 ss.; P. GROSSI, *I beni: itinerari tra "moderno" e "pos-moderno"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, 1059 ss.; A. CIERVO, *I beni comuni*, Roma, 2012, 45 ss.; A. DANI, *Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente*, in *www.historiaetius.eu*, 2014, 6, 10 ss.

<sup>13</sup> Si vedano al riguardo S. NESPOR, *Tragedie e commedie*, cit., 665; V. SHIVA, *Foreword*, in G. RICOVERI, *Nature for Sale*, cit., pos. 81 ss.

Accanto a questo primo profilo, però, in diversi Paesi del mondo i beni comuni sono oggi al centro di interventi di diritto positivo che vanno oltre la tutela delle consuetudini relative alla loro cura e mirano invece a utilizzarli come un modello per elaborare una disciplina giuridica originale di determinati tipi di risorse. Si può trattare di nuove proposte di regolazione giuridica di beni già tradizionalmente disciplinati dal diritto come beni pubblici o come beni privati sottoposti a regolazione pubblica, quali ad esempio le risorse ambientali, il territorio, le risorse urbane. Oppure si può trattare di tentativi di regolazione giuridica di risorse immateriali che per la prima volta vengono riconosciute come beni giuridici, come la conoscenza, i beni digitali o le biotecnologie.

Riguardo al primo tipo di beni si possono registrare interventi normativi sia a livello costituzionale, come accade in alcuni ordinamenti sudamericani per la terra e le risorse ambientali, sia a livello di legislazione ordinaria, dove in molti Paesi il modello dei beni comuni sta ispirando il rinnovo delle regole che disciplinano ambiti molto diversi quali la proprietà delle terre e la disponibilità dei relativi diritti, il consumo del suolo, l'utilizzo dell'acqua, la disciplina delle foreste, la biodiversità, lo sfruttamento delle risorse biologiche, fra cui in particolare quelle del mare, ma anche la pianificazione territoriale e urbanistica, il decentramento e l'autonomia delle istituzioni pubbliche, la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa<sup>14</sup>. Riguardo invece al secondo tipo di beni, si deve evidenziare il sorgere di pressioni dirette a far sì che la loro disciplina giuridica non si sviluppi secondo il modello tradizionale della proprietà, attraverso brevetti e *copyright*, ma nella prospettiva della condivisione e dell'*open access*, come accade con i movimenti che

---

<sup>14</sup> Sugli sviluppi a livello costituzionale dei paesi sudamericani si veda A. CIERVO, *I beni comuni*, cit., 134 ss.; per quelli della legislazione di vari Paesi del mondo si veda J. LINDSAY, *Legal Frameworks and Access to Common Pool Resources*, in *Fao Papers Online*, 2004, 39, accessibile alla pagina [www.fao.org/legal/publications/legal-papers/en/](http://www.fao.org/legal/publications/legal-papers/en/). Sulle esperienze di disciplina giuridica della città come beni comuni in vari ambiti del contesto internazionale si vedano S. FOSTER, C. IAIONE, *The City as a Common*, in *Yale Law and Policy Review*, 34, 2, 2016.



spingono per una idonea regolazione dei beni relativi a Internet come beni comuni<sup>15</sup>.

## 2.2. Il diritto dell'Unione europea

Questi importanti fermenti della disciplina giuridica a livello mondiale trovano un'eco anche nel diritto dell'Unione europea, che pure non disciplina specificamente i beni comuni, né introduce una loro definizione sul piano formale.

Si deve tener presente al riguardo che l'art. 345 TFUE prevede che la UE mantenga un profilo neutrale rispetto ai regimi proprietari esistenti negli Stati membri, per cui l'ordinamento europeo è privo di riferimenti specifici alla nozione di beni comuni sotto il profilo del loro regime proprietario. Mancano anche atti normativi europei sui beni comuni, nonostante ci siano state pressioni provenienti dalla società civile come quelle operate attraverso la proposta della *Carta europea dei beni comuni*<sup>16</sup>, il *Manifesto per i Beni Comuni nell'Unione europea*<sup>17</sup> e l'appello ai candidati dal titolo *Per un'Europa dei diritti e dei beni comuni*<sup>18</sup>. Nel 2015 è stato costituito un intergruppo nel Parlamento europeo denominato *Beni comuni e pubblici servizi*<sup>19</sup>, che ha avviato le prime riflessioni e i primi studi a cominciare dalla ricerca di una definizione

---

<sup>15</sup> Per alcuni esempi si veda S. NESPOR, *Tragedie e commedie*, cit., 665 ss. Più in generale, sui beni comuni digitali si vedano A. PRADI, A. ROSSARO (a cura di), *I beni comuni digitali*, Napoli, 2014.

<sup>16</sup> Per il testo si veda [www.vialiberamc.it/wp-content/uploads/2011/12/Carta-europea-dei-beni-comuni.pdf](http://www.vialiberamc.it/wp-content/uploads/2011/12/Carta-europea-dei-beni-comuni.pdf).

<sup>17</sup> Per il testo si veda [www.europeanwater.org/it/notizie/notizie-locali/397-manifesto-per-i-beni-comuni-nell-unione-europea](http://www.europeanwater.org/it/notizie/notizie-locali/397-manifesto-per-i-beni-comuni-nell-unione-europea).

<sup>18</sup> Per il testo si veda [www.ong.it/per-uneuropa-dei-diritti-e-dei-beni-comuni](http://www.ong.it/per-uneuropa-dei-diritti-e-dei-beni-comuni).

<sup>19</sup> Si veda [www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/VIII\\_LEG\\_06\\_Common\\_goods.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/VIII_LEG_06_Common_goods.pdf). L'unità di ricerca che raccoglie gli autori dei saggi contenuti nel presente volume ha avuto modo di presentare all'intergruppo i propri risultati, nel corso di un'iniziativa tenutasi il 15 settembre 2015 a Bruxelles.

condivisa di beni comuni, ma i suoi lavori sono ancora in una fase iniziale<sup>20</sup>.

Questo però non impedisce che nel diritto europeo si possano riscontrare dei riferimenti significativi ai beni comuni, sia in senso negativo, perché per alcuni aspetti le linee di sviluppo della normativa UE danno rilievo al tema dei beni comuni per contrasto rispetto ad esse, sia in senso positivo, perché l'ordinamento europeo presenta delle linee di tendenza coerenti con la cura di tali beni.

Sotto il primo profilo il tema dei beni comuni viene evocato per contrastare gli effetti più negativi dell'affermazione della logica del mercato spesso emergente nel diritto europeo, sia rispetto alla svendita del patrimonio pubblico, sia in relazione agli effetti negativi di tale logica sul piano sociale<sup>21</sup>.

Sotto il secondo profilo, invece il diritto della UE richiama il tema dei beni comuni da diversi punti di vista. In primo luogo, alcuni dei valori che esso afferma risultano essere direttamente correlati alla cura dei beni comuni, che può essere valorizzata proprio in quanto diretta alla loro attuazione. Si tratta di valori fondanti, quali la pace, la sicurezza, la giustizia, e la democrazia, ma anche più in generale il principio di coesione economico-sociale, per i risvolti che questo può avere nella valorizzazione di beni essenziali per la tutela di diritti fondamentali e per l'erogazione di servizi pubblici essenziali<sup>22</sup>. Ma si tratta più ampiamente di molti altri dei valori tutelati dall'UE, come la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, la tutela dell'acqua e delle altre risorse ambientali, la tutela delle risorse biologiche del mare, la dimensione europea dell'istruzione, la garanzia della salute, la salvaguardia del patrimonio culturale, la valorizzazione dello spazio europeo della ricerca, l'accesso comune alla conoscenza. Inoltre, per una disciplina giuridica

---

<sup>20</sup> F. GIGLIONI, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, nel presente volume, 151 ss.; S. CORNELLA, *Beni comuni e disciplina europea sugli aiuti di stato*, nel presente volume, 219 ss.

<sup>21</sup> Si vedano al riguardo A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, cit., pos. 1513 ss.; F. GIGLIONI, *Beni comuni e autonomie*, cit., 155 ss.

<sup>22</sup> Sul valore che il principio di coesione economico-sociale assume come fondamento giuridico della cura dei beni comuni si vedano le considerazioni di A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, cit., pos. 1513 ss.

dei beni comuni, in quanto rivolte a incentivarne le pratiche di cura da parte delle comunità locali, sono rilevanti le disposizioni del diritto della UE che favoriscono lo sviluppo delle autonomie locali e civiche e la valorizzazione della cittadinanza attiva<sup>23</sup>. Infine, il diritto europeo evoca in varie occasioni in via indiretta il tema dei beni comuni, in riferimento ad ambiti di intervento per esso fondamentali, quali la disciplina degli aiuti di Stato e delle relative esenzioni – come ad esempio in materia di innovazione di impresa, di tutela ambientale e di cultura – o quella dei servizi di interesse economico generale, dove un richiamo ai beni comuni è riscontrabile con riferimento sia alle regole di qualità, accessibilità, universalità e garanzia dei servizi, sia alle deroghe previste in materia di concorrenza a favore dei gestori dei servizi<sup>24</sup>.

### 2.3. *L'ordinamento italiano*

Anche nel diritto nazionale non è possibile individuare una disciplina giuridica specifica dei beni comuni, ai quali però si può sicuramente ritenere che l'ordinamento faccia riferimento almeno in termini mediati.

Il primo ambito di riferimento è dato dalle regole sulla proprietà, che pur non consentendo di impostare in modo compiuto il discorso sui beni comuni direttamente partendo da esse, offrono comunque varie indicazioni significative<sup>25</sup>. Nella Costituzione, ai sensi dell'art. 42, la proprietà viene riconosciuta come pubblica o come privata. Nel codice civile l'articolo 810 riconosce come beni «le cose che possono formare oggetto di diritti» e li inquadra in una prospettiva che si presta ad essere riferita ai beni privati e ai beni pubblici, ma rimane limitata a queste

---

<sup>23</sup> F. GIGLIONI, *Beni comuni e autonomie*, cit., 155 ss.

<sup>24</sup> Si veda in tal senso S. CORNELLA, *Beni comuni*, cit., 225 ss. Sul punto si veda anche D. MONE, *Servizi di interesse economico generale e beni comuni tra diritto comunitario e Costituzione*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2012, 2, 63 ss.

<sup>25</sup> Si vedano P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011, 19; 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*, cit., 311 ss.

due categorie, esaurendosi nell'alternativa tra la proprietà del soggetto pubblico e quella del soggetto privato<sup>26</sup>.

Tuttavia nelle previsioni della Costituzione sulla proprietà è possibile trovare un fondamento costituzionale alla cura dei beni comuni e alle utilità che questa è in grado di realizzare. In questi termini, infatti, è stato letto il richiamo alla funzione sociale della proprietà di cui all'art. 42 Cost., quale possibilità di uso garantita a chi non è proprietario e quale legittimazione della possibilità di dissociare l'accesso ai beni dalla titolarità della proprietà<sup>27</sup>.

Inoltre, anche le previsioni del codice civile che ancorano i beni al diritto di proprietà e alla dimensione individuale di quest'ultimo sono state lette in modo da fare emergere una nozione di bene che non faccia esclusivo riferimento al carattere materiale delle "cose", ma comprenda in essa quei beni immateriali che si prestano ad una fruizione condivisa e sui quali possono essere esercitati diritti ulteriori rispetto a quelli del proprietario, connessi alla loro fruizione responsabile e alla disponibilità di prendersene cura, sulla base di un vero e proprio diritto di custodia<sup>28</sup>. Non solo, ma le suddette regole non sono da considerare immutabili e sono anzi state oggetto di discussione e di una importante proposta di modifica, elaborata dalla Commissione Rodotà, che ha considerato espressamente la possibilità di introdurre la categoria dei beni comuni nella disciplina dettata dal codice civile. In particolare, per i beni comuni è stata proposta la configurazione dinamica di beni che «esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona» ed è stata prospettata l'attribuzione della tutela inibitoria a chiunque possa fruire delle loro utilità, così da garantire la loro fruizione collettiva e la loro conservazione a beneficio delle generazioni future<sup>29</sup>. Infine, nelle regole che il nostro ordinamento detta

---

<sup>26</sup> Si vedano al riguardo G. ARENA, *Beni comuni. Un nuovo punto di vista*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2010; A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 2015, 4, par. 2 ss.

<sup>27</sup> S. RODOTÀ, *Postfazione*, cit., 313 ss.; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e sui beni comuni*, Bologna, 3<sup>a</sup> ed., 2013, 273 ss. e 459 ss.

<sup>28</sup> In tal senso G. ARENA, *Beni comuni*, cit., *passim*.

<sup>29</sup> COMMISSIONE RODOTÀ, *Per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici. Proposta di articolato*, 14 giugno 2007, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it). Per mag-

in materia di proprietà non mancano modelli diversi a quello del codice civile, sicuramente più affini alla categoria dei beni comuni, con riferimento in particolare a quelli in tema di usi civici e proprietà collettive<sup>30</sup>.

Ma il rilievo dei beni comuni emerge nel nostro ordinamento anche al di fuori delle regole sulla proprietà, ad esempio, a livello costituzionale, nelle previsioni che affermano il valore della persona, quali l'art. 3, comma 2, ma anche nelle numerose previsioni in materia di diritti sociali, come quelli alla salute, all'istruzione o all'assistenza<sup>31</sup>. L'importanza dei beni comuni è poi ribadita in altri ambiti dalla normativa primaria dello Stato e delle Regioni, in tema di erogazione dei servizi<sup>32</sup>, di tutela delle risorse naturali, di pianificazione del suolo, di tutela del patrimonio architettonico e culturale<sup>33</sup>.

Ancora, nell'ordinamento italiano esistono numerose esperienze, rette dai regolamenti comunali adottati da molti Comuni italiani sulla base del modello predisposto da Labsus per il comune di Bologna<sup>34</sup>, che mirano alla valorizzazione dei beni comuni cercando di tradurre la loro

giori approfondimenti si vedano gli scritti di F. CORTESE, *Che cosa sono*, cit., 37 ss., ed E. CALICETI, *Il regime dei beni comuni: profili dominicali e modelli di gestione*, nel presente volume, 63 ss.

<sup>30</sup> Sulle vicende degli usi civici nel nostro ordinamento si vedano le sintesi di P. GROSSI, *I beni*, cit., 1077 ss.; P. MADDALENA, *I beni comuni nella crisi finanziaria*, in *Il ponte*, 2013, 2/3, 142 ss.; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, 3 ss.

<sup>31</sup> Si vedano ad esempio A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, 3, par. 6; 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 *Rass. dir. pub. eur.*, 2014, 2, 63 ss.

<sup>32</sup> Come testimonia la vicenda del referendum sull'acqua del 2011, per una ricostruzione della quale si veda A. CIERVO, *I beni comuni*, cit., 159 ss.

<sup>33</sup> Per una puntuale indicazione degli atti normativi richiamati nel testo si veda F. CORTESE, *Che cosa sono*, cit., 46.

<sup>34</sup> G. ARENA, *Un regolamento per la cura condivisa dei beni comuni*, in *www.labsus.org*, 2014; G. ARENA, *All'Italia dei beni comuni piace il nostro regolamento*, in *www.labsus.org*, 2014; G. ARENA, *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, nel presente volume, 283 ss. Per una rassegna di queste esperienze di veda ora LABSUS, *Rapporto Labsus 2015. Sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, Roma, 2015, disponibile anche su *www.labsus.org*.

cura in norme pratiche, basate anche su strumenti giuridici *ad hoc*, come i patti di collaborazione. Tali regolamenti sono rivolti a realizzare un nuovo modo di amministrare, centrato sull'idea della collaborazione tra amministrazione e cittadini e sullo sviluppo di quest'ultima nella prospettiva dell'amministrazione condivisa e basato sulla traduzione in disposizioni di livello amministrativo del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, sancito dall'art. 118, comma 4 della Costituzione<sup>35</sup>. Nella prospettiva da essi definita i beni comuni, considerati dal punto di vista «di chi li ha in custodia, non di chi li possiede», assumono rilievo in quanto idonei a supportare «il dispiegarsi della vita sociale, la soluzione di problemi collettivi, la sussistenza dell'uomo nel suo rapporto con gli ecosistemi di cui è parte». La loro cura viene così disciplinata cercando di contemperare la possibilità di soddisfare i bisogni degli utilizzatori attuali con le esigenze di conservazione derivanti dall'esauribilità dei beni e dalla necessità di renderli fruibili anche agli altri potenziali beneficiari e alle generazioni future<sup>36</sup>.

Si può quindi affermare che sul piano del diritto positivo la nozione dei beni comuni è presente direttamente o comunque ricavabile in via di interpretazione. Sicuramente però sul piano della disciplina giuridica dei beni comuni c'è una situazione di indeterminatezza. In parte questa è da valutare in senso positivo, perché in riferimento ai beni comuni consente di considerare un nucleo ampio di questioni, collegando alla loro cura diverse tipologie di interventi e di pratiche volti alla cura dell'interesse generale, molto innovativi e quindi difficili da inquadrare nelle categorie giuridiche tradizionali. In parte però questa indeterminatezza è un limite, soprattutto quando il riferimento al comune diventa una nozione *passerpartout* della critica antisistema e si dilata perdendo “in intensione” quello che guadagna “in estensione”, con una connotazione che diventa difficile da gestire nel quadro di un discorso giuridico, che invece ha bisogno di stabilizzare i punti di partenza e di definire il campo di azione del concetto<sup>37</sup>. Per questo occorre isolare alcune ca-

---

<sup>35</sup> G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 117-118, 29 ss.; G. ARENA, *Nuove risorse*, cit., 285 ss.

<sup>36</sup> G. ARENA, *Beni comuni*, cit., *passim*.

<sup>37</sup> L. COCCOLI, *Ieri, oggi, domani. I beni comuni tra passato e futuro. Introduzione*, in ID. (a cura di), *Commons, beni comuni*, cit., pos. 255 ss.

ratteristiche distintive che qualificano i beni comuni e consentono di identificarli come categoria unitaria, che è quanto si cercherà di fare nel prossimo paragrafo.

### 3. *I tratti distintivi dei beni comuni*

I beni comuni si presentano come 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. Essi possono presentarsi come risorse materiali già disponibili in natura, oppure costruite dall'uomo secondo metodi ordinari di produzione, rispetto alle quali la relazione comunitaria sorge in relazione al loro utilizzo. Ma possono essere anche risorse immateriali prodotte attraverso l'azione comune, in cui la relazione comunitaria è fondamentale per loro produzione ancora prima che per il loro uso, come accade ad esempio per la conoscenza o per la fiducia. In ogni caso essi si caratterizzano per essere fruibili congiuntamente nell'ambito del gruppo in cui acquistano rilevanza e per la contestuale possibile insorgenza di problemi di rivalità tra i potenziali utilizzatori, che però non possono essere risolte attraverso l'appropriazione individuale del bene e l'esclusione degli altri dal suo uso, ma attraverso pratiche e regole di gestione condivisa<sup>38</sup>. Da questa sintetica descrizione emergono alcune caratteristiche di fondo, molto importanti per comprendere la dimensione dei beni comuni.

a) *Idonei a soddisfare bisogni essenziali.* I beni comuni si caratterizzano innanzitutto come risorse in grado di soddisfare bisogni essenzia-

---

<sup>38</sup> Come si dirà più avanti nel testo, sembra che – a causa del forte impegno e della responsabilità reciproca richiesta nelle dinamiche relative alla loro produzione attraverso la cooperazione fra gli utilizzatori – problemi di rivalità possano sorgere non solo in relazione ai beni del primo tipo, ma anche per quelli immateriali prodotti attraverso l'azione comune, che invece vengono in genere ritenuti non sottraibili e non rivali, come ad es. nei testi citati *supra*, alla nt. 2.

li dell'uomo, di carattere primario, non costruiti artificialmente e imposti dall'esterno, ma avvertiti direttamente dai singoli e condivisi a livello collettivo come fondamentali per l'esistenza di ognuno<sup>39</sup>. Rispetto a quest'ultima si tratta di bisogni comunque centrali, che si sviluppano in modo graduale secondo una scala che va dalla sopravvivenza, alla dignità dell'esistenza, alla possibilità di sviluppare pienamente la propria personalità secondo i tratti essenziali del modello di società in cui concretamente ognuno vive e nei diversi ambiti di relazione con gli altri in cui la sua esistenza si dispiega, dall'inserimento nella comunità locale, alla partecipazione a comunità virtuali, fino all'appartenenza al genere umano<sup>40</sup>.

I beni comuni esprimono la loro funzione come risorse produttive di utilità di cui i titolari dei bisogni possono fruire come entità relazionali e capaci di utilizzare i beni assieme agli altri, non solo nei termini autoreferenziali del consumo di cose, ma anche in quelli sociali del coinvolgimento in una dinamica d'uso che chiede ad ognuno di farsi carico delle ricadute che l'estrazione di utilità dal bene da parte sua può avere sugli altri potenziali utilizzatori<sup>41</sup>. Dunque, di fronte al contrarsi delle risorse materiali disponibili per soddisfare i bisogni con il consumo immediato di cose, il richiamo ai beni comuni è importante perché consente di fare riferimento non solo a nuove risorse

---

<sup>39</sup> Sul fatto che le utilità fornite dai beni comuni servano per la soddisfazione di bisogni primari e non indotti artificialmente dal modello consumistico si vedano ad esempio L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Roma, 2012, ed. Kindle, pos. 259 ss. e 375 ss.; P. MADDALENA, *I beni comuni nella crisi finanziaria*, cit., 142 ss. Sull'importanza che i portatori dei bisogni concorrano "dal basso" alla loro individuazione si vedano anche U. MATTEI, *Beni comuni. Un Manifesto*, Roma-Bari, 2011; A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni*, cit., par. 3; A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., part. 6 ss.

<sup>40</sup> Si vedano al riguardo, ad esempio, S. RODOTÀ, *Postfazione*, cit., 324 ss.; G. RICOVERI, *Nature for Sale*, cit., pos. 649 ss.

<sup>41</sup> Se cioè si considera che nella soddisfazione di propri bisogni l'individuo non si muove solo sulla spinta di un egoismo auto-interessato, ma è in grado di assumere responsabilmente atteggiamenti relazionali e cooperativi, diventa possibile trovare modalità d'uso di questo tipo di risorse che non sono distruttive e non portano al loro sovrautilizzo, ma consentono anzi una distribuzione efficace: si vedano sul punto le considerazioni di E. OSTROM, *Governing the Commons*, cit., 38 ss.



da cui ognuno può trarre utilità specifiche per soddisfare i propri bisogni, ma anche a pratiche di individuazione, di selezione e di soddisfazione di questi ultimi idonee ad attivare dinamiche di uso delle risorse dirette verso i bisogni più essenziali e verso le modalità di consumo più sostenibili.

b) *Non escludibili e accessibili*. I beni comuni si caratterizzano poi per il fatto di essere beni non (almeno non facilmente) escludibili nella loro fruizione, che quindi tutti i titolari di bisogni ad essi riferibili devono poter utilizzare in quanto persone e membri di una collettività di riferimento, senza al contempo che nessuno fra gli utilizzatori del bene possa vantare per sé forme di esclusività di carattere individuale o anche comunitario a proprio favore<sup>42</sup>.

La non escludibilità può derivare da caratteri materiali intrinseci del bene, che lo rendono di per sé non escludibile o comunque rendono troppo costosa l'esclusione; da elementi di natura sociale, che collegano il bene agli aspetti della vita sociale «che o necessariamente dobbiamo condividere, o dobbiamo riconoscere come presupposti indispensabili per l'agire sociale»<sup>43</sup>; da elementi di natura economica, che riferiscono la possibilità di godere delle utilità del bene alla collettività e non al solo proprietario<sup>44</sup>; e ancora da elementi di natura culturale, che legano il bene a una creazione collettiva, operata di generazione in generazione; ma infine anche da elementi di natura

---

<sup>42</sup> Cosa che ad esempio crea delle difficoltà nel ricondurre *tout court* le proprietà collettive ai beni comuni, come peraltro già evidenziato da M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 3<sup>a</sup> ed., 1989, 92 ss., che pur considerando i beni comuni «una forma moderna di proprietà collettiva», li distingue dai beni collettivi in senso proprio, intesi come demani o domini collettivi. Per una più recente analisi sul punto, si vedano, con prospettive diverse, A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo*, cit., parr. 5 ss.; E. CALICETI, *Il regime dei beni comuni*, cit., 74 ss.

<sup>43</sup> C. DONOLO, *I beni comuni presi sul serio*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012, 16 ss.

<sup>44</sup> Si veda sul punto, ad esempio, M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 92 ss., che considera elemento distintivo dei beni comuni il fatto che si tratta di beni di cui la collettività ha l'effettivo godimento, mentre l'appartenenza spetta al potere pubblico «in funzione di costituzione, conservazione, disposizione delle utilità collettive».

giuridica che collegano il bene comune alla realizzazione di un diritto fondamentale della persona<sup>45</sup> o comunque a situazioni giuridiche attive vantate direttamente dal loro titolare, che gli consentono di goderne senza atti formali di ammissione<sup>46</sup>.

La non escludibilità implica l'accessibilità del bene da parte di ogni potenziale utilizzatore. Quest'ultima si configura come il diritto basilare di trarre da una determinata risorsa le utilità necessarie per la soddisfazione dei bisogni essenziali della persona e si collega direttamente all'inserimento di quest'ultima nel contesto in cui vive o vuole operare, senza dipendere necessariamente dalla previa titolarità del diritto di proprietà e anzi finendo in una certa misura per contrapporsi ad esso, quale diritto a non essere esclusi che si confronta con il diritto del proprietario di escludere<sup>47</sup>.

Con una importante precisazione, però, perché l'accessibilità non si può tradurre nella possibilità di accesso libero e indiscriminato, che implicherebbe il rischio di sovrautilizzo e anche di potenziale distruzione del bene comune<sup>48</sup>. L'affermazione dell'accessibilità mira semplicemente a sostenere la possibilità dell'utilizzatore di ottenere l'accesso al bene senza che questo sia subordinato al permesso rilasciato in base alla volontà di qualcun altro, ma non è incompatibile con la possibilità di dare ordine all'accesso, che anzi la comunità degli utilizzatori deve garantire attraverso regole idonee, volte a consentire un corretto utilizzo del bene<sup>49</sup>. In questo senso l'accessibilità può essere intesa soprattutto come rivolta all'ingresso nella comunità che utilizza il bene, che deve essere piena e libera, senza però tradursi nella possibilità di disporre in modo libero e indiscriminato del bene da parte di ognuno degli appartenenti ad essa, che

---

<sup>45</sup> In tal senso ad esempio la definizione proposta dalla Commissione Rodotà, per i riferimenti alla quale si veda *supra*, la nt. 29.

<sup>46</sup> Sul punto si vedano L. LESSIG, *I beni comuni*, cit., pos. 1205 ss.; A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., par. 2 ss.

<sup>47</sup> Si veda al riguardo S. RODOTÀ, *Postfazione*, cit., 315 ss.

<sup>48</sup> L'accesso indiscriminato al bene può infatti innescare la dinamica descritta da G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, 3859, 1243 ss.

<sup>49</sup> Sull'esigenza e sulla possibilità di dare ordine all'accesso ai beni comuni si vedano le considerazioni di L. LESSIG, *I beni comuni*, cit., pos. 1205 ss.

viene limitata attraverso una sua precisa assunzione di responsabilità per l'uso del bene verso gli altri utilizzatori attuali e anche verso le generazioni future.

- c) *Sottraibili e rivali nell'uso.* Ancorché non escludibili, i beni comuni non possono essere considerati come beni disponibili a tutti, come se fossero presenti in quantità illimitata e di per sé idonei a soddisfare i bisogni di chiunque, senza conflitto tra i fruitori<sup>50</sup>. Oggi sempre più, infatti, anche le risorse idonee a soddisfare i bisogni primari, oggetto di diritti fondamentali, di tutti gli esseri umani presentano un carattere di scarsità o comunque richiedono e pongono dei limiti nel loro uso. Questo può dipendere dal fatto che si tratta di beni materiali disponibili in natura in quantità limitata, come le risorse ambientali; di beni materiali prodotti dall'uomo caratterizzati da limiti fisici nella fruizione e da una riproducibilità anch'essa limitata, come gli immobili urbani da destinare ad un uso comune. Ma può trattarsi anche di beni immateriali che se pure di per sé, una volta creati, possono essere usati in modo non rivale, come la conoscenza o la fiducia, sono tuttavia soggetti a un'esigenza di continuo rinnovo attraverso un'azione comune da parte dei loro fruitori: se questi li usano senza impegnarsi in tale azione, di fatto li impiegano in modo rivale, ne sottraggono quote agli altri e li rendono ad essi via via indisponibili, allo stesso modo di chi abusa di un pascolo comune. Dunque, anche se i beni comuni sono utilizzati in modo collettivo dagli appartenenti ad una comunità e non sono escludibili, questo non significa che ognuno possa disporre del bene in qualità illimitata o comunque definita solo in base al proprio bisogno. L'utilizzo del bene da parte di un utilizzatore non è indifferente rispetto alla fruizione da parte di altri utilizzatori interessati, che dunque viene condizionata dalla prima, risulta ridotta o annullata in caso di sovrautilizzo e per essere assicurata ha bisogno di regole che diano ordine

---

<sup>50</sup> Non sembra più attuale, infatti, quanto affermato da M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 93, il quale riteneva, peraltro in relazione a una estensione più ristretta della categoria, che si trattasse – almeno fino al momento in cui scriveva, circa trent'anni fa – di «beni talmente abbondanti» che per essi «non si è mai posto un problema di appartenenza».

all'uso del bene. Si tratta di uno dei punti più critici nella cura dei beni comuni, perché evidenzia una potenziale contraddizione tra non escludibilità e uso rivale del bene, che richiede uno sforzo particolare per individuare regole idonee per gestire quest'ultimo senza negare la prima.

*d) Riferiti a una dimensione comune.* Si è già detto più volte che i beni comuni si caratterizzano per il fatto di esprimere la propria utilità in una dimensione comune, in cui chi li utilizza, anche quando ne fruisce individualmente, lo fa sempre come appartenente a una determinata comunità, entro cui agisce e verso la quale assume delle responsabilità. Rispetto ai beni comuni gli individui portatori di bisogni non si presentano quindi come una somma di alterità indistinte, ma come un insieme di soggetti in relazione tra loro, in cui ognuno ha almeno la consapevolezza dell'impatto che l'uso del bene da parte sua può avere sulla soddisfazione dei bisogni altrui e si assume quindi la propria responsabilità per il suo corretto utilizzo. Nella considerazione dei beni comuni diventa quindi fondamentale il modo in cui questa dimensione comune viene declinata.

In primo luogo, occorre assicurare che la dimensione della comunità non prevalga su quella dell'individuo, che con i suoi bisogni essenziali resta sempre il protagonista dell'uso dei beni. Si deve quindi fare in modo che la dimensione comune venga valorizzata senza compromettere la singolarità insopprimibile di ciascuno, lasciando che la dimensione individuale si estenda fino a valorizzare il legame solidale tra i singoli nella comunità, senza però arrivare ad assoggettarsi o peggio a dissolversi in essa<sup>51</sup>. In secondo luogo, poi, occorre evitare che la comunità, inclusiva al suo interno, venga intesa soprattutto come strumento per garantire sicurezza nei confronti di chi sta fuori di essa e diventi quindi essa stessa un fattore di esclusione verso

---

<sup>51</sup> Sui rischi di una visione organica delle comunità, intesa come preminente rispetto all'individuo, e sulle ripercussioni negative che questa può avere per i diritti fondamentali mette giustamente in guardia E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuminata*, Roma-Bari, 2013, ed. Kindle, pos. 283 s., pos. 689 e pos. 1423.

l'esterno, secondo tratti tipici del «comunitarismo negativo»<sup>52</sup>. Infine, occorre scongiurare il rischio che la comunità assuma i tratti di una corporazione, che riunisce i suoi appartenenti in corpo più grande e li accomuna in un'unica identità come individui distinti che però risultano avere «in comune il loro proprio» e sono proprietari di una quota «del loro comune»<sup>53</sup>.

Occorre, invece, che il richiamo alla dimensione comune venga operato in riferimento a comunità aperte, di ampiezza variabile a seconda dell'ambito in cui sorgono i bisogni essenziali da soddisfare, che può andare da quello del piccolo gruppo fino a coincidere con quello dell'intera umanità<sup>54</sup>. Comunità definite dunque non da legami strutturali di appartenenza e appropriazione, di tipo identitario o territoriale, bensì proprio dalla comunanza dei bisogni, quindi da legami funzionali derivanti da esigenze avvertite in modo comune perché derivanti da una comune mancanza, che attraverso l'utilizzo del bene si cerca di colmare<sup>55</sup>. Ciò spinge a considerare le comunità non come entità predefinite, ma come il prodotto di relazioni dinamiche che si instaurano fra i portatori di bisogni essenziali, nel momento dell'insorgenza di questi ultimi e in relazione alla fruizione comune del bene che può soddisfarli, secondo una dinamica circolare che valorizza i beni comuni come costitutivi della comunità e viceversa<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> L'efficace espressione è proposta da L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni*, cit., 556 ss.

<sup>53</sup> Da questo rischio mette in guardia in particolare R. ESPOSITO, *Communitas. Origine e destino della comunità*, 2<sup>a</sup> ed., Torino, 2006, IX, a cui si devono anche le espressioni citate. Secondo questo A. la comunità non va intesa come soggetto comune o come insieme di soggetti, ma come relazione in sé, che va oltre l'identità individuale dei soggetti – senza annullarla, ma affiancandosi e aggiungendosi ad essa – e li fa *essere* la relazione fra loro. Non tanto dunque, la comunità come «l'*inter* dell'*esse*, ma l'*esse* come *inter*: non un rapporto che modella l'essere, ma l'essere medesimo come rapporto» (*ivi*, 150).

<sup>54</sup> Sui problemi posti dalla determinazione delle dimensioni della comunità di riferimento e della scala dei fenomeni per i quali si rivela possibile l'utilizzo delle diverse modalità di cura dei beni comuni sono da tener presenti gli spunti critici di E. VITALE, *Contro i beni comuni*, cit., pos. 283 ss. e pos. 689 ss.

<sup>55</sup> In tal senso R. ESPOSITO, *Communitas*, cit., XIII ss.

<sup>56</sup> Sulla «relazione reciprocamente costitutiva» fra comunità e beni comuni si veda M.R. MARELLA, *Introduzione*, cit., 21 ss.

e) *Collocati oltre la dicotomia pubblico/privato*. Nel momento in cui riportano in gioco il valore della comunità i beni comuni sottolineano la presenza del comune come dimensione in cui le persone possono esprimere la propria tensione verso l'interesse generale e mettono dunque seriamente in discussione l'impostazione tradizionale che aveva escluso questa dimensione dalla dinamica del diritto, comprimendola nella relazione fra Stato e individuo<sup>57</sup>. Il riferimento ai beni comuni conduce quindi oltre la dicotomia pubblico/privato, in una prospettiva che supera al tempo stesso il rinvio alla sovranità dello Stato come filtro necessario per la cura della cosa pubblica e quello all'assolutezza delle prerogative dominicali del proprietario come paradigma delle relazioni di diritto privato<sup>58</sup>. Il richiamo al "comune" valorizza invece i doveri reciproci dei membri della comunità, strettamente connessi alla possibilità stessa dell'uso del bene comune e al *munus* che a questo si collega<sup>59</sup>.

In questo senso la cura dei beni comuni si presenta come alternativa rispetto al tradizionale modello "statalista", che affida la soddisfazione dei bisogni alla capacità dello Stato di regolare autoritativamente le modalità di fruizione delle risorse comuni e contestualmente di operare, anche come proprietario di beni, a favore della collettività. Ma al tempo stesso si pone anche come alternativa al tentativo neoliberista di proporre come un postulato l'inefficienza della gestione pubblica e la natura improduttiva del patrimonio pubblico e di imporre quindi come inevitabili l'intervento dei privati e la logica mercantile, in una prospettiva che finisce per impostare ogni risposta ai bisogni come uno scambio di mercato, offuscando la centralità dei

---

<sup>57</sup> Sul percorso di esclusione del "comune" nella dinamica giuridica della modernità, a favore dell'esaltazione della dicotomia pubblico/privato si vedano per tutti le sintesi proposte da M.R. MARELLA, *Introduzione*, cit., 11 ss. e da A. CIERVO, *I beni comuni*, cit., 62 ss.

<sup>58</sup> Si vedano al riguardo A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, cit., 208 ss.; M.R. MARELLA, *Introduzione*, cit., 12 ss.

<sup>59</sup> Sul valore del *munus*, inteso come dono che implica la necessità del ricambio, quale elemento fondante della comunità si veda R. ESPOSITO, *Communitas*, cit., X ss.

bisogni essenziali e talora compromettendo anche la stessa possibilità di conservazione delle risorse necessarie a soddisfarli<sup>60</sup>.

Nella valorizzazione dei beni comuni è invece fondamentale l'idea che i singoli utilizzatori possano essere configurati come soggetti sensibili alla cura dell'interesse generale e non solo alla massimizzazione nel breve periodo dei propri interessi individuali. Ciò li pone in grado di comunicare fra loro, di organizzarsi autonomamente e di porsi in una relazione attiva con l'amministrazione pubblica per individuare le modalità di soddisfazione dei propri interessi. Diventa così possibile adottare una logica diversa da quella tradizionale nella definizione del rapporto dei privati fra loro e con l'amministrazione pubblica, rivolta alla condivisione e non al conflitto, e di esprimere dunque una forma di razionalità diversa rispetto a quella della massimizzazione (rispetto agli altri privati) o della tutela (di fronte al soggetto pubblico) dell'interesse individuale: una nuova razionalità capace di tener conto di un modo diverso di rapportarsi tra le persone, i loro bisogni e i beni che possono soddisfarli<sup>61</sup>.

*f) Usufruibili anche senza un titolo di proprietà.* Nel riferimento ai beni comuni è molto importante distinguere tra la natura dei beni e il regime di proprietà a cui gli stessi sono sottoposti. Non esiste infatti una relazione necessaria tra la natura comune del bene e quella del regime proprietario. Beni comuni possono essere posseduti da soggetti pubblici, da individui, da società private, possono configurarsi come proprietà collettive, al limite possono presentarsi anche come risorse adespote a cui tutti possono accedere. La riflessione sui beni comuni non va quindi centrata sull'appartenenza del bene, e quindi sul titolo di proprietà, ma va orientata verso la fruizione e verso i diritti connessi all'utilizzo del bene<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Sui problemi che possono derivare dalla privatizzazione dei beni comuni, comprensivi anche del rischio della loro distruzione, si vedano G. NAPOLITANO, *I beni pubblici*, cit., 141 ss.; S. NESPOR, *Tragedie e commedie*, cit., 672 ss.

<sup>61</sup> In tal senso S. RODOTÀ, *Postfazione*, cit., 326 ss.

<sup>62</sup> La distinzione tra natura del bene e titolarità del relativo diritto di proprietà è stata operata, fra l'altro, anche nei lavori della Commissione Rodotà, per i quali si vedano i riferimenti operati *supra*, alla nt. 29.

Certo, il tema dei beni comuni è molto sensibile alla questione della qualificazione del diritto di proprietà, in primo luogo perché deve confrontarsi con il paradigma della proprietà individuale, privata o pubblica, che nella tradizione giuridica della modernità è pensato come unica forma possibile di relazione tra le persone e le cose<sup>63</sup>. Per questo una delle strade abitualmente percorse per la valorizzazione dei beni comuni va nel senso della ricerca di un *tertium genus* tra la proprietà pubblica e la proprietà privata e della valorizzazione di altri modelli proprietari che si configurano come tentativi «di ridefinire la proprietà e di superare i modelli proprietari attualmente egemonici (la proprietà individualista pubblica e privata)»<sup>64</sup> a favore di nuove «figure proprietarie che hanno nella titolarità collettiva (comune, o diffusa) la propria cifra caratterizzante»<sup>65</sup>.

La semplice attribuzione della proprietà a un soggetto pubblico, a un soggetto privato o direttamente a una comunità, però, pur modificando sensibilmente le prospettive di cura dei beni comuni, non risolve da sola il problema centrale per questo tipo di beni, vale a dire la possibilità del proprietario di operare in relazione ad essi nella tradizionale logica dominicale e di esercitare dei diritti che possono sottrarre il bene alla sua destinazione di uso comune. Dato che questo può avvenire anche da parte del soggetto pubblico, ad esempio attraverso atti di concessione o interventi di sdemanializzazione, oppure da parte del soggetto collettivo<sup>66</sup>, il nodo cruciale non è l'individuazione di chi deve essere il proprietario, ma la limitazione dei suoi diritti di gestione e di disposizione del bene, il che per altro può

---

<sup>63</sup> Si veda per tutti, al riguardo, P. GROSSI, *I beni*, cit., 1061 ss.

<sup>64</sup> Sembra che in questa direzione vadano alcuni spunti avanzati dalla Corte di cassazione, nella sentenza 14 febbraio 2011, n. 3665, 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, 1170 ss.

<sup>65</sup> E. CALICETI, *Il regime di beni comuni*, cit., 69.

<sup>66</sup> A tale riguardo si veda in modo approfondito A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., parr. 2 ss.



avvenire anche rispetto al proprietario privato, come accade ad esempio con la disciplina dell'uso del suolo<sup>67</sup>.

In modo speculare diventa poi fondamentale anche definire quali sono i diritti da attribuire al non proprietario nel godimento del bene comune<sup>68</sup>. In particolare, occorre chiarire se questi diritti si traducono nel solo accesso al bene, o anche nella possibilità di appropriarsi di quote unitarie della risorsa, o ancora nella partecipazione alle decisioni relative alla sua gestione o addirittura a quelle riguardanti le regole dell'accesso e a quelle relative alla destinazione finale del bene<sup>69</sup>.

Dunque, nella configurazione della disciplina giuridica dei beni comuni assumono rilievo non solo le regole sulla disciplina giuridica della proprietà, ma anche altre regole, che interessano soprattutto i modelli gestionali e i procedimenti amministrativi in cui si realizza l'esercizio dei suddetti diritti e che data la peculiarità del fenomeno che sono chiamate a disciplinare costituiscono importanti occasioni di sviluppo di nuove forme di procedimentalizzazione<sup>70</sup>.

g) *Estranei alla logica del mercato*. Un altro tratto caratterizzante dei beni comuni è che essi non possono essere assimilati a merci, sia nel caso in cui si configurano come beni che di per sé sarebbero commerciabili, ma vengono sottratti al mercato in virtù della loro destinazione alla soddisfazione di bisogni essenziali della collettività, sia a maggior ragione nel caso in cui essi si presentano come intrinse-

---

<sup>67</sup> Su cui si veda E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015, 69 ss. e 81 ss.

<sup>68</sup> Sull'esigenza di distinguere tra diritto di proprietà e diritti di godimento del bene si vedano S. RODOTÀ, *Postfazione*, cit., 317 ss.; A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., par. 6 ss.

<sup>69</sup> Sull'importanza delle modalità di assegnazione dei diritti agli utilizzatori, quale momento centrale nella definizione delle modalità di gestione dei beni comuni si veda E. OSTROM, *Governing the Commons*, cit., 90 ss.

<sup>70</sup> Su cui si vedano A. SIMONATI, *Per la gestione "partecipata" dei beni comuni: una procedimentalizzazione di seconda generazione?*, nel presente volume, 103 ss.; S. VILLAMENA, *Note in tema di beni comuni e partecipazione*, nel presente volume, 143 ss.

camente non commerciabili<sup>71</sup>. Questo secondo carattere può derivare dalla loro natura specifica, quali particolari categorie di beni materiali o immateriali. Ma può derivare anche dal loro carattere di risorse prodotte attraverso l'azione comune degli uomini e la loro interazione con l'ambiente, che attraverso di esse continuano a rinnovarsi: in questo caso, infatti, essi si configurano quali sistemi complessi adattivi in continua trasformazione, che in nessun momento arrivano ad assumere una configurazione definitiva che possa essere oggetto di scambio sul mercato<sup>72</sup>.

Di conseguenza l'allocazione e la distribuzione delle utilità dei beni comuni non possono avvenire come se questi fossero merci, sulla base dei meccanismi di competizione e di esclusione che sono tipici del mercato. Al contrario, esse richiedono di adottare metodi di fruizione diversi, idonei a favorire, da un lato, la giusta redistribuzione dei vantaggi che da essi possono derivare e, dall'altro, la compatibilità delle loro diverse potenziali destinazioni d'uso.

Questo sottrae i beni comuni dalla possibilità, presente invece negli scambi di mercato, di appropriazione e di accumulo individuale in una misura che superi il limite dell'utilità effettiva che ognuno può ricavare dal bene che usa. Gli utilizzatori dei beni sono quindi indotti a mantenere il loro utilizzo entro questo limite, considerandoli come risorse che servono anche ad altri per la soddisfazione di bisogni essenziali e che in molti casi sono anzi decisive per la conservazione dell'intera umanità.

La presenza del comune rompe cioè la "immunizzazione" che la proprietà può offrire al titolare del bene verso gli altri individui e verso la collettività<sup>73</sup>, ponendolo di fronte alle sue responsabilità nei

<sup>71</sup> Le modalità con cui i beni comuni si rapportano con le dinamiche del mercato rappresentano uno dei temi centrali degli studi sui beni comuni: si vedano ad esempio M.R. MARELLA, *Introduzione*, cit., 20 ss.; S. RODOTÀ, *Postfazione*, cit., 331 ss.; L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni*, cit., pos. 316 ss.; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, cit., pos. 1596 ss.; L. COCCOLI, *Ieri, oggi, domani*, cit., pos. 302.

<sup>72</sup> Sui beni comuni come sistemi complessi adattivi si veda S. LEVIN, *Fragile Dominion. Complexity and the Commons*, Cambridge (US), 1999, 39 ss. e 195 ss.

<sup>73</sup> Sull'"immunizzazione" che nella prospettiva tradizionale la proprietà dei beni tende ad assicurare al titolare del relativo diritto si veda R. ESPOSITO, *Bios*, Torino, 2004, 61 ss.

confronti della sua comunità di riferimento. A seconda delle condizioni di partenza, questa deve essere messa in condizione di chiedere o la conservazione della tradizionale vocazione del bene comune contro progetti speculativi, o comunque rivolti a superare la sua funzione sociale, oppure la mutazione d'uso di tale bene rivolta a consentire il suo utilizzo nell'interesse generale anziché in quello individuale del proprietario, pubblico o privato<sup>74</sup>.

L'utilizzo dei beni comuni come risorse per uscire dalla crisi non va quindi impostato nel senso della ricerca di modalità con cui il bene può essere allocato nel modo migliore secondo la logica commerciale, cercando di migliorare l'efficienza nel ricorso ad essa, in modo da estendere il più possibile, per una pluralità di individui, le possibilità della sua appropriazione individuale ed esclusiva, secondo la dinamica degli scambi di mercato. Ciò non significa che nulla di quello che ha a che fare con la gestione dei beni comuni e la loro manutenzione non possa prevedere anche interventi operati da imprese private secondo criteri di mercato, ad esempio nella forma della fornitura di servizi all'amministrazione, o di lavori eseguiti per la manutenzione di opere, ma che la fruibilità del bene e il suo utilizzo da parte di chi ne può ricavare la soddisfazione dei suoi bisogni essenziali non possono di per sé essere considerati in una logica di mercato.

*h) Gestiti attraverso un uso responsabile.* Non potendosi agire come in relazione ai beni privati, con l'esclusione dal consumo di chi non è o non diventa proprietario attraverso lo scambio di mercato, la gestione della rivalità nell'uso del bene deve essere affrontata impostando l'uso del bene come fruizione responsabile. Alla responsabilità del proprietario verso la collettività per la conservazione dell'uso comune del bene si connette quindi anche la responsabilità degli utilizzatori per il suo corretto utilizzo. Questi ultimi non si configurano così come meri recettori passivi di una quota di disponibilità del bene, ma assumono un ruolo attivo di attori in grado di inserirsi entro pro-

---

<sup>74</sup> Per il riconoscimento alla collettività di riferimento di queste possibilità di limitazione dei poteri del proprietario, quantomeno quando questo è un soggetto pubblico, si veda A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., par. 7.

cessi di azione collettiva finalizzati alla ricerca di modalità di gestione equilibrate ed efficienti.

Di fronte ai beni comuni il singolo che li utilizza si presenta quindi come soggetto responsabile, mosso non dall'atteggiamento egoistico e auto-interessato tipico del consumatore nel mercato, ma da una propensione a cooperare in modo responsabile con gli altri, secondo il modello della cittadinanza attiva, per promuovere un uso efficiente della risorsa comune e per mantenerne il prelievo entro limiti compatibili con la sua conservazione e con la possibilità di usufruirne anche da parte degli altri<sup>75</sup>.

#### 4. *La gestione dei beni comuni*

Dalle caratteristiche che si sono evidenziate, emerge come i beni comuni possono contribuire all'uscita dalla crisi non solo come risorse materiali o immateriali di cui gli individui possono fruire, ma come elementi di una relazione rilevante per le comunità che li producono o li gestiscono. Con la cura di tali beni queste comunità migliorano la propria capacità di gestione degli interessi generali e dunque si trovano a disporre non solo della possibilità di utilizzare una risorsa comune, ma di un modo di agire sociale che di per sé consente di favorire l'uscita dalla crisi<sup>76</sup>. Per stabilizzare questo modo di agire e per garantire le aspettative che esso suscita in chi vi partecipa è necessario che le comunità interessate siano in grado di operare attraverso regole e proce-

---

<sup>75</sup> Sul diverso modo di porsi dell'individuo nella cura dei beni comuni, che affranca la propria immagine da quella "infantile" del consumatore sul mercato e assume l'immagine "adulta" del cittadino attivo e responsabile, si veda L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni*, cit., pos. 391 ss. Sul ruolo fondamentale che l'assunzione di responsabilità per la cura dell'interesse generale da parte dei cittadini assume per l'amministrazione di oggi si vedano G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, Padova, 1994, 357 ss.; G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006.

<sup>76</sup> Sul valore di diverse modalità dell'agire sociale come beni comuni si vedano ad esempio M.R. MARELLA, *Introduzione*, cit., 26 s.; D.M. NONINI, *L'idea globale di "beni comuni"*, cit., pos. 2636 ss.; S. NESPOR, *Tragedie e commedie*, cit., 676.

ture condivise, rispetto alla creazione e all'applicazione delle quali il ruolo spiegato dal diritto è fondamentale, ancorché non esclusivo<sup>77</sup>.

La tradizionale sfiducia nella possibilità che questo apparato di regole possa essere individuato e gestito con un ruolo attivo da parte della stessa comunità degli utilizzatori dei beni ha fatto sì che nella tradizione giuridica della modernità i beni comuni siano stati considerati come del tutto residuali e presto soppiantati dal riferimento pressoché esclusivo ai beni pubblici e privati. Nell'impostazione tradizionale si muove infatti dalla presunzione che il corretto utilizzo di qualsiasi risorsa possa essere ottenuto solo con la attribuzione della sua proprietà al soggetto privato o al soggetto pubblico, a seconda che sia più o meno agevole l'escludibilità nel godimento del bene. Si tratta di una impostazione riduzionista che trova la sua origine nell'idea di fondo secondo cui la titolarità collettiva della proprietà e la gestione comunitaria dei beni sono intrinsecamente inefficienti e che a questa inefficienza si può ovviare con l'appropriazione individuale dei beni da parte di un soggetto, pubblico o privato che sia.

Seguendo questo approccio si è sviluppata dapprima una stagione di slittamento dei beni comuni inizialmente gestiti dalle comunità locali entro la categoria del "pubblico", quali beni appartenenti al demanio o al patrimonio dello Stato o di altro ente territoriale. Poi, quando si è ritenuto che, anche a causa della contrazione delle risorse disponibili, la gestione pubblica non fosse più un modello efficiente, si è perseguita la sola alternativa che si riteneva possibile, vale a dire la privatizzazione e l'affidamento ai privati della gestione del bene.

Nessuna delle due alternative considera in modo significativo il coinvolgimento dei cittadini e delle comunità interessate nell'ambito di iniziative di cura concreta dei beni, o perché considerati semplici destinatari degli interventi del soggetto pubblico, o perché ritenuti meno efficienti rispetto al soggetto privato.

In realtà però la soluzione ora descritta non è l'unica possibile e soprattutto non si rivela in grado di assicurare la gestione ottimale delle variegate risorse che possono essere fatte rientrare nel quadro dei beni

---

<sup>77</sup> Sull'individuazione di nuovi modelli procedurali per la gestione dei beni comuni si veda A. SIMONATI, *Per la gestione "partecipata"*, cit., 103 ss.

comuni, tanto più in una fase come quella attuale, dove la crisi economica e finanziaria ha messo in discussione sia il ruolo dello Stato, inteso come istanza di programmazione centrale, sia la fiducia nella capacità di autoregolazione spontanea del mercato.

In effetti alla soluzione tradizionale vengono contrapposte almeno due altre soluzioni alternative. Una è quella del ricorso a modelli di autogestione che trovano esempi significativi entro esperienze diverse. Queste possono essere individuate nei modelli cooperativi e consuetudinari di gestione di usi civici, basati su sistemi di proprietà collettiva. Ma a tale modello possono essere ricondotte entro certi limiti anche alcune forme di gestione della proprietà pubblica, come l'affidamento a comunità di lavoratori o di utenti di determinate imprese o categorie di imprese esercenti attività di interesse generale, operato ai sensi dell'art. 43 della Costituzione<sup>78</sup>.

L'autogestione rende possibile definire e far rispettare in modo autonomo da parte della comunità di riferimento un complesso di regole che definiscono le modalità di utilizzo e appropriazione delle risorse comuni, grazie al forte interesse degli appartenenti alla comunità di gestire al meglio i beni e al fatto che la prossimità ad essi consente di individuare le modalità più efficienti ed efficaci per il loro uso. In questo senso l'autogestione presenta il duplice vantaggio di porre un'alternativa sia al sistema pubblico e centralizzato di gestione dei beni, favorendo infatti l'apporto delle comunità locali interessate, sia al sistema delle proprietà privata, perché i diritti a sfruttare le risorse disponibili sono distribuiti in modo più equilibrato di quanto risulterebbe dal mercato.

Ma anche l'autogestione, da sola, presenta alcuni profili problematici. In primo luogo, rafforza il rischio di «comunitarismo negativo», di chiusura della comunità rispetto agli esterni e di definizione in termini troppo ridotti delle sue dimensioni, rendendo possibili l'insorgenza di fenomeni corporativi e di «lobbismo locale», il dimensionamento non ottimale della comunità dei fruitori e quindi anche il sovra o sottoutiliz-

---

<sup>78</sup> Sulle aperture offerte a forme di autogestione dei beni comuni dall'articolo 43 della Costituzione si vedano S. RODOTÀ, *Postfazione*, cit., 313; A. LUCARELLI, *Beni pubblici*, cit., par. 9.

zo della risorsa<sup>79</sup>. In secondo luogo, l'autogestione rende problematica la gestione dei costi di coordinamento, perché appare realizzabile soprattutto per comunità di dimensione limitata ed è tanto meno praticabile quanto più la collettività di riferimento è ampia e la sua dimensione rende difficile il dialogo e il raggiungimento di un accordo tra tutti i partecipanti<sup>80</sup>. In terzo luogo, si pone il problema di capire quale sia la fonte di legittimazione delle sue diverse forme possibili, che secondo molti devono necessariamente essere previste dall'ordinamento generale e disciplinate giuridicamente in modo da restare compatibili con funzionamento del sistema giuridico nel suo complesso. Secondo altri, però, queste forme possono reggersi anche sulla prassi rivoluzionaria e antisistema, finalizzata a imporre "dal basso" e anche contro le regole del diritto positivo la spinta per la cura dei beni comuni, con evidenti problemi di compatibilità della teoria con il quadro giuridico esistente<sup>81</sup>.

Per superare i vari problemi di coordinamento legati alle forme di autogestione, senza però ritornare ai problemi di gestione centralizzata da parte del soggetto pubblico, o ai rischi di dispersione derivanti dalla gestione dei privati, in questi ultimi anni si è sviluppato un filone di studi centrato su un'idea diversa, quella dell'amministrazione condivisa<sup>82</sup>. Questo modello accentua la possibilità di una gestione dei beni comuni condivisa tra, da un lato, l'amministrazione pubblica, e dall'altro, la "cittadinanza attiva". La prima assume rilievo quale soggetto in grado di assumersi i compiti di coordinamento, di tutelare la dimensione generale degli interessi coinvolti e di assicurare una fruizione comune del bene e/o delle utilità che questo consente di avere. La seconda spiega il suo ruolo quale portatrice delle reali esigenze della comunità di riferimento e delle energie e delle conoscenze necessarie per la loro soddisfazione, che può esprimere non come destinatario passivo dell'at-

---

<sup>79</sup> Sul punto M. FRANZINI, *I beni comuni: questioni di efficienza e di equità*, in G. ARENA, C. IAIONE, (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, cit., 65.

<sup>80</sup> Si veda sul punto la puntuale critica di E. VITALE, *Contro i beni comuni*, cit., pos. 283 ss.

<sup>81</sup> Si veda al riguardo quanto sostenuto da U. MATTEI, *Teoria e prassi costituente nel governo del comune*, in FONDAZIONE LELIO E LISLI BASSO-ISSOCO (a cura di), *Tempo di beni comuni. Studi multidisciplinari*, Roma, 2013, 338 ss.

<sup>82</sup> G. ARENA, *Introduzione*, cit., 29 ss.; G. ARENA, *Nuove risorse*, cit., 285 ss.

tività del soggetto pubblico ma come protagonista della cura dell'interesse generale attraverso idonee forme di democrazia partecipativa.

Questo approccio consente di valorizzare il carattere diretto e dinamico del ruolo dei cittadini già proprio della autogestione comunitaria, senza al contempo disconoscere il fondamentale ruolo di coordinamento e di garanzia delle istituzioni pubbliche. A differenza che nel modello tradizionale, però, queste ultime non sono chiamate più tanto ad operare nella logica proprietaria che consente loro di disporre del bene secondo quanto da esse unilateralmente ritenuto rilevante per l'interesse pubblico. Piuttosto, esse si collocano in una in una prospettiva funzionale rivolta – attraverso idonee misure di partecipazione procedimentale, di monitoraggio sui processi decisionali delle comunità e di contrasto dei fenomeni di comunitarismo negativo – a garantire la possibilità di fruizione collettiva del bene, la corretta redistribuzione delle utilità da esso prodotte e più in generale il raggiungimento degli obiettivi di interesse generale che i beni comuni sono idonei a realizzare<sup>83</sup>.

In questo senso è importante ad esempio l'impostazione del regolamento di Labsus di cui si è detto al precedente paragrafo 2.3, che disciplina la gestione condivisa dei beni comuni urbani intendendo gli stessi come l'insieme dei beni, materiali e immateriali, che le amministrazioni e i cittadini, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, in particolare per quanto riguarda l'esercizio dei diritti fondamentali e il libero sviluppo della persona. A differenza delle soluzioni tradizionali, per le quali il parametro della responsabilità per il corretto uso del bene e per la redistribuzione delle sue utilità viene quasi sempre attribuito al solo soggetto che lo detiene, ciò che emerge in questo modello di cura dei beni comuni – anche quando non viene messa in discussione la proprietà pubblica del bene – è al contrario l'autonoma assunzione di re-

---

<sup>83</sup> A tal fine l'intervento delle amministrazioni pubbliche deve essere rivolto, da un lato, a garantire la regia e il coordinamento del ruolo dei cittadini che si attivano sulla base dell'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione, e, dall'altro, ad assicurare la coesione economica, sociale e territoriale, evitando il rischio di frammentazione che sistemi troppo localisti di gestione dei beni comuni potrebbero determinare. Si vedano al riguardo, rispettivamente, pur da prospettive diverse, G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., 101 ss.; A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., par. 7.



sponsabilità da parte di cittadini che si attivano nell'interesse generale, spesso senza trarne direttamente un vantaggio individuale.

Questo si inserisce appunto nella logica di un agire non auto-riferito da parte dei privati e li considera anche come capaci di attivarsi nella cura dell'interesse altrui. Si apre così la gestione dei beni comuni al contributo di molte forze presenti nella società, dai singoli cittadini attivi fino alle organizzazioni che operano nell'interesse generale, come i soggetti del terzo settore. Queste organizzazioni, in particolare assumono rilievo non tanto, o non solo, come "operatori economici" che forniscono i servizi, ma, piuttosto, come espressione della società civile organizzata e, in particolare, degli utenti medesimi<sup>84</sup>.

La condivisione diviene quindi elemento strutturale e fondante di un nuovo modello di governo, capace di imporre un diverso rapporto fra politica, amministrazione e singoli, in cui le istituzioni si rivolgono ai privati intendendoli non come meri portatori di bisogni bensì come potenziali alleati nell'affrontare insieme i problemi posti da una società sempre più complessa e difficile da amministrare. In questo modo si riesce a definire la gestione dei beni comuni basandosi non su strutture predefinite e statiche, ma su modelli organizzativi dinamici e capaci di adattare l'uso delle risorse disponibili alla continua trasformazione dei bisogni.

##### *5. Il valore dei beni comuni come risorse per uscire dalla crisi*

Dalle considerazioni fin qui svolte è emerso come la cura dei beni comuni possa contribuire al superamento della crisi non soltanto con riferimento alla capacità di tali beni di soddisfare direttamente i bisogni rilevanti dei loro fruitori, ma anche per l'impatto sociale e culturale che essa può avere in vista della costituzione di un sistema di relazioni tra le persone fondato sulla cooperazione e sulla collaborazione, che diventa a sua volta una risorsa su cui puntare per superare la crisi.

---

<sup>84</sup> Sul ruolo del terzo settore nella cura dei beni comuni si veda S. PELLIZZARI, *New commons e servizi sociali*, cit., 259 ss.; S.A. FREGO LUPPI, *Beni comuni, servizi e terzo settore tra partecipazione ed esigenze di uguaglianza*, nel presente volume, 279 ss.

In questa prospettiva, i beni comuni non vanno considerati solo in sé, come risorse “nuove” a cui attingere per garantire bisogni altrimenti non più soddisfabili a causa della penuria di risorse di tipo tradizionale. Tali beni non si presentano tanto come merci, idonee a favorire la crescita con l’aumento della loro produzione e dei loro scambi sul mercato, né d’altra parte come strumenti a disposizione dell’amministrazione pubblica per erogare prestazioni di tipo tradizionale non più finanziabili con le sole risorse pubbliche. La loro efficacia come strumenti per uscire dalla crisi deriva anche e soprattutto dal fatto che la loro cura è in grado di dare luogo a nuove relazioni economiche e sociali, che coinvolgono istituzioni pubbliche e soggetti privati entro dinamiche di tipo cooperativo. Queste sono molto importanti, perché possono fungere da catalizzatori di nuove energie e nuove potenzialità per la cura dei bisogni della collettività e di diventare quindi esse stesse una risorsa, in quanto idonee a creare del “valore sociale aggiunto” con il loro svolgimento.

Ciò evidentemente non significa che i beni comuni non abbiano un valore specifico in quanto risorse disponibili ai loro fruitori. Anzi, da questo punto di vista tali beni rilevano sia per il fatto, già più volte evidenziato, che da essi è possibile ricavare direttamente delle utilità in grado di soddisfare i bisogni, attraverso la loro fruizione collettiva, sia perché la loro cura può diventare l’occasione per l’esercizio di attività economiche ulteriori, a loro volta capaci di produrre lavoro e di assicurare reddito. Si può trattare di attività finalizzate esse stesse alla cura dell’interesse generale, perché rivolte a orientare la crescita in senso sostenibile, o comunque caratterizzate da uno sforzo nel senso della conservazione, del recupero e del riutilizzo, anziché del consumo delle risorse disponibili. Fra di esse rientrano ad esempio gli interventi per la conservazione delle risorse naturali, per la riduzione dell’inquinamento, per il mantenimento della biodiversità, per lo sviluppo delle tecnologie verdi; ma anche le attività volte a intervenire sul ripristino dei beni prodotti dall’uomo, come il recupero di spazi urbani o la ristrutturazione di beni immobili abbandonati; o ancora le attività volte a produrre valore attraverso l’innovazione sociale, lo stimolo della creatività e la promo-

zione di beni immateriali<sup>85</sup>. Ma si può trattare anche di attività economiche di tipo tradizionale, per le quali la cura dei beni comuni è in grado di creare più idonee condizioni di svolgimento, come accade ad esempio per alcune attività commerciali favorite dalla cura come beni comuni di infrastrutture urbane quali le strade o le piazze<sup>86</sup>. In questo senso i beni comuni sono importanti anche perché collegano la produzione di valore all'economia reale, muovendosi in senso diametralmente opposto alle dinamiche speculative dell'economia finanziaria che hanno avuto un ruolo determinante nell'emersione e nello sviluppo della crisi<sup>87</sup>.

Come si è detto, però, la cura dei beni comuni è in grado di contribuire al superamento della crisi anche in modi ulteriori. In primo luogo, essa può condurre a una diversa classificazione dei bisogni da soddisfare, spostando l'accento da quelli creati artificialmente dalle pressioni del mercato, soggetti a un incremento continuo, a un altissimo tasso di variabilità e volatilità e quindi molto indeterminati e instabili, a quelli che invece riguardano in modo essenziale la vita delle persone, configurati in modo endogeno all'interno delle comunità degli individui che ne sono portatori, quindi molto più stabili, agevoli da individuare e suscettibili di essere soddisfatti in modo compiuto. In questo senso la cura dei beni comuni è utile non solo perché consente di appagare bisogni essenziali, ma anche perché permette di tenere sotto controllo l'evoluzione dei bisogni, interrompendo la spirale di crescita illimitata degli stessi indotta dal consumismo e facendo emergere bisogni più essenziali, soddisfabili con un numero di risorse più ridotto e con un consumo sostenibile, qualificati anche in termini collettivi e quindi idonei a dare valore alla qualità della vita sociale<sup>88</sup>. Come questo possa incidere positi-

---

<sup>85</sup> In tal senso L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni*, cit., pos. 1262 ss.

<sup>86</sup> Sul punto D. BOLLIER, *Una nuova politica dei beni comuni*, in L. COCCOLI (a cura di), *Commons, beni comuni*, cit., pos. 3139 ss.; S. NESPOR, *Tragedie e commedie*, cit., 677 ss.

<sup>87</sup> Sul fatto che la cura dei beni comuni possa produrre valore con dinamiche di segno opposto a quelle dell'economia finanziaria che hanno condotto alla crisi insistono ad esempio G. RICOVERI, *Nature for Sale*, cit., 1604 ss.; P. MADDALENA, *I beni comuni nella crisi finanziaria*, cit., 142 ss.

<sup>88</sup> Sul punto ancora L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni*, cit., pos. 1262 ss.

vamente su una crisi economica e finanziaria determinata dall'eccesso di indebitamento dei privati determinato dalla spasmodica ricerca della soddisfazione di bisogni individuali, spesso indotti dall'ideologia del consumo, è del tutto evidente.

Ma i beni comuni possono contribuire all'uscita dalla crisi anche in un altro modo, per il fatto che essi sono in grado di fornire sicurezza, coesione sociale e indipendenza individuale dai bisogni attraverso l'attivazione di un sistema di relazioni sociali di tipo cooperativo e non competitivo. Più specificamente, la loro cura genera energie e attiva capacità di fare, che da un lato danno più forza agli individui coinvolti e li mettono in grado di operare responsabilmente nella cura dell'interesse della società e dall'altro forniscono un contributo essenziale per il perseguimento degli interessi pubblici che l'ordinamento affida alla cura dell'amministrazione e che la riduzione delle risorse imposta dalla crisi rischia altrimenti di compromettere<sup>89</sup>. Il valore dei beni comuni sta proprio in questa loro capacità di *empowerment* di coloro che sono coinvolti nella loro cura e dunque nel fatto che questa consente di compensare almeno in parte il consumo di risorse operato per dare soddisfazione ai bisogni, grazie alla crescita della consapevolezza dei loro fruitori sulle esigenze di cura dell'interesse generale e con la conseguente attivazione di modelli di comportamento "virtuosi" che contribuiscono essi stessi alla cura dei bisogni della collettività. In questo senso, i beni comuni si rivelano utili anche grazie alla loro attitudine a liberare energie sociali e a ricostruire relazioni e legami in cui le risorse disponibili, anziché essere consumate, vengono inserite in un circuito virtuoso che con la loro continua rigenerazione offre un importante supporto per il superamento della crisi.

---

<sup>89</sup> Si vedano al riguardo anche le considerazioni di D. BOLLIER, *Una nuova politica*, cit., pos. 3199 ss.

# CHE COSA SONO I BENI COMUNI?

*Fulvio Cortese*

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *Gli Autori e le correnti*. 3. *Le definizioni formalizzate e le discipline*. 4. *Le teorie economiche e le intenzioni*. 5. *Una ricerca "archeologica"*. 6. *I beni pubblici "alla sbarra"*. 7. *The Italian Theory: tratti fondamentali e trasversali*.

## *1. Premessa*

Il presente contributo si articola in due parti e in una conclusione.

La prima parte si propone di offrire una panoramica del dibattito italiano sui beni comuni, evidenziandone Autori e principali correnti (par. 2), illustrando le definizioni più significative sul piano normativo e giurisprudenziale (par. 3), ma anche isolando e facendo emergere espressamente il cuore degli approcci metodologici sottostanti e i rapporti tra le ricostruzioni più diffuse e alcune note teorie economiche (par. 4).

La seconda parte, invece, ha lo scopo di sottolineare le radici profonde dei fermenti interpretativi così riassunti, da un lato evidenziandone le connessioni con le tesi sulla forma di Stato e sulla cittadinanza (par. 5), dall'altro rilevandone le relazioni con la discussione sui beni pubblici e con l'evoluzione della relativa disciplina (par. 6).

La disamina si chiude con la descrizione di alcuni tratti fondamentali e trasversali delle "dottrine dei beni comuni", presenti in tutte le letture finora fornite, ma diversamente valorizzati a seconda delle finalità di volta in volta perseguite dalle rispettive rappresentazioni. L'analisi di questi tratti consente di svolgere alcune rapide valutazioni sul grado di attuale compatibilità delle differenti visioni con l'ordinamento vigente e sulla possibilità concreta che le relative istanze siano effettivamente riconosciute (par. 7).

## 2. *Gli Autori e le correnti*

Larga parte del dibattito italiano sui beni comuni<sup>1</sup> muove da una “esigenza negativa”, vale a dire dall’insoddisfazione per determinati modelli di gestione o di regolazione delle utilità che possono derivare da “cose” di diversa tipologia e provenienza, in primo luogo da alcune “cose” che nel diritto vigente sono rimesse alla cura istituzionale di soggetti pubblici o sono comunque oggetto di una disciplina amministrativa ovvero, ancora, sono influenzate o determinate dal modo con cui quei soggetti vi si rapportano di volta in volta<sup>2</sup>.

Va subito segnalato che il termine “cose”, in questo contesto, non può essere considerato in senso esclusivamente tecnico<sup>3</sup>, poiché sono stati variamente classificati come beni comuni (o come *commons*)<sup>4</sup> “oggetti” (materiali o immateriali) della più diversa natura: l’acqua e altre risorse naturali; il patrimonio storico-artistico in generale; il suolo; le opere dell’ingegno, anche digitali; i geni e le biobanche; alcuni edifici, siano essi classificabili come beni culturali o meno; le immagini di determinate opere d’arte o di fatti o “cose” o persone celebri; la sanità; l’università; l’insegnamento universitario (e segnatamente nelle facoltà giuridiche); alcuni spazi urbani; la città (o la metropoli); il lavoro; l’in-

---

<sup>1</sup> La letteratura è assai copiosa. Per un’ottima introduzione critica v. U. POMARICI, *Beni comuni*, in ID. (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto. Selezione di voci*, Torino, 2013, 3 ss.

<sup>2</sup> Cfr., tra i tanti, A. CIERVO, *I beni comuni*, Roma, 2012, 9 s.: «Quello di “beni comuni” [...] risulta essere [...] un termine – spesso, in realtà, un vero e proprio contenitore vuoto che tende ad essere riempito di volta in volta con significati differenti – utilizzato più di recente da una pluralità di movimenti generatisi nella società civile, al fine di criticare l’approccio con cui le istituzioni pubbliche (e private) gestiscono determinati beni e servizi. Questi beni e servizi, infatti, proprio perché considerati “comuni”, dovrebbero essere sottratti – nella prospettiva di tali movimenti sociali – al controllo statale o aziendale e dovrebbero, invece, essere amministrati direttamente dai cittadini, ovvero da specifiche comunità che ne rivendicano la piena titolarità e il pieno godimento».

<sup>3</sup> Vale a dire nel senso “classico” di cui all’art. 810 c.c.

<sup>4</sup> Su questo termine v. soprattutto *infra*, in particolare al par. 4.

formazione; i saperi tradizionali propri di una determinata comunità; la fiducia nelle relazioni pubbliche; il *web* e il *software* c.d. “libero”; etc.<sup>5</sup>.

La reazione cui ha dato luogo l’istanza critica di cui sopra – anche sul piano della movimentazione sociale e, più in generale, dell’opinione pubblica – si è ben presto assestata, fundamentalmente, su due distinti binari.

Il primo è rappresentato da coloro che contestano l’adeguatezza dei predetti modelli di gestione alla luce di un’analisi presupposta di matrice schiettamente ideologica<sup>6</sup>.

In questa impostazione ad essere in crisi, perché veicolo a vari livelli di formule diffuse di disuguaglianza e di disgregazione dello Stato sociale, non sono solo i modelli di gestione, bensì le opzioni politiche di fondo – di ispirazione neoliberista e a vocazione “privatizzante” – che ne avrebbero effettivamente motivato la scelta, rendendola preferenziale rispetto alle tante altre virtualmente disponibili. Questa cornice si ricollega esplicitamente anche a letture filosofico-politiche assai note sul piano internazionale<sup>7</sup>.

In tale contesto i beni comuni non sono altro che l’espressione di un paradigma più generale – quello del “comune” *tout court* – posto in alternativa alla nozione di “pubblico”, in quanto storicamente “degenerata” nella direzione anzidetta. L’adesione a questo paradigma sarebbe necessaria, segnatamente, per riconquistare ad un “nuovo diritto pubblico” uno spazio di disciplina capace di tutelare al meglio le istanze di

<sup>5</sup> Per una rassegna dei tanti usi della nozione v., ad esempio, 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*, Verona, 2012, 17 ss. Il ricorso all’espressione beni comuni per tantissime realtà tra loro diverse è comunque, in dottrina, oggetto di critica: v., tra i tanti, A. GAMBARO, *Note in tema di beni comuni*, in *Aedon*, 2013, 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/gambaro.htm>.

<sup>6</sup> Nel contesto italiano questa ricostruzione ha i suoi “pilastri” nelle proposte di U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; ID., *Controriforme*, Torino, 2013; ID., *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Torino, 2015. La lettura di Ugo Mattei ha suscitato anche reazioni apertamente critiche: v. E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuministica*, Roma-Bari, 2013.

<sup>7</sup> V., ad esempio, M. HARDT, A. NEGRI, *Comune. Oltre il pubblico e il privato*, Milano, 2010. In argomento v. anche i saggi raccolti da S. CHIGNOLA (a cura di), *Il diritto del comune. Crisi della sovranità, proprietà e nuovi poteri costituenti*, Verona, 2012.

garanzia (anche quelle delle generazioni future) che sono riconducibili al riconoscimento di diritti fondamentali o di aree irriducibili di libertà individuale o collettiva oppure, ancora, di valori o interessi declamati come universali sul piano internazionale. In questa tesi si riconoscono, sia pur con qualche diversità di tono, molti Autori<sup>8</sup>. La prospettiva in questione ha anche una proiezione scientifica e politica sovranazionale, come testimonia la redazione del progetto di Carta europea dei beni comuni (stilato a Torino nel dicembre 2011)<sup>9</sup>.

Esiste, però, anche una seconda ricostruzione, nella quale l'obiettivo critico è parzialmente circoscritto rispetto alla prima, poiché, pur trattandosi anche in questo caso di un'interpretazione che coinvolge aspetti, per così dire, caratterizzanti della forma di Stato, essa si limita a isolare come beni comuni quelle "cose" che si rivelino concretamente funzionali ad attivare un modello amministrativo diverso da quello tradizionale<sup>10</sup>.

Beni comuni, in tale frangente, sono tutte quelle entità – potremmo dirle catalizzatrici – che possono suscitare nei cittadini attivi di cui all'art. 118, comma 4, Cost., l'autonoma iniziativa 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. Anche in questo caso, la teoria dei beni comuni viene evocata come soluzione di questioni concernenti la crisi e la sostenibilità degli apparati amministrativi. Anche in questo caso, inoltre, si può individuare un paradigma di

---

<sup>8</sup> Tra i quali v. soprattutto M.R. MARELLA, *Introduzione*, cit., *passim*, nonché A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013, e ID., *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 2014, 3: <http://www.costituzionalismo.it/articoli/492/>. V. anche A. LUCARELLI, G. MARCOU, U. MATTEI, *Il diritto pubblico tra crisi e ricostruzione*, Napoli, 2009.

<sup>9</sup> Il testo è consultabile *online* al seguente indirizzo: <http://www.vialiberamc.it/wp-content/uploads/2011/12/Carta-europea-dei-beni-comuni.pdf>.

<sup>10</sup> Si tratta della proposta ricostruttiva di G. ARENA, espressa in molteplici interventi, tutti reperibili *online* al seguente indirizzo: <http://www.labsus.org/author/gregorioarena/>.



riferimento, ed è quello dell'amministrazione condivisa<sup>11</sup>, rilanciata nell'ambito dell'interpretazione dei significati possibili del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>12</sup>. Ma non si può non riconoscere, in questa lettura, un certo grado di continuità anche con le classiche (e sempre discusse) acquisizioni sul diritto amministrativo paritario e sulla possibilità di isolare, in simile quadro, momenti di co-amministrazione (*i.e.* di amministrazione svolta in sinergia tra cittadini e amministrazioni)<sup>13</sup>. Echi di questa tesi si ritrovano nelle letture di altri interpreti, anche di provenienza non giuridica<sup>14</sup>.

Ciò premesso, occorre evidenziare che, se la prima tesi si pone spesso l'obiettivo di far seguire una definizione tecnica (uno statuto giuridico autonomo) a particolari categorie di beni comuni (in quanto necessariamente correlati a forme di gestione partecipate o collettive), la seconda tesi si preoccupa di immaginare il regime operativo (le regole organizzative e procedurali) che l'amministrazione deve seguire (e ciò, segnatamente, allorché vi sia l'emersione circostanziata di un interesse generale).

Fanno, infine, da corollario a queste due tesi altre e molteplici (e spesso materialmente convergenti) voci, sia di giuristi sia di autorevoli esponenti del ceto intellettuale *lato sensu* considerato, che vedono nei beni comuni il vessillo di una riappropriazione di specifiche utilità al circuito del pubblico, anche tradizionalmente inteso ovvero, a seconda dei casi, rinnovato (o rinnovabile) nell'ottica di un suo progressivo adeguamento (o "proporzionamento") ai compiti dello Stato democratico e

---

<sup>11</sup> Cfr. G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari*, 1997, 29 ss.

<sup>12</sup> V. sempre G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006; G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012, nonché ID. (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazioni per i beni comuni*, Roma, 2015.

<sup>13</sup> Si allude alla lezione di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994.

<sup>14</sup> V., ad esempio, F. CASSANO, *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari, 2004; C. AMATO, *I beni comuni. Una questione di paradigma r(el)azionale*, Roma, 2014; C. DONOLO, *I beni comuni presi sul serio*, scritto reperibile online al seguente indirizzo: <http://www.labsus.org/2010/05/i-beni-comuni-presi-sul-serio/> (ma anche in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, cit., 16 ss.).

sociale e alla realizzazione degli obiettivi che la Costituzione assegna alla Repubblica<sup>15</sup>.

### 3. Le definizioni formalizzate e le discipline

I beni comuni sono anche stati oggetto di attività di definizione tecnico-giuridica, in alcuni casi in processi *de jure condendo*, in altri casi con un maggior grado di concretezza e di effettività.

Tra le definizioni formalizzate la più importante è sicuramente quella riportata all'art. 1, comma 3, lett. c), della proposta di articolato, per una legge delega, licenziata dalla Commissione Rodotà<sup>16</sup>:

Previsione della categoria dei beni comuni, ossia delle cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro frui-

---

<sup>15</sup> Tra i “campioni” di tale impostazione, che si avvicina molto, talvolta, alla prima delle due ricostruzioni qui riassunte, sono facilmente identificabili, ad esempio, S. RODOTÀ, *Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit., 311 ss. (del quale v. anche la nuova edizione, accresciuta, del celebre saggio sulla proprietà: *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013); S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, 2012; P. MADDALENA, *Il territorio, bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2014.

<sup>16</sup> La relazione – e la connessa proposta di articolato – della Commissione è consultabile online al seguente indirizzo: [https://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](https://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). Compito della Commissione, istituita presso il Ministero della Giustizia, con d.m. 21 giugno 2007, era la «elaborazione dei principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre parti dello stesso Libro ad esso collegate per le quali si presentino simili necessità di recupero della funzione ordinante del diritto della proprietà e dei beni». I lavori della Commissione sono stati presentati anche in un convegno presso l'Accademia dei Lincei (tenutosi il 22 aprile 2008), i cui atti sono raccolti in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, 2010.

zione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge. Quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche i beni comuni sono gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio; ne è consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe. Sono beni comuni, tra gli altri: 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 di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e 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. La disciplina dei beni comuni deve essere coordinata con quella degli usi civici. Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque. Salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti ed interessi, all'esercizio dell'azione di danni arrecati al bene comune è legittimato in via esclusiva lo Stato. Allo Stato spetta pure l'azione per la riversione dei profitti. I presupposti e le modalità di esercizio delle azioni suddette saranno definite dal decreto delegato.

L'estratto è rappresentativo della riflessione – rimasta “lettera morta” – da cui si sono alimentate molte delle impostazioni ricostruttive descritte nel paragrafo precedente, in particolare quelle riunite nella prima delle tesi sopra ricordate.

Essa risente, a sua volta, dell'influsso di un dibattito di duplice natura, uno di carattere internazionale e costituzionale (e comparato), da un lato, e uno di carattere nazionale, dall'altro. Il primo concerne il rapporto tra tutela di risorse essenziali alla vita e all'esercizio di diritti fondamentali e affermazione di principi costituzionali che siano coerenti con questo obiettivo (un luogo di elezione privilegiato per lo studio in concreto di questo rapporto si trova in quello che è stato qualificato come «il laboratorio giuridico delle costituzioni latino-americane»<sup>17</sup>: del Brasile, dell'Uruguay, dell'Argentina, dell'Ecuador, della Bolivia); il se-

---

<sup>17</sup> Così A. CIERVO, *I beni comuni*, cit., 134 ss., anche per una sintesi efficace del relativo dibattito. V. quindi anche S. BALDIN, *I diritti della natura: I risvolti giuridici dell'etica ambiental exigente in America Latina*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2014: [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0484\\_baldin.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0484_baldin.pdf). Sul costituzionalismo sudamericano sono assai utili i contributi raccolti da S. BAGNI (a cura di), *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Bologna, 2013.

condo attiene ai processi di evoluzione del regime normativo della proprietà pubblica e di individuazione dei caratteri differenziali che essa presenta rispetto al modello della proprietà privata<sup>18</sup>.

Vi sono stati, tuttavia, altri tentativi definitivi, anche da parte della giurisprudenza:

dall'applicazione diretta ("drittwirkung") degli artt. 2, 9 e 42 Cost. 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. [...] Ne deriva quindi che, là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi, al di fuori dell'ormai datata prospettiva del dominium romanistico e della proprietà codicistica, "comune", vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini.

Il passo, in particolare, riguarda il tentativo definitorio sperimentato dalla Suprema Corte di cassazione dall'interno del diritto vigente, mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata fornita in via di *obiter dictum* in occasione della definizione di una annosa controversia sulla natura giuridica delle valli da pesca della laguna di Venezia<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> V. U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007.

<sup>19</sup> Cfr. Cass., ss.uu., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Giur. it.*, 2011, 1170 ss. La pronuncia è stata oggetto di numerosi commenti: v., ad esempio, L. FULCINITI, *Valli da pesca lagunari. La Cassazione reinterpreta i beni pubblici*, in *Dir. giur. agr.*, 2011, II, 476 ss., e F. CORTESE, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 1170 ss. Sulla peculiarità del regime giuridico della laguna di Venezia v. G. FALCON, *Per una mappa giuridica della laguna di Venezia*, in L. GAROFALO (a cura di), *La demanialità tra presente e futuro*, Venezia, 2015, 109 ss.

Anche questa definizione è intimamente coordinata con le istanze emerse nel contesto dei lavori della Commissione Rodotà, sebbene la sua evocazione, nel caso di specie, si dimostri del tutto ininfluyente per la risoluzione della causa (che è terminata, come è noto, con l'affermazione della natura demaniale della *res litigiosa*). Anzi, può dirsi che il tentativo della Cassazione si è rivelato del tutto insufficiente, poiché la volontà – in questo senso espressa – di “coprire” l'accertamento della demanialità di determinati beni con una sorta di “cappello” di necessaria “socialità” o “generalità” delle utilità che ne derivano non ha impedito, come è noto, alla Corte EDU di condannare l'Italia per violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1<sup>20</sup>.

Altra definizione, invece, è quella contenuta in un regolamento comunale che l'associazione Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà) e il Comune di Bologna hanno elaborato e messo a disposizione di tutti i Comuni che volessero approvare una disciplina di questo tipo<sup>21</sup>:

Beni comuni urbani: 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 ai sensi dell'art. 118 ultimo comma Costituzione, per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva.

Come si può intuire dalla sola definizione, si tratta di un tentativo di dare “presa” normativa alla seconda delle tesi descritte nel paragrafo

---

<sup>20</sup> Cfr. CEDU, sez. II, 23 settembre 2014, *Valle Pierimpì Società Agricola S.p.a. c. Italia*. Anche questa pronuncia è stata oggetto di specifiche riflessioni dottrinali: v., ad esempio, T. GRECO, M. GRECO, *Valli da pesca, demanialità marittima ed “espérance légitime” del privato nella giurisprudenza CEDU*, in *Danno e resp.*, 2015, 134 ss., ma cfr. anche le riflessioni di A. DI PORTO, *Res in usu pubblico e “beni comuni”*, Torino, 2013, 45 ss.

<sup>21</sup> V. all'art. 2, comma 1, lett. a), del «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani». Il testo di questo regolamento è reperibile *online* al seguente indirizzo: <http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/REGOLAMENTO%20BENI%20COMUNI.pdf>. Per un commento v. B. DI GIACOMO RUSSO, *Attività amministrativa e beni comuni: il regolamento del comune di Bologna*, in *Quad. amm.*, 2014, 4, 3 ss.

precedente; ad oggi più di settanta Comuni hanno approvato regolamenti con lo stesso oggetto, perfezionandone via via l'articolato<sup>22</sup>. Lo scopo, per l'appunto, non è quello di offrire una diversa qualificazione giuridica a determinati "beni" (siano essi tali o meno, dal punto di vista tecnico), bensì di creare una "etichetta" che vincoli l'amministrazione locale ad agire, a riguardo, in un certo modo, secondo un modello di amministrazione condivisa (o di co-amministrazione).

Occorre evidenziare che vi sono, poi, da tempo, altre definizioni di diritto positivo, contenute in leggi dello Stato (v. ad esempio, la legge 15 febbraio 1989, n. 93, in tema di patrimonio architettonico e di ratifica della specifica Convenzione europea di Granada in materia), regolamenti governativi (v. ad esempio, d.m. 3 agosto 2007, in tema di pesca; o d.m. 5 febbraio 1997, n. 209, in tema di servizio civile), leggi regionali (v. ad esempio, l.r. Emilia Romagna 6 settembre 1999, n. 25, come modificata dalla l.r. 28 gennaio 2003, n. 1, l.r. Lombardia 23 dicembre 2010, n. 19, e l.r. Abruzzo 9 febbraio 2012, n. 1, in tema di acque; ma v. anche: la l.r. Lombardia 28 dicembre 2011, n. 25, in tema di suolo; lo Statuto della Regione Campania, in tema di acqua e vento; la l.r. Piemonte 6 agosto 2007, n. 18, in tema di salute; la l.r. Umbria 14 ottobre 2008, n. 13, e la l.r. Valle D'Aosta 29 marzo 2010, n. 11, entrambe in tema di legalità e sicurezza; la l.r. Emilia Romagna 9 febbraio 2010, n. 3, che qualifica beni comuni il territorio, l'ambiente, la sicurezza, la legalità, la salute, l'istruzione, i servizi pubblici, la regolazione del mercato, le infrastrutture; la l.r. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, sul governo del territorio, che qualifica come beni comuni le risorse essenziali del territorio, al pari della l.r. Friuli Venezia Giulia 23 febbraio 2007, n. 5; v. poi la l.r. Umbria 16 settembre 2011, n. 8), nonché in numerosi atti amministrativi della più diversa estrazione (per lo più regionali: in tema di sicurezza alimentare, ambiente scolastico, famiglia, servizio civile, bambini e adolescenti).

Si può constatare che le definizioni così riassunte dimostrano di privilegiare ora un piano assiologico ora un piano funzionale.

---

<sup>22</sup> Per una mappa dei Comuni che finora hanno seguito questa strada v. *online* al seguente indirizzo: <http://www.labsus.org/2015/04/i-comuni-de-regolamento-per-i-beni-comuni-di-labsus/>.

#### 4. Le teorie economiche e le intenzioni

Come si è accennato, larga parte degli interpreti che in Italia si occupano di beni comuni richiamano o utilizzano espressamente anche la nozione di *commons*, di stampo economico<sup>23</sup>, divenuta particolarmente nota, sul piano globale, grazie ad un famosissimo contributo di Garrett Hardin<sup>24</sup> e alle ricerche di Elinor Ostrom<sup>25</sup> (premio Nobel nel 2009).

L'estratto che segue riprende i famosi otto principi-guida che per Ostrom – sulla base delle ricorrenze riscontrate in molti *case studies* – potrebbero orientare con successo i processi di gestione collettiva di determinate risorse da parte dei fruitori stessi<sup>26</sup>:

A set of seven design principles appears to characterize most of the robust user-organized systems. An eighth principle characterizes the larger, more complex cases. [...]

1. Individuals or households with rights to withdraw resource units from the CPR [Common Pool Resource, n.d.r.] and the boundaries of the CPR itself are clearly defined; [...]

2. Use rules restricting time, place, technology, and/or quantity of resource units are related to local conditions and to provision rules requiring labor, materials, and/or money; [...]

3. Most individuals affected by operational rules can participate in modifying operational rules [...]

---

<sup>23</sup> Per un quadro generale assai chiaro v. M.B. VANNI, *Understanding the Commons: The Reception of Elinor Ostrom's Work on Italian Legal Scholarship*, in *Ius Publicum*, 2014, 2: [http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/02\\_12\\_2014\\_10\\_52-M\\_B\\_Vanni.pdf](http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/02_12_2014_10_52-M_B_Vanni.pdf).

<sup>24</sup> G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, 3859, 1243 ss. L'analisi di questo celebre saggio, all'interno del dibattito odierno sui beni comuni, è bene svolta da L. COCCOLI, G. FICARELLI, *The Tragedy of the Commons. Guida a una lettura critica*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit., 60 ss., nonché da L. NIVARRA, *Alcune riflessioni sul rapporto tra pubblico e comune*, *ibid.*, in part. 73 ss.

<sup>25</sup> Cfr. E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge (UK), 1990 (trad. it. *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, Venezia, 2006).

<sup>26</sup> V. in E. OSTROM, *Design Principles and Threats to Sustainable Organizations That Manage Commons*, Bloomington, 1999: <http://beyondostrom.blog.rosalux.de/files/2013/05/Design-Principles-and-Threats-to-Sustainable-Organizations-That-Manage-Commons.pdf>.

4. Monitors, who actively audit CPR conditions and user behavior, are accountable to the users and/or are the users themselves; [...]
5. Users who violate operational rules are likely to receive graduated sanctions (depending on the seriousness and context of the offense) from other users, from officials accountable to these users, or from both; [...]
6. Users and their officials have rapid access to low-cost, local arenas to resolve conflict among users or between users and officials; [...]
7. The rights of users to devise their own institutions are not challenged by external governmental authorities; [...]
8. Appropriation, provision, monitoring, enforcement, conflict resolution, and governance activities are organized in multiple layers of nested enterprises.

Occorre evidenziare, in primo luogo, che si possono senz'altro individuare profili di "assonanza" tra le intenzioni del dibattito italiano e le argomentazioni utilizzate da Elinor Ostrom: ad esempio, tra le antiche *res communes omnium* e i beni che formano oggetto di proprietà collettive (e che in molte prospettazioni sono "beni comuni"), da un lato, e la nozione (succitata) di *common pool resource*, dall'altro, vi sono delle evidenti continuità. In tutti questi casi, infatti, si tratta di beni che, dal punto di vista economico, presentano un basso tasso di esclusività e un altro grado di funzionalizzazione a scopi essenziali, potendo così dar luogo ad utilizzazioni reciprocamente rivali (specialmente in contesti in cui se ne apprezzi la scarsità).

Sicché, in tutti questi casi, "citare" Ostrom equivale a riconoscere che si tratta di ragionare su (e governare) utilità che possono essere gestite anche al di fuori del paradigma rigorosamente proprietario indotto dalla constatazione della *tragedy of the commons* (formulata da Hardin e, come tale, oggetto di vera e propria "falsificazione" da parte della Ostrom). Anzi, quelle utilità possono dare luogo a meccanismi organizzativi di natura "federativa" atti a massimizzarne la resa e la conservazione a favore di coloro che ne sono i primi destinatari e ai loro discendenti, e ciò senza che si debba istituzionalizzare un regime esclusivo di proprietà individuale.

In ciò il "comune" di cui discute Ostrom altro non è che un diverso modo di gestire lo spazio di libertà che per Hardin è causa di ogni genere di conflitto e depauperamento progressivo; il "comune" alla Ostrom,



in sostanza, non è che uno spazio istituzionale, che è assai condizionato, a monte, dalla definizione dei suoi confini, sia in termini di identità delle risorse, sia in termini di identità degli utilizzatori (v., del resto, il primo dei principi-guida sopra citati).

Se ciò è vero, l'uso della dottrina Ostrom da parte degli interpreti italiani si rivela spesso assai fruttuoso, e precisamente per sottolineare: a) che le scelte sul "comune" non sono irreversibili e dipendono, di volta in volta, da opzioni preliminari, anche su ciò che può essere considerato "comune" (e su "chi" può accedervi); b) che sicuramente tali opzioni non possono consistere nel determinare, sul "comune", un regime proprietario unico ed esclusivo (per la contraddizione che non lo consente, si direbbe, anche se, più che un'esigenza logica, si tratta del risultato dell'acquisizione sulla migliore persuasività della tesi della Ostrom rispetto a quella di Hardin); c) che il connesso "schema federativo" (così lo potremmo definire in modo neutrale) che deve necessariamente ricollegarsi al "comune" può variare da caso a caso, implicando, concretamente, vuoi la riaffermazione, laddove possibile, anche di una proprietà determinata (come può essere quella dell'ente pubblico), purché questa agisca in modo "comune", vuoi l'affermazione di modelli gestionali alternativi, in cui il soggetto proprietario cede dinanzi alla autonomia rilevanza del "comune"<sup>27</sup>.

Quest'ultimo passaggio spiega, peraltro, perché una delle istanze più forti nel dibattito italiano sui beni comuni riguarda una diffusa domanda di ri-pubblicizzazione, che, però, non coincide sempre con il bisogno di disporre degli strumenti tipici del "pubblico", potendo avvalersi, invece, di istituti di diritto comune, sia pur funzionalizzati al raggiungimento di determinati obiettivi.

Ciò premesso, evidentemente, si può anche constatare una differenza assai grande tra le continuità così illustrate e le intenzioni della dottrina italiana, giuridica e non.

Ciò che per la Ostrom corrisponde alla ricognizione di una regolarità constatabile empiricamente, per i teorici dei beni comuni (e non solo per i sostenitori della prima delle due tesi riferite al par. 2) equivale ad

---

<sup>27</sup> I beni comuni, così, vengono concepiti, essi stessi, come "istituzioni": v., sul punto, U. POMARICI, *Beni comuni*, cit., 42.

una necessaria presa di posizione di tipo politico / istituzionale / costituzionale<sup>28</sup>. Questa posizione, a sua volta, viene argomentata, come si è visto, sulla base della “retorica” sui diritti fondamentali e sulle risorse, così come emergente in molti documenti internazionali; ovvero sulla base dell’esistenza di uno spazio costituzionale di definizione di ciò che è “generale” e che, come tale, è necessariamente condiviso tra chi svolge funzioni di governo e chi, invece, è destinatario di specifiche utilità.

### 5. Una ricerca “archeologica”

Il dibattito sui beni comuni, tra l’altro, presenta anche radici profonde<sup>29</sup>. Si consideri, ad esempio, la seguente citazione<sup>30</sup>, concernente la ricostruzione dello statuto giuridico delle *res extra commercium* nel diritto romano classico:

Cose pubbliche, sacre, religiose avevano in comune, con le cose private, il fatto di essere prese nel circuito della res procedurale. Tuttavia, il processo (e lo scambio) non conferivano valore che alle cose private. Per le cose pubbliche e sacre o, più precisamente, per quelle la cui destinazione pubblica o sacrale era stato stabilito che fosse perpetua, santuari e luoghi destinati ai cittadini, luoghi di fondazione, la loro qualificazione giuridica di res non si traduceva in alcuna stima del loro valore. [...] essendo queste “cose” in sé stesse a rigore inestimabili [...] è solo del loro uso, e non della loro proprietà, che si trattava nelle procedure interdittali.

---

<sup>28</sup> V., ad esempio, in L. FERRAJOLI, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, II, Roma-Bari, 2007, 263, nonché 585. Ma cfr. anche L. D’ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 2015, 2: <http://www.rivistaaic.it/i-beni-comuni-nella-prospettiva-costituzionale-note-introduttive.html>, e 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 *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2014, 2, 63 ss.

<sup>29</sup> V., ad esempio, la recente ricostruzione di A. DANI, *Il concetto giuridico di “beni comuni” tra passato e presente*, in *Historia et Ius*, 2014, 6: [http://www.historiaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/dani\\_6.pdf](http://www.historiaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/dani_6.pdf).

<sup>30</sup> Tratta da Y. THOMAS, *Il valore delle cose*, Macerata, 2015, 82.

Questo passo consente di rilevare un aspetto che nella discussione italiana emerge in modo frequente e che coinvolge, in primo luogo, tutti i beni che tecnicamente si possono definire, in base al diritto vigente, come beni pubblici.

L'istanza di cui sono portatori i teorici dei beni comuni, infatti, consiste essenzialmente nel ristabilimento – o nello stabilimento *ex novo*, a seconda delle prospettazioni – di una disciplina nella quale i beni pubblici in primo luogo siano esclusi da processi di attribuzione di valore in senso proprio, a favore, viceversa, di processi nei quali la titolarità pubblica della proprietà del bene sia veicolo di una garanzia più stretta, sia circa l'inappropriabilità da parte di soggetti terzi del bene stesso o delle utilità che da quello derivano, sia in merito alla migliore utilizzazione, conservazione e “coltivazione” (anche per il futuro) del bene medesimo.

La domanda in esame, in altri termini, si dispiega in una sorta di nuova “sacralizzazione” di determinate categorie di beni, garantiti, così (ma diversamente da quanto accadeva nel modello romanistico), o dall'attribuzione di un diritto dominicale necessariamente condiviso o partecipato (anche nella sola gestione), o dal riconoscimento di una aperta scissione tra il regime dominicale e la regolazione delle utilità connesse al bene (in funzione di un miglior raggiungimento di interessi imputabili a tutta la comunità).

Oltre a ciò, vi è un altro profilo che collega il passaggio da ultimo citato con le teorie sui beni comuni: esso consiste nella postulazione di un nesso strutturale tra ciò che caratterizza l'identità di una comunità e la sua sopravvivenza, da un lato, e ciò che si può, o non si può, definire e disporre mediante simile patrimonio, dall'altro. Simile profilo, in particolare, chiarisce anche come mai il dibattito sui beni comuni abbia riaperto l'interesse per lo studio di istituti derivanti dal diritto comune di età pre-moderna e, in particolare, di “quell'altro modo di possedere”<sup>31</sup> che si contrappone ai modelli proprietari storicamente impostisi con il predominio della sovranità statale e del diritto da questa prodotto.

---

<sup>31</sup> Parafrasando il titolo del celebre studio di P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977.

Da questo punto di vista, le teorie sui beni comuni cercano di creare delle aree di rinnovata indisponibilità, nelle quali ridimensionare la presenza “onnipotente” del “sovrano” pubblico, per strumentalizzarla ad un rispetto, per così dire, fondativo di talune utilità<sup>32</sup>, e per ovviare ad una teoria della proprietà pubblica che, da un lato, permette al titolare del relativo diritto dominicale di “usare ed abusare” unilateralmente (sia pur all’interno di una disciplina anche assai rigorosa e formale), dall’altro, consente a tutto ciò che non rientra tra gli oggetti di quel diritto di essere suscettibile di appropriazioni parimenti unilaterali, o addirittura non regolate, da parte dei privati.

Occorre rammentare, d’altra parte, che l’affermazione in Europa dello Stato di diritto ha conosciuto molte difficoltà circa la compresente affermazione, in ordine al governo di specifiche utilità generali, di un coerente modello di sovranità effettivamente (o “sostanzialmente”) legittimata sul piano del circuito politico-rappresentativo, e ciò per la ragione che con esso ha da subito e sempre convissuto un modello conformato agli schemi della proprietà di diritto civile come diritto inviolabile dell’individuo (e anche, dunque, della “persona pubblica”)<sup>33</sup>. Sul punto può essere assai interessante ricordare una riflessione sorta in Francia, tra Ottocento e Novecento<sup>34</sup>:

---

<sup>32</sup> A favore di ogni persona, e non solo del cittadino: v. già, quanto ai beni demania-  
li, le riflessioni di E. GUICCIARDI, *Il demanio*, Padova, 1934 (rist. 1989), in part. 297 ss.,  
che si pongono, da questo punto di vista, in continuità con la lezione di D. DONATI,  
*Stato e territorio*, Roma, 1924 (sulla quale v. anche, da ultimo, A. CASSATELLA, *Donato  
Donati e la scienza del diritto amministrativo*, in M. MALO, D. DE PRETIS, B. MARCHETTI  
(a cura di), *Pensare il diritto pubblico. Liber amicorum per Giandomenico Falcon*,  
Napoli, 2015, in part. 27 ss.).

<sup>33</sup> Questa difficile “convivenza” è stata bene evidenziata da M.S. GIANNINI, *I beni  
pubblici*, Roma, 1963, in part. 50. Come peraltro ha osservato G. CAMMARANO, *Saggio  
sulla pubblicità dei beni pubblici. Un’analisi introduttiva*, Padova, 1972, 10, la sovrappo-  
sizione dei due profili in questione (quello istituzionale e quello proprietario) ha por-  
tato di fatto ad affermare «un primato dell’interesse pubblico sulla stessa disciplina giu-  
ridica e la sempre possibile adattabilità di questa a quello», con il risultato ulteriore che  
«il dominio si avvale (anche) del diritto per garantire se stesso, per garantire, cioè, il  
permanere di quei rapporti di forza che lo costituiscono».

<sup>34</sup> Cfr. P. ROSANVALLON, *La società dell’uguaglianza*, Roma, 2013, 284 (nonché  
356 s. per ogni opportuno rinvio bibliografico alle riflessioni di Hauriou sulla giuri-  
sprudenza del *Conseil d’Etat* francese).

Attraverso una serie di celebri sentenze emesse all'alba del Ventesimo secolo, il Consiglio [di Stato, n.d.r.] difenderà anche la consistenza residua di una comunità di contribuenti distinta dalla comunità degli abitanti. L'idea era quella di diversificare il fenomeno sociale del comune (vivere insieme) dalla sua funzione economica (gestire le spese collettive). Su questa base, il grande giurista Maurice Hauriou aveva legittimato i ricorsi depositati da contribuenti che giudicavano illegali alcune decisioni delle assemblee locali, perché si erano spinti a delle spese abusive. Dunque se l'elettore poteva sanzionare politicamente degli eletti non rinnovando loro la fiducia alle urne, da parte sua il contribuente, in nome di una logica diversa, doveva avere la possibilità di impugnare, davanti alla giustizia amministrativa, degli atti gestionali che riteneva potessero danneggiarlo materialmente. Il che significava fare la differenza tra ciò che era pubblico (che aveva un orizzonte politico) e ciò che era collettivo (che riguardava la gestione delle vicende comuni), per insistere sulla pregnanza di quest'ultima dimensione.

In questa cornice, ogni finalità “neutralizzante” (o “comunalizzante”) dell'istituzione previa di un circuito politico rappresentativo di cittadini eguali – e capaci, in tal modo, di definire e regolare utilità e interessi – è stata, poi, frustrata dal contestuale spostamento del discorso “dalla proprietà dei beni” da gestire necessariamente in modo pubblico “alla proprietà delle risorse” con cui quei beni possono essere gestiti. L'avvento e la costituzionalizzazione dello Stato democratico – e delle sue tipiche politiche redistributive – ha enfatizzato questa scissione (e il relativo conflitto) e ha presto cominciato ad erodere anche il “patrimonio pubblico”, divenuto, così, oggetto di appropriazione da parte dello stesso “soggetto” che se ne faceva (o avrebbe dovuto farsene) garante.

A testimonianza di come anche lo sviluppo attuale confermi quanto descritto nell'estratto da ultimo riprodotto, si può ricordare che in una sentenza assai peculiare il Consiglio di Stato ha riconosciuto ai singoli cittadini di un Comune, in quanto consumatori-utenti, la legittimazione ad impugnare le delibere del Consiglio comunale circa le determinazioni da assumere all'interno dell'autorità d'ambito per la fissazione delle nuove tariffe del servizio idrico<sup>35</sup>. Questo episodio, peraltro, permette anche di evidenziare un altro tratto rilevante, ossia la circostanza che la

---

<sup>35</sup> V. Cons. Stato, sez. V, 15 settembre 2009, n. 5501, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

costruzione di un “legame di garanzia” sull’uso di determinate risorse percepite come comuni e sulle loro modalità gestionali passi comunque attraverso il ricorso al giudice, come unico soggetto ad essere considerato come realmente “terzo”.

### 6. I beni pubblici “alla sbarra”

Come si è dimostrato, il dibattito sui beni comuni ha stretti addentellati anche con il dibattito (tutto amministrativistico) sui beni pubblici, sulla proprietà pubblica e sui modi con cui essa può o deve essere gestita<sup>36</sup>.

In parte questo legame si spiega per il (semplice) fatto che molti di quei beni che vengono definiti come comuni appartengono al novero dei beni pubblici. In parte, però, il nesso va ricondotto anche alla “operazione centripeta” – già ricordata – che lo Stato di diritto ha compiuto sull’individuazione delle utilità e delle risorse che gli devono essere innanzitutto imputate per il raggiungimento dei suoi scopi (i quali, con lo Stato democratico, mutano in quantità e qualità):

Il diritto positivo ha sempre offerto un quadro dei più vari, ma, dall’epoca delle rivoluzioni borghesi, la forza dell’ideologia liberale, che vedeva la proprietà come diritto dell’individuo, ha spinto a commassare le diverse formule del diritto positivo. D’altra parte, in altri modi non si può spiegare il passaggio dall’epoca feudale, caratterizzata da un gran numero di tipi di proprietà, all’epoca moderna, in cui il campo dei diritti reali si esaurisce quasi nella figura del proprietario che giganteggia solitario. 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. Chi fa ancora ciò, fa opera di sociologo o

---

<sup>36</sup> In tempi recenti v., *ex plurimis*, i lavori di M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004, M. OLIVI, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, Padova, 2005, e B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008, nonché i saggi raccolti in A.I.P.D.A., *Anuario 2003*, Milano, 2004, e in G. COLOMBINI (a cura di), *La nozione flessibile di proprietà pubblica. Spunti di riflessione di diritto interno ed internazionale*, Milano, 2008. Da ultimo, v. A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Napoli, 2015.

di politico ma non di giurista positivo e cioè di interprete di ordinamenti dati; oppure è cattivo interprete, perché forza le qualificazioni dell'ordinamento in un rigido schema ideologico.

L'estratto<sup>37</sup> evidenzia in modo molto chiaro il nesso surriferito, anche perché ne conferma la coerenza con l'affermazione di un paradigma ideologico specifico e con la tendenziale generalizzazione di un unico modello di appartenenza, capace di assorbire o addirittura travolgere modelli alternativi<sup>38</sup>.

Come dimostrato, però, già dall'Autore dell'estratto, e proprio nel volume da cui il passo è tratto, pur dovendosi constatare un'unicità di modello proprietario (comune alla proprietà pubblica e alla proprietà privata), il diritto positivo e le scelte contenute nella Costituzione impediscono di postulare al regime pubblico una forma costante e, soprattutto, rendono rilevante una distinzione fondamentale tra la "titolarità formale" del diritto su di un determinato bene (e ciò che quella titolarità significa in termini di diritti proprietari) e la sua "gestione" (e ciò che questa comporta sul piano dei poteri pubblici che sul bene si possono esprimere, ma anche in ordine al modo con cui essi si devono esercitare)<sup>39</sup>.

Che la gestione, peraltro, possa avvenire in maniera del tutto dissociata dalla titolarità è elemento dimostrato anche dalle successive e più

---

<sup>37</sup> Ricavato da S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969, 294.

<sup>38</sup> Basati, come direbbero i teorici dei beni comuni, su di un'altra visione del "comune": v. il caso dei diritti collettivi d'uso pubblico o d'uso civico e delle proprietà collettive (su cui cfr. anche V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, in part. 165 ss.). In proposito è frequente, in dottrina, il richiamo, oltre che alle opere ben note di Paolo Grossi, già citato, al famoso saggio di G. VENEZIAN, *Reliquie della proprietà collettiva in Italia* (1888), in ID., *Opere giuridiche*, II, Roma, 1920, 3 ss. Ma per la constatazione dell'irriducibilità dei modelli appropriativi ad un paradigma unitario v. già il notissimo studio di S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà (con riguardo in particolare alla proprietà terriera)*, in ID., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954 (rist. 1964), 145 ss.

<sup>39</sup> Per una lettura che muove proprio da questo assunto v. V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, 1, 3 ss.

attuali evoluzioni normative. Si considerino, in successione, i seguenti estratti<sup>40</sup>:

La norma del Codice [l'art. 822, comma 2, c.c.; n.d.r.], inoltre, andrebbe modificata pure tenendo conto delle norme sulle privatizzazioni, in base alle quali, come si è visto, oggi si possono avere beni sostanzialmente pubblici appartenenti a soggetti almeno formalmente privati e, pertanto, poteri esecutivi intestati a pubbliche amministrazioni per la tutela di beni demaniali che non appartengono più a soggetti formalmente pubblici. Più in generale, è l'intero complesso delle norme codicistiche sui beni pubblici che necessita di una riforma, finalizzata ad aggiornare specialmente la disciplina dei beni demaniali a una nuova nozione di bene pubblico, che in seguito alle norme sulle privatizzazioni da soggettiva è diventata oggettiva, dovendo ormai prescindere dall'appartenza del bene a un soggetto formalmente pubblico.

Come recentemente rilevato [...], le nuove previsioni normative inerenti la destinazione funzionale dei beni pubblici e la partecipazione dei cittadini ai relativi procedimenti comportano il diretto riconoscimento, in capo ai soggetti residenti nel territorio comunale, della legittimazione ad impugnare gli atti di destinazione dei beni pubblici comunali. Tale condizione dell'azione non viene meno, peraltro, laddove la controversia introdotta in giudizio non riguardi propriamente un bene comunale, bensì, come nella fattispecie, un bene del demanio statale [un tratto di spiaggia; n.d.r.] la cui gestione sia affidata *ex lege* all'ente locale, attesa la sostanziale assimilabilità delle due situazioni. Come già rilevato [...], peraltro, i principi discendenti dalla normativa in materia di "federalismo demaniale" devono considerarsi alla stregua di istanze giuridiche ormai sedimentate nell'ordinamento, per cui l'interprete risulta legittimato ad estenderne l'ambito applicativo al di là dell'oggetto ivi specificatamente considerato.

---

<sup>40</sup> V., rispettivamente, M. RENNA, *La tutela dei beni pubblici*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008, 93 s., e Tar Liguria, sez. II, 31 ottobre 2012, n. 1348, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Per un commento v. R. GIANI, *Interessi meta-individuali e tutela giurisdizionale: il caso delle "spiagge libere"*, in *Urbanistica appalti*, 2013, 205 ss. Riconosce un valore potenzialmente significativo a tale pronuncia anche P. DURET, "Taking commons seriously": *spigolature su ambiente come bene comune e "legitimatio ad causam"*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2013, 1: <http://www.rqda.eu/category/rivista-numero-1-2013/>.



Il primo dà conto di un aspetto che, paradossalmente, anche se potenzialmente idoneo a “neutralizzare” la vicenda proprietaria e ad estendere determinate garanzie a beni anche privati (nella cornice di un assetto regolatorio condiviso e di matrice pubblicistica)<sup>41</sup>, costituisce allo stesso tempo la ragione di critica da parte di un largo settore dei teorici dei beni comuni, ossia la nuova costituzione di processi di valore per beni che dovrebbero esserne strutturalmente esclusi. L’altro passo, tuttavia, segnala che – dinanzi a questi processi di attribuzione di valore – esiste un certo fermento giurisprudenziale (anche se minoritario) favorevole a riconoscere alle comunità più interessate a determinati beni il “diritto” di influenzare le logiche gestionali seguite dal soggetto pubblico cui quelli siano normativamente affidati.

Anche a tale riguardo, dunque, la ricerca di un nuovo “legame di garanzia” con le “cose” passa attraverso il riconoscimento di un ruolo determinante all’istanza giurisdizionale, in questo caso come capace di tutelare la domanda “comune” ad un procedimento gestionale il più possibile partecipato ovvero, quanto meno, ad un’istruttoria circostanziata, affinché si verifichi la coincidenza effettiva di interessi tra ciò che l’ente gestore intende perseguire e ciò che la comunità si propone. Non è un caso che, sul punto, quanto alle argomentazioni utilizzate dalla comunità di fronte al giudice, non vi sia solo il riferimento formale ad una determinata disciplina (quella sul federalismo demaniale)<sup>42</sup>, bensì anche all’art. 118, comma 4, Cost. Il profilo in esame, d’altra parte,

---

<sup>41</sup> In ciò dovrebbe intendersi, per taluno, proprio l’opportunità di introdurre nell’ordinamento positivo la categoria dei beni comuni: v., ad esempio, T. BONETTI, *I beni comuni nell’ordinamento giuridico italiano tra “mito” e “realtà”*, in *Aedon*, 2013, 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/bonetti.htm#3>.

<sup>42</sup> Il riferimento espresso è all’art. 2, comma 4 del d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 (recante «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell’articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42»), che così recita: «L’ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene *nell’interesse della collettività rappresentata* ed è tenuto a favorire la *massima valorizzazione funzionale* del bene attribuito, *a vantaggio diretto o indiretto* [corsiivi aggiunti] della medesima collettività territoriale rappresentata. Ciascun ente assicura l’informazione della collettività circa il processo di valorizzazione, anche tramite divulgazione sul proprio sito internet istituzionale. Ciascun ente può indire forme di consultazione popolare, anche in forma telematica, in base alle norme dei rispettivi Statuti».

permette anche di evidenziare un'altra invariante del dibattito sui beni comuni: la ricerca, da parte degli interpreti, di ripristinare nuovi processi di pubblicizzazione mediante la riattivazione parallela di forme (più o meno esplicite) di "azione popolare". Anche in merito a questo spunto si può richiamare l'estratto citato in apertura del paragrafo precedente, giacché coloro che oggi compiono questo tipo di indagine hanno come primo riferimento la ricostruzione della disciplina dell'azione popolare nella tradizione romanistica<sup>43</sup>.

### 7. The Italian Theory: *tratti fondamentali e trasversali*

Al termine di questa sintetica ricostruzione dei termini, formali e teorici, del dibattito italiano sui beni comuni, è possibile provare a formulare alcune considerazioni conclusive, prendendo spunto da un Autore assai conosciuto in ambito filosofico, che, assieme ad altri, è stato preso a riferimento, anche in ambito internazionale, come fautore di una *Italian Theory* capace di competere sul piano globale<sup>44</sup>:

Non bisogna perdere di vista il nesso che unifica, articolandoli, soggettivismo e oggettivismo: senza soggetto rappresentante non si dà cosa rappresentata e viceversa. Torna a stringersi quel nodo che la separazione tra persone e cose vorrebbe tagliare: esse si fronteggiano in un rapporto di reciproca fungibilità: come, per essere soggetto, l'uomo moderno deve rendere l'oggetto dipendente dalla propria produzione, così l'oggetto non può esistere fuori dalla potenza ideativa del soggetto.

Il passo, precisamente, ricorda anche al giurista che il rapporto tra soggetti dell'ordinamento e "cose" non è estraneo ad una relazione di più ampia portata, che il dibattito giuridico ha cercato di razionalizzare

---

<sup>43</sup> Molto interessante, sul punto, lo sviluppo ricostruttivo fornito da A. DI PORTO, *Res in usu publico*, cit., *passim*. Occorre riconoscere che la dottrina amministrativistica ha sempre colto l'importanza, anche all'interno dell'esame della disciplina dei beni pubblici *stricto sensu* considerati, di meglio garantire, anche in sede giurisdizionale, l'uso pubblico del bene nei confronti dell'amministrazione proprietaria: v., ad esempio, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli, 1979, in part. 225 ss.

<sup>44</sup> V. R. ESPOSITO, *Le persone e le cose*, Torino, 2014, 43 s.

in diversi modi, isolando, ad esempio, in una disciplina particolare tutte quelle utilità che non sono suscettibili di appropriazioni unilaterali e che, pertanto, dovrebbero essere il più possibile “desoggettivizzate”<sup>45</sup>.

Tutto il dibattito italiano sui beni comuni cerca di dare nuova risposta alla questione sull’individuazione del migliore punto di equilibrio nel contesto dei processi istituzionali che fissano quella disciplina e, con essa, il tasso adeguato di “desoggettivizzazione”.

Inoltre, pur nella differenza delle impostazioni (v. par. 2), è possibile constatare che la teoria dei beni comuni ha dei tratti fondamentali e trasversali, ulteriori rispetto a questo innegabile dato fondativo, ma da esso in qualche modo desunti. Essi sono:

- a) il “pluralismo” nella definizione di ciò che è “comune”, sia per quanto attiene l’oggetto stesso della definizione, sia per quanto concerne la variabilità sociale e territoriale delle relative valutazioni (giòva ricordare, in proposito, che in tutte le teorie dei beni comuni lo spazio cittadino rappresenta il luogo privilegiato per ogni tipo di sperimentazione)<sup>46</sup>;
- b) la derivazione della fonte del “comune” da dati costituzionali / sovranazionali, che dunque sono percepiti come idonei a fungere da limite a procedimenti di “soggettivizzazione”;
- c) lo stretto legame tra la risorsa (o il servizio) che proviene dal “comune” e una “collettività di riferimento”<sup>47</sup>;
- d) il carattere necessariamente “partecipato” dell’azione definitoria, delle azioni di gestione del “comune” e delle azioni di valutazione dei risultati della gestione;
- e) la variabilità ed eterogeneità dei soggetti che possono dirsi compartecipi;

---

<sup>45</sup> In questa prospettiva deve leggersi anche la frequente tendenza, nelle ricostruzioni sui beni comuni, a legare il discorso sulla tutela e sulla gestione di determinate risorse alla presa di coscienza sulla necessità di passare «dall’etica antropocentrica della prossimità all’etica della lontananza intergenerazionale» (v. R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d’indagine sui beni comuni*, in *Dir. econ.*, 2014, 209 ss.).

<sup>46</sup> V., in modo molto chiaro, C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 2013, 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/iaione.htm>.

<sup>47</sup> Cfr. M.R. MARELLA, *Introduzione*, cit., in part. 20 ss.

- f) il ricorso ad una tecnologia giuridica dichiaratamente ibrida, ora di diritto pubblico, ora di diritto privato;
- g) la necessità di forme di condivisione costante di informazioni sul “comune” che viene di volta in volta gestito.

Vi è, infine, un'altra caratteristica che tutte le teorie dei beni comuni presentano: la “attitudine parassitaria” della categoria che cercano di introdurre. I beni comuni, cioè, non vengono vissuti solo come entità puntuali, e sia pur differenti, che necessitano coerenti e proporzionati modelli di gestione; i beni comuni sono anche rappresentativi di un'istanza di istituzionalizzazione, che tende ad eccedere lo spazio della proprietà pubblica o della partecipazione amministrativa, per rilanciare una determinata idea sulla forma di Stato, sulla cittadinanza e sul ruolo della dialettica pubblico-privato nell'economia e, così, nella prestazione di determinati servizi divenuti “aperti” al mercato. I beni comuni, in buona sostanza, postulano sempre uno Stato e un'amministrazione “diversi” da quelli ora esistenti.

Da quest'ultimo punto di vista, si può notare anche che, stando al diritto vigente, tra le diverse impostazioni possibili vi sono ricostruzioni parassitarie più efficaci (o, meglio, più alla portata) di altre, se non altro perché possono avvalersi di alcuni vantaggi pratici.

È questo il caso della lettura che accomuna beni comuni e sussidiarietà orizzontale, nella prospettiva che vi vede un'occasione di amministrazione condivisa e che, come tale, può nutrirsi sia del riferimento espresso e chiaro ad un principio costituzionale (quello di cui all'art. 118. Comma 4, Cost.), sia della valorizzazione dell'autonomia locale come elemento propulsivo di una disciplina precettiva e immediatamente operativa.

Ma questo approccio gode anche di altri fattori competitivi: esso non è appesantito da un sincretismo terminologico difficile da conciliare; è dichiaratamente neutrale rispetto alle classificazioni esistenti dei beni pubblici (non richiede, cioè, un intervento normativo da parte del legislatore nazionale); rivolge, in primo luogo, le sue attenzioni a utilità che possono essere “ridiscusse” mediante l'attivazione dei livelli di governo più vicini alle comunità interessate e secondo la concretizzazione di principi che quelle amministrazioni sono già tenute ad osservare (in questo senso il raggio d'azione di simile lettura è molto più limitato, e

quindi molto più “raggiungibile”, delle altre); assorbe in modo molto più facile nella nozione di bene comune anche interessi che possono formare oggetto di politiche pubbliche; si prefigura non tanto di rivedere integralmente i “legami di garanzia” che sono correlati alla posizione istituzionale del circuito politico-rappresentativo, ma di affiancarvi strumenti di legittimazione ulteriore, nell’ottica del rafforzamento dell’amministrazione e del suo ruolo di cura degli interessi pubblici.



## IL REGIME DEI BENI COMUNI: PROFILI DOMINICALI E MODELLI DI GESTIONE

*Eugenio Caliceti*

SOMMARIO: *1. Il dibattito sulla nozione di bene comune alla luce della natura della crisi: nota introduttiva. 2. La nozione di bene comune: riflessioni sulla classificazione dei beni e sulle relative forme proprietarie. 3. Le espressioni fenomeniche dell'appropriazione collettiva e il loro riconoscimento giuridico. 3.1. Sui criteri di appartenenza al gruppo. 3.2. Sulla natura divisa o piena del dominio esercitato sul bene comune. 3.3. Sul soggetto riconosciuto dall'ordinamento quale titolare dei poteri di gestione sul bene comune. 3.4. Sul modello istituzionale individuato per il concreto esercizio dei poteri di gestione sui beni comuni in proprietà del gruppo. 3.5. Sulle finalità perseguite dalla conformazione pubblica dei poteri proprietari e sugli obiettivi che orientano la gestione del bene comune. 4. Note conclusive: sui modelli dominicali socialmente funzionali per un diritto dei (e ai) beni comuni.*

### *1. Il dibattito sulla nozione di bene comune alla luce della natura della crisi: nota introduttiva*

In molti dei contributi che hanno animato il dibattito sui beni comuni si può rilevare un approccio di natura descrittiva, che lascia in secondo piano il criterio generale assunto per operare una discriminazione tra i beni<sup>1</sup>. Pare che in tale approccio si riproduca quello adottato dal legislatore nel codice civile – e così fortemente criticato – allorquando si stilò l'elenco delle categorie di beni ricondotte ora al demanio, ora al patrimonio indisponibile. Tale esito è certamente dovuto al fatto che il

---

<sup>1</sup> Si veda F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, nel presente volume, 37 ss. Oltre a quelli ivi citati, è possibile menzionare anche gli areali agro-naturali (E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 2, 129 ss.). Differentemente si veda una ricostruzione sistematica che contempla la nozione di bene comune in L. FERRAJOLI, *Principia iuris*, I, Roma-Bari, 2007, 776 ss.

medesimo dibattito, anche fortunatamente, è stato caratterizzato da una forte interdisciplinarietà scientifica, raccogliendo un interesse trasversale a molti settori della società civile. Si può correttamente parlare di una profonda contaminazione tra differenti punti di vista, che pur arricchendo il dibattito su cosa siano i beni comuni e sul perché essi esistono o debbano esistere, ha al contempo impedito una razionalizzazione degli spunti emersi.

Sotto un profilo giuridico due sono i punti fermi da cui partire: la definizione contenuta nel disegno di legge delega frutto dei lavori della Commissione Rodotà e le pronunce gemelle con cui la Cassazione ha elaborato la nozione di bene comune.

Secondo il primo documento i beni comuni sono costituiti da quelle «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge»<sup>2</sup>.

Secondo la Cassazione, invece, un bene si può qualificare come comune laddove, «indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale». In tal senso esso si colloca «al di fuori dell'ormai datata prospettiva del *dominium* romanistico e della proprietà codicistica», ed è comune in quanto, «pre-scindendo dal titolo di proprietà, [è] strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini»<sup>3</sup>.

Quello che ritengo importante sottolineare delle due brevi citazioni, ponendo in secondo piano ulteriori profili critici<sup>4</sup>, è rappresentato dal-

---

<sup>2</sup> Art. 2, n. 3, lett. c), Disegno di legge delega recante: «Delega al Governo per la modifica del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre norme collegate».

<sup>3</sup> Cass. civ., ss.uu., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 11, 1170 ss., con nota di F. CORTESE.

<sup>4</sup> Una prima critica che può essere sollevata con riferimento a entrambe le definizioni verte sull'accoglimento di un criterio meramente ontologico nell'individuazione



l'approccio ivi assunto, e che può essere qualificato come meta-proprietario<sup>5</sup>: la nozione di bene comune va al di là della proprietà. Non si par-

---

di quei beni che dovrebbero essere qualificati come comuni. Non ritengo che tale approccio possa essere condiviso, seppur in esso trovi eco la classificazione tassonomica elaborata dalle scienze economiche per discriminare i beni. Non tutti i beni che sono funzionali all'esercizio di diritti fondamentali dovrebbero essere qualificati come comuni. Vi sono contesti sociali ed economici nei quali il pieno sviluppo della personalità può essere garantito sottoponendo quei medesimi beni ad un regime privatistico. Il confine che individua la zona nella quale si configura possibile, in un dato ordinamento, appropriarsi in termini esclusivi di un bene, anche utilizzandolo in una logica economica per offrire o erogare utilità o servizi necessari all'esercizio di diritti fondamentali, è determinato da condizioni estranee alla natura del bene: una fra tutte il potere di acquisto connesso alla commisurazione della retribuzione del lavoro, nonché la capacità di spesa pubblica attraverso la quale garantire, se non diritti, ragionevoli opportunità di accedere all'esercizio di diritti garantiti. Non è un caso che l'esigenza di affermare la nozione di bene comune sia stata avvertita in un periodo nel quale tanto il primo, quanto la seconda, si sono drasticamente ridotti, e che è seguito a quello nel quale i medesimi diritti sono stati garantiti come mai in passato e ad un livello forse irripetibile, nel prossimo futuro, pur nell'assenza di beni comuni giuridicamente riconosciuti. Lungi dal dipendere esclusivamente da una qualità ontologicamente legata alla natura dei beni (valutazione quindi riconducibile ad una discrezionalità tecnica), la qualificazione di un bene come comune dipende dal fatto che una data collettività, attraverso procedimenti pubblici deliberativi previsti per legge, li riconosce dichiarativamente come necessari al libero esplicarsi della personalità. La decisione è politica e deve essere garantita, attraverso una specifica procedimentalizzazione, ad ogni singola comunità, alla luce della percezione che essa ha del contesto sociale, economico, territoriale nel quale è inserita.

<sup>5</sup> Tanto nelle pronunce della Cassazione, quanto nel documento elaborato dalla Commissione Rodotà pare che si ritenga irrilevante la titolarità, in capo a soggetto pubblico o privato, del diritto di proprietà ai fini della qualificazione di un bene quale comune. Un bene comune può esser tanto pubblico quanto privato. Tale nozione quindi prescinde dall'appartenenza e prevede uno statuto che, senza prendere in considerazione la natura del soggetto proprietario, traspone nel mondo del diritto la speciale natura che il bene stesso possiede nel garantire utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali. Un'analisi di tali documenti che volesse evidenziare quali profili di innovatività vi siano contenuti dovrebbe rilevare come, in definitiva, essi abbiano dato un nuovo nome a fenomeni già conosciuti e consolidati nella tradizione giuridica democratico-sociale, etichettando come beni comuni quei beni di interesse pubblico che, per la loro natura, vengono assoggettati, alla luce del principio della funzione sociale della proprietà, a una disciplina conformativa. Non vi è possibilità, nell'opinione di chi scrive, di individuare altri spunti di innovatività, se non riportare in auge il principio della funzio-

la di appartenenza ma di fruizione e di funzionalizzazione del bene rispetto a interessi generali. Il tema, quindi, è quello riferibile all'accesso e alla regolazione conformativa dei poteri proprietari pubblici e privati.

Ogni concetto deve essere letto alla luce di un profilo funzionale, che può differire a seconda del contesto in cui esso viene ad operare. Lo scenario nel quale il concetto di bene comune emerge è caratterizzato da una situazione di crisi che può essere pensata quale espressione qualitativa di fenomeni di differente natura.

Da un lato essa può essere interpretata come un rivolgimento sub-paradigmatico, ossia come una situazione nella quale una rottura viene superata attraverso una riarticolazione, in forme differenti, di paradigmi già consolidati.

Ritengo che proprio in questa prospettiva debbano essere ricomprese le tre principali chiavi di lettura date al concetto di bene comune, che ripropongono, in diverse forme, una teoria della funzione sociale della proprietà.

ne sociale della proprietà, cosa peraltro di non poco conto vista la marginalità in cui esso è decaduto negli ultimi decenni.

Un approccio meta-proprietario è assunto, in dottrina, da 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*, Verona, 2012, 25. Secondo l'autrice «la situazione di appartenenza non è carattere necessario del bene comune. Lo è certamente invece la gestione partecipata, che quando non si esprime in forma di appartenenza deve necessariamente manifestarsi almeno come facoltà di controllo e tutela in capo alla comunità, pena la riduzione del comune a pubblico e la sparizione stessa della dimensione del comune». Posizione analoga sostenuta da Nivarra, per il quale «il comune del bene comune non è affatto sinonimo di pubblico, per la semplice ragione che esso non sta a designare un regime di appartenenza, quanto piuttosto una modalità di fruizione» (L. NIVARRA, *Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit., 71). Si veda inoltre: A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 2014, 3, 4; A. VESTO, *I beni dall'appartenenza egoistica alla fruizione solidale*, Torino, 2014, 2, secondo la quale «la vera questione non è tanto quella degli assetti della proprietà ma l'utilizzazione anche pubblica dei beni»; E. BOSCOLO, *Oltre il territorio*, cit., con riferimento agli areali agro-naturali. Allo stesso modo, nella letteratura non giuridica, i beni comuni vengono menzionati «non solo come l'opposto della proprietà, ma anche della sovranità [...]. Appartenendo a tutti e a nessuno, tutti possono avervi accesso, nessuno può vantare diritti esclusivi» (M. FORONI, *Beni comuni e diritti di cittadinanza*, Milano, 2014, 77).

In una prima, infatti, il concetto di bene comune costituisce uno strumento per risolvere un problema di inefficiente regolazione pubblica dell'accesso a beni di particolare valore sociale ed economico, oggetto di proprietà di soggetto tanto pubblico quanto privato. Le teorie espresse tanto dalla miglior dottrina quanto dalla Cassazione possono essere ricondotte a tale fattispecie, nella quale il paradigma della proprietà individualista, tanto pubblica quanto privata, non viene ad essere intaccato, seppur temperato da un riesumato principio della funzione sociale.

Esso, in secondo luogo, evidenzia un problema di insufficiente partecipazione alle scelte strategiche effettuate a monte dalla PA rispetto alla gestione di specifici beni. La nozione di bene comune approfondisce, anche in questa prospettiva, gli strumenti partecipativi<sup>6</sup> già previsti nei procedimenti finalizzati a determinare le scelte strategiche assunte rispetto a beni di particolare interesse sociale ed economico<sup>7</sup>.

La medesima nozione, infine, introduce la cura di alcuni interessi pubblici in una logica ispirata ad una responsabilità condivisa, alla luce del principio di sussidiarietà<sup>8</sup>, e rispetto ai quali l'azione amministrativa è sottoposta a un regime speciale, anche alla luce dell'ordinamento comunitario<sup>9</sup>.

In queste tre prospettive, sottese da un approccio meta-proprietario, la crisi da cui è scaturita una rivendicazione ai beni comuni viene ridotta ad un semplice rivolgimento sub-paradigmatico.

---

<sup>6</sup> Si veda A. SIMONATI, *Per la gestione "partecipata" dei beni comuni: una proceduralizzazione di seconda generazione?*, nel presente volume, 103 ss.; A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., 3.

<sup>7</sup> Si pensi all'individuazione dell'ambiente, quale bene giuridico, e al rafforzamento degli istituti partecipativi nei procedimenti ambientali quali la Valutazione ambientale strategica e la Valutazione di impatto ambientale. In dottrina si veda N. LUGARESÌ, *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, 2015, 78 ss.

<sup>8</sup> Si veda G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 117-118, 29 ss. e anche ID., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006; G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012.

<sup>9</sup> Si veda S. CORNELLA, *Beni comuni e disciplina europea sugli aiuti di Stato*, nel presente volume, 219 ss.

Dall'altro lato la crisi può però esser interpretata come l'espressione di una rottura paradigmatica, il cui superamento implica la ridefinizione di un nuovo equilibrio sistemico e l'individuazione di un nuovo paradigma e di nuove regole<sup>10</sup>, nel quale emergono modelli alternativi rispetto a quelli attualmente egemonici (la proprietà individualista pubblica e privata)<sup>11</sup>.

Non ci è ancora dato sapere se l'attuale crisi sarà di natura paradigmatica o meno: tutto dipenderà dalle condizioni macroeconomiche nelle quali sarà contestualizzato il sistema Paese – ossia dalla misura in cui esso verrà marginalizzato nei futuri equilibri del sistema-mondo<sup>12</sup> –, dalle capacità imprenditoriali di cogliere le opportunità che ogni crisi porta con sé, dalle capacità delle istituzioni, tanto quelle tecniche quanto quelle politiche, di rispondere in maniera intelligente al mutamento.

Ma nello scenario che ritengo utile prendere in considerazione – quello nel quale la crisi porterà ad un rivolgimento paradigmatico – la nozione di bene comune non potrà che essere di natura strettamente proprietaria, rispondendo quindi a un conflitto, nella mia opinione, allocativo. Rievocando Tocqueville, è ancora sulla proprietà che si consumerà un conflitto sociale<sup>13</sup> teso a dare concreta attuazione ad una «promessa rivoluzione»<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Sulla natura paradigmatica o sub-paradigmatica di una crisi, si veda B. DE S. SANTOS, *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, Emancipation*, London, 2002, 174 ss.

<sup>11</sup> Sembra che in questa direzione vadano alcuni spunti avanzati dalla Corte di cassazione, seppur non siano stati sviluppati e sistematizzati. La Corte infatti ha affermato, nel ridisegnare la nozione di demanialità, che essa «esprime una duplice appartenenza alla collettività ed al suo ente esponenziale, dove la seconda (titolarità del bene in senso stretto) si presenta, per così dire, come appartenenza di servizio che è necessaria, perché è questo ente che può e deve assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la loro fruizione» (Cass. civ., ss.uu., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 11, 1170, con nota di F. CORTESE).

<sup>12</sup> Cfr. I.M. WALLERSTEIN, *World-systems Analysis: An Introduction*, London, 2004.

<sup>13</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *Della classe media e del popolo*, in ID., *Scritti Politici*, Torino, 1981, 247 ss. Si veda L. COCCOLI, *Idee del comune*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit., 31 ss.

<sup>14</sup> Il riferimento rinvia naturalmente a Calamandrei, evocato anche da Maddalena (P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella*

## 2. La nozione di bene comune: riflessioni sulla classificazione dei beni e sulle relative forme proprietarie

Partendo dall'ipotesi che l'attuale crisi rappresenti un momento di rottura paradigmatica, ritengo che la nozione di bene comune debba incidere sull'allocazione di risorse (siano esse cose o singole utilità da esse generate individuate come bene giuridico autonomo) e richieda l'elaborazione (*rectius*, la rivitalizzazione) di nuove (*rectius*, recessive, alla luce di un supposto principio di darwinismo sociale) figure proprietarie che hanno nella titolarità collettiva (comune, o diffusa)<sup>15</sup> la propria cifra caratterizzante. L'orizzonte nel quale contestualizzare la nozione di bene comune cui farò riferimento rimanda, quindi, a fenomeni di titolazione plurima, collettiva, diffusa, che dir si voglia, su beni in ragione di ciò qualificabili come collettivi o comuni.

Prima di individuare quali siano i modelli desumibili dall'analisi dei dispositivi legali, adottati non solo a livello nazionale ma anche in esperienze giuridiche straniere, che hanno disciplinato l'imputazione collettiva, ad un determinato gruppo, di specifici beni o di alcune utilità da essi offerte, vorrei soffermarmi su tre temi, di natura generale, che vengono toccati dall'auspicata introduzione, nell'ordinamento, della nozione di bene comune.

Una prima questione è riferibile al criterio in base al quale considerare pubblico o privato un bene, ancor prima che comune.

Una seconda è relativa alle modalità e alle circostanze in cui un bene dovrebbe essere qualificato come pubblico o privato.

Una terza, infine, concerne le possibili articolazioni in cui la proprietà deve poter essere declinata al fine di corrispondere funzionalmente ad una rivendicazione ai beni comuni. Quelle che seguiranno sono considerazioni che, prescindendo dal quadro normativo oggi vi-

---

*costituzione della Repubblica italiana*, in *Giur. cost.*, 2011, 2629) nell'auspicare una «equa redistribuzione della proprietà» attraverso un incremento dell'appartenenza e dell'uso dei beni comuni.

<sup>15</sup> Riprendo con tale formula quella di «diritto pubblico diffuso», felicemente introdotta da V. SCIALOJA, *Studi giuridici*, I, Roma, 1933, 117, cit. in A. DI PORTO, *Res in usu pubblico e "beni comuni"*, *il nodo della tutela*, Torino, 2014, 86 s.

gente, vorrebbero proporre alcuni principi alla luce dei quali attuare una riforma della disciplina dei beni da tempo auspicata in dottrina.

Ritengo, in primo luogo, che la natura pubblica o privata di un bene possa essere individuata, in termini astratti, avendo come riferimento la natura dei diritti su di esso riconosciuti<sup>16</sup>. Questo modo di procedere inverte quello normalmente adottato nel concepire la relazione tra qualificazione dei beni e diritti. È dalla qualificazione di un bene come pubblico che discende, attualmente, una specifica destinazione funzionale all'esercizio di un diritto al suo potenziale uso, nei limiti e nei modi in cui ciò sia stato determinato dal legislatore, in prima battuta, e successivamente con atto dispositivo della PA<sup>17</sup>. Attualmente appare irrilevante il sussistere di un diritto di uso pubblico, quale «specifico diritto reale parziario collettivo»<sup>18</sup>, al fine di qualificare giuridicamente un bene come pubblico. Il sussistere di un diritto pubblico di uso dovrebbe, invece, essere considerato un elemento rilevante per determina-

---

<sup>16</sup> Tale percorso logico trova supporto, peraltro, in alcune fonti del diritto romano. In tal senso ciò che caratterizzava il regime delle *res in uso publico* era, come osservato in dottrina, la previsione di interdetti popolari per la loro tutela. Cfr. A. DI PORTO, *Res in usu publico*, cit., 35. Argomentazione analoga, peraltro non compiutamente esplicitata, in C.M. CASCIONE, *Il diritto privato dei beni pubblici*, Bari, 2013, 214 s. Secondo l'autrice tanto la natura pubblica dei diritti demaniali su beni altrui, quanto le servitù pubbliche, costituiscono esempi di beni "privati di interesse pubblico", che vengono citati per indicare come nel nostro ordinamento si possano configurare, in verità, beni pubblici ad appartenenza privata sottoposti a vincolo di destinazione. La fruizione collettiva, o meglio il riconoscimento di un diritto alla fruizione disposto con atto discrezionale dalla PA, costituisce infine «una realtà giuridica legittimante l'individuazione del bene» (V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in *Dir. amm.*, 2007, 2, 172).

<sup>17</sup> Alla luce dell'attuale ordinamento, viene ritenuta doverosa, e quindi non giuridicamente dovuta, l'apertura alla fruizione collettiva dei beni pubblici suscettibili di destinazione pubblica (V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici*, cit., 173), seppur l'Autore affermi, in conclusione, l'esigenza di giungere al riconoscimento, rispetto all'apertura alla fruizione, di un «dovere di proprietà» (V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici*, cit., 188). Differente la prospettiva nella quale si pone Giannini, secondo il quale sui beni oggetto di proprietà collettiva demaniale si esercitano «diritti soggettivi, appartenenti al gruppo dei diritti civili collettivi» (M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 47).

<sup>18</sup> V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Uso pubblico (diritto di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, 1999, 602.

re la *qualitas soli* di un bene, alla luce di una rinnovata teoria dei diritti pubblici patrimoniali<sup>19</sup>, contestualizzata nell'ambito della tradizione costituzionale democratico-sociale<sup>20</sup>. Ai fini del presente lavoro, ritengo che la natura pubblica di un diritto derivi dall'essere quest'ultimo riconosciuto in dipendenza di uno status, attribuito al soggetto da norma di diritto pubblico<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Sul concetto, molto dibattuto nella miglior dottrina tra Ottocento e Novecento, si veda S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Introduzione al diritto amministrativo*, I, Milano, 1900, 111 ss.

<sup>20</sup> La diminuita capacità economica che di fatto caratterizza la finanza pubblica nell'attuale frangente, la assenza di limiti alle facoltà dispositive con cui la PA può procedere alla dismissione del patrimonio pubblico attraverso atti di sdemanializzazione o di declassificazione, la libertà con cui può venir attuata l'erogazione di servizi pubblici ricorrendo a moduli privatistici che conducono il rapporto tra PA e cittadino a quello tra operatore economico e consumatore, sono tutti fattori che, connessi ad una situazione di crisi, hanno sensibilmente ridotto la funzione di garanzia assicurata dal riconoscimento di diritti fondamentali. Proprio a fronte di tale contrazione, e alla luce dello scenario per il quale tale crisi sia di natura paradigmatica e non sub-paradigmatica, una nuova funzione può essere assunta da una teoria dei diritti soggettivi pubblici, anche di natura patrimoniale, se riarticolata alla luce dell'inviolabilità loro riconosciuta dal nuovo ordine costituzionale. In tal senso la natura pubblica dei diritti incide, ove il loro esercizio sia mediato da beni in proprietà di soggetto pubblico o privato, sulla qualificazione dei beni, a loro volta pubblici. Si tratterebbe di diritti soggettivi pubblici di natura dominicale, che hanno ad oggetto le cose o le utilità da cui dipende l'esercizio del diritto, e che configurano una specifica declinazione del modello proprietario: quella proprietà pubblica collettiva già avanzata nella dottrina più attenta (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983) e che mai ha trovato pieno riconoscimento nell'ordinamento giuridico positivo.

<sup>21</sup> La determinazione di uno status – corrispondente all'essere riconosciuto come essere umano, persona, cittadino, residente, migrante, rifugiato – individua dei gruppi, che possono essere tali da racchiudere tanto l'intero genere umano quanto una specifica minoranza o comunità territoriale. Sono connessi ad uno status, quello dell'appartenere al genere umano, i diritti fondamentali. Sono connessi ad uno status, ovvero la cittadinanza, alcuni diritti civili e politici. Sono connessi ad uno status, ossia l'appartenere ad una minoranza, il diritto di godere di determinate risorse tradizionalmente utilizzate. Si pensi inoltre alla capacità giuridica, che in dottrina è stata qualificata come «un diritto originario o innato, che l'ordinamento si limiterebbe a riconoscere» (P. RESCIGNO, *Capacità giuridica*, in *Dig. disc. privat., sez. civ.*, II, Torino, 1988, 218) o alla capacità di agire. Sono diritti riconosciuti e che sono presupposti, ossia funzionali all'esplicarsi della personalità. Si caratterizzano per il fatto che la loro acquisizione avviene per de-

In secondo luogo la pubblicità del bene dovrebbe discendere, formalmente, da un procedimento deliberativo che accerti dichiarativamente la natura pubblica dei diritti su di esso esercitati<sup>22</sup>. In questo senso la pubblicità è solo parzialmente connessa alla natura della cosa o dell'utilità. Sono molti i fattori che incidono sulla concreta opportunità di rendere accessibile un determinato bene – sia quest'ultimo una cosa o una specifica utilità individuata autonomamente dalla legge – assoggettandolo ad un regime pubblicistico. Tra questi il potere di acquisto connesso alla retribuzione del lavoro garantita in un dato sistema economico o la capacità economica da cui dipende l'instaurazione di politiche pubbliche compensative che garantiscano egualmente un accesso universale all'esercizio dei diritti. Ma affinché un bene diventi pubblico occorre non solo che esso sia strumentale rispetto all'esercizio di diritti fondamentali, ma che vi sia una deliberazione pubblica attraverso la quale si riconosca, dichiarativamente, che una serie di fattori – come la scarsità naturale o artificiale che mina l'accessibilità di una risorsa prima di libero accesso o comunque ragionevolmente accessibile sulla base di titolo privato – hanno reso necessario un intervento pubblico di natura allocativa, che riconosce quindi i titoli (dominicali) utili per accedere al bene<sup>23</sup>.

---

terminazione costituzionale prima che legislativa, a volte mediata da attività amministrativa, sulla base di uno status di diritto pubblico. Già in dottrina (S. ROMANO, *I diritti pubblici subbiettivi*, cit., 111 ss.), sebbene risalente, si collocavano tra i diritti pubblici soggettivi i «diritti della personalità», chiamati anche diritti fondamentali» (E. CASSETTA, *Diritti pubblici subbiettivi*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, 1964, 798) e alcuni tipi di diritti reali, definiti «a contenuto generale (proprietà pubblica), o speciale (servitù pubbliche, ecc.)» (E. CASSETTA, *Diritti pubblici subbiettivi*, cit., 798).

<sup>22</sup> Irrilevante, quindi, l'applicazione, in via analogica, di una speciale declinazione dell'istituto dell'usucapione, pur evocata nella giurisprudenza e nella dottrina che si è pronunciata sui diritti di uso pubblico di beni privati. Cfr. A. DI PORTO, *Res in usu publico*, cit., 69 s.

<sup>23</sup> L'allocazione di titoli proprietari è alternativa ad una regolazione che, lasciando intaccata l'appartenenza, funzionalizza il bene o l'attività attraverso una specifica disciplina giuridica. La via regolativa è stata quella seguita con l'affermazione del nuovo ordinamento repubblicano e della tradizione costituzionale democratico-sociale. La proprietà perde la funzione garantista svolta negli ordinamenti liberal-borghesi, per divenire l'oggetto di un ampio potere conformativo esercitata dalla PA. A fronte di tale potere si sancisce l'irrelevanza dell'essere proprietari, e si garantisce ai non proprietari, attra-



In terzo luogo, prendere il comune seriamente significa non tanto andare oltre ciò che è pubblico e privato<sup>24</sup>, individuando una terza via nella qualificazione dei beni, ma approfondire, ricorrendo ad una titolazione collettiva e diffusa, le modalità in cui il bene pubblico o privato, tale secondo il criterio sopra enunciato, può essere l'oggetto di un diritto di proprietà. La titolazione individuale o plurima di un diritto di proprietà si traspone in una proprietà individuale o collettiva<sup>25</sup>, che può avere ad oggetto un bene pubblico o un bene privato. Tale considerazione permette di individuare quattro tipi di proprietà, risultanti dai differenti modi con cui avviene la titolazione, a loro volta articolati rispetto alla natura pubblica o privata del bene appropriato. In questo senso si configureranno quattro ipotesi: la proprietà collettiva di bene pubblico<sup>26</sup>, la proprietà individuale di bene pubblico<sup>27</sup>, la proprietà collettiva

---

verso regolazione pubblica, di accedere a quelle utilità di rilevanza sociale ed economica offerte anche da quei beni oggetto di proprietà privata. La medesima funzione di garanzia venne assicurata dal riconoscimento di diritti fondamentali, quei medesimi diritti che resero inutile e superata una teoria dei diritti pubblici soggettivi.

La seconda via invece, quella allocativa, fu intrapresa, non paradossalmente, nel periodo precedente, in cui venne alla luce il codice civile. L'affermazione di una appartenenza necessaria, in mano pubblica, di alcune risorse denotava proprio la funzione di garanzia giocata dalla proprietà, seppur nelle proprie specifiche declinazioni pubblicistiche del demanio e del patrimonio indisponibile.

<sup>24</sup> Cfr. M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit., 11 ss.

<sup>25</sup> Come sottolinea Maddalena nel ripercorrere le principali tappe che hanno segnato storicamente la qualificazione giuridica dei beni a partire dall'età romana, a rilevare è «la dicotomia “appartenenza collettiva-appartenenza individuale o solitaria” ed è solo eventuale, e comunque poco rilevante, far riferimento alla dicotomia “pubblico-privato”» (P. MADDALENA, *I beni comuni*, cit., 6269).

<sup>26</sup> Trattasi di una formula che riprende il concetto di demanio quale proprietà pubblica collettiva. In dottrina tale nozione è stata espressa dal Giannini con il concetto di «proprietà collettiva demaniale» (M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, cit., 47). Simile la nozione di bene pubblico a destinazione pubblica, in V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici*, cit., 168. Secondo l'Autore, ciascuno di essi «riceve riconoscimento dall'ordinamento generale non tanto come mezzo proprio di attività amministrativa, bensì anzitutto quale oggetto di un diritto soggettivo di tutte le *persone* al suo uso, quello tipico del bene aperto alla fruizione collettiva in quanto essa sia stata resa possibile dall'attività di offerta al pubblico (costruzione, sistemazione, ecc.) dell'ente “proprietario” successiva all'individuazione giuridica del bene immobile in questione».

di bene privato<sup>28</sup> e la proprietà individuale di bene privato<sup>29</sup>. Ognuna di queste declinazioni dell'istituto proprietario si caratterizza per una specifica funzionalità, anche rispetto all'individuazione di nuovi paradigmi proprietari utili per superare la crisi e risolvere istituzionalmente il conflitto allocativo sotteso ad una rivendicazione ai beni comuni.

Alla luce delle considerazioni svolte, ritengo che la definizione di bene comune individui tutti quei beni sui quali siano stati riconosciuti dichiarativamente, in seguito a procedimenti deliberativi, dei diritti dominicali collettivi pubblici, tali perché titolati collettivamente ad un gruppo e acquisibili solo in ragione di un'appartenenza determinata da uno status di diritto pubblico, sia esso la cittadinanza, la residenza, l'appartenenza al genere umano<sup>30</sup>.

### *3. Le espressioni fenomeniche dell'appropriazione collettiva e il loro riconoscimento giuridico*

Avendo preso in considerazione quale sia il criterio in base al quale dover discriminare i beni in pubblici o privati, la natura delle circostanze e delle modalità riferibili al processo di pubblicizzazione di un bene, nonché il modo in cui la nozione di bene comune dovrebbe riarticolare

---

<sup>27</sup> La proprietà individuale di bene pubblico avrebbe ad oggetto beni vincolati a una destinazione pubblica, concetto nel quale ricadrebbero i beni oggi ascritti al patrimonio indisponibile e quelli qualificati in dottrina, pur a fronte di una irriducibile eterogeneità, come beni privati di interesse pubblico (A. SANDULLI, *Spunti per lo studio dei beni privati di interesse pubblico*, in *Dir. ec.*, 1956, 166 s.; A. LOLLI, *Proprietà e potere nella gestione dei beni pubblici e dei beni di interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 1996, 53 ss.; A. VESTO, *I beni dall'appartenenza*, cit., 108) o a destinazione pubblica (P. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004).

<sup>28</sup> A tale nozione dovrebbero essere ricondotte tutte quelle ipotesi in cui vi è co-titolarità: tanto le comunioni oggi contemplate nel diritto civile, quanto quelle *sui generis* denominate comunioni familiari montane, regole, vicinie.

<sup>29</sup> Questa la categoria nella quale ricomprendere i beni pubblici appartenenti al patrimonio disponibile.

<sup>30</sup> In questo senso i beni comuni sono semplicemente quei beni «oggetto di diritti condivisi» (E. DICIOTTI, *I beni comuni nell'attuale dibattito politico e giuridico: un chiarimento concettuale, un'apologia e una critica*, in *Ragion pratica*, 2013, 2, 356).

una tassonomia dei modelli proprietari applicabili, mi dedicherò all'analisi del regime dominicale e delle forme di gestione concretamente applicati a quei beni attualmente oggetto di titolazione collettiva.

L'ambito di indagine dal quale sono partito per lo svolgimento delle considerazioni che seguiranno è costituito dalle disposizioni costituzionali, dalle norme e dalle regole statutarie rilevanti non solo per procedere al riconoscimento dei diritti collettivi in capo a un determinato gruppo, ma anche per determinare la loro natura, il regime giuridico dei beni che ne sono oggetto e il modello dominicale applicato. Trattasi di declinazioni proprietarie che forse esemplificano non solo «altri modi di possedere»<sup>31</sup>, ma qualcosa di più: “alternative epifanie dell'appartenenza” che testimoniano quanto quell'intuizione – sviluppata dai quei civilisti che discussero delle proprietà, invece che della proprietà<sup>32</sup> – possa essere oggi approfondita al di là dell'orizzonte da loro stessi dischiuso. Sono tutte declinazioni dell'istituto proprietario alternative a quella codificata e assurta a modello egemonico: la proprietà individuale di un soggetto, pubblico o privato che sia, nei differenti modi in cui essa è stata conformata sulla base di differenti gradi di funzionalizzazione dei beni<sup>33</sup>. L'ambito di indagine è, nella mia opinione, particolarmente rilevante perché rappresenta quello in cui viene “preso sul serio”, tanto a livello giuridico quanto istituzionale, il qualificare un bene come comune.

Il punto di partenza quindi, avendo come riferimento l'esperienza giuridica italiana, è costituito dai cosiddetti beni gravati da uso civico, beni che, pur essendo oggetto di un diritto di proprietà titolato individualmente in capo a soggetto pubblico o privato, sono al contempo oggetto di diritti di uso – di natura però dominicale con riferimento al-

---

<sup>31</sup> Le fondamentali riflessioni da cui è impossibile prescindere sono contenute nel volume di P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977.

<sup>32</sup> Il riferimento è naturalmente alle considerazioni svolte da S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954.

<sup>33</sup> In questo senso rilevante è una «impostazione privatistica, che conduce ad allineare la proprietà pubblica a quella privata nel seno della titolarità individuale» (G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e le “tragedie dell'interesse comune”*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta, idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007, 141).

l'elasticità e all'imprescrittibilità – titolati individualmente a chi appartiene, in ragione di norme di diritto pubblico, a uno specifico gruppo individuato sulla base della residenza in un determinato comune<sup>34</sup>. Rientrano nel medesimo ambito di indagine anche quelle esperienze in cui i diritti individuali di uso, di natura dominicale, sussistono su di un bene al contempo dichiarato oggetto di un pieno diritto di proprietà titolato in capo al gruppo. Tra quelle che si potrebbero citare, a titolo esemplificativo e con riferimento all'ordinamento italiano, vi sono: i fondi delle Partecipanze<sup>35</sup>, delle Vicinie e delle Comunità degli antichi originari, i territori delle Regole ampezzane, delle Regole Cadorine<sup>36</sup>, della Magnifica Comunità di Fiemme<sup>37</sup>, delle Università e Associazioni agrarie e delle Amministrazioni separate degli usi civici. Con riferimento ad esperienze giuridiche straniere, invece, meriterebbero essere ricordati i Baldios<sup>38</sup> (Portogallo), le terre tradizionalmente occupate dalle *Comunidades Remanescentes dos Quilombos* (Brasile), le terre tradizionalmente occupate dai *Povos indígenas* (Brasile)<sup>39</sup> e gli *Ejidros* (Venezuela).

A queste esperienze farò riferimento per esemplificare in che modo le variabili in cui si articolano alcuni fattori, ritenuti rilevanti, caratterizzano differenti modelli, così individuati. I fattori e le variabili presi

---

<sup>34</sup> In dottrina si veda: L. FULCINITI, *I beni di uso civico*, Padova, 1990, M.A. LORIZIO, *Usi civici*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXII, Roma, 1994, 1 ss., A. GERMANÒ, *Usi civici*, in *Dig. disc. privat., sez. civ.*, XIX, Torino, 1999, 535 ss.

<sup>35</sup> Si veda F. PIRONTI, *Aspetti privatistici e pubblicistici nelle partecipanze agrarie emiliane*, in *Giustizia civile*, 2005, II, 151 ss. e F. GALGANO, *Sulla natura giuridica delle partecipanze agrarie emiliane*, in *Rivista di diritto agrario*, 1993, I, 179 ss.

<sup>36</sup> Si veda U. POTOTSCHNIG, *Le Regole della Magnifica Comunità Cadorina*, Milano, 1953 e E. ROMAGNOLI, *Regole dell'arco alpino*, in *Appendice Novissimo digesto italiano*, VI, Torino, 1980, 604 ss.

<sup>37</sup> Si veda AA.VV., *La Magnifica Comunità di Fiemme dal Mille al Duemila*, Trento, 1991.

<sup>38</sup> Ai sensi di art. 1, n. 1, l. 4 settembre 1993, n. 68, sono «baldios os terrenos possuídos e geridos por comunidades locais».

<sup>39</sup> Si veda art. 231, Constituição Federal do Brasil e la Lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973, Estatuto do Índio. In dottrina si veda F. DA C. TOURINHO NETO, *Os direitos originários dos Índios sobre as Terras que ocupam e suas consequências jurídicas*, in G. SANTILLI (coord.), *Os direitos indígenas e a Constituição*, Porto Alegre, 1993, 36 ss.

in considerazione sono rappresentati: dai criteri in base ai quali si determina l'appartenenza o meno al gruppo e da cui discende una sua natura "aperta" o "chiusa"; dal tipo di diritto dominicale sussistente sul bene, che può essere pieno o diviso; dal soggetto riconosciuto titolare del potere di gestire il bene comune; dal modello istituzionale individuato per il concreto esercizio dei poteri di gestione sui beni in proprietà del gruppo; dalle finalità perseguite per tramite della conformazione pubblica dei poteri proprietari e attraverso la gestione del bene comune.

### *3.1. Sui criteri di appartenenza al gruppo*

Nell'accezione cui si fa riferimento nel presente contributo, la titolazione di un diritto individuale all'uso di un determinato bene comune dipende dall'appartenenza a uno specifico gruppo. Tale appartenenza attribuisce al soggetto uno status, cui è connessa l'acquisizione di una serie di diritti, aventi ad oggetto non solo la facoltà di utilizzare il bene comune, ma anche quella di concorrere alla sua gestione, nei casi in cui ciò sia possibile.

I criteri che determinano l'appartenenza al gruppo si articolano secondo due principali variabili, che caratterizzano il gruppo come aperto o chiuso.

Nel primo caso il gruppo sarà individuato da un criterio che ammette ordinariamente l'acquisizione *ex novo* dello status. Tale è l'ipotesi nella quale si diventa membri del gruppo in ragione della residenza in un determinato comune o frazione. Questa fattispecie si verifica, nell'ordinamento italiano, nel caso dei diritti di uso civico, titolati in capo a una comunità locale individuata da un Comune o una frazione<sup>40</sup>. Ipotesi simile quella prevista dallo Statuto della Magnifica Comunità di Fiemme, che oltre a dichiarare "vicini" i figli di "vicini", prevede che la residenza ventennale perfezioni l'acquisizione di detto status<sup>41</sup>. Con

---

<sup>40</sup> Sono caratterizzate da un'appartenenza connessa alla residenza le Università e le Associazioni agrarie, seppur i diritti di uso possano essere esercitati solo da chi svolge professionalmente attività agricola.

<sup>41</sup> Ai sensi di art. 4, Statuto della Comunità dei Vicini Di Fiemme, entrato in vigore il 15 luglio 1993, sono vicini, ossia membri del gruppo, le «persone fisiche aventi stabile dimora nel territorio delle Regole, che siano in possesso di almeno uno dei seguenti

riferimento ad ordinamenti stranieri, si possono citare le comunità locali nel cui territorio sono situati gli *Ejid*os<sup>42</sup>. Solo parzialmente differente il regime afferente ai *Baldios*, che prescrive non solo la residenza ma anche la cittadinanza e lo status di elettore<sup>43</sup>. In queste esperienze il criterio prevalente che presiede all'appartenenza si caratterizza per una vocazione tendenzialmente universalista, in quanto tale è l'accessibilità dello status, la residenza o la cittadinanza, cui è connessa l'inclusione nel gruppo.

Nel secondo caso il gruppo sarà invece formato da un numero pre-determinato e già individuato di soggetti, che trasmettono tale status ai propri discendenti, il più delle volte con discriminazioni di genere. È questo il caso delle «Regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo, quelle del Comelico, le società di antichi originari della Lombardia, le servitù della Val Canale»<sup>44</sup> e delle Partecipanze<sup>45</sup>. Viene retta dai medesimi

requisiti: nascita in famiglia di Vicini; riconoscimento di filiazione, adozione ed affiliazione da parte di Vicino; residenza ininterrotta per almeno venti anni nel territorio delle Regole».

<sup>42</sup> Essi sono definiti quali beni pubblici comunali soggetti a uso pubblico da parte dei residenti del medesimo comune. In dottrina essi vengono qualificati come «beni demaniali comunali» (H. TURUHPAL, *Los ejidos como bienes demaniales municipales. Comentarios críticos a dos sentencias del Tribunal Supremo de Justicia*, Caracas, 2012). Tra i dispositivi legali che hanno regolamentato l'istituto, la *Leyes de Tierras Baldías y Ejidos de 25 de junio de 1910*, la *Ley de 1 de julio de 1911*, la *Ley de 4 de julio de 1912*, la *Ley de 26 de junio de 1915*, la *Ley de 24 de junio de 1918*, ed infine la *Ley De Tierras Baldías Y Ejidos*, in *Gaceta Oficial De La República de Venezuela*, Caracas, 3 de Septiembre de 1936.

<sup>43</sup> Ai sensi di art. 1, nn. 2 e 3, l. 4 settembre 1993, n. 68, la comunità locale è «o universo dos compartes», essendo tali «todos os cidadãos eleitores, inscritos e residentes nas comunidades locais onde se situam os respetivos terrenos baldios ou que aí desenvolvam uma atividade agroflorestal ou silvopastoril».

<sup>44</sup> Art. 10, l. 3 dicembre 1971, n. 1102, che le qualifica come Comunioni familiari montane. Per quel che riguarda le Regole di Ampezzo, ai sensi dell'art. 5, Laudo delle Regole D'Ampezzo (disponibile all'indirizzo <http://www.regole.it/ita/regole/Pdf/laudo.pdf>), «il titolo di Consorte Regoliere [in conformità alle antiche consuetudini sempre osservate] si assume: a) per eredità dal padre, anche adottivo, o dalla madre "ereditaria"». Si ammette peraltro, alla lett. b), che il medesimo status possa essere acquisito «alle condizioni di tempo, di modo, di contributi in denaro o lavoro, da stabilirsi caso per caso in forza di apposita deliberazione dell'Assemblea Generale [...] con i due terzi dei voti dei partecipanti, purché siano presenti o delegati almeno un terzo dei Consorti Regolieri».

principi l'appartenenza alle *Comunidades Remanescentes dos Quilombos* e *Comunidades Indígenas*, gruppi riconosciuti come portatori di una differenza etnico-culturale riconosciuta e protetta dal costituente brasiliano. Proprio alla luce della *ratio* risposta nel riconoscimento di specifici diritti territoriali sulle risorse tradizionalmente occupate, il legislatore brasiliano, ben lungi dall'imporre criteri di appartenenza al gruppo, lascia alle regole consuetudinarie l'individuazione di chi sia o meno riconosciuto, dal gruppo stesso, come proprio membro, rimandando implicitamente ad un criterio di discendenza ravvisabile anche nelle esperienze italiane citate.

### 3.2. Sulla natura divisa o piena del dominio esercitato sul bene comune

Un secondo elemento che caratterizza il riconoscimento di diritti dominicali plurimi su di un bene comune è rappresentato dalla natura del dominio su di esso esercitabile.

Si può configurare una fattispecie di dominio diviso<sup>46</sup>, nella quale i diritti collettivi sussistono su di un bene al contempo oggetto di un diritto acquisito sulla base di titolo privatistico o pubblicistico.

Nel primo caso quei beni sono stati acquisiti al patrimonio di un soggetto privato o pubblico per mezzo di strumento privatistico. Questa ipotesi viene contemplata, tra le esperienze giuridiche prese in conside-

---

Trattasi comunque di una ipotesi residuale che non fa venir meno il carattere tendenzialmente chiuso del gruppo.

Per quanto riguarda Regole di San Vito di Cadore, ai sensi di art. 5, Statuto regola generale, «hanno titolo a far parte della Regola i discendenti legittimi in linea paterna delle antiche famiglie delle Regole in quanto residenti nel territorio in cui la Regola stessa ha sede».

<sup>45</sup> Ai sensi di art. 10, Statuto della Partecipanza agraria di Sant'Agata Bolognese, «sono Partecipanti ed hanno tale qualità i legittimi discendenti in linea maschile, d'ambo i sessi, dalle antiche famiglie conservate ed iscritte nell'albo della Partecipanza».

<sup>46</sup> Tale è la categoria cui la dottrina ricorre per descrivere il fenomeno. Ove si condividessero i recenti orientamenti offerti dalla civilistica più attenta, tale ipotesi potrebbe essere superata ritenendo oggetto delle rispettive posizioni dominicali non tanto una medesima cosa, sulla quale ricadrebbero differenti proprietà, ma le differenti utilità assicurate dalla cosa assunte come autonomi beni giuridici specificamente individuati in via legislativa.

razione, solo nell'ordinamento italiano. I diritti di uso civico appaiono come dei "diritti reali minori" sul bene in proprietà di terzo. Rientra in tale ipotesi, a mio avviso, il caso in cui ad essere proprietario sia, accidentalmente, un ente pubblico, a condizione quindi che il bene gli sia proprio a titolo di patrimonio disponibile e che i diritti di uso civico su di esso insistenti non siano perciò stati sottoposti al processo di liquidazione ex l. 1766/1927. Sono ipotesi residuali, in quanto nella maggior parte dei casi in cui tali beni sono oggi considerati in proprietà del Comune, lo sono in virtù di una errata rappresentazione precedentemente data del rapporto tra bene civico e popolazione residente. Ove tale rapporto fosse stato interpretato correttamente, i detti terreni si sarebbero dovuti considerare oggetto di un diritto di proprietà imputato in capo alla collettività, essendone il Comune mero rappresentante esponenziale<sup>47</sup>. Pare comunque possibile però che un bene gravato da usi civici sia stato acquisito, attraverso ordinari strumenti privatistici, da un ente pubblico, che quindi, oltre ad esserne proprietario, dispone, in assenza di specifiche preclusioni, dei medesimi poteri spettanti ai privati, esercitabili nei modi e nelle condizioni specificamente previsti per questa categoria di soggetti.

Nel secondo si avrà una "appartenenza necessaria pubblica". Ciò si concretizza, con riferimento all'ordinamento italiano, ove i diritti di uso civico vengano ad essere esercitati su bene trasferito a soggetto pubblico, nello specifico il Comune, in seguito al processo di liquidazione attuato ai sensi di art. 11, l. 1766/1927. Con riferimento ad esperienze straniere, ricadono in tale ipotesi le terre tradizionalmente occupate dai *Povos indígena*, che rimangono fondi riservati alla sola proprietà dell'ente federale<sup>48</sup> in ragione della funzione da essi svolta nel garantire la

---

<sup>47</sup> Trattasi delle «terre del demanio universale o comunale [che] sono di proprietà delle popolazioni» (Cass. civ., 11 febbraio 1974, n. 378, Cass. civ., 3 febbraio 1962, n. 210, in *Foro amm.*, 1962, II, 394, Cass. civ., 5 gennaio 1950, n. 51, in *Giur. cass. civ.*, 1950, II, n. 1215; Si veda inoltre Cass. civ., 18 dicembre 1952, n. 3233, in *Foro it.*, 1953, I, 966; Cass. civ., 27 novembre 1954, n. 4329, in *Giur. civ.*, 1954, 2835).

<sup>48</sup> Ai sensi di art. 20, X, le terre tradizionalmente occupate dagli indios sono nominate tra i beni riservati all'Unione.



sopravvivenza di una minoranza etnico-culturale<sup>49</sup>. Situazione analoga si prospetta nel caso degli *Ejidós*. I diritti collettivi sul bene comune in 'proprietà pubblica necessaria' vengono inoltre categorizzati attraverso istituti *sui generis*: la *posse indígena* sulle terre tradizionalmente occupate (un possesso che è differente dal possesso di diritto civile e che è costituzionalmente protetto)<sup>50</sup>, il diritto pubblico di uso degli *Ejidós* (anch'esso costituzionalmente protetto), il diritto di uso civico (tendenzialmente tutelato, in ragione della natura dominicale che gli è propria, dall'art. 42 Cost.) e denominato comunque tale, anche se conservato, ai sensi della l. 1766/1927, nei limiti in cui il suo esercizio non ecceda quelli previsti per il diritto di uso contemplato dal codice civile<sup>51</sup>. L'appartenenza pubblica viene garantita dal vincolo di inalienabilità<sup>52</sup>, seppur superabile, prescritto per tali beni.

---

<sup>49</sup> Ai sensi dell'art. 231, §§ 1° e 2°, «são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições». Tali fondi sono destinati «a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes». Nella giurisprudenza del Supremo Tribunal Federal, le terre tradizionalmente occupate dai *Povos indígenas* sono «destinate, per vincolo costituzionale, a fini specifici, consistenti unicamente alla protezione giuridica, sociale, antropologica, economica e culturale degli *índios*, del gruppo *indígenas* e delle comunità tribali» (STF, *Primeira Turma*, RE 183.188-0/MS[1], *Rel. Celso de Mello*, 10 novembre 1996). Si veda inoltre il voto del giudice Direito in STF, *Tribunal Pleno*, PET 3388-4/RO, *Rel. Carlos Britto*, 19 marzo 2009, 231; in termini analoghi si esprime H.L. MEIRELLES, *Direito administrativo brasileiro*, São Paulo, 1998, 441.

<sup>50</sup> Costituzione brasiliana, art. 231, «São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam [...]. § 2° As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente».

<sup>51</sup> Ciò non toglie che la legge liquidatoria prevede la possibilità che i beni civici possano essere alienati o l'oggetto di una modificazione di destinazione con autorizzazione oggi di competenza regionale.

<sup>52</sup> Costituzione Venezuela, artículo 181: «Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse previo cumplimiento de las formalidades previstas en las ordenanzas municipales y en los supuestos que las mismas señalen, conforme a esta Constitución y la legislación que se dicte para desarrollar sus principios». Disposizione analoga quella contenuta nell'art. 12 della l. 1766/1927.

Differentemente si configura un diritto pieno di proprietà, imputato al gruppo di riferimento. Tale è l'ipotesi delle Associazioni e delle Università agrarie, delle Comunioni familiari montane prima considerate (Regole e vicinie), delle Partecipanze. Per quel che riguarda gli ordinamenti stranieri, sono riconducibili a tale ipotesi le terre tradizionalmente occupate dai *Remanescentes dos Comunidades dos Quilombos* e i *Baldios*.

### 3.3. *Sul soggetto riconosciuto dall'ordinamento quale titolare dei poteri di gestione sul bene comune*

Chiunque volesse dimostrare l'ininfluenza della titolazione del diritto di proprietà rispetto alla possibilità di introdurre il bene comune all'interno di una logica ispirata alla gestione condivisa, non potrebbe trovare nelle vicende che hanno interessato i beni gravati da diritti collettivi esempi da citare a supporto della propria tesi.

Nei casi in cui il rapporto tra gruppo, bene e soggetti terzi delinea una ipotesi di dominio diviso, le esperienze analizzate indicano come i poteri di gestione vengono assorbiti nelle facoltà attribuite a chi è ritenuto dall'ordinamento il proprietario di un bene seppur quest'ultimo sia gravato da una serie di diritti di uso, di natura dominicale. In questo senso tanto nei casi in cui tale fattispecie si presenta nell'ordinamento italiano (beni soggetti ad uso civici), quanto in quelli contemplati in ordinamenti stranieri (ad esempio, le terre tradizionalmente occupate dai *Povos indigenas*), i gruppi che vantano diritti di uso del bene non possono esercitare nessun tipo di potere di gestione. È interessante notare come essi siano, però, titolari di un interesse differenziato e capace di interferire nell'esercizio dei poteri privati. Si pensi alle facoltà di cui gode la collettività nei procedimenti pubblici deputati a autorizzare interventi su beni gravati da usi civici, quali beni sottoposti a vincolo paesaggistico proprio in ragione dei diritti collettivi ivi sussistenti<sup>53</sup>. Come rilevato dalla Corte costituzionale «vi [è] una stretta connessione fra l'interesse generale della collettività alla conservazione degli usi civici

---

<sup>53</sup> Il riferimento è ai procedimenti ambientali quali la Valutazione ambientale strategica, la Valutazione di impatto ambientale, la Autorizzazione integrata ambientale.

[...] e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale»<sup>54</sup>. Si pensi, inoltre, agli strumenti partecipativi resi obbligatori tanto nell'attività di pianificazione, quanto nell'esercizio dei limitati poteri dispositivi, che hanno ad oggetto le terre tradizionalmente occupate dai *Povos indígenas*, da cui deriva l'obbligo di procedere ad una loro consultazione previa, libera e informata<sup>55</sup>.

Vi è invece il riconoscimento di poteri di gestione sul bene collettivo solo ove non si configuri una situazione di dominio diviso, esistendo quindi un diritto di proprietà pieno in capo al gruppo. Come si dirà in seguito, i poteri di gestione sono esercitati attraverso enti che soggettivizzano il gruppo, senza però che siano riconosciuti i proprietari del bene. Si riconferma una regola ritraibile dall'esperienza, per cui i poteri di gestione seguono la proprietà, anche se il loro concreto esercizio può essere attribuito a un soggetto terzo. Ricadono in questa fattispecie le Università e le Associazioni agrarie, le Comunioni familiari montane prima considerate (Regole e vicinie), le Partecipanze, la Magnifica Comunità di Fiemme. Per quel che riguarda gli ordinamenti stranieri, sono riconducibili a tale ipotesi le terre tradizionalmente occupate dai *Remanescentes dos Comunidades dos Quilombos* e i *Baldios*.

---

<sup>54</sup> Corte cost., 21 novembre 1997, n. 345, in *Foro it.*, 1999, I, 2171 e in *Giur. cost.*, 1997, II, 3390, con nota di F.G. SCOCA, *Usi civici e irragionevolezza regionale*.

<sup>55</sup> Ai sensi di art. 231, § 3°, «o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei». Lo svolgimento di una consultazione libera, previa e informata, a fronte di progetti di sviluppo che impattino terre occupate dai *Povos indígenas*, si allinea allo standard internazionale individuato dall'art. 15, Convenzione ILO 169, Convenzione concernente Popoli Indigeni e Tribali in Stati indipendenti, 1989. Standard ancor maggiore quello individuato dall'art. 32, Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti dei Popoli Indigeni, approvato in sede ONU, nel previo «consenso libero e informato», necessario per «l'approvazione di qualsiasi progetto che influisca sulle loro terre o territori e sulle altre risorse, in modo particolare per quanto concerne la valorizzazione, l'uso o lo sfruttamento delle risorse minerarie, idriche o di altro tipo».

### 3.4. Sul modello istituzionale individuato per il concreto esercizio dei poteri di gestione sui beni comuni in proprietà del gruppo

Nei casi in cui i beni comuni sono riconosciuti come appartenenti alla collettività, i poteri di gestione sono affidati o all'ente pubblico territoriale di riferimento o a un differente ente che rappresenta esponenzialmente il gruppo.

Nel primo caso si avrà un modello istituzionale eteronomo. I poteri di gestione in questo senso vengono affidati automaticamente all'ente pubblico territoriale, considerato il rappresentante esponenziale del gruppo. Questa è l'ipotesi contemplata dall'ordinamento italiano ove non sia possibile, alla luce delle leggi regionali, istituire enti differenti, quali centri di imputazione degli interessi propri del gruppo.

Nel secondo caso, invece, si possono verificare due ipotesi.

Nella prima si prevede un modello istituzionale autonomo, ma a predeterminazione legale. I poteri di gestione vengono attribuiti e esercitati da un ente che, pur costituendo l'espressione dell'autonomia del gruppo, viene regolato da norme di diritto positivo. Ciò avviene, ad esempio, nell'ordinamento italiano ove la collettività costituisca solo una parte della popolazione afferente ad un comune, ossia una sua frazione. Le organizzazioni che rappresentano il gruppo, contemplate dalla legislazione regionale, prendono nomi differenti. Tra di esse le Amministrazioni separate usi civici (ASUC)<sup>56</sup>, le Amministrazioni Separate di Beni di Uso Civico (ASBUC)<sup>57</sup>. La natura di tali enti è oggetto di dibattito: ritenuti enti pubblici in alcune fonti legislative<sup>58</sup>, considerati in dottrina prevalentemente soggetti di diritto privato<sup>59</sup>. Ipotesi analoga quella prevista dalla legge sulle terre *baldias*. Queste ultime sono amministrate direttamente dai membri della comunità locale, secondo moduli istituzionali predeterminati per legge<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> L.p. Trento 14 giugno 2005, n. 6, l.r. Veneto, 22 luglio 1994, n. 31.

<sup>57</sup> L.r. Basilicata 12 settembre 2000, n. 57; l.r. Piemonte 2 dicembre 2009, n. 29; l.r. Toscana 23 maggio 2014, n. 27.

<sup>58</sup> Art. 5 *bis*, l.r. Veneto, 22 luglio 1994, n. 31.

<sup>59</sup> Cfr. L. FULCINITI, *I beni*, cit., 277; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2003, 117.

<sup>60</sup> Artt. 11 ss., l. 4 settembre 1993, n. 68.

Nella seconda, invece, si contempla un modello istituzionale autonomo, a determinazione statutaria. I poteri di gestione sono attribuiti ad un ente, istituito e organizzato dal gruppo nell'ambito di una autonomia statutaria espressamente<sup>61</sup> o implicitamente riconosciuta dall'ordinamento. In tale ipotesi si collocano le Università agrarie, le Vicinie, Regole, Partecipanze, la Magnifica Comunità di Fiemme, enti di diritto privato. Ipotesi analoga quella delle *Associação dos Remanescentes dos Quilombos*.

### *3.5. Sulle finalità perseguite dalla conformazione pubblica dei poteri proprietari e sugli obiettivi che orientano la gestione del bene comune*

Le finalità perseguite dalla conformazione pubblica delle facoltà che sono l'oggetto dei poteri di gestione del bene comune variano a seconda che si sia in presenza di una ipotesi di dominio diviso o che, invece, si abbia un diritto dominicale pieno imputato in capo alla collettività.

A fronte di dominio diviso la conformazione dei poteri di gestione risulta parzialmente influenzata dalla natura pubblica o privata dei titoli proprietari sussistenti sul bene.

A fronte di una appartenenza necessaria in capo a ente pubblico, i poteri di gestione vengono fortemente compressi dalla funzionalizzazione del bene all'esercizio dei diritti collettivi. Il proprietario pubblico non può disporre l'alienazione del bene né mutarne la destinazione che è tendenzialmente volta all'esercizio di attività agricola tradizionale o ad attività estrattive.

Tale è la situazione in cui il bene civico sia trasferito al Comune in applicazione della l. 1766/1927 e in ragione di ciò sottoposto ad un regime di inalienabilità relativa e ad un vincolo di destinazione agro-silvo-pastorile. Tali limiti sono entrambi superabili con autorizzazione oggi regionale. La rigidità di tale funzionalizzazione viene peraltro ulteriormente ammorbidita dall'istituto della sclassificazione – previsto nell'ambito di varie discipline regionali di dubbia costituzionalità –, con la conseguente estinzione di diritti che, per loro natura e per costante

---

<sup>61</sup> Si veda art. 3, n. 1, b), l. 31 gennaio 1994, n. 97, che riconosce anche i «criteri oggettivi di appartenenza» e le «antiche laudi e consuetudini».

orientamento giurisprudenziale, dovrebbero essere non solo connotati dall'imprescrittibilità ma anche garantiti dall'art. 42 Cost. Analogo il divieto di alienazione impresso, nell'ordinamento brasiliano, alle terre oggetto di *posse indígena*<sup>62</sup>.

Non si differenzia, se non per un elemento, la conformazione dei poteri proprietari spettanti in capo a soggetto privato o pubblico che abbia acquisito, sulla base di titolo privatistico, il bene collettivo. Viene in questa fattispecie a cadere il divieto di alienare il bene<sup>63</sup>, seppur nel rispetto dei diritti ivi sussistenti, mentre analogo il divieto di disporre una destinazione incompatibile con l'esercizio dei diritti collettivi.

In entrambi i casi la conformazione del diritto di proprietà ne funzionalizza i contenuti in vista della garanzia dell'esercizio dei diritti collettivi, quali diritti acquisiti che sono per ciò tutelati dall'ordinamento contro atti turbativi da parte di terzi.

Differente, invece, la prospettiva nella quale interpretare la conformazione dei poteri di gestione che vengono ad essere esercitati dell'ente ritenuto rappresentante esponenziale del gruppo cui è imputato il pieno diritto di proprietà. Non potrebbero essere giustificati infatti tanto il vincolo di destinazione quanto il divieto di alienazione invece tendenzialmente previsti per i fondi gestiti da Associazioni e Università agrarie, dagli enti istituiti con statuti, regole, laudi, per quelli qualificati come *terras baldias*<sup>64</sup> o titolate in capo alle *Comunidades remanescentes dos Quilombos*.

---

<sup>62</sup> Costituzione brasiliana, art. 231, § 4°, per il quale «as terras de que trata este artigo [terras que tradicionalmente ocupam] são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis». Ai sensi del sesto paragrafo, «são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo».

<sup>63</sup> Cfr. G. CASU, *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, in COMMISSIONE STUDI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, *Studio n. 777*, 1994: [http://www.notarlex.it/studi/diritto\\_publico/777.htm](http://www.notarlex.it/studi/diritto_publico/777.htm).

<sup>64</sup> Si veda l'art. 4, l. 4 settembre 1993, n. 68, che dichiara nulli tutti gli atti giuridici aventi ad oggetto il trasferimento di tale categoria di beni. L'estinzione del *baldio* è peraltro ammessa a fronte di voto unanime espresso in una riunione legittimamente istituita con i due terzi degli aventi diritto (art. 26, l. 4 settembre 1993, n. 68). L'estinzione del *baldio* può anche decorrere dall'alienazione, possibile solo per porzioni limitate e al fine di realizzare opere di pubblica utilità (art. 31, l. 4 settembre 1993, n. 68).

La prospettiva è differente in quanto a venire in luce non è tanto un principio di tutela di diritti storicamente acquisiti, bensì la funzione che la conservazione dei medesimi diritti esprime rispetto al perseguimento di interessi pubblici. Ciò risulta, con riferimento all'ordinamento italiano, dalla sottoposizione a vincolo paesaggistico dei beni civici. Risultano particolarmente significative le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale, nella cui opinione la conservazione dei diritti civici integra uno «specifico interesse della comunità nazionale [...] nella misura in cui concorre a determinare la forma del territorio»<sup>65</sup>. Tra i poteri dispositivi ritenuti compatibili rispetto ai diritti di suo civico, il solo potere di comprimerne temporaneamente l'esercizio in vista della costituzione di diritti in capo a terzi per lo sfruttamento economico del bene. Considerazioni analoghe possono essere svolte con riferimento ai *Baldios*. Differenti, invece, le finalità di diritto pubblico che sottendono il vincolo di inalienabilità prescritto per le terre tradizionalmente occupate dalle *Comunidades Remanescentes dos Quilombos*, funzionali alla tutela di una minoranza etnico culturale costituzionalmente protetta.

La gestione del bene comune, invece, può essere orientato al perseguimento di un interesse pubblico, o privato.

Nel primo caso vi sarà una possibile privatizzazione delle utilità offerte dal bene comune nella misura in cui ciò costituisca il frutto dell'esercizio diretto del diritto di uso, ma prevedendosi però il divieto di privatizzare le utilità offerte dall'allocazione del bene secondo logiche economiche e commerciali. Ove economicamente sfruttato, con una relativa compressione anche dei diritti di uso spettanti ai membri del gruppo, le utilità generate saranno comunque vincolate al perseguimento di finalità collettive di natura pubblica<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Corte cost., 20 febbraio 1995, n. 46, in *Giust. civ.*, 1995, I, 865, con nota di E. CASAMASSIMA, *La Corte costituzionale ripristina la tutela giuridica demaniale ed ambientale*, e di F. MARINELLI, *Usi civici, tutela dell'ambiente e poteri d'ufficio del commissario liquidatore*, ora in ID., *Gli usi civici*, Napoli, 2000, 123 ss.

<sup>66</sup> In tale senso rileva l'obbligo di destinare «ad opere permanenti di interesse generale della popolazione» (art. 24, l. 1766/1927) le somme acquisite dal Comune a fronte della legittima alienazione delle terre gravate da uso civico o della legittimazione delle occupazioni abusive. Di natura analoga l'art. 8. dello Statuto della Comunità dei Vicini di Fiemme, che garantisce «la partecipazione al godimento delle rendite di tutti i Vicini, in primo luogo mediante interventi di solidarietà a sostegno delle fasce sociali più biso-

Nel secondo caso, invece, la gestione è orientata a massimizzare le utilità economiche poi distribuite tra chi è, in ragione di appartenenza al gruppo, anche comproprietario del bene immesso sul mercato e economicamente sfruttato. Tale è l'ipotesi nella quale ricadono la maggior parte delle esperienze in cui i criteri di appartenenza determinano un gruppo chiuso, in cui più marcato appare il profilo privatistico dell'appropriazione collettiva<sup>67</sup>.

#### *4. Note conclusive: sui modelli dominicali socialmente funzionali per un diritto dei (e ai) beni comuni*

Sviluppare il tema dei beni comuni risulta utile nella misura in cui ciò corrisponda alle istanze sociali da cui tale dibattito è sorto. In questo senso ritengo utile ipotizzare che la nozione di bene comune sottenda una rivendicazione ad una redistribuzione allocativa – secondo meccanismi esterni al mercato – di titoli proprietari che per forza di cose debbono differire dal modello proprietario oggi egemonico: la proprietà individualista applicata a bene privato e pubblico.

La rivendicazione ai beni comuni corrisponde funzionalmente, nella mia opinione, a tre istanze: quella di sopperire in via diretta alla compressione della garanzia offerta ai diritti fondamentali attraverso un diritto di fruizione di beni pubblici, oggetto di una sempre più consistente privatizzazione, e privati<sup>68</sup>; quella di permettere l'accessibilità su base universale di servizi che sono forniti da soggetti, sia pubblici che privati, ricorrendo a loro volta a beni pubblici o privati e nell'ambito di una logica economica<sup>69</sup>; quella di garantire che la conformazione dei poteri proprietari e la funzionalizzazione del bene siano attuate attraverso pro-

---

gnose, ed inoltre mediante interventi [...] diretti al progresso sociale, culturale ed economico dell'intera Comunità dei Vicini».

<sup>67</sup> Si veda la consuetudine di mettere all'asta i beni comuni al fine di ripartire direttamente le rendite tra i vicini. Tale ipotesi di verifica, ad esempio, nel caso della Regola feudale di Predazzo.

<sup>68</sup> Cfr. E. DICIOTTI, *I beni comuni*, cit., 353; M. FORONI, *Beni comuni*, cit., 58.

<sup>69</sup> Cfr. E. DICIOTTI, *I beni comuni*, cit., 352.



cedimenti caratterizzati da una partecipazione rafforzata e da un alto tasso di democraticità<sup>70</sup>.

Proprio alla luce di tali coordinate è possibile discriminare tra i differenti modelli, tanto dominicali quanto gestionali, individuati nell'analizzare le modalità in cui si esprime fenomenicamente il riconoscimento giuridico di diritti collettivi su beni qualificabili come comuni.

Un primo punto fermo deve esser posto, in primo luogo, con riferimento alla natura aperta o chiusa che caratterizzare il gruppo: sono le sole esperienze che fondano l'appartenenza su criteri inclusivi quelle cui prestare attenzione per articolare una risoluzione istituzionale dell'attuale crisi, si rivelasse nei suoi risvolti paradigmatici. Un diritto dei beni comuni permette ciò solo se esprime un diritto tendenzialmente universale – anche se su base territorialmente discriminatoria, come avviene assumendo quale criterio la residenza<sup>71</sup> – al divenire (com)pro-

---

<sup>70</sup> Critico Prospero, secondo il quale la «gestione sociale e comunitaria dei beni comuni, con il recupero di usi civici, non è affatto in grado di per sé di surrogare le istanze efficientistiche (mercato) e le necessità redistributive-programmatiche (Stato)» (M. PROSPERO, *Beni comuni. Tra ideologia e diritti*, in N. GENGA, M. PROSPERO, G. TEODORO (a cura di), *I beni comuni tra costituzionalismo e ideologia*, Torino, 2014, 21).

<sup>71</sup> Solo a prima vista condivisibile, dunque, la critica rivolta da Lucarelli al modello proprietario collettivo. Quella «appartenenza di natura escludente, che si manifesta nel rapporto tra *dominus* (collettivo) e bene» (A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., 11) e che secondo l'Autore caratterizza anche la proprietà collettiva, viene compensata dal diritto riconosciuto, su base universale, di essere parte di un qualche gruppo, in ragione di titolo pubblico. Un problema permane nell'individuare, a partire dall'interesse, la comunità cui il bene deve essere titolato. Non si tratta quindi di comunità consolidate, arroccate sulla difesa di diritti storici, ma di comunità individuate sulla base del nesso sussistente tra bene e un esercizio di diritti fondamentali territorialmente contestualizzato e potenzialmente oggetto di un intervento perequativo di competenza statale. Si pensi agli ambiti territoriali ottimali, nei quali vengono ad esser erogati i servizi idrici. Tale è l'ambito attorno al quale si coagula una collettività. Una gestione privatistica del bene comune, che l'Autore inoltre paventa evocando un «certo tipo di comunitarismo egoistico» (A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., 12), costituisce certo un rischio, che può e deve essere evitato attuando una conformazione pubblica delle facoltà che competono al proprietario, anche se collettivo. Anche la proprietà collettiva deve rispondere al principio della funzione sociale della proprietà, e attraverso la conformazione pubblica dei poteri proprietari vi è l'internalizzazione dell'interesse generale nella gestione del bene oggetto di titolazione collettiva. In questo senso viene ad essere evitata «la nascita di microsistemi di *governance* dei beni comuni escludenti, tali da mettere in crisi il

prietario di beni comuni, che implica un processo di inclusione sociale non più veicolato da un'azione pubblica correttiva e compensativa, ma che passa attraverso l'esercizio diretto di diritti, di facoltà, di poteri<sup>72</sup>. In questo modo si riarticola il conflitto asimmetrico tra proprietari e non proprietari in un confronto tra soggetti (com)proprietari, e quindi posti in posizione paritaria. In questo senso l'essere proprietario e l'appartenere a una comunità, come quella politica – status pensati per tutelare alternativamente la persona ora nell'ordinamento liberal-borghese, ora in quello democratico sociale – vengono riarticolati in una unica posizione di garanzia<sup>73</sup>.

In secondo luogo la rivendicazione ai beni comuni ambisce al ripristino di una posizione di garanzia del soggetto e della collettività rispetto al soggetto pubblico o privato che è proprietario, a titolo individuale, di un bene che si vorrebbe ascrivere all'alveo dei beni comuni in ragione del ruolo che le utilità da esso direttamente offerte giocano rispetto all'esercizio di diritti ritenuti fondamentali. Questa tipologia di conflitto allocativo può essere risolta istituzionalmente attraverso il riconoscimento di diritti dominicali di uso che assicurino una fruizione del bene comune<sup>74</sup>. Il modello dominicale applicabile è riconducibile ad una proprietà individuale di un bene pubblico, che configura sul bene comune un dominio diviso tra collettività e soggetto terzo, sia esso sog-

---

principio di eguaglianza, solidarietà e coesione sociale» (A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., 20).

<sup>72</sup> Ciò permetterebbe peraltro una tutelata diffusa dei beni comuni, sulla base di un diritto proprio, contro atti pubblici o privati di turbativa o di distrazione. La rivendicazione ai beni comuni aspira, infatti, anche al riconoscimento di tali poteri rimediali. Il riconoscimento di diritti dominicali in capo alla collettività, e i diritti di uso di natura dominicale in capo ai suoi membri garantiscono questo tipo di tutela, aspetto qui marginale ma che in verità attiene al cuore del conflitto proprietario da cui il dibattito sui beni comuni è nato.

<sup>73</sup> In questo senso si ricorre a strumenti proprietari in quanto il «modello proprietario, per il suo radicamento storico e sociale, ha finito con l'incarnare la forma più intensa della protezione giuridica, alla quale ricorrere tutte le volte che si voleva mettere a punto una tutela forte» (S. RODOTÀ, *Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit., 312).

<sup>74</sup> Come sostenuto da Caputi Jambrenghi, risulta ininfluenza «una proprietà soggettivamente pubblica per le cose aperte alla fruizione collettiva, ritenendo prioritaria l'appartenenza del diritto d'uso» (V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici*, cit., 188).

getto pubblico o privato<sup>75</sup>. In questo modo viene ad essere ridefinito il rapporto tra il soggetto, la collettività e il proprietario, rafforzando con la dominicalità il diritto del gruppo e dei suoi membri di accedere al bene<sup>76</sup>. L'uso diretto dovrebbe rimanere peraltro l'unica forma attraverso la quale si possa procedere alla privatizzazione delle utilità offerte dal bene comune.

In terzo luogo la rivendicazione ai beni comuni ambisce a rafforzare la posizione del singolo rispetto al soggetto pubblico o privato che eroga servizi basici attraverso beni pubblici o privati. Tale conflitto può essere istituzionalmente risolto riconoscendo alla collettività la titolarità di quei poteri dispositivi che seguono l'imputazione del dominio, e per mezzo dei quali concorrere alla predisposizione dei servizi erogati attraverso il bene comune, non escludendosi forme di auto-organizzazione in economia del servizio. Il modello dominicale che risulta opportuno per risolvere istituzionalmente questo tipo di conflitto risulta riconducibile alla proprietà collettiva di bene pubblico, in quanto solo la proprietà permette l'attribuzione della titolarità dei poteri di gestione necessari per riequilibrare il rapporto erogatore-utente, riarticolandolo in una relazione proprietario-concessionario.

In quarto luogo la rivendicazione ai beni comuni non può non garantire una conformazione dei poteri proprietari individuali e collettivi e una funzionalizzazione del bene attuati attraverso una procedimentalizzazione caratterizzata da una forte partecipazione. Si tratta di una partecipazione che svolge allo stesso tempo una funzione collaborativa e garantista: il rafforzamento della posizione della collettività rispetto alla PA e rispetto a chi è proprietario a titolo individuale del bene pubblico viene attuata sommando nel medesimo soggetto che accede al procedi-

---

<sup>75</sup> Riarticolando la domanda posta da Meucci (L. MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, 1879) sarebbe forse oggi utile interrogarsi su chi sia il vero soggetto della proprietà privata.

<sup>76</sup> Risulta difficile individuare un istituto giuridico alternativo che permetterebbe di garantire il soggetto rispetto al potere «discrezionale di decidere di cambiare titolo e destinazione del bene» (A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., 5). Non si capisce quale altro istituto possa garantire i diritti delle comunità, a fronte dell'assenza di limiti sostanziali a quanto risulta invece, alla luce dell'attuale regime dei beni pubblici, nella piena disponibilità del legislatore e della PA.

mento la funzione di cittadino e (com)proprietario. Allo stesso tempo si garantisce quel «principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale», per dirla con le parole della Corte costituzionale, che è premessa implicita per una corretta ponderazione e un opportuno bilanciamento tra gli interessi in gioco che gravitano attorno al bene comune<sup>77</sup>.

Proprio alla luce della funzione pubblica svolta dal riconoscimento di diritti collettivi su beni qualificati come comuni appare sensato il vincolo di inalienabilità, eventualmente rafforzato per evitare quel che avviene attualmente, in ragione della potere della PA di superare tale vincolo con provvedimento amministrativo<sup>78</sup>; non paiono invece ragionevoli i vincoli posti all'esercizio del potere di mutamento di destinazione, che risultano comprimere quell'autonomia che i beni comuni dovrebbero garantire tanto alla collettività, quanto ai suoi singoli membri, nei limiti in cui ciò sia compatibile con l'interesse pubblico. Pare infine corretto una etero-determinazione parziale delle forme istituzionali attraverso le quali trova espressione l'esercizio dei poteri di gestione imputati al gruppo, a fronte dell'esigenza di garantire principi fondamentali, tra cui il principio democratico e quello di uguaglianza.

---

<sup>77</sup> Significativo, in tal senso, l'evocazione di un principio di «sovranità popolare», fatta da A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., 1.

<sup>78</sup> Condivisibili, quindi, i profili critici evidenziati in A. LUCARELLI, *Beni comuni*, cit., 12.

BENI COLLETTIVI O BENI COMUNI?  
UNA LETTURA DELLA DISTINZIONE  
TRA PROFILI DOMINICALI E MODELLI DI GESTIONE  
IN BASE ALLA TEORIA ECONOMICA

*Geremia Gios*

D) Esaminare realtà complesse dal punto di vista di discipline diverse porta, frequentemente, ad attribuire a termini simili significati del tutto difforni. Così, nell'analizzare le problematiche relative ai beni collettivi, economisti e giuristi possono arrivare a conclusioni apparentemente contrastanti. Le ragioni sono in parte da attribuirsi alla diversa priorità data al tema dell'efficienza piuttosto che a quello dei diritti, ma, in buona parte, anche ad una diversa individuazione e classificazione dell'oggetto di studio. Ad esempio, leggendo per la prima volta il lavoro di Caliceti<sup>1</sup>, ad un certo punto mi sono chiesto come fosse possibile trovare molto lucida e molto ben strutturata la prima parte, condividere le osservazioni finali, ma non essere d'accordo sulla parte centrale. Dopo alcune riflessioni sono arrivato alla conclusione che questo percorso, apparentemente poco lineare, era semplicemente la conseguenza di una divergenza nel significato attribuito ad alcuni termini.

Nel lavoro di Caliceti, infatti, la distinzione tra modelli proprietari e modelli gestionali, è spiegata in maniera veramente esemplare, anche con una serie di esempi relativi al contesto europeo ed extra-europeo, non usualmente reperibili in altri testi sull'argomento. Questa distinzione è operata con particolare riferimento a uno dei casi più citati sulle proprietà collettive vale a dire quello che fa riferimento a terreni destinati ad utilizzi agro-silvo-pastorali e simili.

Nonostante questo innegabile pregio, ritengo che la definizione di "bene comune" utilizzata dall'Autore sia fuorviante. Caliceti, come

---

<sup>1</sup> E. CALICETI, *Il regime dei beni comuni: profili dominicali e modelli di gestione*, nel presente volume, 63 ss.

molti altri studiosi di scienze giuridiche, fa propria la definizione di bene comune data dalla Commissione Rodotà<sup>2</sup>. Si tratta di una definizione assai ampia e proprio per questo poco utilizzabile a fini operativi e che da un punto di vista economico, a mio giudizio, porta a conclusioni non condivisibili. In ambito giuridico come ha osservato Massarutto «vi sono almeno tre definizioni del termine “bene comune” che rinviano alla sfera dei diritti individuali, a quella del regime di proprietà, alla gestione da parte delle comunità»<sup>3</sup>. In tale definizione rientrano sia i beni che da un punto di vista economico sono classificabili come “pubblici”, sia quelli che, con termine generale, si possono definire beni collettivi. Al fine di evitare fraintendimenti, ritengo quest’ultima dicitura preferibile a quella di beni comuni anche come traduzione del termine *commons* utilizzato nella letteratura anglosassone<sup>4</sup>.

II) Come è ampiamente noto<sup>5</sup>, dal punto di vista economico la definizione di bene pubblico in alternativa a bene privato non è relativa alla natura dei diritti che insistono su quel bene, ma è relativa alle proprietà intrinseche del bene stesso o meglio alle caratteristiche dei flussi di utilità che da tali beni derivano. Va da sé che tali caratteristiche sono de-

---

<sup>2</sup> Per la Commissione Rodotà i beni comuni sono «le cose che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona». Quindi si tratta «di una definizione che rimanda in modo diretto alla sfera del politico ed al tema della giustizia sociale» (A. MASSARUTTO, *Il dovere di avere doveri. I “beni comuni” e la “scienza triste”*, in *Ragion pratica*, 2013, 2, 361 ss.).

<sup>3</sup> A. MASSARUTTO, *Il dovere*, cit., 361.

Va da sé che concetti quali quelli di beni meritori (*merit goods*) o modalità di gestione non-profit che a volte vengono sovrapposti o intersecati con l’idea di beni collettivi dovrebbero essere mantenuti del tutto distinti avendo alla base della loro definizione punti di partenza ed obiettivi completamente diversi.

<sup>4</sup> Questo, nonostante alcuni autori pur consapevoli della potenziale ambiguità derivante dall’uso (anche con altri significati) di tale termine in campo giuridico ritengano, comunque, opportuno mantenere la dizione “beni comuni” (cfr. G. BRAVO, *Dai pascoli a internet. La teoria delle risorse comuni*, in *Stato e mercato*, 2001, 63, 487 ss.).

<sup>5</sup> Cfr. E. OSTROM, R. GARDNER, J. WALKER, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor (Michigan, US), 1994.

terminanti al fine di individuare le modalità di gestione più opportune da attuare relativamente alle medesime categorie di beni.

Come è noto, tutti i beni possono essere classificati in funzione di due caratteristiche: rivalità ed escludibilità. Come mostra il seguente schema, quando si ha escludibilità e rivalità alta si hanno i beni privati, con “non escludibilità” e “non rivalità” i beni pubblici, nei casi intermedi si possono individuare i beni di club ed i beni collettivi.

Fig. 1 Possibile classificazione dei diversi beni<sup>6</sup>

		rivalità	
		<i>bassa</i>	<i>alta</i>
escludibilità	<i>difficile</i>	BENI PUBBLICI	RISORSE COLLETTIVE
	<i>facile</i>	BENI DI CLUB*	BENI PRIVATI

\*In alcuni casi parzialmente ricompresi nella definizione di “monopolio naturale”

Escludibilità e rivalità sono due caratteristiche molto importanti ai fini della gestione in quanto, solitamente, si ritiene che per gestire i beni aventi caratteristiche di beni privati il sistema ideale sia il mercato, per gestire i beni pubblici il sistema possibile sia l'intervento dell'autorità pubblica, mentre per gestire i beni collettivi servono modalità specifiche<sup>7</sup>. Questo partendo, fra il resto, da quanto osservato dalla Ostrom<sup>8</sup> relativamente alla logica dell'azione collettiva. Ad evitare ambiguità vorrei, comunque, osservare che l'uso comune di un bene non è di per sé sempre una fonte di fallimento del mercato<sup>9</sup>, ma lo può diventare in molti dei casi relativi alla gestione dei beni collettivi.

Per evitare di incorrere nei paradossi della razionalità collettiva che portano a quella che è nota come tragedia dei beni comuni descritta da

<sup>6</sup> Fonte: E. OSTROM, R. GARDNER, J. WALKER, *op. cit.*

<sup>7</sup> Ovviamente gestione di beni di club e di risorse collettive richiedono modalità organizzative diverse fra loro (cfr. G. BRAVO, *Dai pascoli a internet*, cit., *passim*; A. COLETTA, *Le basi teoriche dei modelli di gestione collettiva*, in P. GAJO, F. NUOLI (a cura di), *Analisi degli aspetti economici-estimativi al diritto di godimento collettivo*, Firenze, 2001, 213 ss.).

<sup>8</sup> E. OSTROM, *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative della comunità*, Padova, 2006.

<sup>9</sup> Cfr. R.W. BOADWAY, N. BRUCE, *Welfare Economics*, Oxford, 1984, 122.

Hardin<sup>10</sup> le soluzioni generalmente suggerite prevedono o l'introduzione della proprietà privata come condizione per l'istituzione di un mercato o l'intervento di un'autorità pubblica. La logica dell'azione collettiva rappresenta una terza via che consente di superare i limiti derivanti dalla mancanza di chiari diritti di proprietà<sup>11</sup>, attraverso la partecipazione consapevole di tutti gli interessati alla gestione. In altri termini, aumentando il capitale umano (maggiore conoscenza) ed il capitale sociale (rete di relazioni informali all'interno della comunità) è possibile, ove vengano rispettate una serie di condizioni<sup>12</sup>, arrivare a modalità gestionali più efficienti e sostenibili di quelle garantite, per quei determinati beni, dallo stato o dal mercato. Assumendo un differente punto di vista, si può pensare alla logica dell'azione collettiva come ad una modalità di gestione delle risorse naturali che fa proprio il principio di co-evoluzione uomo-ambiente<sup>13</sup>. Tale principio si fonda sull'idea che esiste un'influenza reciproca tra uomo ed ambiente che lo circonda e che è necessario utilizzare numerosi strumenti per mantenere l'equilibrio tra questi due elementi. I casi illustrati da Ostrom<sup>14</sup> dimostrano che tale equilibrio può essere mantenuto per lunghi periodi di tempo da parte di comunità che applicano nella gestione i principi della gestione dei beni collettivi.

Va osservato infine che dal punto di vista gestionale un'ulteriore complicazione, spesso sottovalutata, deriva dalla circostanza che il medesimo bene può avere contemporaneamente diversi flussi di utilità, ciascuno dei quali presenta caratteristiche diverse. Così, ad esempio, se

---

<sup>10</sup> Tragedia conseguente all'eccessivo numero di pecore che vanno al pascolo perché il singolo pastore pensa al proprio tornaconto immediato essendo difficile creare dei diritti di proprietà sui pascoli. Si veda G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, 3859, 1243 ss.

<sup>11</sup> Si veda P. NERVI, *Elementi di specificità della gestione della proprietà collettiva*, in F. PATERNOSTER (a cura di), *Patrimonio comune e responsabilità della pubblica amministrazione nei confronti delle generazioni future*, Trento, 2002, 19 ss.

<sup>12</sup> Cfr. E. OSTROM, *Governare*, cit., *passim*.

<sup>13</sup> Cfr. S. D'ALTO, *Un habitat coevolutivo ed equilibrato: ovvero costruire l'unità del rapporto sistema-ambiente*, in *Sociologia e ricerca sociale*, 2013, 102, 57 ss.

<sup>14</sup> E. OSTROM, *Governare*, cit., *passim*.



consideriamo la sola funzione paesaggistica delle foreste<sup>15</sup> vediamo che la stessa può essere valutata, a seconda delle circostanze, come bene privato, come bene pubblico o, come bene collettivo<sup>16</sup>. Va da sé che, dal momento che non si è in presenza di una classificazione data una volta per tutte, ma di un processo dinamico, le difficoltà per definire e mantenere nel tempo modalità gestionali efficaci non possono che essere molto elevate. Questo anche in relazione al fatto che il passaggio da una gestione basata sul mercato o sui principi dell'intervento pubblico ad una basata sulle modalità proprie della gestione dei beni collettivi, non è né facile né priva di costi di transazione e di apprendimento.

III) Le ragioni economiche che stanno alla base della tragedia dei *commons* (beni collettivi), come ampiamente dimostrato da tempo da numerosi autori, sono tutto sommato semplici da comprendere. Essendo, in generale, nel sistema economico, le risorse utilizzate fino a quando il costo marginale è eguale al ricavo marginale, ed essendo nel caso specifico, a causa del libero accesso, il costo marginale tendente a zero, ci sarà un sovrasfruttamento. Questo, come già osservato, a meno che non si applichino soluzioni alla Ostrom. Tuttavia, a volte si sottovaluta il fatto che se, per porre rimedio alla tragedia dei *commons* gestiti nella logica del mercato, si introducono modalità di gestione di tipo pubblico, si incorre in una “tragedia” speculare dovuta ad un eccesso di costi. Infatti, la tentazione di risolvere il problema introducendo modalità di gestione tipiche della pubblica amministrazione comporta lo spostamento dell'attenzione sulle procedure. Mettere l'accento sulle procedure, implica un aumento dell'entropia del sistema conseguente ad un in-

---

<sup>15</sup> Ovviamente volendo considerare tutti i flussi di utilità (relative alle funzioni d'uso, di non uso e di opzione) la situazione si complica ulteriormente e le difficoltà di gestione aumentano di conseguenza. Si veda G. GIOS, O. CLAUSER, *Forest and tourism: economic evaluation and management features under sustainable multifunctionality*, in *iForest-Biogeosciences and Forestry*, 2009, 5, 192 ss.

<sup>16</sup> In particolare il paesaggio forestale se considerato come scenario costituisce un bene pubblico, se considerato come area dove i visitatori sono interessati alle risorse naturali ha le caratteristiche di un bene collettivo, se valutato per la porzione dove vi sono aree ricreative orientate all'utilizzatore rappresenta un bene privato.

cremento dei punti di contatto tra le diverse componenti del sistema stesso. In tale situazione per mantenere costante la sicurezza del sistema è necessario aumentare i controlli e di conseguenza il loro costo<sup>17</sup>. La risposta che normalmente viene data dal punto di vista gestionale da parte del decisore pubblico è da un lato sostituire conoscenza codificata a conoscenza tacita, dall'altro aumentare l'accentramento, cosa che accelera la riduzione dell'efficienza della gestione pubblica.

Un esempio relativamente al primo aspetto è dato dalla sostituzione della conoscenza tacita, propria delle comunità locali, relativa alle possibilità di utilizzazione dei boschi e dei pascoli con piani e programmi di vario genere<sup>18</sup>, che hanno un costo sproporzionato rispetto al risultato perseguito<sup>19</sup> ed introducono norme di dubbia utilità dal punto di vista di un razionale utilizzo della risorsa.

Relativamente al tentativo di ridurre, attraverso l'accentramento e l'aumento delle dimensioni, i costi artificialmente creati con il passaggio da una gestione basata sulla conoscenza tacita ad una basata su procedure formalizzate, la situazione che si viene a verificare è riassunta nelle figure 2 e 3. Nella figura 2 la retta A rappresenta l'apparente aumento di efficienza che si ha all'aumentare delle dimensioni; con l'aumento delle dimensioni si possono avere specializzazione ed economie di scala e i costi fissi possono essere distribuiti su un numero maggiore di operazioni. Pertanto si ha un incremento lineare dell'efficienza rappresentato, per l'appunto dalla retta A. Contemporaneamente l'andamento dei costi di controllo designato dalla linea B, inizialmente rimangono sostanzialmente stabili, ma arriva un momento in cui i medesimi aumentano più che proporzionalmente. In conseguenza, fino a certe dimensioni, aumenta, come mostra la linea C della figura 3, l'efficienza netta mentre, ad un certo punto, si ha una rapida inversione

---

<sup>17</sup> Cfr. A. TARTAGLIA, *Crescita insostenibile*, in *Qualenergia*, 2014, 3, 52 ss.

<sup>18</sup> Si pensi ad esempio al piano economico forestale redatto ogni dieci anni o ai numerosi piani e programmi per l'utilizzo dei pascoli.

<sup>19</sup> A titolo di esempio il piano economico forestale del comune di Vallarsa (Tn) ha un costo, su base annuale, che si situa tra il 10% ed il 20% del valore del legname utilizzabile ogni anno. Sempre nel comune di Vallarsa (Tn) i costi derivanti dalla pianificazione, sorveglianza e controllo delle operazioni di assegnazione di legna da ardere a titolo di uso civico ammontano al 40/50% del valore di macchiatico di quest'ultima.

di tendenza. L'efficienza netta cala rapidamente e si arriva alla "catastrofe" perché il costo della gestione di questi beni diventa più elevato del valore che se ne può ricavare.

Fig. 2<sup>20</sup>

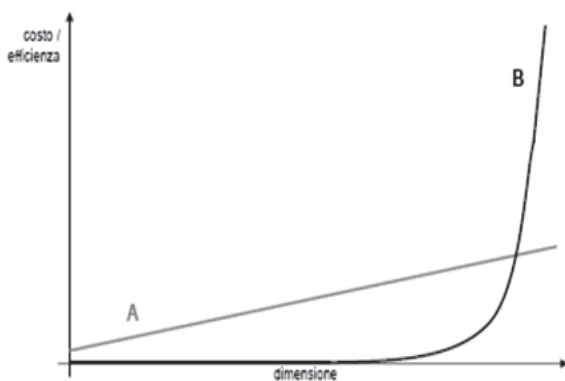
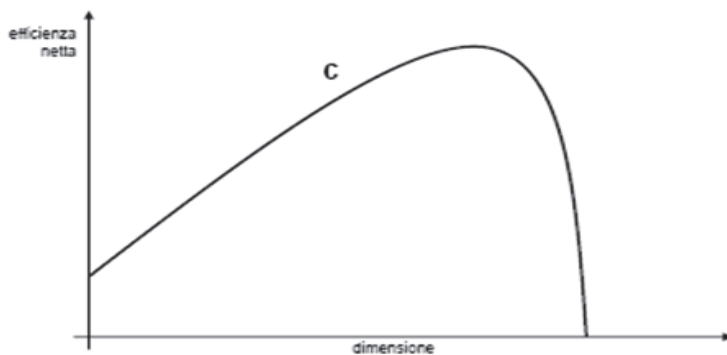


Fig. 3<sup>21</sup>



<sup>20</sup> Fonte: rielaborazione da A. TARTAGLIA, *Crescita insostenibile*, cit.

<sup>21</sup> Fonte: rielaborazione da A. TARTAGLIA, *op. cit.*

In quest'ultima situazione, il bene considerato non rappresenta più un fattore di produzione (in quanto il suo costo per l'utilizzo è superiore al ricavo che se ne può trarre) e viene abbandonato. In tutti i casi in cui il bene stesso si può conservare solo attraverso idonee pratiche gestionali si arriva alla distruzione del bene. Così, ad esempio, se i costi burocratici per gestire un pascolo attraverso le modalità gestionali tipiche del pubblico (con l'attenzione concentrata sulle procedure) superano i ricavi – pari, ad esempio, al valore dell'affitto che il pascolo medesimo può garantire – lo stesso sarà abbandonato. In tale situazione dopo poco tempo il fondo non sarà più pascolabile a meno di costosi interventi di ripristino. In conseguenza per ragioni diverse ed attraverso meccanismi differenti si arriverà al medesimo risultato che si sarebbe avuto gestendo lo stesso pascolo con la logica dei beni privati (tragedia dei *commons* alla Hardin).

In tutti i casi di produzione congiunta, vale a dire quando è attraverso la gestione del bene che si ottengono anche flussi di utilità non di mercato collegati con gli aspetti ambientali, il venir meno della gestione comporta perdite, a volte consistenti, di benessere sociale<sup>22</sup>. La tendenza ad assimilare i “beni collettivi” ai “beni pubblici” favorita da un generico richiamo all'interesse generale porta a sottovalutare l'appesantimento della gestione dovuta all'introduzione di modalità di amministrazione proprie di un soggetto pubblico. Da questo punto di vista l'utilizzo del termine “bene comune” può risultare quindi controproducente nella misura in cui attraverso tale definizione si facilita l'idea che i beni collettivi siano da gestire con le procedure proprie dell'ente pubblico.

Ampliando il discorso si può ritenere che la sottovalutazione della necessità di avere, per i beni aventi le proprietà dei beni collettivi, modelli gestionali diversi dal mercato e dallo stato, sia una delle ragioni del malessere della nostra società. Infatti i beni con caratteristiche di parziali rivalità e parziale escludibilità sono molto più diffusi ed importanti di quanto comunemente si pensi. In diversi casi beni con tali caratteristiche rappresentano il fondamento di molte attività umane, basti

---

<sup>22</sup> Sempre nel caso dei pascoli si pensi, ad esempio, al valore paesaggistico che si riduce o viene meno del tutto se il pascolo viene abbandonato.

pensare, ad esempio, alla fiducia che sta alla base di molte delle relazioni informali tra componenti di una medesima comunità, che, a loro volta, rappresentano la base per applicazioni efficaci, per altri beni, di modelli gestionali basati sul mercato e/o sull'intervento pubblico. Avere sottovalutato la necessità di modalità specifiche di gestione di questi beni ha portato, in diversi campi, la nostra società a favorire l'insorgere di fenomeni di inefficienza, di disarticolazione sociale, di diminuzione di senso di appartenenza.

IV) Ci sono molti esempi che potrebbero essere richiamati in proposito, ma non è questa la sede per farlo. Vorrei solo ricordare che le proprietà intrinseche di escludibilità e di rivalità dei beni non sono stabili nel tempo, ma si modificano in funzione non solo della tecnologia, ma anche dei modelli organizzativi e dei valori sociali che presiedono ad una determinata società. Ad esempio, la maggior parte dei pascoli di alta quota del Trentino sono tradizionalmente beni gestiti con le regole dei beni collettivi, mentre a pochi chilometri di distanza, in Alto Adige, la medesima tipologia di pascoli è di proprietà privata. Una delle ragioni di tale diversità è riconducibile al fatto che in Trentino il popolamento è concentrato in villaggi e paesi piuttosto distanti dai pascoli e quindi definire l'escludibilità dall'accesso al pascolo è sempre stato piuttosto difficile. La gestione collettiva risultava, quindi, del tutto razionale. Per contro, nel popolamento a maso dell'Alto Adige, i pascoli erano situati in prossimità dell'abitazione e, quindi, la escludibilità è sempre stata molto più facile e la proprietà privata molto più funzionale.

Da questo punto di vista torno ad essere d'accordo con il dott. Caliceti sul fatto che occorra cambiare il paradigma, nel senso che è necessario definire le modalità di gestione maggiormente adeguate in funzione delle proprietà intrinseche dei beni in quel determinato momento storico. Avendo presente, come già osservato, che la definizione delle proprietà intrinseche è dinamica e reversibile, si può ritenere che la gestione secondo la logica dei beni collettivi è una componente essenziale delle modalità gestionali che devono essere presenti contemporaneamente in una comunità orientata alla sostenibilità. Le modalità gestionali proprie dei beni collettivi hanno due effetti positivi: in primo lu-

go, è possibile aumentare il senso di appartenenza dei singoli individui alla comunità, aspetto quanto mai decisivo al fine di aumentare la resilienza della comunità stessa e la sostenibilità del modello di sviluppo adottato. In secondo luogo, si introducono elementi di flessibilità gestionale altrettanto importanti per compensare le rigidità che comporta la specializzazione conseguente al perseguimento delle economie di scala.

In conclusione, dal mio punto di vista i beni collettivi hanno caratteristiche specifiche e la loro gestione deve essere altrettanto diversa sia da quella dei beni pubblici sia da quella propria dei beni privati. Metaforicamente si potrebbe dire che la gestione dei beni collettivi è una terza gamba necessaria perché il tavolo costituito dalla comunità (intesa come insieme di persone che hanno dei rapporti tra loro e gestiscono direttamente o indirettamente alcuni beni e/o servizi insieme) rimanga in equilibrio. La scommessa è riuscire – in una situazione in cui si conoscono tecniche sufficientemente definite per far funzionare il mercato e tecniche sufficientemente definite per far funzionare il sistema pubblico – a trovare modalità sufficientemente definite, anche in assenza di regole formali, tali da garantire la gestione efficace dell'insieme dei beni collettivi.

Rimane un'ultima complicazione che diventa sempre più importante relativa al problema della necessità di raccordo tra globale e locale, che dal punto di vista teorico, nel caso del mercato è molto facile, nel caso del pubblico è ancora abbastanza agevole, nel caso dei beni collettivi diventa molto più complesso. Questo in conseguenza del quadro generale di riferimento che si deve avere nella gestione di questi beni. Tuttavia maggiore complessità non significa impossibilità, ed è possibile ritenere che attraverso analisi approfondite anche per questo aspetto possano essere trovate opportune soluzioni.

In definitiva, quindi, per i motivi sopra richiamati si può affermare che, più che essere un residuo del passato, le gestioni collettive possono prefigurare una soluzione moderna e flessibile per il futuro.

# PER LA GESTIONE “PARTECIPATA” DEI BENI COMUNI: UNA PROCEDIMENTALIZZAZIONE DI SECONDA GENERAZIONE?

*Anna Simonati*

SOMMARIO: 1. *Le coordinate concettuali di riferimento. 1.1. Rilievi introduttivi. 1.2. La partecipazione nella gestione dei beni comuni: avvertenze sull'ambito di applicabilità. 1.3. Le sollecitazioni provenienti dalla bozza di Carta europea dei beni comuni. 1.4. La gestione efficiente dei beni comuni, fra comunicazione pubblica e procedimentalizzazione. 2. I bilanci sociali delle amministrazioni: un modello partecipativo per la comunicazione pubblica. 3. Le carte dei servizi e il ruolo dei cittadini/utenti: molto rumore per nulla? 4. La pianificazione strategica: dalle buone prassi un modello di procedimentalizzazione per la gestione dei beni comuni. 5. Considerazioni di sintesi: i nuovi moduli procedurali come garanzia di efficienza nella gestione dei beni comuni.*

## *1. Le coordinate concettuali di riferimento*

### *1.1. Rilievi introduttivi*

«I diritti devono pur avere una fonte e provengono dalla comunità. In cambio, tutti noi abbiamo delle responsabilità nei confronti della comunità»<sup>1</sup>. Da questa semplice considerazione traspare la complessità insita nella regolazione della gestione dei beni comuni, la cui peculiarità sta nel fatto che non sono formalmente di proprietà di nessuno ma possono essere utili a tutti<sup>2</sup>. Ciò evidentemente richiede la determinazione di norme certe in ordine alle modalità del loro sfruttamento da parte della collettività; a tal fine, è necessario tenere attentamente in

---

<sup>1</sup> Questa frase è tratta da R. PAUSCH, J. ZASLOW, *L'ultima lezione. La vita spiegata da un uomo che muore*, Milano, 2010, 199.

<sup>2</sup> V. in proposito, con particolare chiarezza, L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Roma, 2012, in più punti.

considerazione sia il problema della scarsità delle risorse, sia quello dell'equità distributiva.

In ambito giuridico, una sfida importante ha a che fare con la questione di carattere definitorio e sistematico. Sul punto, varie tesi sono state avanzate nel corso del tempo, ma nessuna sembra realmente risolutiva<sup>3</sup>. Anzi, è forse necessario ammettere che il tentativo di elaborare un catalogo dei beni comuni in cui questi compongano, almeno in via tendenziale, un *numerus clausus* è destinato a fallire, per varie ragioni. Pare di poter dire, in primo luogo, che la configurazione in termini di “bene comune” dipende in modo significativo dalla percezione dei bisogni – e dei meccanismi utilizzabili per soddisfarli – diffusa presso le singole popolazioni. In secondo luogo, le caratteristiche del contesto ordinamentale di riferimento sono suscettibili di influenzare non poco i termini della questione, dal momento che le norme relative all'accesso a una determinata utilità e al suo sfruttamento necessariamente incidono sulla sua percezione come oggetto di utilizzo “comunitario”.

È vero che fino ad ora la discussione si è concentrata prevalentemente sul profilo definitorio e ci si è chiesti se i beni comuni possano rientrare nella nozione di “bene” offerta dal codice civile. Ma il problema principale sta nel fatto che i beni riconducibili a queste categorie

---

<sup>3</sup> La ricostruzione esauriente di tale dibattito non rientra fra gli obiettivi di questo contributo. Ci si limita, dunque, a richiamare soltanto alcuni scritti recenti e significativi, per evidenziare proprio la pluralità di opinioni espresse. V., dunque, oltre ai contributi citati in altri punti: A. LUCARELLI, *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Quale Stato*, 2007, 87 ss.; M. HARDT, A. NEGRI, *Comune. Oltre il privato e il pubblico*, Milano, 2010; G. ARENA, *Beni comuni. Un nuovo punto di vista*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2010: <http://www.labsus.org/?s=un+nuovo+punto+di+vista> (consultato il 21 novembre 2015); P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Federalismi.it*, 2011, 25; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; G. ARENA, C. IAIONE, *L'Italia dei beni comuni*, Bari, 2012; 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*, Verona, 2012; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, e ID., *Il valore dei beni comuni*: [http://www.acquabenecomune.org/?option=com\\_content&view=article&id=1293:il-valore-dei-beni-comuni-di-stefano-rodota&catid=137](http://www.acquabenecomune.org/?option=com_content&view=article&id=1293:il-valore-dei-beni-comuni-di-stefano-rodota&catid=137) (consultato il 21 novembre 2015); S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, 2012. In proposito, v. F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, nel presente volume, 37 ss.



formalmente non sono né pubblici né privati. Pertanto, è indispensabile procedere a un ripensamento profondo delle categorie dominicali tradizionali, fondate proprio sulla dicotomia fra proprietà privata e appartenenza pubblica<sup>4</sup>. Il punto di partenza di tale riflessione potrebbe essere costituito dall’individuazione degli interessi sostanziali, il cui soddisfacimento è prioritario per assicurare ai consociati una qualità della vita sostenibile e (auspicabilmente) progressivamente incrementabile.

Allora, potrebbe forse essere utile ribaltare la prospettiva e parlare dei beni comuni non come beni (pubblici o privati) in senso classico, ma essenzialmente come oggetto di interessi e di prestazioni<sup>5</sup>. Di inte-

---

<sup>4</sup> In proposito, è interessante A. CIERVO, *Beni comuni*, Roma, 2012, in più punti, ove l’autore indica una nozione di beni comuni alternativa alla dicotomia fra beni pubblici e privati e tendenzialmente comprensiva di quelle risorse *extra commercium* a cui lo Stato deve garantire l’accesso generalizzato, in quanto strettamente connesse al soddisfacimento dei diritti fondamentali delle persone. In questi termini, secondo Ciervo, i beni comuni possono contribuire al superamento della crisi economico-finanziaria.

<sup>5</sup> L’assunzione di questa prospettiva “sintetica” rispecchia il superamento della concezione dicotomica del rapporto fra svolgimento di funzioni ed erogazione di servizi, il primo sottoposto esclusivamente alle regole pubblicistiche, il secondo improntato invece al rispetto di criteri spiccatamente efficientistici. Non è questa la sede per ricostruire il dibattito relativo all’utilizzo da parte dell’amministrazione di moduli di stampo almeno tendenzialmente negoziale. È necessario ricordare, però, come la dottrina ormai diffusamente riconosca che, da un lato, lo svolgimento di funzioni non sfugge alla necessaria adesione a parametri di efficienza e, dall’altro lato, l’erogazione di servizi risponde all’esigenza di soddisfare interessi della collettività e dunque non può rispondere a parametri di carattere squisitamente imprenditoriale. In proposito v., per esempio, M. MAZZAMUTO, *Amministrazione e privato*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004, 70 ss., nonché M.R. SPASIANO, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione allo statuto unico dell’amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2004, 297. Può essere interessante richiamare, in proposito, la posizione assunta dalla cosiddetta Commissione Rodotà, la quale, nel 2008, propose di distinguere i beni in beni comuni, beni pubblici e beni privati e definì i beni comuni come «le cose che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona» (v. [https://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](https://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), consultato il 19 novembre 2015). Secondo questa definizione, pertanto, i beni comuni sono cose (materiali ed immateriali) che possono essere oggetto dell’esercizio dei diritti fon-

ressi: cioè di bisogni e di esigenze, corrispondenti tendenzialmente (ma non in via esclusiva, quanto meno a medio e lungo termine) ai diritti fondamentali delle persone; di prestazioni<sup>6</sup> o, più precisamente, di doveri che devono essere adempiuti (dalle autorità o dagli erogatori privati di pubblici servizi) a vantaggio dei consociati<sup>7</sup>.

Lo spostamento dell'attenzione dal bene all'interesse sostanziale e alle modalità del suo soddisfacimento<sup>8</sup> evidenzia la rilevanza dell'individuazione di una serie di modelli procedurali che si prestino ad assicurare la gestione partecipata dei beni comuni. Questo terreno è particolarmente scivoloso, anche a causa della molteplicità di regimi

---

damentali dell'uomo e degli altri diritti funzionali al libero e pieno sviluppo della persona umana.

<sup>6</sup> In tale prospettiva, si pone evidentemente la questione del legame giuridico con la lett. m) dell'art. 117 Cost. e la previsione di livelli essenziali delle prestazioni pubbliche, garantito su tutto il territorio nazionale. Data la necessaria sintesi del contributo, non è possibile soffermarsi su questo aspetto. Basterà ricordare come la Corte costituzionale da tempo abbia proposto la distinzione fra i diritti fondamentali in senso stretto e quelli la cui realizzazione è subordinata al bilanciamento da parte del legislatore con le esigenze connesse alla protezione di altri interessi costituzionali, in relazione all'esigenza di equa distribuzione delle risorse finanziarie disponibili. V. in proposito, per esempio, C. cost., 17 luglio 1998, n. 267, in *Foro it.*, 1999, I, 2792. In dottrina, v., per esempio: V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008; C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, 2008; G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello stato sociale*, in AA.VV., *Studi in onore di V. Ottaviano*, II, Milano, 1993, 1083; F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, 30.

<sup>7</sup> In prospettiva non dissimile, v. C. Cass. civ., ss.uu., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Dir. e giur. agr.*, 2011, 7-8, 473 (con nota di L. FULCINITI), in *Giust. civ.*, 2011, 12, I, 2843 (con osservazioni di L. CIAFARDINI), in *Foro it.*, 2012, 2, I, 564 (con nota di E. PELLECCIA) e in *Rass. dir. civ.*, 2012, 2, 524 (con nota di G. CARAPEZZA FIGLIA). In questa sentenza, per la prima volta la Suprema Corte ha ancorato la tutela dei beni comuni proprio al valore costituzionale dello sviluppo della persona umana, alla luce del combinato disposto degli artt. 2, 9 e 42 Cost.

<sup>8</sup> In proposito v. anche V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2014: <http://www.labsus.org/wp-content/uploads/2014/01/Beni-comuni-finale.pdf> (consultato il 21 novembre 2015). Cfr. i numerosi riferimenti dottrinali ivi indicati.

giuridici che contraddistingue le varie categorie di beni comuni<sup>9</sup>. Pertanto, la linea d’indagine forse più fruttuosa è quella che prende le mosse non da specifici paradigmi normativi settoriali, ma dal principio generale per cui la gestione delle risorse al cui sfruttamento aspira l’intera collettività degli utenti, non può prescindere dal coinvolgimento di costoro nelle scelte strategiche circa il loro utilizzo. Il parametro soggettivo di riferimento non può che ricomprendere la cittadinanza in senso ampio, a prescindere dal legame giuridico formale fra i singoli e il gruppo in cui rientrano<sup>10</sup>.

### *1.2. La partecipazione nella gestione dei beni comuni: avvertenze sull’ambito di applicabilità*

La partecipazione degli utenti nella scelta delle modalità di gestione dei beni comuni assume primario rilievo sul piano metodologico per due ordini di ragioni. Da un lato, consente l’emersione di sensibilità ed esigenze minoritarie o comunque normalmente non rappresentate a livello istituzionale. Dall’altro lato, il confronto preliminare fra i vari attori si pone nell’ottica (anche) della prevenzione e della deflazione dei conflitti, il cui rischio è particolarmente elevato nei momenti storici quali quello attuale in cui la scarsità delle risorse è accentuata<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Gli istituti all’uopo potenzialmente utili sono molteplici e variegati. Si pensi, per esempio: allo strumento classico della proprietà pubblica (che in realtà non è del tutto estraneo alla dogmatica concettuale dei beni comuni, pur rappresentandola solo parzialmente); all’istituzione di domini collettivi; alle iniziative di cura diretta del territorio antropizzato da parte dei cittadini/utenti (come la realizzazione di microprogetti di arredo urbano) e alle attività che i medesimi soggetti svolgono, in forma almeno parzialmente “autogestita”, per garantire la qualità della convivenza sociale; alla promozione pubblica di attività di associazioni, fondazioni o altri organismi (almeno formalmente) privati. In proposito, v. E. CALICETI, *Il regime dei beni comuni: profili dominicali e modelli di gestione*, nel presente volume, 63 ss.

<sup>10</sup> Sul rapporto fra gestione dei beni comuni e diritti di cittadinanza, v. per esempio, nella dottrina recente, M. FORONI, *Beni comuni e diritti di cittadinanza*, Milano, 2014.

<sup>11</sup> Il potenziamento della partecipazione popolare nella gestione dei beni comuni potrebbe rappresentare anche un’opportunità per l’attuazione dei principi dell’attività amministrativa di matrice europea. Ciò, infatti, consentirebbe di rivitalizzare in prospettiva democratica il ruolo delle autorità locali, compatibilmente con i principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza promossi nel Libro bianco sulla

Anzi, la valorizzazione del momento partecipativo, a mio parere, può agevolare lo sfruttamento dei beni comuni quale possibile via d'uscita dalla crisi di natura finanziaria, sociale e culturale, che stiamo vivendo. Tenendo conto dell'origine etimologica del termine<sup>12</sup>, è possibile coglierne tutte le implicazioni: la "crisi" si profila, come momento di cesura fra una fase e quella successiva, come occasione di cambiamento. In tale prospettiva, l'assunzione di punti di vista almeno in parte inediti, in relazione ai moduli procedurali applicabili alla gestione delle risorse connesse al soddisfacimento di interessi condivisi, può contribuire ad ottimizzare il risultato, minimizzando gli sprechi (sia quelli strettamente economici, sia quelli derivanti dai costi dell'azione pubblica più ampiamente intesa).

In altri termini, la chiave sta forse – almeno in parte – nella valorizzazione del principio di democrazia in senso ampio e del metodo dialogico per cogliere e risolvere i problemi. Se però la partecipazione degli utenti rappresenta certamente un momento essenziale nel processo che conduce alla gestione efficiente delle risorse condivise da una comunità, non sarebbe né realistico né corretto ritenere che all'autonomia della collettività di riferimento possano essere demandate *in toto* le decisioni sull'individuazione e sulla gestione dei beni comuni. In particolare, non è ragionevole proporre che alla popolazione sia demandata interamente la cernita delle voci di cui deve essere composto il catalogo dei beni

---

*governance* europea, pubblicato dalla Commissione nel 2001 (v. atto COM(2001) 428, reperibile *online* in lingua italiana all'indirizzo *web* [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0428R\(01\)&qid=1448277987050&from=IT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0428R(01)&qid=1448277987050&from=IT), consultato il 21 novembre 2015). Sul rilievo del livello europeo per la gestione dei beni comuni, v. F. GIGLIONI, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, nel presente volume, 151 ss.

<sup>12</sup> Può essere interessante ricordare che l'etimologia greca del termine "crisi" risale al verbo *krino* (separare, distinguere, giudicare): v. *Vocabolario della lingua Treccani*, 1986, 1004. Dunque, originariamente il vocabolo non necessariamente configurava un momento problematico contraddistinto esclusivamente da aspetti negativi, ma serviva a segnare una cesura fra una fase e quella, diversa, successiva: ricomprendeva, pertanto, sia il problema, sia la sua soluzione. I molteplici problemi connessi alla definizione del concetto di crisi e alle sue variegate implicazioni sono esaminati, per esempio, in C. COLLOCA, *La polisemia del concetto di crisi: società, culture, scenari urbani*, in *SocietàMutamentoPolitica*, 2010, 2, 19 ss.

comuni giuridicamente protetti. È evidente, infatti, che in questo campo un'eccessiva frammentazione sarebbe quanto mai rischiosa: il pericolo risiede sia nella possibile prevalenza di istanze egoistiche da parte dei gruppi radicati in territori particolarmente ricchi, sia nel perseguimento di obiettivi rivolti alla massimizzazione del profitto nell'immediato ma suscettibili di determinare un celere depauperamento e quindi l'esaurimento della risorsa, con conseguente pregiudizio dell'interesse della comunità generalmente intesa e delle generazioni future. Tuttavia, neanche predisporre una gerarchia degli interessi valida in ogni caso è in realtà possibile, poiché troppe sono le variabili di volta in volta rilevanti. È indispensabile, invece, individuare un metodo che, al di là della fisionomia dell'assetto degli interessi emergente nella singola fattispecie, possa essere utilizzato in modo pressoché costante e uniforme per guidare il coinvolgimento di tutti i soggetti, pubblici e privati, portatori di interessi qualificati o comunque rilevanti.

### *1.3. Le sollecitazioni provenienti dalla bozza di Carta europea dei beni comuni*

Molte considerazioni fin qui espresse trovano conferma nella (bozza di) Carta europea dei beni comuni. Si tratta di un documento redatto nel corso del Seminario *The European Charter of the Commons*, tenutosi presso l'International University College in data 2-3 dicembre 2011<sup>13</sup>.

La progressiva privatizzazione del settore pubblico vi è additata come una delle cause principali della crisi economico-finanziaria, in particolare poiché ha determinato la «trasformazione dei cittadini in consumatori individualizzati, in un costante ed apparentemente inevitabile processo di mercificazione della natura, della cultura e del patrimonio condiviso»<sup>14</sup>. L'obiettivo fondamentale è indicato nell'intento «di di-

---

<sup>13</sup> Il documento è reperibile online in <http://www.vialiberamc.it/wp-content/uploads/2011/12/Carta-europea-dei-beni-comuni.pdf>, consultato il 17 novembre 2015.

<sup>14</sup> V. Carta europea dei beni comuni, 4. In base allo schema accolto nella Carta, la privatizzazione è ammessa solo in casi eccezionali, ove essa appaia strettamente indispensabile alla luce di un'attenta valutazione in tal senso da parte dei legislatori (v. 14; v. anche 18). Su questo aspetto, peraltro, emerge uno dei punti più oscuri della Carta europea, secondo la quale, ove la privatizzazione avvenga, deve essere predisposto ex

fendere il benessere comune dell'Europa dalla logica economica dilagante che attualmente produce crisi e malessere sociale»<sup>15</sup> e il primo strumento giuridico utile per ottenere buoni risultati è indicato nella «salvaguardia costituzionale dei beni comuni per mezzo di un processo di partecipazione popolare diretta»<sup>16</sup>.

Uno spunto di riflessione interessante che emerge dalla Carta ha a che fare con l'atteggiamento ambivalente nei confronti dei circuiti istituzionali di stampo sovranazionale<sup>17</sup>. Pare di poter dire che, in base alla concezione ivi accolta, l'inefficienza o addirittura l'esito spesso controproducente della gestione delle risorse sono ricondotti all'esistenza di un clamoroso *deficit* democratico nell'allocatione delle scelte di fondo, che dovrebbero comunque essere improntate alla logica della massimizzazione dell'accesso, anche delle generazioni future<sup>18</sup>, ai beni comuni, indipendentemente dal regime dominicale (pubblico o privato) che li contraddistingue<sup>19</sup>.

Un po' paradossalmente, tuttavia, in varie disposizioni la Carta<sup>20</sup> richiama, più o meno esplicitamente, la necessità che la protezione dei beni comuni sia garantita al livello supremo del diritto europeo. Si ravvisa l'esigenza di operare un vincolo particolarmente stringente nei confronti dei legislatori dei singoli Stati, onde assicurare la tutela del diritto delle popolazioni all'accesso diretto alle risorse. Inoltre, si invita

*ante* un indennizzo finalizzato al pieno reintegro dei beni comuni (v. 15). Gli interrogativi aperti sono più d'uno. In primo luogo, non è chiarissimo a chi spetti sborsare l'indennità, anche se la soluzione più logica è quella in base alla quale l'onere dovrebbe incombere sulle casse dello Stato. Nulla, però, è specificato per quanto concerne i criteri per la quantificazione della somma. Infine, il problema più significativo concerne la corretta individuazione dei destinatari dell'indennizzo. Si può forse ipotizzare che si tratti delle popolazioni locali, intese come quelle radicate nel territorio in cui i beni comuni sottoposti a privatizzazione erano suscettibili di produrre le maggiori utilità nell'interesse pubblico. Ma non è detto che individuarle con esattezza sia agevole o addirittura possibile.

<sup>15</sup> V. Carta europea dei beni comuni, 1.

<sup>16</sup> V. Carta europea dei beni comuni, 2.

<sup>17</sup> Precisamente, la Carta parla dell'inadeguatezza della «semplice pratica intergovernativa»: v. 5.

<sup>18</sup> V. Carta europea dei beni comuni, 8. e 10.

<sup>19</sup> V. Carta europea dei beni comuni, 11.

<sup>20</sup> V. Carta europea dei beni comuni, 2., 13., 17., 20.

la Commissione europea ad assegnare al Parlamento i poteri indispensabili all'esercizio di un incisivo ruolo normativo in materia<sup>21</sup>. A questo auspicio di portata generale, si affianca l'invito, più puntuale, all'emanazione di una direttiva incentrata sulla protezione dei beni comuni<sup>22</sup>.

Ma l'elemento ai fini di questo contributo più interessante concerne l'ampiezza (ovvero, in un'altra prospettiva, la scarsa definizione dei contorni giuridici) della definizione dei beni comuni, che ricomprendono sia «beni collettivi», sia «servizi in relazione ai quali un uguale accesso è indispensabile per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali delle persone»<sup>23</sup>. Il punto basilare della nozione, pertanto, sembra essere riposto nell'intensità dell'interesse delle collettività di riferimento. È evidente, però, che, così individuata, la nozione risulta assai sfumata. Di conseguenza, è prevista la redazione di un elenco e, per assecondare la tensione al dinamismo, che costituisce la cifra caratteristica dei beni comuni quali «istituzioni sociali», si stabilisce che esso debba essere costantemente aggiornato<sup>24</sup>.

Nuovamente in modo un po' contraddittorio, si ritiene che il catalogo debba costituire la base per una protezione giuridica irreversibile<sup>25</sup>; ne deriverebbe la possibilità di integrare l'elenco solo con delle aggiunte e non anche, per così dire, per sottrazione. Questa impostazione, tuttavia, non tiene conto né dell'intrinseca scarsità di alcune risorse (che ne potrebbe determinare irrimediabilmente il consumo, pur a fronte di una gestione oculata), né della circostanza che, a fronte del progresso scientifico e tecnologico e della tendenziale variazione dei parametri di valutazione della qualità della vita, alcune risorse originariamente percepite come beni comuni potrebbero in un secondo momento perdere, nell'opinione diffusa e quindi anche sul piano giuridico, tale consisten-

<sup>21</sup> V. Carta europea dei beni comuni, 20.

<sup>22</sup> V. Carta europea dei beni comuni, 19.

<sup>23</sup> V. Carta europea dei beni comuni, 7. Si precisa, poi, che i beni comuni devono essere «concepiti non solo come risorse viventi, quali foreste, biodiversità, acqua, ghiacciai, fiumi, spiagge, energia, sapere e beni culturali, ma anche come servizi pubblici quali istruzione, sanità e trasporti»: v. 9.

<sup>24</sup> V. Carta europea dei beni comuni, 12, ove si precisa che i beni comuni, anche quando sono contraddistinti dal carattere della realtà, non possono considerarsi come semplici merci.

<sup>25</sup> V. Carta europea dei beni comuni, 13.

za<sup>26</sup>. Inoltre, la complessità degli elementi rilevanti (ricchezza o scarsità delle risorse in un determinato contesto spazio-temporale e relativa percezione da parte delle popolazioni, gerarchizzazione da parte delle medesime popolazioni dei bisogni individuali e collettivi connessi allo sfruttamento di quelle risorse) impedisce di accogliere una definizione universalmente o almeno ampiamente condivisa.

L'analisi della Carta – che pure intende porsi come documento di sintesi nel dibattito europeo – corrobora le perplessità già manifestate circa l'utilità concreta degli sforzi nel senso della produzione di un catalogo (quanto più possibile) unitario dei beni comuni. Nell'attuale momento storico, lo spiccato relativismo sembra costituire in questo campo una cifra ineliminabile. La soluzione appropriata in vista dell'accoglimento di un nuovo statuto giuridico dei beni comuni pare poter essere riposta, allora, nella ricerca del delicato equilibrio fra potere di indirizzo europeo sulle nozioni generali, esercizio della sovranità nazionale nella delimitazione di massima dei concetti di riferimento e valorizzazione dell'autonomia locale nell'assunzione delle scelte strategiche circa la gestione delle risorse radicate sul territorio e percepite come beni comuni. Su quest'ultimo profilo mi soffermerò da qui in avanti, con l'intento di indicare i modelli procedimentali a mio parere più adatti a guidare l'acquisizione degli apporti collaborativi dei cittadini/utenti per l'amministrazione dei beni comuni.

#### *1.4. La gestione efficiente dei beni comuni, fra comunicazione pubblica e procedimentalizzazione*

Emerge da quanto precede che, se sarebbe importante riuscire a circoscrivere la gamma dei beni comuni (quanto meno in relazione a un dato momento storico e a una determinata collettività di riferimento),

---

<sup>26</sup> Naturalmente, resta aperta la questione dell'effettività della tutela. A tal proposito, i redattori della Carta hanno imboccato la via più estensiva e hanno ammesso la possibilità per chiunque di adire i giudici mediante azioni di carattere inibitorio o ingiuntivo: v. Carta europea dei beni comuni, 16. L'amplissima legittimazione soggettiva all'attivazione della tutela in sede giurisdizionale rispecchia chiaramente la configurazione dei beni comuni come risorse (materiali e immateriali) indispensabili a garantire a ciascun essere umano una vita degna di essere vissuta.



questo obiettivo non pare al momento realizzabile. La “macrocatalogazione” delle categorie dei beni comuni necessariamente richiederebbe un intervento normativo da parte del legislatore nazionale, al quale non sembra poter essere sottratto il compito di indicare quali risorse e/o attività siano di tale importanza da dover essere ricondotte alla nozione di bene comune. Questo profilo di incertezza – a mio avviso intrinseco e ineliminabile – a maggior ragione evidenzia il primario rilievo del metodo con cui le decisioni strategiche sui beni comuni sono assunte<sup>27</sup>. Precisamente, può essere utile ragionare circa l’opportunità di un potenziamento in senso democratico dell’*iter* mediante il quale si perviene alla determinazione delle priorità da perseguire in ambito locale, nel rispetto della disciplina europea, nazionale e regionale.

Le istituzioni e le popolazioni devono poter concorrere alla valutazione e alla graduazione degli interessi e degli obiettivi condivisi, in tal modo specificando alla luce delle proprie esigenze il catalogo generale dei beni comuni (ove esistente) o quanto meno indicando i criteri alla luce dei quali la gestione delle risorse comuni si deve svolgere. È indispensabile, quindi, predisporre il loro coinvolgimento nelle scelte strategiche, che potrebbero e dovrebbero confluire in un’attività di programmazione pluriennale, condivisa con le autorità locali di riferimento, sulla base di un consenso quanto più ampio possibile. Urge, pertanto, la configurazione di meccanismi in grado di garantire l’informazione efficace delle popolazioni radicate sul territorio, in vista del loro coinvolgimento secondo parametri improntati alla flessibilità e alla libertà di espressione, nel rispetto del principio di parità di trattamento.

In primo luogo, va curata la comunicazione, sia – a posteriori – delle scelte pubbliche svolte, sia delle dichiarazioni di intenti per il futuro da sottoporre a dibattito prima dell’assunzione formale. La comunicazione

---

<sup>27</sup> Peraltro, è appena il caso di sottolineare (per completezza) come evidentemente non sia proponibile, certamente *in iure condito* ma anche *de iure condendo*, l’adozione di modelli di co-decisione con il coinvolgimento diretto degli utenti, tali da sottrarre aprioristicamente interi settori al rispetto dei principi concorrenziali. In proposito, v., in particolare, i saggi di S. PELLIZZARI, *New commons e servizi sociali. Il modello dell’amministrazione condivisa tra autonomie territoriali, terzo settore e società civile organizzata*, e di S. CORNELLA, *Beni comuni e disciplina europea sugli aiuti di stato*, nel presente volume, 249 ss. e 219 ss.

deve essere non solo capillare, ma anche effettuata con un linguaggio chiaro e auspicabilmente comprensibile a chi è privo di competenze tecniche<sup>28</sup>.

Inoltre, per assicurare che a tutti i contributi partecipativi sia dato spazio adeguato, una essenziale garanzia all'insegna del metodo democratico potrebbe essere rappresentata dalla procedimentalizzazione (snella, ma rigorosa) dell'*iter* con cui si perviene alle scelte fondamentali.

In verità, la rilevanza del procedimento amministrativo nel contesto generale della gestione della cosa pubblica è sempre più frequentemente riconosciuta, nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Se, da un lato, non può negarsi che il principio del “giusto procedimento” sia privo di fondamento costituzionale diretto<sup>29</sup>, emerge la progressiva configurazione della procedimentalizzazione come regime generale dell'azione amministrativa<sup>30</sup>.

Nel contempo, la varietà delle vesti giuridiche che assumono il regime e la gestione dei beni comuni impedisce di indicare nel procedimento amministrativo in senso classico il meccanismo per garantirne la fruizione nell'interesse della collettività. È necessario, invece, individuare circuiti partecipativi più flessibili, in cui sia possibile raccogliere

<sup>28</sup> Sul punto è interessante, per esempio, G. ARENA, *Comunicare i beni comuni*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2013: <http://www.labsus.org/2013/09/comunicare-i-beni-comuni/> (consultato il 23 novembre 2015).

<sup>29</sup> V. soprattutto C. cost., 2 marzo 1962, n. 13, in *Giur. cost.*, 1962, 126 ss., con nota di V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e “giusto procedimento”*.

<sup>30</sup> V. per esempio: C. cost., 21 marzo 1989, n. 143, in *Giur. cost.*, 1989, 680; C. cost., 2 febbraio 1990, n. 41, in *Cons. St.*, 1990, II, 207; C. cost., 29 aprile 1993, n. 204, in *Le regioni*, 1994, 371, C. cost., 1 giugno 1995, n. 220, in *F. it.*, 1996, I, 47; C. cost., 3 giugno 1998, n. 211, in *F. it.*, 1998, I, 2049. In dottrina, a questo proposito, v., per esempio: M.C. CAVALLARO, *Il giusto procedimento come principio costituzionale*, in *F. amm.*, 2001, 1836 ss.; A. CARDONE, *Procedimento amministrativo e partecipazione: giurisprudenza amministrativa e costituzionale e concezioni dell'idea di giustizia*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 231 ss.; N. LONGOBARDI, *Il principio del “giusto procedimento” come limite al legislatore*, in [rivistaaic.it](http://rivistaaic.it), 2004: <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/amministrazione/longobardi.html> (consultato il 23 novembre 2015); G. COLAVITTI, *Il “giusto procedimento” come principio di rango costituzionale*, in [rivistaaic.it](http://rivistaaic.it), 2005: <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/amministrazione/colavitti.html> (consultato il 23 novembre 2015).

il contributo dei cittadini/utenti secondo modalità meno rigide e formalizzate di quelle previste nella legge n. 241 del 1990 e nelle corrispondenti normative regionali. Tale esigenza emerge anche in considerazione del fatto che la partecipazione all’assunzione delle decisioni sulla gestione dei beni comuni – data l’ampiezza degli effetti che essa è suscettibile di produrre in capo ad intere collettività – non può e non deve essere circoscritta a pochi soggetti, portatori di interessi qualificati.

In altri termini, il punto focale è il rilancio del ruolo dello Stato e delle istituzioni pubbliche come enti impegnati in un rapporto dialogico costante con i privati. Tutti i soggetti coinvolti potrebbero e dovrebbero puntare al comune obiettivo dell’ottimizzazione della gestione dei beni comuni, in una prospettiva distinta dal profitto a breve termine e incentrata sul miglioramento della complessiva qualità della vita. Il fine primario è costituito, infatti, dalla conservazione dei beni comuni in vista sia (in chiave diacronica) della loro trasmissione alle generazioni future, sia (in chiave sincronica) della gestione razionale del problema della scarsità delle risorse e della promozione del diritto di tutti al loro utilizzo. Pertanto, come accennato, la partecipazione non va aprioristicamente circoscritta ai soli portatori di interessi qualificati, dal momento che tutti gli abitanti del luogo subiranno le conseguenze, in termini più o meno immediati e diretti, delle scelte effettuate ed è bene che siano coinvolti nella loro assunzione, singolarmente oppure grazie alla mediazione di enti esponenziali di natura associativa. I meccanismi procedurali devono essere, quindi, meno rigidi di quelli codificati nelle leggi sul procedimento per l’emanazione di misure puntuali, sia per quanto riguarda le dinamiche deliberative, sia con riferimento all’opportuna flessibilità dei risultati.

A fronte delle segnalate esigenze di comunicazione pubblica efficace e di “procedimentalizzazione atipica”, un punto di vista interessante è rappresentato dall’analisi di quegli istituti che, negli ultimi anni, hanno costituito l’occasione per sperimentare nel nostro ordinamento la “co-gestione” della cosa pubblica, con la previsione di un forte coinvolgimento dei cittadini. Precisamente, pare opportuno prendere sinteticamente in considerazione, in particolare, i bilanci sociali degli enti pubblici, le Carte dei servizi e i piani strategici.

Questi tre strumenti si prestano più di altri all'indagine che intendo svolgere, in primo luogo perché a ciascuno corrisponde un diverso grado di rilevanza giuridica e di intensità dello sforzo normativo. Infatti, se il legislatore da tempo si occupa delle Carte dei servizi, l'attenzione nei confronti della pianificazione strategica si è manifestata solo in epoca assai recente e in un settore circoscritto (quello del funzionamento delle città metropolitane, disciplinate dalla legge n. 56 del 2014), mentre fino a quel momento l'istituto aveva trovato espressione grazie all'instaurazione di buone prassi; sull'adozione di bilanci sociali da parte delle pubbliche amministrazioni, infine, è stato espresso da parte delle istituzioni solo un generale auspicio, ma non esiste una disciplina in senso stretto.

In secondo luogo, sul piano, per così dire, "funzionale", si ravvisa nei tre istituti individuati una sorta di complementarità. Se i bilanci sociali sono essenzialmente uno strumento di comunicazione, nelle Carte dei servizi dovrebbe essere maggiormente valorizzato il momento della co-valutazione della qualità delle prestazioni pubbliche, mentre la pianificazione strategica è incentrata sulla programmazione dell'attività futura. Come si vedrà, è soprattutto quest'ultimo il riferimento concettuale che può risultare fruttuoso, in vista della proposizione di nuovi modelli procedimentali per la gestione dei beni comuni.

## *2. I bilanci sociali delle amministrazioni: un modello partecipativo per la comunicazione pubblica*

Non è questa la sede per descrivere compiutamente l'istituto del bilancio sociale. Basterà qui ricordare che si tratta di un sistema di rendicontazione<sup>31</sup> dell'attività imprenditoriale, utilizzato originariamente nel

---

<sup>31</sup> V., per esempio: S. ANCILLOTTI, *Principio di chiarezza e funzione informativa del bilancio sociale. Decadenza di un membro del collegio sindacale e conseguenze sugli atti del collegio e degli altri organi sociali*, in *Riv. notariato*, 2008, 5, 1127 ss.; A. BORDI, *Il bilancio sociale, uno strumento di partecipazione*, in *Amm. civ.*, 2006, 11-12, 16 ss.; U. COMITE, C. PONTE, *Bilancio sociale, ovvero rispondere alla comunità*, in *Amm. civ.*, 2005, 2, 16 ss.; M. MIANI, *L'etica della comunicazione e il bilancio sociale partecipati-*

settore privato<sup>32</sup>, ma poi esteso anche a quello pubblico<sup>33</sup>. La svolta nel senso indicato è riconducibile all’emanazione della Direttiva del Mini-

---

vo, in *Riv. coop.*, 2005, 2, 64 ss.; F. MONTEMURRO, *Nuove forme di rendicontazione e bilancio sociale*, in *Comuni d’Italia*, 2004, 6, 8 ss.

<sup>32</sup> A questo proposito, in prospettiva generale v. in dottrina, per esempio: G. BADALOTTI, D. VELO, *Lo “standard” italiano per la redazione del bilancio sociale. Il modello GBS 2013*, in *Il Controllo nelle società e negli enti*, 2014, 2, 119 ss.; G. RACUGNO, *Noterelle sul bilancio sociale*, in *Riv. dir. comm. e dir. gen. obbl.*, 2009, 4-6, 1, 513 ss.; F. STROCCHIA, *Impieghi per il bilancio sociale: dal valore aggiunto ad un prospetto di fonti*, in *Nuova rass. legisl., dottr. giurisp.*, 2008, 8, 967 ss.; I. CALICE, *Bilancio sociale: obiettivi, principi e prospettive*, in *Le società*, 2007, 1, 14 ss.; G. FARNETI, *Il bilancio sociale e la sua asseverazione*, in *La finanza loc.*, 2006, 5, 151 ss. Con riferimento al settore non profit, poi, v. B. SIBONI, *Il bilancio sociale negli enti non profit: finalità e linee guida*, in *Non profit*, 2011, 3, 117 ss.; M. GRUMO, *Identità, competizione differenziale e bilancio sociale delle opere sanitarie cattoliche italiane: la missione come leva competitiva*, in *Non profit*, 2010, 4, 113 ss.; R. MOSCONI, *Come redigere il bilancio sociale: prime considerazioni*, in *Riv. coop.*, 2007, 1, 9 ss.; C. ROGATE, *Il ruolo del bilancio sociale nelle organizzazioni di Terzo Settore*, in *Non profit*, 2005, 2, 391 ss. È degna di nota anche l’esperienza di alcuni sindacati; in proposito, v., per esempio, C. BARBERA, *Il cambiamento organizzativo nei sindacati: il caso dell’adozione del bilancio sociale all’interno della CGIL*, in *Azienda pubbl.*, 2013, 89 ss. Si è rivelato piuttosto attivo, poi, il settore degli istituti di credito; v., per esempio, A. TAFURO, *Il Bilancio sociale nelle banche di credito cooperativo*, in *Riv. coop.*, 2007, 1, 78 ss., nonché con riferimento al livello europeo, C. CARNEVALE, M. MAZZUCCA, *“Disclosure” volontaria e valore di mercato: un’analisi empirica sull’impatto del bilancio sociale nel settore bancario europeo*, in *Banca Impresa Società*, 2012, 1, 49 ss. Infine, per quanto concerne le sperimentazioni nel settore universitario, v., per esempio, C. DEL SORDO, S. PAZZI, B. SIBONI, *Il bilancio sociale nelle università: analisi delle prime esperienze*, in *Non profit*, 2010, 4, 69 ss.

<sup>33</sup> In prospettiva generale, v., per esempio, M. LUCCA, *Controllo sociale e bilancio sociale*, in *Comuni d’Italia*, 2008, 4, 53 ss. e S. BELISARIO, *Il Bilancio sociale nel settore pubblico*, in *Azienda pubbl.*, 2007, 1, 163 ss.; M. MARCUCCIO, I. STECCOLINI, *Nuovi modelli di accountability nelle amministrazioni pubbliche: un’analisi empirica del contenuto del bilancio sociale degli enti locali*, in *Azienda pubbl.*, 2005, 4, 665 ss.; A. CASADEI, B. SIBONI, *Responsabilità sociale nell’ente locale e bilancio sociale*, in *La finanza loc.*, 2005, 6, 94 ss.; M. VITTOZZI, *Il bilancio sociale*, in *La finanza loc.*, 2005, 5, 123 ss.; G. CREPALDI, *Il bilancio sociale: nozione e funzioni*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2005, 5, 1482 ss.; S. SARACENI, *Il bilancio sociale presso gli enti locali*, in *La finanza locale*, 2004, 12, 46 ss.; A. FRANCESCONI, A. MARGHERI, *L’efficace utilizzo del bilancio sociale per le amministrazioni pubbliche*, in *Informator*, 2008, 3, 9 ss. Infine, non manca, in dottrina, l’analisi di alcuni casi specifici. Per esempio, v. B. SIBILIO PARRI, M.L. TOMEA

stro della funzione pubblica del 17 febbraio 2006<sup>34</sup> e rappresenta sostanzialmente una reazione all'introduzione, con le riforme degli anni Novanta del ventesimo secolo<sup>35</sup>, di una nuova concezione del rapporto fra l'amministrazione e gli amministrati. In un primo momento in veste di "clienti" del servizio erogato, più tardi come elementi di un sistema incentrato sull'auspicabile partecipazione di tutte le componenti della società alla gestione della cosa pubblica, questi ultimi assumono progressivamente la veste di interlocutori imprescindibili per un'azione amministrativa di qualità<sup>36</sup>.

Nell'ambito di quella che è stata definita come la «cultura del valore pubblico»<sup>37</sup>, soprattutto alcuni enti locali, con uno sforzo innovativo e

GAVAZZOLI, *Un modello di bilancio sociale per il museo: il caso del museo di storia naturale di Novara*, in *Non profit*, 2005, 2, 251 ss.; F. FAUSTINO, *Il bilancio sociale come strumento di supporto alle decisioni: il caso del Comune di Mola di Bari*, in *Comuni d'Italia*, 2004, 6, 13 ss.; L. FELICI, *Bilancio sociale di mandato: l'esempio del Comune di Monterotondo (RM)*, in *Comuni d'Italia*, 2004, 6, 17 ss. Per un'ampia gamma di materiali applicativi, v. il sito web <http://qualitapa.gov.it/nc/risorse/>.

<sup>34</sup> La si veda in <http://www.funzionepubblica.gov.it/TestoPDF.aspx?d=16887> (consultato il 19 novembre 2015).

<sup>35</sup> Per esempio, v. C. VALENTE, *È ancora breve la storia del bilancio sociale*, in *Amm. civ.*, 2005, 7, 32 ss.

<sup>36</sup> V. G. NAPOLITANO, *Dai rapporti di cittadinanza ai rapporti di utenza: tendenze e prospettive*, in A.I.P.D.A., *Annuario 2001*, Milano, 2002, 142, nonché ID., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005, 161 ss., e M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Rass. giur. en. el.*, 1998, 190. Inoltre, v. M.A. STEFANELLI, *La tutela dell'utente dei pubblici servizi*, Padova, 1994, 115, ove giustamente si critica l'equiparazione fra utente e cliente.

<sup>37</sup> In dottrina utilizzano questa espressione, per esempio, G.L. BALLABIO, *Il valore dei diritti fondamentali. Economia, politica e diritti sociali*, in *Cultura e dir.*, 2014, 1, 103 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il valore della Costituzione nella cultura amministrativistica*, in *Dir. pubbl.*, 2006, 3, 751 ss.; M. LIBERTINI, *Alla ricerca del diritto privato generale*, in *Riv. dir. comm. e dir. generale obbl.*, 2006, 4-6, I, 541 ss.; M. COLLEVECCCHIO, *L'entusiasmo nella pubblica amministrazione: un'utopia? Il grigiore della burocrazia - il bagliore della riforma - la dignità della funzione pubblica*, in *La finanza loc.*, 2005, 2, 13 ss.; S. POZZOLO, *La libertà dalla povertà come diritto fondamentale*, in *Materiali per una storia cult. giur.*, 2004, 2, 467 ss.; L. SAPORITO, *La complessità dell'"ars amministrandi" tra competenze e valori della dirigenza pubblica*, in *Funz. pubbl.*, 2004, 2, 13 ss. In prospettiva settoriale, v., poi: D. CROCE, F. SCOLARI, *La valutazione della performance organizzativa in Regione Lombardia: le linee guida dell'OIV [Organismo*

pionieristico, si sono impegnati nel tentativo di sperimentare forme di rendicontazione e comunicazione degli esiti della propria attività<sup>38</sup>, che risultassero più agevolmente comprensibili da parte della collettività rispetto ai bilanci tradizionali. Nel contempo, peraltro, si è tentato di fare fronte alla circostanza per cui i meccanismi consueti di rendicontazione non sono suscettibili di offrire una rappresentazione esaustiva dei risultati raggiunti e di quelli programmati, poiché necessariamente trascurano i valori prodotti che non sono quantificabili in termini strettamente monetari<sup>39</sup>. È appena il caso di sottolineare come il coinvolgimento dei privati nelle scelte strategiche assunte nell’interesse pubblico possa rientrare proprio in questo contesto, date le implicazioni in termini di aumento dell’indice di soddisfazione dei cittadini per le prestazioni ricevute a fronte di un’istruttoria completa ed esauriente e, di conseguenza, di deflazione del contenzioso. Inoltre, l’adozione del bilancio sociale da parte degli enti pubblici ha il pregio di evidenziare l’intento di soddisfare i bisogni della comunità di riferimento, anche al di là del mero adempimento agli obblighi normativi<sup>40</sup>.

In questa prospettiva, ben si comprende come la produzione di bilanci sociali possa risultare particolarmente utile per le pubbliche amministrazioni, soprattutto in termini di *accountability*<sup>41</sup>. Essi, infatti,

---

*Indipendente di Valutazione] per le aziende sanitarie pubbliche lombarde, in Sanità pubbl. e priv., 2012, 2-3, 77 ss.; F. LUNARDON, Il diritto alla formazione nell’ordinamento europeo e nella Costituzione italiana, in Rass. dir. pubbl. eur., 2010, 2, 3 ss.; G. IMPROTA, Il sostegno pubblico all’impresa culturale, in Analisi giur. econ., 2007, 1, 31 ss.*

<sup>38</sup> Su questo punto, v., per esempio, S. SARNO, *Il bilancio sociale, strumento di comunicazione a supporto dei processi decisionali dell’ente locale*, in *Azienda pubbl.*, 2006 2, 217 ss.

<sup>39</sup> Ciò non toglie, naturalmente, che anche i dati di natura economico-finanziaria mantengano notevole rilievo, pur nel contesto della più ampia rendicontazione sociale. V., in proposito, G. MARCON, S. RUSSO, *Significatività dell’informazione contabile nel bilancio sociale delle aziende pubbliche*, in *Azienda pubbl.*, 2008, 2-3, 199 ss.

<sup>40</sup> In questo senso, è utile il riferimento al concetto di *corporate social responsibility*, sviluppato, con riferimento essenzialmente al settore privato, nel Libro verde del 2001 della Commissione europea.

<sup>41</sup> Il tema nel diritto amministrativo è dibattuto. A mero scopo esemplificativo e senza alcuna pretesa di completezza, v., nella dottrina recente: A. SANTUARI, *L’adozione del modello organizzativo idoneo ex d.lgs. n. 231/2001 e l’applicabilità delle norme*

permettono di chiarire come si sono sviluppate (e come si intendono indirizzare nel futuro) le complesse interrelazioni fra gli obiettivi individuati nella fase dell'indirizzo politico, le strategie utilizzate per ottimizzare le risorse, gli interventi concretamente realizzati e i risultati ottenuti (anche in relazione a quelli programmati). Lo strumento di per sé consente un coinvolgimento diretto degli *stakeholders* anche in vista dell'individuazione degli obiettivi prioritari connessi alla rendicontazione; inoltre, a conclusione della valutazione dell'attività svolta, gli stessi soggetti possono essere chiamati ad esprimersi circa i punti salienti della programmazione dell'azione futura.

Un profilo interessante ha a che fare proprio con la corretta individuazione degli interlocutori dell'ente autore del bilancio sociale<sup>42</sup>. In primo luogo, è evidente che può trattarsi sia di altri enti pubblici, sia di soggetti privati. In quest'ultimo caso, un ruolo fondamentale deve essere riconosciuto all'associazionismo, poiché l'ente esponenziale è la sede naturale per l'emersione e l'esercizio di istanze condivise, la cui espressione da parte dei singoli risulterebbe fatalmente troppo frammentata e dunque inefficace. Il criterio di identificazione può fondarsi o sull'appartenenza al gruppo di coloro che sono i destinatari diretti delle risorse pubbliche messe a disposizione dall'amministrazione, oppure sulla suddivisione dei destinatari delle varie politiche attuate. Eviden-

---

*in materia di anticorruzione nelle organizzazioni che erogano servizi alla persona. Efficacia, efficacia e "accountability" degli interventi e tutela dei cittadini-utenti*, in *GiustAmm.it*, 2015, 3; S. SIGNORI, *Sistemi di "welfare" e "accountability" delle aziende "non profit": verso una rendicontazione condivisa e partecipata dei servizi alla persona*, in *Az. pubbl.*, 2012 4, 423 ss.; D. MAGGI, *"Accountability" e strumenti di rendicontazione sociale nelle province italiane*, in *Az. Pubbl.*, 2012, 4, 467 ss.; E. MITZMAN, *The proliferation of independent accountability mechanisms in the field of development finance*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 1, 93 ss.; G.G. MANCA, *Sistemi di social accountability e di gestione della qualità e P.A.: luci e ombre*, in *Nuova rass. legisl., dottr. e giurispr.*, 2010, 19-20, 2051 ss.; F. MONTEDURO, *Performance-based accountability ed efficacia della p.a.: prime evidenze empiriche di una comparazione internazionale*, in *Az. pubbl.*, 2009, 1, 63 ss.

<sup>42</sup> In dottrina, su questo profilo v., per esempio, G. CASONI, G. MARMINI, *Sul bilancio sociale: a chi rendere conto? Stakeholder il target della comunicazione*, in *Lo stato civ. ital.*, 2006, 2, 153 ss.



temente, nulla impedisce che i due parametri siano applicati congiuntamente.

Un altro aspetto basilare, che emerge chiaramente nelle linee guida prodotte dal Dipartimento della Funzione pubblica (ove è espresso il potere di adattare il modello alle esigenze specifiche delle singole autorità) è l'autonomia nell'attuazione del bilancio sociale. L'applicazione può essere graduale e interessare inizialmente solo alcuni settori fra quelli rientranti nelle competenze dell'ente<sup>43</sup>.

Quanto alla valorizzazione del momento procedimentale, il bilancio sociale costituisce l'esito di un processo graduale, in cui i “cittadini/utenti” sono resi edotti non solo delle modalità di intervento applicate e dei risultati ottenuti, ma anche dei termini in cui l'amministrazione concepisce il suo ruolo istituzionale e la sua *mission*. Non a caso, la produzione del bilancio sociale si pone come appuntamento periodico – preferibilmente a cadenza annuale<sup>44</sup> – e proprio la ciclicità ne rappresenta una caratteristica saliente. La *ratio* evidentemente risiede nella funzione primaria dell'istituto, che ha a che fare con l'acquisizione di consapevolezza circa l'indice di soddisfazione degli interlocutori e, dunque, con la possibilità di programmare i passi successivi con maggior cognizione di causa.

È appena il caso di notare come lo strumento sia potenzialmente assai utile nella prospettiva della gestione partecipata dei beni comuni in senso ampio, intesi cioè come risorse idonee a soddisfare esigenze primarie delle popolazioni radicate sul territorio. È nel contempo necessario segnalare, però, che ad oggi l'adozione di bilanci sociali da parte delle pubbliche amministrazioni è una rarità<sup>45</sup>. Dopo un primo momen-

---

<sup>43</sup> In proposito, v. soprattutto il punto 5. della Parte prima delle Linee guida ministeriali.

<sup>44</sup> V. soprattutto il punto 2. della Parte prima delle Linee guida ministeriali.

<sup>45</sup> Non mancano, però, sperimentazioni interessanti, che hanno anche suscitato l'interesse della dottrina. Fra gli enti di livello nazionale, è significativa, per esempio, l'esperienza dell'I.N.A.I.L., a proposito della quale v. B. ADINOLFI, *Bilancio sociale INAIL 2005-2006*, in *Riv. infortuni malattie prof.*, 2008, 1, 199 ss. Inoltre, si sono dotati di bilancio sociale alcuni enti universitari; v. in proposito F. BERNABÉ, M.C. GIORGINO, S. PATERNOSTRO, *Il ruolo del bilancio sociale nelle università pubbliche italiane: una riflessione sullo stato dell'arte*, in *Azienda pubbl.*, 2014, 57 ss. Un altro settore in cui non mancano esperienze pionieristiche è quello delle aziende sanitarie; in proposito v.,

to, in cui le istituzioni hanno manifestato attenzione e sensibilità, questo modello sembra essere caduto nell'oblio; né la normativa vigente, né la prassi amministrativa offrono al riguardo sollecitazioni particolarmente significative. Si tratta, ritengo, di un'occasione persa per valorizzare un nuovo paradigma inclusivo, che è suscettibile di produrre effetti virtuosi non solo nel momento dell'individuazione partecipata delle priorità, ma anche in vista della scelta dei meccanismi di valorizzazione, utilizzo sostenibile ed equa ripartizione dei beni comuni. L'assenza di normativa puntuale in materia<sup>46</sup> non necessariamente rappresenta un freno all'instaurazione spontanea di buone prassi, che, invece, ben potrebbero costituire il primo passo verso un modello di amministrazione condivisa più efficace.

### *3. Le carte dei servizi e il ruolo dei cittadini/utenti: molto rumore per nulla?*

Come è noto, le Carte dei servizi fissano gli *standard* qualitativi che devono essere rispettati nell'erogazione dei servizi pubblici. È stato evidenziato in dottrina come esse, consentendo ai privati di intervenire nel processo di misurazione<sup>47</sup> del livello di efficienza dell'azione amministrativa, avrebbero potuto contribuire in modo significativo a fronteggiare efficacemente la crisi<sup>48</sup>. Pertanto, mi concentrerò in questo contributo, sulle potenzialità dell'istituto quale catalizzatore dell'attivazione

---

per esempio, F. ROSATI, *La comunicazione sociale nella pubblica amministrazione: il bilancio sociale e le aziende sanitarie*, in *Il dir. sanitario moderno*, 2009, 2, 83 ss.

<sup>46</sup> In proposito, v. in dottrina, per esempio, G. CASONI, G. MARMINI, *Il bilancio sociale: strumento di comunicazione e trasparenza ancora privo di riferimenti legislativi*, in *Lo stato civ. ital.*, 2005, 10, 789 ss.

<sup>47</sup> Ovviamente, proprio la trasposizione di criteri qualitativi in *standards* di misurazione quantitativi rappresenta la sfida più ambiziosa correlata all'efficacia delle carte dei servizi come strumenti di buona amministrazione. Sul punto, efficacemente, v., per esempio, L. LO SCHIAVO, *Quality Standards in the Public Sector: Differences between Italy and the UK in the Citizen's Charter Initiative*, in *Public Administration*, 2000, 679 ss.

<sup>48</sup> V. così, per esempio, F. PUGLIESE, *Le carte dei servizi. L'autorità di regolazione dei servizi pubblici essenziali. I controlli interni*, in *Riv. trim. app.*, 1995, 233 ss.

di nuovi moduli partecipativi<sup>49</sup>, in grado di innescare circuiti virtuosi in chiave democratica nelle decisioni circa le modalità di erogazione dei servizi quali sistemi allocativi di beni comuni.

Da questo punto di vista, l'introduzione nel nostro ordinamento<sup>50</sup> (sulla scia di quanto verificatosi in alcuni sistemi stranieri)<sup>51</sup> dell'obbligo per gli erogatori di predisporre le Carte dei servizi avrebbe potuto costituire un importante passo avanti nel senso dell'intensificazione e del miglioramento qualitativo del rapporto fra enti gestori e cittadini utenti, in particolare in prospettiva inclusiva<sup>52</sup>. Non a caso, l'art. 11,

---

<sup>49</sup> Sul ruolo della partecipazione dell'utente – anche alle scelte relative all'organizzazione – in vista di un effettivo miglioramento della qualità complessiva del servizio si rinvia a R. CAVALLO PERIN, *Il riformismo e le privatizzazioni in Italia*, in *Meridiana*, 2004, 50-51, 161 ss.

<sup>50</sup> Come è ampiamente noto, la prima tappa nel processo di “positivizzazione” delle Carte dei servizi in Italia è consistita nell'emanazione da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica di un Libro Bianco (Carta dei servizi pubblici. Proposta e materiali di studio 1993), a cui ha fatto seguito la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri (Principi sull'erogazione dei servizi pubblici) del 27 gennaio 1994.

<sup>51</sup> Si pensi, per esempio, alla *Citizen's Charter* (Regno Unito, 1991), alla *Charte des service publics* (Francia 1992), al *Plan de Modernización de la Administración de Estado* (Spagna, 1992) e al *Government Performance and Results Act* (Stati Uniti, 1993). In proposito, v. in dottrina, fra gli altri, S. CASSESE, *Aggiornamenti sulla riforma amministrativa negli Stati Uniti d'America, nel Regno Unito e in Francia*, in *Corr. giur.*, 1994, 1029 ss. e R. BRIANI, *Le procedure di reclamo previste dalle carte dei servizi*, in A. CORPACI (a cura di), *La tutela degli utenti dei servizi pubblici*, Bologna, 2003, 279.

<sup>52</sup> In proposito, in prospettiva generale, v., per esempio: G. ARENA, *Una nuova legittimazione per la pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Valori costituzionali e pubblica amministrazione*, Firenze, 1993, 26; F. PUGLIESE, *Le carte dei servizi*, cit., 233 ss.; F. GHELARDUCCI, *Privatizzazioni e servizi pubblici locali*, in *F. amm.*, 1996, 1741; A. PAJNO, *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, in *Dir. amm.*, 1995, 551 ss.; G. SCIULLO, *Profili della direttiva 27 gennaio 1994 («Principi sull'erogazione dei servizi pubblici»)*, in *Dir. econ.*, 1996, 47 ss.; C. LACAVA, *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 873 ss.; G. CIAN, *Gli interventi dell'autorità regolatoria sul contratto*, in *Rass. giur. en. el.*, 1997, 327; G. VESPERINI, S. BATTINI, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997; P. MARCONI, *La Carta dei servizi pubblici e la Citizen's charter. La normativa sulla Carta dei servizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 790 ss.; F. GOISIS, *La nozione di servizio pubblico come criterio di riparto tra le giurisdizioni*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, 238 ss.; L. IEVA, *Il principio della qualità del servizio pubblico e la “carta dei servizi”*, in *Foro*

d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 dispone che «i servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi»<sup>53</sup>. Inoltre, l'art. 13, l. 8 novembre 2000, n. 328<sup>54</sup>, nell'individuare il contenuto minimo della Carta dei servizi sociali, richiama la corretta informazione dei fruitori, la tutela dell'individuo-utente, il miglioramento della qualità dei servizi e lo sviluppo dei momenti partecipativi e valutativi da parte dell'utenza. Ai sensi dell'art. 2, c. 461, l. 24 dicembre 2007, n. 244<sup>55</sup>, poi, nel contesto dei servizi pubblici locali<sup>56</sup> viene

---

*amm.*, 2001, II, 229 ss.; L. DE LUCIA, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002; C. SAN MAURO, *I nuovi strumenti di regolazione dei servizi pubblici: la Carta dei servizi pubblici e il contratto di servizio*, Rimini, 2004; C. CIANO, *Carta dei servizi pubblici e buon andamento*, in E. CONTIERI, F. FRANCIOSI, M. IMMORDINO, A. ZITO (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, II, Napoli, 2010, 307 ss.; A.M. BENEDETTI, *Liberalizzazioni, Carte dei servizi e diritti degli utenti*, in *Nuova giur. civ.*, 2012, 7-8, II, 517 ss.; M. TIBERII, *Lo statuto unico del rapporto tra privato e pubblica amministrazione: dalla legge n. 241 del '90 alle carte per gli utenti dei servizi pubblici*, in G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *La tutela delle situazioni soggettive nel diritto italiano, europeo e comparato. La tutela delle situazioni soggettive nell'amministrazione giustiziale*, Napoli, 2012, 9 ss.; L. GIANI, *Il ruolo delle carte di servizi e dell'azione per l'efficienza nella garanzia della effettività dei diritti degli individui-utenti nel settore socio-assistenziale. Il caso dei disturbi specifici dell'apprendimento*, in M. CALABRÒ, M.R. SPASIANO (a cura di), *I servizi pubblici in Italia e Argentina: un'analisi comparata*, Napoli, 2013, 121 ss.; M. CALABRÒ, *Carta dei servizi, rapporto di utenza e qualità della vita*, in *Dir. amm.*, 2014, 373 ss.

<sup>53</sup> V. art. 11, c. 1, d.lgs. n. 286/1999 (Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59). L'adozione delle Carte dei servizi è espressamente prevista anche nell'art. 101 del Codice del consumo (d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206).

<sup>54</sup> Si tratta della Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

<sup>55</sup> Si tratta della Legge finanziaria per il 2008.

<sup>56</sup> Per quanto concerne i servizi pubblici locali, l'applicazione delle disposizioni sulle Carte dei servizi contenute nel d.lgs. n. 286/1999 è espressamente prevista dall'art. 112, c. 3, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. L'art. 2, c. 461, l. 24/2007, poi, ha previsto

prevista come obbligatoria la consultazione delle associazioni di categoria in funzione della redazione di Carte dei servizi partecipate e rispondenti alle reali esigenze dell’utenza.

In base al modello accolto dal legislatore italiano, dunque, la determinazione degli *standards* di qualità del servizio spetta ai singoli operatori, i quali sono tuttavia chiamati a collaborare con gli utenti. Questi ultimi, singolarmente o tramite le associazioni di categoria, possono evidenziare profili ulteriori o segnalare elementi di criticità, incentivando così l’assunzione spontanea da parte dell’erogatore di iniziative di adeguamento alle sollecitazioni ricevute<sup>57</sup>. Inoltre, è prevista la presentazione di reclami individuali a fronte del mancato rispetto degli *standards* ed è espressamente stabilito che, a seguito di tale sollecitazione, il soggetto erogatore appresti un miglioramento della qualità dell’attività svolta<sup>58</sup>. Ciò significa che, nell’intento del legislatore, la *ratio* della previsione del reclamo prescinde da istanze di difesa individuale ed è radicato nella volontà di predisporre un meccanismo dialogico, preordinato ad assicurare un monitoraggio costante sull’indice di soddisfazione (o, naturalmente, di insoddisfazione) degli utenti<sup>59</sup>. Mi pare dunque condivisibile l’opinione di chi ritiene che l’attivazione da parte del singolo del meccanismo rimediabile assume in concreto quasi la consistenza di contributo partecipativo *ex post*, suscettibile di incidere per il futuro sullo svolgimento dell’attività<sup>60</sup>.

---

l’obbligo per gli enti locali di emanare e aggiornare una Carta della qualità dei servizi, previa consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori.

<sup>57</sup> V. in questi termini, per esempio, G. DELLA CANANEA, *La risoluzione delle controversie nel nuovo ordinamento dei servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, 738.

<sup>58</sup> V. Capo III, art. I, c. 2 della Direttiva Pres. Cons. Min. 1994. In proposito, è significativo anche l’art. 140 *bis*, c. 12 del d.lgs. n. 206/2005, in base al quale il tribunale che decide sulle azioni di classe esperite dai consumatori deve tenere conto delle Carte dei servizi eventualmente emanate. V. anche l’art. 11, c. 1, d.lgs. n. 286/1999 e l’art. 30, l. 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile).

<sup>59</sup> In questi termini, v. soprattutto L. DE LUCIA, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, cit., 345. V. anche, per esempio, R. BRIANI, *Le procedure di reclamo previste dalle carte dei servizi*, cit., 278.

<sup>60</sup> V. così M. CALABRÒ, *Carta dei servizi*, cit., 373 ss.

Se quello fin qui tratteggiato per sommi capi è il sistema predisposto a livello normativo, la sperimentazione concreta delle Carte dei servizi si è rivelata quanto mai deludente<sup>61</sup>. Innanzi tutto, gli enti erogatori hanno concepito la loro produzione come un adempimento meramente formale, in cui il coinvolgimento dei privati assume una valenza quasi esclusivamente simbolica. Inoltre (cosa ancora più grave) nella prassi le Carte hanno sostanzialmente perso la loro originaria connotazione teleologica quali strumenti di programmazione dell'attività futura e hanno mantenuto soltanto la funzione (assai meno impegnativa) di documenti di comunicazione pubblica dell'azione svolta<sup>62</sup>.

Pertanto, l'introduzione delle Carte dei servizi nel nostro ordinamento non ha in realtà sortito gli effetti auspicati sul piano della promozione della partecipazione della cittadinanza alla gestione dei beni comuni, in tanto in quanto essi siano coinvolti (come strumenti operativi oppure come risultato) nell'erogazione di servizi pubblici. Del resto, lo stesso legislatore si è limitato a disciplinarle per sommi capi, ma ha poi di fatto abbandonato a se stessi gli operatori<sup>63</sup>. Si profila, ancora una volta, un'occasione persa<sup>64</sup>, il che è tanto più grave poiché il riconoscimento dei doveri di comunicazione e coinvolgimento della collettività anche in capo agli erogatori formalmente privati di servizi potrebbe contribuire a contrastare gli svantaggi connessi con la privatizzazione quale concausa della crisi.

Forse per fronteggiare, almeno parzialmente, questo fallimento, il legislatore è intervenuto attribuendo alle Autorità indipendenti di settore il potere di determinare gli *standards* prestazionali<sup>65</sup>. Di fatto, però,

<sup>61</sup> V. così, con particolare chiarezza, M. VAGLI, *Carta dei servizi e difesa civica*, in *www.lexitalia.it*, 2009, 3 (consultato il 19 novembre 2015).

<sup>62</sup> V. così, recentemente, M. CALABRÒ, *Carta dei servizi*, cit., 373 ss.

<sup>63</sup> Sul punto v., per esempio, M. CALABRÒ, *Carta dei servizi*, cit., 373 ss. e L. LO SCHIAVO, *Quality Standards in the Public*, cit., 690.

<sup>64</sup> In termini, soprattutto con riferimento alla scarsa incisività degli strumenti rimediati posti a tutela della posizione degli utenti, v. R. RINALDI, *La posizione giuridica soggettiva dell'utente di servizi pubblici*, Padova, 2011, in particolare 83.

<sup>65</sup> V., in termini generali, l'art. 2, c. 12, lett. h), l. n. 481/1995. Per quanto riguarda il settore delle telecomunicazioni, il potere dell'AGCom è disciplinato nell'art. 1, c. 6, lett. b), l. n. 249/1997, su cui cfr., in giurisprudenza, Cons. Stato, VI, 5 aprile 2006, n. 1769, in *F. amm. C.d.S.*, 2006, 1215 (che ha riconosciuto la portata generale del potere

si è così reso il procedimento per l’emanazione delle Carte assai più “autoritativo”<sup>66</sup> e meno “aperto” ai contributi partecipativi dei privati<sup>67</sup>. D’altro canto, in concreto ciò è stato in parte compensato dalla spiccata procedimentalizzazione dell’*iter* dinanzi alle autorità indipendenti, in cui di regola è notevole l’attenzione nei confronti dell’audizione delle associazioni degli *stakeholders*. Queste, poi, confluiscono oggi nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, istituito presso il Ministero per lo sviluppo economico e dotato di importanti funzioni consultive, propositive e di segnalazione al Governo, nell’interesse delle categorie rappresentate<sup>68</sup>.

Per recuperare l’impatto virtuoso delle Carte dei servizi sull’equità distributiva nella gestione dei beni comuni, sarebbe forse sufficiente intensificare il coinvolgimento dei cittadini/utenti nella determinazione, in prospettiva prevalentemente *bottom-up*, degli *standards* qualitativi di base. Servirebbe, però, il potenziamento del momento comunicativo come propedeutico rispetto all’adozione del documento, in modo da assicurare una capillare informazione a monte sulla sua funzione e sulle sue potenzialità applicative. In tale prospettiva, è significativo il fatto

---

dell’autorità, pur sempre nell’ambito di competenza). Sulle garanzie di partecipazione nei procedimenti di regolazione di competenza delle autorità indipendenti, v. anche Cons. Stato, VI, 2 marzo 2010, n. 1215, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, con commento di S. DEL GATTO, *La partecipazione ai procedimenti di regolazione delle Autorità indipendenti*, 947 ss. In dottrina, v. anche in proposito, per esempio; G. IACOVONE, *Tecnica, politica e (in)effettività della tutela dell’utente di servizi di pubblica utilità*, in *F. amm. C.d.S.*, 6, 2003, 2085 ss.; C. RAIOLA, *La consultazione nelle Autorità indipendenti*, in [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), 2010 (consultato il 14 novembre 2015); A.I. NATALI, *Garanti in cerca di garanzie*: <http://www.uilpadirigentiministeriali.com/Documentazione/Articoli,%20interventi,%20contributi/2010/dicembre%202010/15-12-2010/Garanti%20in%20cerca%20di%20garanzie%20di%20Antonio%20Ivan%20Natali.doc> (consultato il 14 novembre 2015); M. CLARICH, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, intervento al Convegno su *Le Autorità amministrative indipendenti*, Roma, 9 maggio 2003: [https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze1/~edisp/intra\\_064085.htm#6](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze1/~edisp/intra_064085.htm#6) (consultato il 14 novembre 2015).

<sup>66</sup> In questi termini, condivisibilmente, v. M. CALABRÒ, *Carta dei servizi*, cit., 373 ss.

<sup>67</sup> V. così, per esempio, S. CAEDDU, *Strumenti alternativi di soluzione delle controversie fra erogatori e utenti di servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, 695.

<sup>68</sup> V. art. 136, d.lgs. n. 206/2005.

che l'art. 10, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 abbia configurato una sorta di circolo virtuoso fra comunicazione pubblica ed efficienza nella gestione dei servizi, precisando che «la trasparenza rileva [...] come dimensione principale ai fini della determinazione degli standard di qualità dei servizi pubblici da adottare con le carte dei servizi»<sup>69</sup>. Inoltre, non può non cogliersi il nesso con l'adozione di bilanci sociali, tramite i quali i destinatari dell'attività dell'ente potrebbero essere efficacemente resi edotti circa le possibilità di coinvolgimento attive o attivabili in concreto.

#### *4. La pianificazione strategica: dalle buone prassi un modello di proceduralizzazione per la gestione dei beni comuni*

Benché in base a concezioni anche profondamente diverse fra loro, il territorio è abbastanza frequentemente ricondotto nell'alveo dei beni comuni<sup>70</sup>. Tale ricostruzione mi pare condivisibile. Il territorio, infatti, costituisce l'ambito spaziale entro il quale si esprime la vita umana in tutte le sue variegate manifestazioni. Esso dunque rappresenta, in fondo, una sorta di bene comune “di secondo livello”: partecipa di tale natura sostanziale esso stesso e “contiene” altri beni comuni.

Ciò assume ai fini di questo contributo un certo rilievo, poiché è proprio quello della cura del territorio il settore in cui in Italia<sup>71</sup> si sta

---

<sup>69</sup> Precisamente, v. art. 10, c. 9, d.lgs. n. 33/2013 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni). V. anche, nell'ambito del medesimo decreto, l'art. 32, c. 1, che dispone l'obbligo di pubblicazione delle Carte dei servizi.

<sup>70</sup> Per limitarsi a citare i lavori in cui la definizione del territorio quale bene comune è esplicita a monte, v., per esempio, P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli Italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2014, e A. MAGNAGHI (a cura di), *Il territorio bene comune*, Firenze, 2012. V. anche G. FERRARESI, *Territorio bene comune: un tema generale sotteso ai vari assi tematici del congresso*: [https://produrreterritorio.files.wordpress.com/2012/01/ferraresi\\_intervento-congresso.pdf](https://produrreterritorio.files.wordpress.com/2012/01/ferraresi_intervento-congresso.pdf) (consultato il 14 novembre 2015).

<sup>71</sup> In proposito v., per esempio: P. LECCI, *Metodi e strumenti di governance territoriale. Il piano strategico negli enti locali*, Roma, 2011, in particolare 77 ss.; A. MARGHERI, *La pianificazione strategica negli enti locali*, in *Informator*, 2011, 2, 9 ss.; L. MAZ-



significativamente diffondendo la sperimentazione<sup>72</sup> della pianificazione strategica<sup>73</sup>. Si tratta di uno strumento utile nell’ottica della gestione

---

ZARA (a cura di), *Il piano strategico nell’ente locale*, cit., *passim*; D. SANGIORGI, *La pianificazione strategica in Italia: un bilancio delle prime esperienze*, in *Azienditalia*, 2009, 593 ss.; T. BONETTI, *Oggetto e limiti della pianificazione strategico-strutturale comunale. Nota a T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, II, 15 maggio 2006, n. 609*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 1329 ss.; T. PUGLIESE, A. SPAZIANTE (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano, 2003; M.C. GIBELLI, *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello “reticolare” e “visionario”*, in F. CURTI, M.C. GIBELLI (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, 1996, 15 ss.; M.C. GIBELLI, *Tre famiglie di piani strategici: uno sguardo d’assieme alle vicende internazionali*, in *Urbanistica*, 1996, 106; L. ALBRECHTS, P. HEALY, K.R. KUNZMANN, *Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe*, in *Journal of the American Planners Association*, 2003, 2, 113 ss.; C.S. BERTUGLIA, F. VAIO, *Introduzione*, in C.S. BERTUGLIA, F.S. ROTA, L. STARICCO (a cura di), *Pianificazione strategica e sostenibilità urbana: concettualizzazione e sperimentazione in Italia*, Milano, 2004, 46 ss.; A. CICERCHIA, *Pianificazione strategica e ambiente: teorie, metodi, strumenti ed esperienze internazionali*, Milano, 2000; G. GIOIOSO (a cura di), *La pianificazione strategica partecipata in Italia*, Roma, 2006, 20 ss.; M. BALBO, *Pianificazione strategica e governance urbana*, in ID. (a cura di), *Pianificazione strategica e governance urbana nel contesto del Mediterraneo: [http://rice.iuav.it/102/1/Completo\\_Finale.pdf](http://rice.iuav.it/102/1/Completo_Finale.pdf)* (consultato il 23 novembre 2015), 3 ss. Sia consentito richiamare, infine, A. SIMONATI, *La pianificazione strategica trentina come strumento di cooperazione inter-comunale: profili sistematico-ricostruttivi e possibili sviluppi futuri*, in A. GAMPER (a cura di), *Interkommunale Zusammenarbeit und überörtliche Raumplanung in der Europaregion Tirol - Südtirol - Trentino*, Wien, 2007, 111 ss.

<sup>72</sup> Per la ricognizione delle esperienze italiane di buone prassi nel campo della pianificazione strategica, si può fare riferimento al sito *web* della *Rete delle Città Strategiche* (v. <http://recs.it/it/home>). Si tratta di un’associazione (istituita nel gennaio 2004) che si occupa di coordinare le esperienze fin qui maturate, creando occasioni di dibattito pubblico in vista dell’instaurazione di un sistema efficiente di contatti fra gruppi di cittadini dotati di interessi sostanzialmente analoghi, ma dislocati in modo disomogeneo sul territorio. A partire dal 2014, la Rete è confluita in A.N.C.I., precisamente nell’ambito della Commissione permanente delle città strategiche e del Dipartimento per le politiche comunitarie, i programmi europei e i piani strategici.

<sup>73</sup> Come è noto, all’estero i piani strategici sono concretamente sperimentati da tempo. Per un’analisi anche in prospettiva comparata v., per esempio: F. ARCHIBUGI, *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Firenze, 2005, in particolare 37 ss.; F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012, in particolare 88 ss.; F. CURTI, M.C. GIBELLI (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, cit., *passim*;

partecipata e integrata dei beni comuni, poiché consente il coinvolgimento nella formazione delle scelte fondamentali non solo dei portatori di interessi qualificati, ma dei cittadini in senso ampio, direttamente o tramite le associazioni che li rappresentano. Inoltre, la spiccata flessibilità permette di adattare costantemente l'intervento programmato all'evoluzione delle esigenze reali.

L'applicazione della pianificazione strategica potrebbe dunque condurre all'assunzione di un ruolo propositivo o addirittura attivo della popolazione, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Questa soluzione potrebbe quindi comportare, a monte, una più razionale suddivisione delle risorse (e delle energie) e, a posteriori, potrebbe anche produrre un fruttuoso effetto deflattivo del contenzioso. Sul piano dei risultati, poi, potrebbe far emergere linee d'azione innovative che, richiedendo la collaborazione fra soggetti diversi (pubblici e privati), potrebbero essere difficilmente configurabili in via unilaterale da parte dell'amministrazione. L'esito complessivo può determinare conseguenze virtuose sul piano della giustizia distributiva, dato che agevola l'emersione delle posizioni dei singoli e dei gruppi organizzati, in tal modo facilitando l'espressione di voci che altrimenti fatalmente sarebbero destinate (per la loro intrinseca debolezza e/o scarsa visibilità) a restare inascoltate<sup>74</sup>.

---

F. RUOCO, *Pianificazione strategica territoriale e rappresentazioni di città*, cit.; F. MARTINELLI (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Milano, 2005; S. MORONI, *L'interesse pubblico. Un concetto screditato o ancora rilevante per la pianificazione del territorio?*, in *Critica della razionalità urbanistica*, 13, 2003, 7 ss.

<sup>74</sup> Sul ruolo della pianificazione strategica nel contesto del governo del territorio, in dottrina v., per esempio: A. BOTTI, M. VESCI, *Il piano strategico delle città come strumento di governance: potenzialità e criticità*, in *Azienda pubbl.*, 2009, 2, 205 ss.; D. CAVENAGO, B. TRIVELLATO, *Organizzare la pianificazione strategica: scelte e metodi nell'esperienza delle città italiane*, in *Azienda pubbl.*, 2007, 4, 699 ss.; D. SANGIORGI, *La diffusione del piano strategico: criticità e punti di forza*, in *Azienditalia*, 2006, 7, 480 ss.; D. CAVENAGO, *La costruzione di un piano strategico per la città*, in *Azienda pubbl.*, 2004, 2, 179 ss.; L. MAZZARA (a cura di), *Il piano strategico nell'ente locale. Progettazione, sviluppo e strumenti di monitoraggio*, Milano, 2009; T. PUGLIESE (a cura di), *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*, Firenze, 2007, in più punti. Infine, v. B. DENTE, *Verso una (nuova) politica urbana*, Intervento al Seminario *Il contributo della pianificazione strategica al governo del territorio*, Napoli, 7 maggio 2007: <http://>

Quanto alle modalità della realizzazione concreta della pianificazione strategica, in assenza di norme e indirizzi omogenei gli enti territoriali italiani hanno manifestato liberamente la propria creatività, tant'è vero che il primo risultato evidente concerne la frammentarietà e l'eterogeneità dei contenuti. Anzi, paradossalmente proprio l'individualismo quasi esasperato pare poter essere indicato come elemento comune della pianificazione strategica in Italia, che si pone essenzialmente come iniziativa di matrice comunale<sup>75</sup>. Gli interlocutori a cui i comuni si rivolgono sono normalmente di due tipi: da un lato, i soggetti esponenziali degli interessi privati; dall'altro lato, gli enti pubblici che si riconoscono nel territorio di riferimento del comune *leader*. È assai meno frequente, invece, il coinvolgimento diretto di enti collocati, per così dire, sullo stesso livello istituzionale del promotore. Questo fattore rappresenta un'anomalia rispetto al sistema concettuale di riferimento e palesa l'incapacità della pianificazione strategica in Italia di fungere realmente da strumento di coordinamento fra livelli istituzionali e fra interessi.

Nel dato ora segnalato può ravvisarsi (sul piano strettamente istituzionale, per così dire) un possibile elemento di criticità dell'istituto, ma esso può al contrario convertirsi in un punto di forza se si guarda all'adozione della pianificazione strategica come strumento di natura procedimentale per garantire un coinvolgimento diffuso delle popolazioni locali nella gestione delle risorse radicate sul territorio (e del territorio come bene comune esso stesso), in vista del superamento della crisi. Proprio la vicinanza con il contesto spaziale di riferimento di tutti i soggetti potenzialmente interessati a intervenire nel procedimento di pianificazione strategica, infatti, comporta una conoscenza più approfondita da parte loro delle potenzialità di sviluppo.

Peraltro, il punto che qui maggiormente rileva riguarda l'esistenza di un elemento comune a tutte le sperimentazioni italiane, nonostante le notevoli differenze fra loro. Precisamente, tutte le istituzioni che hanno

---

*recs.it/userfiles/file/Contributo%20degli%20esperti/Contributo%20Bruno%20Dente\_Napoli.pdf* (consultato il 23 novembre 2015).

<sup>75</sup> Sottolinea la centralità del ruolo del comune nell'attuazione della pianificazione strategica in Italia, fra gli altri, G. GIOIOSO (a cura di), *La pianificazione strategica partecipata*, cit., 11 ss.

scelto di impegnarsi sul fronte della pianificazione strategica hanno intrapreso percorsi deliberativi fortemente procedimentalizzati<sup>76</sup>.

L'adozione del piano strategico si configura come un atto volontario da parte del governo locale, tecnicamente di per sé privo di concreta vincolatività giuridica al di là dell'impatto politico che esso è suscettibile di produrre. Del resto, la realizzazione degli obiettivi di sostegno allo sviluppo attraverso l'azione integrata sul territorio richiede la predisposizione di un forte consenso fra tutti i portatori di interessi qualificati<sup>77</sup>.

Di conseguenza, l'*iter* mediante il quale si perviene all'assunzione delle scelte<sup>78</sup> si dipana costantemente nella successione logica e cronologica di alcune tappe<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> In dottrina v., per esempio, A. CICERCHIA, *Pianificazione strategica e ambiente: teorie, metodi*, cit., 16 ss., ove le fasi salienti del procedimento di pianificazione strategica sono individuate nell'identificazione dei soggetti coinvolti, nell'individuazione degli indicatori rilevanti e nella contestuale sistemazione cronologica del processo di valutazione, nella determinazione delle concrete modalità di realizzazione dei progetti e di gestione dei relativi costi, nonché, infine, nel monitoraggio e nel *feedback* conclusivo. V. anche: C.S. BERTUGLIA, F.R. ROTA, *Piani strategici alla prova. Il caso italiano*, in C.S. BERTUGLIA, F.S. ROTA, L. STARICCO (a cura di), *Pianificazione strategica e sostenibilità urbana. Concettualizzazioni e sperimentazione in Italia*, Milano, 2004, 75 ss.; L. MAZZARA, *Il processo di formulazione della strategia: uno schema di analisi*, in *Azienditalia*, 2006, 6, 417 ss., nonché ID. (a cura di), *Il piano strategico nell'ente locale*, cit., in più punti, e ID., *Dal programma di mandato all'avvio di un processo di pianificazione strategica: indicazioni per i nuovi amministratori locali*, in *Azienditalia*, 2009, 7, 469 ss.; G. DELLA CASA, A. MALPIEDI, *Gli step fondamentali per un piano di comunicazione strategico ed efficace*, in *Azienditalia*, 2007, 12, 834 ss.

<sup>77</sup> La rilevanza della produzione del consenso sulle scelte basilari relative all'ottimale gestione del territorio urbano per l'adozione del piano strategico è sottolineata anche da F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, cit., in particolare 123 ss. Inoltre, v., per esempio, F. RUOCCO, *Pianificazione strategica*, cit., e P. PERULLI, *Piani strategici: governare le città europee*, Milano, 2004, in più punti.

<sup>78</sup> Sul punto, è interessante l'analisi condotta da G. GIOIOSO (a cura di), *La pianificazione strategica partecipata*, cit., 44 ss. e soprattutto 52 ss.

<sup>79</sup> Evidentemente, assume primario rilievo l'attività di comunicazione, preordinata non solo a diffondere la conoscenza esatta dei contenuti discussi, ma anche a incentivare l'attivazione degli interlocutori giuridicamente e socialmente più deboli e meno "attrezzati" alla comprensione delle nozioni tecniche. L'attività comunicativa avviene

In primo luogo, il soggetto promotore predispone una rete istituzionale di riferimento, mediante il coinvolgimento dei soggetti interessati. Per quanto concerne i rapporti istituzionali in senso stretto, il comune che assume la veste di *leader* coinvolge normalmente, come accennato, non solo e non tanto enti di pari livello, quanto soprattutto soggetti che in esso stesso si riconoscono quali sue diramazioni (frazioni, circoscrizioni, ecc.). Per quanto riguarda, poi, le relazioni con i privati, si tratta di coinvolgere sia gli *stakeholders*, preferibilmente con la mediazione delle strutture associative di riferimento, sia i gruppi organizzati dei professionisti a cui potrebbe essere affidata la realizzazione degli interventi concreti. Al di là della pluralità di modalità di concreta cooperazione<sup>80</sup>, essa di regola sfocia nella sottoscrizione da parte del sindaco di un accordo formale con i *partners* pubblici e privati, che mira principalmente ad accrescere l’attenzione ed il consenso presso l’opinione pubblica nei confronti delle attività pianificate.

Il secondo momento deliberativo si contraddistingue normalmente per l’elevata e intensa “collegialità”<sup>81</sup>. Precisamente, tutti i soggetti chiamati a partecipare al procedimento concorrono, tramite l’adesione a gruppi di lavoro tematici a composizione eterogenea, all’individuazione

spesso tramite circuiti non strettamente istituzionali o addirittura del tutto informali, quali la creazione di siti *web* dedicati. Sul punto v., per esempio, F. RUOCCO, *Pianificazione strategica*, cit., *passim*, nonché M. RESTUCCIA, *Gli urban center: tendenze ed evoluzioni future*, in *Ticonzero. Knowledge and ideas for emerging leaders*, 2008, 89 ss. e P. LECCI, *Metodi e strumenti di governance territoriale*, cit., in particolare 208 ss.

<sup>80</sup> Per esempio, può essere istituito un apposito comitato politico-istituzionale, oppure può essere predisposta la cosiddetta “cabina di regia” per le azioni sovralocali, o ancora è possibile dare vita a tavoli di concertazione inter-istituzionale, tavoli di partenariato economico-sociale, uffici specificamente deputati alla predisposizione e all’attuazione del piano. In proposito v., per esempio, P. LECCI, *Metodi e strumenti di governance territoriale*, cit., 103 ss. e 134 ss.

<sup>81</sup> Sull’importanza del momento partecipativo nella pianificazione strategica, v., per esempio, P.L. CROSTA, *A proposito di approccio strategico: la partecipazione come tecnica alla pianificazione o come politica di cittadinanza attiva?*, in F.D. MOCCIA, D. DE LEO (a cura di), *I nuovi soggetti della pianificazione. Atti della VI conferenza nazionale SIU*, Milano, 2003, 239 ss. Per l’analisi di alcune recenti sperimentazioni nel settore informatico, è interessante F. MARTUFI, E. PRIMAVERA (a cura di), *E-democracy e pianificazione strategica: il progetto e\_demps. Pratiche partecipative per decisioni condivise*, Firenze, 2008.

dei risultati di interesse pubblico auspicati, in vista della loro formalizzazione in un patto. La scelta dei cosiddetti progetti “bandiera” si basa ovviamente sia sull’idoneità a garantire un evidente e sensibile miglioramento delle condizioni di vita della collettività di riferimento, sia sulla consistenza cronologica delle proposte formulate; inoltre, è fondamentale assicurare la coerenza del disegno complessivo, in modo che l’attuazione dei singoli punti non generi contraddizioni intrinseche nel sistema<sup>82</sup>.

A questo punto il progetto di piano di regola è sottoposto all’approvazione da parte del consiglio del comune capofila (ma a volte anche da parte di tutti gli altri comuni e/o enti territoriali che vi hanno aderito o soltanto di alcuni) e alla sottoscrizione da parte dei soggetti, pubblici e privati, che hanno collaborato alla sua formazione. In alcuni casi, però, si è ritenuta sufficiente l’approvazione da parte del consiglio del comune *leader*, senza pervenire anche alla formale sottoscrizione, mentre in altre fattispecie – specularmente – l’atto è stato sottoscritto senza essere stato previamente oggetto di una decisione da parte dell’organo deliberativo comunale<sup>83</sup>.

La realizzazione del piano è improntata alla gradualità e alla flessibilità dei risultati<sup>84</sup>. Normalmente l’adesione al programma è garantita attraverso la stipulazione di patti strategici di attuazione, finalizzati alla precisazione dei dettagli delle singole iniziative promosse e alla deter-

---

<sup>82</sup> Di conseguenza, al termine dei lavori preparatori, un organismo unitario è incaricato della rielaborazione in prospettiva sintetica, in modo tale da assicurare che l’approvazione del piano strategico possa determinare l’instaurazione di un benefico circolo virtuoso in vista della piena concretizzazione delle priorità ivi indicate. V. per esempio, F. GASTALDI, *La dimensione urbana e le innovazioni della pianificazione strategica*, in V. FEDELI, F. GASTALDI (a cura di), *Pratiche strategiche di pianificazione*, cit., 22.

<sup>83</sup> Per l’analisi più approfondita della casistica, sia consentito richiamare A. SIMONATI, *Il piano strategico in Italia: meccanismo di valorizzazione della pianificazione urbanistico-territoriale o impulso alla depianificazione?*, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 99 ss.

<sup>84</sup> Sull’importanza della flessibilità della pianificazione strategica, che può subire degli adattamenti progressivi e gradualmente a seconda delle esigenze via via emerse, si concentrano con particolare chiarezza, fra gli altri, C.S. BERTUGLIA, F.R. ROTA, *La pianificazione strategica*, in C.S. BERTUGLIA, F.S. ROTA, L. STARICCO (a cura di), *Pianificazione strategica e sostenibilità urbana*, cit., 55 ss.

minazione delle modalità di coordinamento o costante monitoraggio dei progressi, spesso tramite la costituzione di un apposito organismo.

È appena il caso di notare come l’adesione spontanea degli enti pubblici al principio della procedimentalizzazione dell’azione amministrativa confermi il richiamato orientamento<sup>85</sup> in base al quale il procedimento è lo spazio giuridico naturale (anche a prescindere dall’esistenza di norme cogenti sul punto) del confronto leale fra portatori di interessi diversi o confliggenti. La sedimentazione nella prassi del modello della pianificazione strategica territoriale dimostra come essa possa risultare utile nella prospettiva della gestione preventiva dei conflitti, per l’instaurazione di un consenso diffuso rispetto alle scelte amministrative<sup>86</sup>.

Una dimostrazione – per quanto solo in via tendenziale – della potenzialità espansiva e paradigmatica di questo strumento si può desumere oggi anche dalla sua previsione espressa nell’articolato della l. 7 aprile 2014, n. 56<sup>87</sup>. Vi si stabilisce, infatti, che la pianificazione strategica territoriale<sup>88</sup> rientra fra le competenze specifiche delle città metropolitane<sup>89</sup>. Inoltre, si precisa che «alle province con territorio intera-

---

<sup>85</sup> V. *supra*, 2.

<sup>86</sup> In proposito v., per esempio: F. RUOCCO, *Pianificazione strategica*, cit., *passim*; P. LECCI, *Metodi e strumenti di governance territoriale*, cit., in particolare 19 ss.; P. PERULLI, *Piani strategici: governare le città europee*, cit., in più punti; P. LE GALÈS, *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford, 2002; G. BORELLI, *La pianificazione strategica come arte di costruire coalizioni. Note per un’agenda di ricerca*, in ID. (a cura di), *La politica economica delle città europee: esperienze di pianificazione strategica*, Milano, 2005.

<sup>87</sup> Si tratta della legge contenente Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.

<sup>88</sup> In proposito, nella dottrina recente, v., per esempio: S. FANTONI, *Intervento al Seminario “L’avvio della Città metropolitana: primi rilievi e prospettive di studio”*, Firenze, 24 ottobre 2014, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2014, 3 (consultato il 13 novembre 2015); D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell’area vasta*, Napoli, 2014, 148 ss.; P. URBANI, *Le funzioni di pianificazione della Città metropolitana*, in *www.astrid.eu*, 2012, 22 (consultato il 13 novembre 2015).

<sup>89</sup> Precisamente, in base all’art. 1, c. 2, l. n. 56/2014, «le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta [...] con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei

mente montano e confinanti con Paesi stranieri» compete, fra l'altro, la «cura dello sviluppo strategico del territorio»<sup>90</sup>. Certamente, le norme introdotte nel 2014 si contraddistinguono per la generalità del contenuto e dalla loro formulazione non è possibile trarre per ora segnali precisi circa la loro concreta portata. Una valutazione su basi oggettive sarà praticabile solo dopo la prima fase applicativa dei “nuovi” statuti delle città metropolitane<sup>91</sup>. Dalla scelta del legislatore del 2014 di non tratteggiare direttamente i caratteri distintivi della pianificazione strategica può forse desumersi, però, una implicita presa d'atto del ruolo fruttuoso fin qui svolto dalla spontanea applicazione di buone prassi.

### *5. Considerazioni di sintesi: i nuovi moduli procedurali come garanzia di efficienza nella gestione dei beni comuni*

Dalle considerazioni fin qui svolte emerge come l'esigenza di promuovere la partecipazione consapevole e diffusa dei privati nella gestione dei beni comuni possa giovare della valorizzazione di strumenti già noti (anche se ad oggi sottovalutati) nell'ordinamento italiano. In questo processo di condivisione di saperi, obiettivi e progettualità, urge

---

servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee». Inoltre, il c. 44 del medesimo art. 1 stabilisce che, «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno», le città metropolitane sono tenute ad adottare e aggiornare periodicamente «un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza». La pianificazione strategica di livello metropolitano dovrà costituire il punto di riferimento fondamentale in vista della promozione e del coordinamento «dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative».

<sup>90</sup> V. art. 1, c. 86, lett. a), l. n. 56/2014.

<sup>91</sup> All'analisi “comparata” degli statuti delle città metropolitane è dedicato il numero speciale 2014 di *Istituz. Fed. (Gli statuti delle città metropolitane. Modelli a confronto)*. V. dunque i saggi ivi contenuti, che ben evidenziano analogie e discrepanze fra le varie esperienze.



indicare un metodo idoneo ad assicurare che i contributi di tutti siano liberamente espressi e correttamente considerati. Ciò è vero a maggior ragione poiché nel periodo storico attuale, a fronte dell’impoverimento su larga scala di ampie fasce della popolazione, il problema dell’equa ripartizione delle risorse scarse ha assunto rilievo prioritario, ma nel contempo il progressivo arretramento della presenza pubblica nell’economia (con la conseguente espansione della presenza di operatori privati) e la dilatazione dell’importanza delle regole del mercato per lo svolgimento di attività di interesse generale ha di fatto ridimensionato le possibilità di coinvolgimento diretto dei cittadini/utenti nell’assunzione delle scelte strategiche.

Tale emergenza non pare poter essere adeguatamente compensata esclusivamente tramite meccanismi di democrazia rappresentativa. Quest’ultima, infatti, poggia su una concezione di cittadinanza assai restrittiva rispetto al concetto di cittadinanza attiva attualmente ricondotto alla gestione dei beni comuni<sup>92</sup>. D’altra parte, neanche l’applicazione “estensiva” degli istituti “tradizionali” di partecipazione al procedimento amministrativo (come già si è accennato)<sup>93</sup> appare del tutto appropriata.

Invece, la procedimentalizzazione in senso ampio può ricondurre a unità una gamma variegata di interventi di gestione dei beni comuni, nell’ottica di una partecipazione flessibile e diffusa, a presidio dell’uguaglianza sostanziale e delle pari opportunità fra i componenti delle collettività di riferimento<sup>94</sup>. Servono strumenti giuridici in cui il momento della comunicazione preventiva, chiara ed esauriente delle informazioni di interesse generale trovi lo spazio opportuno. È questa, infatti, l’unica via per la piena realizzazione dell’auspicata condivisione

---

<sup>92</sup> A questo proposito, è importante ricordare che nella Carta europea dell’autonomia locale (elaborata nell’ambito del Consiglio d’Europa), la democrazia partecipativa è espressamente prevista, a fianco di quella rappresentativa, come strumento giuridico per la piena realizzazione dell’autonomia delle popolazioni locali: v., in particolare, artt. 4 e 11.

<sup>93</sup> V. *supra*, 1.4.

<sup>94</sup> Non a caso, la determinazione da parte dell’Unione europea dei sommi capi di un modello procedimentale uniforme per la gestione dei beni comuni è auspicata nella bozza di Carta europea dei beni comuni: v. *supra*, 1.3.

delle decisioni e delle responsabilità, coinvolgente non solo gli operatori e i livelli istituzionali, ma anche i cittadini (in senso ampio), che intendono offrire il loro contributo, non più come destinatari passivi di atti unilaterali ma come soggetti consapevoli e protagonisti di un vero e proprio processo capillare di *empowerment* fondato sul principio di sussidiarietà orizzontale.

L'intensificazione del contatto dialogico fra amministrazione e amministrati potrebbe avvalersi del potenziamento dell'adozione di bilanci sociali da parte delle autorità e degli erogatori di pubblici servizi. In primo luogo, questo strumento è suscettibile di raggiungere in modo capillare le popolazioni di riferimento; inoltre, la valorizzazione del loro coinvolgimento nelle fasi della programmazione e della valutazione dell'attività potrebbe assecondare il graduale superamento di atteggiamenti autoritativi nell'assunzione delle scelte strategiche.

Quanto alle modalità della procedimentalizzazione, mi pare di poter dire che l'esperienza acquisita con l'instaurazione delle buone prassi in materia di pianificazione strategica potrebbe costituire un utilissimo punto di riferimento operativo. La loro crescente diffusione, da un lato, e l'espresso (se pur ancora blando) riconoscimento normativo nel contesto della recente riforma delle città metropolitane, dall'altro lato, dimostrano la vitalità e l'efficienza del modello. Lo schema fin qui sperimentato, inoltre, appare sufficientemente flessibile da poter essere adattato ad ambiti diversi da quello della gestione del territorio, come si evince da alcune esperienze svolte con successo nel recente passato<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Ne è dimostrazione, per esempio, un'esperienza interessante, testimoniata da una ricca produzione documentale (reperibile online ai link <http://sit.provincia.ogliastra.it/laboratorio/index.mht> e [http://www.provinciaogliastra.gov.it/provincia/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1582&Itemid=192](http://www.provinciaogliastra.gov.it/provincia/index.php?option=com_content&view=article&id=1582&Itemid=192), consultati il 24 novembre 2015). Si tratta del Progetto pilota per il riordino delle terre civiche nella provincia sarda dell'Ogliastra, condotto nel corso del 2008. In questo caso, il "metodo strategico" – basato sulla capillare informazione delle popolazioni coinvolte, sulla discussione nell'ambito di gruppi di lavoro settoriali, sulla costituzione di un Forum istituzionale con la partecipazione di tutte le istituzioni interessate – è stato adottato per assumere in modo quanto più possibile condiviso le decisioni basilari circa la gestione dei beni comuni, se pur al di fuori della cornice della pianificazione strategica in senso stretto.

Non a caso, in dottrina<sup>96</sup> si è sottolineata proprio la valenza della pianificazione strategica come *metodo* dell’azione amministrativa, non necessariamente ancorato a settori determinati, ma fungibile e aperto all’utilizzo di volta in volta più appropriato. Del resto, già oggi al governo del territorio sono ricondotte istanze non strettamente connesse con l’urbanistica e l’edilizia, come la tutela del patrimonio ambientale e culturale, la valorizzazione dei centri storici delle città, il recupero e la riqualificazione delle aree degradate, il *welfare* urbano<sup>97</sup> ampiamente inteso.

Qualche indicazione rilevante proviene anche dall’esame delle Carte dei servizi. Nonostante l’introduzione di questo strumento non abbia sortito in Italia l’effetto auspicato, è innegabile che la loro rivitalizzazione potrebbe essere assai utile in tutti i casi in cui il godimento dei beni comuni corrisponda all’erogazione di un servizio pubblico. In particolare, sarebbe quanto mai opportuno recuperare l’importanza del momento negoziale, in cui i singoli erogatori concertano gli *standards* qualitativi – in aderenza a un modello minimale inderogabile predisposto a livello nazionale – con le popolazioni di consumatori/utenti radicate sul territorio, tenendo conto delle specificità locali. In questo modo, mediante le Carte si potrebbero precisare non solo i diritti degli utenti, ma anche i loro doveri. Così facendo, si potrebbero responsabili-

---

<sup>96</sup> V. soprattutto F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, cit., *passim*.

<sup>97</sup> In proposito, v. C. IAIONE, *Il governo condiviso dei beni comuni per un welfare urbano*, in <https://s3.amazonaws.com/PDS3/allegati/il%20governo%20condiviso%20dei%20beni%20comuni.pdf>, consultato il 23 novembre 2015, 1 ss. e v. i riferimenti bibliografici ivi indicati. V. anche A.M. COLAVITTI, N. USAI, *Piano urbanistico e governance urbana*, in *Paper Citalia*, 2009, 3, 27 ss., nonché, in prospettiva di ampio respiro, L. GARAVAGLIA (a cura di), *Rappresentare l’Italia. Gli scenari dello sviluppo urbano a 150 anni dall’Unità*, Firenze, 2012. Il perseguimento del cosiddetto *welfare* urbano ricomprende, come è noto, aspetti più propriamente materiali (come la tutela del diritto all’alloggio, la predisposizione di zone verdi e delle necessarie infrastrutture pubbliche, il contrasto del degrado del patrimonio immobiliare) e altri di natura, per così dire, immateriale (si pensi, per esempio, alla sicurezza degli agglomerati, che deve essere garantita senza trascurare i valori dell’accoglienza e del rispetto delle diversità; si pensi, inoltre, alla predisposizione e alla promozione di reti sociali di sostegno a tutela dei soggetti in difficoltà).

lizzare i cittadini nel momento dell'utilizzo del servizio, soprattutto ogni qual volta ciò comporti nel contempo lo sfruttamento di beni comuni. Per esempio, proprio la corresponsabilizzazione dell'erogatore e degli utenti circa le modalità di svolgimento del servizio potrebbe agevolare la conservazione delle risorse deperibili e migliorare le prestazioni pubbliche (in tal modo sfruttando in maniera ottimale tempi e spazi dell'agire pubblico, che anch'essi possono assurgere, in base a talune concezioni, al rango di beni comuni).

Sarebbe fin troppo ingenuo, però, riporre una fiducia piena e incondizionata nell'idoneità del modello partecipativo in sé e per sé ad introdurre fruttuosi meccanismi per la gestione efficiente dei beni comuni e l'efficace deflazione del relativo contenzioso. Come si è segnalato, in prospettiva attuativa, infatti, restano aperte numerose questioni problematiche, relative a vari profili. Per esempio, quanto all'oggetto del procedimento partecipativo, a fini di uniformità sull'intero territorio nazionale non pare né possibile né ragionevole escludere del tutto l'apporto unilaterale delle istituzioni centrali nella determinazione di un elenco tendenziale dei beni comuni, che ben potrebbe essere specificato a livello territoriale, tenendo conto dei risultati della consultazione procedimentalizzata delle popolazioni direttamente interessate. Un altro punto controverso ha a che fare, naturalmente, con l'ampiezza dell'ambito della legittimazione a partecipare al procedimento. La sua massima estensione risulterebbe probabilmente inconciliabile con i criteri dell'efficienza e dell'economicità; pertanto, potrebbe essere appropriato circoscrivere a monte l'ambito dei soggetti legittimati a partecipare ai residenti nell'area direttamente coinvolta (anche se non cittadini in senso stretto) e alle associazioni rappresentative degli interessi diffusi. Il ruolo di queste ultime, peraltro, è basilare anche in vista della tutela dei diritti e delle aspettative di coloro che non desiderano impegnarsi attivamente nella cura dei beni comuni<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> La rilevanza della partecipazione delle associazioni dei portatori di interessi qualificati è stata evidenziata, del resto, con riferimento sia alla produzione dei bilanci sociali, sia alla predisposizione delle Carte dei servizi (ma soprattutto, in prospettiva operativa, in relazione all'attività collaterale di regolazione svolta dalle autorità indipendenti), sia alla pianificazione strategica del territorio: v. *supra*, rispettivamente 2., 3. e 4.

A conclusione di questo contributo, non resta che riconoscere come l’instaurazione di nuove prassi dialogiche sia palesemente costosa (non solo e non tanto in termini economici, quanto piuttosto in termini di dispendio di tempo e di energie), soprattutto in un contesto giuridico che ad oggi non ha palesato in materia attenzione e sensibilità sufficienti. Pertanto, non tutto può essere demandato esclusivamente alla buona volontà dei singoli enti locali. È quanto mai auspicabile l’emanazione di una disciplina nazionale di principio, da cui dovrebbero emergere i contorni fondamentali di una procedimentalizzazione amministrativa di seconda generazione, nella prospettiva del coinvolgimento attivo dei cittadini/utenti nella gestione dei beni comuni. Alla predisposizione di alcune linee guida generali (in cui sarebbe utilissimo coinvolgere anche il livello istituzionale dell’U.E., come suggerito nella bozza di Carta europea) si potrebbe affiancare la previsione da parte dell’autorità nazionale di un sistema di incentivazione alla loro applicazione su base volontaria da parte degli enti pubblici territoriali, anche in forma associata. Inoltre, sarebbe bene predisporre un momento centralizzato di monitoraggio sull’attuazione concreta dei nuovi meccanismi. Evidentemente, compatibilmente con il riparto costituzionale delle competenze, anche i legislatori regionali potrebbero giocare un ruolo rilevante, disciplinando, quanto meno per sommi capi e per “macro-settori”, i termini della procedimentalizzazione della gestione dei beni comuni.

Grazie a uno sforzo normativo integrato come quello ora prospettato, si potrebbe forse riuscire a prevenire il fallimento degli sforzi compiuti. Su questo fronte, la deludente sperimentazione delle Carte dei servizi e l’accantonamento (dopo un primo momento di apparente entusiasmo) del modello del bilancio sociale applicato alle amministrazioni e alle imprese pubbliche devono rappresentare un monito costante. La codificazione a livello (almeno) nazionale dei principi applicabili ai nuovi meccanismi di partecipazione inclusiva potrebbe svolgere un ruolo provvidenziale proprio per contrastare l’eccessiva “pigrizia” dei singoli operatori e indurli costruttivamente a farsi parte diligente.



## NOTE IN TEMA DI BENI COMUNI E PARTECIPAZIONE

*Stefano Villamena*

SOMMARIO: 1. *Dupliche chiave di lettura (fra le altre possibili) in cui è ascrivibile il contributo.* 2. *Osservazioni su individuazione e gestione dei beni comuni.* 3. *Un caso emblematico circa le ricadute pratiche del contributo di cui si dibatte: recente normativa della Regione Emilia-Romagna in tema di "economia solidale".* 4. *Considerazioni finali: beni comuni; informazione; abusi; rimedi.*

### *1. Dupliche chiave di lettura (fra le altre possibili) in cui è ascrivibile il contributo*

Ci sono naturalmente diversi modi per inquadrare il contributo della Prof.ssa Simonati. Una prima e forse più immediata chiave di lettura è quella che riguarda l'applicazione degli istituti partecipativi ai beni comuni in un modo diverso da quello che siamo abituati ad ipotizzare quando utilizziamo tali istituti, ossia non attraverso le forme e le modalità indicate dalla legge, ma a prescindere, naturalmente per quanto possibile, da questa.

Infatti, gli istituti partecipativi prescelti sono tutti caratterizzati da una scarsa attenzione normativa. Anzi, in alcuni casi l'attenzione è quasi nulla, come nel bilancio sociale o come in quello della pianificazione strategica, se si eccettua, in questa seconda ipotesi, il recente accenno contenuto in tema nella c.d. legge Del Rio di riordino delle Province.

In questa scelta può rinvenirsi un tratto originale. Un po' come se l'Autrice immaginasse un sistema aperto, in cui si utilizzano istituti *soft*, o volontaristici, al fine di stimolare lo sviluppo di strumenti partecipativi dal basso, o comunque dotati di una certa flessibilità.

Tuttavia, sul piano sistematico è ipotizzabile anche una seconda chiave di lettura per inquadrare il contributo in esame. Non alternativa,

ma integrativa rispetto alla prima. Mi riferisco all'idea di collocare il contributo della Prof.ssa Simonati nell'ambito di quei filoni scientifici che più hanno caratterizzato il tema dei beni comuni: in questo senso, fra Garret Hardin<sup>1</sup> ed Elinor Ostrom<sup>2</sup>, il contributo in commento potrebbe rientrare senz'altro nel secondo filone indicato.

Sono ben note le origini del dibattito in tema alla cui base vi è la consueta (e assai fosca) affermazione di Garret Hardin relativa alla "tragedia dei beni comuni", fondata sul fatto che la "fruizione" incondizionata del bene a causa di comportamenti scriteriati e sregolati (nel senso letterale dei termini, ossia privi di criteri e di regole) da parte dei singoli conduca – inesorabilmente – alla "eliminazione" del bene stesso.

Ancora emblematica, a tal proposito, la metafora del pascolo aperto e dei pastori che lo sfruttano. Pastori che acquistano ed immettono in momenti diversi un capo di bestiame nel pascolo stesso, massimizzando, ad un tempo, il loro profitto e, "tragicamente", depauperando la risorsa comune costituita dalla distesa erbosa spontanea (il pascolo, appunto).

Merito di quest'analisi è stato quello di aver posto l'accento sul problema delle esternalità del fenomeno indicato. Vale a dire sul profilo degli "effetti negativi" delle decisioni di taluni che non ricadono esclusivamente su loro stessi, ma che determinano, al contrario, conseguenze dannose ben più ampie su altri soggetti, fino a raggiungere, per questa via, la collettività generale che non ha preso minimamente parte alla decisione.

Da qui si percepisce l'importanza della partecipazione e del giusto procedimento da parte dei soggetti interessati. Profilo che riecheggia per certi versi quello degli interessati che subiscono *aliunde* un pregiudizio di cui parla la nostra legge sul procedimento amministrativo quando accenna alla tutela dell'interesse diffuso e/o collettivo.

Tuttavia, ciò precisato non si condivide la soluzione proposta al problema da parte della dottrina indicata (Hardin). Infatti, se non sba-

---

<sup>1</sup> G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, vol. 162, 3859, 1243 ss.

<sup>2</sup> E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge (UK), 1990.



glio, rispetto alla tutela dei beni comuni, si propendeva per la seguente soluzione: o privatizzare o pubblicizzare. In termini di vero e proprio *aut aut*.

Ebbene, non si condivide questa posizione perché – come ha spiegato successivamente la Ostrom – esistono delle vie intermedie più efficienti, che si potrebbe definire più proporzionate al fine da raggiungere, ossia verso il giusto equilibrio fra tutela e sfruttamento dei beni comuni. Soluzioni che in ultima analisi garantiscono più adeguatezza al risultato. Ed in fondo tale equilibrio dipende dal fatto che in questa materia non sono ipotizzabili soluzioni valide una volta per tutte. Mentre invece occorre trovare soluzioni adeguate anzitutto a livello metodologico, ossia, prendendo a prestito una nota espressione di Feliciano Benvenuti, «nel farsi dell'azione»<sup>3</sup> o svilupparsi della stessa. Soluzioni cioè che consentano un adattamento al caso e che permettano una bilanciata progressività al sistema generale.

Del resto, come chiariva la Ostrom, la “tragedia” dei beni comuni ha più probabilità di verificarsi quando «gli utenti del bene comune non si conoscono, non comunicano fra loro e non hanno coscienza degli effetti delle proprie scelte»<sup>4</sup>.

## 2. Osservazioni su individuazione e gestione dei beni comuni

Con questa premessa ho svelato quelli che a mio avviso sono alcuni meriti del contributo di cui si dibatte. A mio parere il contributo della Prof.ssa Simonati è sensibilmente influenzato, e positivamente condizionato, dall'impostazione della Ostrom. Impostazione, come detto, più matura di quella di Hardin, e non solo perché successiva alla stessa.

In base a questa impostazione (della Ostrom come della Simonati) fra i due estremi ipotizzati, ossia pubblico e privato, esiste un modello intermedio, che si potrebbe definire misto, il quale, pur non discono-

---

<sup>3</sup> F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, 121. In realtà si riprende solo parzialmente la celebre espressione dato che l'originale era «farsi dell'atto».

<sup>4</sup> E. OSTROM, J. WALKER, R. GARDNER, *Covenants with and without a Sword: Self-governance is Possible*, in *American Political Science Review*, 1992, 2, 404.

scendo il ruolo del pubblico, ammette pur sempre momenti di comparecipazione e di influenza sulle scelte finali da parte del privato, specialmente laddove quest'ultimo corrisponda alla comunità di riferimento per il tramite di enti esponenziali degli interessi di tale comunità.

Nel contributo gli ambiti principali di questa “(com)partecipazione” sono rappresentati dalle modalità di gestione, dal monitoraggio, nonché dalla verifica dei risultati conseguiti rispetto ai beni comuni oggetto d'interesse.

Mentre i mezzi ipotizzati, anche tenendo conto dei diversi livelli di partecipazione, nonché del diverso grado di penetrazione degli stessi, sono quelli del bilancio sociale, della carta dei servizi e della pianificazione strategica.

Sono questi ultimi, caratterizzati in generale da una certa flessibilità e plasmabilità, che dovrebbero garantire (in tema di beni comuni) che le responsabilità non possano essere che comuni fra pubblico e privato.

Nell'ambito di questo metodo partecipativo si accenna poi alla possibilità di una sua utilizzazione per la stessa individuazione dei beni comuni all'interno di determinate collettività di riferimento. Come sappiamo questo è il tema che più agita i giuristi. Infatti è la stessa nozione di bene comune ad essere in mezzo al guado fra bene privato e bene pubblico, ragion per cui costituisce un *tertium genus* oppure una categoria ascrivibile ad una delle prime due indicate?

Certamente il metodo partecipativo (pubblico-privato) è qui più complesso da utilizzare. Ma l'Autrice, consapevole di questa difficoltà, individua comunque l'esistenza di un principio immanente nel nostro ordinamento nel senso della partecipazione della collettività degli utenti sia alla individuazione che alla gestione dei beni comuni. In ciò vi è il richiamo implicito al principio di sussidiarietà, specie nella sua accezione orizzontale. La sensazione che si percepisce è che questa impostazione legittimi ulteriormente quella visione di diritto dal basso che oramai dovrebbe caratterizzare le democrazie post-moderne, su cui si segnala un recente contributo di Antonello Ciervo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> A. CIERVO, *Diritto dal basso*, in *Dig. disc. privat., sez. civile*, Aggiornamento 2014, Torino, 2014, 188 ss.

La forza del contributo in esame sta nell'aver indicato un metodo "possibile" – credo non utopistico – per introdurre elementi di partecipazione in tema di individuazione e gestione dei beni comuni. Consapevole del fatto che una partecipazione troppo spinta ed incisiva su una materia così confusa potrebbe condurre ad un incessante circolo speculativo e concettuale in cui non si arriva mai ad una conclusione, neppure intermedia.

*3. Un caso emblematico circa le ricadute pratiche del contributo di cui si dibatte: recente normativa della Regione Emilia-Romagna in tema di "economia solidale"*

Il metodo partecipativo in esame – oltre a collegarsi al tradizionale processo di crescita descritto da Zimmermann<sup>6</sup>, che va sotto il nome di *empowerment*, nel senso che la partecipazione incrementa la stima del singolo che appartiene ad un gruppo e lo conduce a superare i suoi limiti, ossia se stesso – sembra prendere forma, a livello concreto, laddove dà colore ad alcune recenti norme legislative regionali che, anticipando un compito dello Stato, tentano di definire i beni comuni.

Il richiamo cade in particolare sulla legge della Regione Emilia-Romagna n. 19/2014, in tema di «Norme per la promozione e il sostegno dell'economia solidale», il cui art. 3, lett. h) – per la parte che qui più interessa in termini di aderenza all'oggetto del contributo – definisce i «beni comuni» come quei beni (materiali o immateriali) per i quali deve essere garantito «il diritto di accesso e fruibilità da parte della collettività, tutelati, gestiti attraverso un sistema di relazioni sociali fondate sulla cooperazione e sulla partecipazione attraverso la promozione di una cultura che riconosca la dipendenza reciproca tra beni e comunità».

All'art. 4 della stessa legge citata si aggiunge che, «nel settore dei beni comuni e dei servizi collettivi», la Regione si impegna a promuovere ed incentivare il coinvolgimento dei cittadini nella gestione attiva dei beni comuni «attraverso strumenti istituzionali che prevedano la

---

<sup>6</sup> M.A. ZIMMERMAN, *Empowerment Theory. Psychological, Organizational and Community Levels of Analysis*, in J. RAPPAPORT, E. SEIDMAN (eds.), *Handbook of Community Psychology*, I, New York, 2000, 43 ss.

partecipazione diretta dei cittadini e che siano deputati a vigilare sul rispetto dei principi e sul perseguimento degli obiettivi enunciati all'art. 1 della presente legge».

Infine, dal momento che in forza di una «clausola valutativa» (prevista all'art. 9 della legge menzionata) la Regione s'impegna ad esercitare «il controllo sull'attuazione» della legge appena citata, valutandone «i risultati ottenuti», credo che il contributo in esame possa essere utilizzato anche allo scopo di misurare l'incidenza (in termini di “risultati”) della normativa indicata.

#### *4. Considerazioni finali: beni comuni; informazione; abusi; rimedi*

A mio parere l'esperienza regionale emiliana va nella giusta direzione. In effetti, un intervento legislativo sussidiario (stavolta però in senso verticale e ascendente) è necessario per fornire i criteri fondamentali in materia. In caso contrario si rischia una disciplina eccessivamente localistica e per certi versi anarchica.

Del resto, il settore dei beni comuni impone per definizione una disciplina comune, un livello essenziale, altrimenti si corre il pericolo di un'asimmetria non solo disciplinare ma, a livello ancora più elevato, di uno scontro fra “sovranità locali” e “sovranità nazionali”.

Lo “spezzettamento” in tema potrebbe peraltro urtare col principio di eguaglianza sostanziale, nonché col suo precipitato logico costituito dalla garanzia di un livello essenziale uniforme da assicurare su tutto il territorio nazionale in tema di godimento dei diritti fondamentali.

Sul punto, anche riprendendo il c.d. progetto Rodotà, è necessario ipotizzare una sorta di statuto giuridico dei beni comuni dettato con legge. Qualcosa di simile per intendersi a quanto accaduto, dopo quasi centocinquanta anni dalla legge abolitiva del contenzioso amministrativo, in tema provvedimento amministrativo, allorché si è stabilito un suo statuto comune con l'approvazione dell'art. 21, l. n. 241/1990, nelle sue varie declinazioni.

Questo contributo ha poi il merito di portare l'attenzione del lettore su un dato, forse il più allarmante degli ultimi tempi, che non si può sottacere. Il fatto che, in generale, aleggi una certa disillusione fra eco-

nomisti, giuristi, filosofi, politologi riguardo al grado di fiducia che può riporsi tanto nel pubblico quanto nel privato nella gestione di profili così sensibili, anche sul piano economico-finanziario, come quelli attinenti ai beni comuni.

Si pensi, ad esempio, al problema della risorsa idrica. In astratto è pur vero che la gestione, e non solo la titolarità, del bene-acqua debba essere pubblica. Tuttavia, nella prassi accade che la gestione di questo servizio non convinca, verrebbe da dire che fa acqua da tutte le parti. Ed in alcuni contesti territoriali è fonte – anche qui dentro e fuor di metafora – di pratiche clientelari, talvolta corruttive. Ne consegue che la migliore gestione dei beni comuni non può prescindere dalla considerazione preliminare in ordine agli abusi che caratterizzano la nostra Amministrazione nel suo rapporto con i privati.

Non è un caso, del resto, che la normativa sull'anticorruzione, che sovente proprio di questi temi si occupa (si pensi alla disciplina in materia di ambiente ivi contenuta), è forse quella che, dopo il codice del processo amministrativo, più agita l'interesse degli amministrativisti. Per averne conferma basta guardare alle innumerevoli iniziative già svolte, oppure a quelle già programmate nel prossimo futuro. Non è un caso, allora, che questa disciplina, allo stesso modo di quanto auspicato in tema di beni comuni nel contributo della Prof.ssa Simonati, non possa prescindere dalla completa informazione preventiva a favore del privato.

Merita poi rilevare che, sia in tema di carte dei servizi pubblici, sia in tema di pianificazione strategica, possa essere opportuno valutare l'utilizzo delle c.d. azioni collettive previste dal d.lgs. n. 198/2009 in chiave partecipativa. Non può trascurarsi, infatti, che queste azioni hanno anche uno scopo partecipativo-rimediante. Basti considerare che le stesse sono immaginate soprattutto come strumento per ottenere il miglioramento della P.A. in chiave collettiva, potrebbe dirsi comune. A ben vedere ciò può riguardare anche il tema dei beni comuni, nel senso della mancata attuazione di un progetto o di un piano in tema che l'ente locale si era impegnato ad eseguire magari all'esito proprio di un processo partecipativo.

Sullo sfondo, tutti gli strumenti qui indicati sono mezzi per raggiungere un fine. Un fine che del resto non è sempre facilmente identificabi-

le in ragione del nostro assetto pluralistico. Fra gli altri ipotizzabili nel contributo si parla di quello relativo alla «equa ripartizione delle risorse»<sup>7</sup>. In tal senso ci sono diverse previsioni costituzionali che potrebbero legittimarlo. Però, volendo fare un rapido esempio, anche lo stesso vincolo dell'equilibrio di bilancio recentemente introdotto nella nostra Costituzione potrebbe essere richiamato. E ciò, naturalmente, laddove lo si interpreti in chiave sociale, ossia come strumento per rendere sostenibili in futuro le spese in tema di beni comuni e non certamente come strumento iper-liberistico scatenante depressione sociale.

A questa stregua il già richiamato principio di proporzionalità dovrebbe condurre ad un equilibrio fra due fasce di esigenze contrapposte: le prime, dei soggetti che attualmente consumano e sfruttano risorse comuni; le seconde, dei soggetti futuri cui va garantito, in senso buono, e non in quello storico in cui nasce il termine, il proprio spazio vitale.

In conclusione credo che la logica mista (pubblico/privato) abbracciata nel contributo in esame possa essere utile a limitare, tracciandoli più chiaramente, gli abusi provenienti in materia di beni comuni dall'una e dall'altra sfera, ossia quella pubblica e quella privata, nel senso che la partecipazione è anche funzionale a lasciare traccia delle decisioni che si assumono e soprattutto delle relative premesse per giungervi.

---

<sup>7</sup> A. SIMONATI, *Per la gestione "partecipata" dei beni comuni: una procedimentalizzazione di seconda generazione?*, nel presente volume, 103 ss.

# BENI COMUNI E AUTONOMIE NELLA PROSPETTIVA EUROPEA: CITTÀ E CITTADINANZE

*Fabio Giglioni*

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Unione europea e beni comuni. 2.1. Esiste una nozione di beni comuni in Europa? 2.2. Il principio europeo di neutralità dei regimi proprietari. 2.3. Il nesso di causalità tra UE e beni comuni. 2.4. Il contributo dell'UE ai beni comuni: l'integrazione per valori. 3. Unione europea e autonomie pubbliche. 3.1. L'UE e l'autonomia dei poteri pubblici esercitata sui territori subnazionali. 3.2. Lo sviluppo locale. 3.3. La costruzione di un'Agenda urbana europea. 3.4. Gli strumenti giuridici del diritto europeo a sostegno delle autonomie territoriali. 3.4.1. Gli aiuti di Stato. 3.4.2. I fondi strutturali e di coesione. 4. Unione europea e doveri di cittadinanza. 4.1. I doveri di solidarietà. 4.2. I principi europei al servizio delle libertà solidali. 5. Unione europea e l'apertura di nuovi spazi per il diritto. 5.1. Prime osservazioni conclusive. 5.2. Ordinamenti in trasformazione: verso un diritto delle città? 5.3. Tendenze in attesa di conferme.

## *1. Introduzione*

La centralità assunta negli anni più recenti dal tema dei beni comuni<sup>1</sup> presenta senza dubbio una connotazione strettamente nazionale, an-

---

<sup>1</sup> Non occorre qui essere esaustivi del lungo dibattito dottrinale che si è sviluppato in Italia, perché ne tiene conto il contributo di F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, nel presente volume, 37 ss. Tuttavia, in termini meramente essenziali si ricordano: E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015, 69 ss.; A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Napoli, 2015, 287 ss.; P. MADDALENA, *Il territorio come bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2014; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, 3 ss.; S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, 2014; R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in R. FERRARA, C.E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI,

che se non è rimasta confinata nello spazio di un unico ordinamento ma è condivisa da molti tra loro. Tuttavia è fin troppo semplice argomentare che una questione di questa natura non può essere esaurita in dibattiti

---

*Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, 2014, 67 ss.; M. PROSPERO, *Beni comuni. Tra ideologia e diritto*, in N. GENGA, M. PROSPERO, G. TEODORO (a cura di), *I beni comuni tra costituzionalismo e ideologia*, Torino, 2014, 1 ss.; D. MONE, *La categoria dei beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano: paradigma per la lettura del regime dei beni pubblici alla luce della Costituzione*, in *Rass. dir. pub. eur.*, 2014, 2, 63 ss.; R. MESSINETTI, *Nuovi diritti della persona e beni comuni*, in N. GENGA, M. PROSPERO, G. TEODORO (a cura di), *I beni comuni tra costituzionalismo e ideologia*, Torino, 2014, 87 ss.; E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 129 ss.; U. MATTEI, *Materiali per un costituzionalismo dei beni comuni*, in *Il ponte*, 2013, 1, 137 ss.; P. MADDALENA, *I beni comuni nella crisi finanziaria*, in *Il ponte*, 2013, 1, 142 ss.; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e sui beni comuni*, Bologna, 3<sup>a</sup> ed., 2013; S. MAROTTA, *La via italiana ai beni comuni*, in *Aedon*, 2013, 1; A. GAMBARO, *Note in tema di beni comuni*, in *Aedon*, 2013, 1; T. BONETTI, *I beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano tra "mito" e "realtà"*, in *Aedon*, 2013, 1; E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Roma-Bari, 2013; A. DI PORTO, *Res in usu pubblico e «beni comuni». Il nodo della tutela*, Torino, 2013; E. BOSCOLO, *Beni pubblici, beni privati e beni comuni*, in *Riv. giur. urb.*, 2013, II, spec. 363-372; E. VITALE, *Contro i beni comuni*, Roma-Bari, 2013; P. CHIRULLI, *Beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in AA.VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, II, Napoli, 2013, 601 ss.; A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013, spec. 103-108; N. GIANNELLI, *Beni comuni e servizi pubblici: utilità sociale e gestione democratica*, in *Ist. fed.*, 2013, 583 ss.; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Roma-Bari, 2013; A. CIERVO, *I beni comuni*, Roma, 2012; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2012, spec. 105-108; G. ARENA, C. IAIONE, *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012; M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; M.R. MARELLA, *Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 118 ss.; M. RENNA, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *Dir. econ.*, 2009, 11 ss.; M. RENNA, *I "beni comuni" e la Commissione Rodotà. Un nuovo regime per le proprietà collettive*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2009; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008, 459 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Oggettivazione e godimento delle risorse idriche. Contributo ad una teoria dei beni comuni*, Napoli, 2008; U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma dei beni pubblici*, Bologna, 2007.



esclusivamente nazionali. La porosità degli ordinamenti nazionali rispetto a quelli sovranazionali rende il confronto scontato e questo anche a prescindere dalla nozione che si assume di beni comuni. L'ampliamento delle prospettive di studio dei beni comuni è inevitabile per quelli che sostengono una diretta relazione tra beni comuni e diritti fondamentali: il richiamo di questi ultimi, infatti, proietta il tema oltre i confini nazionali e investe direttamente gli ordinamenti sovranazionali<sup>2</sup>. Connessioni analoghe, però, possono essere rintracciate anche se si adottano altri significati, specie se si prende in considerazione l'ordinamento europeo.

In via del tutto intuitiva, infatti, non esistono oggetti di carattere giuridico oggi che non debbano essere misurati con l'ordinamento europeo. Il dibattito sulla crisi dell'UE è principalmente di natura politica; da un punto di vista giuridico, l'integrazione europea è progredita stabilmente raggiungendo intensità e forme ancora inedite proprio in questi anni di crisi, come il caso dell'unione bancaria può ben dimostrare<sup>3</sup>. Sicché i temi giuridici, quand'anche originino da spinte nazionali, hanno una naturale propensione a essere trattati in sede europea e nel confronto con l'ordinamento sovranazionale. Non è un problema di "se" ma un problema di "come", come, cioè, nello specifico caso dell'Unione europea, questa si collega con la questione dei beni comuni.

Si aggiunga a questo dato la circostanza storica consistente nella coincidenza – almeno per l'esperienza europea – tra emersione della nozione di beni comuni e la crisi economica e finanziaria più grave dal dopoguerra. Questo collegamento coinvolge direttamente l'UE, spesso additata tra le cause della crisi, soprattutto con riferimento a quella del-

---

<sup>2</sup> Sono riconducibili nella categoria degli atti internazionali che hanno in potenza la forza di aprire a una gestione condivisa di beni di interesse generale la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, ratificata nel 2013 anche dall'Unione europea, la Convenzione europea del paesaggio del Consiglio d'Europa, che valorizza il paesaggio come espressione anche culturale, la Convenzione di Faro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, il nuovo piano delle Nazioni unite approvato a settembre 2015 sulle *Sustainable Development Goals* e l'accordo finale di Cop21, con particolare riferimento agli art. 11 e 12.

<sup>3</sup> Alle implicazioni giuridiche e amministrative dell'unione bancaria è dedicato il recente studio di G. VESPERINI, E. CHITI (eds.), *The Administrative Architecture of Financial Integration. Institutional design, Legal Issues, Perspectives*, Bologna, 2015.

la seconda fase che ha riguardato i debiti sovrani. Il circuito prodotto tra beni comuni e crisi finanziaria ed economica richiede quantomeno un approfondimento sul ruolo che l'UE può aver prodotto. Anche in questo caso il problema non è tanto di giustificare le ragioni che inducono a credere presente un ruolo della UE, quanto capire come dal punto di vista europeo i beni comuni sono rappresentati a partire dalla crisi economica che ha travolto in modo molto acuto la zona europea.

Le ipotesi di studio consistono, pertanto, nel verificare se i beni comuni ricevano una protezione diretta dall'ordinamento europeo o, se così non fosse, se possano ricevere almeno un sostegno indiretto attraverso il supporto garantito agli Stati nazionali che ne offrano una diretta tutela, da un lato; dall'altro, occorre verificare se l'UE concepisca i beni comuni solamente come un frutto della crisi rispetto alla quale saranno anche da indagare gli effetti prodotti dalle politiche europee o se, invece, essi rappresentino anche una risposta possibile alla stessa, trasformando gli stessi beni comuni in una funzione pubblica, anche in questo caso distinguendo tra un'ipotesi di funzione diretta ed esclusiva o funzione indiretta dell'UE.

Tenendo in mente questi obiettivi della ricerca, gli argomenti che seguono si presenteranno secondo paragrafi raggruppati in quattro parti: la prima tenterà di verificare se esiste in ambito europeo una nozione di beni comuni e se riceva diretta protezione; nella seconda si vedrà se l'UE favorisca il rafforzamento delle autonomie delle pubbliche autorità quale condizione di sviluppo dei beni comuni e in che modo; la terza parte cercherà di comprendere se esista a livello europeo un sistema di regole o di istituti che proteggono gli esercizi dei doveri di solidarietà che i cittadini liberamente svolgono a favore delle comunità di appartenenza; infine, la quarta trarrà spunti conclusivi da quanto analizzato, verificando in che termini UE e beni comuni siano tra loro collegati.

## 2. Unione europea e beni comuni

### 2.1. Esiste una nozione di beni comuni in Europa?

L'espressione "bene comune" è assente nei Trattati fondativi dell'UE ed è sostanzialmente irrintracciabile anche negli atti di diritto derivato. In modo del tutto generico l'espressione è talvolta utilizzata per riferirsi al mercato interno che, benché non possa più essere considerato l'unico mezzo impiegato per realizzare gli obiettivi europei, continua ancora oggi a costituire la principale trasformazione degli ordinamenti giuridici nazionali. È evidente, tuttavia, che tale associazione è irrilevante e sembra più prossima a quella deriva che ha colpito anche i commentatori e gli studiosi nazionali dei beni comuni per alcuni dei quali l'estensione del termine si è così dilatata da divenire inutilizzabile e priva di ogni capacità descrittiva.

Ciononostante l'UE ha avuto l'opportunità di misurarsi con tale nozione. Organizzazioni civiche di carattere transnazionale hanno elaborato la *Carta europea dei beni comuni*<sup>4</sup> con l'ambizione espressa di farne il presupposto di un nuovo diritto costituzionale europeo, nella principale direzione di invertire le politiche di privatizzazione e liberalizzazione che hanno caratterizzato le scelte degli ultimi tre decenni. Nonostante la sollecitazione rivolta alle istituzioni europee, la *Carta*, però, è stata totalmente ignorata. Analogo esito hanno avuto finora il *Manifesto per i Beni Comuni nell'Unione europea*<sup>5</sup> e un'azione gemella tesa a sollecitare l'impegno dei candidati al Parlamento europeo nel 2014 ad adottare iniziative riassunte nell'appello *Per un'Europa dei diritti e dei beni comuni*<sup>6</sup>, promossi da altre organizzazioni della società civile. Le

---

<sup>4</sup> Il testo rintracciabile ancora in rete (sul sito <http://www.vialiberamc.it/wp-content/uploads/2011/12/Carta-europea-dei-beni-comuni.pdf>) è il frutto di un documento approvato all'*International University College*, il 2 e 3 dicembre 2011, che raccoglie iniziative, idee e proposte di diversi istituzioni pubbliche di ricerca e non, e di organizzazioni associative come *European Alternatives*.

<sup>5</sup> Il *Manifesto*, diversamente dalla *Carta*, ha più un'impronta politica ed è collegato al movimento della tutela delle acque: cfr. <http://europeanwater.org/it/notizie/notizie-locali/397-manifesto-per-i-beni-comuni-nell-unione-europea>.

<sup>6</sup> L'appello ha la caratteristica di individuare obiettivi politici ma richiamando alcuni impegni assunti anche dalle istituzioni locali in occasione delle conferenze di Aal-

pressioni provenienti dalla società civile non sono dunque bastate per indurre le istituzioni europee ad agire su questo terreno.

Una prima timida reazione si è registrata nel 2015 attraverso la costituzione di un intergruppo nel Parlamento europeo denominato *Beni comuni e pubblici servizi*<sup>7</sup>, che ha avviato le prime riflessioni e i primi studi a cominciare dalla ricerca di una definizione condivisa di beni comuni, ma il cui esito è ancora ignoto. D'altra parte gli atti degli intergruppi non hanno la forza di atti formalmente vincolanti per l'istituzione parlamentare, anche se possono avere una funzione importante di sensibilizzazione politica.

Ben altro esito avrebbe potuto dare un'altra iniziativa della società civile che si è avvalsa dell'istituto dell'Iniziativa dei cittadini europei previsto dall'art. 11, p. 4, TUE. Infatti, diversamente dai casi finora descritti che sono irrilevanti da un punto di vista giuridico, l'Iniziativa dei cittadini europei obbliga la Commissione europea a un pronunciamento espresso finalizzato alla presentazione di un nuovo atto legislativo conforme all'istanza dei cittadini. Il richiamo di questo istituto è reso necessario dalla circostanza che la prima concreta applicazione è avvenuta in occasione dell'iniziativa intitolata *L'acqua è un diritto*, presentata alla fine del 2013 e analizzata dalla Commissione europea a febbraio del 2014. Il comitato promotore, infatti, nel reclamare l'affermazione del diritto all'acqua come diritto universale di cui occorre assicurare l'accesso a tutti con sottrazione alle «logiche del mercato interno», richiedeva la promozione di un'iniziativa legislativa coerente da parte della Commissione europea, tesa ad affermare il bene come patrimonio comune.

Questa volta l'obbligo giuridico posto a carico dell'istituzione europea impediva la sottrazione alle proprie responsabilità da parte della Commissione europea, che in effetti si è pronunciata con una Comuni-

---

borg del 1994 e Lipsia del 2007 sulle città sostenibili, allorquando vi fu un espresso richiamo all'attuazione di *Agenda 21*, su cui poi si avrà modo di tornare.

<sup>7</sup> L'elenco dei componenti di questi intergruppi è consultabile sul sito [http://www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/VIII\\_LEG\\_06\\_Common\\_goods.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/VIII_LEG_06_Common_goods.pdf). Tra le attività compiute dall'intergruppo c'è stato anche l'incontro con l'unità locale trentina di ricerca nell'ambito della ricerca PRIN, in cui è maturata questa ricerca, il 15 settembre 2015 a Bruxelles.

cazione formale<sup>8</sup>. Tuttavia la risposta della Commissione europea è priva di ogni riferimento esplicito a considerazioni relative ai beni comuni e ha ritenuto non necessario avviare un nuovo *iter* legislativo, giacché la specialità delle acque sarebbe già nota all'ordinamento europeo che, infatti, lascia fuori i servizi idrici all'applicazione di alcune norme di carattere generale. Un'evidente riprova di questa condizione dei servizi idrici è l'art. 12 della direttiva sui contratti di concessione<sup>9</sup>, che ne esclude l'applicazione per identificati casi del settore idrico. In questo modo, pertanto, la Commissione elude il tema di carattere generale anche se implicitamente – riconoscendo che i servizi idrici presentano delle particolarità – sembra non voler contraddire neppure le tesi sostenute dai promotori dell'iniziativa. È interessante, da questo punto di vista, il collegamento che la Commissione compie con il considerando n. 40 della direttiva menzionata in cui si riconosce che la concessione dei servizi idrici è sottoposta a regimi speciali anche per l'importanza «dell'acqua quale bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione»<sup>10</sup>. In qualche modo sembrerebbe ricavabile che la Commissione europea, pur non ricollegando espressamente i beni comuni a una precisa determinante giuridica, li consideri parte dei valori dell'ordinamento europeo, almeno per quanto concerne l'acqua.

Simili conclusioni possono essere avanzate anche alla luce di un altro caso giuridico che ha investito le istituzioni europee, questa volta di natura giurisprudenziale. Il caso giurisprudenziale a cui si fa riferimento è la causa *Valle Pierimpiè*, giudicata dalla CEDU<sup>11</sup>, il cui pronunciamento, sebbene faccia riferimento alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, può ben essere considerato espressivo di principi che valgono per l'ordinamento dell'UE a seguito dell'entrata in vigore del

---

<sup>8</sup> Si tratta della Comunicazione relativa all'iniziativa dei cittadini europei *Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!*, COM(2014) 177 final.

<sup>9</sup> Il riferimento è evidentemente alla direttiva 2014/23/UE.

<sup>10</sup> Cfr. COM(2014) 177 final, 5-6.

<sup>11</sup> Gli estremi esatti della sentenza sono i seguenti: CEDU, sez. II, 23 settembre 2014, *Valle Pierimpiè Società Agricola s.p.a. c. Italia*. Si vedano i commenti di C. PATERA, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2015 e M. GRECO, T. GRECO, *Valli da pesca, demanialità marittima ed "espérance légitime" del privato nella giurisprudenza CEDU*, in *Danno e resp.*, 2013, 2, 134 ss.

trattato di Lisbona. Il caso è molto rilevante perché costituisce la prosecuzione di una di quelle sentenze gemelle pronunciate dalla Corte di cassazione nel 2011, divenute famose perché riguardanti il caso molto complesso delle “valli di pesca”, in occasione delle quali la suprema Corte ha utilizzato proprio il concetto di beni comuni per risolvere la controversia<sup>12</sup>. Si è offerta così l’occasione alla CEDU di valutare se tale concetto potesse trovare qualche sostegno nell’ordinamento europeo.

Nel caso di specie la contestazione riguardava la contesa sviluppata da una società per azioni e il Governo italiano per la rivendicazione della natura di proprietà privata di alcune zone lacuali, denominate «valli di pesca», nelle quali detta società fino al 1989 ha svolto le sue attività di piscicoltura senza alcuna obiezione da parte delle autorità pubbliche. A partire dal 1989, però, in considerazione di alcune valutazioni tecniche sulla funzione delle valli attigue alle acque lagunari veneziane, le autorità nazionali diffidano la società a porre termine alle loro attività economiche in quanto svolte su beni di demanio pubblico. Da qui l’inizio del caso giudiziario molto complesso che verrà portato all’attenzione della Corte di cassazione, la quale, respingendo l’azione proposta dalla ricorrente che si basava perfino su documenti risalenti al XV sec., sviluppa un’argomentazione di supporto alle tesi governative facendo uso della qualifica di beni comuni attribuita alle “valli di pesca”. Sulla base di questa qualificazione che viene sostenuta tenendo conto di alcuni riferimenti costituzionali che qui non interessa ripercorrere, la Cassazione sottolinea il valore ambientale delle acque interessate e il bisogno di garantire una tutela che consenta l’assicurazione del

---

<sup>12</sup> La sentenza appellata alla CEDU è quella della Corte di cassazione, ss.uu., 14 febbraio 2011, n. 3665, ma fa parte di un gruppo di sentenze similari che comprende anche Corte, ss.uu., 16 febbraio 2011, n. 3811, sul cui commento si vedano S. LIETO, «Beni comuni», *diritti fondamentali e stato sociale. La Corte di Cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica*, in *Pol. dir.*, 2011, 348 ss.; F. CORTESE, *Dalle valli di pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Gior. dir. amm.*, 2011, 1170 ss.; F. SAITTA, *La demanialità dei beni tra titolarità e funzione: verso un definitivo superamento delle categorie codicistiche?*, in *Riv. giur. urb.*, 2011, 331 ss.; F. BELOTTI, *Beni pubblici e beni comuni: categorie giuridiche alla prova della giurisprudenza di Cassazione*, in *Il n. dir. amm.*, 2012, 1, 31 ss.; A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, cit., 268 ss.

godimento dei servizi ambientali alla collettività. Il ricorso alla CEDU, pertanto, poteva essere l'occasione per verificare la conferma o meno delle argomentazioni utilizzate dalla Corte di cassazione italiana secondo il diritto europeo. Anche in questo caso, però, l'istituzione europea non entra nella qualificazione del bene che qui interessa e quindi manca di fornire indicazioni chiare in merito; oltretutto, accoglie parzialmente il ricorso della società privata nel limite in cui la spoliazione del bene non sia stata accompagnata da forme di indennizzo.

Ciononostante, tuttavia, vale la pena osservare che la CEDU non contesta la finalità pubblica che ha indotto le autorità pubbliche a includere le "valli" tra i beni demaniali, dal momento che preservare l'ambiente e l'ecosistema naturale con destinazione a uso pubblico costituisce sicuramente «uno scopo legittimo di interesse generale» (m. 67). Si può così intendere che, pur mancando riferimenti certi ai beni comuni, gli interessi speciali a essi sottesi non sono estranei al diritto europeo, il quale però preferisce rimettere agli ordinamenti nazionali la questione riferita alla qualificazione dei beni. In un altro passaggio della sentenza, infatti, la CEDU sottolinea che la conoscenza «diretta della loro società e dei suoi bisogni» rende preferibile che la valutazione di utilità pubblica di un determinato bene sia effettuata dalle autorità nazionali (m. 66).

Si può così trarre una prima conclusione. L'ordinamento europeo mostra nei confronti dei beni comuni un approccio ben noto agli studiosi del diritto: si attarda poco volentieri a entrare in disquisizioni qualificatorie generali e formali, preferendo concentrarsi sul carattere sostanziale delle utilità giuridiche. Ne deriva, pertanto, che l'ordinamento europeo sia privo di qualunque riferimento alla nozione di beni comuni, che lascia alla qualificazione degli ordinamenti nazionali, ma rimane invece attento a valutare la compatibilità delle utilità giuridiche con l'ordinamento europeo. E, in questo senso, almeno con riferimento alle acque e alla tutela ambientale, i beni comuni mostrano una certa consonanza con i valori dell'ordinamento europeo<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Un altro caso giurisprudenziale interessante che conferma le conclusioni e che, tuttavia, riguarda un profilo qui estraneo è il caso *Brüstle*: cfr. Corte di Giustizia, 18 ottobre 2011, causa C-34/10. In questa circostanza la Corte ha escluso la brevettabilità delle innovazioni biotecnologiche che utilizzano cellule staminali embrionali umane sulla base del ragionamento che i diritti di esclusiva delle invenzioni non possono esse-

## 2.2. *Il principio europeo di neutralità dei regimi proprietari*

La conclusione raggiunta sulla base di una verifica empirica limitata al riscontro dell'uso del concetto di beni comuni in ambito europeo trova ragioni di carattere anche sistematico che possono essere ricondotte ad almeno due ragioni obiettive.

La prima di queste attiene all'approccio neutrale che l'ordinamento europeo riserva ai regimi proprietari disciplinati dagli ordinamenti statuali. Come è noto, infatti, l'art. 345 TFUE sancisce che i regimi proprietari definiti dagli Stati membri restano impregiudicati dall'applicazione dei Trattati fondativi. La qualificazione dei titoli e dei regimi proprietari, pertanto, spetta esclusivamente agli Stati membri. Pur riferendosi alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e non ai Trattati, la CEDU, nella causa citata, ha confermato questo approccio rimettendosi totalmente alla qualificazione offerta e accertata dall'ordinamento nazionale. In questa scelta vi è la consapevolezza della varietà dei regimi proprietari nei diversi ordinamenti giuridici che presentano diversificazioni superiori alla semplice dicotomia pubblico/privato<sup>14</sup>. A questo si deve aggiungere l'articolazione ulteriore dei regimi proprietari pubblici rispetto ai quali si possono delineare diritti e obblighi variegati a seconda di quelli prescelti. Rispetto a tutto questo l'ordinamento sovranazionale europeo si dimostra cauto ed è più interessato semmai a vigilare sugli equilibri, volendo significare con questa espressione che vi sia un rapporto tra i diversi regimi che non sacrifichi oltre i termini leciti il regime della proprietà privata a cui si riduce indubbiamente una

---

re opposti al rispetto della dignità umana che occorrerebbe nelle situazioni in cui si utilizzino cellule embrionali umane la cui "naturalità" è esente da ogni uso appropriativo. Anche in questo caso, pur non utilizzando il concetto di bene comune, la Corte sviluppa un ragionamento di opposizione tra diritti di esclusiva e diritti della collettività, privilegiando questi ultimi nel caso siano in gioco diritti fondamentali. Si veda sul tema G. RESTA, *La privatizzazione della conoscenza e la promessa dei beni comuni: riflessioni sul caso «Myriad Genetics»*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 281 ss.; C. COLANGELO, *La tutela delle innovazioni biotecnologiche in Europa e negli Stati Uniti alla luce dei casi Brüstle e Myriad Genetics*, in *Giur. com.*, 2012, II, 35 ss.

<sup>14</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA, *Dalla proprietà agli usi: una indagine comparata*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008, 65 ss.



parte significativa delle libertà che sono protette dall'ordinamento europeo. Per questo i Trattati sono costellati di norme che si preoccupano di definire i limiti all'esercizio delle libertà, comprese quelle che si riconducono alla proprietà privata per sancirne un'applicazione rigorosa e tendenzialmente non discrezionale<sup>15</sup>.

A prescindere poi dai puntuali riscontri normativi, i regimi proprietari riflettono indubbiamente la struttura sociale su cui si basano gli ordinamenti statuali e, dunque, presentano una naturale connotazione nazionale. Dalla pluralità dei regimi proprietari e dalle loro interazioni discende una parte significativa del giudizio sulla qualità di una democrazia, il cui modellamento non può che spettare agli Stati membri. Si tratta di un livello di sovranità essenziale per gli Stati membri, la cui privazione implicherebbe una trasformazione radicale dei rapporti tra gli ordinamenti giuridici nazionali e quelli sovranazionali.

Dunque, in conclusione, per l'ordinamento europeo i regimi proprietari sono un problema esclusivamente limitato alla "misura" delle loro interazioni, che si gioca però entro un campo pienamente legittimo di pluralità, la cui delimitazione spetta esclusivamente agli Stati membri. Ne deriva che la mancanza di riferimenti ai beni comuni da parte dell'ordinamento europeo non può sorprendere, anche se – entro certi limiti – sarebbe pronto ad ammetterne l'esistenza qualora gli Stati membri si adoperino per questo.

---

<sup>15</sup> Chiaramente esemplificativo di questo approccio è la causa *Staat der Nederlanden*. In questa circostanza la Corte di Giustizia fu chiamata a verificare, tra le altre cose, la compatibilità con l'ordinamento europeo di una disposizione del diritto olandese che vietava la privatizzazione delle imprese che gestivano reti di distribuzione elettriche e gas. Il giudice nazionale nella domanda di rinvio pregiudiziale chiedeva espressamente se una disposizione di tal rilievo poteva considerarsi compatibile con l'art. 345 TFUE. La Corte di Giustizia sostenne che, pur essendo in linea di principio una tal norma conforme al principio di neutralità proprietaria, il sindacato giurisdizionale non si esauriva a tale constatazione, dal momento che l'art. 345 TFUE non esenta i regimi proprietari al rispetto delle norme fondamentali del TFUE e, in modo particolare, nella circostanza, al libero movimento dei capitali, da cui – si desume – il rilievo dato dalla Corte alla «misura» degli effetti restrittivi tra tale divieto e le libertà tutelate dall'ordinamento europeo. Cfr. Corte di Giustizia, 22 ottobre 2013, da C-105/12 a C-107/12.

### 2.3. Il nesso di causalità tra UE e beni comuni

Le conclusioni a cui si è giunti non appaiono del tutto esaustive, tuttavia. Se si limitasse a quanto evidenziato, il ruolo dell'UE rispetto al dibattito dei beni comuni finirebbe per essere considerato marginale ma ciò stride con evidenze facilmente accertabili. La neutralità dell'ordinamento europeo rispetto ai regimi proprietari è un principio più declamato che applicato.

I processi di privatizzazione e liberalizzazione che hanno riguardato tutti gli Stati membri a partire dagli anni Ottanta con il coinvolgimento di vaste aree appartenenti al settore pubblico, alcune delle quali particolarmente sensibili come i servizi pubblici, hanno origine, come oramai è ben noto agli studiosi del diritto, proprio dall'UE. A dispetto di un formale e ribadito enunciato della neutralità, la promozione del mercato unico e delle regole di concorrenza ha indotto a un ritiro della presenza della mano pubblica in numerosi settori economici. Non è dubbio che questo processo ha inciso sui regimi proprietari in termini quantitativi, inducendo gli Stati membri a favorire l'espansione della proprietà privata<sup>16</sup>, peraltro quasi sempre tradottasi sotto forma di proliferazione di titoli finanziari<sup>17</sup>. In alcuni casi, peraltro, tale incidenza è avvenuta in

---

<sup>16</sup> Il fenomeno è stato ampiamente indagato. Si vedano tra gli altri M. DUGATO, *Beni e servizi pubblici nelle leggi finanziarie*, in *Foro amm. T.a.r.*, 2008, 2275 ss.; M. RENNA, *La tutela dei beni pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 396 ss.; E. BOSCOLO, *Beni pubblici, beni privati e beni comuni*, in *Riv. giur. urb.*, 2013, II, 341 ss.; P. MADDALENA, *I beni comuni nella crisi finanziaria*, cit., 143 ss. e 168 s.

<sup>17</sup> Per quanto riguarda l'Italia uno studio ampio sulla finanziarizzazione dei beni pubblici si trova in G. COLOMBINI, *Le operazioni di cartolarizzazione dei beni pubblici: un primo bilancio*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008, 517 ss.; ID. (a cura di), *La nozione flessibile di proprietà pubblica. Spunti di riflessione di diritto interno e internazionale*, Milano, 2008; L. MERCATI, *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, Torino, 2009, spec. cap. III; L. MERCATI, *La collaborazione pubblico privato nella gestione e nei processi di valorizzazione del patrimonio pubblico*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, 2011, 485 ss. Più recentemente anche A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, cit., 125 ss. e 224. Sulla necessità di collegare patrimonio e finanza, a prescindere dalle valutazioni di opportunità delle privatizzazioni, si vedano S. CASSESE, *Le teorie della*

modo indiretto con l'applicazione estesa da parte della giurisprudenza dei principi alla base dei Trattati istitutivi, in altri non sono mancati provvedimenti normativi diretti che, utilizzando la tecnica della separazione tra autorità di regolazione e operatori di mercato, hanno prodotto analoghi risultati.

A ben guardare, inoltre, i già ricordati progressi degli ultimi decenni in termini di integrazione giuridica da parte dell'ordinamento europeo sono dovuti principalmente alla realizzazione del mercato unico, il cui sviluppo si deve prioritariamente alla realizzazione delle condizioni che hanno favorito la libera circolazione di beni e capitali privati. Anche da questo punto di vista si può osservare che la neutralità rispetto ai regimi proprietari non ha impedito all'ordinamento europeo di investire sulla circolazione dei beni privati per affermare il mercato unico<sup>18</sup>. Sebbene questo ovviamente non richieda necessariamente un mutamento dei regimi nazionali di proprietà, è indubbio che il principio di neutralità esca sostanzialmente intaccato. D'altra parte il successo del progetto europeo per molti anni è dipeso dalla garanzia che ha saputo offrire in termini di accrescimento delle ricchezze private, che hanno permesso di associare l'accumulazione dei beni privati con il consolidamento dell'integrazione europea; non a caso, l'attuale crisi politica dipende in larga parte dall'interruzione di questo circuito. Quanto detto, però, non fa che confermare un alto grado di dipendenza tra sussistenza e forza dell'integrazione europea e la diffusione del benessere privato. La parabola della disciplina degli appalti pubblici ne è una lucente riprova: almeno fino alle modifiche del 2014 il principale obiettivo è consistito nel ridurre i margini di discrezionalità delle pubbliche amministrazioni a favore di una più efficace circolazione degli investimenti privati tra gli Stati membri.

---

*demanialità e la trasformazione dei beni pubblici*, U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma dei beni pubblici*, Bologna, 2007, 67 ss.; M. DUGATO, *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008, 38 ss.

<sup>18</sup> Sul ruolo della concorrenza nei processi di privatizzazione di beni pubblici si veda V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, cit., 480 s.

Anche la realizzazione della moneta unica ha rappresentato un altro passaggio nel quale il principio della neutralità è risultato fortemente inciso. Il perseguimento degli obiettivi di stabilità monetaria ha prodotto un necessario ricorso al coordinamento delle politiche di bilancio orientate al contenimento dei *deficit* pubblici e alla riduzione del debito pubblico. Malgrado lo strumento del coordinamento non abbia dato buona prova di sé con i risultati che sono oggi evidenti con la crisi dei debiti sovrani, le scelte pubbliche degli anni più recenti degli Stati membri sono state caratterizzate da politiche restrittive, in cui il ricorso a privatizzazioni, dismissioni di patrimoni pubblici e contenimento della spesa pubblica ha rappresentato la costante che ha attraversato in modo indistinto gli Stati membri anche a prescindere dalle forze politiche di governo<sup>19</sup>. Peraltro, se è vero che questo tentativo di coordinamento non ha prodotto gli effetti sperati per il primo decennio del nuovo secolo, si deve registrare che il rafforzamento del coordinamento attraverso le misure del *Fiscal Compact* e di altri atti normativi<sup>20</sup>, nonché l'utilizzo potenziato di meccanismi intergovernativi determinano vincoli ben più incisivi, aggravando così le condizioni di libertà delle politiche di bilancio da parte degli Stati membri. La limitazione delle scelte con riferimento agli investimenti pubblici e all'utilizzo delle risorse pubbliche incide ben più di quanto non appaia formalmente sugli

---

<sup>19</sup> È nota a questo proposito la discussione aperta in Italia da una netta presa di posizione assunta da un noto studioso (con anche incarichi politici) che ha affidato proprio alla patrimonializzazione dei beni pubblici la via risolutiva del debito pubblico; cfr. G. GUARINO, *Vincoli europei, finanza e patrimonio pubblico. Ovvero il problema del debito pubblico e una proposta per la sua risoluzione*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma dei beni pubblici*, Bologna, 2007, 157 ss.

<sup>20</sup> Più precisamente come noto si tratta delle misure condensate in due trattati, firmati il primo febbraio 2012, uno relativo al *Fiscal Compact* e l'altro all'*European Stability Mechanism*, in cinque regolamenti (reg. UE 1173/2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; reg. UE 1174/2011, relativo alle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi; reg. UE 1175/2011, che modifica il reg. CE 1466/97; reg. UE 1176/2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; reg. UE 1177/2011, che modifica il reg. CE 1467/97) e una direttiva (si tratta della direttiva 2011/85/UE sui requisiti per la disciplina di bilancio degli Stati membri), a cui poi si sono aggiunte altre misure e qualche modifica ulteriore.

equilibri dei regimi proprietari, perché la stabilità della moneta unica ha richiesto e sta richiedendo una riduzione significativa dei costi dovuti alla spesa pubblica, una parte della quale è direttamente dipesa dal regime proprietario senza alcun dubbio.

Alle considerazioni che si stanno svolgendo non è opponibile l'obiezione derivante dalla circostanza che la crisi finanziaria degli anni più recenti ha riguardato tanto la finanza privata, quanto la finanza pubblica. In primo luogo, questa obiezione non tiene conto del fatto che la crisi della finanza privata e di quella pubblica non ha colpito simmetricamente tutti gli Stati membri, cosicché ve ne sono alcuni che hanno sofferto più l'una ed altri più l'altra. L'asimmetria, poi, riguarda anche le dimensioni della crisi, che nel contesto europeo ha riguardato principalmente la finanza pubblica. Soprattutto si deve aggiungere che le misure di riparazione si sono rivelate decisamente asimmetriche, dal momento che mentre il risanamento delle crisi delle finanze pubbliche ha inciso, come era lecito aspettarsi, proprio sulla disponibilità delle risorse pubbliche, il risanamento della finanza privata e del settore creditizio in modo particolare è avvenuta con il prevalente drenaggio di risorse pubbliche<sup>21</sup>. È stato a questo proposito coniato anche il termine dello «Stato salvatore»<sup>22</sup>, quale nuovo sistema di intervento pubblico a sostegno di settori finanziari e produttivi privati. A questa operazione hanno partecipato attivamente diverse istituzioni europee con il risultato di opacizzare il principio della neutralità.

L'intaccamento del principio di neutralità si può scorgere anche nei casi in cui semplicemente la riduzione della spesa pubblica ha comportato non tanto un trasferimento di ricchezze dal pubblico al privato quanto sostanzialmente un abbandono di beni a uso pubblico. Ciò è facilmente riscontrabile nei contesti urbani, dove si assiste a una perdita significativa del valore di uso pubblico di numerosi beni con correlati effetti di degrado progressivo e incuria, a cui non sempre sono contrapposte politiche di contrasto volte a preservarne l'uso pubblico con espe-

---

<sup>21</sup> A questo proposito utili sono i dati e i commenti offerti da G. FONDERICO, G. VESPERINI, *Il salvataggio pubblico delle banche*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, 62 ss.

<sup>22</sup> Si tratta dell'espressione fortunata coniato da G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Gior. dir. amm.*, 2008, 1083 ss.

dienti innovativi. Il mancato trasferimento di risorse dal settore pubblico a quello privato è apparente e vive piuttosto di alleanze che, in funzione del contrasto al degrado e all'incuria, procedono a nuove forme di privatizzazione degli spazi pubblici, trasformazione dei modi di vivere che, in ogni caso, non sono finalizzati a valorizzare l'uso pubblico dei beni. Si parla in questo senso della perdita delle città come bene pubblico<sup>23</sup>.

Dalle osservazioni svolte emerge pertanto un altro nesso tra UE e beni comuni, molto più profondo di quanto la ricerca formale della nozione abbia considerato: alla base degli studi dei beni comuni vi è una reazione al progressivo impoverimento dei beni pubblici al cui esito ha contribuito in modo significativo l'UE, specie nel periodo più recente di crisi finanziaria ed economica<sup>24</sup>. Beni comuni e ordinamento europeo sono così legati, ma in conseguenza di un imprevisto effetto reattivo che le politiche europee hanno prodotto. I beni comuni riscoprono l'esigenza della tutela del valore di uso pubblico dei beni, quando il semplice mantenimento della proprietà pubblica o è impossibile o è insufficiente per effetto della crisi. D'altra parte non si spiegherebbe l'origine recente di questa nozione se non fosse ricavabile anche da trasformazioni istituzionali storiche: l'emersione della nozione dei beni segna il passaggio di trasformazioni ordinamentali che sono favorite involontariamente proprio dall'UE. L'utilizzo dell'avverbio "involontariamente" si deve alla circostanza che i cambiamenti ordinamentali che qui si studiano non sono propriamente quelli che l'integrazione europea "naturalmente" produce: sono effetti di trasformazione che seguono un verso differente, se non talvolta perfino contrario, a quello realmente voluto dall'ordinamento europeo.

I beni comuni, insomma, si caratterizzano come reazione alle politiche europee mostrando, perfino, venature conservatrici rispetto all'inte-

---

<sup>23</sup> Cfr. A. PETRITTO, *La città perduta. L'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo*, Bari, 2000; A. PETRILLO, *Ombre del comune: l'urbano tra produzione collettiva e spossessamento*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit., 203 ss.

<sup>24</sup> Si veda in questi termini M. CIAFFEI, F. PILOZZI, S. TOTAFORTI, *Dal bene comune ai beni comuni*, in F. MIGNELLA CALVOSA, F. PILOZZI, S. TOTAFORTI (a cura di), *Politiche e strategie di better regulation*, Roma, 2014, 170.

grazione europea. Il nesso con l'ordinamento europeo, dunque, merita di essere indagato proprio perché ad un'analisi più accurata si può dimostrare il tratto causale tra UE e beni comuni.

#### 2.4. *Il contributo dell'UE ai beni comuni: l'integrazione per valori*

Al momento le osservazioni mosse hanno trascurato un dato che invece è solitamente considerato il problema principale del tema dei beni comuni: l'individuazione di una nozione. La scelta non è però il frutto di una dimenticanza, né l'esito opportunistico riconducibile alla difficoltà di trovare un'ampia condivisione di questa nozione, che – come è noto – è altamente divisiva anche perché di matrice non esclusivamente giuridica. Né, infine, la rinuncia a tale indagine è attribuibile alla mera assenza di una previsione espressa normativa, circostanza – peraltro – che non riguarda solamente l'ordinamento europeo.

Ben più radicalmente, invece, la scelta si deve alla convinzione che una definizione generale, universalmente valida, della nozione non sia così utile, proprio in ragione della matrice storica che si è tentato prima di mettere in evidenza<sup>25</sup>. Al più una nozione potrebbe avere l'utilità di descrivere cosa è riconducibile dentro il concetto, ma senza avere un valore prescrittivo. I problemi e l'insoddisfazione di un approccio allo studio dei beni comuni che ripercorra l'ossessione della definizione sono chiaramente esposti nel lavoro iniziale di questa pubblicazione a cui per economicità si rinvia<sup>26</sup>. Si potrebbe piuttosto dire che la nozione di beni comuni riguarda una varietà di istituti presenti in diversi paesi europei per i quali l'uso dei beni, siano essi materiali o immateriali, non dipende esclusivamente dal dominio del proprietario<sup>27</sup>. Ciò che, infatti,

---

<sup>25</sup> Un approccio che guardi più alle dinamiche che alle astratte definizioni si ritrova correttamente in M. OLIVI, *Beni pubblici tra privatizzazione e riscoperta dei beni comuni*, in *I contr. St. e en. pub.*, 2014, 1, 40 ss.

<sup>26</sup> Si rinvia al contributo di F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni*, cit., 37 ss.

<sup>27</sup> Nel caso della tutela dell'ambiente questo è particolarmente evidente dal momento che i servizi ecologici ricollegati ai beni ambientali necessitano di una tutela che inevitabilmente si traduce in limitazione del potere dispositivo dei proprietari; cfr. V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Tutela dell'ambiente e beni pubblici (provocazione per uno studio sul dominio ambientale eminente)*, in AA.VV., *Studi in onore di Alberto Predieri*, I, Milano, 1996, 322.

differenzia i beni comuni dagli altri regimi proprietari più noti riferiti ai beni pubblici e privati è l'irriducibilità a una catalogazione fissa e indipendente dalle relazioni sociali che in essi hanno luogo e che sono fondative delle regole che rendono un bene – appunto – bene comune accessibile per tutti. Il potere del godimento del bene prevale su quello dispositivo, fino a rendere quest'ultimo anche del tutto escluso<sup>28</sup>.

Se, tuttavia, si ricostruisce la nozione di beni comuni come frutto di una produzione giuridica che dipende da concrete dinamiche sociali a partire dalle utilità indivise del bene<sup>29</sup>, bisogna per necessità accettare che questa nozione sia variabile, in evoluzione e collegata a processi di innovazione degli usi di beni che insistono su regimi proprietari presupposti che vivono una nuova rigenerazione, in virtù di regole auto-prodotte e di forme di autogestione: infatti, come è stato giustamente osservato, ciò che viene posto in comune non è tanto un bene o una risorsa ma un «agire sociale»<sup>30</sup>. In altre parole si assume che quella di beni comuni sia una nozione dinamica e non statica. Infatti, la nozione di beni comuni si collega a beni caduti o a rischio di caduta in disuso, incuria o abbandono o depauperamento per una rigenerazione a utilità generale. Il presupposto essenziale di questo processo creativo culturale e sociale è dato dall'autonomia dei soggetti chiamati a sostanziare la nozione di beni comuni: solamente dall'interazione tra soggetti dotati di autonomie è possibile intraprendere un percorso comune di riconoscimento reciproco di problemi di interesse generale che le parti intendono assumere per dare una possibile risposta<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> La ricostruzione in questo senso è chiaramente illustrata in A. NERVI, *Beni comuni e ruolo del contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, 1, 195 s.

<sup>29</sup> Questa è – in modo condivisibile – l'impostazione prescelta da E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit., 84 s. e 88, che parte infatti dalle funzioni riconducibili ai beni per avanzare una ricostruzione giuridica del sintagma di beni comuni.

<sup>30</sup> Si veda così S. NESPOR, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, 676.

<sup>31</sup> È noto che sia proprio la connotazione comunitaria dei beni comuni e della loro gestione positiva il tratto che la teorica di questa nozione ha stabilito: E. OSTROM, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge (UK), 1990.



La reazione da cui origina il dibattito dei beni comuni rispetto alle politiche dell'UE si concretizza in processi aperti partecipativi e di cooperazione finalizzati a creare utilità pubbliche nei confronti di beni che ne sono privi, le hanno perse o rischiano di perderle. Sono processi che originano dal basso, con relazioni di tipo orizzontale e che si nutrono di spazi di azione che solo l'autonomia giuridica può consentire<sup>32</sup>. Dunque, più che in un'elencazione, i beni comuni si riconoscono dalla qualità delle relazioni tra autonomie.

È qui in gioco una delle possibili forme di integrazione europea, diversa da quella più frequentata nel dibattito generale e degli studiosi che è quella istituzionale ed economica. Accanto a questa forma di integrazione, infatti, l'UE sviluppa anche un'integrazione per valori che si riconoscono in modo particolare nella tutela dei diritti fondamentali e nella promozione della democrazia. Il contributo quindi che l'UE dovrebbe offrire ai beni comuni si cala entro questo contesto, quale condizione di rafforzamento dei processi democratici che arricchiscono le società europee, rinsaldandole nei loro valori. Si tratta di un'integrazione che coinvolge istituzioni e cittadini senza che, però, risponda a un disegno di cessione della sovranità nei confronti dell'UE; si evidenzia, piuttosto, una funzione orientativa e di guida dell'UE per lo sviluppo di dinamiche che sappiano andare anche oltre i limiti definiti dagli ordinamenti nazionali nel perseguimento di obiettivi e valori che l'UE incoraggia.

Ricomposto così il significato di beni comuni è allora possibile rintracciare altri nessi tra UE e beni comuni, che non si limitano a delineare l'origine reattiva degli ultimi nei confronti dell'ordinamento europeo: occorre, cioè, verificare quale sia il contributo offerto dall'UE verso lo sviluppo delle autonomie che costituiscono il presupposto per i processi generativi dei beni comuni. Sarà in questo senso possibile argomentare un sostegno attivo da parte dell'UE nei confronti dei beni comuni nella misura in cui sia in grado di assicurare un contributo che allarghi gli spazi di diritto in cui le autonomie possono svilupparsi e

---

<sup>32</sup> Si può utilizzare in proposito il concetto di *Clever State* elaborato dalla cultura anglosassone; cfr. T. WRIGHT, *Reinventing Democracy?*, in P. HIRST, S. KHILNANI (eds.), *Reinventing Democracy*, Oxford, 1996, 15.

alimentarsi attraverso processi creativi volti alla risoluzione di problemi avvertiti di interesse generale.

Prima di addentrarsi, però, su questo itinerario vale la pena concentrare l'attenzione su che tipo di autonomie occorre soffermarsi: da un lato, si è detto, si fa riferimento allo sviluppo di autonomie istituzionali, dall'altro alle autonomie civiche. Le prime hanno a che fare con le autonomie degli enti locali o, comunque, delle istituzioni rappresentative di porzioni territoriali limitate che non coincidono con quelle dello Stato. Le istituzioni richiamate, infatti, presentano la caratteristica di prossimità con le collettività che permette con maggiore facilità di dare vita a quelle relazioni che sono creative dei beni comuni; rispetto agli Stati, pertanto, hanno una naturale inclinazione a intessere rapporti con la società civile condividendo più facilmente con essa l'esigenza di risolvere problemi quotidiani di interesse generale<sup>33</sup>. Ma soprattutto le istituzioni rappresentative dei territori sono amministrazioni dotate di autonomia politica, sia pure relativa perché sviluppata all'interno di un ordinamento statale sovrano, che permette loro di interpretare gli interessi generali delle comunità, anche oltre i rigidi confini della costrizione legale delle politiche pubbliche. Lo sviluppo dell'autonomia politica, inserita in un quadro istituzionale adeguato che renda effettiva la libertà degli enti rappresentativi dei territori, permette di creare soluzioni che non sono rimesse all'applicazione meccanica di leggi spesso definite da centri lontani dalle esigenze reali. Questa condizione, nella misura in cui sia effettivamente garantita, costituisce un presupposto essenziale per la produzione, cura e rigenerazione dei beni comuni. Le pagine che seguono, pertanto, devono concentrarsi sul contributo che l'UE offre allo sviluppo delle autonomie istituzionali substatuali, da cui discendono le imprescindibili condizioni per il sostegno dei beni comuni. È dentro questo sentiero che saranno indagati gli effetti in positivo che l'UE produce sui beni comuni.

L'altra autonomia su cui si articola la relazione essenziale per i beni comuni è quella cosiddetta civica, dove con tale termine si intende quella che spetta ai cittadini. In ciò non si richiama tanto l'esercizio

---

<sup>33</sup> In questo senso sono interessanti le riflessioni del sociologo Rosanvallon sulle varie forme di legittimazione democratica: cfr. P. ROSANVALLON, *La legittimità democratica: imparzialità, riflessività, prossimità*, Torino, 2015.

generico delle libertà civili, peraltro ampiamente riconosciute negli Stati membri, quanto l'impiego delle libertà per finalità solidali che sono quelle che danno origine ai beni comuni, dal momento che questi presuppongono un impegno finalizzato all'uso indiviso di determinati beni invece che a un uso esclusivo. In altre parole, occorre vedere se a presupposto dell'integrazione europea vi sia anche l'esercizio dei doveri che i cittadini liberamente intraprendono e se sia possibile rintracciare istituti, principi e regole di origine europea che sostengono attivamente le iniziative che i cittadini assolvono per finalità di interesse generale. Anche in questo caso l'intento che si vuole intraprendere è quello di verificare gli spazi di autonomia che l'ordinamento europeo riconosce alle azioni di solidarietà per gli interessi generali, anche andando oltre quelli riconosciuti dagli Stati membri. È noto che l'ordinamento europeo ha sviluppato già forme aggiuntive di cittadinanza a quella nazionale, attraverso cui le libertà dei cittadini sono state utilizzate per vincere le discriminazioni che gli Stati nazionali esercitano soprattutto nella selezione dei beneficiari dei servizi di *welfare*. Occorre qui capire se l'UE è in grado di riconoscere anche una cittadinanza aggiuntiva che origina dai doveri di solidarietà che, per quanto concerne questo studio, costituiscono una delle condizioni per la produzione dei beni comuni.

In sostanza il percorso di studio che si propone con riferimento alla relazione tra UE e beni comuni, oltre quanto già segnalato sopra, è la verifica del concreto contributo che l'UE riconosce ai soggetti dal cui pieno esercizio dell'autonomia dipende la produzione dei beni comuni. È evidente che un'ipotesi di studio di questa natura parte da una considerazione iniziale che consiste nella certezza che l'eventuale sostegno dell'UE nei confronti dei beni comuni può essere esercitato solo indirettamente, attraverso la costruzione delle condizioni ideali della loro produzione, i cui processi però sono rimessi alle libere scelte dei soggetti direttamente coinvolti.

### 3. Unione europea e autonomie pubbliche

#### 3.1. L'UE e l'autonomia dei poteri pubblici esercitata sui territori subnazionali

Negli studi giuridici la pluralità dei poteri pubblici degli ordinamenti statuali costituisce oramai un punto iniziale di ogni riflessione, che non necessita neppure di essere troppo sottolineato tanto è evidente la sua realtà. Il processo che ha rotto il monolitismo statale è stato certamente alimentato anche dall'UE alla cui progressiva integrazione si deve la moltiplicazione dei poteri pubblici e dei centri decisionali, in modo tale da rafforzare l'autonomia di agenzie tecniche di regolazione e controllo stabilite a livello sovrastatale<sup>34</sup>. Accanto a questo fenomeno e contemporaneamente gli ordinamenti statuali europei hanno vissuto però anche una disarticolazione territoriale molto forte e costante che quasi disegna un andamento esattamente opposto di amministrazioni plurali<sup>35</sup>: i territori si riorganizzano, conoscono nuovi centri di rappresentanza ed emergono nuovi bisogni da soddisfare che mettono in crisi l'assetto istituzionale d'origine. Sembrerebbe – appunto – che questo secondo processo sia indipendente dal primo, per l'ovvia considerazione che

---

<sup>34</sup> Sono molteplici a questo riguardo le osservazioni tese a mettere in evidenza questo aspetto: S. CASSESE, *Oltre lo Stato: i limiti dei governi nazionali nel controllo dell'economia*, in AA.VV., *Nazioni senza ricchezza e ricchezza senza nazioni*, Bologna, 1993, 35 ss.; G. ROSSI, *Riflessioni sulle funzioni dello Stato nell'economia e nella redistribuzione della ricchezza*, in *Dir. pub.*, 1997, 2, 316 s.; M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000; A. MASSERA, *Oltre lo stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2001, 1 ss.; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2002, 323 ss.; L. TORCHIA, *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Milano, 2008, 47 s.; S. CASSESE, *The Global Polity*, Sevilla, 2012.

<sup>35</sup> La disarticolazione in basso segue diverse ragioni, in parte politiche e in parte invece sociali e più strettamente giuridiche: cfr. A. MASSERA, *Oltre lo stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, cit., 12 s.

muove in direzione opposta a quella della centralizzazione<sup>36</sup>. Eppure, a ben vedere, elementi di congiunzione possono essere rintracciati.

Il primo può essere ricondotto al dato storico che non può essere considerato del tutto casuale<sup>37</sup>. Da oramai circa venti anni tutti gli Stati europei hanno avviato processi profondi di riforma delle istituzioni locali tesi a rafforzarne l'autonomia. I risultati raggiunti sono diversificati nei vari Stati: il grado di autonomia nei singoli ordinamenti non è omogeneo e va valutato in considerazione dei contesti nazionali in cui si è verificato il processo<sup>38</sup>. Peraltro, in taluni casi questo processo è stato perfino impresso per rafforzare le ragioni di unità degli Stati anche al fine di arrestare possibili effetti di divisioni e rotture degli ordinamenti nazionali. Sicché a fronte di una tendenza comune, l'Europa si trova di fronte a uno scenario molto articolato delle realtà autonome territoriali. Ciononostante, la comunione di queste esperienze ha consentito ad alcuni di teorizzare l'esistenza di un diritto comune europeo delle autonomie territoriali<sup>39</sup>, che accomuna le politiche istituzionali dei Paesi europei. Si tratta di un diritto comune che ha origini spontanee sul quale, tuttavia, l'UE ha prodotto appena un effetto indiretto, attraverso la creazione di un nuovo spazio giuridico che supera quello nazionale e riduce le differenze cosicché i poteri subnazionali sono incentivati a

---

<sup>36</sup> È in particolare la globalizzazione economica a produrre tali effetti di disarticolazione territoriale: cfr. A. BARBERA, *Il governo locale nell'economia globale*, in *Ist. fed.*, 1999, 1095 ss.

<sup>37</sup> Il nesso tra amministrazione statale e sviluppo delle autonomie locali costituisce una costante nella storia dei pubblici poteri, come è ben evidenziato da M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno*, in A.N.C.I., *Autonomia comunale. Sintesi dei rapporti presentati al Congresso di Parigi (luglio 1947)*, Empoli, 1948, 48, che enuncia quasi come un paradosso la registrazione della costruzione dell'amministrazione dello Stato a partire dallo sviluppo delle autonomie locali.

<sup>38</sup> Si veda, ad esempio, lo studio di M. MAZZA, *Federalismo, regionalismo e decentramento nella prospettiva della comparazione tra i sistemi di amministrazione (o governo) locale*, in *Ist. fed.*, 2012, 829 ss.

<sup>39</sup> Cfr. per questa opinione T. GROPPi, *Verso un diritto comune europeo delle autonomie territoriali*, in *Amministrare*, 2003, 2, 241 ss.; T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2005, 1 ss.; A. NOUREAU, *L'Union européenne et les collectivités locales*, La Rochelle, 2011, 499.

costruire legami transnazionali rafforzati da un nuovo campo giuridico comune<sup>40</sup>.

Il secondo elemento che collega l'UE al rafforzamento dei poteri pubblici autonomi territoriali riguarda l'elaborazione di nuovi principi che hanno segnato dagli anni Novanta in poi un nuovo corso, più attento ai profili organizzativi delle amministrazioni nazionali con riferimento anche ai poteri locali e regionali. Un chiaro esempio di questa evoluzione è rappresentato dal principio di sussidiarietà, specie nella versione adottata nei preamboli dei Trattati sull'UE e poi – dopo Maastricht – anche negli articoli veri e propri che declinano lo stesso nei termini di favorire i processi decisionali più vicini ai cittadini (oggi art. 1, p. 2, TUE)<sup>41</sup>. In questa versione il principio di sussidiarietà incoraggia devoluzioni di poteri decisionali al fine di rafforzare quell'unità dei popoli nel radicamento dei processi democratici. Benché molto si sia discusso e si discuta sul valore giuridico di questo principio<sup>42</sup>, è indubbio che abbia posto sin dalle sue fondamenta lo sviluppo dei centri decisionali territoriali subnazionali tra gli elementi costitutivi dell'ordinamento sovranazionale, superando abbondantemente l'iniziale disinteresse che era all'origine dell'ordinamento comunitario. Così oggi finisce per costituire, in altre parole, un caposaldo di quell'integrazione valoriale a cui si accennava dianzi: un'integrazione che non involge spostamenti di

---

<sup>40</sup> In questi termini si esprime L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004, 44 s.

<sup>41</sup> Il tema è affrontato da M. CARTABIA, *Introduction*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (eds.), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, 2013, 19 ss., non senza, tuttavia, segnalare le criticità evidenti che poi sono sviluppate da vari autori nel volume, tra cui, in modo particolare, K. BOLONSKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after the treaty of Lisbon: overcoming the «regional blindness»?*, *ivi*, 341 ss. Si vedano anche L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, 2006, 124 s.; L. MELICA, *Sussidiarietà*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, 2006, 5838 s.

<sup>42</sup> Sulla debolezza del principio di esprimere una vincolatività giuridica si vedano A. NOUREAU, *L'Union européenne et les collectivités locales*, cit., 248 ss.; W. VANDENBRUWAENE, *The ambivalent methods of subsidiarity review*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (eds.), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, 2013, 371 ss.

poteri verso l'UE, ma che rafforza i valori che ne stanno alla base, sebbene da un punto di vista istituzionale si orientino in una direzione opposta<sup>43</sup>.

Si tratta, peraltro, di un principio per il quale sembra corretto dire che la sua forza espansiva non si sia ancora del tutto espressa. Il protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona sull'applicazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità ha introdotto la verifica della congruità delle iniziative legislative europee rispetto alla dimensione regionale e locale con possibilità da parte dei parlamenti nazionali di interferire e interdire le procedure di approvazione<sup>44</sup>. C'è dunque la possibilità di sviluppare dinamiche istituzionali partecipative delle decisioni europee che muovono dall'obiettivo di salvaguardare spazi di autonomia ai vari centri territoriali locali e regionali, anche se la misura appare ancora insufficiente rispetto al suo obiettivo dato che la sollecitazione dell'intervento dei parlamenti nazionali resta tuttora discrezionale. In questo contesto va inserito anche il Comitato delle Regioni, la cui origine è perfino anteriore<sup>45</sup>, il cui potere di attivare ricorsi giurisdizionali per violazione del principio di sussidiarietà è di fatto reso innocuo dalle anguste condizioni che ne permettono la proponibilità<sup>46</sup>. Quindi, come è evidente,

---

<sup>43</sup> Cfr. M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2012, 342 s., il quale, partendo da un esame del contesto nazionale, individua alcuni fenomeni delle politiche pubbliche degli anni più recenti in cui si registrano diverse costanti, tra cui e contestualmente sia la centralizzazione sia quella che lui definisce l'«interiorizzazione», intendendo per quest'ultima la capacità di sviluppare partenariati avanzati e innovativi tra pubblici poteri e privati.

<sup>44</sup> Per un approfondimento su questi temi si veda N. LUPO, *National parliaments in the European integration process: re-aligning politics and policies*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (eds.), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, 2013, 107 ss.

<sup>45</sup> Cfr. M.P. CHITI, *Regioni e integrazione europea*, in *Regione e governo locale*, 1994, 548 ss.; M. OLIVETTI, *The regions in the EU decision-making process*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (eds.), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, 2013, 333 ss.

<sup>46</sup> Infatti, l'attivazione del ricorso giurisdizionale del Comitato delle Regioni è limitata ai casi in cui sia stato violato l'obbligo di consultazione del Comitato stesso da

le autonomie territoriali locali hanno acquisito una crescente centralità nel diritto europeo e guadagnano uno spazio istituzionale che non resta assorbito totalmente dalle istituzioni statuali.

A medesimi effetti conduce l'altro principio elaborato in sede europea che è quello della libertà di produzione dei servizi e delle attività di interesse economico generale delle amministrazioni pubbliche e, in primo luogo, delle amministrazioni territoriali dotate di autonomia. Questo principio sancisce il primato dell'autonomia rispetto all'omologazione delle regole dei contratti. Come è noto, in verità, l'applicazione di questo principio ha conosciuto negli anni un profondo condizionamento anche dalla giurisprudenza europea in ragione del potenziale contrasto che il principio creava con quelli di trasparenza e di parità di trattamento, alla cui base vi è la protezione della concorrenza all'interno dell'ordinamento europeo<sup>47</sup>. Tuttavia, benché indubbiamente l'ordinamento europeo si sia mosso nella direzione di precisare le condizioni entro le quali la libera produzione di servizi e attività delle pubbliche amministrazioni si dovesse tutelare, questa non è mai venuta meno. La giurisprudenza europea e con essa anche le altre istituzioni europee hanno nel tempo operato un processo di bilanciamento tra principi potenzialmente contraddittori, che tuttavia spesso è stato confuso – anche per indubbe responsabilità dello stesso giudice europeo – come sostegno riservato ai soli principi della concorrenza. Di fatto il Nuovo Atto sul Mercato Unico<sup>48</sup>, che è peraltro alla base delle nuove direttive sui contratti pubblici, ha invece ribadito il cardine della libertà delle scelte delle amministra-

---

parte degli altri organi comunitari; si veda ampiamente A. NOUREAU, *L'Union européenne et les collectivités locales*, cit., 254 ss.

<sup>47</sup> In proposito la giurisprudenza è copiosa e ricalca quel ragionamento di riluttanza che la Corte di Giustizia, non senza contraddizioni, ha sviluppato nei confronti delle società *in house* a partire dalle note cause Corte di Giustizia, 11 gennaio 2005, C-26/03, *Stadt Halle*; Corte di Giustizia, 6 aprile 2006, C-410/04, *ANAV*; Corte di Giustizia, 11 maggio 2006, C-340/04, *Carbotermo*; 19 giugno 2008, C-454/06, *Nachrichtenagentur*.

<sup>48</sup> Questa espressione sintetica comprende in realtà due Atti di comunicazione con cui la Commissione europea ha rilanciato la costruzione del mercato unico prospettando nuovi orientamenti. Nello specifico si tratta della Comunicazione *L'Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia*, COM(2011) 206 definitivo, e della Comunicazione *L'atto per il mercato unico II. Insieme per una nuova crescita*, COM(2012) 573 final.



zioni pubbliche ampliandone anche il raggio d'azione, sia pure entro un quadro di compatibilità con altri principi sostenuti dall'UE. Ne sono una testimonianza le nuove direttive sugli appalti e sulle concessioni<sup>49</sup>, rispettivamente n. 24 e 25 del 2014 e n. 23 del 2014, che ribadiscono il principio della libertà di individuazione dei servizi di interesse economico generale nonché la libertà della loro organizzazione e del loro finanziamento, l'elevazione delle soglie di applicazione dei contratti pubblici, la riduzione dei limiti all'*in-house providing*, la libera cooperazione tra autorità pubbliche che sanciscono un diritto dell'autonomia che l'ordinamento europeo preserva a favore delle amministrazioni pubbliche degli ordinamenti statuali.

Tuttavia è evidente che il principio sulla libertà di produzione dei servizi di interesse economico generale attribuisce uno spazio di interpretazione politica libera a beneficio delle amministrazioni, affinché sappiano riflettere i bisogni delle proprie comunità nel modo più adeguato possibile. La salvaguardia della libertà organizzativa è considerata essenziale per proteggere quelle attività che lo stesso art. 14 TFUE definisce parte dei "valori comuni" dell'Unione. Emerge così, ancora una volta, la connessione tra protezione di sfera di autonomia e l'integrazione per valori dell'UE nell'ambito dei servizi di interesse economico generale. Questi ultimi, peraltro, non definiscono l'area esclusiva dell'applicazione del principio di libertà della produzione, dal momento che l'art. 14 TFUE deve essere inteso quale norma di garanzia laddove sussistano potenziali margini di conflittualità in ragione della natura economica dei servizi presi in considerazione. Nella misura in cui, invece, questo rischio non esista – come nel caso delle attività di interesse generale a carattere non economico –, la libertà di produzione e l'autonomia delle amministrazioni possono essere considerate ancora più estese. Le normative europee<sup>50</sup> e la giurisprudenza della Corte di Giu-

---

<sup>49</sup> Si tratta ovviamente delle direttive: 26 febbraio 2014, 2014/23/UE, sulle procedure di concessione; 26 febbraio 2014, 2014/24/UE, sugli appalti pubblici; 26 febbraio 2014, 2014/25/UE, sulle procedure di appalto nei settori speciali di recente recepite in Italia con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

<sup>50</sup> In particolare fanno chiarezza sull'ambito di estensione concettuale dei servizi sociali di interesse generale le comunicazioni *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea*, COM(2006) 177

stizia confermano tale indicazione<sup>51</sup>, sebbene la verifica della natura economica di un'attività o un servizio sia condizionata da accertamenti sostanziali e non astrattamente definitivi<sup>52</sup>.

Un'ultima considerazione sulla relazione tra UE e autonomia dei pubblici poteri differenti da quelli statuali è collegata alle politiche pubbliche europee. Nelle politiche di coesione sociale e territoriale (art. 174 TFUE), nonché in quelle ricollegabili con la protezione dell'ambiente e della sostenibilità (art. 191 TFUE), l'intervento dell'UE si relaziona direttamente con porzioni di territori nazionali, andando oltre l'interlocuzione diretta e classica degli Stati membri<sup>53</sup>. Si assiste alla proliferazione di porzioni frammentate di applicazione del diritto europeo che sono concentrate in aree limitate e interne agli Stati membri, che vengono così «aggirati»<sup>54</sup>.

Esistono, inoltre, discipline in cui la realizzazione degli obiettivi europei richiede la circoscrizione di zone territoriali a cui applicare regole apposite. In talune circostanze questo avviene attraverso la collaborazione degli Stati nazionali ma in esecuzione di una normativa speciale definita direttamente in sede europea. È il caso, ad esempio, delle direttive a tutela della fauna e flora in cui si chiede la creazione di zone a

definitivo e *I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo*, COM(2007) 725 def.

<sup>51</sup> Anche in questo caso la giurisprudenza è molto ampia: si vedano le sentenze che hanno fondato tale indirizzo volto a stabilire la differenza tra attività economiche e non, Corte di Giustizia, 17 febbraio 1993, cause C-159/91 e C-160/91, *Poucet e Pistre*; 22 gennaio 2002, C-218/00, *CISAL*; 16 marzo 2004, C-264, 306, 354, 355/01, *AOK Bundesverband*; 11 luglio 2006, C-205/03 P, *Fenin*.

<sup>52</sup> Su questi temi si rinvia a S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003, spec. 261 ss. e anche ai suoi successivi lavori di aggiornamento.

<sup>53</sup> Cfr. M.P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in S. CAVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, 2003, 162 ss., il quale, proprio ragionando delle nuove funzioni relative allo sviluppo sostenibile e alla coesione territoriale, riconosce la trasformazione dell'ordinamento europeo da settoriale a comunitario. Si veda anche negli stessi termini G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea come ordinamento composito*, Roma-Bari, 2003.

<sup>54</sup> L'espressione è utilizzata da C. PINELLI, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali. Dilemmi e proposte per un impianto costituzionale*, in ID., *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999, 281.

protezione speciale<sup>55</sup>. Qui viene in rilievo semplicemente la possibilità dell'UE d'interferire su ambiti circoscritti del territorio degli Stati nazionali<sup>56</sup>, ma senza che a queste aree sia poi attribuita una speciale autonomia da parte dell'ordinamento europeo. È semmai nella facoltà degli Stati membri predisporre soluzioni istituzionali che vanno nella direzione di rappresentare interessi territoriali orientati a funzioni preordinate, come è nel caso degli enti parco in Italia.

In altri casi, invece, l'intervento dell'UE per il perseguimento di obiettivi pubblici incide sul grado delle autonomie istituzionali. Si elaborano a tal fine specifiche strategie con programmi di azione pubblica di sostegno delle politiche pubbliche locali per il raggiungimento di obiettivi europei, sia pure in sostegno degli Stati membri: un chiaro esempio di questo è stata la Strategia sull'ambiente urbano<sup>57</sup>. Più recentemente, però, le politiche di sostegno urbano sono state inserite nelle strategie più generali con un approccio integrato rafforzato. Per fare un esempio è crescente la consapevolezza che gli obiettivi definiti nella Strategia Europa 2020 di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dipendano in larga parte da misure che possono essere realizzate in quelle aree territoriali in cui la concentrazione delle popolazioni e delle attività economiche si realizza in misura considerevole, ovvero nei grandi centri urbani. Da qui l'attenzione aumentata verso lo sfruttamento delle potenzialità delle città che acquistano un ruolo preponderante nell'applicazione del diritto europeo. La concentrazione di quasi i tre quarti della popolazione europea nei contesti urbani, la produzione della ricchezza e delle attività economiche in larga parte concentrate in

---

<sup>55</sup> I casi più noti riguardano la c.d. direttiva *Habitat*, 92/43/CEE e la direttiva *Uccelli selvatici* 2009/147/CE le quali prescrivono la istituzione di zone di protezione speciale a cui si applicano tutta una serie di limiti e regole europee preordinate alla salvaguardia del patrimonio naturale delle aree individuate secondo parametri definiti dalla stessa UE. Cfr. A. CROSETTI, *Paesaggio e natura: la governance in uno stato multilivello*, in A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Milano, 2014.

<sup>56</sup> Cfr. M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. it. dir. pub. CE*, 2009, 649 ss., che circoscrive l'interferenza sul territorio da parte dell'UE limitata alla tutela dell'ambiente.

<sup>57</sup> Si veda in proposito la Comunicazione della Commissione europea COM/2005/718 def., denominata per l'appunto *Strategia tematica sull'ambiente urbano*.

queste aree con le ricadute sia in termini di sviluppo sia in termini di rischi per l'inclusione sociale e la sostenibilità ambientale rendono le istituzioni rappresentative delle aree urbane dei riferimenti privilegiati per l'UE, anche oltre la rappresentanza offerta dagli Stati nazionali. Diviene sempre più palese il tentativo di un collegamento diretto per una migliore applicazione del diritto europeo sul territorio<sup>58</sup>. Questo processo alimenta spazi politici di interlocuzione che i sindaci delle città stanno interpretando per rapportarsi direttamente con le istituzioni europee<sup>59</sup>. Il caso del *Patto dei sindaci* è un chiaro indizio di questa dinamica<sup>60</sup>, peraltro già nota con il lancio dell'*Agenda 21* delle Nazioni Unite<sup>61</sup> e ora rinnovato da una nuova Agenda urbana promossa dalle

---

<sup>58</sup> Nel sempre aperto dilemma controverso concernente il rapporto tra territorio e ambiente, le connotazioni qui evidenziate possono essere ascritte al concetto di «territorialità positiva» utilizzato da G. ENDRICI, *Territori e ambiente*, in C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, 2005, 147 ss. e anche 177.

<sup>59</sup> Cfr. sulle reti informali dei territori e delle città europee A. NOUREAU, *L'Union européenne et les collectivités locales*, cit., 290 ss. Il fenomeno è ben più ampio, però, e non limitato alla sola esperienza europea, perché ricollegato al fenomeno della globalizzazione; cfr. S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti: assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, 2008, 401 ss.

<sup>60</sup> Il *Patto dei sindaci* è un'iniziativa promossa nel 2008 con il sostegno della Commissione europea anche se completamente autogestita da un complesso di autorità pubbliche territoriali substatali e/o tecniche (e quindi non solamente enti locali). Attraverso il *Patto* i soggetti aderenti s'impegnano con l'approvazione di atti formali a raggiungere direttamente l'obiettivo della riduzione delle emissioni di anidride carbonica del 20% entro il 2020, aderendo dunque a uno degli impegni a cui sono sottoposti gli Stati membri all'interno della Strategia Europa 2020 e, anzi, migliorandolo anche visto che in quest'ultimo caso l'obiettivo riguardava più generalmente i gas a effetto serra. Peraltro, a fine 2015 il *Patto* è stato integrato in un nuovo *Patto dei sindaci per il clima e l'energia*, in cui sono stati fissati nuovi obiettivi da conseguire entro il 2030, tra cui quello di ridurre ulteriormente per quella data di almeno il 40% le emissioni di anidride carbonica.

<sup>61</sup> Il programma *Agenda 21* viene lanciato durante la Conferenza internazionale di Rio de Janeiro del 1992 ed è poi alla base di ulteriori formazioni organizzative che hanno riguardato le città nella promozione dello sviluppo sostenibile, tra cui ad esempio l'approvazione della *Carta delle città europee per uno sviluppo sostenibile*. Cfr. S. BATTINI, *Il sistema istituzionale internazionale dalla frammentazione alla connessione*, in *Riv. it. dir. pub. CE*, 2002, 969 ss.

Nazioni Unite, *Habitat III*<sup>62</sup>, che potrebbe sostenere nuovi sviluppi anche all'interno dell'Unione europea in considerazione di quanto si dirà oltre a proposito dell'Agenda europea urbana. Anche in questo caso, dunque, si presentano le condizioni per il rafforzamento delle autonomie territoriali ad alta complessità che guadagnano spazi di autonomia dagli ordinamenti statuali in raccordo diretto con gli obiettivi fissati dalle istituzioni europee, anche per non rassegnarsi al compito di mera esecuzione di scelte nazionali sia pure a costo di pagare il “salato” conto della mancata attribuzione di risorse<sup>63</sup>. Proprio da questa condizione emerge la scoperta di rivedere nei cittadini e negli interessi dei soggetti privati risorse aggiuntive e suppletive di quelle pubbliche carenti con cui realizzare sperimentazioni creative per la riqualificazione dei contesti urbani<sup>64</sup>.

### 3.2. *Lo sviluppo locale*

La combinazione tra elaborazione di nuovi principi che segnano il mutamento dell'approccio dell'UE rispetto alle articolazioni territoriali interne agli Stati membri e l'adozione di politiche europee che poggiano sempre più su iniziative coerenti assunte dai livelli territoriali circoscritti permettono di arricchire lo spazio giuridico europeo con interlocutori anche interni agli Stati nazionali. Le accennate condizioni manifestano un mutamento nella strategia europea che segue di pari passo il progressivo interesse per le trasformazioni amministrative da parte dell'UE: a dispetto di un'origine che vedeva l'UE indifferente all'amministrazione segue un corso storico di considerazione accresciuta che si estende dall'amministrazione nazionale a quella locale, in funzione di applicazione del diritto europeo. Nel flusso di questo processo, però, l'UE adotta il paradigma elaborato da alcuni sociologi, quello di «svi-

---

<sup>62</sup> Il lancio sarà realizzato con la Conferenza prevista a Quito a ottobre 2016 sui temi dell'abitare e dello sviluppo urbano sostenibile.

<sup>63</sup> Cfr. M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, cit., 351.

<sup>64</sup> Cfr. L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., 192; C. IAIONE, *Città e beni comuni*, in G. ARENA, C. IAIONE, *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012, 124 ss.

luppo locale»<sup>65</sup>, che appare ancora più ricco di significati, perché considera prioritario per l'UE favorire quella che con un brutto termine è stata chiamata la “capacitazione” delle autorità locali per favorire processi di sviluppo. Tali nuovi concetti sono espressi in due comunicazioni della Commissione europea (COM(2008) 626 final e COM(2013) 280 final<sup>66</sup>) che orientano scelte volte a dotare le autorità locali di strumenti di governo per lo sviluppo locale.

L'elemento comune di questi due documenti consiste nel considerare le autorità locali e le politiche locali di governo del territorio fattori decisivi per lo sviluppo economico inclusivo e sostenibile. Delle autorità locali viene prospettato un ruolo positivo del quale l'UE deve interessarsi per proporre «un impegno più strategico per garantirne la capacitazione». Questi primi due atti non sono perfettamente coordinati tra loro, dal momento che citano cose anche molto diverse come la cooperazione allo sviluppo e il gemellaggio internazionale tra città e le politiche urbanistiche di integrazione delle aree. Tuttavia, come spesso succede negli Atti di comunicazione, delineano un percorso evolutivo del ragionamento della Commissione e dei susseguenti impegni che si avvicinano alla creazione di quello “spazio libero” a cui si accennava nelle premesse di questo studio per la produzione di beni comuni<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Il paradigma dello sviluppo locale è citato da A. BAGNASCO, *Isole nella corrente: regione e città nel processo di globalizzazione*, in *Il Mulino*, 2005, 159 ss. ed è anche richiamato da C. TRIGILIA, *Un grande assente nel dibattito sul declino: lo sviluppo locale*, in *Il Mulino*, 2005, 28 ss. Cfr. anche P. PETERSON, *City Limits*, Chicago, 1981; P. SAUDERS, *Social Theory and the Urban Question*, London, 1981.

<sup>66</sup> Gli estremi completi della Comunicazione della Commissione europea sono COM(2013) 280 final, *Capacitare le autorità locali dei paesi partner per una migliore governance e risultati più concreti in termini di sviluppo*.

<sup>67</sup> In termini simili si esprime anche C. TRIGILIA, *Un grande assente nel dibattito sul declino: lo sviluppo locale*, cit., 36, il quale ricalca le politiche di sviluppo locale tra quelle preordinate alla produzione di beni comuni in un'ottica di integrazione di diversi interventi settoriali al fine di elevare la qualità dei servizi collettivi. Su un piano più prettamente giuridico, i concetti qui richiamati possono essere avvicinati a quello di “urbanistica consensuale” con cui s'intende quella abilità di governare interessi privati e interessi pubblici sulla base di negozi giuridici per la riqualificazione di aree dismesse o quartieri degradati; cfr. P. URBANI, *Politiche pubbliche per le grandi città*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2012, 326. Si veda anche A. BONOMI, *Comunità artificiali. Le strategie degli attori nei*

Evidenze di questo progressivo cambiamento si notano nella Comunicazione del 2013 dove si attribuisce alle autorità locali le capacità per garantire «un'amministrazione pubblica più efficiente, processi di sviluppo più inclusivi, in collaborazione con le organizzazioni della società civile (OSC), e la ricerca di soluzioni ai problemi pressanti cui devono far fronte le comunità locali, problemi quali l'esclusione sociale, le migrazioni, la sicurezza alimentare, infrastrutture carenti, la rapida urbanizzazione, l'impoverimento delle risorse, la sicurezza pubblica e la violenza, l'impatto ambientale e sociale delle attività estrattive, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la mitigazione dei loro effetti, lo Stato di diritto e l'accesso alla giustizia»<sup>68</sup>. Costante è il richiamo anche alla particolarità dei governi locali di attivare forme di collaborazione con cittadini e il settore privato per l'attuazione delle politiche menzionate e i servizi pubblici, cosicché la c.d. capacitazione delle autorità locali è vista come strumento che consente di migliorare «la partecipazione democratica, i diritti umani, la giustizia, la cittadinanza attiva e la partecipazione di donne e giovani alla cosa pubblica»<sup>69</sup>. È con ogni evidenza chiaro il riferimento alla protezione di processi democratici attivi, potenzialmente capaci di generare i beni comuni come sono declinati in questa ricerca. Si arriva perfino a stabilire che il «sostegno dell'UE deve andare a iniziative che consentano ai cittadini di individuare e discutere i progetti di spesa pubblica e stabilirne l'ordine di priorità (vale a dire, una stesura partecipativa del bilancio)»<sup>70</sup>.

Le modalità di sostegno prospettate dall'UE sono ancora molto generiche e variegate: si fa riferimento a verifiche e dotazioni di risorse finanziarie attraverso il corretto e pieno dispiegamento del decentramento fiscale e dell'uso del bilancio locale, alla garanzia di politiche per una corretta urbanizzazione e uso del territorio che preservano le risorse pubbliche affinché gli abitanti abbiano il diritto di fruire del terreno, dei servizi e della cittadinanza, alle politiche di formazione per il

---

*Patti territoriali, nelle coalizioni locali, per la coesione sociale*, in G. DE RITA, A. BONOMI, *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai patti territoriali*, Torino, 1998, 64 ss.

<sup>68</sup> COM(2013) 280 final, 3.

<sup>69</sup> COM(2013) 280 final, 5.

<sup>70</sup> COM(2013) 280 final, 9.

personale e a quelle di assistenza tecnica anche con la promozione delle associazioni tra comuni. Si profilano, dunque, strumenti articolati tra il coordinamento e l'apposizione di vincoli giuridici veri e propri, anche se non sono prospettate soluzioni specifiche.

Incertezze restano anche con riferimento al significato da attribuire alla nozione di autorità locali. La Comunicazione del 2008 comprende in questa definizione un'ampia gamma di soggetti di rappresentazione territoriale che va dai comuni alle contee, dalle province alle regioni, in un'accezione, dunque, ben più larga di quella che viene solitamente adottata nel nostro ordinamento interno. La Comunicazione del 2013 non torna sul concetto di autorità locali, ma precisa che un'attenzione speciale è riservata alle autorità comunali delle zone rurali e urbane che, pur essendo ancora un'espressione generica, sembra idonea a escludere quanto meno l'inclusione delle regioni.

Nel contesto di ancora un fragile e incipiente quadro di sviluppo locale, si traccia però un chiaro percorso di interesse dell'UE verso la "liberazione" delle autonomie locali, affinché sviluppino al meglio le loro potenzialità con il supporto attivo europeo anche oltre i limiti che gli ordinamenti nazionali naturalmente prevedono. In questo senso dispongono peraltro anche i vari libri bianchi sulla *governance* che l'UE ha promosso già a partire dal presente secolo<sup>71</sup>.

### 3.3. *La costruzione di un'Agenda urbana europea*

Un altro segnale che va nella direzione di favorire lo sviluppo delle autonomie locali con particolare riferimento ai contesti urbani è la vicenda collegata al lancio dell'Agenda urbana europea. Il primo riferimento risale a una Comunicazione della Commissione europea del

---

<sup>71</sup> Il riferimento è alla nota Comunicazione *La governance europea - un libro bianco*, COM(2001) 428 de./2, ma anche al libro bianco del Comitato delle regioni sulla *Governance multilivello*. Cfr. G. TIBERI, *Il Libro Bianco sulla Governance europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, in *Quad. cost.*, 2002, 263 ss.; M. MASCIA, *La società civile nell'Unione europea: nuovo orizzonte democratico*, Venezia, 2007, 105 ss.; P. BILANCIA, *Cooperazione e convergenza in un sistema di multilevel governance*, in L. AMMANNATI, P. BILANCIA (a cura di), *Governance multilivello regolazione e reti*, Milano, 2008, 5 s.



1997, poi rimasto però senza seguito, che aveva l'intenzione di sviluppare un'agenda delle politiche urbane<sup>72</sup>. In particolare, rilevano in modo significativo i contesti urbani per i quali qui s'intendono quegli spazi di insediamenti abitativi caratterizzati da funzioni di sviluppo e di servizio per i diritti di cittadinanza, nella loro duplice accezione dunque di *urbs* fisica e di *polis* della cittadinanza. A questi soggetti, attraversati da profondi cambiamenti che urbanisti, sociologi e politologi mettono in evidenza da tempo<sup>73</sup>, è attribuita un'importanza fondamentale per il conseguimento degli obiettivi delle politiche pubbliche (europee e non), a cui non rimane insensibile neppure l'UE<sup>74</sup>.

Nella Comunicazione del 1997 erano contenuti profili di grande interesse sull'approccio che l'UE avrebbe dovuto tenere per lo sviluppo delle città. In primo luogo, traspariva la convinzione che il processo di sviluppo delle città non richiedesse l'attribuzione di nuove competenze al livello europeo, né l'adozione di strumenti legislativi particolari; era sul piano amministrativo che invece occorreva intervenire per favorire l'emersione delle città quali nuovi vettori degli obiettivi europei. In secondo luogo l'UE mostrava consapevolezza di mettere al centro con le città il tema della rivitalizzazione delle democrazie, dal momento che i cittadini possono verificare tangibilmente gli effetti della loro partecipazione alle politiche locali<sup>75</sup>. Tale circostanza viene considerata come

---

<sup>72</sup> Il riferimento è alla Comunicazione della Commissione europea COM(97)197 final, *Towards an urban agenda in the European Union*.

<sup>73</sup> Si vedano, ad esempio, G. MARTINOTTI, *Dalla metropoli alla meta-città. Le trasformazioni urbane all'inizio del secolo XXI*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2012, 25 ss.; C. DONOLO, *Sul governo possibile delle città*, *ivi*, 175 ss. Sono letture fondamentali anche i saggi di Sassen: in particolare S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, Bologna, 2003 e ID., *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal medioevo all'età globale*, cit., spec. 480 ss.

<sup>74</sup> Si stima, infatti, che i due terzi delle politiche settoriali dell'UE hanno un impatto diretto sulle città europee.

<sup>75</sup> Le connessioni tra democrazia e democrazia urbana sono ben messi in evidenza da V. BORGHI, C. SEBASTIANI, *La democrazia urbana, politica ordinaria di governo*, in W. VITALI (a cura di), *Un'Agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*, Bologna, 2014, 50 ss., ma anche 60, secondo cui gli spazi urbani si predispongono per processi partecipati continui che vanno oltre la democrazia rappresentativa, attenuando i conflitti sociali suddivisi per classi ma generando nuovi tipi di conflitti. Su questo si

una contromisura essenziale alla possibile disaffezione per l'Europa, anche in ragione dell'impoverimento progressivo delle aree urbane. Infatti, nella Comunicazione si sottolineava come l'importanza delle aree urbane provenisse senz'altro dalle straordinarie potenzialità di mezzi e risorse che esse contengono, ma anche dai gravi rischi di esclusione e impoverimento che flussi immigratori, degrado ambientale, disallineamento tra confini amministrativi e confini urbani determinano. Deve essere sottolineato come in questa prima Comunicazione la Commissione consideri nelle sole mani degli Stati membri le leve effettive di condizionamento delle politiche urbane, ma – ciononostante – la Commissione non cessa di indicare possibili misure di intervento attraverso i servizi di interesse generale – economici e non –, i fondi strutturali e la funzione di diffusione delle *best practice* e di coordinamento.

A dispetto di questo avvio il rilancio dei temi urbani è poi affidato alla cooperazione intergovernativa, con una serie di incontri informali svolti dai ministri europei responsabili delle aree urbane che si sono succeduti dal 2000 in poi<sup>76</sup>. Prima di allora le uniche eccezioni sperimentate sono state i progetti pilota di sviluppo delle città all'interno dei fondi di coesione territoriale e, in particolare, all'interno del Fondo europeo per lo sviluppo regionale. Le iniziative intergovernative hanno invece avuto il merito di accrescere una sensibilità politica intorno ai temi collegati ai centri urbani, arrivando perfino a formare un *urban acquis*<sup>77</sup> che costituisce il punto di riferimento per ogni riflessione sulle città europee.

---

veda anche J. STEWART, *Democracy and Local Government*, in P. HIRST, S. KHILNANI (eds.), *Reinventing Democracy*, Oxford, 1996, 48 s.

<sup>76</sup> Si sono così negli anni approvati una serie di atti dichiarativi che hanno focalizzato punti comuni delle città, insieme anche a specificazioni di determinati obiettivi di volta in volta diversi: così nel 2000, è stato approvato a Lilla il primo programma di azione, *Lille Action Programme*; nel 2004 a Rotterdam l'*Acquis on Urban Policy*; nel 2005 a Bristol il *Bristol Accord*; nel 2007 a Lipsia la *Leipzig Charter*; nel 2008 a Marsiglia la *Marseille Final Statement*; nel 2010 a Toledo la *Toledo Declaration*; nel 2015 a Riga la *Riga Declaration*.

<sup>77</sup> L'*acquis* urbano sulle politiche urbane, definito a Rotterdam nel 2004, è fondato su cinque elementi. Il primo è relativo alle priorità, per le quali sono indicate il compito di tenere in equilibrio la competitività, la coesione sociale e la qualità ambientale e la vivibilità delle città quali luoghi di scelta e identità culturale. Il secondo elemento è

La reiterazione di questi incontri informali ha, inoltre, prodotto documenti in cui costante è il richiamo dell'attenzione dei vari soggetti allo sviluppo delle città. In modo particolare il quindicennio trascorso dal primo incontro segna il passaggio del contributo delle città alle diverse strategie che si sono alternate: si passa, dunque, dall'ancoraggio alla Strategia di Lisbona a quella di Europa 2020 con un'attenzione maggiormente dedicata ai temi ambientali e allo sviluppo tecnologico. Per la prima volta, inoltre, nell'incontro di Riga (2015) si segnala l'importanza di distinguere le aree urbane tra aree che si potrebbero definire metropolitane e aree urbane di piccola e media grandezza (con una popolazione tra 5000 e 50000 abitanti) dove risiede un quarto della popolazione europea che, pur collegate alle prime, meritano una considerazione a parte per le diverse caratteristiche che presentano. Tra i temi ricorrenti si comprende quello di adottare soluzioni di *better regulation* da parte delle autorità europee per valutare con attenzione le ricadute

---

sugli strumenti di successo delle politiche urbane per le quali sono indicate: a) l'integrazione delle politiche settoriali nazionali, regionali e locali; b) l'adattamento delle politiche di governo agli specifici contesti urbani su cui si applicano; c) la natura di lungo termine delle politiche sulla città; d) l'equilibrio fra direzione delle autorità politiche con il rafforzamento delle comunità; e) collaborazione tra i diversi livelli di governo invece di separazione e controllo. Il terzo elemento è dedicato al coinvolgimento dei soggetti interessati alle politiche urbane, secondo cui la cooperazione deve essere tra soggetti pubblici e privati, singoli e associati, senza far venir meno le responsabilità del ceto politico eletto in rappresentanza delle autorità locali e il dialogo con esperti tecnici per i temi complessi che la vivibilità urbana comporta. Il quarto elemento fa riferimento al conseguimento del giusto equilibrio degli spazi urbani, tenendo in considerazione: a) determinate aree di bisogno od opportunità delle città; b) la necessità di collegare obiettivi di sviluppo sociale di aree povere con le opportunità offerte da aree regionali; c) la collaborazione tra città e regioni; d) reti urbane equilibrate attraverso la cooperazione regionale. Il quinto punto riguarda, infine, la promozione delle positive esperienze e delle capacità di governo, stabilendo indicatori per definire un'esperienza di successo e costruendo anche le determinanti per lo sviluppo di professionalità adeguate a ripetere le buone pratiche. Dall'*urban acquis* emerge la necessità che nelle città siano favorite le integrazioni tra obiettivi, governi del territorio, soggetti interessati ed esperienze, affinché maturi un metodo di governo innovativo e adattivo. Tali indicazioni contengono elementi importanti ai nostri fini, perché non presuppongono i governi locali quali punti di ricaduta applicativa amministrativa, ma fonti di realizzazione di obiettivi ambiziosi.

delle scelte legislative e normative sui contesti urbani anche in considerazione della loro differenziazione.

Gli ultimi due incontri, quello di Toledo (2010) e Riga (2015), rilanciano l'idea di sviluppare un'Agenda urbana europea che sappia individuare gli elementi di coordinamento delle politiche urbane, in modo che la pur necessaria differenza dei contesti territoriali sia orientata verso risultati comuni e coerenti con gli obiettivi dell'UE. Si chiede, in sostanza, all'UE di avere un ruolo attivo e diretto nella promozione delle politiche urbane, non più filtrato unicamente dagli Stati membri con un passaggio diretto al metodo comunitario attraverso lo strumento dei fondi di coesione.

Occorre attendere, tuttavia, l'inizio del primo decennio del secolo attuale per assistere a una ripresa attiva del tema urbano da parte della Commissione. Infatti, escluse alcune iniziative riferite al finanziamento di progetti sperimentali e di programmi per la promozione di studi e ricerche per gli studi urbani, la Direzione generale sulla Politica regionale solo nel 2011 pubblica un importante rapporto, *Cities of tomorrow*<sup>78</sup>, che indica con chiarezza le sfide che le città pongono all'UE costituendo una sorta di riflessione sui rischi e sulle potenzialità che esse presentano per l'UE. A partire da questo rapporto i contributi per la richiesta della formazione di un'Agenda urbana europea si intensificano e provengono da varie istituzioni<sup>79</sup>. La Commissione europea prepara così, attraverso la Comunicazione COM(2014) 490 final<sup>80</sup>, un documento aperto alla discussione in Forum per l'adozione di un'Agenda urbana europea, i cui risultati sono stati resi noti a giugno 2015, senza che tuttavia di essi si sia dato ancora seguito. Oggi le politiche urbane trovano un ampio riconoscimento all'interno delle politiche regionali e

---

<sup>78</sup> Cfr. DIRECTORATE GENERAL FOR REGIONAL POLICY (EUROPEAN COMMISSION), *Cities of Tomorrow. Challenges, Visions, Ways Forward*, Brussels, 2011.

<sup>79</sup> Nel 2011 il Parlamento europeo approva una risoluzione che richiama lo sviluppo di un piano di lavoro comune assimilabile a una vera e propria Agenda urbana europea. Due anni più tardi è il Comitato delle Regioni a emanare un parere in merito allo sviluppo di un'agenda integrata sulle politiche urbane. Così faranno anche alcune associazioni degli enti locali come *Eurocities*, *Energy cities* e il Consiglio europeo delle Città e delle Regioni nel 2014.

<sup>80</sup> Si tratta della Comunicazione della Commissione europea COM(2014) 490 final, *The urban dimension of EU policies - Key features of an EU urban agenda*.

dei fondi strutturali, ma anche trasversalmente in numerose altre politiche quali quelle per l'energia, i trasporti, la società dell'informazione, l'ambiente, la lotta ai cambiamenti climatici, l'istruzione e la cultura, le innovazioni per le *smart cities* e altre più indirettamente.

Nel contempo modifiche interessanti sono intervenute nel 2012 anche dal punto di vista organizzativo, sia pure in via prevalentemente simbolico: la Direzione generale per le politiche regionali viene rinominata "per le politiche urbane e regionali", trovando poi conferma anche nella Commissione insediata nel 2014.

### *3.4. Gli strumenti giuridici del diritto europeo a sostegno delle autonomie territoriali*

#### *3.4.1. Gli aiuti di Stato*

Lo sviluppo delle autonomie locali è assicurato dall'UE anche attraverso l'utilizzo di una serie di strumenti giuridici vincolanti, che condizionano in modo ben più rilevante le scelte degli Stati membri. Tra questi possono essere ricompresi, per esempio, gli aiuti di Stato.

Nell'opera di regolazione che la Commissione europea svolge in materia di aiuti di Stato al fine di individuare a quali condizioni gli stessi possono essere considerati compatibili con l'ordinamento europeo, la Commissione aveva già nel 1997 emanato una Comunicazione per la *Disciplina degli aiuti di Stato alle imprese nei quartieri urbani svantaggiati*<sup>81</sup>. La Comunicazione fu emanata con l'intento di intervenire in quelle aree urbane dove condizioni di istruzione insufficienti della popolazione, assenza di manodopera qualificata, continuo impoverimento della popolazione, tassi di criminalità e disoccupazione elevati, degrado dell'ambiente e delle infrastrutture e mediocrità dei servizi pubblici rendono impossibile investimenti economici e il normale funzionamento del mercato. In coerenza, dunque, con l'atteggiamento che la Commissione normalmente assume per gli aiuti c.d. orizzontali, quelli cioè legittimati in base alla deroga disposta dall'art. 107, p. 3, lett. c), viene

---

<sup>81</sup> Si tratta nello specifico della Comunicazione 97/C 146/08, *Disciplina degli aiuti di Stato alle imprese nei quartieri urbani svantaggiati*.

emanata una Comunicazione che definisce le condizioni in base alle quali un aiuto alle imprese disposte in quartieri urbani svantaggiati possa essere definito legittimo.

Come è noto da studi giuridici oramai consolidati, le comunicazioni emanate nella disciplina degli aiuti di Stato hanno una validità ben differente rispetto alle comunicazioni che si limitano a definire meri orientamenti<sup>82</sup>. La diversa incidenza delle comunicazioni in materia di aiuti di Stato si deve alla circostanza che il giudizio di compatibilità spetta prevalentemente alla stessa Commissione europea, sulla cui valutazione il controllo giudiziale della Corte di Giustizia è limitato alla verifica del manifesto errore o dell'irrazionalità della decisione. Ciò determina la conseguenza che le comunicazioni come quelle qui prese in considerazione finiscono per determinare un effetto di autolimitazione del potere decisionale discrezionale della Commissione, rappresentando al contempo un quadro di regole utili agli operatori e agli Stati membri per comprendere entro quali condizioni gli aiuti sono consentiti<sup>83</sup>. In altre parole, le comunicazioni emanate in sede di aiuti di Stato stabiliscono le condizioni di validità effettiva degli aiuti con il fine di valorizzare le

---

<sup>82</sup> Per un richiamo alla necessità di non sottovalutare il vincolo giuridico delle comunicazioni anche con riferimento proprio alle politiche che incidono sui territori locali si veda M.P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, cit., 167.

<sup>83</sup> Tale approdo sulla natura delle comunicazioni ha già avuto ampio riconoscimento dalla dottrina giuridica: G. DELLA CANANEA, *Il ruolo della commissione nell'attuazione del diritto comunitario: il controllo sugli aiuti statali alle imprese*, in *Riv. it. dir. pubbl. CE*, 1993, 404 s.; S. BATTINI, *Gli aiuti pubblici alle imprese*, in A. MASSERA (a cura di), *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione*, Bologna, 1994, 300 ss.; J.A. WINTER, *Re(de)fining the Notion of State Aids in Article 87 of the EC Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2004, 475; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2005, 50; G. LUCHENA, *Politica degli aiuti alle imprese: divieto aprioristico o coordinamento funzionale?*, in G. LUCHENA, S. PRISCO (a cura di), *Aiuti di Stato tra diritti e mercato*, Roma, 2007, 60 s.; G. DELLA CANANEA, *Le "disuguaglianze sostenibili" nella disciplina della concorrenza e del sostegno alle imprese*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, 2006, 59 s.; G.L. TOSATO, *La disciplina comunitaria degli aiuti tra economia di mercato e interessi generali*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, 249 ss.

differenze dei territori<sup>84</sup>. Ne consegue, pertanto, che la Comunicazione del 1997 ha disposto condizioni per il sostegno attivo da parte delle autorità locali che governano i contesti urbani delle imprese disposte a investire con effetti positivi per lo sviluppo locale. L'UE interviene dunque a sostegno dello sviluppo nelle aree urbane svantaggiate con misure giuridiche efficaci. Tuttavia, le condizioni estremamente restrittive che permettevano l'applicazione della Comunicazione hanno indotto successivamente la Commissione europea a non reiterare tali regole in ragione della scarsa ricaduta pratica che esse avevano prodotto<sup>85</sup>: è sufficiente ricordare in proposito che la Comunicazione aveva stabilito che, come margine di garanzia per non considerare alterata in modo eccessivo la concorrenza, la percentuale della popolazione interessata dalla zona sostenuta doveva corrispondere all'1%.

Questa interruzione degli effetti della Comunicazione non ha comportato, però, la totale disapplicazione degli aiuti per la rigenerazione urbana. Già il punto 6 della Comunicazione della Commissione 2002/C 119/11, che disponeva la cessazione degli effetti del precedente atto, aveva comunque ricordato che gli aiuti per le aree urbane svantaggiate avrebbero potuto essere comunque considerati validi sulla base dell'attuazione diretta dell'art. 107, p. 3, lett. c), il quale in effetti può essere applicato anche in contesti diversi dalle comunicazioni di autolimitazione dei poteri inibitori della Commissione. Dunque, con questa precisazione la Commissione aveva, da un lato, ricordato quanto già ovvio – ovvero la possibilità della Commissione di esprimere giudizi *ad hoc* sulla base dei casi che avrebbe affrontato di volta in volta –, dall'altro, aveva sostanzialmente confermato che il sostegno per le aree urbane svantaggiate continuava a costituire una ragione plausibile di compatibilità con l'ordinamento europeo. In sostanza, la disciplina degli aiuti per le aree urbane svantaggiate muta natura e da aiuti ammessi per finalità predeterminate diventano aiuti ammessi per finalità non predeterminate, in cui – cioè – la Commissione valuterà volta per volta quando

---

<sup>84</sup> Il valore di differenziazione riconosciuto alle misure di aiuto di Stato è correttamente sottolineato da A. NOUREAU, *L'Union européenne et les collectivités locales*, cit., 494 s.

<sup>85</sup> La cessazione degli effetti della Comunicazione del 1997 ha luogo con l'emana- zione della Comunicazione 2002/C 119/11.

questi tipi di sostegno da parte delle autorità degli Stati membri possono essere considerati compatibili con l'ordinamento europeo<sup>86</sup>.

Nei confronti degli aiuti a finalità non predeterminata la Commissione è chiamata a valutare quattro elementi: l'indispensabilità dell'aiuto, la proporzionalità della misura, il carattere incentivante del sostegno e il *test* della prevalenza degli effetti positivi su quelli negativi. Al centro dell'osservazione di questi elementi è il funzionamento del mercato e la capacità della concorrenza di conseguire i risultati attesi. Il sostegno dell'UE alle autorità locali che favoriscono investimenti su aree urbane svantaggiate dipenderà in sostanza dalla verifica della possibilità del mercato di soddisfare i fini di interesse generale che sono alla base degli aiuti e dall'accertamento delle conseguenze della limitazione della concorrenza soppesando se gli effetti positivi prevalgano su quelli negativi. Riemerge così un dato messo in evidenza nelle pagine precedenti: l'insufficienza del mercato per la garanzia di alcuni interessi generali per la cui cura anche l'UE considera necessario favorire politiche attive che permettano di concordare insieme a privati l'utilizzo di risorse pubbliche e private.

Due casi decisi dalla Commissione europea sono particolarmente emblematici del riflesso concreto di queste misure per il sostegno alle scelte autonome delle amministrazioni locali. Nel caso risolto con la decisione 2003/433/CE<sup>87</sup>, la Commissione è stata coinvolta per giudicare l'agevolazione fiscale acconsentita in Gran Bretagna dalle autorità locali per le proprietà fondiari non a scopo residenziale situate in zone svantaggiate. Attraverso questa misura le autorità locali possono incentivare azioni di rigenerazione delle stesse aree nel limite in cui tale trasformazione non si traduca in investimenti residenziali, circostanza nella quale – evidentemente – gli interessi privati sopravanzerebbero di gran lunga quello di carattere generale. La Commissione europea imposta il proprio giudizio utilizzando come parametro legale di raffronto proprio l'art. 107, p. 3, lett. c), TFUE giungendo a concludere la compatibilità dell'aiuto con l'ordinamento europeo, atteso che gli operatori

---

<sup>86</sup> Su questo si consenta di rinviare per ulteriori approfondimenti a F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Pisa, 2012, 102 ss.

<sup>87</sup> Nello specifico si tratta della Decisione 21 gennaio 2003, 2003/433/CE, *Esenzioni dalle imposte di registro per proprietà non residenziali in aree svantaggiate*.



economici considerano quelle aree ad alto rischio e a ritorno economico molto basso e che, dunque, non sarebbero disposti a investire senza un sostegno da parte delle autorità pubbliche. Inoltre, avendo valutati l'impatto limitato dell'esenzione fiscale e la natura incentivante dell'aiuto, la Commissione in conclusione ritiene che i vantaggi per gli interessi generali sopravanzino quelli privati, pur esistenti e non disconosciuti, al punto che l'aiuto si rende compatibile con le finalità generali degli aiuti c.d. orizzontali.

Un altro caso interessante è stato quello risolto dalla Commissione con decisione 2006/746/CE<sup>88</sup>. Nella circostanza un comune olandese decide di concedere alcuni aiuti a imprese edilizie che si impegnavano a fare degli investimenti per rigenerare il centro urbano attraversato da tempo da forte degrado, disoccupazione e problemi di sicurezza. Ripristinando decoro al centro cittadino e ripopolandolo, il comune riteneva di poter restituire alla cittadinanza fiducia e benessere e, verificata l'indisponibilità iniziale delle imprese a intraprendere rischi economici, decide di assumere alcune misure di sostegno per indurre gli operatori del mercato a modificare le resistenze iniziali. In particolare, si assume l'onere di ripagare le eventuali perdite delle imprese private per una soglia preventiva fissa e concede gratuitamente alcuni lotti su cui le imprese dovranno poi intervenire. Anche in questo caso la Commissione svolge un'accurata valutazione del contesto in cui l'aiuto si situa verificandone l'operatività del mercato e poi valuta la compatibilità dell'aiuto con i parametri accennati in precedenza, concludendo che gli interessi generali protetti dalla misura eccedano gli effetti negativi che gli incentivi producono sulla concorrenza. Vale la pena qui sottolineare come le grandezze commisurate dalla Commissione europea non sono del tutto omogenee: da un lato, infatti, si misura l'impatto dell'aiuto su un valore, la sicurezza pubblica, dall'altro l'impiego delle risorse e quindi il loro costo. In altre parole, la Commissione europea svolge una valutazione ad alto tasso di discrezionalità amministrativa.

A ogni modo i casi riferiti dimostrano che gli aiuti di Stato sono considerati nell'UE come uno strumento valido per lo sviluppo locale e

---

<sup>88</sup> Cfr. Decisione della Commissione europea 4 aprile 2006, 2006/746/CE, *Aiuti di stato dei Paesi Bassi nel quadro del progetto Marktpassageplan a Haaksbergen*.

per favorire quell'autonomia delle scelte delle autorità locali per la cura degli interessi generali. Infine, analoghi esiti producono altri atti e, in modo particolare, il regolamento con cui la Commissione europea esonera gli Stati membri dal notificare misure di aiuto per una serie di finalità individuate in blocco. La disciplina attuale che riguarda questa tipologia di aiuti è data dal regolamento UE 651/2014 della Commissione<sup>89</sup> in cui, per quel che riguarda i temi collegati allo sviluppo locale, possono essere evidenziati gli aiuti territoriali per lo sviluppo urbano (art. 16), quelli per l'efficienza energetica (art. 38), quelli per l'efficienza degli immobili (art. 39) e, infine, quelli per la cultura (art. 53). In tutte queste circostanze la Commissione definisce le condizioni rispetto alle quali gli aiuti concessi dalle autorità pubbliche per investimenti di capitale privato finalizzati alle suddette esigenze ricevono il sostegno attivo da parte dell'UE con risultati simili a quelli prima ricordati.

#### 3.4.2. I fondi strutturali e di coesione

L'altra leva giuridica vincolante che l'UE è in grado di azionare per favorire processi di rafforzamento dell'autonomia e dello sviluppo locale è quella del finanziamento di programmi all'interno delle politiche di coesione basate sui fondi strutturali<sup>90</sup>. Nell'ambito dei programmi di riequilibrio delle condizioni economiche e sociali forme di sostegno per le aree urbane hanno trovato progressivamente spazio, permettendo così di sviluppare tali processi. Questi obiettivi di sviluppo locale dipendevano, tuttavia, da progetti che gli Stati membri erano disposti a definire sia pure entro le linee guida degli obiettivi fissati dall'UE.

L'attuale disciplina dei fondi che ricomprende l'intervallo temporale 2014-2020 conferma questa tradizione ma prevede anche interessanti novità. La conferma consiste nella presenza dei temi dello sviluppo ur-

---

<sup>89</sup> Si tratta del regolamento della Commissione autorizzato con atto di delega del Consiglio, 17 giugno 2014, n. 651/2014, *che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato*.

<sup>90</sup> Cfr. anche M.P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, cit., 164; A.F. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Torino, 2014, 8 ss.

bano tra gli obiettivi perseguiti dal nuovo programma dei fondi strutturali, anche se questi ricevono una nuova valorizzazione privilegiando un approccio integrato delle politiche sostenute dai vari fondi (il FESR, il FSE, il fondo di coesione, il FEASR e il FEAMP)<sup>91</sup>. Scompaiono i fondi costituiti *ad hoc*, come quello per il sostegno dello sviluppo urbano sostenibile<sup>92</sup>, che sono fatti rientrare in quelli comuni di investimento strutturale. Inoltre, similmente a quanto è avvenuto per lo sviluppo del metodo aperto di coordinamento con riferimento alle politiche d'azione nazionale, denominate *Iniziativa Faro*, la Commissione europea non si limita a valutare i programmi presentati dai paesi membri ma diventa parte attiva suggerendo quali programmi sia utile presentare in coerenza con gli obiettivi prefissati<sup>93</sup>. C'è, dunque, un impegno molto più attivo dell'UE.

Tale circostanza rileva ai nostri fini ancor di più se si considera che la nuova disciplina comune sui fondi, contenuta nel regolamento UE 1303/2013<sup>94</sup>, introduce nuovi istituti che condizionano la realizzazione

---

<sup>91</sup> Le principali novità riguardanti i fondi europei relativamente al sessennio 2014-2020 sono illustrate da G. BELLOMO, *Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Ist. fed.*, 2014, 511 ss.

<sup>92</sup> Ci si riferisce all'iniziativa JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), la cui specialità consisteva nell'indirizzarsi immediatamente su progetti realizzati a livello locale con il sostegno di strumenti finanziari ripagabili a breve garantiti dalla Banca europea degli investimenti. In realtà il Fondo poi risultava essere una scelta a metà tra l'operatività dei fondi veri e propri e misure di aiuto, cosicché finivano in qualche modo per risentire dell'applicazione sia del FESR sia della disciplina degli aiuti di Stato. Due casi molto simili tra loro ne sono una chiara dimostrazione: si vedano le comunicazioni rese in sede di giudizio per gli aiuti di Stato C(2012) 9446 final, *JESSICA Holding Fund Bulgaria* e C(2012) 9466 final, *JESSICA Holding Fund Greece*.

<sup>93</sup> Cfr. G. BELLOMO, *Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, cit., 516 s.

<sup>94</sup> Si tratta più precisamente del regolamento UE 17 dicembre 2013, 1303/2013, recante *Disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul*

dei progetti nella direzione di ampliare i margini di azione delle autorità territoriali all'interno degli ordinamenti nazionali. Un riferimento che pare andare chiaramente in questo senso è quello dello «sviluppo locale di tipo partecipativo». Secondo l'art. 32 del suddetto regolamento, che rappresenta parte delle norme comuni che concernono tutti i fondi strutturali e il fondo di coesione, lo sviluppo locale di tipo partecipativo presuppone la creazione di gruppi di azioni locali, composti da autorità pubbliche e rappresentanti delle istanze sociali ed economiche del territorio, da cui sostanzialmente dipende la realizzazione di progetti concentrati su siti infraregionali e la cooperazione tra le parti. Nelle strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo devono comparire dunque analisi delle esigenze del territorio e delle sue potenzialità, definizioni chiare di obiettivi condivisi, piani di azioni concreti con i correlati piani di finanziamento che saranno poi giudicati dall'autorità di gestione. Emerge così il dato partecipativo e collaborativo tra pubblico e privato quale elemento qualificante di valutazione dei programmi territoriali. Tale condizione potrebbe essere anche proficuamente ripresa da quei comuni che aderiscono al *Patto dei sindaci*, con riferimento ai Piani di azione per l'energia sostenibile, per rendere la loro attività più efficace<sup>95</sup>. Inoltre, l'art. 37 dello stesso regolamento prevede che lo sviluppo urbano possa essere garantito anche da Investimenti Territoriali Integrati (d'ora in poi, ITI), nei quali possono essere ricompresi più fondi contestualmente, anche al fine di allargare il coinvolgimento di un maggior numero di territori e aree urbane.

La valorizzazione delle città e delle aree urbane deve essere inoltre esplicitamente individuata negli accordi di partenariato che la Commissione definisce con gli Stati membri all'interno degli assi che vengono definiti dalle amministrazioni.

---

*Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.*

<sup>95</sup> Il vantaggio attribuibile alla partecipazione dei cittadini alla formazione dei Piani d'azione per l'energia sostenibile all'interno del *Patto dei sindaci* è sottolineato in modo particolare da N. RANGONE, *The nature and role of SEAPS for environmental regulation in the multilevel planning system*, in N. RANGONE, J. ZILLER (a cura di), *Politiche e regolazione per lo sviluppo locale sostenibile. Il Patto dei sindaci*, Napoli, 2013, 73 ss.

È, tuttavia, nella disciplina del FESR<sup>96</sup> che si trovano i riferimenti più puntuali allo sviluppo urbano e, in tale contesto, a quello sostenibile. Viene fatto obbligo in tal senso agli Stati membri di destinare almeno il 5% dei fondi a tale obiettivo (art. 7), anche se la selezione è rimessa a una valutazione svolta in base a criteri stabiliti in sede nazionale. È interessante al riguardo anche il compito della Commissione europea di costruire la rete di sviluppo urbano, dove tutte le esperienze di questo tipo sono raccordate al fine di scambiare informazioni ed esperienze che sappiano costituire un modello per altri (art. 9). Si viene così a creare una sorta di rete transnazionale di esperienze positive di sviluppo urbano sostenibile che le autorità locali possono disseminare in via orizzontale<sup>97</sup>. Anche il fondo di coesione contiene disposizioni riservate in modo particolare alla riqualificazione delle aree urbane, soprattutto sotto il profilo ambientale e con particolare riferimento alla riconversione dei siti contaminati e alle aree dismesse (art. 4, reg. UE 1300/2013), che divengono pertanto degli obiettivi privilegiati di intervento da parte dell'UE.

La nuova disciplina dei fondi strutturali e di coesione mostra, dunque, il rafforzamento delle attenzioni per lo sviluppo locale, le aree urbane e lo sviluppo urbano sostenibile, manifestando così l'investimento su questo piano dell'UE. Fino a questo momento, però, tale investimento, presente anche nei cicli precedenti, non è stato in grado di trasformarsi in motore di sviluppo delle autonomie locali in ragione del fatto che i programmi di questo tipo restano sotto il condizionamento e la regia degli Stati nazionali o, semmai, delle regioni, con scarso coinvol-

---

<sup>96</sup> Si tratta del regolamento UE 17 dicembre 2013, 1301/2013, relativo al *Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione"* e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006.

<sup>97</sup> Sarebbe peraltro un risultato non dissimile da quello prodotto sul piano delle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici dal *Patto dei sindaci*, a proposito del quale viene proprio identificata la creazione di una regolazione transnazionale; cfr. V. HEYVAERT, *The covenant of mayors and the challenge of transnational environmental regulation*, in N. RANGONE, J. ZILLER (a cura di), *Politiche e regolazione per lo sviluppo locale sostenibile. Il Patto dei sindaci*, Napoli, 2013, 45 ss.; V. HEYVAERT, *What's in a Name? The Covenant of Majors as Transnational Environmental Regulation*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 2013, 1, 78 ss.

gimento delle autorità locali, fatta eccezione per i comuni più rilevanti. Il dato istituzionale che ancora fatica a segnalare la rappresentanza a livello nazionale ed europeo delle città e delle autonomie locali consente di escludere che i progetti per lo sviluppo locale si traducano automaticamente anche in leva di potenziamento dell'autonomia delle autorità pubbliche locali. Il nuovo Accordo di partenariato 2014-2020 che il Governo italiano ha stipulato con la Commissione europea presenta qualche minima novità in questo senso<sup>98</sup>, costituita sia dall'istituzione e dal coinvolgimento più significativo delle città metropolitane nei processi di applicazione dei programmi sia per il riferimento alle disposizioni relative allo sviluppo locale di tipo partecipativo e la conseguente assegnazione alle Autorità urbane, definite dall'Accordo, del ruolo di selezione dei programmi<sup>99</sup>. Si tratta di novità inserite, però, in un contesto di forte centralizzazione della gestione di questi fondi che ancora sembra tenere ben salda la sua presa su questi possibili sviluppi.

#### 4. Unione europea e doveri di cittadinanza

##### 4.1. I doveri di solidarietà

Nell'impostazione della riflessione qui proposta l'altro snodo essenziale da verificare è se l'UE favorisca direttamente forme di cittadinanza attiva per la produzione di beni comuni. A questo proposito potrebbe

---

<sup>98</sup> Ne accenna G. VETRITTO, *L'Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie*, in *Working papers - Urban@it*, 2015, 1, 11 s., il quale però rileva anche le debolezze per lo scarso collegamento con la legge 56 del 2014, di riforma delle autonomie locali. Per l'utilizzo dei fondi comunitari da parte delle città metropolitane si veda anche il rapporto elaborato da Urban@it, il Centro nazionale di studi per le politiche urbane: *Rapporto sulle città Metropoli attraverso la crisi*, Bologna, 2016, spec. 153 ss.

<sup>99</sup> Si veda P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011, 99 ss., il quale tende a vedere contiguità tra il concetto di sviluppo locale e lo strumento di pianificazione strategica assegnato alle città metropolitane. Si veda su questo anche il lavoro di A. SIMONATI, *Per la gestione "partecipata" dei beni comuni: una procedimentalizzazione di seconda generazione?*, nel presente volume, 103 ss.

essere utile ricordare che le vicende di cittadinanza attiva costituiscono esperienze che maturano dall'esercizio di libertà che sono impiegate per assolvere a doveri di solidarietà<sup>100</sup>. In altre parole oggetto di osservazione sono quelle iniziative promosse dai cittadini attraverso le quali adempiono a doveri di solidarietà senza che questo sia imposto loro, come nel caso dei doveri fiscali, ma in base a una libera scelta che può essere motivata da ragioni ideali, etiche, religiose e/o culturali. Si tratta, dunque, di azioni attraverso le quali, per dirla con le parole della Costituzione italiana, si determina la personalità di ciascuno nel rapporto con gli altri, la ricerca della propria identità e del senso profondo della vita. Si potrebbe dire che queste libertà – se riconosciute – sanciscono in modo evidente il diritto della persona quale soggetto sociale e non come mero individuo.

È noto che i Trattati fondativi dell'UE non presentano un catalogo di diritti e di libertà; l'unico riferimento possibile è quello alla Carta dei diritti fondamentali, dove però non si trova il riconoscimento di libertà assimilabili a quelle appena tratteggiate. Da un lato, infatti, il capo relativo alla «Solidarietà» enuclea una serie di diritti sociali dei cittadini, da intendersi più come diritti esigibili alle prestazioni, dall'altro quello relativo alla «Cittadinanza» allude ai diritti di voto e a quelli che possono essere opposti in termini di pretesa nei confronti delle amministrazioni europee. L'art. 12, che fa riferimento alla libertà di associarsi in ogni campo, compreso quello civico, da parte di tutti gli individui, è forse l'unico che può essere considerato nella prospettiva qui scelta, ma evidentemente si tratta di un riferimento del tutto generico. Peraltro anche lo slittamento semantico da cittadino o persona a individuo denota una prospettiva profondamente diversa.

In tal senso neppure la previsione della cittadinanza aggiuntiva a quella nazionale, che è stata riconosciuta dal trattato di Maastricht e che ha avuto un'interessante evoluzione per merito anche della giurisprudenza della Corte di Giustizia, può essere d'aiuto alla finalità della ricerca qui promossa<sup>101</sup>. Infatti, sebbene il riconoscimento della cittadi-

---

<sup>100</sup> Sul piano europeo si veda G. DE BURCA (ed.), *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, Oxford, 2005.

<sup>101</sup> Gli effetti giuridici prodotti dall'introduzione della doppia cittadinanza con l'intervento significativo della giurisprudenza sono ben delineati in E. GROSSO, *Cittadinan-*

nanza europea abbia conosciuto un'espansione considerevole dei diritti collegati, producendo quel fenomeno interessante secondo il quale i cittadini europei che circolano tra gli Stati membri diventano vettori dei diritti sociali dei paesi di origine, si tratta comunque di diritti avanzati sotto forma di pretesa di prestazioni nei confronti dei sistemi di tutela sociale. L'espansione dei diritti dovuti alla cittadinanza europea sono diretti a produrre effetti di omologazione sostanziale del diritto degli Stati membri, determinando una sorta di livellamento degli ordinamenti statuali<sup>102</sup>. Il diritto europeo è quindi utilizzato dai cittadini per superare i limiti disposti dagli ordinamenti nazionali in materia di provvidenze sociali: la cittadinanza europea è così utilizzata per produrre quel meccanismo di integrazione istituzionale cui si accennava all'inizio.

La verifica che qui si sta invece conducendo muove da un'altra prospettiva: si vuole accertare se l'ordinamento protegga e favorisca quelle libertà impiegate per finalità di interesse generale perseguite anche con la collaborazione delle autorità pubbliche. Sono in gioco dunque dinamiche di autorganizzazione sociale per la tutela di interessi generali.

Anche se non esistono riferimenti diretti nei cataloghi dei diritti che l'ordinamento europeo espressamente tutela, tali forme di libertà ricevono protezione anche nell'ordinamento europeo. In primo luogo, infatti, è senza dubbio sostenibile che l'UE non ostacola l'affermazione di tali libertà solidali, non fosse altro perché anch'esse possono essere considerate far parte di quei diritti comuni degli Stati membri che l'ordinamento europeo implicitamente riconosce e sancisce. Sono numerosi i casi in cui la Corte di Giustizia ha ricondotto la fondata eccezione al-

---

*za e vita democratica in Europa*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2009, 207 ss.; F. WOLLENSCHLÄGER, *The Judiciary, the Legislature and the Evolution of European Union*, in P. SPYRIS (ed.), *The Judiciary the Legislature and the EU Internal Market*, Cambridge (UK), 2012, 302 ss.; C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea: istruzioni per l'uso*, Roma-Bari, 2014, 89 ss.

<sup>102</sup> Si richiamano qui i casi giurisprudenziali più importanti che hanno sancito l'ampliamento dei diritti dei cittadini europei nella circolazione fra gli Stati membri: Corte di Giustizia, 12 maggio 1998, C-85/96, *Martinez Sala*; Corte di Giustizia, 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzelczyk*; Corte di Giustizia, 17 settembre 2002, C-413/99, *Baumbast*; Corte di Giustizia, 2 ottobre 2003, C-148/02, *Garcia Avello*; Corte di Giustizia, 7 settembre 2004, C-456/02, *Trojani*; Corte di Giustizia, 19 ottobre 2004, C-200/02, *Zhu e Chen*.



l'applicazione dei principi generali dell'ordinamento europeo per sostenere istituti o relazioni di natura solidale<sup>103</sup>. Ai servizi fondati su meccanismi solidali è stata spesso riconosciuta la legittima eccezione all'applicazione delle regole di concorrenza o dei principi che favoriscono la libera circolazione di capitali, servizi e beni. In queste circostanze, dunque, il giudice europeo ha riconosciuto che la solidarietà debba essere un valore protetto, sia pure indirettamente, anche dall'ordinamento europeo. La stessa disciplina generale sui contratti pubblici conosce eccezioni per alcuni casi, come i «laboratori protetti»<sup>104</sup>. Nell'affidamento di servizi la Corte di Giustizia ha, sia pure sotto precise condizioni, legittimato concessioni dirette, facendo prevalere la tutela degli interessi generali di natura extra-economica su quelli di «parità delle armi» della concorrenza<sup>105</sup>. In altri documenti sono chiari i riferimenti alla tutela dei soggetti *non profit* per la gestione dei servizi di interesse generale, così come la promozione delle imprese sociali che ripartiscono i propri utili secondo logiche estranee al mercato.

Tutti questi casi, tuttavia, non prospettano soluzioni in cui si ottiene l'applicazione diretta del diritto europeo: nei casi citati, in effetti, il diritto europeo si limita a considerare tollerabili per le cause citate le esenzioni dalle regole ordinarie. In altre parole, il diritto europeo accoglie soluzioni diverse dall'applicazione normale delle regole, ammettendo che soluzioni ispirate alla solidarietà possano trovare giustificazione. Si tratta comunque di un sostegno esterno, giustificato dalla preoccupazione che un'estensione troppo estesa delle regole europee in

---

<sup>103</sup> Cfr. i *leading case* di Corte di Giustizia, 16 novembre 1995, C-244/94, *Fédération Française des Sociétés d'Assurance*; Corte di Giustizia, 21 settembre 1999, C-67/96, *Albany*; Corte di Giustizia, 21 settembre 1999, da C-115/97 a C-117/97, *Brentjens' Handelsonderneming BV*; Corte di Giustizia, 12 settembre 2000, C-180/98 e C-184/98, *Pavlov*; Corte di Giustizia, 21 luglio 2001, C-157/99, *Smits*.

<sup>104</sup> Si vedano così art. 24, dir. 2014/23/UE, art. 20, dir. 2014/24/UE e art. 38, dir. 2014/25/UE che riservano ai laboratori protetti che impiegano una certa quota di lavoratori disabili o svantaggiati gli affidamenti di contratti pubblici senza avvalersi delle regole competitive.

<sup>105</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 17 giugno 1997, C-70/95, *Sodemare*; Corte di Giustizia, 29 novembre 2007, C-119/06, *Commissione c. Italia*; Corte di Giustizia, 11 dicembre 2014, C-113/13, *Asl n. 5 «Spezzino»*; Corte di Giustizia, 28 gennaio 2016, C-50/14, *CASTA*.

compromissione di valori di natura sociale possano determinare conflitti insostenibili.

#### 4.2. *I principi europei al servizio delle libertà solidali*

Diverso è il caso, invece, riguardante una serie di pronunce del giudice europeo in cui l'utilizzo dei principi europei è posto al servizio di pratiche con cui i cittadini effettuano donazioni nei confronti di enti, privati o pubblici, che promuovono interessi di natura generale, o di azioni compiute da soggetti che perseguono interessi a finalità generale. Si tratta di sentenze molto interessanti che meritano di essere qui ricordate.

La prima che si cita è la causa *Centro di musicologia Walter Stauffer*<sup>106</sup>, in cui la controversia originava dal rifiuto delle autorità tedesche di riconoscere un'agevolazione fiscale a un centro culturale che svolgeva attività di interesse generale in Italia per l'investimento che quest'ultimo aveva fatto in un immobile in territorio tedesco. L'amministrazione tedesca contestava il riconoscimento dell'agevolazione, assicurata in via ordinaria agli investimenti immobiliari realizzati da soggetti che promuovono attività di interesse generale, perché il soggetto beneficiante prestava la propria attività all'estero. La Corte di Giustizia ha considerato l'opposizione delle autorità tedesche non conforme al principio della libertà dei movimenti dei capitali in ragione del fatto che, accertata l'integrazione delle condizioni necessarie al rilascio dell'agevolazione, non rileva ai fini dell'ordinamento europeo ove l'attività di interesse venga effettivamente svolta. Infatti una discriminazione delle agevolazioni fiscali giustificata solo in base al requisito territoriale, ovvero interno o esterno ai confini dello Stato membro interessato, costituisce una restrizione alla libera circolazione dei capitali. Tuttavia un tale limite – secondo il Giudice europeo – sarebbe ben possibile se fosse dimostrato che il caso concreto a cui si applica il rifiuto dell'agevola-

---

<sup>106</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 14 settembre 2006, C-386/04, *Centro di musicologia Walter Stauffer*. Si veda al riguardo il commento di F. BECKER, *Case C-386/04, Centro di musicologia Walter Stauffer v. Finanzamt München für Körperschaften, Judgement of the Court (third Chamber) of 14 September 2006*, in *Common Market Law Review*, 2007, 803 ss.

zione presenti oggettive differenze da quelle che consentono in via ordinaria l'agevolazione o nel caso vi siano imperative ragioni di interesse generale. Rispetto alla prima ipotesi il giudice nega che nel caso concreto maturino oggettive differenze diverse dalla sola efficacia territoriale delle attività intraprese dal centro di promozione culturale nel settore della musica, il che equivale a dire che gli investimenti svolti da soggetti aventi finalità generale meritano di essere agevolati quali che siano i territori destinatari della loro attività. A tal fine è interessante notare un passaggio della sentenza in cui la Corte non accede all'argomentazione sostenuta dal Governo tedesco che lamenterebbe uno squilibrio tra mancato gettito che è finalizzato a finanziare la spesa pubblica nel bilancio tedesco, destinata al popolo tedesco, e la controprestazione favorita che non si ripercuote sui cittadini tedeschi perché limitata al territorio italiano: la tutela degli interessi generali, infatti, si rende meritevole ovunque sia sperimentata, purché soddisfatti le condizioni che sono alla base delle agevolazioni. La sentenza così accorda una protezione ai soggetti privati che soddisfano interessi generali (o, come si dice nella presente sentenza, di pubblica utilità) sulla base del presupposto che possa esistere tra gli Stati membri un significato comune di interesse generale. Così le regole stabilite per garantire il mercato interno europeo possono diventare veicolo di qualificazioni comuni tra gli Stati membri con riferimento agli interessi generali.

In un'altra causa, *Hein Persche*<sup>107</sup>, il caso riguardava ancora un rifiuto delle autorità tedesche a riconoscere questa volta il vantaggio fiscale a un cittadino tedesco che aveva operato donazioni danarose a favore di un soggetto che svolgeva attività di interesse generale in Spagna, dove anche risiedeva. Anche in tale circostanza il giudice comunitario ha contestato alle autorità tedesche, sostenute in questo caso anche dal Governo francese, irlandese, britannico e, perfino, spagnolo, di opporre solo una valutazione riferita alla nazionalità del soggetto svolgente attività di interesse generale, senza dimostrare di essere in presenza di elementi oggettivi che possano far ritenere che l'attività svolta non

---

<sup>107</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 27 gennaio 2009, C-318/07, *Hein Persche*. Si veda il commento di T. GEORGOPOULOS, *Can tax Authorities Scrutinise the Idea of Foreign Charities? The ECJ's Persche Judgement and Lessons from US Tax Law*, in *European Law Journal*, 2010, 458 ss.

fosse tra quelle meritorie per le quali le autorità tedesche prevedono agevolazioni nei confronti di analoghi soggetti operanti sul territorio tedesco. Il rifiuto di agevolare il donante si considera come un'indiretta e illegittima limitazione della libera circolazione dei capitali e, per questo, viene dunque censurato dal giudice europeo. Quest'ultimo non considera ragione sufficiente alla limitazione dell'estensione dell'agevolazione neppure la difficoltà per le autorità del Paese che dispone il beneficio di accertare il rispetto delle condizioni da parte del donatario e, in particolare, l'utilizzo a finalità di interesse generale delle risorse ricevute, dal momento che tale verifica sarebbe possibile con altri mezzi, meno limitanti, senza che si escluda del tutto l'agevolazione.

Molto simile a quest'ultimo caso è anche la causa *Missionwerk*<sup>108</sup>. In questa circostanza una compagnia delle opere di ispirazione religiosa reclamava la restituzione della differenza tra imposta pagata e imposta dovuta scomputata di agevolazione, che riteneva doversi applicare in quanto beneficiaria di un legato testamentario da parte di una cittadina belga anche se l'ente senza scopo di lucro ha la propria sede di residenza in Germania. Il mancato riconoscimento dell'agevolazione è considerato dal giudice europeo come una discriminazione idonea a limitare la libera circolazione di capitali, senza che si ravvedano in merito giustificazioni idonee, dal momento che la differente estensione territoriale della sua attività da quella da cui trae beneficio non è motivo sufficiente. Se, infatti, l'ente beneficiario della successione, pur operando in un diverso Stato membro, persegue finalità di interesse generale a beneficio della collettività, identiche a quelle che costituiscono i presupposti per il rilascio delle agevolazioni, non sussistono le oggettive differenze che potrebbero giustificare un diverso trattamento.

Simili conclusioni sono raggiunte anche in una diversa causa *Commissione c. Austria*<sup>109</sup>, in cui il giudice europeo accoglie il ricorso proposto dalla Commissione europea contro il Governo austriaco che accordava una serie di benefici fiscali alle donazioni destinate esclusivamente ai centri di ricerca e insegnamento stabiliti nello Stato austriaco. Le motivazioni addotte dal giudice riprendono gli argomenti appena

---

<sup>108</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 10 febbraio 2011, C-25/10, *Missionwerk Werner Heugelbach*.

<sup>109</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 16 giugno 2011, C-10/10, *Commissione c. Austria*.

ricordati. Appare interessante osservare che, sul punto in cui il Governo austriaco giustificava il diverso trattamento tra centri educativi stabilito sul proprio territorio e centri educativi operanti in altro Stato membro con la funzione di indirizzo e controllo che le autorità austriache potevano esercitare sui primi, il giudice ha obiettato che non vi è dimostrazione del fatto che il perseguimento di interessi generali dipenda esclusivamente da questa funzione di controllo delle autorità pubbliche, sottintendendo che tale obiettivo sia perseguibile anche da soggetti privati in piena libertà. Ancora una volta il giudice nega che vi sia una connessione obbligata tra controllo pubblico e attività di interesse generale.

Un ultimo caso, differente da quelli appena menzionati ma ugualmente interessante, è quello dello *Staatssecretaris*<sup>110</sup>. Nel caso di specie l'oggetto della controversia riguardava una donazione, disposta da una cittadina olandese nei confronti di un proprio figlio, di una tenuta situata sul territorio britannico che il Governo olandese si rifiutava di riconoscere ai fini dell'applicazione dell'agevolazione di imposta. I Paesi Bassi, infatti, dispongono agevolazioni fiscali per donazioni e successioni che riguardano proprietà fondiaria, qualificate come tenute, quando hanno un particolare pregio naturale e culturale al fine di prevenire la possibilità da parte degli ereditari o dei beneficiari della donazione di frammentare le proprietà o utilizzarle per ricavarne il reddito necessario a sostenerne il costo fiscale, mettendo a rischio così il mantenimento della funzione sociale del bene stesso. A differenza di tutti i precedenti casi la relazione tra il dante causa e il beneficiario non involge direttamente finalità di interessi generali: si tratta in questo caso di una normale regolazione di rapporti patrimoniali all'interno di una relazione familiare. L'interesse pubblico in gioco è dato solo dall'eventuale qualificazione del bene oggetto di trasferimento nei termini definiti dal diritto olandese. Ebbene, il giudice europeo conclude che il mancato riconoscimento dell'agevolazione fiscale da parte del Governo olandese sia legittimo perché non vi è alcun nesso tra valore naturale e culturale del territorio olandese che la norma intende promuovere e il bene dato in lascito, del tutto estraneo a un collegamento con questi interessi. Ma

---

<sup>110</sup> Cfr. Corte di Giustizia, 18 dicembre 2014, C-133/13, *Staatssecretaris Van Economische Zaken*.

il giudice intende sottolineare che questo mancato riconoscimento dell'agevolazione non deve essere argomentato dalla semplice circostanza che il bene interessato sia situato in territorio diverso da quello olandese, ma dalla verificata circostanza che tra questi non vi sia un nesso oggettivo, cosicché si desume che, se il bene trasferito fosse in territorio straniero ma collegato con le finalità di interesse generale del bene tutelato dai Paesi Bassi, anche questo lascito avrebbe dovuto godere dell'agevolazione per la tutela degli usi a finalità di interesse generale che avrebbe prodotto. In questo caso dunque la libera circolazione dei capitali è utilizzata per preservare una finalità di interesse generale del bene oggetto del trasferimento.

Come è evidente, nei casi riportati il giudice ha utilizzato i principi europei per dare riconoscimento a livello europeo alle attività di interesse generale. La qualificazione di questo interesse generale è rimessa esclusivamente agli Stati membri, ma il Giudice europeo si preoccupa, usando il “grimaldello” della libera circolazione dei capitali, di assicurare protezione al di là dei confini territoriali, finendo per ritenerli assolutamente compatibili con l'ordinamento europeo. Nei primi quattro casi citati è l'attività solidale compiuta da soggetti individuali o collettivi a rilevare; nell'ultimo la protezione è assicurata alla conservazione di finalità di interesse generale contro il possibile distorto uso privatistico che avrebbe potuto avvenire se determinati eventi ipotizzati fossero accaduti. Con ciò, attraverso la libera circolazione dei capitali, la Corte impegna gli Stati membri a sostenere le attività di interesse generale a prescindere da dove queste si realizzano effettivamente in base al ragionamento che se uno Stato membro considera favorevolmente alcune attività promosse da soggetti privati per la collettività, tale beneficio non può venir meno solo perché l'attività di interesse generale è svolta in altro Stato membro o, come nel caso *Staatssecretaris*, se uno Stato membro tutela la conservazione della funzione sociale di un bene questa non può venir meno se la minaccia riguarda un bene situato in altro Paese membro che però sia oggettivamente collegato a quello.

Emerge così dal diritto europeo un'attenzione speciale ai diritti della collettività, con particolare riferimento a quelli curati su iniziativa diretta dei cittadini.

## 5. *Unione europea e l'apertura di nuovi spazi per il diritto*

### 5.1. *Prime osservazioni conclusive*

La rassegna di documenti, provvedimenti e decisioni dell'Unione europea consente di evidenziare un flusso di interessi protetti molto ampi e variegati. Accanto ai processi di trasformazione degli ordinamenti giuridici che muovono nella direzione di affidare al livello sovra-statale poteri e controllo sulle scelte nazionali, gli ordinamenti sono attraversati anche da principi e istituti europei che rafforzano dinamiche interne agli ordinamenti statuali finalizzate alla cura di interessi generali stabilendo con gli enti substatuali rapporti diretti<sup>111</sup>. Così l'approccio utilizzato dall'ordinamento europeo per produrre integrazione sembrerebbe strutturato su due livelli che non si toccano tra loro ma che prefigurano una possibile convergenza verso obiettivi comuni; in entrambi i casi, infatti, sono gli ordinamenti statuali l'oggetto di questo processo di frammentazione verso l'alto e verso il basso, nei rapporti con gli altri ordinamenti statuali e nei rapporti con i cittadini. Utilizzando una metafora l'UE sembra assomigliare al guidatore di automobile che usa due piedi alternativamente per accelerare e per pigiare la frizione che serve a cambiare il cambio di marcia, consapevole che se accelera solamente senza cambiare le marce rischia di rompere il motore, così come sa che non può tenere sempre pigiata la frizione perché c'è il rischio di non controllare più l'auto.

L'integrazione che qui si è chiamata per valori origina da esperienze promosse negli ordinamenti statuali che l'ordinamento europeo protegge, talvolta offrendo legittimazione a effetti che potrebbero confliggere con altri principi del diritto europeo, talaltra mettendo gli stessi principi europei al servizio di finalità non riconducibili direttamente al diritto europeo ma che quest'ultimo alla fine comunque riconosce. Sia quando si adopera per potenziare il ruolo delle autorità locali nell'applicazione del diritto europeo, sia quando ricerca la circolazione transnazionale della tutela degli interessi generali di natura extra-economica grazie al-

---

<sup>111</sup> A queste conclusioni arrivava anche M.P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, cit., 179 s.

l'applicazione dei principi generali, l'ordinamento europeo sembra interessato a rafforzare quei processi democratici dal basso che sappiano rivitalizzare interessi generali delle comunità sparse sul territorio europeo<sup>112</sup>.

Trattandosi di sensibili processi sociali e istituzionali che conformano le stesse esperienze democratiche degli Stati nazionali, c'è da chiedersi quale sia l'interesse europeo a investire su questi, dato che, come spiegato nella prima parte di questo lavoro, la crisi sembrerebbe aver spinto ad adottare soluzioni che vanno nella direzione opposta. L'ipotesi che qui viene sostenuta è che accanto a un'integrazione istituzionale, intesa come processo creativo di istituzioni sovranazionali o coordinate dal livello europeo, esista un processo che favorisca un'integrazione valoriale, in cui cioè i valori riguardanti la coesione sociale e territoriale, le dinamiche di partecipazione democratica e i valori riferiti alla sostenibilità ambientale sono non solamente accettati dall'ordinamento europeo ma ricercati. Si tratta di un'evoluzione dell'ordinamento europeo in molti casi collegata agli anni più recenti e anch'essa probabilmente originata dalla crisi, dalla preoccupazione, cioè, che la restrizione delle scelte nelle politiche economiche degli Stati membri debba essere controbilanciata da un'apertura verso il radicamento locale di processi democratici per interessi generali, anche per contrastare disaffezione e indebolimento della stessa integrazione istituzionale<sup>113</sup>. È un

---

<sup>112</sup> Cfr. B.R. BARBER, *Three Challenges to Reinventing Democracy*, in P. HIRST, S. KHILNANI (a cura di), *Reinventing Democracy*, Oxford, 1996, 147 ss., che allude alla necessità che venga rinforzata la capacità innovativa proveniente dalle relazioni spontanee attivate dalla società civile per restituire circuiti democratici, a cui tanto i mercati quanto lo Stato non sanno più offrire adeguate garanzie. Si tratta dunque della valorizzazione di tutte quelle esperienze che sanno generare innovazione anche attraverso la creazione di valore sociale aggiuntivo che le istituzioni locali sono in grado di generare insieme a cittadini e soggetti del terzo settore; cfr. M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, cit., 361 s.

<sup>113</sup> Parte della dottrina ha osservato che mercati e democrazia sono due sistemi imperfetti che si nutrono di dinamiche complesse e interattive, in cui la modifica degli equilibri che possono determinarsi produce sempre fenomeni di "perdita" e di "guadagno" che rimodellano responsabilità, poteri e diritti, cosicché il fenomeno che qui si descrive non appare così diverso da questi processi di ridefinizione dei parametri che si sogliono normalmente ascrivere al mercato e alle democrazie; cfr. C. PINELLI,  *Mercati*



processo che procede sottotraccia ma che è utile forse evidenziare perché può essere foriero ancora di ulteriori sviluppi, che possono dare vita a dinamiche istituzionali nuove.

Si chiede al diritto nazionale di aprirsi per favorire incursioni di regole europee, ma anche per incoraggiare soluzioni locali sperimentali, fondate sull'incontro di autonomie istituzionali e sociali preordinate alla tutela di interessi generali, garantiti – certo – dall'ordinamento nazionale ma di cui anche quello europeo si appropria per via mediata. Al momento sembrerebbe che questi processi di integrazione valoriale siano subordinati all'integrazione istituzionale, ma non è facile comprendere se questa subaltermità sia una scelta implicita o il frutto di una maturazione diversa delle due esperienze di integrazione. L'integrazione valoriale è, in fondo, risalente agli ultimi venti anni della storia europea ed ha avuto un'accelerazione proprio per effetto della crisi, mentre quella istituzionale è perseguita fin dagli albori dell'ordinamento europeo. Vero è che quelli descritti appaiono segnali di trasformazione che non si avvertono tangibili come altri, molto più al centro del dibattito istituzionale, così da renderli sostanzialmente produttivi di dinamiche che appaiono deboli. Gli stessi aiuti di Stato e le regole dei fondi strutturali che vantano una sedimentazione più considerevole sono citati a stento per descrivere le trasformazioni ricordate sullo sviluppo delle autonomie. Ne viene fuori, così, un quadro ancora poco chiaro e da riordinare, dove però gli elementi di queste trasformazioni sembrano chiaramente delinearsi.

Ci potrebbe essere però anche una ragione più profonda di questo disallineamento, che sarebbe dovuto alla disarmonia delle dinamiche istituzionali azionate dai “due pedali”, che nascondono effetti divergenti che qualcuno ha configurato come prodromo della «disintegrazione dell'UE»<sup>114</sup>. Vi è, insomma, chi argomenta che l'approccio rifratto tra

---

*globali e politiche nazionali*, in ID., *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999, 224 ss.

<sup>114</sup> La tesi è sostenuta dal politologo Zielonka, nel suo recente scritto J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Roma-Bari, 2014. L'autore aveva già anticipato queste sue conclusioni in un lavoro più articolato prefigurando una prospettiva in cui l'Europa poggi la sua esistenza e i suoi valori sul governo delle città secondo un ordine dato dal coordinamento orizzontale più che da quello verticale,

integrazione istituzionale ed economica e integrazione per valori non produca convergenza, ma fatali conseguenze di rottura degli ordinamenti. La diversa chiarezza degli intenti espliciti che è dietro ai due fenomeni, collegata al rafforzamento del metodo intergovernativo, in realtà produrrebbe un sistema “fuori controllo”, che sfugge al disegno razionale di sviluppo dell’ordinamento sovrastatale europeo. Le incognite, in effetti, sembrano ancora prevalere.

### 5.2. *Ordinamenti in trasformazione: verso un diritto delle città?*

I processi messi in moto dalle dinamiche che si è ricondotte all’integrazione valoriale vanno nella direzione di rafforzare i poteri locali e la loro interazione con le libertà solidali assunte dai cittadini per la tutela degli interessi generali. In questo contesto le città sembrano assumere una nuova centralità nel diritto europeo, dopo che la costruzione degli Stati nazionali aveva fortemente limitato la loro autonomia, pur con risultati ed equilibri differenziati tra i vari ordinamenti statuali. Le città sono i punti di snodo delle infrastrutture nazionali, la sede dove il confronto degli interessi sociali “scarica” i suoi effetti, la realtà in cui il degrado ambientale è più avvertito, i luoghi dove si concentrano maggiormente le risorse finanziarie in termini di investimento e il governo tra interessi privati e interessi pubblici si manifesta nel modo più visibile, il luogo – ancora – in cui alcuni diritti fondamentali quali la mobilità, l’accesso ai servizi e l’integrazione sociale si misurano concretamente; le città sono anche la dimensione in cui i processi democratici possono rivivere l’originaria esperienza di una cittadinanza attiva e vigile e il campo dove le identità culturali collettive si sedimentano<sup>115</sup>. Questa consapevolezza crescente ha indotto a credere che nelle città esistano le condizioni per elaborare un complesso ordinamentale appo-

---

facendola assimilare alle esperienze imperiali; cfr. J. ZIELONKA, *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, 2006.

<sup>115</sup> Sul valore sociale e istituzionale delle città sono utilissime le valutazioni di sintesi condensate in un’introduzione di un lavoro a più mani di G. DEMATTEIS, *Introduzione. La grande sfida della città complessa*, in G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2012, 7 ss. Si veda anche L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit., 205 ss.

sito meritevole di una considerazione specifica, in termini sconosciuti finora<sup>116</sup>. Ciò ha fatto discutere dell'origine di un diritto delle città<sup>117</sup> o delle città come bene comune in sé, che va tradotto diversamente in un diritto alla città<sup>118</sup>.

Configurare, in modo particolare, l'esistenza di un diritto delle città è un'operazione di grande significato ordinamentale: prefigura, infatti, un diritto plurale in cui il processo di articolazione non riguarda solo la soggettività pubblica, ma anche le istituzioni, le fonti e gli strumenti di governo che gli ordinamenti sono chiamati a esercitare<sup>119</sup>. Un'esperienza giuridica che è, per la verità, non sconosciuta all'Europa precedente all'affermarsi degli Stati ma che è allo stesso tempo originale, perché questo possibile sviluppo pluralistico del diritto avviene in costante presenza degli stessi Stati con i quali i soggetti pubblici territoriali devono necessariamente confrontarsi<sup>120</sup>. Si è coniata a questo proposito l'espres-

---

<sup>116</sup> Le premesse giuridiche di un nuovo modo di concepire le politiche urbane non riconducibili unicamente all'urbanistica si possono trovare in E. BOSCOLO, *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, 2003, 355 ss.; G. ENDRICI, *La tutela dell'ambiente urbano*, in *Dir. pub.*, 2004, 273 ss.; P. URBANI, *Politiche pubbliche per le grandi città*, cit., 317 ss.; M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, cit., 335 ss.; C. IAIONE, *Città e beni comuni*, cit., 109 ss.

<sup>117</sup> Il tentativo più organico di ricostruzione in termini giuridici della categoria del diritto delle città è stato operato da J.B. AUBY, *Droit de la ville*, Paris, 2013. In merito si vedano anche le considerazioni di H. CAROLI CASAVOLA, *La terza IRPA lecture: «La città come futuro del diritto pubblico?»*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2013, 887 ss.

<sup>118</sup> Cfr. S.R. FOSTER, *Collective Action and the Urban Commons*, in *Notre Dame Law Review*, 2001, 87 ss.; M.R. MARELLA, *Introduzione. La difesa dell'urban commons*, in ID. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit., 185 ss.; C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 2013, 1. Tracce di questa impostazione si ritrovano anche in V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, cit., 483 ss.

<sup>119</sup> Su questi interessanti riflessi di trasformazione delle dinamiche che riguardano il diritto amministrativo, il diritto privato e il diritto costituzionale dando vita a un ibrido transnazionale si è esercitato con analisi accurata H.W. MICKLITZ, *Rethinking the Public/Private Divide*, in M. MADURO, K. TUORI, S. SANKARI (eds.), *Transnational Law. Rethinking European Law and Legal Thinking*, Cambridge, 2014, 271 ss.

<sup>120</sup> Aspetto già lucidamente rilevato in P. HIRST, G. THOMPSON, *Globalization in Question*, Cambridge (UK), 1996, 190. Alcuni studiosi politologi arrivano perfino a decantare le virtù delle città senza stati, prefigurando un modello internazionale mag-

sione di «stati ibridi»<sup>121</sup>, a significare la presenza di ordinamenti composti da autonomie chiamate a negoziare di continuo per delineare il coordinamento delle politiche il cui esito non è più rimandato al semplice e solo comando giuridico. Si tratta così di riscoprire un diritto che è capace di riflettere dinamiche sociali innovative andando anche oltre la rigidità del principio di legalità, da intendersi qui come ordine nel quale tutta l'esperienza sociale deve essere “incasellata” in una norma di legge, meglio ancora se statale<sup>122</sup>.

Affinché si affermi questo ordine giuridico nuovo bisogna che le autonomie, quelle istituzionali e quelle sociali, prendano forma con decisione, si sviluppino all'interno di uno spazio libero che il diritto costituito lascia nelle mani dei soggetti che quell'autonomia siano disposti a esercitare<sup>123</sup>. In questo senso gli ordinamenti statuali sono indotti ad

giormente cooperativo e democratico basato sulle città che appare tuttavia molto «immaginario»: cfr. il libro di successo B.R. BARBER, *If Majors Ruled the World*, Yale, 2013.

<sup>121</sup> L'espressione è utilizzata dalla scienza politologica e, in particolare, da J. LOUGHLIN, *The «Hibrid» State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2009, 10, 51 ss.

<sup>122</sup> Cfr. R. MANFRELLOTTI, *L'amministrazione europea: l'evolversi di un modello*, in *RIDPC*, 2005, 1179, il quale sottolinea come la crisi della democrazia rappresentativa ha prodotto lo spostamento delle dinamiche democratiche dall'istituzione parlamentare all'amministrazione e, in particolare, all'amministrazione locale, che recupera proprio sul piano “dialogico” e procedimentale la legittimazione alla composizione degli interessi. Su un altro piano, con esclusivo riferimento alla tutela del paesaggio, si veda anche G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2013, 703. Le città sono anche il luogo adatto per sperimentare forme di partenariato innovativo, all'interno delle quali comprendere un'ampia gamma di condizioni di sviluppo condiviso che alcuni autori hanno perfino incluso nelle esperienze di *Big Society*; cfr. J.B. AUBY, *Droit de la ville*, cit., 240.

<sup>123</sup> In questo senso appaiono interessanti le considerazioni sviluppate a proposito delle istituzioni locali da M. CAMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, cit., 366, secondo cui «l'autonomia non può che rappresentare il punto di arrivo più che quello di partenza: dunque non (solo) un diritto o un *a priori* ma uno spazio di libertà che va riconosciuto a chi è in grado di esercitarlo in concreto». Si veda anche G. PIPERATA, *Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbanistiche*, in *Urb. e App.*, 2011, 508 ss., dove puntualizza l'importanza di costruire relazioni definite intorno ad alcuni principi minimi che poi lasci libere le autonomie di svilupparsi pienamente.

aprirsi a nuove esperienze giuridiche, perdendo parte della loro “presa” ma rivitalizzando processi democratici e finalità di interesse generale che sembrano essere atrofizzati a livelli superiori. Le città sono così viste come laboratori sperimentali di un nuovo modo di governare che almeno in Italia è sintetizzato nel principio di sussidiarietà orizzontale<sup>124</sup>. Per paradosso la “storica” motivazione che ha sempre giustificato il punto di governo lontano dallo scontro ravvicinato degli interessi, ovvero il c.d. “fenomeno della cattura” del regolatore, non tiene più di fronte all’evidenza della realtà, cosicché risulta necessario investire sulle autonomie, modificando il ruolo del centro<sup>125</sup>: più coordinatore che ordinatore, più orientato a stabilire fini da raggiungere e a individuare mezzi che realizzatore diretto.

È in altre parole quanto nell’ordinamento italiano può essere prodotto dall’applicazione del principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale, e che si sta affermando attraverso la diffusione dei regolamenti dei beni comuni urbani<sup>126</sup>. Si tratta di atti normativi generali locali che trovano la loro base di legittimazione direttamente nella Costituzione e in cui i comuni, attraverso l’esercizio della propria autonomia politica nell’interpretare i bisogni e gli interessi del territorio, stipulano patti di collaborazione con i cittadini che vogliono impegnarsi a preservare o a rigenerare a fini di utilità pubblica spazi, beni e attività di servizio per il

---

<sup>124</sup> In questi termini si esprime G. ENDRICI, *La tutela dell’ambiente urbano*, cit., 304. Si veda anche P. CHIRULLI, *Beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, cit., 621, che vede nel principio di sussidiarietà e nei corollari doveri di solidarietà l’opportunità specie in sede locale di dare vita a fenomeni di cura dei beni comuni decisamente originali.

<sup>125</sup> La necessità del sistema locale di guardare a più “centri” per evitare i problemi tipici di un unico centro, quale può essere proprio il fenomeno della cattura, è ben evidenziata in C. BARBATI, *Territori e attività economiche*, in C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, 2005, 109.

<sup>126</sup> Ci si riferisce al regolamento dei beni comuni urbani approvato per primo dal comune di Bologna, all’interno di un progetto al quale ha partecipato anche Labsus, e poi diffuso sul territorio nazionale grazie all’adozione di altri comuni che con varie modifiche lo hanno ripreso. Su questo è possibile trovare una rassegna ragionata in LABSUS, *Rapporto 2015 - Amministrazione condivisa dei beni comuni*, 2016: [http://www.labsus.org/wp-content/themes/Labsus/media/Rapporto\\_Labsus\\_2015\\_Ammministrazione\\_condivisa\\_dei\\_beni\\_comuni.pdf](http://www.labsus.org/wp-content/themes/Labsus/media/Rapporto_Labsus_2015_Ammministrazione_condivisa_dei_beni_comuni.pdf).

territorio. Richiamando un'acuta distinzione tra diritto costituito e diritto comunitario<sup>127</sup>, le esperienze ricondotte all'applicazione del regolamento dei beni comuni urbani afferma una sorta di diritto comunitario che non coincide con quello "posto" dall'ordinamento costituito, ma si affianca a questo lì dove appare carente e non in grado di soddisfare adeguatamente gli interessi sociali. Altro esempio interessante è rappresentato dai «contratti di rete» con cui enti locali e soggetti privati si accordano per la tutela di reti ecologiche, al fine di valorizzarne l'impiego indiviso e collettivo<sup>128</sup>. Altrettanto si potrebbe ricavare dall'istituzione delle città metropolitane in Italia nella valorizzazione della capacità di differenziazione che la legge istitutiva sembra affidargli con la costituzione di soluzioni istituzionali innovative<sup>129</sup>, la possibilità di ridisegnare

---

<sup>127</sup> Cfr. F. MERUSI, *Il diritto «sussidiario» dei domini collettivi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2003, 77 ss.

<sup>128</sup> L'esempio è citato da E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit., 97, che cita anche l'Agenda di Bologna, firmata il 27 gennaio 2002 per l'assunzione di impegni per la riduzione del consumo di suolo.

<sup>129</sup> In tal modo si supera il sistema monolitico e indifferenziato che si è affermato nel sistema locale italiano a partire dall'unificazione nazionale; fenomeno ben riassunto da M. CAMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, cit., 337 s. Sulle novità riguardanti le città metropolitane si rinvia alla lettura, tra gli altri dei saggi: B. CARAVITA, *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *Federalismi.it*, 2014, 3; G. PIPERATA, *Art. 1, comma 2*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, 2014, 52 ss.; F. DI LASCIO, *Art. 1, commi 9, 10, 11, 13, 17*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, 2014, 107 ss.; P. FORTE, *Il percorso istitutivo delle Città Metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Ist. fed.*, 2014, 333 ss.; G. PERULLI, *La Città Metropolitana*, Torino, 2014; C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Ist. fed.*, 2014, 197 ss.; F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Ist. fed.*, 2014, 215 ss.; G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del '900 alla riforma Delrio*, in *Federalismi.it*, 2014, 1; L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di comuni - La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, 2014; G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale*, in *Gior. dir. amm.*, 2014, 8; C. TUBERTINI, *La città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali*, in *Working papers - Urban@it*, 2015, 1, 1 ss. Si veda anche il numero speciale di *Istituzioni del Federalismo*, 2014, dedicato agli statuti approvati dalle città metropolitane con

i territori interni in modo ottimale diversificato e con sistemi di governo originali, sempreché ovviamente siano dotate delle risorse sufficienti a dispiegare tali effetti innovativi<sup>130</sup>. La previsione di statuti capaci anche di definire assetti territoriali e organizzazione dei poteri per l'esercizio delle funzioni assegnate predispone le condizioni per un esercizio di un'autonomia potenzialmente effettiva che costituisce la preconditione per quel governo dei processi sociali creativi di beni comuni.

Queste esperienze di diritto comunitario o delle condizioni che posano dar vita a un diritto comunitario nascono all'interno degli ordinamenti nazionali, ma sembrano trovare sostegno anche dall'ordinamento europeo. Il punto dirimente di questo studio è dunque comprendere se il diritto europeo dia un contributo concreto alla creazione di questi spazi giuridici in cui le autonomie possono tra loro dibattersi, per dare vita a un ordinamento più complesso, meno lineare, ma anche più ricco di esperienze, con capacità di rigenerare nuovi processi democratici, sintetizzati qui dal concetto di beni comuni.

L'UE appare consapevole di una nuova realtà che si affaccia nell'ordinamento giuridico, quella della città: sempre più le considera come interlocutore privilegiato per l'applicazione del diritto europeo<sup>131</sup>. Affida il conseguimento degli obiettivi delle strategie elaborate alla loro dimensione territoriale e tende a indurre gli Stati membri a fare altrettanto: è stato detto, a questo proposito, che l'UE appare come un direttore di orchestra senza bacchetta<sup>132</sup>. Laddove è nella condizione di azionare strumenti diretti, come gli aiuti di Stato e i fondi strutturali, prova direttamente a incoraggiare soluzioni di governo sperimentali, capaci

---

saggio finale di L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, 213 ss.

<sup>130</sup> Cfr. L. VANDELLI, W. VITALI, *Il cammino accidentato verso le città metropolitane*, in W. VITALI (a cura di), *Un'Agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*, Bologna, 2014, 84 ss.

<sup>131</sup> Cfr. J.B. AUBY, *Droit de la ville*, cit., 228, il quale individua nelle materie ambientali, in quelle dei contratti pubblici e in quella dei servizi pubblici l'ambito prescelto dall'ordinamento europeo per relazionarsi direttamente con le città in applicazione del diritto europeo, dove peraltro spesso la *governance* è esercitata con la costruzione di partenariati pubblico-privati.

<sup>132</sup> La metafora è di A. NOUREAU, *L'Union européenne et les collectivités locales*, cit., 507.

pure di derogare i principi generali su cui esso si fonda. In altri casi, invece, è l'estensione dei principi a favorire processi di questa natura superando i limiti legislativi degli Stati nazionali. Un altro esempio è quello del *Patto dei sindaci*, recentemente peraltro rinnovato: le autorità locali tramite i loro rappresentanti istituzionali si impegnano autonomamente a raggiungere gli obiettivi fissati in sede europea dalla Commissione, adottando perfino atti giuridici formali sulla cui attuazione e piena corrispondenza agli obiettivi vigila la stessa Commissione europea attraverso il Joint Research Centre<sup>133</sup>. Un sistema dunque articolato in cui gli enti locali si rivolgono direttamente alle istituzioni europee.

Si noti, però, che mentre nella fase della crisi finanziaria i processi di accentramento istituzionale hanno rinvigorito il metodo intergovernativo, l'integrazione per valori si poggia prevalentemente sull'intervento della Commissione europea e della Corte di Giustizia e quindi secondo un metodo più propriamente comunitario. Si tratta quasi di un paradosso. Il concetto di sviluppo locale partecipato contenuto nei fondi strutturali 2014-2020 può rappresentare in potenza l'elemento di congiunzione con esperienze come quelle italiane sul regolamento dei beni comuni urbani, ma la fase applicativa deve ancora vedersi e finora, almeno in Italia, il cattivo funzionamento delle amministrazioni ha finito per privilegiare il governo centrale. Occorrerà capire se i condizionamenti posti dalla nuova disciplina dei fondi strutturali e di coesione avranno la forza di attivare nuovi processi di sviluppo.

### 5.3. Tendenze in attesa di conferme

Tuttavia, i legami tra UE e autonomie locali sono ancora troppo deboli per consolidare stabilmente i processi accennati. Gli elementi di raccordo finora predisposti sono insufficienti. Questo, peraltro, favorisce dinamiche orizzontali e spontanee che tentano di sopperire a questi "vuoti". Così le stesse città provano a dotarsi di una rete di raccordo orizzontale, reclamano l'adozione di Agende urbane, aspirano a un'interlocuzione diretta con il livello europeo che però non è ancora perfe-

---

<sup>133</sup> Sul valore di questa esperienza si veda P. BALLESTEROS TORRES, *The idea of the covenant*, in N. RANGONE, J. ZILLER (a cura di), *Politiche e regolazione per lo sviluppo locale sostenibile. Il Patto dei sindaci*, Napoli, 2013, 3 ss.



zionata. Continuano peraltro a dipendere ancora dagli Stati nazionali su molti fattori, primo tra tutti quello della dotazione delle risorse e risentono anche della diversa distribuzione delle competenze con tutte le conseguenze che questo comporta circa le differenti capacità delle città di dare esecuzione al diritto europeo<sup>134</sup>. In sintesi il movimento degli ordinamenti c'è e però è ancora lento, risente inevitabilmente dello "schermo" degli Stati che, oltre a essere naturalmente riluttanti a cedere spazio, costituiscono pur sempre il principale interlocutore dell'UE. La crisi ha consentito di vedere con più nitidezza questa tendenza, ma restano ancora molti passi da compiere<sup>135</sup> e, soprattutto, ambiguità, dal momento che il diritto europeo sembra non interessato a enfatizzare tali dinamiche. Gli esiti restano ancora incogniti, perché se è vero che processi democratici possono conoscere nuova rigenerazione, gli equilibri ordinamentali degli Stati si indeboliscono ancora e la somma tra perdite e guadagni non è ancora del tutto prevedibile.

Alla base di questo processo, infine, non si delinea una chiara espressione di cultura del diritto; sembra piuttosto che l'ordinamento europeo asseconi fenomeni sociali che si affermano da sé. Si costruiscono «zone franche»<sup>136</sup> del diritto costituito per processi spontanei, a cui, a determinate condizioni, il diritto europeo sembra dare legittimazione. I beni comuni appaiono così come un'espressione ellittica di una trasformazione degli ordinamenti in cui il diritto ne è parte, ma che mette in crisi soprattutto quello costruito tutto intorno esclusivamente allo Stato. Contestualmente, però, la legittimazione di tali processi da parte dell'UE rappresenta un'importante argine alla trasformazione di

---

<sup>134</sup> Queste contraddizioni sono messe ben in evidenza con riferimento al *Patto dei sindaci*, in M. PEETERS, *Local climate action in the European Union*, in N. RANGONE, J. ZILLER (a cura di), *Politiche e regolazione per lo sviluppo locale sostenibile. Il Patto dei sindaci*, Napoli, 2013, 22 ss., ma anche 42 ss.

<sup>135</sup> L'annotazione di questa debolezza istituzionale è verificata anche da C. BARBATTI, *Territori e attività economiche*, cit., 121 ss., la quale – al contempo – però non rinuncia a evidenziare tali dinamiche. Similmente G. ENDRICI, *Territori e ambiente*, cit., 198.

<sup>136</sup> L'espressione è presente in A. NIETO, *Critica della ragion giuridica*, Milano, 2012, 223 s., con cui l'autore allude a quelle condizioni reali in cui il diritto posto crea uno "spazio" dentro il quale le autonomie dei soggetti possono svilupparsi attraverso nuovi processi di rilevanza giuridica.

queste esperienze in una sorta di autoregolazione spinta e anarchica, che prevale sul necessario ruolo di mediazione che le istituzioni devono mantenere anche nella salvaguardia del bene comune di civiltà che la convivenza sociale richiede<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> Cfr. M. CIAFFEI, F. PILOZZI, S. TOTAFORTI, *Dal bene comune ai beni comuni*, cit., 183.

# BENI COMUNI E DISCIPLINA EUROPEA SUGLI AIUTI DI STATO

*Samuel Cornella*

SOMMARIO: 1. *Introduzione: beni comuni e diritto europeo.* 2. *La disciplina europea sugli aiuti di Stato (cenni essenziali).* 2.1. *Aiuti di Stato e beni comuni: alcune annotazioni sul nuovo Regolamento generale di esenzione n. 651/2014.* 3. *Servizi di interesse economico generale e beni comuni.* 3.1. *Regole applicabili agli aiuti di Stato nel settore dei servizi di interesse economico generale.* 3.2. *Servizi sociali a contenuto economico e aiuti di Stato: l'esenzione selettiva della Decisione 2012/21/UE.* 4. *Conclusioni.*

## *1. Introduzione: beni comuni e diritto europeo*

Nell'analizzare il rapporto fra diritto europeo e beni comuni è innanzitutto necessario chiedersi, in termini generali, se il *droit communautaire* giochi o possa giocare un proprio ruolo rispetto ad un tema di sempre maggiore attualità a livello politico, economico e giuridico<sup>1</sup>.

Sotto il profilo del diritto positivo, sembra obbligato iniziare l'analisi dall'articolo 345 TFUE, per cui «i Trattati lasciano del tutto imprejudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri». Tale di-

---

<sup>1</sup> La bibliografia generale sui beni comuni è molto ampia e in fase di rapido allargamento. Sotto il profilo giuspubblicistico, si rinvia al contributo di V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, 2014, 3 ss. In materia, è obbligato il rinvio allo studio pionieristico (rispetto all'ampio dibattito odierno) di P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977. Tra gli altri, si segnalano gli studi di U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; A. CIERVO, *Beni comuni*, 2012; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012; G. ARENA, C. IAIONE, *L'Italia dei beni comuni*, Bari, 2012; S. NESPOR, *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, in *federalismi.it*, 2013. Sotto il profilo economico, ci si limita qui a rinviare a E. OLSTROM, *Governare i beni comuni*, Venezia, 2009 e a C. HESS, E. OSTROM, *Ideas, Artifacts and Facilities: Information as a Common-pool Resources*, in *Law and Contemporary Problems*, 2003, 114 ss.

sposizione sembrerebbe precludere un approccio da parte delle istituzioni europee al tema dei beni comuni.

Tuttavia, un'analisi interpretativa dell'art. 345 TFUE che tenga conto anche dei lavori preparatori dei Trattati originari ha portato a concludere che la formulazione dell'allora art. 222 TCE<sup>2</sup> (ora art. 345 TFUE) deve intendersi come riferita alla neutralità rispetto al tema della proprietà e del controllo pubblico o privato delle "imprese", più che riferito ai profili proprietari complessivamente intesi<sup>3</sup>.

Quale diretto corollario di tale neutralità, deriverebbe il principio di non discriminazione fra sfera pubblica e privata nella proprietà e nel controllo d'impresa, cosicché il diritto europeo non osterebbe "in linea di principio" a processi di nazionalizzazione di determinate imprese o comparti economici<sup>4</sup>.

Nella sua giurisprudenza, la Corte di Giustizia ha dato un'interpretazione dell'art. 345 TFUE che, lungi dal limitare l'influenza della sfera europea, sembra orientata a garantire la massima effettività del diritto dell'Unione anche nei casi in cui le sue regole impattino su regimi proprietari istituiti a livello nazionale<sup>5</sup>.

I giudici del Lussemburgo hanno infatti precisato da tempo che, sebbene l'originario art. 222 del Trattato fosse volto a garantire la libertà degli Stati membri nell'istituire determinati regimi proprietari<sup>6</sup>, questi devono rispettare il vincolo di non discriminazione sulla base della nazionalità connesso alle libertà di circolazione stabilite dai Trattati<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Derivante a propria volta dall'art. 83 del Trattato CECA, che ne aveva mutuato parte della formulazione dalla Dichiarazione Schumann.

<sup>3</sup> B. AKKERMANS, E. RAMAEKERS, *Article 345 TFEU (ex. 295 EC), its Meanings and Interpretations*, in *European Law Review*, 2010, 292.

<sup>4</sup> Un tema questo che, in tempi recenti, è tornato di stretta attualità con riferimento alla nazionalizzazione o alla possibile nazionalizzazione di diversi istituti di credito e a seguito della crisi economico finanziaria. In materia, si veda M. QVIST FOG LUND, P. SANDBERG PETERSON, *The ING-Case - The First Court Ruling on Bank Bailouts and the Market Economic Investor Principle*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2013, 561.

<sup>5</sup> CGUE, C-117/06, *Mollendorf and Mollendorf-Niehuus*, 2007.

<sup>6</sup> Anche nel caso in cui la proprietà sia acquisita allo Stato in modo coattivo.

<sup>7</sup> CGUE, C-182/83, *Robert Fearon Company Ltd v. The Irish Land Commission*, 1984.

L'approdo giurisprudenziale in parola è stato recentemente completato dalla giurisprudenza della Grande Sezione della Corte, che si è pronunciata rispetto ad un divieto di privatizzazione sancito dalla legislazione olandese nel campo dell'energia.

Più precisamente, ai sensi della legislazione di settore, l'acquisto ad opera di terzi di azioni del capitale sociale di un gestore di sistema nel settore del gas era subordinato all'approvazione del Ministro dell'Economia. Tale approvazione doveva tuttavia essere negata qualora il trasferimento avesse implicato il trasferimento della proprietà delle azioni in capo a soggetti diversi dallo Stato olandese o dalle sue province e comuni.

Sul punto, la Corte di Giustizia ha precisato come la preclusione dell'acquisto, da parte di privati, di determinate azioni di società olandesi attive nel comparto energetico ricadesse effettivamente nel campo di applicazione dell'art. 345 TFUE<sup>8</sup>.

Tuttavia, la riconducibilità del divieto di privatizzazione all'art. 345 TFUE non comporta, "di per sé", che il corrispondente regime proprietario possa essere istituito in violazione dell'art. 63 del Trattato sulla libera circolazione dei capitali, che «vieta in maniera generale le restrizioni ai movimenti di capitali tra gli Stati membri»<sup>9</sup>.

Deve inoltre osservarsi che la pretesa neutralità della sfera europea rispetto al tema della proprietà non è certo assoluta, come dimostrano le molte occasioni in cui il diritto dell'Unione si è allontanato dal *self restraint* incardinato nell'art. 345 TFUE, guidando gli Stati membri verso processi implicant assetti proprietari preferenziali, come nel classico caso delle privatizzazioni<sup>10</sup>.

Una prima conclusione è quindi che il diritto dell'Unione può incidere in diversi modi sul tema dei beni comuni, pur nella vigenza dell'art. 345 TFUE e del connesso principio di neutralità dell'ordinamento

---

<sup>8</sup> CGCE, C-105/12, *Staat der Nederlanden*, 2014.

<sup>9</sup> P. VAN CLEYNENBREUGEL, *No Privatisation in the Service of Fair Competition? Article 345 TFEU and the EU Market-State Balance after Essent*, in *European Law Review*, 2014, 264 ss.

<sup>10</sup> W. DEVROE, *Privatization and Community Law: Neutrality versus Policy*, in *Common Market Law Review*, 1997, 267 ss.

europeo rispetto al diritto di proprietà così come declinato nei sistemi giuridici nazionali.

In altri termini, l'art. 345 TFUE non osta ad un ruolo delle istituzioni UE rispetto ai *commons*, anche se sembra precludere un approccio al tema che sia autonomo e direttamente rivolto alla qualificazione di determinati valori e beni giuridici come “beni comuni”.

E, del resto, anche a voler ammettere in via ipotetica l'esistenza di una base giuridica che giustifichi un approccio europeo al tema dei beni comuni, questo sembra difficilmente ipotizzabile, giacché ad oggi difettano una volontà politica e un approccio di metodo condivisi che appaiono difficilmente immaginabili anche in futuro.

Allo stesso tempo è però innegabile che, agendo nelle materie che gli sono esplicitamente demandate dai Trattati, il diritto europeo incide su principi e valori connessi al dibattito sui beni comuni, producendo regole che impattano fortemente sulle autonomie istituzionali degli Stati membri.

L'analisi deve quindi spostarsi su “come” il diritto europeo si pone concretamente rispetto al tema dei *commons*.

Tale operazione è strettamente connessa con la definizione di “beni comuni”, che dovrebbe essere qui individuata e circoscritta in modo rigoroso<sup>11</sup>, ma che risulta per sua stessa natura sfuggibile ed in continuo divenire<sup>12</sup>, tanto che gli osservatori più attenti mettono in guardia dal pericolo di rendere troppo ampia, e per questo meno significativa, la categoria dei *commons*<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> In merito necessità di concentrarsi sulla nozione di beni comuni prima di procedere ad esercizi di analisi giuridica in materia, si veda A. GAMBARO, *Note in tema di beni comuni*, in *Aedon*, 2013, 1, per cui «an analysis of the nature of the specific common involved is logically preliminary to the choice of the legal attribution».

<sup>12</sup> V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni*, cit., 5, osservano come, in tema di beni comuni, le argomentazioni di ordine giuridico siano caratterizzate da coerenza nella parte *destruens* di critica ai modelli tradizionali, mentre non lo sono altrettanto nella fase *costruens*, ove «la definizione stessa di bene comune diventa, a volte, inafferrabile».

<sup>13</sup> La necessità di «qualche opportuna restrizione al *genus*», è per esempio ben argomentata da L. RAMPA, Q. CAMERLENGO, *I beni comuni tra diritto ed economia: davvero un tertium genus?*, in *Politica del diritto*, 2014, 253 ss.

Procedendo necessariamente per sommi capi – e rinviando per gli aspetti di dettaglio alla parte iniziale del presente lavoro di ricerca – possiamo osservare che si sono tradizionalmente ascritti al *genus* dei beni comuni quei beni di cui determinate comunità beneficiano per antica consuetudine e che possono perciò divenire oggetto di regimi di proprietà collettiva (prati, pascoli, boschi, aree di pesca)<sup>14</sup>.

Successivamente, sono stati ricondotti alla categoria dei *commons* anche i c.d. “beni comuni globali”, riguardanti risorse naturali ed ambientali da salvaguardare per le generazioni future in quanto coesenziali alla qualità della vita dell’intero genere umano (aria, acqua, risorse naturali non rinnovabili).

In una fase ancora successiva, 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»<sup>15</sup>.

È allora evidente che, se si considera la categoria dei beni comuni nell’accezione ampia ed evolutiva qui prospettata, il diritto europeo può giocare un proprio ruolo di rilievo rispetto ad un’articolata e pluralistica

---

<sup>14</sup> In materia, si vedano F. CORTESE, *Dalle Valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 1170 ss. e F. MERUSI, *Il diritto “sussidiario” dei domini collettivi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, 77 ss.

Per una originale ricostruzione riguardante l’influenza del lavoro di Elinor Ostrom sul pensiero e sulle opere degli studiosi della proprietà privata d’oltreoceano, si veda il saggio di L.A. FENNEL, *Ostrom’s Law: Property Rights in the Commons*, in *International Journal of the Commons*, 5(1), 2011, 9 ss., per cui «although the richness of these contributions cannot be distilled into a single thesis, their flavor can be captured in a maxim I call Olstrom’s law: a resource arrangement that works in practice can work in theory».

<sup>15</sup> A livello di studi economici, si veda la riflessione di M. FLORIO, *Beni di cittadinanza e beni privati: una riflessione sui servizi pubblici ed il progetto europeo*, in *Quale Stato*, 2006, 139 ss. che, con la locuzione «beni di cittadinanza», individua un insieme variabile, storicamente e politicamente determinato, di beni e servizi che definiscono in concreto l’inclusione di un individuo nella società.

serie di beni, valori ed interessi giuridici riconducibili ai *commons* attraverso l'esercizio delle "competenze di attribuzione" che i Trattati garantiscono alle istituzioni europee.

Si pensi, per limitarsi ad alcuni esempi di rilievo, all'influenza preponderante del diritto europeo in materie come l'ambiente, i contratti pubblici, i servizi di interesse generale, la concorrenza e gli aiuti di Stato (da leggersi, sul fronte interno, come incentivi statali alle imprese), che incidono a vario titolo sui *commons*.

Si pensi, ancora, alla politica agricola europea che, nell'assoggettare a "condizionalità" gli aiuti a co-finanziamento europeo e nazionale per lo sviluppo rurale, subordina la concessione dell'aiuto alla compartecipazione dell'operatore agricolo privato nella valorizzazione concreta ed effettiva di due beni comuni *pour excellence* come il paesaggio e l'ambiente.

Ne consegue, inevitabilmente, che gli interventi del legislatore dell'Unione con ricadute concrete sulla categoria dei *commons* risultano indiretti, settoriali, parcellizzati, ed in qualche modo disorganici. E del resto ciò non deve stupire, dal momento che la categoria dei beni comuni, accentuando fortemente la dimensione fattuale in luogo di quella formale, tende ad affrancarsi dal rigore proprio delle categorie del concettualismo giuridico.

Nelle pagine seguenti, si proverà a dimostrare nei fatti la tendenza del diritto europeo ad incidere sull'universo dei *commons* attraverso un'analisi delle norme che disciplinano la materia degli aiuti di Stato, ovvero un'area in cui le regole dei Trattati e la relativa disciplina di attuazione sono direttamente applicabili e dotate di effetto diretto negli ordinamenti nazionali.

Particolare attenzione verrà riservata al settore dei Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) e alla peculiare disciplina sugli aiuti di Stato applicabile in tale comparto, che risulta per molti versi connesso al tema dei beni comuni<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Al riguardo, basta notare che l'intergruppo recentemente costituito all'interno del Parlamento europeo per affrontare in modo maggiormente organico e strutturato il tema dei *commons* ha assunto la denominazione di «intergruppo beni comuni e servizi pubblici», a sottolineare la contiguità e le reciproche interazioni fra le due materie.



La prima parte del lavoro cercherà quindi di individuare nella disciplina positiva di attuazione degli artt. 107 e ss. TFUE alcune specifiche regole che interagiscono con i beni comuni, mentre nella seconda parte si proverà a valutare se il diritto europeo costituisca un freno o un fattore propulsivo per la tutela dei beni comuni all'interno degli Stati membri.

## 2. La disciplina europea sugli aiuti di Stato (cenni essenziali)

Un ambito significativo per verificare la possibile influenza del diritto europeo sul tema dei beni comuni è quello degli aiuti di Stato.

Come noto, ai sensi degli artt. 107 e ss. TFUE, gli aiuti di Stato distorsivi della concorrenza sono “in linea di principio” incompatibili con il mercato interno, fatte salve le eccezioni espressamente previste dai Trattati<sup>17</sup> e le ipotesi di misure che possono essere considerate compatibili<sup>18</sup> con il mercato interno<sup>19</sup>.

Per garantire un'adeguata vigilanza sui regimi di aiuto istituiti a livello statale si prevede l'obbligo di notifica alla Commissione delle misure di aiuto implementate da parte degli Stati membri a favore delle imprese, anche se tale obbligo può essere derogato<sup>20</sup> tramite apposito Regolamento della Commissione a ciò legittimata dal Consiglio<sup>21</sup>.

I due principali casi di misure di aiuto esentate dall'obbligo di notifica alla Commissione europea previsto dai Trattati riguardano gli aiuti *de minimis* e gli aiuti inseriti nel Regolamento generale di esenzione.

Quanto al Regolamento *de minimis*, si ritengono compatibili con il mercato interno aiuti di importo particolarmente limitato in quanto gli stessi non avrebbero una *vis* sufficiente per pregiudicare le dinamiche di sviluppo dello *European single market*.

---

<sup>17</sup> Art. 107, par. 2, TFUE.

<sup>18</sup> Art. 107, par. 3.

<sup>19</sup> L. HANCHER, L.T. OTTERVANGER, P.J. SLOT, *EU State Aids*, London, 2012.

<sup>20</sup> Art. 108, par. 3 e 4, TFUE.

<sup>21</sup> K. BACON, *European Union Law of State Aid*, Oxford, 2013.

Sotto diverso profilo, e per quanto più rileva ai fini della presente trattazione, il Regolamento generale di esenzione<sup>22</sup> individua determinate misure di aiuto ritenute compatibili con il mercato interno a specifiche condizioni.

Ne consegue un giudizio di valore da parte del legislatore europeo, che esenta le misure in parola non per il loro importo limitato, ma valorizzando gli obiettivi cui le stesse sono preordinate e valutandone il merito intrinseco e le ricadute concrete<sup>23</sup>.

Un primo regolamento generale di esenzione è stato emanato dalla Commissione nel 2008 (n. 800/2008) ed è stato recentemente sostituito dal Regolamento n. 651/2014, che ha aggiornato la disciplina di settore tenendo conto degli esiti conseguiti all'applicazione del precedente *General Block Exemption Regulation* (GBER)<sup>24</sup>.

Il nuovo GBER individua analiticamente una serie di misure che, al ricorrere di condizioni comuni<sup>25</sup> e nel rispetto di determinate intensità e massimali di aiuto, possono essere ritenute compatibili con il mercato interno senza necessità di preventiva notifica alla Commissione.

Come ha osservato autorevole dottrina, l'emanazione di un articolato ed organico regolamento di esenzione segna il passaggio dal classico modello di "integrazione negativa" basato sul basilare e stretto divieto di aiuti distorsivi alle imprese ad un modello del tutto differente in cui,

---

<sup>22</sup> Oltre alle ampie trattazioni contenute nella manualistica di settore, si veda P. STAVICZKY, *Judgment of the Court of First Instance in Case T-376/07, Federal Republic of Germany v Commission of the European Communities Monitoring Block Exempted Aid*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2012, 215 ss.

<sup>23</sup> C. OSTI, *La riforma degli aiuti di Stato e il nuovo approccio economico della Commissione*, in C. SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, 2013, 57 ss.

<sup>24</sup> K. DEIBEROVA, H. NYSSSENS, *The new General Block Exemption Regulation (GBER): What changed?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2009, 12 ss.

<sup>25</sup> Innanzitutto, gli aiuti devono soddisfare le soglie di notifica stabilite dall'art. 4 del Regolamento 651/2014 e modulate sulla base di importi differenti a seconda delle diverse misure e dei diversi settori interessati. In aggiunta, le misure di aiuti devono risultare trasparenti, ovvero poter essere tradotte in «equivalente sovvenzione lordo» senza una valutazione *ex ante* dei rischi. Ulteriormente, la misura di aiuto deve garantire un effetto di incentivazione e rispettare le intensità, i massimali di aiuto e le regole sui costi ammissibili, che vengono previste di volta in volta rispetto alle singole misure.

attraverso il meccanismo dell'esenzione, l'Unione europea contribuisce a delineare veri e propri accenni di politica industriale indirizzati agli Stati membri<sup>26</sup>.

Tanto premesso, è agevole comprendere come la legislazione in materia di aiuti di Stato possa considerarsi un banco di prova privilegiato per determinare nel concreto le diverse sfere di azione dello Stato e del mercato, con i due ambiti che, a seconda delle differenti fasi storiche e dei diversi contesti di riferimento, ampliano o riducono la propria area d'influenza reciproca in un quadro mutevole.

Quello che più rileva ai fini della nostra analisi è tuttavia verificare "se" e in "che misura" le esenzioni al divieto di aiuti e all'obbligo preventivo di notifica incidano su beni e valori riconducibili all'ambito dei *commons* e se sia dato desumere dal dettato delle regole europee quali sono le scelte di valore che hanno guidato all'inclusione di tali misure tra quelle esentate.

### *2.1. Aiuti di Stato e beni comuni: alcune annotazioni sul nuovo Regolamento generale di esenzione n. 651/2014*

Come si è accennato in precedenza, il nuovo Regolamento generale di esenzione dispensa una composta serie di aiuti dall'obbligo di notifica della misura alla Commissione<sup>27</sup>.

Un'analisi di dettaglio del Regolamento n. 651/2014 evidenzia come alcune misure di aiuto esentate legittimino forme di incentivazione statale ad imprese beneficiarie che contribuiscano alla tutela o al rafforzamento di beni materiali e immateriali che la dottrina ha ricondotto, con partizioni differenziate, alla categoria dei beni comuni.

---

<sup>26</sup> R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, 412.

<sup>27</sup> E segnatamente: aiuti a finalità regionale; aiuti alle PMI; aiuti per l'accesso delle PMI ai finanziamenti; aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione; aiuti alla formazione; aiuti a favore dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori con disabilità; aiuti per la tutela dell'ambiente; aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali; aiuti a carattere sociale per i trasporti a favore dei residenti in regioni remote; aiuti per le infrastrutture a banda larga; aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio; aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali; aiuti per le infrastrutture locali.

Una prima misura che appare di interesse ai nostri fini riguarda gli aiuti a progetti di ricerca e sviluppo, cui si aggiungono gli aiuti alle infrastrutture di ricerca e ai poli di innovazione<sup>28</sup>.

Sul punto appare interessante fare riferimento alla parte motivazionale del Regolamento e, in particolare, al considerando 45, a mente del quale gli aiuti a ricerca, sviluppo e innovazione vengono ritenuti funzionali ad una crescita economica sostenibile, che garantisca competitività e favorisca l'occupazione.

Ancor più significativamente, al medesimo considerando, si precisa che l'esperienza maturata nell'applicazione del Regolamento (CE) n. 800/2008 dimostra che i fallimenti del mercato possono impedire il raggiungimento di una «produzione ottimale e provocare inefficienze connesse a esternalità, a ricadute in termini di beni pubblici/conoscenza, a un'informazione imperfetta e asimmetrica e a problemi di coordinamento e di messa in rete».

Al netto delle diverse voci dottrinali che hanno sottolineato la almeno parziale sovrapposibilità dei concetti di bene pubblico e bene comune<sup>29</sup>, il riferimento ai beni pubblici evidenziato poc'anzi sembra poter essere letto come riferito principalmente al concetto di “beni comuni”, giacché l'intento della Commissione appare quello di rimediare i *market failures* che impedirebbero la produzione e diffusione della conoscenza intesa come valore comune e condiviso.

Per altro verso, e sotto il profilo meramente testuale, il riferimento ai “beni pubblici” non sembra poter assumere il significato proprio dello stesso concetto negli ordinamenti giuridici nazionali (quantomeno in quello italiano), giacché l'art. 345 TFUE sembrerebbe escludere una norma derogatoria al regime degli aiuti di Stato basata sul regime proprietario di un dato bene, materiale o immateriale, a livello nazionale.

Un secondo esempio che appare di rilievo riguarda l'esenzione delle misure relative agli investimenti delle imprese in tutela ambientale.

Ai sensi dell'art. 36, gli aiuti agli investimenti per la tutela ambientale che consentono alle imprese di andare oltre gli *standards* di tutela previsti da norme settoriali dell'Unione o di innalzare il livello di tutela

<sup>28</sup> Sezione IV, artt. 25-30.

<sup>29</sup> A. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1974, 525; M.S. GIANINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 9 ss.

dell'ambiente in assenza di tali norme sono compatibili con il mercato interno<sup>30</sup>.

Gli investimenti supportati devono quindi consentire al beneficiario di innalzare il livello di compatibilità al di là di quanto strettamente richiesto dalla normativa europea, considerandosi tale grado di *compliance* come un risultato minimo non meritevole di incentivi. Per altro verso, le misure di aiuto possono consentire al beneficiario di innalzare il livello di tutela dell'ambiente risultante dalle sue attività in assenza di norme dell'Unione e quindi fornire ai *players* privati un effettivo incentivo al miglioramento ambientale dei processi produttivi del tutto slegato dalla regolazione di settore.

Anche in questo caso appare significativo fare riferimento ai considerando del Regolamento (in particolare si veda il n. 55) ove – nel fornire una base motivazionale circa la scelta di esentare la misura in parola – si utilizzano concetti non certo estranei alla grammatica di base degli studi sui beni comuni.

Ivi, si evidenzia infatti che «lo sviluppo sostenibile dipende, tra le altre cose, da un elevato livello di tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente. I fallimenti del mercato che si verificano nel settore della tutela dell'ambiente fanno sì che, in normali condizioni di mercato, le imprese non abbiano sempre un incentivo a ridurre l'inquinamento», con effetti che si «ripercotono sulla collettività».

La misura esenta quindi gli aiuti statali che si rivelino “effettivamente” funzionali alla sostenibilità e alla qualità ambientale, focalizzando risorse pubbliche nazionali sulla cura di un bene comune di prima generazione che rischierebbe altrimenti, come evocato nella suggestiva immagine di Hardin, un progressivo depauperamento imputabile ad un eccesso di consumo che può essere almeno in parte scongiurato attraverso un sistema di incentivi alla tutela<sup>31</sup>.

L'esplicito riconoscimento legislativo di interessi, valori e beni rientranti nell'ampio *genus* dei beni comuni può essere ulteriormente ravvisato con riferimento agli aiuti destinati alla cultura e alla conservazione

---

<sup>30</sup> Sezione 7, artt. 36-49.

<sup>31</sup> G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, 3859, 1243 ss.

del patrimonio artistico, che appaiono funzionali alla tutela e promozione dei c.d. *new commons* materiali ed immateriali<sup>32</sup>.

Sotto il primo profilo, si esentano per esempio aiuti a istituzioni o enti come musei, archivi, biblioteche, centri culturali, siti archeologici e monumenti storici, operando una scelta di valorizzazione selettiva di beni comuni urbani afferenti a specifici ambiti nazionali e locali.

Per altro verso, si valorizzano anche beni comuni immateriali e rientranti nel concetto generale di cultura come l'educazione culturale ed artistica, i costumi e l'artigianato del folclore tradizionale.

In questo caso, gli incentivi statali esentati sono diretti alla conservazione e valorizzazione di beni immobili e materiali, ma anche alla gestione diretta di attività ritenute meritorie assumendo, a seconda dei casi, la forma degli aiuti all'investimento (compresi gli aiuti per la creazione e l'ammodernamento di strutture culturali) o quella degli aiuti al funzionamento, da intendersi come aiuti per coprire le perdite di esercizio e garantire un utile ragionevole al gestore.

Anche in questo caso le specifiche regole riferite alle misure di aiuto meritano di essere lette in parallelo con la motivazione che ne giustifica il senso ultimo, rinvenibile nel considerando 72.

Sotto un primo profilo, si argomenta che gli aiuti al settore della cultura possono non rientrare nel campo di applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato in quanto spesso resi a soggetti non qualificabili come vere e proprie "imprese" o perché, in ogni caso, tali aiuti non avrebbero un impatto significativo sugli scambi tra Stati membri in considerazione della loro forte connotazione locale (entrambi i profili escluderebbero il ricorso della fattispecie *ex art. 107 TFUE*).

In aggiunta a tali argomenti, tuttavia, si opera anche una sorta di giudizio di valore sui beni giuridici e gli interessi coinvolti dalle misure di aiuto, precisando che la concessione dell'esenzione non si basa soltanto sulla potenziale "non applicabilità" dell'*art. 107 TFUE*.

Il considerando 72 dispone infatti che, anche nel caso in cui le misure siano qualificabili come aiuti di Stato alle imprese, si deve tenere conto «che l'*art. 167* del Trattato riconosce l'importanza che la promozione della cultura riveste per l'Unione europea e i suoi Stati membri e

---

<sup>32</sup> Sezione 11, artt. 53-54.

sancisce che l'Unione dovrebbe tener conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei Trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture». Non può quindi trascurarsi «la duplice natura della cultura quale bene economico che offre notevoli opportunità per creare ricchezza e occupazione, da un lato, e veicolo di identità, valori e contenuti che rispecchiano e forgianno la nostra società, dall'altro».

### 3. *Servizi di interesse economico generale e beni comuni*

L'interesse scientifico e pratico per i SIEG risiede nella necessità di raggiungere, in questo campo, un delicato bilanciamento di regole e principi che contemperino le esigenze pubbliche di universalità, accessibilità e qualità del servizio, da un lato, e l'applicazione delle regole di concorrenza e sugli aiuti di Stato, dall'altro<sup>33</sup>.

La pluralità di interessi che accompagnano l'inquadramento normativo dei SIEG è ben desumibile dal Trattato di Lisbona, che si propone di fornire un assetto ordinante alla materia attraverso previsioni generali la cui estrinsecazione viene rimessa all'opera dell'interprete.

L'art. 14 TFUE qualifica i SIEG come valori comuni dell'Unione finalizzati a favorire la promozione della coesione sociale e territoriale, richiedendo agli Stati membri di provvedere affinché i gestori di tali servizi possano operare in condizioni che permettano loro di compiere la propria missione.

Per altro verso, l'art. 106 TFUE dispone che le regole comunitarie in materia di concorrenza sono applicabili al settore dei SIEG, pur nei limiti in cui tale applicazione non osti all'adempimento della specifica missione ad essi affidata<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> G. CORSO, *I Servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Rivista giuridica quadrimestrale dei pubblici servizi*, 1999, 7.

<sup>34</sup> D. SORACE, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 372, per cui il significato della norma è che «non possono essere esentate dalla sottoposizione alle regole del mercato concorrenziale attività che costituiscono dei servizi pubblici soltanto perché tali».

In aggiunta, i SIEG sono oggi espressamente richiamati anche dall'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione<sup>35</sup> che ne sottolinea la valenza e il ruolo propulsore della coesione sociale e territoriale all'interno dell'UE<sup>36</sup>.

Le richiamate disposizioni del Trattato si propongono di contemperare la libertà degli Stati membri nel perseguimento di obiettivi di interesse pubblico correlati ai SIEG e il rischio che l'azione statale alteri la concorrenza sul mercato interno<sup>37</sup>.

Si perviene così ad un assetto che è stato felicemente definito di «concorrenza contingentata», in cui l'azione imprenditoriale del gestore dei SIEG non è determinata soltanto dalle dinamiche di mercato, ma rimane almeno in parte collegata alla disciplina propria del servizio pubblico<sup>38</sup>.

Ne segue il posizionamento dei SIEG su un ideale punto di intersezione tra regole volte a rimediare i fallimenti del mercato<sup>39</sup> a tutela dei diritti del singolo e regole finalizzate a garantire che tale settore non sia,

---

<sup>35</sup> E. SZYSZCZAK, *Article 36: Access to Services of General Economic Interest*, in C.H. BECK (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary*, Oxford, 2014, 969.

<sup>36</sup> Ai sensi dell'art. 6, par. 1, comma primo, TUE la Carta dei diritti fondamentali ha oggi lo stesso «valore giuridico dei Trattati». Sul punto, si veda *ex pluribus* M. CARTABIA, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee: commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, 99 ss.

<sup>37</sup> P. PIRAS, *I servizi pubblici tra efficienza e fini sociali*, in *Dir. amm.*, 1996, 171; M. CLARICH, *Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza: l'esperienza italiana e tedesca a confronto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, 91.

<sup>38</sup> Si vedano sul punto le osservazioni di F. CINTIOLI, *Giudice amministrativo, tecnica e mercato*, Milano, 2005, 367, per cui, in quest'ottica, il libero mercato non sarebbe un «valore totale», ma un «valore parziale» da contemperare con altri valori ed interessi.

<sup>39</sup> Il libro verde della Commissione sui servizi di interesse generale del 2003 sembra presupporre, nel campo dei SIEG, un fallimento del mercato, definendo gli OSP come quelle attività «che il mercato non fornirebbe spontaneamente in quanto non convenienti, cosicché solo l'intervento dei pubblici poteri può garantire le prestazioni necessarie a tutti gli utenti».



per contro, assoggettato ai fallimenti dello Stato conseguenti alla concessione di aiuti distorsivi della concorrenza<sup>40</sup>.

Una dicotomia, quella fra fallimenti dello Stato e fallimenti del mercato, che sembra il diretto corollario della classica bipartizione fra sfera pubblica e privata che fa da sfondo a buona parte del dibattito sui beni comuni, da molti qualificati come un *tertium genus*<sup>41</sup> rispetto alle categorie tradizionali dei beni privati e dei beni pubblici<sup>42</sup>.

A questo riguardo, autorevole dottrina ha sottolineato l'intimo legame fra beni comuni e diritti fondamentali del singolo<sup>43</sup>, precisando che tali beni richiedono forme e meccanismi di organizzazione innovativi<sup>44</sup>.

Se, come si è accennato, le regole e i principi in materia di SIEG devono tratteggiare una sorta di compromesso fra l'affermazione di un assetto concorrenziale e i sacrifici che i singoli possono conseguire dall'applicazione di una logica di mercato troppo stringente, è allora ar-

<sup>40</sup> In tal senso, F. CINTIOLI, *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in *federalismi.it*, 2012, 11; F. CINTIOLI, *Servizi pubblici e concorrenza. Servizi di interesse economico generale, promozione e tutela della concorrenza*, in *Dir. Unione europea*, 2006, 453 ss., per cui «è innegabile che vi sia una tendenza a comprimere le libertà economiche nel settore dei SIEG».

Sul punto, cfr. anche G.F. CARTEL, *I servizi di interesse economico generale tra riflesso dogmatico e regole del mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 1219, per cui «la mancanza di una formula prescrittiva che ne tracci la disciplina contribuisce a consegnare l'esistenza della categoria dei servizi di interesse economico generale ad una dimensione fluttuante, sospesa a metà tra le scelte della politica e le dinamiche del mercato».

<sup>41</sup> E. OSTROM, *Private and Common Property Rights*, in B. BOUCKAERT, G. DE GEEST (eds.), *Encyclopedia of Law & Economics*, II, Cheltenham, 2000, 332 ss.

<sup>42</sup> G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e le "tragedie dell'interesse comune"*, in A.I.P.D.A., *Annuario 2006*, Milano, 2007, 125 ss.

<sup>43</sup> L. FERRAJOLI, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, 2007, 726 ss.

<sup>44</sup> S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, per cui la proiezione costituzionale della persona comporta «l'integrale recupero di quei diritti fondamentali che, a loro volta, individuano i beni funzionalmente legati a quei diritti e alla loro soddisfazione, senza che sia necessario passare attraverso il modello proprietario privatistico. Dunque, in primo luogo, i beni comuni». Si vedano anche L. RAMPA, Q. CAMERLENGO, *I beni comuni*, cit., 253 ss.

gomentabile che tali regole possono giocare un ruolo primario anche per la tutela di beni giuridici (comuni) «che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona»<sup>45</sup>.

Al proposito, appare significativo annotare che il tema dei beni comuni è divenuto di stretta ed urgente attualità a seguito del rapido sviluppo di processi di privatizzazione e di ricorso al mercato per la gestione di servizi pubblici locali essenziali e di alto valore simbolico<sup>46</sup>, a cui buona parte dei teorici dei beni comuni hanno riservato molteplici rilievi di merito e di metodo<sup>47</sup>.

Un caso emblematico riguarda, come noto, l'organizzazione e la gestione a livello locale dell'acqua e dei servizi idrici, soggetti alle regole europee in materia di servizi di interesse economico generale giacché, come ha precisato da tempo la Corte costituzionale, «la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di servizio pubblico locale di rilevanza economica hanno contenuto omologo»<sup>48</sup>.

Ed è proprio la privatizzazione dei servizi pubblici locali ed in particolare dei servizi idrici che ha contribuito ad avviare nell'ordinamento interno un ampio dibattito sui beni comuni, culminato con l'abrogazione per via referendaria<sup>49</sup> di un plesso di norme finalizzate a ridurre dra-

---

<sup>45</sup> La definizione citata è tratta dai lavori della Commissione Rodotà. In termini si veda anche, sul fronte giurisprudenziale, Cassazione, ss.uu., 14 febbraio 2011, n. 3665, con nota di S. LIETO, "Beni comuni", *diritti fondamentali e Stato sociale. La Corte di Cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica*, in *Politica del Diritto*, 2011, 331 ss., per cui la «l'impianto giuridico che emerge dalla sentenza si fonda sull'esigenza di individuare, attraverso un'interpretazione complessiva dell'intero sistema normativo, i criteri indispensabili per attribuire natura "non privata" a beni la cui finalità, anche per la loro intrinseca destinazione, è volta al soddisfacimento di interessi collettivi».

<sup>46</sup> Come nota B. TONOLETTI, *Beni pubblici e connessioni*, Padova, 2008, 257.

<sup>47</sup> Si veda per tutti U. MATTEI, *Beni comuni*, cit., *passim*.

<sup>48</sup> Corte costituzionale, sentenza 17-27 luglio 2004, n. 272.

<sup>49</sup> Sentenza 26 gennaio 2011, n. 24, che dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare – dichiarata legittima, con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010 e depositata il successivo 7 dicembre, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione e rubricata con il n. 1 – per l'abrogazione dell'art. 23 bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto-legge 25 giugno 2008, n.

sticamente gli affidamenti diretti di tali servizi, con conseguente ricorso al mercato ben oltre quanto richiesto dal diritto comunitario<sup>50</sup>.

La Corte costituzionale ha qualificato da tempo l'acqua come «bene primario della vita umana», oltre che come risorsa da utilizzarsi «secondo criteri di solidarietà e [...] riconnessa al diritto fondamentale dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale, nel quale devono essere inseriti gli usi delle risorse idriche»<sup>51</sup>.

In materia, si è quindi argomentato che la natura di *common* dell'acqua richiede una particolare attenzione sia per quanto riguarda la proprietà delle infrastrutture essenziali, che con riferimento ai modelli di gestione dei servizi idrici. Tanto premesso, il ricorso al mercato dovrebbe avvenire in un quadro di adeguate garanzie pubblicistiche volte a tutelare il singolo e a evitare l'*anti-common*<sup>52</sup>.

---

112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a seguito della sentenza 17 novembre 2010, n. 325, della Corte costituzionale.

<sup>50</sup> Norme di contenuto analogo a quelle abrogate sono state nuovamente approvate dal legislatore e ritenute incostituzionali per violazione del divieto di reiterazione di norme abrogate in sede referendaria con la sentenza della Corte costituzionale del 20 luglio 2012, n. 199. In argomento, si veda P. CHIRULLI, *I servizi pubblici locali e il servizio idrico integrato tra legislatore, Corte costituzionale e (presunta) "volontà" referendaria*, in *federalismi.it*, 15, 7.

<sup>51</sup> Corte costituzionale, sentenza 10-19 luglio 1996, n. 259.

<sup>52</sup> Si veda la ricostruzione, non universalmente condivisa, proposta da L. RAMPA, Q. CAMERLENGO, *I beni comuni*, cit., 253 ss., che ricordano come l'acqua intesa quale *common* non deve essere confusa con le infrastrutture per la raccolta e la distribuzione del bene (che costituiscono di sovente dei monopoli naturali) e nemmeno con la gestione del servizio tramite queste infrastrutture. Si deve tuttavia evitare l'effetto *anti-common* attraverso apposite regole sulla gestione e sulla proprietà delle infrastrutture. A tale proposito «pare opportuno ritenere le reti sotto la proprietà pubblica, mentre non si vede l'utilità di particolari divieti o obblighi circa la natura societaria (privata, pubblica, cooperativa o mista) delle imprese chiamate a competere per le concessioni».

Diviene quindi necessario pervenire ad un complesso bilanciamento di interessi differenziati e rilevanti rispetto ai quali il diritto nazionale opera scelte organizzative e di valore che, per un verso, devono risultare coerenti con il diritto europeo e, per altro verso, garantire l'essenziale qualità del bene e la ragionevolezza delle tariffe a tutela di tutti i beneficiari e, in particolare, delle fasce più deboli della popolazione.

Al riguardo, sia lo Stato centrale che le amministrazioni locali possono intervenire in via diretta o delegare determinate funzioni a soggetti privati cui le autorità pubbliche possono essere chiamate a corrispondere risorse finanziarie per garantire livelli adeguati del servizio o l'adempimento di obblighi di servizio pubblico.

Tale corresponsione di risorse finanziarie deve tuttavia avvenire in coerenza con le regole sugli aiuti di Stato applicabili al comparto dei SIEG.

### *3.1. Regole applicabili agli aiuti di Stato nel settore dei servizi di interesse economico generale*

Lo scopo primario delle regole europee in materia di SIEG è quello di presidiare lo sviluppo del mercato interno e la tutela delle dinamiche concorrenziali.

Per contro, nei limiti di cui alle regole del Trattato e in concreta attuazione del principio di sussidiarietà verticale<sup>53</sup>, allo Stato spetta (o per meglio dire spetterebbe) il compito di tutelare quei diritti del singolo che potrebbero non essere adeguatamente garantiti dalle logiche di mercato.

Di conseguenza, lo Stato è libero nel qualificare determinate attività come SIEG dotati di carattere distintivo e preferenziale rispetto ad altre attività, salvo però il sindacato dell'esecutivo comunitario e della Corte

---

<sup>53</sup> Come ha osservato da tempo G. FALCON, *Dal diritto amministrativo nazionale al diritto amministrativo comunitario*, 1991, ora in G. FALCON, *Scritti scelti*, Padova, 2015, 219, il principio di sussidiarietà può essere utilizzato sia per restringere che per aumentare l'influenza del livello superiore su quelli inferiori, a seconda delle diverse situazioni contingenti e delle differenti fasi storiche.

di Giustizia su eventuali errori manifesti da parte delle amministrazioni nazionali nell'attività di qualificazione<sup>54</sup>.

Ed invero, la qualificazione di un dato servizio come SIEG costituisce un'operazione di grande rilievo pratico con riferimento alla materia degli aiuti di Stato, giacché i servizi di interesse economico generale sono soggetti a regole specifiche e derogatorie rispetto a quelle applicabili nei settori ordinari.

Diversamente da quanto accade per le attività non economiche rientranti nell'ampio ambito dei Servizi d'Interesse Generale (SIG), il settore dei SIEG è assoggettato alle regole in materia di concorrenza e aiuti di Stato, in quanto le corrispondenti attività hanno natura "economica" e sono svolte da imprese che scambiano beni e servizi sul mercato.

Ciò va precisato pur dovendosi considerare il più volte menzionato limite all'applicabilità delle regole di concorrenza che risultino ostative al compimento della specifica missione di servizio pubblico *ex art. 106 TFUE*<sup>55</sup>.

Al fine di trovare un adeguato compromesso fra logica di mercato e intervento pubblico in economia, la disciplina sugli aiuti di Stato applicabile ai SIEG prevede alcune specifiche deroghe rispetto al quadro normativo applicabile ai settori ordinari.

Tali deroghe trovano la propria ragione giustificativa nell'interesse pubblico legato al settore dei SIEG che, per un verso, ammette incentivi statali maggiori rispetto a quelli concessi in altri comparti e, per altro verso, dispone che gli Obblighi di Servizio Pubblico (OSP) assunti dal

---

<sup>54</sup> Si vedano al riguardo TUE, 15 giugno 2005, T-17/02 *Fred Olsen*, punto 216 e TUE, 12 febbraio 2008, T-289/03, *BUPA e altri contro Commissione*. Quanto al test sull'errore manifesto, la giurisprudenza della Corte di Giustizia e la prassi della Commissione hanno fornito alcune indicazioni. Per esempio, è stato ritenuto errore manifesto qualificare come SIEG le operazioni portuali di imbarco, sbarco e in genere di movimentazione di merci in quanto prive del carattere di servizi dotati di un interesse economico generale con caratteri specifici diversi rispetto ad altre attività. Parimenti, costituisce errore manifesto inserire attività di pubblicità, commercio elettronico e utilizzo di numeri speciali in giochi a premi nella categoria dei SIEG relativi al servizio pubblico audiovisivo. Ancora, non sono SIEG i servizi a banda larga dedicati soltanto a parchi di imprese di cui non beneficiano tutta la popolazione.

<sup>55</sup> F. TRIMARCHI BANFI, *Considerazioni sui "nuovi servizi pubblici"*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, 945.

gestore siano compensati nel rispetto di canoni di necessità e proporzionalità<sup>56</sup>.

Come noto, in merito alla qualificazione giuridica delle compensazioni per OSP, si sono inizialmente contrapposti due diversi approcci sia in dottrina che in giurisprudenza<sup>57</sup>.

Un primo orientamento qualifica aprioristicamente le misure compensatorie come aiuti di Stato riconducibili alla disciplina di cui agli artt. 107 e ss. TFUE (criterio dell'aiuto di Stato)<sup>58</sup>.

Un secondo e diverso approccio ermeneutico muove invece dalla premessa per cui si è in presenza di un aiuto di Stato soltanto laddove un'impresa privata consegua dalla compensazione un vantaggio di derivazione pubblicistica rispetto alle altre imprese (criterio della compensazione)<sup>59</sup>.

Conseguentemente, non costituirebbe aiuto la sovvenzione non eccedente una remunerazione adeguata per i servizi prestati e per i costi aggiuntivi sostenuti, giacché il vantaggio necessario perché venga in

---

<sup>56</sup> R. FERRARA, *Profili della disciplina dei servizi di interesse economico generale: aiuti di Stato e principi dell'Unione europea in materia di concorrenza*, in *Dir. econ.*, 2013, 321 ss.

<sup>57</sup> In materia, cfr. E. SZYSZCZAK, J.W. VAN DE GRONDEN, *Financing Services of General Economic Interest: Reform and Modernization*, Berlin, 2013.

<sup>58</sup> TUE, 27 febbraio 1997, T-106/95, *FFSA*; TUE, 10 maggio 2000, T-46/97, *Sociedade Independente de Comunicação*; CGUE, 22 giugno 2000, C-332/98, *Celf*. Nel medesimo senso di ritenere necessaria la notifica alla Commissione, si veda CGUE, 5 marzo 1994, C-295/97, *Banca Exterior de Espana*. Il c.d. *State Aid Approach* è stato in prima battuta adottato anche dalla Commissione europea nella Comunicazione sui servizi di interesse generale in Europa del 19 gennaio 2002. Si vedano anche Decisione, 12 maggio 1998, *Credit Mutuel* e Decisione, 21 agosto 1999, *Kinderkanal Phoneix*.

<sup>59</sup> In tal senso, le conclusioni dell'allora Avvocato generale Tizzano nel caso *Ferring* per cui «l'esigenza di compensare extraoneri di servizio pubblico non si limita a rappresentare la causa o lo scopo delle misure in esame, ma si riflette necessariamente anche sugli effetti delle stesse, dato che rende economicamente neutro l'intervento pubblico ed evita che questo possa produrre ingiustificate distorsioni di concorrenza». Si veda in argomento anche il punto 32 della sentenza *Ferring*, per cui una compensazione finanziaria non sarebbe aiuto di Stato al ricorrere di due condizioni: se gli OSP determinano dei costi aggiuntivi per l'impresa incaricata e se vi sia equivalenza fra l'ammontare della compensazione e gli extra-costi sostenuti.

rilievo l'art. 107 TFUE ricorre solo in caso di una sovracompensazione eccedente la copertura dei costi<sup>60</sup>.

La distinzione fra i due orientamenti è rilevante sia sotto il profilo teorico<sup>61</sup> che pratico<sup>62</sup> ed ha portato la Corte di Giustizia a fare chiarezza sul punto nella sentenza *Altmark*, che costituisce la *leading case* in materia<sup>63</sup>.

I giudici del Lussemburgo hanno infatti osservato che, nella misura in cui si limita a remunerare un obbligo di servizio pubblico, la compensazione non costituisce un aiuto ai sensi del Trattato, mancando il conferimento di un sostanziale vantaggio per l'impresa beneficiaria, che non risulterà quindi favorita rispetto ai propri concorrenti.

Tuttavia, perché possa essere effettivamente esclusa l'applicabilità della disciplina sugli aiuti di Stato ed evitato l'adempimento dell'onere di notifica alla Commissione, sarà necessario accertare quattro specifiche condizioni cumulative: i) l'impresa beneficiaria deve essere esplicitamente incaricata di obblighi di servizio pubblico ben definiti; ii) i parametri per il calcolo delle compensazioni andranno determinati in via preventiva secondo metodi trasparenti e obiettivi; iii) la compensazione non potrà eccedere quanto necessario per compensare gli oneri di servizio pubblico, tenendo conto dei possibili introiti, così come di un ragionevole margine di utile; iv) nel caso in cui l'impresa incaricata non sia

---

<sup>60</sup> CGUE, 22 novembre 2001, C-53/2000, *Ferring*, con nota di M. MEROLA, C. MEDINA, *De l'arrêt Ferring à l'arrêt Altmark: continuité ou revirement dans l'approche du financement des services publics*, in *Cahiers de droit européen*, 2003, 639 ss.

<sup>61</sup> Dal punto di vista teorico, è infatti chiaro che la più ridotta o ampia qualificazione delle compensazioni per obblighi di servizio pubblico come "aiuti di Stato" è strettamente connessa allo *scope of application* degli articoli 107 e 106 TFUE, riverberandosi sull'interpretazione di tali disposizioni e, di conseguenza, sul più ampio campo dei rapporti fra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali.

<sup>62</sup> Come diretto corollario pratico e procedurale, la qualificazione delle misure compensatorie degli OSP secondo il criterio dell'aiuto di Stato implica la necessità di adempiere agli oneri procedurali che si accompagnano all'applicazione della disciplina sugli *State aids*, primo fra tutti quello di notifica preventiva dell'aiuto alla Commissione europea.

<sup>63</sup> CGUE, 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft*, con nota di A. SINNAEVE, *State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2003, 351 ss.

selezionata sulla base delle regole in materia di appalti – che si presume garantiscano la fornitura del servizio al costo minore per la collettività – l'ammontare della compensazione dovrà essere determinato sulla base dei costi di un'impresa media gestita in modo efficiente e dotata di mezzi adeguati (anche in questo caso computando eventuali introiti e un margine di utile ragionevole)<sup>64</sup>.

La chiarezza esplicativa e il rigore metodologico della sentenza *Altmark* si sono tuttavia dovuti scontrare con diverse difficoltà nell'applicare concretamente i criteri ivi contenuti<sup>65</sup>.

La Commissione ha quindi disciplinato la materia degli aiuti di Stato nell'ambito dei SIEG attraverso un pacchetto di quattro atti (c.d. "pacchetto Almunia")<sup>66</sup>, che ha sostituito il precedente quadro di riferimento risalente al 2005<sup>67</sup>, perseguendo obiettivi di chiarificazione della disci-

---

<sup>64</sup> E. SZYSZCZAK, *Altmark Assessed*, in ID. (ed.), *Research Handbook on European State Aid Law*, London, 2011, 293; J.M. THOUÉIN, *The Altmark Case and its Consequences*, in M. KRAJEWSKI, (ed), *The Changing Legal Framework for Services of general Economic Interest in Europe*, The Hague, 2009.

<sup>65</sup> In tal senso si vedano CGUE, 24 novembre 2003, C-34/01, *Enirisorse contro Ministero delle Finanze*; CGUE, 20 novembre 2003, C-126/01, *Gemo SA*. Tra le decisioni della Commissione, si rinvia *ex pluribus* a Decisione, 20 aprile 2005, *Canone di abbonamento RAI*; Decisione, 6 maggio 2005, *France / Redevance radiodiffusion*; Decisione, 7 febbraio 2004, *Danske Busvognmend contro Commissione*; Decisione, 7 febbraio 2004, *Ireland public service Obligation*.

<sup>66</sup> Regolamento UE della Commissione, 25 aprile 2012, n. 360, relativo all'«applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore ("de minimis") concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale». Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 riguardante «l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale» (2012/21/UE). Comunicazione della Commissione sulla «applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale» (2012/C 8/02). Comunicazione della Commissione sulla «applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale».

<sup>67</sup> Si vedano, sul punto, L. IDOT, *Du paquet "Monti-Kroes" ou "post-Altmark" au paquet "Almunia"*, in *Europe*, 2011, 58, e G. KAFLECHE, J.G. SORBARA, *Les compensations de service public du Paquet Almunia, une obscure clarté*, in *Europe*, 2012, 4.



plina e di cristallizzazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>68</sup>.

Tale pacchetto prevede: i) una Comunicazione della Commissione che esplica i criteri elaborati dalla Corte di Giustizia in Altmark; ii) una Comunicazione che si propone di chiarire la metodologia sulla base della quale la Commissione valuta le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico notificate dalle autorità nazionali; iii) una Decisione che esenta talune compensazioni di OSP dalla notifica preventiva alla Commissione europea; iv) il nuovo Regolamento *de minimis* in materia di SIEG, che prevede un massimale pari a 500.000 euro su tre esercizi finanziari.

### 3.2. Servizi sociali a contenuto economico e aiuti di Stato: l'esenzione selettiva della Decisione 2012/21/UE

La breve ricostruzione fornita nel paragrafo precedente in merito alla disciplina sugli aiuti di Stato applicabili nel campo dei servizi di interesse generale permette di osservare come tale comparto goda di regole derogatorie e maggiormente flessibili rispetto alla generalità degli altri comparti economici.

A questo proposito, è emblematico che il massimale *de minimis* per i SIEG risulti più che raddoppiato rispetto a quello previsto per i settori ordinari.

Per quanto qui più rileva appare interessante osservare che, nell'ambito del "pacchetto Almunia", la Commissione europea ha emanato la Decisione 2012/21/UE<sup>69</sup> volta ad esentare dal vaglio preventivo della Commissione stessa talune compensazioni di OSP con limitati effetti deleteri sul mercato interno.

---

<sup>68</sup> D. GERADIN, *Public Compensation for Services of General Economic Interest: an Analysis of the 2011 European Commission Framework*, in *European State Aids Law Quarterly*, 2012, 51 ss.

<sup>69</sup> Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 riguardante «l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale» (2012/21/UE).

La misura sostituisce un omologo provvedimento del 2005 e si propone di raggiungere finalità di economia procedimentale e semplificazione degli oneri amministrativi legati alla valutazione, da parte della Commissione, delle singole compensazioni per OSP concesse dalle autorità nazionali e notificate all'esecutivo europeo.

Ed è proprio la Decisione 2012/21/UE che sembra segnare un'inversione di tendenza rispetto al passato, individuando un regime speciale e derogatorio per le compensazioni di OSP accordate in settori che parte della dottrina ascrive oggi al settore dei *new commons*.

La tesi che qui si propone è che, se all'interno della categoria dei *new commons*, si prova ad individuare i beni comuni sociali, ci si accorge che questi coincidono non solo con l'oggetto dei servizi alla persona (ovvero di quelle prestazioni destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nella sua vita), ma anche di molte politiche riconducibili alla più generale categoria dei servizi sociali<sup>70</sup> (per i dettagli, si rinvia alla parte sui servizi sociali nell'ambito della presente ricerca)<sup>71</sup>.

Al riguardo è innanzitutto interessante notare che, riconoscendo le peculiarità intrinseche dei servizi di assistenza sanitaria e ospedaliera e di assistenza di lungo corso alla persona, la Decisione 2012/21/UE esenta dall'obbligo di notifica le corrispondenti compensazioni di OSP senza limiti di importo, precisando che l'investimento di risorse statali in questi settori implica ridotti rischi di distorsione della concorrenza.

Rispetto al precedente regime del 2005, la medesima esenzione senza soglie di limitazione viene estesa anche ad altri servizi ricondotti a vario titolo alla categoria dei *new commons*, come l'edilizia sociale volta a fornire alloggi a cittadini o gruppi svantaggiati. Risultano parimenti esentate senza limitazioni di sorta le compensazioni per i servizi all'infanzia, oltre che per l'assistenza ed inclusione sociale di gruppi vulnerabili<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> A. POLICE, W. GIULIETTI, *Servizi pubblici, servizi sociali e mercato: un difficile equilibrio*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2004, 831 ss.

<sup>71</sup> S. PELLIZZARI, *New commons e servizi sociali. Il modello dell'amministrazione condivisa tra autonomie territoriali, terzo settore e società civile organizzata*, nel presente volume, 249 ss.

<sup>72</sup> Art. 2, comma 1, lett. c).

I benefici precedentemente riconosciuti ai soli ambiti degli ospedali e dell'edilizia sociale agevolata sono stati quindi estesi ad un settore ben più complesso ed articolato, che gioca un ruolo fondamentale per lo sviluppo territoriale e per la garanzia di servizi essenziali su scala locale, risultando perciò maggiormente libero e sostanzialmente delegato alla libera azione delle amministrazioni nazionali<sup>73</sup>.

Sul punto, appare significativo quanto dispone il considerando 11, per cui «va preso in considerazione il fatto che, nelle attuali condizioni economiche e nella fase attuale di sviluppo del mercato interno, i servizi sociali possono necessitare, per compensare i costi dei servizi pubblici, un importo di aiuto che eccede la soglia stabilita nella presente Decisione. Un importo compensativo più elevato per i servizi sociali non determina quindi necessariamente un rischio maggiore di distorsione della concorrenza».

L'esenzione ampia e generalizzata rispetto all'obbligo di notifica per i servizi sociali si pone in controtendenza rispetto a quanto dispone la stessa Decisione 2012/21/UE con riferimento ad altri comparti del settore dei SIEG.

Tale Decisione assoggetta infatti allo scrutinio della Commissione un'articolata serie di casi precedentemente esentati ed oggi invece sottoposti ad un attento sindacato preventivo dell'esecutivo europeo che ha, tra le altre cose, ridotto le soglie minime di notifica legate al valore della compensazione di OPS e le soglie legate al fatturato dell'impresa beneficiaria. Si intensifica così il potere di controllo della Commissione rispetto ad alcuni settori strategici in una fase di innegabile difficoltà per la *governance* economica dell'Unione<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> N. PESARESI, A. SINNAEVE, V. GIGUE-KOEPPEN, J. WIEMANN, M. RADULESCU, *The New State Aid Rules for Services of General Economic Interest (SGEI): the Commission Decision and Framework of 20 December 2011 and The SGEI Communication*, in *Competition Policy Newsletter*, 2012, 1.

<sup>74</sup> Più precisamente e nel dettaglio, la Commissione accentua ed amplia il proprio ruolo nella misura in cui si procede ad una sostanziale riduzione della soglia di importo al di sotto della quale le compensazioni di OSP vengono esentate in automatico dall'obbligo di notifica, che passa dai 30 milioni di euro di cui al precedente regime agli attuali 15 milioni.

Il discorso è replicabile per il settore dei trasporti, dove pure l'ambito di applicazione dell'esenzione è stato ridotto rispetto al passato. La soglia di esenzione relativa agli

In conclusione, se le regole sugli *State Aids* appaiono per un verso molto rigorose nel non esentare attività *no profit* e sociali dall'applicazione della disciplina di concorrenza se queste sono svolte da "imprese" ed hanno pertanto "contenuto economico", per altro verso la disciplina di settore evidenzia delle significative eccezioni ed un regime maggiormente flessibile per gli aiuti destinati a servizi con forte contenuto sociale.

Ciò, del resto, risulta coerente con quanto dispone l'art. 2 TUE, che ha di recente incluso fra i fini tendenziali dell'UE il perseguimento di «un'economia sociale di mercato», in luogo della concorrenza.

#### 4. Conclusioni

Il diritto europeo non prende esplicitamente posizione sul tema dei beni comuni, anche in ragione di quanto dispone l'art. 345 TFUE per cui «i Trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri».

Tuttavia, nelle pagine precedenti è emerso che la materia dei beni comuni può essere declinata sotto diverse prospettive ed il tema della titolarità è solo uno degli aspetti ad essi correlato.

Il diritto dell'Unione può quindi incidere sul tema dei beni comuni attraverso l'esercizio delle competenze di attribuzione conferite alle istituzioni europee da parte dei Trattati, sebbene tale influenza risulti indiretta, settoriale e parcellizzata.

Al riguardo appare significativo che uno degli scopi principali dell'intergruppo parlamentare sui «beni comuni e i servizi pubblici», recentemente istituito presso il Parlamento europeo, è proprio quello di

---

aeroporti scende infatti da 1 milione a soli 200.000 passeggeri, permettendo alla Commissione un più ampio scrutinio sulle compensazioni rese a favore degli aeroporti regionali, che costituiscono oggi un mercato in costante crescita grazie all'attività dei vettori a basso costo.

La medesima tendenza è infine riscontrabile anche nella rimozione della soglia di esenzione per le imprese con un fatturato inferiore a 100 milioni di euro, che permetterà lo scrutinio della Commissione anche su operatori economici con fatturati ben più limitati.

perseguire una tutela più organica e strutturata dei beni comuni, migliorando l'attuale quadro normativo contraddistinto da una serie di riferimenti al tema disorganici e asistematici.

La categoria dei beni comuni non si limita soltanto a beni esistenti in natura e funzionali alla qualità della vita umana ma, con il progressivo allargarsi del *genus*, riguarda oggi anche beni immateriali, valori ed interessi che possono essere tutelati e promossi sia dallo Stato che dal mercato, oltre che dalle reciproche interazioni fra le due sfere (o, per contro, venire limitati e frustrati dagli stessi soggetti).

In molti casi, quindi, a rilevare in modo prevalente non è tanto la titolarità del bene strettamente intesa, ma la sua qualità, accessibilità e reperibilità, che devono essere garantite bilanciando interessi pluralistici e di difficile composizione. In quest'ottica, la protezione, la garanzia e la promozione dei beni comuni non dipendono soltanto dalla loro titolarità che, pur centrale, diviene una variabile tra le diverse in potenziale rilievo e assume maggiore o minore peso a seconda del caso specifico.

Se la produzione o la tutela di determinati beni comuni è strettamente connessa all'esercizio di un'attività economica, può essere necessario che tale attività venga condotta direttamente dallo Stato o più verosimilmente da soggetti privati che possono all'uopo ricevere incentivi finanziari di derivazione pubblicistica.

La corresponsione di tali incentivi deve tuttavia avvenire nel rispetto delle regole europee sugli aiuti di Stato, che incidono direttamente negli ordinamenti interni orientando le sfere di azione dello Stato e del mercato.

Nelle pagine precedenti si è provato ad individuare l'interazione fra beni comuni e attività economiche analizzando la disciplina di cui al *General Block Exemption Regulation* (GBER), che appare molto significativo giacché segna il passaggio dal tradizionale modello di "integrazione negativa" basato sul divieto di aiuti statali ad un nuovo modello in cui il diritto europeo veicola accenni di politica industriale a livello nazionale in base a specifiche scelte di valore.

L'analisi ha evidenziato che le misure esentate devono rispettare le regole di dettaglio recate dal GBER e contribuire al raggiungimento di obiettivi in linea con quelli generali dell'Unione europea.

Nel dettaglio, tra gli obiettivi perseguiti dalle misure esentate, ve ne sono diversi che riguardano i beni comuni e sembrano riprenderne l'apparato concettuale, come sottolineano alcuni passaggi testuali esaminati.

Gli incentivi statali all'innovazione d'impresa, alla tutela ambientale e alla cultura oggetto di analisi nelle pagine precedenti sembrano tutti accomunati da una relazione trilaterale per cui l'Unione europea conferisce un ambito selettivo di autonomia agli Stati membri affinché questi incentivino le imprese ad adottare condotte e misure funzionali al raggiungimento di interesse pubblici.

Si concretizza quindi una sorta di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale indotta dal diritto europeo – che invero non riconosce tale principio se non nella sua accezione verticale – per cui gli Stati membri e le imprese attive sul mercato interno contribuiscono, pro quota e in via di reciproca collaborazione, alla tutela di valori comuni e interessi meritevoli di protezione.

Emblematico, sul punto, è il caso degli aiuti alla tutela ambientale volti ad incentivare l'adattamento (e si suppone l'efficientamento) dei processi d'impresa per raggiungere più elevati *standards* di protezione e qualità ambientale che rallentino il progressivo depauperamento del “bene comune ambiente”, reso celebre dalla metafora di Hardin.

Nei tre esempi tratti dal GBER, lo Stato incentiva il mercato perché questo si faccia almeno parzialmente carico della tutela di beni comuni e interessi diffusi, secondo uno schema collaborativo.

Per contro, la parte sui servizi di interesse economico generale ha evidenziato che, in questo settore, il mero funzionamento del mercato presuppone risultati subottimali o addirittura pregiudizievoli per la qualità, accessibilità, universalità e garanzia complessiva di servizi e beni funzionali allo sviluppo del singolo.

In questo caso, il diritto europeo sugli aiuti di Stato non disegna uno schema collaborativo fra Stato e mercato per il perseguimento congiunto di una tutela dei beni comuni, ma permette alla sfera pubblica di rimediare ai fallimenti del mercato in un'ottica solidaristica e di pari opportunità, oltre che in parziale deroga rispetto alla disciplina di concorrenza e mercato interno.

L'intervento statale non deve tuttavia pregiudicare in modo spropor-

zionato le dinamiche concorrenziali, con la conseguenza che il settore dei SIEG è soggetto ad un regime felicemente definito di “concorrenza contingentata”, che è ben riassunto dalla nota formulazione dell’art. 106 TFUE ripresa, sul fronte del diritto interno, dall’art. 8 della l. 10 ottobre 1990, n. 287.

Le particolari esigenze legate all’ambito dei SIEG e alla necessità di un supporto statale in tale comparto sono ben desumibili dalla vigenza di uno “statuto normativo autonomo” in materia di aiuti di Stato, che vede regole derogatorie e maggiormente flessibili rispetto a quelle previste nei settori ordinari.

La peculiarità dello statuto giuridico dei SIEG emerge in modo chiaro anche con riferimento alla rilevante questione della compensazione degli OSP, attorno alla quale si sviluppa ancora una volta la dialettica fra garanzia dei livelli essenziale del servizio e tutela della concorrenza.

La parte finale del lavoro ha evidenziato che il quadro generale della disciplina sugli aiuti prevede una recente e particolare attenzione per i servizi sociali, che la dottrina dei beni comuni ha ricondotto a vario titolo al novero dei *new commons*<sup>75</sup>.

Con la Decisione 2012/21/UE, la Commissione ha riconosciuto la natura essenzialmente locale dei servizi sociali e la loro intima connessione con la protezione e lo sviluppo del singolo. Si pensi, per esempio, ai servizi di assistenza alla persona che hanno una limitata valenza transfrontaliera e riguardano la sfera intima della dignità umana.

In tema, le più recenti regole europee hanno predisposto un regime di favore e tutela per l’intero settore dei servizi sociali, che possono essere liberamente supportati attraverso compensazioni di OSP esentate dall’obbligo di notifica alla Commissione senza limiti di importo. Merita sottolineare le peculiarità e specialità del trattamento riservato ai servizi sociali, dacché una composita serie di altri settori rientranti nell’ambito dei SIEG è stata per contro assoggettata ad un vaglio della Commissione maggiormente rigido e stringente rispetto a quanto accadeva in vigenza del precedente assetto regolatorio risalente al 2005.

Si perviene così, per riprendere una celebre espressione di Elinor Ostrom, ad una sorta di *local empowerment*, che lascia sostanzialmente

---

<sup>75</sup> Sul punto, si rinvia a S. PELLIZZARI, *New commons e servizi sociali*, cit., 249 ss.

mano libera alle amministrazioni nazionali, slegate da particolari vincoli comunitari.

Ne consegue un recupero di spazi di autonomia politica ed operativa per gli Stati membri e per le autonomie locali, chiamati a muoversi in un quadro ove il mercato non viene qualificato come un “valore totale ed assoluto”, ma come un “valore parziale” che cede il passo alla tutela e garanzia di interessi e beni comuni di prima e nuova generazione funzionali alla tutela del singolo e delle fasce più deboli della popolazione in chiave di uguaglianza sostanziale<sup>76</sup>.

Il legislatore europeo persegue così un assetto in linea con quanto prevede l’art. 2 TUE rispetto al raggiungimento, quale obiettivo dell’Unione, di «un’economia sociale di mercato», che contemperi impostazione solidaristica e logica di mercato, con quest’ultima chiamata a diventare strumento per perseguire la prima.

In conclusione, il diritto europeo può in alcuni casi contribuire in via diretta alla tutela e al rafforzamento dei beni comuni pur senza incidere sulla qualificazione giuridica di tali beni, come accade per esempio nella politica agricola comunitaria, che incentiva la protezione del paesaggio, dell’ambiente e della sicurezza alimentare utilizzando lo schema del co-finanziamento europeo e nazionale.

La stessa cosa avviene in altri ambiti finanziati con risorse dell’Unione, come per esempio nel caso della conoscenza *open source* supportata da taluni programmi europei (es. *Horizon 2020*).

In altri settori, invece, il diritto europeo potrebbe ipoteticamente costituire un limite alla tutela di beni comuni da parte degli Stati membri, come nel caso degli aiuti di Stato.

L’analisi condotta ha tuttavia dimostrato che, al venire in rilievo di beni e valori comuni meritevoli o a forte contenuto sociale, l’Unione europea adatta e modula le proprie regole agli interessi in gioco, permettendo la libera azione degli Stati o incoraggiandone addirittura l’attivazione come nel caso del GBER<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> In argomento, F. GIGLIONI, *L’integrazione europea a livello amministrativo attraverso la diversità. Metodi per una coordinazione europea*, in *Diritto pubblico comunitario*, 2014, 311 ss.

<sup>77</sup> Gli Stati sembrano semmai dover fronteggiare limiti ben più sostanziali imputabili alla progressiva carenza di risorse finanziarie.



## NEW COMMONS E SERVIZI SOCIALI

### IL MODELLO DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA TRA AUTONOMIE TERRITORIALI, TERZO SETTORE E SOCIETÀ CIVILE ORGANIZZATA

*Silvia Pellizzari\**

SOMMARIO: *1. La prospettiva dell'indagine. 1.1. Beni comuni, giustizia sociale e ruolo delle istituzioni pubbliche. 2. La crisi di un modello al tempo della crisi. 3. Le comunità e il terzo settore. 3.1. Il terzo settore e il rapporto con le istituzioni pubbliche nell'erogazione di beni sociali. 4. Partecipazione e decisioni condivise nell'amministrazione dei servizi sociali. 5. L'amministrazione condivisa come modello decisionale per il governo dei beni comuni sociali.*

#### *1. La prospettiva dell'indagine*

Quello delle relazioni tra istituzioni pubbliche e terzo settore in materia di servizi sociali è un tema tradizionale della scienza di diritto amministrativo, ma presenta, altresì, aspetti di costante attualità dal punto di vista economico, politico e giuridico. In prospettiva evolutiva la riflessione su questi argomenti non può che trarre beneficio dagli approfondimenti che, parallelamente, hanno riguardato sul piano economico e politologico la categoria dei beni comuni. Si tratta di un profilo di indagine piuttosto peculiare che necessita, per questo, di essere sin d'ora chiarito.

In linea generale, servizi pubblici e beni comuni condividono una storia e un destino<sup>1</sup>; i servizi altro non sono che prestazioni ed erogazioni.

---

\* Ringrazio il prof. Marco Bombardelli e la prof.ssa Silvia Antonella Frego Luppi per le osservazioni e i commenti alla prima versione di questo scritto.

<sup>1</sup> Non è un caso che l'intergruppo costituito non più di un anno fa in seno al Parlamento europeo tratti congiuntamente i temi dei beni comuni e dei servizi pubblici.

zioni di beni ed utilità i quali, se pubblici, sono oggetto di un dovere dello Stato che si impegna a fornirli ai cittadini in una misura, almeno essenziale, per assicurare loro l'uguaglianza sostanziale e la parità di opportunità. Tale asserzione trova conferma nella Costituzione italiana che riconosce il principio personalistico e quello di uguaglianza sostanziale rispettivamente agli artt. 2 e 3.

Dal punto di vista tassonomico – soprattutto negli approfondimenti extra-giuridici – il concetto di “bene comune” si è progressivamente evoluto in senso estensivo adeguandosi ai contesti sociali in cui emergeva l'esigenza di individuare e disciplinare questa categoria<sup>2</sup>. Si è passati, in particolare, dai beni comuni tradizionali ai beni comuni globali, fino ai più recenti *new commons*<sup>3</sup>.

I primi si riferiscono ai beni di cui una determinata comunità gode per diritto consuetudinario – quali prati, pascoli, boschi o aree di pesca – che costituiscono il presupposto per il riconoscimento dei regimi di proprietà collettiva.

---

<sup>2</sup> In realtà si ritiene che il concetto economico di bene comune inizi a prendere forma già negli studi dell'economia classica in materia di beni pubblici. Sotto questo profilo questi ultimi venivano contrapposti ai beni privati in quanto dovevano considerarsi beni socialmente indispensabili che non potevano essere forniti dal libero mercato, considerato il loro scarso potenziale economico e i costi di produzione e manutenzione eccessivamente elevati. Tra gli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso l'economista e scienziato sociale statunitense Mancur Olson individua una prima definizione moderna di bene comune incentrata sull'impossibilità dell'esclusione. A questo carattere egli associa l'elemento di relatività connesso alla teoria dei gruppi, per cui i beni comuni o collettivi possono essere definiti tali solo rispetto al gruppo e alla comunità che ne fa uso. Così M. OLSON, *The logic of collective action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (US), 1965 (trad. it. *La logica dell'azione collettiva*, Milano, 1983).

<sup>3</sup> In questo senso si veda anche S. NESPOR, *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 665 ss. e in part. 670 ove si osserva come i beni comuni non siano affatto una categoria unitaria e che «l'espressione indica un insieme assai diversificato sia nella realtà sia nell'assetto giuridico e istituzionale. I beni comuni non sono uguali e non pongono gli stessi problemi sicché non ci sono soluzioni, e soprattutto non ci sono tragedie, valide per tutti i beni». In tema cfr. il contributo di F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, nel presente volume, 37 ss.

I beni comuni globali, invece, costituiscono l'oggetto principale della nota indagine<sup>4</sup> di Garrett Hardin pubblicata nel 1968 sulla tragedia dei *commons* e sono rappresentati, a titolo esemplificativo, dai beni ambientali e dalle risorse non rinnovabili, le quali vengono intese come utilità da preservare per le generazioni presenti e future dato il loro carattere fondamentale per l'esistenza dell'uomo o, più in generale, dell'umanità.

Sulla spinta di ulteriori sviluppi delle scienze economiche e politiche si giunge, infine, ai c.d. *new commons* tra cui rientrano il patrimonio culturale, l'informazione, i beni urbani, la sicurezza e molti dei tradizionali servizi sociali quali, ad esempio, la sanità e l'istruzione. Per taluni di questi beni viene talvolta utilizzata l'espressione, piuttosto evocativa, di "beni di cittadinanza"<sup>5</sup> in quanto, per un verso, rinviano ad utilità che contrastano l'esclusione e la povertà sociale dell'individuo nella comunità<sup>6</sup> e, per altro verso, dipendono da scelte fundamenta-

---

<sup>4</sup> Si tratta di un breve saggio pubblicato su *Science* che riprende i contenuti di un intervento di Hardin al Convegno organizzato dalla *Pacific Division of the American Association for the Advancement of Science* presso l'università dello Utah nel giugno 1968: G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, 3859, 1243 ss. In estrema sintesi, l'Autore, biologo esperto delle conseguenze connesse all'incremento demografico mondiale, fonda la sua tesi sul presupposto che di fronte alle esternalità create dalle loro azioni gli individui prendono decisioni a breve termine dirette a soddisfare sempre il proprio interesse immediato.

<sup>5</sup> Nella scienza economica si veda la proposta di M. FLORIO, *Beni di cittadinanza e beni privati: una riflessione sui servizi pubblici ed il progetti europeo*, in *Quale Stato*, 2006, 139 ss., il quale designa con questo termine un insieme variabile, storicamente e politicamente determinato, di beni e servizi che definiscono in concreto l'inclusione di un individuo nella società.

<sup>6</sup> Interessante sul punto la riflessione contenuta in A. D'ALOIA, *Storie "costituzionali" dei diritti sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di M. Scudiero*, II, Napoli, 2008, 739 secondo cui si avverte ormai l'inadeguatezza del tradizionale modello sociale rispetto alle «metamorfosi della questione sociale e delle debolezze, che non si misurano soltanto attraverso l'indicatore monetario, il reddito». In altre parole si assiste a situazioni paradossali in cui ci si trova di fronte al lavoratore povero rispetto al quale «non è più scontato che la retribuzione "proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato" sia effettivamente sufficiente ad assicurargli "un'esistenza libera e dignitosa"». In senso analogo anche B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 359 ss. e in part. 362 s. il quale richiama recenti interrogativi della teoria economica circa la rilevanza della disponibilità di denaro rispetto al

li delle istituzioni pubbliche che impongono una loro distribuzione secondo logiche egualitarie che contrastano quelle di mercato le quali tenderebbero a renderli progressivamente limitati, escludibili o non soddisfattivi per il numero complessivo dei destinatari.

In termini generali i beni di cittadinanza, così concepiti, incidono sulle opportunità di ricoprire un ruolo attivo all'interno del gruppo sociale e richiamano la teoria sulle *capabilities* (funzionalità o beni funzione) di Amartya Sen che in esse ricomprende tutte quelle attività e quegli stati che contribuiscono al benessere individuale e la cui distribuzione, in una società che si prefigge obiettivi di giustizia sociale, deve puntare alla massimizzazione e uniformità anche attraverso forme articolate di intervento pubblico<sup>7</sup>.

Dal momento che questi beni sono essenziali per la partecipazione dell'individuo nella società, essi possono essere considerati anche "beni meritori", vale a dire beni o servizi a cui una collettività attribuisce un particolare valore per il proprio sviluppo e per il benessere comune. Di qui la necessità che essi siano forniti secondo canoni di uguaglianza e solidarietà.

Proprio con riferimento ai beni meritori, si confermano le conclusioni cui è giunta la giurista statunitense Carol Rose in relazione alla relatività della tesi di Hardin sulla tragedia dei *commons*. Vi sono, infatti, tipologie di beni comuni rispetto ai quali la garanzia di una ampia e libera accessibilità, ottenuta anche attraverso la regolazione pubblica,

---

benessere degli individui. Per questo l'Autore sottolinea che anche in Italia sono state avanzate iniziative per «offrire una stima della ricchezza e della povertà che tenga conto di aspetti finora trascurati, come la sporcizia delle strade, la criminalità, la possibilità di fare brutti incontri nella zona in cui si vive, la difficoltà nell'uso di servizi come la sanità e gli asili nido».

<sup>7</sup> A. SEN, *Preferenza, confronti di benessere e misurazione sociale: una visione d'insieme*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Scelta, benessere, equità*, Bologna, 1986; ID., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, 2000. Su questi profili si veda inoltre il contributo di R. ARTONI, *Sulla nozione di giustizia sociale*, in *Riv. dir. fin.*, 2012, I, 157 ss. e in part. 163.

non comporta la loro distruzione o il loro impoverimento, quanto piuttosto il verificarsi di esternalità positive per l'intera collettività<sup>8</sup>.

Se, quindi, all'interno della categoria dei *new commons* si isolano i beni comuni sociali ci si accorge che questi coincidono con l'oggetto non solo dei servizi alla persona – ovvero di quelle prestazioni destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nella sua vita –, ma anche di molte politiche riconducibili alla promozione della coesione sociale e dello sviluppo locale<sup>9</sup>.

Si tratta, evidentemente, di beni che non preesistono in natura e che, per questo, necessitano di un processo di organizzazione e distribuzione ai cittadini/utenti.

I profili giuridici di maggior interesse legati a tali beni non riguardano, quindi, tanto la titolarità<sup>10</sup>, quanto, piuttosto, il modo in cui il loro “sistema di produzione” è organizzato e gestito dalle pubbliche amministrazioni che ne hanno la responsabilità.

Per utilizzare la terminologia riconducibile, come si vedrà *infra*, ad Elinor Ostrom, premio Nobel per l'economia nel 2009, in queste ipotesi, occorre esaminare il sistema di governo del bene comune che non significa distribuire o regolare i diritti all'uso o allo sfruttamento della risorsa, ma ricostruire le decisioni e le scelte preordinate alla fornitura dei servizi.

Nell'ambito della presente indagine ci si concentrerà, quindi, sul ruolo delle istituzioni pubbliche nella definizione del sistema dei servizi sociali con particolare riferimento alla partecipazione delle organizzazioni del terzo settore, espressione dell'autonomia privata – e talvolta degli stessi cittadini/utenti – ai momenti decisionali.

---

<sup>8</sup> Per queste ragioni l'Autrice ha parlato addirittura di una «commedia dei beni comuni». C. ROSE, *The Comedy of the Commons: Commerce, Custom, and Inherently Public Property*, in *The University of Chicago Law Review*, 1986, 3, 711 ss.

<sup>9</sup> Del resto non è un caso che a livello europeo la categoria dei servizi sociali sia ormai molto più ampia di quella dei servizi sanitari, socio-sanitari o rivolti alla persona e comprenda prestazioni formative, culturali e sportive *lato sensu* intese.

<sup>10</sup> Sul rapporto tra i regimi di proprietà e i modelli di gestione dei beni comuni si veda il contributo di E. CALICETI, *Il regime dei beni comuni: profili dominicali e modelli di gestione*, nel presente volume, 63 ss.

L'obiettivo è duplice.

In primo luogo si vuole mettere in luce l'inattualità, aggravata da un contesto di crisi non solo economica e finanziaria, di istituti giuridici, ritenuti tradizionali, per gestire i beni sociali e i relativi servizi. Si tratta di strumenti che presuppongono la fiducia nella determinazione astratta dei contenuti delle funzioni amministrative, nella individuazione *ex ante* delle competenze, attribuzioni e responsabilità degli apparati e nella predisposizione analitica e unilaterale degli interventi da garantire in concreto.

In secondo luogo, in risposta a questa situazione critica, si analizzeranno le potenzialità di istituti, peraltro in parte già previsti dall'ordinamento giuridico amministrativo, che valorizzano e promuovono la collaborazione tra autonomie pubbliche e private.

In questo quadro alcune delle riflessioni sul governo, o meglio sulla *governance*, dei beni comuni possono contribuire a legittimare un'attività amministrativa che, soprattutto a livello locale, si trova a dover attuare funzioni e interessi sempre più ampi e reciprocamente connessi.

In altre parole, la riflessione di carattere economico sui beni comuni di nuova generazione può concorrere a valorizzare l'esercizio della discrezionalità amministrativa in chiave partecipativa e condivisa<sup>11</sup>.

### *1.1. Beni comuni, giustizia sociale e ruolo delle istituzioni pubbliche*

Rileggendo con attenzione le diverse teorie sui beni comuni elaborate dalla scienza economica e politica ci si può accorgere che il tema dei *commons* intercetta quello del ruolo delle istituzioni pubbliche rispetto ai fallimenti del mercato e alle esternalità negative dell'agire umano, inteso come l'agire di un soggetto razionale ed egoista rivolto a massimizzare i propri interessi.

Questo approccio ha, come è noto, delle ricadute sulla sfera del diritto in quanto mette in discussione il modello di sviluppo e di società di stampo liberista che è all'origine di molti istituti giuridici tradizionali<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> In tema di gestione partecipata dei beni comuni cfr. il contributo di A. SIMONATI, *Per la gestione "partecipata" dei beni comuni: una procedimentalizzazione di seconda generazione?*, nel presente volume, 103 ss.

Nei decenni successivi al secondo conflitto mondiale, un'analisi più approfondita del sistema capitalistico e l'emersione dello Stato di *welfare* hanno dimostrato come non si possa prescindere da un ruolo attivo delle organizzazioni amministrative per assicurare, in modo uniforme e indiscriminato, i nuovi diritti sociali<sup>12</sup>.

Inizia contemporaneamente a delinearsi una nuova idea di cittadinanza che vede nell'individuo il "lavoratore" inserito nel tessuto sociale e fattore fondamentale del progresso collettivo (art. 4 Cost.).

I diritti di cittadinanza presuppongono l'idea di un'uguaglianza connessa all'appartenenza ad una comunità che deve tendere alla correzione delle disuguaglianze presenti nella società. Per accrescere l'uguaglianza sostanziale diviene necessario attribuire al cittadino alcuni diritti sociali in virtù di un ideale di giustizia e coesione.

La garanzia dei diritti di cittadinanza determina, quindi, l'accesso ai beni e ai servizi indipendentemente dalla capacità di pagamento individuale e fuori dai classici meccanismi mercantilistici.

Parallelamente, l'esigenza di un intervento pubblico diviene anche una delle soluzioni auspiccate dagli studi sulla gestione dei *commons*

<sup>12</sup> In questo senso anche M. DE MARCHI, *Proprietà collettive, logiche territoriali e sviluppo sostenibile*, in P. NERVI (a cura di), *Le terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorità locale di sistema*, Padova, 2000, 185 ss. e in part. 186 e 187.

<sup>13</sup> Sul punto si vedano le riflessioni di F. GALLO, *La tutela del bene comune e il ruolo delle cooperative*, in *Giur. commerciale*, 2014, I, 847 ss. e in part. 849: «Una volta riconosciuta la necessità di avere uno Stato che, nei momenti di crisi si prenda sempre più cura dei diritti fondamentali dei cittadini, il discorso cade inevitabilmente sull'oggetto della sua azione, e cioè sul tipo di bene che esso deve garantire e sulle forme più consone di gestione di detto bene. La prima considerazione che viene da fare al riguardo è che i beni di cui deve darsi carico lo Stato, quale soggetto mediatore e redistributore, non possono che essere i c.d. beni comuni. Questi sono, infatti, i beni della collettività non detenuti in proprietà privata e non scambiabili sul mercato, che, in quanto tali, sono portatori dei valori morali che lo Stato deve garantire. Penso naturalmente ai beni dell'acqua, dell'energia, dell'etere e a tanti altri, quali l'ambiente e la stessa vita personale, familiare e sociale. È, dunque, evidente che le disuguaglianze derivanti dalla carenza o insufficienza di questi beni trasferiscono direttamente in capo allo Stato la responsabilità della loro garanzia e, di conseguenza, l'onere di assicurarne la fruizione ai cittadini».

che, a partire da Hardin<sup>14</sup>, si fondano su una critica delle conseguenze dell'utilitarismo sottolineando come l'individuo non sia sempre il miglior giudice dei propri interessi, in particolare «quando la necessità di adottare un riferimento di lungo periodo contrasta con la tendenza a soddisfare le esigenze immediate»<sup>15</sup>.

Da questo punto di vista i beni comuni sono destinati alla degenerazione data la difficoltà di condurre l'azione collettiva e aggregata degli individui alla razionalità e all'efficienza e di indirizzare il comportamento del singolo, utente della risorsa, alla conservazione di quest'ultima, rinunciando a qualcosa nell'immediato in vista di benefici futuri per sé e per gli altri<sup>16</sup>.

Come è noto, gli studi successivi hanno dimostrato la relatività della posizione appena descritta, anche solo evidenziando che la categoria dei beni comuni non ha carattere unitario e che alcuni di questi, come appunto i beni sociali o di nuova generazione, possono essere riprodotti e distribuiti per garantirne il godimento collettivo.

Tra i critici del modello presentato da Hardin, Elinor Ostrom ha dimostrato, più in generale, che la tragedia dei beni comuni può essere scongiurata se sussistono condizioni che stimolano lo spirito solidaristi-

---

<sup>14</sup> La tesi di Hardin si sviluppa a partire dalla proposta avanzata dalla delegazione svedese all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1967 di organizzare una conferenza mondiale in tema di deterioramento ambientale. L'Autore prende posizione sul punto ritenendo che la causa della tragedia dei beni soprattutto ambientali risieda nell'aumento dei loro utilizzatori e, quindi, nella crescita della popolazione mondiale che rende inevitabile l'uso insostenibile degli stessi e il loro deterioramento. La riflessione in termini di economia comportamentale sottesa alla ricostruzione di Hardin sulle risorse comuni conduce l'Autore ad individuare due soluzioni per eliminare il regime di comunione del bene: la prima impone l'introduzione di una regolazione pubblica del bene e del suo utilizzo, la seconda implica l'affermazione di diritti di proprietà sullo stesso che escludano di fatto lo sfruttamento collettivo.

<sup>15</sup> R. ARTONI, *Sulla nozione*, cit., 166 s.

<sup>16</sup> Secondo S. NESPOR, *Tragedie e commedie*, cit., 665 le tesi che considerano inevitabile la tragedia dei beni comuni partono dall'assunto che «non vale, per questi beni, il principio sostenuti da Adam Smith, secondo cui, per effetto della mano invisibile del mercato, gli interessi personali dei singoli (anche se frutto di vizi secondo il celebre aforisma di Mandeville) conducono sempre all'interesse collettivo e a un ordine che si genera automaticamente se assecondato da leggi appropriate».



co dei fruitori dei beni<sup>17</sup>. Secondo questa prospettiva la tragedia dei beni comuni si verifica quando gli utenti non si conoscono, non hanno occasione di comunicare tra loro e non sono consapevoli delle conseguenze delle loro scelte. Al contrario, se sono indotti a cooperare e a decidere insieme come risolvere i problemi che possono discendere dall'uso individuale e irresponsabile dei beni, tenderanno a limitarsi e a controllare reciprocamente le proprie azioni per l'interesse di tutti.

Per molti, proprio le esperienze delle organizzazioni civiche, del terzo settore e dell'economia sociale dimostrano la bontà e correttezza di questa tesi<sup>18</sup>. Da questa premessa occorre, quindi, muovere per ridefinire i tratti caratterizzanti la regolazione e l'amministrazione dei servizi e delle politiche sociali.

Come è noto, infatti, con l'espressione di sintesi "terzo settore" si intende un insieme di soggetti organizzati attraverso diverse forme giuridiche che, senza perseguire uno scopo di lucro, intendono realizzare attività di interesse generale in settori eterogenei, quali, ad esempio, i servizi sanitari, sociali e assistenziali, i servizi alla persona, alla famiglia e alla comunità, interventi educativi, culturali, ricreativi, di rigenerazione ambientale ed urbana, di reinserimento lavorativo e di sviluppo locale.

I caratteri peculiari di queste organizzazioni sono confermati dalla recente delega al Governo per la riforma del terzo settore e dell'impresa sociale dove si legge che questi organismi sono costituiti per il perseguimento non lucrativo di finalità civiche e solidaristiche e che, in at-

---

<sup>17</sup> E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge (US), 1990 (trad. it. *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006). Interessante sul punto quanto sottolineato da V. BERLINGÒ, *La rilevanza dei fatti di sentimento nel diritto amministrativo: i fattori relazionali nella tutela dei diritti sociali*, in *Dir. amm.*, 2012, 143 ss. secondo cui «in base agli studi più recenti, vi sarebbe nella società degli umani come un interesse di fondo, o d'insieme, a considerarsi reciprocamente responsabili, e quindi ad impegnarsi in relazioni mutuamente e civicamente solidali. Per altro, questa tendenza tanto più si disvela, alimentando il capitale sociale in essa insito, quanto più la razionalità egoistica e solitaria dell'*homo oeconomicus* diventa *we-rationality*, preludio per una configurazione antropologica dell'*homo empathicus*, auspicata per ultimo da Rifkin» (147).

<sup>18</sup> Si vedano gli scritti contenuti in L. SACCONI, S. OTTONE (a cura di), *Beni comuni e cooperazione*, Bologna, 2015.

tuazione del principio di sussidiarietà, e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono o realizzano attività di interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale, nonché attraverso forme di mutualità.

L'importanza del terzo settore è del resto avvertita anche a livello sovranazionale, dove, talvolta, è sostituita dalle locuzioni di "economia sociale o solidale", "privato sociale" o "imprenditorialità sociale". Sul punto, è significativo quanto contenuto nella Risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009 sull'economia sociale, per cui quest'ultima «unendo redditività e solidarietà, svolge un ruolo essenziale nell'economia europea permettendo la creazione di posti di lavoro di qualità e il rafforzamento della coesione sociale, economica e territoriale, generando capitale sociale, promuovendo la cittadinanza attiva, la solidarietà e una visione dell'economia fatta di valori democratici e che ponga in primo piano le persone». In questo senso le attività dell'economia sociale riescono ad abbinare redditività, inclusione sociale e sistemi di gestione democratici per assicurare la corrispondenza tra bisogni e prestazioni<sup>19</sup>.

Tornando alla tesi di Ostrom, occorre, quindi, agevolare le condizioni dell'agire collettivo che si realizza a fronte di una comunità stabilmente organizzata e caratterizzata da valori e tradizioni culturali condivise.

Le decisioni sui beni comuni sono, quindi, l'oggetto di relazioni tra gli attori sociali che li producono o li utilizzano e per questo devono essere soggette a meccanismi regolatori che promuovano un'azione condivisa tra gli stessi<sup>20</sup>.

Volendo applicare questo schema all'oggetto del presente contributo, gli attori rilevanti nel governo e nella organizzazione dei beni sociali comuni sono almeno tre: le istituzioni pubbliche, gli utenti titolari dei diritti sociali e le organizzazioni del terzo settore, intese non tanto, o non solo, come "operatori economici" che forniscono i servizi, ma,

---

<sup>19</sup> Sul ruolo del terzo settore nella dimensione europea cfr. J. KENDALL (ed.), *Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi-level Processes and Organized Civil Society*, Cheltenham, 2009 e ID., *The Limits and Possibilities of Third Sector Europeanization*, in *Journal of Civil Society*, 2010, 31 ss.

<sup>20</sup> S. NESPOR, *Tragedie e commedie*, cit., 676.

piuttosto, come espressione della società civile organizzata e, talvolta, degli utenti medesimi.

Considerato che la garanzia dei diritti sociali è oggetto di una funzione pubblica, le relazioni tra questi soggetti devono essere, innanzitutto, regolate dalle leggi e dagli istituti propri del diritto amministrativo, di cui andranno analizzati i caratteri peculiari rispetto al settore considerato.

## 2. *La crisi di un modello al tempo della crisi*

L'affermazione dello Stato sociale di diritto nell'ordinamento italiano, come in molti altri sistemi giuridici europei e non, ha condotto alla definizione di un sistema di garanzia dei diritti sociali fortemente accentrato che, in ossequio ad una visione essenzialmente antropomorfa dello Stato-persona, ha assegnato alla legge e agli apparati centrali la prerogativa di individuare bisogni, interessi e diritti e di declinare le funzioni, le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità secondo il modello previsto dall'art. 97 Cost.

A questa impostazione di fondo si accompagna una regia unitaria in termini di finanziamento delle politiche sociali da cui è derivata una sorta di concezione riduttiva dei beneficiari delle prestazioni considerati titolari di un diritto di godimento passivo e spesso instabile, in quanto finanziariamente e politicamente condizionato<sup>21</sup>.

Il modello descritto entra in crisi già a partire dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso con ricadute che si sono amplificate in epoca attuale per differenti e concomitanti ragioni<sup>22</sup>.

In primo luogo la crisi economica e finanziaria degli ultimi anni ha ridotto drasticamente le risorse pubbliche per finanziare le politiche di *welfare* imponendo un ripensamento radicale delle stesse.

---

<sup>21</sup> Sulla qualificazione dei diritti sociali come diritti finanziariamente condizionati si veda F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, in part. 28 ss. In tema cfr. anche A. MASSERA, *Eguaglianza e giustizia nel welfare state*, in *Dir. amm.*, 2009, 1 ss.

<sup>22</sup> In tema E. CODINI, *Evoluzione storica della disciplina*, in E. CODINI, A. FOSSATI, S.A. FREGO LUPPI, *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Torino, 2015, in part. 14.

Allo stesso tempo, come un in circolo vizioso, la crisi ha ampliato la categoria dei soggetti svantaggiati, rendendo manifeste nuove categorie di bisogni.

Per queste ragioni, si sono delineate anche nuove dimensioni del benessere da misurarsi secondo standard più complessi, tra cui rientrano la condizione di occupazione lavorativa, la sicurezza urbana, l'integrazione culturale e le relazioni sociali. In altre parole, la crisi più recente ha peggiorato le condizioni di vita dei singoli facendo, per un verso, innalzare il lato della domanda sociale e, per altro verso, diminuire le disponibilità degli apparati responsabili delle prestazioni.

A fronte del disagio creato dalla scarsità delle risorse negli ordinamenti in cui i regimi di *welfare* hanno assunto una struttura verticistica, due sono sembrate le vie percorribili.

La prima è in linea con le teorie neolibériste che contrastano un'impostazione interventista dello Stato nelle attività distributive e intendono promuovere un ridimensionamento della sfera pubblica. Centrali divengono, in questo contesto, gli interventi di liberalizzazione e il principio di concorrenza tra gli operatori privati per la fornitura dei servizi.

La seconda proposta cerca, invece, di dare una lettura più esaustiva delle dinamiche sociali mantenendo salda la responsabilità di risultato delle istituzioni pubbliche – anche se non necessariamente delle amministrazioni centrali – nell'assicurare il soddisfacimento dei bisogni, altrimenti pregiudicato da un eccessivo ricorso alle logiche concorrenziali di mercato.

Fatta salva la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da parte del legislatore e degli apparati statali, a fronte dei nuovi bisogni sociali, spesso localizzati in modo non uniforme, si avverte l'esigenza di potenziare l'intervento degli enti territoriali più vicini alle comunità in cui essi emergono. A tal proposito, autorevole dottrina ha parlato efficacemente di uno «sciogliersi» dell'amministrazione centrale dello Stato verso il basso a favore delle autonomie pubbliche e private sulla base dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale di cui all'art. 118 Cost.<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Così F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 2014, 45 ss. e in part. 54.

In particolare l'art. 118 Cost., letto alla luce del principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., romperebbe «la tradizionale convinzione che attribuiva alla legge, in nome della tutela dei diritti, lo scopo di garantire l'unità dell'ordinamento. L'organizzazione diventa necessariamente diversificata, secondo le variegate esigenze espresse dalle collettività territoriali e dalle formazioni sociali, facendo venir meno l'integrale riconducibilità dell'organizzazione alla legge»<sup>24</sup>.

L'adesione a questa prospettiva implica un ripensamento del rapporto tra legge e attività amministrativa nelle politiche sociali e dello stesso agire amministrativo che, differenziato a seconda delle esigenze territoriali, renda partecipi i cittadini e le formazioni sociali per adeguare l'organizzazione pubblica agli assetti sociali<sup>25</sup>.

Ovviamente le luci del modello da ultimo proposto sono affiancate da ombre legate alla constatazione che, spesso, i livelli di governo territorialmente più limitati sono anche quelli meno attrezzati, dal punto di vista tecnico e finanziario, per affrontare le esigenze della comunità.

Inoltre, la centralità delle istituzioni locali nelle politiche di *welfare*, che diviene proprio per questo “di comunità”, determina una sovrapposizione di funzioni prima considerate distinte. Timori di questo tipo hanno trovato espressione anche nel contenzioso costituzionale e hanno portato ad approdi di compromesso che talvolta sono andati nel senso di una rinnovata centralizzazione delle misure<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Sempre F. MANGANARO, *op. cit.*, 50 s.

<sup>25</sup> F. MANGANARO, *op. cit.*, 51 s. richiama sul punto l'opera di F. Benvenuti e in particolare lo scritto F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Riv. amm.*, 1959, 533 ss.

<sup>26</sup> Sul punto è significativa la sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2010 relativa alla c.d. *social card*, ovvero all'istituzione con il d.l. n. 112 del 2008 di un Fondo speciale, amministrato attraverso un Decreto interdipartimentale del Ministero del Welfare e di quello dell'economia, destinato a finanziare la concessione di una misura straordinaria di assistenza denominata “Carta acquisti”. La Corte costituzionale, rigettando il ricorso proposto da alcune regioni italiane per violazione delle proprie competenze in materia sociale e assistenziale attribuite alla luce dell'art. 117, co. 4, Cost., afferma che, nonostante la misura sia astrattamente riconducibile alla competenza regionale, le condizioni di grave crisi economica giustificano l'esercizio della competenza esclusiva statale in merito alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In altre parole, come è stato correttamente evidenziato, la Corte ha

### 3. *Le comunità e il terzo settore*

Proprio nell'ambito del sistema di produzione e distribuzione dei beni sociali si inserisce il tema del rapporto tra istituzioni pubbliche e terzo settore.

Nella prospettiva indicata dai più recenti studi sui beni comuni, una delle condizioni imprescindibili per realizzare un sistema di governo efficiente delle risorse è rappresentata dall'interazione tra soggetti che siano localizzati su un territorio e che condividano valori e interessi affini<sup>27</sup>.

Questa suggestione trova una conferma piuttosto evidente sul piano giuridico nella dimensione verticale della sussidiarietà affermatasi nel diritto pubblico prima con le riforme Bassanini e poi grazie alla revisione costituzionale del 2001.

Come è noto, il principio esprime un criterio mobile nella distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo, assegnando, tuttavia, un ruolo prioritario ai comuni, come già lasciavano intuire alcune disposizioni del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Tra queste, in particolare, gli artt. 3, 13 e 112 prevedono che agli enti comunali spettano «tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità»; essi devono provvedere alla gestione di quei servizi che «abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali». A tal fine il comune, che esprime l'autonomia della comunità locale, è chiamato a «promuovere

---

indicato «nella fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa» una di quelle «peculiarità circostanze e situazioni» nelle quali la competenza della lett. m) dell'art. 117, co. 2, Cost. può divenire la base giuridica della «diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione». Così E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. cost.*, 2010, 164 ss., in part. 175.

<sup>27</sup> In tema si veda anche l'interessante contributo di M.B. VANNI, *Understanding the Commons: The Reception of Elinor Ostrom's Work in Italian Legal Scholarship*, in *IUS Publicum*, 2014, 2: [http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/02\\_12\\_2014\\_10\\_52-M\\_B\\_Vanni.pdf](http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/02_12_2014_10_52-M_B_Vanni.pdf).

le libere forme associative» e la «partecipazione popolare all'amministrazione»<sup>28</sup>.

La valorizzazione dell'ente locale e delle comunità che in esso si riconoscono impone l'esame di tre aspetti, tra loro connessi, che sorgono da una lettura del federalismo amministrativo che affianca al sapere giuridico quello sociologico.

Il primo elemento riguarda il concetto di *sussidiarietà territoriale*, ripreso anche dalla dottrina amministrativistica che lo definisce come promozione delle risorse locali individuate e definite dalle comunità che beneficeranno dei risultati legati al loro utilizzo e godimento<sup>29</sup>.

In questo senso, le funzioni pubbliche devono essere ricollocate su scala più ridotta e connesse le une con le altre al pari dei bisogni a cui devono dare risposta. Si pensi, al riguardo, a problemi sociali quali la condizione giovanile, l'istruzione, la cultura, lo sviluppo economico e occupazionale, l'ambiente e l'edilizia sociale.

Il secondo profilo attiene alla de-quotazione dei limiti territoriali degli enti che consegue al riconoscimento delle differenti esigenze espresse da comunità che possono convivere all'interno di uno stesso comune o che possono travalicarne i confini.

Non è un caso che di recente si stia facendo progressivamente strada il concetto di «città»<sup>30</sup>.

Per un verso, esso registra il processo di «metropolizzazione» e di urbanizzazione del territorio da cui discende anche una diversa percezione del benessere collettivo.

Studi recenti hanno dimostrato che attualmente il 50% della popolazione mondiale vive in agglomerati urbani e che entro il 2050 la percentuale salirà al 70%, soglia che, in Italia, è già stata pressoché rag-

---

<sup>28</sup> Art. 8, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>29</sup> In questo senso F. MANGANARO, *Le amministrazioni*, cit., 56 che richiama sul punto le opere di G. ECCHIA, E. TORTIA, *Impresa sociale e sviluppo economico locale*, in G. BORZAGA, F. ZANDONAI (a cura di), *L'impresa sociale in Italia. Economia e istituzioni dei beni comuni*, Roma, 2009, 195, e di G.L. BULSEI, *La società diffusa. Organizzazione e politiche locali*, Roma, 2012, 92.

<sup>30</sup> Sul punto, in prospettiva europea, si veda anche il contributo di F. GIGLIONI, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, nel presente volume, 151 ss.

giunta<sup>31</sup>. Il rilievo cittadino dei bisogni genera questioni molto problematiche anche sul piano politico e giuridico con riferimento alla progettazione dei servizi locali, dal momento che richiede uno sforzo maggiore delle istituzioni pubbliche e delle formazioni organizzate rispetto a contesti territorialmente più limitati dove le reti e i nuclei famigliari svolgono un ruolo maggiormente significativo.

Per altro verso, il termine città è spesso utilizzato come sinonimo di *comunità*, ovvero di contesti sociali in cui si localizzano interessi comuni rispetto a risorse condivise e che, per questo, si vogliono veder preservate e valorizzate con priorità rispetto ad altre.

Questa pare l'accezione con cui il termine "città" è utilizzato, per esempio, nei programmi per lo sviluppo delle c.d. *smart cities*, locuzione tradotta talvolta come *comunità intelligenti*.

Si tratta di politiche che trovano la loro genesi nell'ordinamento eurounitario a partire dalla strategia Europa 2020, che intende creare le basi per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nei Paesi dell'Unione europea.

A livello nazionale le politiche in materia di *smart cities* sono state recepite in particolare con il d.l. 9 febbraio 2012, n. 5<sup>32</sup>, e il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179<sup>33</sup>. L'art. 46 co. 2 *bis* del d.l. 5/2012 ha previsto l'avvio dell'Agenda digitale italiana, che si pone in continuità rispetto a quella europea e ha tra i propri obiettivi quello di realizzare infrastrutture tecnologiche e immateriali per le «“comunità intelligenti” (*smart communities*), finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura».

---

<sup>31</sup> I dati sono tratti dalla puntuale analisi di E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015, 1267 ss. e in part. 1270, il quale sottolinea che in Italia la popolazione cittadina è incrementata del 2% negli ultimi venti anni, raggiungendo la soglia del 69%. Questo dato è comunque al di sotto della media europea che è pari al 74%. Si tratta di dati statistici risalenti al 2013 ed estratti dalla banca dati della World Bank, disponibile alla seguente pagina web: [http://data.worldbank.org/topic/urban-development#tp\\_wdi](http://data.worldbank.org/topic/urban-development#tp_wdi).

<sup>32</sup> Conosciuto anche come Decreto semplifica Italia, convertito con modificazioni dalla l. 4 aprile 2012, n. 35.

<sup>33</sup> Decreto sviluppo o Decreto crescita, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221.



Date queste premesse, l'art. 20 del d.l. 179/2012 ha assegnato all'Agazia per l'Italia digitale, ente pubblico sottoposto ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, il compito di definire le strategie e gli obiettivi per il progresso delle comunità intelligenti, istituendo e a tal fine un apposito comitato tecnico composto da esperti del settore.

Il passaggio dall'ente locale alla città e da questa alle comunità conduce, infine, al terzo aspetto che merita di essere approfondito, ovvero la trasformazione della cittadinanza che da politica diviene sempre più sociale, societaria o, per altri, amministrativa<sup>34</sup>. Ciò non rafforza solamente il principio di universalità nell'erogazione dei servizi sociali<sup>35</sup>, ma determina anche la titolarità in capo a gruppi di soggetti interessati di un diritto a partecipare alla vita politica e amministrativa della collettività locale secondo schemi che si differenziano rispetto alla democrazia rappresentativa.

Si conferma, così, il tendenziale superamento della concezione centralista ed essenzialmente assistenzialista del *welfare state* e si intravede un modello di *welfare community* in cui «i pubblici poteri sono innanzitutto chiamati a creare le condizioni istituzionali e ordinamentali che assicurino, anche mediante incentivi, un adeguato coinvolgimento del mercato, del *non profit*, dell'associazionismo e delle famiglie»<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> F. MANGANARO, *Il concetto di cittadinanza alla luce dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, 2006, 239. In tema cfr. anche R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, 201 ss. e, più di recente, D. BOLOGNINO, *Le nuove frontiere della cittadinanza sociale*, in G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010, 23 ss.; G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova, 2011.

<sup>35</sup> Sul punto si richiama la nota sentenza della Corte costituzionale n. 432 del 2005.

<sup>36</sup> A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 89 ss. e in part. 134 s. Sull'evoluzione dello Stato sociale novecentesco si veda per tutti A. BALDASSARE, *Lo Stato sociale: una formula in evoluzione*, in A. BALDASSARRE, A. CERVATI (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Roma-Bari, 1982 e S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, 291 ss.

### 3.1. *Il terzo settore e il rapporto con le istituzioni pubbliche nell'erogazione di beni sociali*

Come accennato, gli enti del terzo settore esprimono un insieme eterogeneo di formazioni sociali e civiche attraverso le quali il cittadino sociale si organizza per esercitare, in modo più o meno professionale, attività di interesse generale partecipando così, secondo schemi diversi, all'organizzazione e gestione dei servizi.

Dal punto di vista strutturale vi rientrano alcuni tipi di associazioni (come quelle di volontariato), di fondazioni (come quelle di comunità o di partecipazione), di imprese (come le cooperative sociali o, più in generale, le imprese sociali) e di comitati il cui rapporto con le istituzioni pubbliche, nella fase di erogazione dei beni sociali, può essere letto in una duplice prospettiva: quella della complementarità e quella dell'affidamento.

Nel primo caso il terzo settore concorre con la pubblica amministrazione a produrre beni e utilità sociali che sono complementari a quelli che le istituzioni devono assicurare in quanto responsabili delle funzioni<sup>37</sup>.

Non è un caso che i dati nazionali più recenti diffusi dal Centro Studi Investimenti Sociali (CENSIS) e contenuti nel rapporto del giugno 2015 dal titolo «Salvare il sociale» dimostrino come, a fronte del progressivo e significativo ridimensionamento dell'impegno pubblico statale nel finanziamento delle politiche sociali, si sia acuito il divario tra le diverse Regioni in termini di qualità e quantità dei servizi forniti, risultando di fatto penalizzate le aree del Paese in cui il terzo settore è storicamente meno sviluppato<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Ciò è in linea con l'art. 38 Cost. il quale disegna un sistema misto di protezione sociale che vede l'assistenza privata (co. 5) accanto allo Stato (co. 4). A tal proposito vale la pena ricordare che proprio il terzo settore è da sempre un laboratorio di innovazione sociale dal momento che di sovente ha sperimentato ed implementato servizi che sono divenuti poi pubblici ed essenziali e che, in alcuni casi, hanno addirittura acquisito rilevanza economica e finito per essere offerti anche da operatori economici *for profit*.

<sup>38</sup> CENSIS, *Salvare il sociale*, Rapporto presentato il 24 giugno 2015 in occasione dell'ultimo dei quattro incontri previsti nell'ambito dell'iniziativa «Un mese di sociale» dedicato al tema «Rivedere i fondamenti della società italiana». Il documento è reperibile sul sito [www.censis.it](http://www.censis.it).

Nel secondo caso gli organismi del terzo settore forniscono beni sociali in luogo degli apparati pubblici, attraverso diversi modelli di affidamento dei servizi previsti dal legislatore statale e regionale.

Questi modelli possono andare dalla totale o parziale apertura al mercato (con i meccanismi di accreditamento abbinati ai c.d. titoli di acquisto o “voucher sociali”), agli strumenti di convenzionamento o di contrattazione pubblica.

Proprio le convenzioni e i contratti richiamano un profilo estremamente attuale e problematico che esula dagli obiettivi specifici del presente contributo e che pone al centro del dibattito il delicato bilanciamento tra esigenze di solidarietà e concorrenza<sup>39</sup> nelle procedure di affidamento ed esternalizzazione.

Ai fini del presente lavoro basti ricordare che, dopo posizioni apparentemente altalenanti<sup>40</sup>, oggi anche l’ordinamento europeo permette

---

<sup>39</sup> Sul punto la dottrina è molto vasta. Senza pretesa di esaustività sia consentito in questa sede rinviare a A. ANDREANI, *Appunti sulla gestione dei servizi sociali negli enti locali (a proposito della utilizzazione di modelli differenziati nell’amministrazione pubblica)*, in AA.VV., *Studi in onore di G. Guarino*, I, Padova, 1998, 91 ss.; E. FERRARI, *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 99 ss.; E. MENICHETTI, *I servizi sociali nell’ordinamento comunitario*, in A. ALBANESE, C. MARZUOLI (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003, 102 ss.; G. CAIA, *I servizi sociali degli enti locali e la loro gestione con affidamento a terzi. Premesse di inquadramento*, in *Sanità pubblica e privata*, 2004, 365 ss.; S. GIUBBONI, *Solidarietà e concorrenza: “conflitto” o “concorso”?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2004, 75 ss.; A. POLICE, W. GIULIETTI, *Servizi pubblici, servizi sociali e mercato: un difficile equilibrio*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2004, 831 ss.; R. FINOCCHI GHERSI, *Servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006, 5536 ss.; A. ALBANESE, *Diritto all’assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007; A. ALBANESE, *Servizi sociali*, in M. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007; E. FERRARI (a cura di), *Attività economiche ed attività sociali nei servizi di interesse generale*, Torino, 2007; G.F. CARTEI, *Servizi sociali e regole di concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 627 ss.; F. COSTAMAGNA, *Servizi socio-sanitari, concorrenza e libera circolazione dei servizi nel diritto dell’Unione europea*, Napoli, 2009; A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, cit., 89 ss.

<sup>40</sup> Nell’ordinamento italiano le organizzazioni del terzo settore sono state, infatti, da sempre interlocutori privilegiati dei soggetti pubblici nell’affidamento dei servizi sociali. Questo *favor* per le organizzazioni del terzo settore, che ha giustificato, per esempio, affidamenti diretti da parte dell’amministrazione o gare riservate, si è scontrato con i

non solo l'attenuazione delle logiche concorrenziali quando siano in gioco interessi sociali<sup>41</sup>, ma anche il ricorso a procedure flessibili e con margini di progettazione condivisa degli interventi tra amministrazione e operatori del settore per consentire un uso strategico delle commesse pubbliche in ambiti di intervento co-essenziali al *welfare* pubblico<sup>42</sup>.

Quello che in questa sede più interessa è, invece, il modo in cui le istanze dell'amministrazione e della società organizzata possano convergere nelle decisioni di governo e organizzazione dei beni e dei servizi sociali<sup>43</sup>.

#### *4. Partecipazione e decisioni condivise nell'amministrazione dei servizi sociali*

Come è stato osservato, «il trasferimento di funzioni e di servizi alle collettività territoriali in forza della sussidiarietà verticale costringe gli

---

principi di derivazione europea e, in particolare, con quello di indifferenza della forma giuridica degli operatori economici, generando così un contenzioso piuttosto rilevante (da *Sodemare*, fino alla recente C-113/13).

<sup>41</sup> In tema si veda anche il contributo di S. CORNELLA, *Beni comuni e disciplina europea sugli aiuti di stato*, nel presente volume, 219 ss.

<sup>42</sup> Si intende fare riferimento, in particolare, alle recenti direttive europee in materia di contratti pubblici: Dir. 2014/23/UE; 2014/24/UE e 2014/25/UE che sono state recepite a livello nazionale con il recente d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Più in generale, la volontà del legislatore sovranazionale è mutata dopo la crisi economica e ha consentito via via una maggiore elasticità nel bilanciamento tra le esigenze della concorrenza e i valori sociali. Si tratta di un elemento centrale per realizzare l'economia sociale di mercato di cui parla l'art. 3 Trattato sull'Unione europea e gli obiettivi della Strategia Europa 2020 in cui rientra il c.d. pacchetto di investimenti in campo sociale attraverso cui la Commissione intende sostenere gli Stati membri nella modernizzazione dei loro sistemi di *welfare*.

<sup>43</sup> In merito al profilo, che esula dagli obiettivi specifici della presente indagine, relativo alla partecipazione degli utenti ai processi decisionali e all'accordo sulle prestazioni pubbliche per una "autogestione" del bisogno sociale da parte dello stesso utente si veda per tutti S.A. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, Milano, 2004, 215 ss.

enti territoriali a coinvolgere singoli e formazioni sociali nel pensare e realizzare nuove forme di risposte locale ai bisogni del territorio»<sup>44</sup>.

Da un lato, infatti, la formulazione delle disposizioni normative attributive delle funzioni locali è molto ampia e finisce spesso per individuare interessi primari che sono la sintesi di ulteriori interessi pubblici da definire e contestualizzare; dall'altro l'ordinamento, anche in questo caso con formule spesso generiche e indeterminate, spinge verso logiche collaborative che coinvolgono i cittadini singoli e associati.

In molti casi sono le stesse fonti primarie ad apprestare gli strumenti funzionali e organizzativi necessari per facilitare la partecipazione civica in vista della definizione delle scelte amministrative.

Si tratta di istituti che consentono non solo alle istituzioni titolari delle funzioni di acquisire con maggior completezza i dati e le informazioni utili per assumere le scelte più opportune e proporzionate ai bisogni, ma anche ai privati di avere contezza dei margini e dei limiti che circoscrivono l'esercizio del potere decisionale nel rispetto del principio di trasparenza.

Del resto, secondo la prospettiva della presente indagine, che individua nella teoria economica dei *new commons* una sorta di tecnica extra-giuridica capace di giustificare e confermare la necessità di modelli decisionali condivisi, è fondamentale comprendere le caratteristiche del bene e del servizio per poi definire un adeguato sistema di governo in grado di creare un "valore sociale aggiunto".

In particolare, al fine di valorizzare l'apporto degli organismi del terzo settore in un'ottica che rispetti le peculiarità degli ambiti interessati, occorre ricostruire i rapporti con le amministrazioni pubbliche nel senso di assicurare beni dotati di determinate caratteristiche quantitative e qualificative che rispondano efficacemente agli interessi di cittadini e utenti.

Diventano in questo senso emblematiche, per i servizi alla persona, le forme di partecipazione ai piani e programmi contenuti nella l. 8 novembre 2000, n. 328, e, più in generale per lo sviluppo locale, quelle della programmazione negoziata, previste sin dall'art. 2 co. 203 della l. 23 dicembre 1996, n. 662, che permettono di distribuire risorse pubbli-

---

<sup>44</sup> F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica*, cit., 57.

che e incentivi in settori produttivi previamente individuati insieme alle formazioni sociali.

Accanto agli istituti introdotti dal legislatore nazionale, sono estremamente rilevanti quelli disciplinati dai legislatori regionali e, sempre più spesso, dalle stesse amministrazioni locali che stanno progressivamente sperimentando nuovi meccanismi di collaborazione.

Accanto alla previsione di sovvenzioni, contributi e agevolazioni per gli enti e le associazioni che realizzano, nel territorio comunale, attività di carattere sociale, vi sono forme nuove di promozione e sostegno delle iniziative private, tra cui rientra anche l'esperienza, piuttosto recente, dei regolamenti comunali sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani promossa dal Laboratorio per la sussidiarietà (Labsus) a cui hanno aderito molti enti locali<sup>45</sup>.

Così come il regolamento sui beni comuni urbani, anche diverse procedure di co-progettazione trovano la loro disciplina in atti sub-statali e formalizzano, in molti casi, le fasi che precedono la corrispondenza di benefici economici o la concessione di immobili pubblici alle organizzazioni civiche.

Sul punto, particolarmente interessante è il procedimento regolato in Regione Lombardia dalla Deliberazione di Giunta Regionale n. 1353 del 2011 e dalla successiva Determina dirigenziale n. 12884 del 2011 proprio in materia di progettazione condivisa degli interventi in materia sociale tra comuni e soggetti del terzo settore. Si tratta di un istituto, peraltro già presente *in nuce* nella legge quadro del 2000, con cui si cerca una sinergia non solo tra pubblico e privato, ma anche tra gli stessi soggetti del privato sociale che possono decidere, a fronte di un progetto condiviso, di collaborare tra loro nell'interesse generale della comunità.

---

<sup>45</sup> In tema si rinvia a G. ARENA, *Un regolamento per la cura condivisa dei beni comuni. La sussidiarietà "tradotta" dalla Costituzione ad un regolamento*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2014; ID., *Liberare energie mediante la cura condivisa dei beni comuni*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2014; ID., *I sei elementi essenziali per costruire l'amministrazione condivisa. Da una collaudata griglia teorica emergono le soluzioni per far funzionare il regolamento*, *ibidem*, 2015; F. GIGLIONI, *La responsabilità nella cura e nell'uso dei beni di interesse generale*, *ibidem*, 2013.

La collaborazione su progetti sociali è del resto una modalità in uso anche a livello sovranazionale e nelle relazioni tra attori sociali regolate dal diritto privato.

Nel primo caso, si può portare l'esempio dei finanziamenti derivanti dai Programmi UE che impongono la creazione di partenariati transnazionali tra soggetti pubblici e privati per favorire la ricerca di nuovi strumenti di prevenzione e contrasto di fenomeni emergenziali, tra cui l'esclusione, la discriminazione e la disegualianza sociale.

Nel secondo caso, si può richiamare, tra gli altri, l'accordo concluso nel 2010 tra l'Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio spa (ACRI) e le organizzazioni rappresentative del terzo settore e del Volontariato (tra cui il Forum del terzo settore) nel quale si dispone che parte delle somme eccedenti rispetto a quelle destinate *ex lege* ai centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato (di cui all'art. 15 l. 11 agosto 1991, n. 266) siano distribuite sulla base della presentazione di iniziative di progettazione sociale. L'accordo è stato seguito dalla predisposizione di linee guida per regolare i procedimenti di assegnazione, in cui si prevede, per interventi di dimensione non piccola, l'onere di rafforzare le reti territoriali tra le organizzazioni attraverso la costituzione di partenariati stabili.

Altro profilo da non sottovalutare, inerente alla morfologia di queste relazioni pubblico-private, riguarda la constatazione che, sempre più spesso, gli istituti di *governance* locale sono promossi da atti di *soft law* emanati tanto sul piano internazionale, quanto su quello nazionale.

Dopo il Libro bianco del 2001 sulla *governance*<sup>46</sup>, la Commissione UE ha adottato nel 2006 una Comunicazione<sup>47</sup> dal titolo «La politica di

---

<sup>46</sup> Comunicazione della Commissione del 25 luglio 2001 dal titolo *Governance europea – Un libro bianco* (COM (2001) 428 def.). Nel documento è espressa in termini chiari l'idea che una *good governance* trova fondamento in un solido rapporto di fiducia tra cittadini, imprese e istituzioni europee; queste ultime garantiscono la propria responsabilità (*accountability*) attraverso l'osservanza dei principi di trasparenza (*openness*), partecipazione (*participation*), effettività (*effectiveness*) e coerenza (*coherence*) applicabili tanto all'organizzazione quanto all'attività giuridica. I valori di *good governance* richiamati nel Libro bianco sono, del resto, particolarmente significativi se posti in relazione con il principio di buona amministrazione (*good administration*) riconosciuto nella Carta europea dei diritti fondamentali proclamata a Nizza nel dicembre del 2000. In dottrina cfr. K. LENAERTS, "In the Union We Trust": *Trust-Enhancing*

coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni» in cui si afferma esplicitamente che «la partecipazione dei cittadini costituisce un imperativo democratico; l'impegno dei residenti locali e della società civile nella politica urbana è suscettibile di conferire legittimità ed efficacia alle azioni dei pubblici poteri».

Nella medesima direzione è andata anche la Decisione del Consiglio UE<sup>48</sup> n. 702 del 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, secondo cui la partecipazione e i partenariati garantiscono l'attuazione delle politiche di coesione che devono adattarsi alle diverse realtà territoriali.

Atti non precettivi di analogo tenore si rinvencono anche nel contesto nazionale; ne è prova, in materia di comunità intelligenti, il documento pubblicato dall'Agenzia per l'Italia digitale nell'ottobre 2012 in cui, attraverso lo strumento della raccomandazione, si intende proporre un approccio metodologico e di *governance* per la piena attuazione delle *smart communities*. In questo senso per *governance* si intende un «insieme di regole, processi e comportamenti che influenzano il modo in cui i poteri sono esercitati. Si basa sull'apertura, sulla partecipazione, sulla responsabilità, sull'efficacia e sulla coerenza dei processi decisionali. [...] In questo contesto risulta centrale il ruolo del dialogo e della partecipazione degli attori locali ai processi decisionali. Con tale "processo" vengono collettivamente risolti i problemi relativi ai bisogni di una comunità locale. Si ha una buona *governance* quando nella comunità sociale le azioni del governo (come strumento istituzionale) si integrano con quelle dei cittadini e le sostengono».

---

*Principles of Community Law*, in *Common Market Law Review*, 2004, 317 ss. Circa l'obiettivo di rinsaldare la fiducia nelle istituzioni europee attuato con il Libro bianco sulla *Governance*, si vedano le acute osservazioni svolte da R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, 3 ss.

<sup>47</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento del 13 luglio 2006 (COM(2006) 385 def.).

<sup>48</sup> Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 (2006/702/CE).



In questo senso si può intuire come i servizi sociali o, più in generale, quelli di *welfare* comunitario presentino caratteristiche del tutto peculiari rispetto ad altre prestazioni che l'amministrazione può esternalizzare secondo la mera predeterminazione unilaterale delle utilità da erogare. I servizi alla persona, per esempio, sono per definizione rivolti a soggetti in condizioni di svantaggio e perciò le organizzazioni che intendono offrirli sono tenute ad investire nella relazione con gli utenti, contribuendo a realizzare il principio solidaristico di rilevanza costituzionale.

Si comprendono altresì le proposte, spesso avanzate dagli operatori del settore, di potenziare l'uso di strumenti di partenariato pubblico-privato ad iniziativa di parte per l'affidamento delle attività sociali; in questo modo si contribuirebbe a stimolare un approccio maggiormente efficiente da parte delle amministrazioni pubbliche in grado di definire e misurare la qualità, fattibilità e sostenibilità delle proposte progettuali<sup>49</sup>.

Si tratta di istanze presenti anche in altri sistemi giuridici che le hanno riconosciute in alcuni recenti interventi normativi. Tra gli altri, il *Localism act* inglese adottato nel 2011 riconosce alle comunità locali nuovi diritti di rilevanza pubblicistica come il *community right to challenge*<sup>50</sup>, che consiste nella facoltà riconosciuta alle organizzazioni civiche e sociali di presentare all'amministrazione locale una proposta, piuttosto articolata, per riorganizzare e gestire servizi di cui la prima abbia la responsabilità. Nel caso in cui l'amministrazione accolga l'iniziativa, si instaura una fase trasparente e selettiva – che può coinvolgere anche altri potenziali concorrenti – per l'affidamento ai proponenti dell'attività in questione.

##### 5. *L'amministrazione condivisa come modello decisionale per il governo dei beni comuni sociali*

Il coinvolgimento degli organismi del terzo settore nella programmazione, progettazione e attuazione delle politiche sociali secondo

---

<sup>49</sup> In questo senso E. FERRERO, *Le smart cities*, cit., 1284.

<sup>50</sup> *Part 5, Chapter 2, sections 81-86.*

schemi procedurali flessibili e concordati ha delle ricadute significative sull'esercizio in concreto delle funzioni amministrative.

In primo luogo, la partecipazione garantisce una migliore individuazione dei bisogni e delle esigenze connesse ai contesti territoriali di riferimento, che possono talvolta sfuggire agli operatori pubblici.

In secondo luogo, si agevola una convergenza delle comunità nelle decisioni dell'ente locale secondo una logica di *governance* che rafforza e legittima le scelte di governo. Si va nella direzione di una immedesimazione dei cittadini attivi nell'esercizio delle funzioni secondo il noto schema della demarchia<sup>51</sup>.

In terzo luogo, l'amministrazione, che in questo modo si fa condivisa, permette il rispetto di una legalità qualitativamente diversa da quella giuridico-formale che rende maggiormente evidente la responsabilità di risultato insita nel rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento.

Come è noto, la miglior dottrina italiana<sup>52</sup> ci ha insegnato che per capire l'attività amministrativa occorre partire dal concetto di funzione cui l'ordinamento riconosce rilevanza giuridica attraverso le norme di diritto amministrativo.

Attraverso la giuridificazione delle funzioni si dà struttura alle decisioni e alle scelte che l'istituzione deve compiere concretizzando gli interessi ad essa affidati. Allo stesso tempo si è messo in luce che un'attività viene funzionalizzata dall'ordinamento al fine precipuo di controllarne l'operato e renderla, così, responsabile.

Letti alla luce di questa prospettiva, gli strumenti di cui si è dato conto nei paragrafi precedenti consentono di organizzare l'attività discrezionale attribuita agli enti territoriali, espressione delle comunità locali, secondo la previsione di interessi primari talmente ampi da ammettere una molteplicità di scelte attuative.

In particolare, nel settore dei servizi sociali di comunità la condivisione delle scelte con i soggetti del terzo settore e la società civile orga-

---

<sup>51</sup> Il concetto di "demarchia" è stato teorizzato da F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994.

<sup>52</sup> Per tutti M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1959, 11 ss. e ancora in ID., *Diritto amministrativo*, 2<sup>a</sup> ed., Milano, 1988, in part. 441 ss.

nizzata esprime chiaramente un modo di articolare l'esercizio della discrezionalità<sup>53</sup>.

Inoltre, quando l'amministrazione, attraverso l'autonomia procedimentale che il diritto le riconosce, vincola la propria attività al rispetto di dinamiche partecipative, realizza di fatto una idea di fiducia e assicura una maggior *accountability* delle proprie azioni attraverso l'accessibilità al processo decisionale.

Allo stesso tempo, si intravede la garanzia di una buona amministrazione, intesa come espressione di quella che nella dottrina di *common law* prende il nome di «administrative efficacy»<sup>54</sup>. Secondo questa prospettiva, la legittimazione dell'amministrazione è percepita con maggior evidenza nella misura in cui incoraggi i cittadini a prendere parte al processo decisionale, a cooperare nell'ambito delle iniziative amministrative e a migliorare il grado di adesione agli interventi di regolazione<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> La partecipazione dei soggetti del terzo settore e delle organizzazioni civiche contribuisce a coinvolgere interessi che, se da un lato arricchiscono la base conoscitiva del decidere, dall'altro agevolano la concretizzazione dell'interesse primario, parametro dell'atto e della decisione, soprattutto quando quest'ultimo è definito dalla legge in senso molto ampio e indeterminato. Rispetto a questo fine i modelli di *governance* svolgono un ruolo decisivo e possono avere ricadute positive sia per l'amministrazione che per i cittadini soprattutto in un uno Stato pluriclasse e multipolare. In merito cfr. C. MARZUOLI, *Carta europea dei diritti fondamentali, amministrazione e soggetti di diritto: dai principi sui poteri ai diritti dei soggetti*, in G. VETTORI (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002, 255 ss.

<sup>54</sup> Così S. SCHÖNBERG, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford, 2000, in part. 25.

<sup>55</sup> In questo senso ancora S. SCHÖNBERG, *op. cit.*, 24. Nella dottrina italiana la tematica è stata sviluppata, soprattutto, nel senso di ricostruire la funzione amministrativa come servizio garantito ai cittadini piuttosto che come esercizio di un potere. In questo senso si vedano in particolare: F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994; G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Padova, 1994; U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996; ID., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009 (con recensione di M. BOMBARDELLI in *Dir. pubbl.*, 2009, 1029 ss.) e M. BOMBARDELLI, *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell'organizzazione amministrativa*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme*, cit., 17 ss. Per la riconduzione di questa impostazione al principio di sussidiarietà orizzontale si rinvia a G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare al-*

La dottrina straniera ha utilizzato in proposito l'efficace espressione di «trust-enhancing principles» come sintesi di tutti quei criteri che rinviavano a forme di qualità dell'azione amministrativa complementari rispetto a quella assicurata dall'esclusiva applicazione del principio di legittimità<sup>56</sup>.

Certo, non può negarsi il rischio che una eccessiva accentuazione delle logiche di efficacia, efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa finisca per contrastare con il valore dell'uguaglianza che deve essere affermato soprattutto nel settore dei servizi sociali<sup>57</sup>.

Per questo, anche il procedere per progetti, che in questa sede si è molto valorizzato e che è peraltro promosso dalla legislazione di settore<sup>58</sup>, deve trovare un adeguato bilanciamento con le esigenze di coordinamento cui rispondono gli atti di pianificazione e, in particolare, con il

*l'Italia*, Roma-Bari, 2006 e ID., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, 178 ss.

<sup>56</sup> Per il diritto amministrativo europeo, in questo senso, K. LENAERTS, *In the Union We Trust*, cit., 317 ss. In particolare, la questione relativa al rapporto tra valori di buona amministrazione e principio di legittimità è nota e ampiamente trattata dalla dottrina italiana. Sul punto, senza pretesa di esaustività, cfr. C. VITALE, *Verso un'amministrazione diligente?*, in A. SANDULLI, G. PIPERATA (a cura di), *La legge sul procedimento amministrativo vent'anni dopo*, Napoli, 2011, 37 ss.; A. POLICE, *Principi e azione amministrativa*, in F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2008, 210 ss.; A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione procedurale*, Napoli, 2008; A. MASSERA, *I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale ed ordinamento comunitario*, in *Dir. amm.*, 2005, 707 ss.

<sup>57</sup> Certo il ricorso a questo tipo di meccanismi convenzionali imporrà alle pubbliche amministrazioni un rigoroso rispetto del principio di legalità, motivando puntualmente la scelta effettuata e garantendo la parità di trattamento nel coinvolgimento dei possibili soggetti privati interessati. Ciò nonostante la scelta di impostare la azione amministrativa nei termini sopra descritti contribuirebbe a dimostrare – non solo agli amministrati ma anche agli altri soggetti pubblici – che le decisioni amministrative sono il frutto di una approfondita ponderazione degli interessi coinvolti e sono adottate, nel rispetto dei principi di adeguatezza, democraticità, efficienza e efficacia, dal livello di governo che effettivamente si dimostra il più adeguato per assumerle.

<sup>58</sup> Sul punto si veda P. SABBIONI, *Commento all'art. 3*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il Sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007, in part. 148 e 149.

rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni i quali divengono, in questo senso, la base per una ragionevole differenziazione.

Come si è cercato di dimostrare, il modello dell'amministrazione condivisa può trovare ulteriore conferma nelle più recenti e autorevoli teorie sui beni comuni, anche di matrice economica, contribuendo a realizzare in questo settore il principio di sussidiarietà orizzontale, che ne è il principale fondamento giuridico<sup>59</sup>.

Sul piano delle fonti non è neppure necessario che gli istituti che ne sono espressione siano previsti da norme primarie; essi possono, infatti, essere contenuti in atti regolamentari o, addirittura, rispettati per rinvio a documenti di *soft law* o a rappresentazioni individuate da scienze non giuridiche, quali appunto quelle in materia di governo collettivo dei beni comuni.

Si individua, in altre parole, un collegamento diretto tra principi costituzionali dello Stato sociale di diritto e esercizio della azione amministrativa che può legittimamente esprimersi in diversi modi<sup>60</sup>.

Certo l'adozione di fonti normative precettive, almeno di secondo grado, è imprescindibile per il riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive di natura pubblicistica in capo alle organizzazioni e agli utenti, siano queste di natura strumentale, procedimentale o, date alcune condizioni, anche sostanziale. In questi casi le fonti normative, disciplinando l'attività amministrativa, tutelano congiuntamente interessi materiali dei privati che si collocano all'interno di un rapporto amministrativo<sup>61</sup>.

Si pensi, al riguardo, all'ipotesi in cui un regolamento comunale disciplini la funzione di promozione delle associazioni civiche locali prevedendo un procedimento in cui a richiesta di parte queste ultime pos-

---

<sup>59</sup> Sul punto sia consentito rinviare a S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, 593 ss. e in part. 619.

<sup>60</sup> In questo senso anche G. ARENA, *Prime riflessioni sul diritto dell'amministrazione condivisa*, in *www.labsus.org*, 2016, secondo cui «Costituzione – Regolamento – patti di collaborazione. In questo momento storico questi sono i tre passaggi indispensabili per la realizzazione del principio costituzionale di sussidiarietà dal punto di vista del diritto pubblico, in una scala che va dal massimo di generalità al massimo di specificità, dal massimo di astrattezza al massimo di concretezza».

<sup>61</sup> Così M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 519.

sono entrare nella disponibilità di beni dismessi per destinarli ad attività sociali e che, parallelamente, sia garantita in quel procedimento la partecipazione dei residenti della zona in cui l'immobile si trova.

Anche in assenza di specifiche disposizioni di fonte primaria, il regolamento riconosce e fonda interessi legittimi, non esclusivamente di natura procedimentale (*i.e.* l'istanza delle associazioni a cui dovrà seguire l'emanazione di un provvedimento espresso, la partecipazione dei residenti, etc.), ma anche di natura pretensiva sostanziale rispetto ad un bene della vita che non è nella sfera patrimoniale dell'istante, ma che vi potrà entrare con l'atto conclusivo del procedimento e l'esercizio di quella particolare funzione (*i.e.* la concessione dell'immobile a chi ne ha fatto richiesta)<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> È parimenti evidente che nel caso ipotizzato, trattandosi di un provvedimento attributivo di vantaggi economici, l'amministrazione procedente dovrà rispettare i principi contenuti nell'art. 12 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Sul punto pare, inoltre, potersi sostenere che la fonte secondaria possa fondare direttamente interessi legittimi pretensivi in ipotesi di potestà concessorie. Diversi sono, invece, i casi di potestà ablatorie e autorizzatorie ove la fonte primaria è da considerarsi necessaria per permettere, nel primo caso, l'effetto costitutivo lesivo del diritto e per qualificare *ex ante*, nel secondo caso, come illecito l'esercizio del diritto o della libertà.

## BENI COMUNI, SERVIZI E TERZO SETTORE TRA PARTECIPAZIONE ED ESIGENZE DI UGUAGLIANZA

*Silvia Antonella Frego Luppi*

Il saggio della Pellizzari si pone oggettivamente all'interno di una tradizione giuridico culturale più ampia di quella formatasi sui beni comuni, che valorizza la partecipazione dei cittadini all'azione amministrativa, tradizione alla quale appartengo in quanto parte di una scuola il cui maestro, Feliciano Benvenuti, ha posto tale tematica al centro della propria dottrina. E invero la stessa A. vi fa riferimento, pur partendo da premesse parzialmente diverse e da una letteratura in parte diversa. In questa letteratura l'attenzione è posta infatti non sull'amministrazione in generale, focus primario della scuola benvenutiana, ma specificamente sui beni comuni: *res* che producono utilità a cui una certa comunità – non necessariamente riconducibile a un ente territoriale – è interessata, cosicché la comunità cui pertiene quel bene, nel senso che potenzialmente o in fatto è destinataria delle relative utilità, dovrebbe poterne fruire in condizioni di uguaglianza e con regole tali da evitarne il depauperamento. Affinché ciò avvenga e non si consumi la cosiddetta tragedia dei *commons*, la comunità di cittadini/utenti del bene comune deve averne responsabilmente cura in collaborazione con i pubblici poteri o eventualmente anche in via autonoma.

Fondamentale è che le regole della gestione nell'uno come nell'altro caso non vengano poste dall'alto, ma siano previamente negoziate tra i soggetti di quella comunità e con le istituzioni – ecco il tema della partecipazione all'azione amministrativa – al fine di una condivisione delle modalità di *governance* del bene comune, senza peraltro mai allentare il controllo sulla corrispondenza tra scelte effettuate e concreta attuazione. Si tratta dunque di una cittadinanza attiva proprio secondo quella che era un'idea forte del pensiero benvenutiano.

La questione è come si debba/possa realizzare la cittadinanza attiva nella *governance* e gestione dei beni comuni. Con un'avvertenza: che la

regolazione pubblica è considerata da molti dei teorici dei beni comuni necessaria per garantire l'accessibilità al bene a tutti coloro che ne abbiano interesse.

L'A. affronta il tema con specifico riguardo a uno dei cosiddetti *new commons*, i beni sociali, che non corrispondono solo ai servizi alla persona, ma a politiche che più in generale sono riconducibili alla promozione della coesione sociale e comprendono quindi anche prestazioni quali quelle sportive o culturali. Trattandosi di servizi non esistenti in natura, essi vanno organizzati e distribuiti ai cittadini, privilegiando in particolare il livello locale e la relativa comunità secondo il vincolo giuridico posto dal principio di sussidiarietà verticale.

Va sottolineato che nel settore la disciplina della partecipazione alla *governance* così come alla gestione è abbastanza sviluppata già a livello legislativo: al di là delle norme generali contenute nella l. 7 agosto 1990, n. 241, basti il richiamo alla l. 8 novembre 2000, n. 328, alle varie leggi sul terzo settore – si pensi ad esempio alle leggi sul volontariato – e poi alle leggi regionali. Non siamo certo alla situazione di trent'anni fa. Eppure l'A. ritiene che si debba giungere a livelli ulteriori di partecipazione. Quali livelli di partecipazione ulteriore potrebbero maggiormente soddisfare le esigenze di coinvolgimento della cittadinanza attiva? In che termini ad esempio si potrebbe andare al di là del modello della legge n. 328/2000 o delle previsioni delle varie leggi regionali per valorizzare la partecipazione nella formazione dei piani di zona? Anzitutto l'A. ritiene che sia da valorizzare normativamente la sinergia non solo tra pubblico e privato ma tra gli stessi soggetti privati, ad esempio quelli del terzo settore che collaborano tra di loro a fronte di un progetto condiviso. È probabile poi che un obiettivo sottinteso sia quello di superare il meccanismo selettivo che porta solo alcuni soggetti a sedere al tavolo delle trattative, per aprire la discussione a tutti coloro che ne hanno interesse, magari attraverso l'avvalimento delle nuove tecnologie informatiche e/o moltiplicando i tavoli di negoziazione in relazione ai singoli progetti. Ciò implicherebbe una qualche riscrittura delle leggi. Ma questo consentirebbe di superare almeno in linea di principio alcune tendenze diffuse nell'esperienza amministrativa e spesso stigmatizzate dall'opinione pubblica così come dagli studiosi del tema: favorire chi ha già rapporti con l'amministrazione rispetto a chi non ne ha, gli *insid-*



er rispetto agli *outsider* e privilegiare le associazioni più forti rispetto a quelle più deboli sul piano quantitativo e/o economico.

Un'altra questione delicata è quella del rapporto tra definizione “concordata” e ruolo della legge come strumento di tutela sostanziale degli interessi.

L'esigenza di uguaglianza, che porta a combattere ogni deplorable privilegio, è alla base della previsione costituzionale relativa alla definizione con legge dello Stato dei livelli essenziali concernenti le prestazioni sociali.

Questa definizione peraltro risulta non priva di complessità stretta com'è tra l'esigenza di delineare in modo sufficientemente preciso i suddetti livelli, andando al di là della enunciazione tipologica e abordando profili più qualitativi, e d'altra parte l'esigenza di consentire secondo la teoria dei *commons* accolta dall'A. che sia la comunità di riferimento, e non il centro, a operare le scelte affinché risultino coerenti con le proprie peculiarità e i propri bisogni. Si potrebbe allora forse sostenere che sia il principio di efficacia/efficienza, *rectius* il principio del buon andamento, che impone flessibilità, a dover prevalere su quello dell'uguaglianza? Si tratta invero di una conclusione poco soddisfacente, poiché non è necessario addivenire a questa gerarchia tra principi per risolvere tale tensione. La risposta può piuttosto essere individuata altrove e cioè in una nozione di livello essenziale che abbia come contenuto vincoli di risultato e non le modalità organizzative e strutturali per conseguirlo, che sarebbero perciò demandate alle singole comunità. Si pensi, esemplificando, ad una norma di legge statale che ponga come obiettivo quello di assicurare ai disabili una vita indipendente: sarebbe la comunità insieme ai diretti interessati a scegliere – secondo procedure che anche il legislatore regionale potrebbe concorrere a definire – sia i tipi di prestazione che le modalità di erogazione, integrando quell'idea di “progetti individuali” che troviamo già nell'art. 14 della legge 328/2000, con un livello superiore – intermedio tra la legge e i progetti individuali – dove le istituzioni, le comunità, gli interessati negoziano le scelte di base quanto ai mezzi per raggiungere l'obiettivo.

Una tale soluzione interpretativa risulta del resto coerente con quell'idea di “amministrazione di risultato” a cui sempre più spesso si fa riferimento negli studi di scienze amministrative.

Un risultato che non può essere del tutto predefinito e che quindi è oggetto di negoziazione. L'A. accoglie infatti l'idea di una partecipazione che si svolge in particolare a livello micro, a livello di progetti.

Le possibili obiezioni sul piano dell'uguaglianza sono state già prese in considerazione e respinte sulla base dell'accennata nozione di livelli essenziali in termini di risultato. Ora ci si può chiedere se il procedere per progetti non possa comportare esternalità negative su un altro piano, quello della perdita di una visione d'insieme.

In effetti la visione d'insieme va salvaguardata per evitare forme di neofeudalesimo, come è stato talora adombrato proprio con riferimento ai beni comuni, e allora qual è la soluzione? Di regola la soluzione consiste nel ricorso al piano e, almeno in alcuni casi, questa è la possibile risposta: invero, anche in urbanistica la messa in discussione dei piani e la valorizzazione dei progetti non ha portato in questi anni a un loro abbandono, bensì a un loro mero ripensamento in rapporto con il maggior spazio da dare al progetto e alla relativa negoziazione.

Sulle relative modalità si deve ancora riflettere, ma più in generale va riconosciuto all'A. il merito di aver intercettato in un settore di frontiera per la teoria dei beni comuni, qual è quello dei beni sociali, alcune questioni giuridiche rilevanti in un contesto di studi dove la spinta all'informalità può mettere sottotraccia ineludibili temi di diritto.

# NUOVE RISORSE E NUOVI MODELLI DI AMMINISTRAZIONE

*Gregorio Arena*

SOMMARIO: 1. *Il principio di sussidiarietà.* 2. *L'interesse generale e la sovranità popolare.* 3. *Le formazioni sociali.* 4. *Il pieno sviluppo della persona.* 5. *Le autonomie locali.* 6. *L'amministrazione condivisa.* 7. *Il regolamento per l'amministrazione condivisa.* 8. *I patti di collaborazione.* 9. *Patti ordinari e complessi.* 10. *Demarchia e amministrazione condivisa.* 11. *Liberare energie, costruire comunità.* 12. *Difendere la democrazia e il benessere.*

## *1. Il principio di sussidiarietà*

«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», art. 118, ultimo comma, Costituzione.

L'ultimo comma dell'art. 118 è il punto di partenza per sviluppi impensati quando esso entrò in vigore nel 2001 in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione. Si tratta di sviluppi che dipendono in gran parte dal fatto che il principio di sussidiarietà orizzontale non è come potrebbe sembrare a prima vista, un principio "isolato" all'interno di un titolo dedicato alle regioni, alle province ed ai comuni, bensì è inserito in una fitta rete di rimandi e collegamenti con altri articoli e principi costituzionali che per così dire ne nutrono e ne arricchiscono ulteriormente le già notevoli potenzialità innovative nel rapporto fra cittadini e amministrazioni.

Di seguito se ne indicheranno alcuni, ma in realtà i collegamenti potrebbero essere molto più numerosi, considerata la ricchezza concettuale e pratica del principio di sussidiarietà.

## *2. L'interesse generale e la sovranità popolare*

Il primo collegamento, fondamentale, è con l'art. 1, co. 2: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». I nostri padri e le nostre madri costituenti, coerentemente con la cultura dell'epoca, pensavano all'esercizio della sovranità popolare attraverso il voto e la partecipazione alla vita dei partiti politici. Ma la democrazia rappresentativa oggi è in profonda crisi ed è quindi essenziale trovare altri spazi e altre modalità di partecipazione alla vita pubblica, se vogliamo mantenere e se possibile aumentare il tasso di democrazia nel nostro Paese.

Ecco perché non soltanto è possibile, ma anzi auspicabile sostenere che, dal momento che la sovranità popolare si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione, fra queste forme di esercizio della sovranità oggi va riconosciuta anche quella che si manifesta nel momento in cui i cittadini, singoli ma soprattutto associati, si impegnano autonomamente in attività finalizzate al perseguimento dell'interesse generale.

Interesse generale è un concetto astratto, ma acquista subito maggior concretezza se, osservando quali sono le attività realizzate dai cittadini attivi, constatiamo che si tratta di attività di cura dei beni comuni, materiali e immateriali, presenti nel territorio dove quei cittadini vivono. I beni comuni sono beni di cui tutti possono godere ma che, proprio per questo motivo, sono a rischio di essere logorati, usurati e persino distrutti dall'uso intensivo di tanti soggetti che, non essendone i proprietari, non sono interessati a mantenerli in buono stato.

Sarebbe invece nell'interesse generale che fossero curati e ben tenuti, perché i beni comuni si possono anche definire come quei beni che se arricchiti rendono migliore la vita di tutti, se impoveriti peggiorano la vita di tutti. Basti pensare all'ambiente, al territorio, alle scuole, alla salute, ai beni culturali, alle infrastrutture, ma anche alla legalità, alla sicurezza, alla memoria collettiva e ad altri simili beni comuni, materiali e immateriali. E poi, quando una comunità decide di prendersene cura e gestirli nell'interesse generale, diventano beni comuni anche quei beni abbandonati che costellano le nostre città producendo degrado e squallore: ex scuole, ex polveriere, ex macelli, etc. che se recuperati e

gestiti in maniera economicamente sostenibile potrebbero diventare centri di sviluppo e occasioni di lavoro.

I cittadini che, applicando il principio di sussidiarietà, si prendono cura dei beni comuni non lo fanno soltanto per rimediare alle inefficienze delle pubbliche amministrazioni o alla carenza di risorse pubbliche. In realtà i cittadini attivi, che sono ormai decine di migliaia in tutto il Paese, sono persone responsabili e solidali per le quali prendersi cura dei beni di tutti è un'espressione orgogliosa di cittadinanza e di esercizio della propria sovranità in forme nuove.

Le attività di cura dei beni comuni configurano in sostanza una nuova modalità di partecipazione alla vita pubblica che, sia pure sotto l'apparenza molto concreta della manutenzione e gestione di spazi e beni pubblici, contribuisce a riempire il vuoto fra società e istituzioni, facendo circolare nuova linfa nei circuiti in parte sclerotizzati della democrazia tout court, senza aggettivi.

### *3. Le formazioni sociali*

Il secondo, ovvio, collegamento è con l'art. 2, perché è vero che l'art. 118 Cost., ultimo comma, si riferisce sia ai cittadini singoli, sia ai cittadini associati, ma è anche vero che normalmente i cittadini attivi si prendono cura dei beni comuni insieme con altri abitanti del quartiere o del paese in cui vivono, dunque danno vita, ove non ne ce ne siano già, a formazioni sociali più o meno strutturate.

È una nuova forma di volontariato, che differisce da quello tradizionale non soltanto perché ha come oggetto di cura i beni e non le persone (anche se dalla qualità dei beni comuni dipende poi la qualità della vita di tutti) ma soprattutto perché si può essere cittadini attivi anche senza appartenere ad organizzazioni strutturate, assumendosi impegni duraturi nel tempo e acquisendo competenze specialistiche come quelle che sono richieste ai volontari in settori come la protezione civile, la sanità, l'assistenza alle persone svantaggiate, e così via.

Cittadini attivi possono essere gli abitanti di un quartiere che autonomamente si organizzano per sistemare durante un fine settimana una piazzetta o le aiuole di un giardino pubblico, per poi tornare alle proprie

occupazioni, così come i genitori degli alunni di una scuola pubblica che prima dell'inizio dell'anno scolastico ridipingono le pareti delle aule. Volontari per un giorno, si potrebbero definire. È una forma di volontariato "liquido" che si sta diffondendo sempre di più, forse anche perché più in sintonia con i ritmi di vita e le esigenze di una società frammentata, mobile, precaria come quella in cui viviamo.

Il collegamento con l'art. 2 non c'è invece con la parte di tale disposizione che richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Del resto la Costituzione parla di «autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale». Autonoma, cioè non obbligata, perché i cittadini che si attivano nell'interesse generale non stanno adempiendo ad un dovere, né rivendicando un diritto, né esercitando un potere o una funzione pubblica<sup>1</sup>.

Essi stanno esercitando una nuova forma di libertà, responsabile e solidale, che non ricade fra i diritti fondamentali (come la libertà di opinione o di riunione), ma nemmeno fra i diritti sociali, perché chi la esercita non chiede alle istituzioni servizi o prestazioni, bensì soltanto sostegno e aiuto nel prendersi cura dei beni di tutti.

#### *4. Il pieno sviluppo della persona*

Il terzo, fondamentale, collegamento è fra l'art. 118, ultimo comma e l'art. 3, co. 2, secondo il quale:

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.

Se si riprende l'art. 118, ultimo comma e si sostituisce l'elenco di poteri pubblici («Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comu-

---

<sup>1</sup> Anche per questo motivo riteniamo che il c.d. "baratto amministrativo" non abbia nulla a che fare con la cittadinanza attiva. Per approfondimenti su questo tema v. [www.labsus.org](http://www.labsus.org).

ni») con l'espressione di sintesi: «*La Repubblica favorisce* [corsivo aggiunto] l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»<sup>2</sup> risultano evidenti sia l'assonanza, sia le due diverse visioni del rapporto fra istituzioni e cittadini contenuto in queste due disposizioni.

L'art. 3 Cost., co. 2, affida alla Repubblica una "missione", quella di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione alla vita del Paese. È un progetto di società fondato da un lato sulla solidarietà, perché nessuno deve essere lasciato solo ad affrontare le difficoltà della vita, dall'altro sull'idea che una comunità in cui a tutte e tutti è data la possibilità di realizzare i propri progetti di vita, sogni e talenti è una comunità in cui tutti vivono meglio, anche chi non ha bisogno di essere aiutato.

Tuttavia (né poteva essere diversamente) l'Assemblea costituente ragionava sull'amministrazione all'interno del paradigma bipolare tradizionale e dunque riteneva fosse compito della Repubblica «rimuovere gli ostacoli», dando vita fra l'altro a quello che è stato chiamato lo Stato sociale. L'art. 118 Cost., ultimo comma, che si fonda su un nuovo paradigma sussidiario, paritario e pluralista, ragiona invece in termini di attivazione delle "capacitazioni" di cui sono portatori i cittadini, prescrivendo che la Repubblica deve «favorire le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale», cioè le attività di cura dei beni comuni.

Ora, tali attività hanno una doppia valenza di interesse generale. In primo luogo perché esse migliorano la qualità dei beni comuni di cui tutti possono godere e dunque sono utili all'intera collettività. In secondo luogo perché le persone che vi partecipano, mettendo a frutto e valorizzando in tali attività le proprie capacità e competenze, realizzano se stesse raggiungendo quel pieno sviluppo che la Costituzione affida alla Repubblica come sua missione. E, come s'è detto sopra, è nell'interesse di tutti che ciascun membro della collettività nazionale possa realizzare pienamente se stesso.

---

<sup>2</sup> L'art. 114 Cost., co. 1, afferma che «*La Repubblica* [corsivo aggiunto] è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

In un certo senso, è come se la Repubblica avesse trovato degli alleati nel perseguimento della sua missione costituzionale volta alla realizzazione del pieno sviluppo di ciascuno. Ma rispetto allo schema tradizionale c'è una profonda differenza dovuta al fatto che le persone che partecipano agli interventi di cura dei beni comuni sviluppano le proprie "capacitazioni" e dunque realizzano se stesse "mentre" partecipano, grazie al "fatto stesso" che partecipano, mettendo a frutto nella cura dei beni comuni le proprie capacità e quindi crescendo come esseri umani. Non c'è un prima e un dopo, come nella previsione costituzionale per cui grazie alla rimozione degli ostacoli (per esempio con gli interventi del *welfare* tradizionale di tipo risarcitorio) le persone possono poi realizzare se stesse, c'è semmai un "durante".

Benché l'art. 118, ultimo comma faccia riferimento ai «cittadini», il collegamento con l'art. 3, co. 2, consente di ampliare il campo di applicazione del principio di sussidiarietà anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel nostro Paese. Se infatti le attività di cura dei beni comuni hanno la doppia valenza di interesse generale messa in luce più sopra, di miglioramento della qualità della vita di tutti e di piena realizzazione di ciascuno, non c'è motivo per escludere da tali attività persone che già contribuiscono con il loro lavoro al nostro sviluppo, i cui figli sono nati qui e la cui integrazione nel nostro tessuto sociale e nella nostra cultura è anch'essa certamente un obiettivo di interesse generale, come le cronache ci ricordano quotidianamente.

Anche perché la cittadinanza attiva è qualcosa di molto concreto, pratico, non si è cittadini attivi perché una legge riconosce tale qualifica ma perché si partecipa, insieme con altri cittadini e con l'amministrazione, alla cura dei beni comuni del proprio territorio. Se dunque cittadini stranieri, insieme con cittadini italiani, si prendono cura dei beni comuni del luogo dove essi vivono e lavorano, perché mai escluderli dall'applicazione del principio di sussidiarietà? Se lo fanno, vuol dire che si sentono a pieno titolo cittadini italiani. Di fatto, anche se non di diritto.



### *5. Le autonomie locali*

Infine, l'ultimo collegamento (ma ultimo solo per ragioni di sintesi, è certo che proseguendo nella ricerca se ne potrebbero trovare molti altri, in particolare con le disposizioni in materia di diritti fondamentali) è fra l'art. 118 Cost., ultimo comma e l'art. 5: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali».

Il rapporto con il territorio è essenziale per l'attuazione del principio di sussidiarietà, perché se è vero che la Costituzione prevede che tutti i poteri pubblici favoriscano le attività di cura dei beni comuni svolte dai cittadini è anche vero che fra tutte le articolazioni istituzionali di cui si compone la Repubblica quella più vicina ai cittadini attivi, anche in virtù dell'applicazione del principio di sussidiarietà nella sua accezione verticale, sono i comuni. E infatti, come si vedrà più avanti, non a caso lo strumento principale con cui si sta finalmente dando attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale è appunto un regolamento comunale.

D'altro canto è logico che il rapporto di sussidiarietà si instauri soprattutto, se non esclusivamente, fra gli abitanti di una città o di un paese e l'ente esponenziale della comunità cui essi appartengono. I beni comuni di cui gli abitanti di un quartiere si prendono cura (soprattutto se materiali) sono evidentemente beni situati nel territorio dove essi vivono, altrimenti non potrebbero avere accesso ad essi, né probabilmente sarebbero interessati a mantenerli in buono stato per poter continuare ad usarli.

### *6. L'amministrazione condivisa*

Come si è visto, la sussidiarietà è un principio estremamente ricco di potenzialità sia sul piano teorico sia pratico, ma questa sua ricchezza, per quanto riguarda le nostre amministrazioni pubbliche, rischierebbe di andare sprecata se non ci fossero gli strumenti capaci di "tradurre" le potenzialità del principio in effetti pratici sul quotidiano funzionamento delle nostre amministrazioni, in particolare di quelle locali. Un po' co-

me un motore molto potente, la cui potenza non riesca però a scaricarsi a terra in mancanza dell'albero di trasmissione e delle ruote.

Gli strumenti, però, ci sono. Il primo è un modello organizzativo coerente con il principio di sussidiarietà e capace di valorizzarne tutte le potenzialità. Il secondo è un semplice regolamento-tipo comunale.

Il modello organizzativo adatto a valorizzare la sussidiarietà è stato teorizzato per la prima volta in un saggio del 1997 intitolato *Introduzione all'amministrazione condivisa*<sup>3</sup>.

In quel saggio, fondato sull'osservazione dei cambiamenti in atto nel nostro sistema amministrativo negli anni Novanta del secolo scorso, ipotizzavo che stesse gradualmente emergendo sotto i nostri occhi un nuovo modello di amministrazione «fondato sulla collaborazione fra amministrazione e cittadini, che potrebbe consentire una soluzione dei problemi di interesse generale migliore dei modelli attualmente operanti, basati sulla separazione più o meno netta fra amministrazione e amministrati»<sup>4</sup>.

L'amministrazione condivisa era basata «in primo luogo sull'ipotesi che allo stadio attuale di sviluppo della società italiana esistano i presupposti per impostare il rapporto fra amministrazione e cittadini in modo tale che questi ultimi escano dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale»<sup>5</sup>.

Il saggio andava poi al cuore del funzionamento del nuovo modello di amministrazione, affermando che «si può impostare in modo nuovo il rapporto fra amministrazione e cittadini [...] realizzando una sintonia ancora maggiore tra l'amministrazione e alcune caratteristiche positive della società italiana. Fra queste vi è senza dubbio quella di essere una società piena di risorse, vivace, attiva, intraprendente, capace di affrontare ogni genere di ostacoli, ivi compresi quelli creati da una burocrazia

---

<sup>3</sup> G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 117-118, 29 ss.

<sup>4</sup> G. ARENA, *op. cit.*, 29.

<sup>5</sup> G. ARENA, *op. cit.*, 29.

che spesso sembra fare di tutto non per sostenere, ma per ostacolare il dispiegarsi di queste capacità»<sup>6</sup>.

Rispecchiare questo aspetto della nostra società, essere in sintonia con essa «significa che l'amministrazione deve saper diventare uno dei "luoghi" in cui la varietà, le capacità, in una parola le risorse della società italiana possono manifestarsi, contribuendo alla soluzione dei problemi di interesse generale. Finora, queste risorse sono state ignorate: i soggetti destinatari degli interventi pubblici sono stati normalmente considerati come soggetti passivi dell'azione amministrativa [...] non certo persone portatrici di risorse proprie sotto forma di capacità, esperienze, competenze, idee, tempo, etc.; né si è pensato che grazie a queste risorse costoro possono diventare alleati dell'amministrazione nella soluzione di problemi sia individuali sia collettivi»<sup>7</sup>.

Il saggio sviluppava questo concetto affermando che «l'essenza del pluralismo consiste nel trarre il massimo vantaggio dalla varietà, considerandola un'opportunità e sapendo che non ci può essere una soluzione valida per tutti i problemi; questo vale anche per il modello dell'amministrazione condivisa, che è solo una delle soluzioni possibili, non certo l'unica»<sup>8</sup>.

Il modello dell'amministrazione condivisa in sostanza «fa emergere la possibilità di un nuovo rapporto dei cittadini con l'amministrazione in una società pluralista: siano cittadini singoli, associati, soggetti economici, essi possono diventare protagonisti nella soluzione di problemi di interesse generale ed al tempo stesso nella soddisfazione delle proprie esigenze, instaurando con l'amministrazione un rapporto paritario di co-amministrazione in cui ciascuno mette in comune le proprie risorse e capacità, in vista di un obiettivo comune»<sup>9</sup>.

Così, proseguiva il saggio, si «valorizzano le persone e si consente loro di uscire dal tradizionale rapporto di minorità e subordinazione nei confronti della pubblica amministrazione, per assumere invece uno *status* più in sintonia con quello che quei medesimi soggetti hanno nella

---

<sup>6</sup> G. ARENA, *op. cit.*, 33.

<sup>7</sup> G. ARENA, *op. cit.*, 33.

<sup>8</sup> G. ARENA, *op. cit.*, 62.

<sup>9</sup> G. ARENA, *op. cit.*, 63.

sfera della politica (in quanto elettori) ed in quella del mercato (in quanto clienti e consumatori)»<sup>10</sup>.

Un altro punto importante sottolineato nel saggio era che «questo modo di essere dell'amministrazione in una società pluralista, formata da persone (singole e associate) che creano fra di loro e con l'amministrazione una rete di relazioni reciprocamente arricchenti, è fondato sull'autonomia delle persone. E ciò consente l'instaurarsi di un meccanismo che si autoalimenta, in quanto se l'amministrazione svolge in maniera efficace, insieme con i cittadini, la propria missione costituzionale, essa facilita il pieno sviluppo dei cittadini stessi e quindi ne aumenta l'autonomia, che è al tempo stesso la condizione affinché possa funzionare il modello dell'amministrazione condivisa»<sup>11</sup>.

### *7. Il regolamento per l'amministrazione condivisa*

Nel saggio del 1997 scrivevo che l'amministrazione condivisa è fondata sulla possibilità che i «cittadini, singoli, associati e soggetti economici, possano diventare protagonisti nella soluzione di problemi di interesse generale ed al tempo stesso nella soddisfazione delle proprie esigenze, instaurando con l'amministrazione un rapporto paritario in cui ciascuno mette in comune le proprie risorse e capacità, in vista di un obiettivo comune». Grazie all'art. 118 Cost., ultimo comma, quella che allora era solo un'ipotesi teorica oggi può diventare realtà quotidiana, valorizzando le infinite risorse e capacità di cui siamo dotati noi italiani, con effetti relevantissimi sulla qualità della vita nel nostro Paese.

Purtroppo però non basta, come fa l'art. 118 Cost, ultimo comma, riconoscere che quando i cittadini si attivano non sono più utenti o amministrati, secondo le categorie del Diritto amministrativo tradizionale, bensì soggetti responsabili e solidali che in piena autonomia collaborano con l'amministrazione nel perseguimento dell'interesse generale o, detto in altro modo, nella cura dei beni comuni.

---

<sup>10</sup> G. ARENA, *op. cit.*, 63.

<sup>11</sup> G. ARENA, *op. cit.*, 63.

Riconoscere in Costituzione il passaggio dei cittadini da amministrati ad alleati dell'amministrazione infatti non basta, se poi invece le leggi ed i regolamenti continuano a considerarli come amministrati. La Costituzione è la bussola per orientarsi, ma per governare la barca ci vuole il timone, ci vogliono cioè leggi e regolamenti che applichino i principi costituzionali, altrimenti essi restano lettera morta, come è successo appunto alla sussidiarietà negli ultimi quindici anni.

Per questo, da quando nel 2001 il principio di sussidiarietà è entrato in Costituzione, esso è rimasto di fatto inattuato perché, pur volendo i cittadini applicarlo per prendersi cura dei beni comuni del proprio territorio, per esempio gestendo beni abbandonati, gli amministratori locali non glielo hanno consentito temendo, in assenza di normative applicative di tale principio, di assumersi responsabilità e di incorrere in sanzioni.

Ma il principio di sussidiarietà per come è formulato nell'art. 118 Cost., ultimo comma, vive soltanto se lo fanno vivere i cittadini. La Costituzione dispone infatti che i soggetti pubblici «favoriscono» le autonome iniziative dei cittadini attivi. Se però questi ultimi non si attivano i soggetti pubblici non hanno nulla da «favorire» e dunque il principio di sussidiarietà, che è un principio essenzialmente relazionale, non si realizza.

Sono i cittadini che, attivandosi autonomamente, fanno vivere la Costituzione e a quel punto le istituzioni intervengono ed entrambi, insieme, combattono contro il nemico comune rappresentato dalla complessità del mondo in cui viviamo, dalla scarsità di risorse, dall'aumento delle richieste, in una parola dall'entropia sociale e quindi anche amministrativa.

Ma per realizzare la sussidiarietà ci vogliono degli strumenti adeguati, perché in questi anni si è visto che non è sufficiente dire che ciò che fanno i cittadini attivi è conforme a Costituzione se poi l'ordinamento valuta negativamente le loro azioni, arrivando addirittura a sanzionarle. E dunque ecco l'esigenza di uno strumento normativo agile, semplice, facilmente modificabile e adattabile alla variegata realtà dei nostri enti locali, come può essere appunto un regolamento comunale.

Una delle caratteristiche essenziali del principio di sussidiarietà è infatti che esso può essere attuato direttamente da tutti i livelli istituziona-

li, anche quelli locali, senza la necessità della previa intermediazione legislativa.

Ecco perché Labsus, il Laboratorio per la sussidiarietà, che da dieci anni promuove la cittadinanza attiva per la cura dei beni comuni, ha deciso nel 2012 di utilizzare tale possibilità di attuare direttamente il principio di sussidiarietà, redigendo insieme con l'amministrazione del Comune di Bologna nel biennio 2012-2014 un regolamento, approvato dal Consiglio comunale di Bologna il 15 maggio 2014, che consente al principio di sussidiarietà di esplicare i propri effetti attraverso disposizioni di livello amministrativo.

Tecnicamente, poteva sembrare un azzardo "tradurre" un principio costituzionale mediante un regolamento comunale e non, invece, una legge statale o regionale. Si è invece rivelata una scelta vincente perché, essendo il regolamento di Bologna concepito esplicitamente come regolamento-tipo, esso è poi stato adottato da molti altri comuni grazie all'estrema facilità con cui una normativa di questo genere può essere approvata.

Infatti, al contrario di quella legislativa, la procedura per l'approvazione di un regolamento comunale è semplice e rapida e, a differenza delle leggi, i regolamenti comunali sono facilmente modificabili alla luce dell'esperienza, tant'è che i regolamenti per l'amministrazione condivisa approvati finora prevedono tutti un periodo sperimentale di applicazione al termine del quale si farà una verifica dei risultati.

Alla data in cui scriviamo sono circa 160 i comuni che hanno approvato o hanno in corso la procedura per l'approvazione di questo regolamento, fra cui recentemente la città di Torino. Ed è interessante notare che, come previsto, molti dei comuni che hanno adottato il regolamento in questione hanno modificato, migliorandolo, il testo base del comune di Bologna, spesso anche ad attandolo alla diverse realtà locali<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Per i testi dei vari regolamenti e relativi commenti v. [www.labsus.org](http://www.labsus.org).

### 8. *I patti di collaborazione*

Il percorso per arrivare concretamente a prendersi cura dei beni comuni si articola in tre passaggi ineludibili, dall'art. 118 Cost., ultimo comma, al Regolamento e infine ai patti di collaborazione, in una scala che va dal massimo di generalità al massimo di specificità, dal massimo di astrattezza al massimo di concretezza.

Ognuno di questi snodi è indispensabile e l'uno rinvia necessariamente all'altro, in una circolarità di relazioni che a sua volta è una delle caratteristiche principali della sussidiarietà.

Senza il Regolamento infatti il principio di sussidiarietà avrebbe continuato ad essere inapplicato, come era successo dal 2001 al 2014, ma a sua volta il Regolamento è legittimato dall'essere fondato sulla Costituzione.

Senza i patti il Regolamento sarebbe inefficace, ma i patti senza il Regolamento sono per così dire "vulnerabili" e quindi di difficile attuazione perché manca loro quella infrastruttura di principi e regole contenuta nel Regolamento che li protegge e li rende operativi. Per questo motivo è da evitare la stipulazione di patti in comuni dove non è ancora stato adottato il Regolamento, perché si è constatato che poi la loro attuazione incontra molte difficoltà riguardanti per esempio il riparto delle responsabilità, le assicurazioni, le verifiche, etc.

L'art. 1, co. 3, nel definire «Finalità, oggetto ed ambito di applicazione del Regolamento», afferma che «La collaborazione tra cittadini e amministrazione, che si estrinseca attraverso l'adozione di atti di natura non autoritativa, realizza l'amministrazione condivisa»<sup>13</sup>.

A sua volta l'art. 2, co. 1, lett. c) così definisce l'amministrazione condivisa: «Il modello organizzativo che, attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, consente a cittadini ed amministrazione di condividere su un piano paritario risorse e responsabilità nell'interesse generale».

Lo snodo tecnico-giuridico su cui si fonda l'alleanza fra cittadini e amministrazione che dà vita all'amministrazione condivisa sono i patti

---

<sup>13</sup> Il testo cui si fa riferimento in questa sede è quello della bozza redatta per il Comune di Roma, reperibile in [www.labsus.org](http://www.labsus.org).

di collaborazione. Essi sono lo strumento giuridico che consente a cittadini e amministrazioni di collaborare nell'interesse generale, trasformando le capacità nascoste degli abitanti di una città in interventi di cura dei beni comuni che migliorano la vita loro e di tutti gli altri abitanti.

Sono disciplinati dettagliatamente dall'art. 5 e sono «lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni in forma condivisa»<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Articolo 5, Patto di collaborazione.

Ai sensi del terzo paragrafo: «Il patto, avuto riguardo alle specifiche necessità di regolazione che la collaborazione presenta, definisce in particolare:

- a) gli obiettivi che la collaborazione persegue e le azioni di cura, rigenerazione e gestione in forma condivisa;
- b) la durata della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata della stessa;
- c) le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni, anche economici, dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento;
- d) le modalità di fruizione collettiva dei beni comuni urbani oggetto del patto;
- e) l'eventuale definizione, per lo specifico patto, di strumenti di coordinamento e governo (comunque denominati: cabina di regia, comitato di indirizzo, ecc.) e partecipazione (forme di coordinamento delle formazioni sociali attive sul territorio interessato, consultazioni, assemblee, focus group, altri processi strutturati di partecipazione al processo decisionale);
- f) le reciproche responsabilità, anche in relazione a quanto disposto dalle norme in materia di sicurezza dei luoghi e dei lavoratori;
- g) le conseguenze di eventuali danni occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi di cura, rigenerazione e gestione in forma condivisa, la necessità e le caratteristiche delle coperture assicurative e l'assunzione di responsabilità secondo quanto previsto dagli artt. 17 e 18 del presente regolamento, nonché le misure utili ad eliminare o ridurre le interferenze con altre attività;
- h) le garanzie a copertura di eventuali danni arrecati a Roma Capitale dai cittadini attivi in conseguenza della mancata, parziale o difforme realizzazione degli interventi concordati;
- i) le forme di sostegno messe a disposizione da Roma Capitale, modulate in relazione al valore aggiunto che la collaborazione con i cittadini è potenzialmente in grado di generare;
- j) le misure di pubblicità del patto, le modalità di documentazione delle azioni realizzate, di monitoraggio periodico e valutazione, di rendicontazione delle risorse utiliz-



Si ricorre a tali strumenti non per supplire con l'intervento dei cittadini a deficienze delle amministrazioni bensì per affrontare meglio, insieme, la complessità delle sfide che il mondo attuale pone a tutti, amministrazioni pubbliche e cittadini.

Dal punto di vista formale la scelta di equiparare i patti di collaborazione ai contratti di diritto privato si fonda sull'art. 1, co. 1 *bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (modificata ed integrata dalla legge n. 80/2005) che dispone che «La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente».

Dal punto di vista sostanziale invece la scelta di definire i patti di collaborazione «atti amministrativi di natura non autoritativa» è la logica conseguenza della parità di rapporti che intercorre fra cittadini e amministrazione nell'ambito del modello dell'amministrazione condivisa, fondato sulla sussidiarietà. Cittadini e amministrazione sono alleati nella lotta contro la complessità dei problemi, la scarsità dei mezzi, l'aumento delle esigenze e in questa lotta condividono responsabilità e risorse. Sono sullo stesso piano e i rapporti fra di loro devono pertanto essere disciplinati con strumenti giuridici che rispecchino questa nuova modalità di rapporto fra istituzioni e cittadini, a sua volta fondata sul nuovo paradigma della sussidiarietà.

Anche per questo motivo non si è ritenuto di utilizzare per disciplinare la collaborazione fra cittadini e amministrazione gli accordi di cui

- 
- zate e di misurazione dei risultati prodotti dalla collaborazione fra cittadini e amministrazione pubblicate attraverso l'apposito portale web di cui all'art. 17;
- k) l'affiancamento del personale comunale nei confronti dei cittadini, la vigilanza sull'andamento della collaborazione, la gestione delle controversie che possano insorgere durante la collaborazione stessa e l'irrogazione delle sanzioni per l'inosservanza delle clausole del patto;
  - l) le cause di esclusione di singoli cittadini per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto, gli assetti conseguenti alla conclusione della collaborazione, quali la titolarità delle opere realizzate, i diritti riservati agli autori delle opere dell'ingegno, la riconsegna dei beni, e ogni altro effetto rilevante;
  - m) le modalità di rivalsa dell'amministrazione nei confronti dei cittadini che dopo la stipula del patto di collaborazione non adempiono, in tutto o in parte, a quanto da esso previsto;
  - n) le modalità per l'adeguamento e le modifiche degli interventi concordati».

all'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche. Essi infatti, sia quelli integrativi sia quelli sostitutivi del provvedimento, sono manifestazione del potere dell'amministrazione, che rimane pur sempre in una posizione sovraordinata rispetto ai cittadini, nonché unica titolare della tutela dell'interesse pubblico, in nome del quale può «recedere unilateralmente dall'accordo»<sup>15</sup>.

### 9. *Patti ordinari e complessi*

Concretamente, cosa concordano cittadini e amministrazione quando stipulano un patto di collaborazione? «Tutto ciò che è necessario per realizzare in forma condivisa la cura, la rigenerazione e la gestione dei beni comuni»<sup>16</sup>. È una formulazione che lascia com'è giusto molto spazio all'autonomia contrattuale delle parti, le sole in grado di sapere cosa è necessario nelle circostanze date per realizzare nel modo migliore la cura condivisa dei beni comuni.

È una formulazione rispettosa della capacità di giudizio e del senso di responsabilità sia dei cittadini, che dovranno poi raggiungere gli obiettivi fissati dal patto da loro sottoscritto, sia dell'amministrazione, che comunque al momento delle elezioni deve rispondere agli elettori dei risultati ottenuti durante il mandato, compresi quelli raggiunti applicando il modello dell'amministrazione condivisa.

Trattandosi tuttavia di una normativa del tutto nuova, che disciplina fattispecie per le quali non esistono precedenti che possano aiutare l'amministrazione nella sua applicazione, il secondo e il terzo comma dell'art. 5 prevedono l'uno degli schemi-tipo di patti e l'altro un elenco di ciò che il Regolamento ritiene sia opportuno i patti contengano, così da “sostenerne” la redazione.

Il secondo comma dell'art. 5 dispone dunque che «Il contenuto del patto è definito negli schemi-tipo di patti allegati al presente Regolamento, ma può variare a seconda che si tratti di patti ordinari o patti complessi»<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Art. 11, comma 4, l. 7 agosto 1990, n. 241.

<sup>16</sup> Art. 5, bozza del Regolamento per Roma.

<sup>17</sup> Artt. 7 e 8, bozza del Regolamento per Roma.

Il motivo della distinzione fra patti ordinari e patti complessi (che non era presente nel testo del Regolamento-tipo di Bologna) deriva dall'analisi dei circa 500 casi contenuti nella sezione Beni comuni di Lab-sus, una banca dati, unica nel suo genere, risultato di dieci anni di lavoro. Nella stragrande maggioranza di questi casi i cittadini risultano impegnati in interventi di cura dei beni comuni abbastanza semplici, che non richiedono grandi mezzi né particolari attrezzature o competenze.

Sono interventi per così dire di "bricolage civico", di manutenzione ordinaria volta a rendere più vivibile e più bello uno spazio pubblico, un giardino, una scuola e così via. Per regolare questo tipo di interventi sono sufficienti patti di collaborazione semplici come quelli previsti dall'art. 7 (Patti di collaborazione ordinari), che prevede che:

I cittadini che intendono realizzare interventi di cura di modesta entità, anche ripetuti nel tempo sui medesimi spazi e beni comuni, presentano la proposta di collaborazione riempiendo il modello A di cui al comma 2 ed inviandolo direttamente all'Ufficio, anche per via telematica<sup>18</sup>.

In pratica i cittadini che vogliono realizzare un intervento di cura di un bene comune riempiono il *form* con tutti i dati che servono per poter stipulare il patto di collaborazione e poi lo inviano per via telematica all'Ufficio per l'amministrazione condivisa. Ciò significa che, coerentemente con il nuovo paradigma del diritto amministrativo, i cittadini stessi gestiscono in via telematica sia la fase di iniziativa, sia una parte della fase istruttoria del procedimento amministrativo che porterà alla stipula del patto di collaborazione.

A sua volta «l'Ufficio identifica entro 15 giorni il Dirigente responsabile che, verificati il rispetto del presente regolamento e la fattibilità tecnica, sottoscrive il patto di collaborazione e lo pubblica sul portale» dell'amministrazione condivisa.

---

<sup>18</sup> Il modello A, che non fu predisposto perché la caduta della Giunta capitolina interruppe le attività del gruppo di lavoro interassessorile sul Regolamento, è un *form* nel portale dedicato all'amministrazione condivisa, che contiene un elenco «a mero titolo esemplificativo e non esaustivo, dei più frequenti interventi di cura di modesta entità che i cittadini attivi possono realizzare e indica i presupposti, le condizioni e l'iter istruttorio per la loro realizzazione». Esso mira a semplificare la redazione dei patti di collaborazione sia sul fronte dell'amministrazione sia su quello dei cittadini attivi.

L'art. 8 della bozza del Regolamento per Roma disciplina invece con molto maggior dettaglio la procedura che porta alla sottoscrizione di patti complessi, quelli che si sottoscrivono nei casi in cui:

I cittadini intendono realizzare interventi di cura o rigenerazione di spazi o beni comuni urbani che comportano attività complesse o innovative volte al recupero, alla trasformazione ed alla gestione continuata nel tempo di tali beni per svolgervi attività di interesse generale.

In sostanza, si tratta di quegli interventi che comportano il recupero, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa di beni pubblici o privati abbandonati o sottoutilizzati, per fini di interesse generale. Come è giusto, in tali casi la procedura è molto più dettagliata e prevede fra le altre cose forme di pubblicità e di partecipazione ulteriori, a garanzia dell'interesse generale.

È probabile, anzi sicuro, che nel tempo si andrà stratificando una casistica dei patti di collaborazione, creando anche in questo settore quei precedenti che spesso nelle amministrazioni pubbliche sono la vera bussola quotidiana, ma intanto per aiutare funzionari e cittadini attivi il comma 3 dell'art. 5 contiene l'elenco, assolutamente non tassativo ma orientativo, di ciò che il Regolamento ritiene sia opportuno che i patti contengano.

### *10. Demarchia e amministrazione condivisa*

Sotto il profilo teorico i patti di collaborazione sono molto di più di un semplice strumento per valorizzare le risorse civiche, le capacità nascoste dei cittadini per la cura dei beni comuni.

Essi sono il momento di individuazione dell'interesse generale nel caso concreto, il "luogo" in cui cittadini e amministrazione insieme definiscono cosa è nell'interesse generale della comunità e come perseguirlo, con quali strumenti, mezzi, procedure, etc. Detto in altri termini, i patti di collaborazione producono diritto.

E qui conviene allora riprendere in mano *Il nuovo cittadino* di Feliciano Benvenuti, laddove Benvenuti afferma che «Il diritto è la materia

viva che producono i rapporti sociali, continuamente in movimento»<sup>19</sup>.  
E poi più avanti:

Il concetto di demarchia, fondato sulla libertà attiva, significa estensione del centro di produzione del diritto a tutta la società. Non più, dunque, i giuristi-scienziati e neppure gli operatori del diritto, siano essi il legislatore o l'amministratore, hanno in mano la fonte del diritto, ma lo stesso cittadino *uti cives*. Come il sistema del diritto privato è in realtà un sistema nel quale la produzione deriva direttamente dall'autonomia dei privati [...] così il nuovo sistema demarchico del diritto pubblico non può che derivare dal modo con cui i privati, cioè i cittadini, esercitano la loro libertà attiva. Una tale libertà attiva è stata finora la connotazione fondamentale del diritto privato: essa manca come piena connotazione del diritto pubblico<sup>20</sup>.

Il Regolamento per l'amministrazione condivisa e, al suo interno, i patti di collaborazione, sono l'applicazione nel terzo millennio del concetto di demarchia. Un concetto che «fondato sulla libertà attiva, significa estensione del centro di produzione del diritto a tutta la società»<sup>21</sup>.

Come afferma Benvenuti «il nuovo sistema demarchico del diritto pubblico non può che derivare dal modo con cui i privati, cioè i cittadini, esercitano la loro libertà attiva»<sup>22</sup>. Sopra si è sottolineato che l'art. 118 Cost., ultimo comma, attribuisce ai cittadini attivi non un potere bensì una nuova forma di libertà, responsabile e solidale. Qui si può aggiungere che essi esercitano tale libertà su due piani distinti ma complementari.

Innanzitutto, essi esercitano quella che Benvenuti chiama la loro «libertà attiva» quando fanno vivere la Costituzione applicando, grazie al Regolamento per l'amministrazione condivisa, il principio di sussidiarietà. E poi la esercitano nuovamente quando i cittadini sottoscrivono insieme con l'amministrazione un patto di collaborazione per la cura, la rigenerazione o la gestione di un bene comune.

Essi diventano in tal modo, insieme con l'amministrazione, un «centro di produzione del diritto» e quel patto di collaborazione diventa fon-

<sup>19</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994, 119.

<sup>20</sup> F. BENVENUTI, *op. cit.*, 124.

<sup>21</sup> F. BENVENUTI, *op. cit.*, 124.

<sup>22</sup> F. BENVENUTI, *op. cit.*, 124.

te del diritto pubblico, individuando l'interesse generale della comunità nel caso concreto di cura, rigenerazione o gestione di un bene comune.

### *11. Liberare energie, costruire comunità*

Spesso in questi anni gli amministratori locali si sono opposti al coinvolgimento dei cittadini nella cura dei beni comuni perché mancando disposizioni legislative o regolamentari temevano l'assunzione di responsabilità derivanti dall'attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà.

Grazie al Regolamento per l'amministrazione condivisa quel vuoto normativo non c'è più e neppure l'alibi per tutti coloro che preferiscono che i cittadini non siano attivi e responsabili ma continuino ad essere semplici amministrati. Soprattutto, non c'è più l'ostacolo che, impedendo ai cittadini di assumersi la responsabilità della cura dei beni comuni urbani, impediva di liberare nell'interesse generale le infinite energie presenti nelle nostre comunità locali.

Perché alla fine il Regolamento è soltanto il mezzo per raggiungere un obiettivo molto più grande e ambizioso, quello individuato dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel suo discorso di insediamento alle Camere il 3 febbraio 2015, quando disse che «Parlare di unità nazionale significa ridare al Paese un orizzonte di speranza» ma «Perché questa speranza non rimanga un'evocazione astratta, occorre ricostruire quei legami che tengono insieme la società».

Ma come si fa a ricostruire «i legami che tengono insieme la società»? Come si può fare in modo che «Un popolo si senta davvero comunità», per usare le parole conclusive del discorso del Presidente?

Ci sono molti modi, naturalmente, ma quello che noi proponiamo evidentemente risponde ad un bisogno profondo dei nostri concittadini in questa fase storica, perché è assolutamente vero e confermato dall'esperienza che, come ha detto in un altro passaggio del suo discorso il Presidente: «Esistono nel nostro Paese energie che attendono soltanto di trovare modo di esprimersi compiutamente».

Noi proponiamo infatti di dar vita in tutte le città italiane, grandi e piccole, a comunità create condividendo attività di cura dei beni comu-

ni, materiali e immateriali, presenti sul territorio, sulla base del principio di sussidiarietà.

Si tratterebbe di ricostruire il Paese come nel dopoguerra, ma non investendo sulla produzione e sul consumo di beni privati, come negli anni del *boom* economico, bensì soprattutto sulla cura e lo sviluppo dei beni comuni materiali e immateriali. Questa ricostruzione è già in atto, migliaia di cittadini attivi si stanno già prendendo cura dei beni comuni presenti sul proprio territorio, ma senza la consapevolezza che le loro singole, spesso piccole ed isolate iniziative potrebbero far parte di un più ampio movimento di ricostruzione materiale e morale.

Ricostruzione materiale, in quanto le attività di cura dei beni comuni svolte dai cittadini attivi contribuiscono in maniera significativa al miglioramento della qualità della vita di tutti i membri della comunità.

Ma anche ricostruzione morale, perché in un Paese governato da oligarchie spesso incompetenti e corrotte, il fatto che semplici cittadini si prendano cura dei beni di tutti con la stessa attenzione che riservano ai propri dimostra come nella società civile ci siano ancora senso di responsabilità e di appartenenza, solidarietà e capacità di iniziativa. Non è un caso se “comune” (da cui “comunità”) viene dal latino *cummunus*, che vuol dire «svolgere un compito insieme». Perché la comunità si costruisce appunto svolgendo insieme un compito condiviso, si “fa comunità” lavorando insieme per un obiettivo che ci si è dati autonomamente.

Per questo, quando dei cittadini si prendono cura degli spazi del proprio quartiere, quello che si vede sono delle persone che fanno la manutenzione di una piazza, un giardino, una scuola, etc. Ma in realtà quelle persone stanno facendo qualcosa di molto più importante, cioè stanno rafforzando i legami che tengono insieme la loro comunità e producendo capitale sociale. Il loro stesso comportamento comunica che è possibile avere fiducia nel prossimo.

Le risorse per curare e sviluppare i beni comuni del nostro Paese ci sono, ma continuano ad essere ignorate perché per farle emergere è necessario considerare le persone come portatrici non soltanto di bisogni, ma anche di capacità.

Se si accetta questa “antropologia positiva” e si promuove la costruzione di comunità aggregate attorno ad attività di cura dei beni comuni

l'Italia può affrontare la crisi valorizzando nell'interesse generale le infinite risorse di intelligenza, creatività e capacità di lavoro di cui siamo dotati noi italiani, liberando energie che, come ha osservato anche il Presidente della Repubblica, sono lì, pronte per entrare in gioco.

### *12. Difendere la democrazia e il benessere*

Creare comunità grazie alla cura condivisa dei beni comuni è il miglior modo per essere cittadini ed è indispensabile sia per difendere la democrazia, sia il nostro benessere materiale.

La crisi infatti, impoverendo vaste aree della popolazione e creando incertezza per il futuro, alimenta il disprezzo per le istituzioni e le regole della democrazia rappresentativa, considerata non più in grado di dare risposte ai bisogni ed alle paure della società. Ai guasti provocati al tessuto democratico dalla crisi si aggiungono ora anche gli attacchi alla nostra stessa convivenza civile ed ai nostri valori da parte di criminali ideologizzati, che cercano di insinuare fra di noi la paura, il sospetto e la diffidenza reciproca. Tanto più, dunque, oggi è cruciale rivitalizzare il senso di appartenenza alla comunità attraverso esperienze concrete di partecipazione alla vita pubblica, come la cura condivisa dei beni comuni.

Al tempo stesso ciò consente di contrastare l'impoverimento dovuto alla diminuzione della disponibilità di beni privati, mantenendo una buona qualità della vita e garantendo il rispetto dei diritti di cittadinanza dei nostri concittadini in peggiori condizioni sociali ed economiche. Se la crisi fa diminuire la ricchezza privata bisogna investire sulla produzione, cura e rigenerazione dei beni comuni, anche per produrre quel capitale sociale che costituisce un fattore essenziale di sviluppo, anche economico.

Il Regolamento per l'amministrazione condivisa è una piccola cosa, rispetto ai problemi del Paese. Ma a volte sono le piccole cose che fanno la differenza, se sono in sintonia con i grandi cambiamenti nel modo di pensare di tante persone. E il Regolamento, ce ne siamo resi conto in questi mesi, evidentemente è in sintonia con un cambiamento culturale profondo, che al momento riguarda una minoranza di cittadini, ma che



potrebbe in tempi relativamente brevi diventare un fenomeno molto più ampio, liberando le infinite preziosissime energie nascoste nelle nostre comunità.



## BIBLIOGRAFIA

- A.I.P.D.A., *Titolarità pubblica e regolazione dei beni. Annuario 2003*, Milano, 2004
- AA.VV., *Le Terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino delle autorità locali di sistema. Atti della IV riunione scientifica tenutasi a Trento il 7-8 novembre 1998*, Padova, 2000
- AA.VV., *Giù le mani dai beni comuni!*, Roma, 2005
- AKKERMANS B., RAMAEKERS E., *Article 345 TFEU (ex. 295 EC), its Meanings and Interpretations*, in *European Law Review*, 2010, 292-314
- ALBANESE A., *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007
- ALBANESE A., MARZUOLI C. (a cura di), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003
- ALBRECHTS L., HEALY P., KUNZMANN K.R., *Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe*, in *Journal of the American Planners Association*, 2003, 2, 113-129
- ALGOSTINO A., *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, 3: <http://www.costituzionalismo.it/articoli/460/>
- ALLEGRETTI U., *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996
- ALLEGRETTI U., *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina, 2002
- ALLEGRETTI U., *Il valore della Costituzione nella cultura amministrativistica*, in *Dir. pubbl.*, 2006, 3, 751-819
- ALLEGRETTI U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009
- ALVISI C., *Usi civici*, in *Contr. e impresa*, 2005, 825-873
- AMATO C., *I beni comuni. Una questione di paradigma r(el)azionale*, Roma, 2014
- AMENDOLA L., *Confermato dalla Cassazione il potere del Commissario per la liquidazione degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2001, II, 448-449
- AMODIO L., *Beni comuni e servizi per i cittadini*, Napoli, 2006
- ARCHIBUGI F., *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Firenze, 2005
- ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 117-118, 29-65

## BIBLIOGRAFIA

- ARENA G., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006 (2<sup>a</sup> ed. 2011)
- ARENA G., *Beni comuni. Un nuovo punto di vista*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2010
- ARENA G., *Comunicare i beni comuni*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2013
- ARENA G., *Liberare energie mediante la cura condivisa dei beni comuni*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2014
- ARENA G., *Un regolamento per la cura condivisa dei beni comuni. La sussidiarietà "tradotta" dalla Costituzione ad un regolamento*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2014
- ARENA G., *I sei elementi essenziali per costruire l'amministrazione condivisa. Da una collaudata griglia teorica emergono le soluzioni per far funzionare il regolamento*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2015
- ARENA G., *Prime riflessioni sul diritto dell'amministrazione condivisa*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2016
- ARENA G., CORTESE F. (a cura di), *Per governare insieme. Il Federalismo come metodo di governo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011
- ARENA G., COTTURRI G. (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, 2010
- ARENA G., IAIONE C. (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012
- ARENA G., IAIONE C. (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazioni per i beni comuni*, Roma, 2015
- ARTONI R., *Sulla nozione di giustizia sociale*, in *Riv. dir. fin.*, 2012, I, 157-177
- ASTONE F., CALDARERA M., MANGANARO F., ROMANO TASSONE A., SAITTA F. (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, 2006
- BADALOTTI G., VELO D., *Lo "standard" italiano per la redazione del bilancio sociale. Il modello GBS 2013*, in *Il Controllo nelle società e negli enti*, 2014, 2, 119-145
- BAGNASCO A., *Isole nella corrente: regione e città nel processo di globalizzazione*, in *Il Mulino*, 2005, 157-164
- BAGNI S. (a cura di), *Dallo Stato del bienestar allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Bologna, 2013
- BALDIN S., *I diritti della natura: I risvolti giuridici dell'etica ambiental exigente in America Latina*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2014: [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0484\\_baldin.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0484_baldin.pdf)
- BALLABIO G.L., *Il valore dei diritti fondamentali. Economia, politica e diritti sociali*, in *Cultura e dir.*, 2014, 1, 103-107

BIBLIOGRAFIA

- BARBATI C., ENDRICI G., *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, 2005
- BARBER B.R., *If Majors Ruled the World*, Yale, 2013
- BARBERA A., *Il governo locale nell'economia globale*, in *Ist. fed.*, 1999, 1095-1110
- BARBERA C., *Il cambiamento organizzativo nei sindacati: il caso dell'adozione del bilancio sociale all'interno della CGIL*, in *Azienda pubbl.*, 2013, 89-114
- BATTINI S., *Il sistema istituzionale internazionale dalla frammentazione alla connessione*, in *Riv. it. dir. pub. CE*, 2002, 969-990
- BECK C.H. (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a Commentary*, Oxford, 2014
- BELISARIO S., *Il Bilancio sociale nel settore pubblico*, in *Azienda pubbl.*, 2007, 1, 163-166
- BELLOMO G., *Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Ist. fed.*, 2014, 511-538
- BELOTTI F., *Beni pubblici e beni comuni: categorie giuridiche alla prova della giurisprudenza di Cassazione*, in *Il n. dir. amm.*, 2012, 1, 31-40
- BENEDETTI A.M., *Liberalizzazioni, Carte dei servizi e diritti degli utenti*, in *Nuova giur. civ.*, 2012, 7-8, II, 517-524
- BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994
- BERSANI M., *Acqua in movimento. Ripubblicizzare un bene comune*, Roma, 2007
- BERTI G., *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Padova, 1994
- BERTUGLIA C.S., ROTA F.S., STARICCO L. (a cura di), *Pianificazione strategica e sostenibilità urbana: concettualizzazione e sperimentazione in Italia*, Milano, 2004
- BONETTI T., *Oggetto e limiti della pianificazione strategico-strutturale comunale. Nota a T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, II, 15 maggio 2006, n. 609*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 1329-1338
- BONETTI T., *I beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano tra "mito" e realtà*, in *Aedon*, 2013, 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/bonetti.htm#3>
- BORDI A., *Il bilancio sociale, uno strumento di partecipazione*, in *Amm. civ.*, 2006, 11-12, 16-19

BIBLIOGRAFIA

- BORELLI G. (a cura di), *La politica economica delle città europee: esperienze di pianificazione strategica*, Milano, 2005
- BORZAGA G., ZANDONAI F. (a cura di), *L'impresa sociale in Italia. Economia e istituzioni dei beni comuni*, Roma, 2009
- BOSCOLO E., *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012
- BOSCOLO E., *Beni privati, beni pubblici, beni comuni*, in *Riv. giur. urban.*, 2013, II, 341-380
- BOSCOLO E., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 2, 129-146
- BOTTI A., VESCI M., *Il piano strategico delle città come strumento di governance: potenzialità e criticità*, in *Azienda pubbl.*, 2009, 2, 205-227
- BRATTI A., VACCARI A. (a cura di), *Gestire i beni comuni: manuale per lo sviluppo sostenibile locale*, Milano, 2006
- BRAVO G., *Dai pascoli a internet. La teoria delle risorse comuni*, in *Stato e mercato*, 2001, 63, 487-512
- BUCHANAN J., STUBBLEBINE C., *Externality*, in *Economica*, 1962, 116, 371-384
- BULSEI G.L., *La società diffusa. Organizzazione e politiche locali*, Roma, 2012
- CACCIARI P., *La società dei beni comuni*, Roma, 2010
- CADEDU S., *Strumenti alternativi di soluzione delle controversie fra erogatori e utenti di servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, 679-736
- CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007
- CAIA G., *I servizi sociali degli enti locali e la loro gestione con affidamento a terzi. Premesse di inquadramento*, in *Sanità pubblica e privata*, 2004, 35-372
- CALABRÒ M., *Carta dei servizi, rapporto di utenza e qualità della vita*, in *Dir. amm.*, 2014, 373-421
- CALICE I., *Bilancio sociale: obiettivi, principi e prospettive*, in *Le società*, 2007, 1, 14-19
- CAMMARANO G., *Saggio sulla pubblicità dei beni pubblici. Un'analisi introduttiva*, Padova, 1972
- CANGELLI F., *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012
- CAPUTI JAMBRENGHI V., *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli, 1979

- CAPUTI JAMBRENGHI V., *Beni pubblici (uso dei)*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, 304-319
- CAPUTI JAMBRENGHI V., *Uso pubblico (diritto di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, 1999, 602-611
- CAPUTI JAMBRENGHI V., *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in *Dir. amm.*, 2007, 2, 165-203
- CARAPEZZA FIGLIA G., *Oggettivazione e godimento delle risorse idriche. Contributo ad una teoria dei beni comuni*, Napoli, 2008
- CARAPEZZA FIGLIA G., *Premesse ricostruttive del concetto di beni comuni nella civilistica italiana degli anni Settanta*, in *Rassegna di diritto civile*, 2011, 4, 1061-1088
- CARAPEZZA FIGLIA G., *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*, in *Rassegna di diritto civile*, 2012, 2, 535-549
- CARAVITA B., *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, in *Federalismi.it*, 2014, 3: <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=27966>
- CARDONE A., *Procedimento amministrativo e partecipazione: giurisprudenza amministrativa e costituzionale e concezioni dell'idea di giustizia*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 231-176
- CARLETTI F. (a cura di), *Demani civici e risorse ambientali*, Napoli, 1993
- CAROLI CASAVOLA H., *La terza IRPA lecture: «La città come futuro del diritto pubblico?»*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2013, 887-889
- CARTABIA M., LUPO N., SIMONCINI A. (eds.), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, 2013
- CARTEI G.F., *I servizi di interesse economico generale tra riflusso dogmatico e regole del mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 1219-1236
- CARTEI G.F., *Servizi sociali e regole di concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 627-639
- CARTEI G.F., *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2013, 703-743
- CASADEI A., SIBONI B., *Responsabilità sociale nell'ente locale e bilancio sociale*, in *La finanza loc.*, 2005, 6, 94-105
- CASCIONE C.M., *Il diritto privato dei beni pubblici*, Bari, 2013
- CASONI G., MARMINI G., *Il bilancio sociale: strumento di comunicazione e trasparenza ancora privo di riferimenti legislativi*, in *Lo stato civ. ital.*, 2005, 10, 789 ss.

- CASONI G., MARMINI G., *Sul bilancio sociale: a chi rendere conto? Stakeholder il target della comunicazione*, in *Lo stato civ. ital.*, 2006, 2, 153-156
- CASSANO F., *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari, 2004
- CASSESE S., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969
- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002
- CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003
- CASSESE S., *The Global Polity*, Sevilla, 2012
- CASU G., *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, in COMMISSIONE STUDI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, *Studio n. 777*, 1994: [http://www.notarlex.it/studi/diritto\\_pubblico/777.htm](http://www.notarlex.it/studi/diritto_pubblico/777.htm)
- CAVALLO PERIN R., *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, 201-208
- CAVALLO PERIN R., CASALINI D., *Water Property Models as Sovereignty Prerogatives: European Legal Perspectives in Comparison*, in *Water*, 2010, 3, 429-438: <http://www.mdpi.com/2073-4441/2/3/429/htm>
- CAVENAGO D., *La costruzione di un piano strategico per la città*, in *Azienda pubbl.*, 2004, 2, 179-201
- CAVENAGO D., TRIVELLATO B., *Organizzare la pianificazione strategica: scelte e metodi nell'esperienza delle città italiane*, in *Azienda pubbl.*, 2007, 4, 699-732
- CENSIS, *Salvare il sociale*, 2015
- CERERE A.M., *Governo dei beni comuni, tutela dei diritti e attività di pianificazione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2007, 2, 39-55
- CERULLI IRELLI V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983
- CERULLI IRELLI V., *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, 273-303
- CERULLI IRELLI V., DE LUCIA L., *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, 3-35
- CHIGNOLA S. (a cura di), *Il diritto del comune. Crisi della sovranità, proprietà e nuovi poteri costituenti*, Verona, 2012
- CHIRULLI P., *Beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, II, Napoli, 2013, 601-626
- CHIRULLI P., *I servizi pubblici locali e il servizio idrico integrato tra legislature, Corte costituzionale e (presunta) "volontà" referendaria*, in *Federalismi.it*, 15, 7: <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=29194>
- CICERCHIA A., *Pianificazione strategica e ambiente: teorie, metodi, strumenti ed esperienze internazionali*, Milano, 2000



BIBLIOGRAFIA

- CIERVO A., *I beni comuni*, Roma, 2012
- CIERVO A., *Diritto dal basso*, in *Dig. disc. privat., sez. civile*, Aggiornamento 2014, Torino, 2014, 188-218
- CINTIOLI F., *Giudice amministrativo, tecnica e mercato*, Milano, 2005
- CINTIOLI F., *Servizi pubblici e concorrenza. Servizi di interesse economico generale, promozione e tutela della concorrenza*, in *Dir. Unione europea*, 2006, 453-488
- CLARICH M., *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Rass. giur. en. el.*, 1998, 41-61
- CLEMENTE DI SAN LUCA G. (a cura di), *La tutela delle situazioni soggettive nel diritto italiano, europeo e comparato. La tutela delle situazioni soggettive nell'amministrazione giustiziale*, Napoli, 2012
- COASE R.H., *The Problem of Social Cost*, in *Journal of Law and Economics*, 1960, 1-44
- COCCOLI L. (a cura di), *Commons, beni comuni. Il dibattito internazionale*, Firenze, 2013
- COLANGELO C., *La tutela delle innovazioni biotecnologiche in Europa e negli Stati Uniti alla luce dei casi Brüstle e Myriad Genetics*, in *Giur. com.*, 2012, II, 35-47
- COLAVITTI A.M., USAI N., *Piano urbanistico e governance urbana*, in *Paper Cittalia*, 2009, 3
- COLLOCA C., *La polisemia del concetto di crisi: società, culture, scenari urbani*, in *Società Mutamento Politica*, 2010, 2, 19-39
- COLOMBINI G., *Conservazione e gestione dei beni pubblici*, Milano, 1989
- COLOMBINI G. (a cura di), *La nozione flessibile di proprietà pubblica. Spunti di riflessione di diritto interno e internazionale*, Milano, 2008
- COMITE U., PONTE C., *Bilancio sociale, ovvero rispondere alla comunità*, in *Amm. civ.*, 2005, 2, 16-26
- CORPACI A. (a cura di), *La tutela degli utenti dei servizi pubblici*, Bologna, 2003
- CORSO G., *I Servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Rivista giuridica quadrimestrale dei pubblici servizi*, 1999, 7-19
- CORTESE F., *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 11, 1170-1178
- COSTAMAGNA F., *Servizi socio-sanitari, concorrenza e libera circolazione dei servizi nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2009
- CRAIG P.P., *Constitutions, Property and Regulation*, in *Public Law Journal*, 1991, 538-554

BIBLIOGRAFIA

- CREPALDI G., *Il bilancio sociale: nozione e funzioni*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2005, 5, 1482-1487
- CROSETTI A. (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Milano, 2014
- CURTI F., GIBELLI M.C. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, 1996
- D'ALTO S., *Un habitat coevolutivo ed equilibrato: ovvero costruire l'unità del rapporto sistema-ambiente*, in *Sociologia e ricerca sociale*, 2013, 102, 57-82
- D'ANDREA L., *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 2015, 2: <http://www.rivistaaic.it/i-beni-comuni-nella-prospettiva-costituzionale-note-introduttive.html>
- DALISA G., *Beni comuni versus beni pubblici*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2007, 2, 23-38
- DANI A., *Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente*, in *Historia et Ius*, 2014, 6: [http://www.historiaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/dani\\_6.pdf](http://www.historiaetius.eu/uploads/5/9/4/8/5948821/dani_6.pdf)
- DE BURCA G. (ed.), *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, Oxford, 2005
- DE LUCIA L., *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002
- DE MARTIN G.C., *Gli spazi e le condizioni per una specifica funzione ecologica dei beni soggetti ad usi civici*, in *Le Regioni*, 1990, 1594-1608
- DE MARTIN G.C., BOLOGNINO D. (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010
- DE RITA G., BONOMI A., *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai patti territoriali*, Torino, 1998
- DEIBEROVA K., NYSENS H., *The new General Block Exemption Regulation (GBER): What changed?*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2009, 12
- DELLA CANANEA G., *Il ruolo della commissione nell'attuazione del diritto comunitario: il controllo sugli aiuti statali alle imprese*, in *Riv. it. dir. pubbl. CE*, 1993, 399-438
- DELLA CANANEA G., *La risoluzione delle controversie nel nuovo ordinamento dei servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, 737-754
- DELLA CASA G., MALPIEDI A., *Gli step fondamentali per un piano di comunicazione strategico ed efficace*, in *Azienditalia*, 2007, 12, 834-843
- DELLAPENNA J.W., GUPTA J. (eds.), *The Evolution of the Law and Politics of Water*, New York, 2009

- DEMATTEIS G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, 2012
- DENTE B., *Verso una (nuova) politica urbana*, Intervento al Seminario *Il contributo della pianificazione strategica al governo del territorio*, Napoli, 2007: [http://recs.it/userfiles/file/Contributo%20degli%20esperti/Contributo%20Bruno%20Dente\\_Napoli.pdf](http://recs.it/userfiles/file/Contributo%20degli%20esperti/Contributo%20Bruno%20Dente_Napoli.pdf)
- DEVROE W., *Privatization and Community Law: Neutrality versus Policy*, in *Common Market Law Review*, 1997, 267-306
- DI GENIO G., DE VITA L., *Promozione degli usi civici e tutela ambientale*, in *Archivio Scialoja - Bolla*, 2005, 147-155
- DI GIACOMO RUSSO B., *Attività amministrativa e beni comuni: il regolamento del comune di Bologna*, in *Quad. amm.*, 2014, 4, 3-17
- DI PORTO A., Res in usu pubblico e “beni comuni”, *il nodo della tutela*, Torino, 2014
- DI SCIASCIO A.F., *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Torino, 2014
- DICIOTTI E., *I beni comuni nell'attuale dibattito politico e giuridico: un chiarimento concettuale, un'apologia e una critica*, in *Ragion pratica*, 2013, 2, 347-360
- DIRECTORATE GENERAL FOR REGIONAL POLICY (EUROPEAN COMMISSION), *Cities of Tomorrow. Challenges, Visions, Ways Forward*, Brussels, 2011
- DOLSAK N., OSTROM E. (eds.), *The Commons and the New Millennium*, Cambridge (US), 2003
- DONOLO C., *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Milano, 2003
- DONOLO C., *I beni comuni presi sul serio*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2010
- DONOLO C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, 2005
- DUDLEY N., *Water Allocation by Markets, Common Property and Capacity Sharing: Companions or Competitors?*, in *Natural Resources Journal*, 1992, 32, 757-778
- DUGATO M., *Beni e servizi pubblici nelle leggi finanziarie*, in *Foro amm. T.a.r.*, 2008, 2275-2298
- DURANT R., FIORINO D., O'LEARY R. (eds.), *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices and Opportunities*, Cambridge (US), 2004
- DURET P., “Taking commons seriously”: spigolature su ambiente come bene comune e “legitimitatio ad causam”, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2013, 1: <http://www.rqda.eu/category/rivista-numero-1-2013/>

BIBLIOGRAFIA

- ENDRICI G., *La tutela dell'ambiente urbano*, in *Dir. pub.*, 2004, 273-315
- ESPOSITO R., *Bios*, Torino, 2004
- ESPOSITO R., *Communitas. Origine e destino della comunità*, Torino, 2<sup>a</sup> ed., 2006
- ESPOSITO R., *Le persone e le cose*, Torino, 2014
- FALCON G., *Per una mappa giuridica della laguna di Venezia*, in L. GAROFALO (a cura di), *La demanialità tra presente e futuro*, Venezia, 2015, 109-138
- FANTONI S., *Intervento al Seminario "L'avvio della Città metropolitana: primi rilievi e prospettive di studio"*, Firenze, 24 ottobre 2014, in *Osservatorio-sullefonti.it*, 2014, 3: [http://www.osservatoriosullefonti.it/component/docman/cat\\_view/199-note-e-commenti/330-note-e-commenti-n-32014](http://www.osservatoriosullefonti.it/component/docman/cat_view/199-note-e-commenti/330-note-e-commenti-n-32014)
- FARÌ A., *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013
- FARNETI G., *Il bilancio sociale e la sua asseverazione*, in *La finanza loc.*, 2006, 5, 151-160
- FENNEL L.A., *Ostrom's Law: Property Rights in the Commons*, in *International Journal of the Commons*, 2011, 9-27
- FERRAJOLI L., *Principia iuris*, I, Roma-Bari, 2007
- FERRARA R., *Profili della disciplina dei servizi di interesse economico generale: aiuti di Stato e principi dell'Unione europea in materia di concorrenza*, in *Dir. econ.*, 2013, 321-337
- FERRARA R., GALLO C.E. (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, 2014
- FERRARESE M.R., *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionali*, Bologna, 2000
- FERRARESI G., *Territorio bene comune: un tema generale sotteso ai vari assi tematici del congresso*: [https://produrreterritorio.files.wordpress.com/2012/01/ferraresi\\_intervento-congresso.pdf](https://produrreterritorio.files.wordpress.com/2012/01/ferraresi_intervento-congresso.pdf)
- FERRARI C. (a cura di), *La gestione pubblica dell'economia. Problemi vari in materia di beni pubblici*, Milano, 1992
- FERRARI E., *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 99-116
- FERRARI E. (a cura di), *Attività economiche ed attività sociali nei servizi di interesse generale*, Torino, 2007
- FERRERO E., *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015, 1267-1286

BIBLIOGRAFIA

- FIACCAVENTO M., MORO L. (a cura di), *Usi civici: opportunità o vincoli? Atti del convegno di Marano Lagunare (30 ottobre 2004)*, Roma, 2005
- FINOCCHI GHERSI R., *Servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, 2006, 5536-5545
- FLORIO M., *Beni di cittadinanza e beni privati: una riflessione sui servizi pubblici ed il progetto europeo*, in *Quale Stato*, 2006, 139-157
- FONDAZIONE LELIO E LISLI BASSO-ISSOCO (a cura di), *Tempo di beni comuni. Studi multidisciplinari*, Roma, 2013
- FORONI M., *Beni comuni e diritti di cittadinanza*, Milano, 2014
- FORTE P., *Il percorso istitutivo delle Città Metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in *Ist. fed.*, 2014, 333-359
- FOSTER S., *Collective Action and the Urban Commons*, in *Notre Dame Law Review*, 2001, 57-134
- FOSTER S., IAIONE C., *The City as a Common*, in *Yale Law and Policy Review*, 34, 2, 2016
- FRANCESCONI A., MARGHERI A., *L'efficace utilizzo del bilancio sociale per le amministrazioni pubbliche*, in *Informator*, 2008, 3, 9-16
- FREGO LUPPI S.A., *Servizi sociali e diritti della persona*, Milano, 2004
- FULCINITI L., *I beni d'uso civico*, Padova, 2000
- FULCINITI L., *Valli da pesca lagunari. La Cassazione reinterpreta i beni pubblici*, in *Dir. giur. agr.*, 2011, II, 476-481
- GAJO P., NUVOLI F. (a cura di), *Analisi degli aspetti economici-estimativi al diritto di godimento collettivo*, Firenze, 2001
- GALGANO F., *Sulla natura giuridica delle partecipanze agrarie emiliane*, in *Rivista di diritto agrario*, 1993, I, 179-195
- GALLO F., *La tutela del bene comune e il ruolo delle cooperative*, in *Giur. commerciale*, 2014, I, 847-854
- GAMBARO A., *Note in tema di beni comuni*, in *Aedon*, 2013, 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/gambaro.htm>
- GAMPER A. (a cura di), *Interkommunale Zusammenarbeit und überörtliche Raumplanung in der Europaregion Tirol - Südtirol - Trentino*, Wien, 2007
- GARAVAGLIA L. (a cura di), *Rappresentare l'Italia. Gli scenari dello sviluppo urbano a 150 anni dall'Unità*, Firenze, 2012
- GAROFALO L. (a cura di), *La demanialità tra presente e futuro*, Venezia, 2015
- GENGA N., PROSPERO M., TEODORO G. (a cura di), *I beni comuni tra costituzionalismo e ideologia*, Torino, 2014
- GEORGOPOULOS T., *Can Tax Authorities Scrutinise the Idea of Foreign Charities? The ECJ's Persche Judgement and Lessons from US Tax Law*, in *European Law Journal*, 2010, 458-476

BIBLIOGRAFIA

- GERADIN D., *Public Compensation for Services of General Economic Interest: an Analysis of the 2011 European Commission Framework*, in *European State Aids Law Quarterly*, 2012, 51-62
- GERMANÒ A., *Usi civici*, in *Dig. disc. privat.*, sez. civ., XIX, Torino, 1999, 535-561
- GIANI R., *Interessi meta-individuali e tutela giurisdizionale: il caso delle “spiagge libere”*, in *Urbanistica appalti*, 2013, 205-209
- GIANNELLI N., *Beni comuni e servizi pubblici: utilità sociale e gestione democratica*, in *Ist. fed.*, 2013, 583-615
- GIANNINI M.S., *I beni pubblici*, Roma, 1963
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 3<sup>a</sup> ed. 1989
- GIBELLI M.C., *Tre famiglie di piani strategici: uno sguardo d'insieme alle vicende internazionali*, in *Urbanistica*, 1996, 92-95
- GIGLIONI F., *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, Pisa, 2012
- GIGLIONI F., *The ‘Guiding Hand’ Model as a Technique of Regulation*, in *European Public Law*, 2012, 99-125
- GIGLIONI F., *La responsabilità nella cura e nell'uso dei beni di interesse generale*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2013
- GIGLIONI F., *L'integrazione europea a livello amministrativo attraverso la diversità. Metodi per una coordinazione europea*, in *Diritto pubblico comunitario*, 2014, 311-336
- GIOIOSO G. (a cura di), *La pianificazione strategica partecipata in Italia*, Roma, 2006
- GIOS G., CLAUSER O., *Forest and tourism: economic evaluation and management features under sustainable multifunctionality*, in *iForest-Biogeosciences and Forestry*, 2009, 5, 192-197
- GIUBBONI S., *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003
- GIUBBONI S., *Solidarietà e concorrenza: “conflitto” o “concorso”?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2004, 75-101
- GIUPPONI T.F., *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2005: [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0174\\_giupponi.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0174_giupponi.pdf)
- GRECO T., GRECO M., *Valli da pesca, demanialità marittima ed “espérance légitime” del privato nella giurisprudenza CEDU*, in *Danno e resp.*, 2015, 134-149

- GRIMALDI L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, 2006
- GROSSI P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977
- GROSSI P., *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 2000
- GROSSI P., *I beni: itinerari tra "moderno" e "pos-moderno"*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, 1059-1085
- GRUMO M., *Identità, competizione differente e bilancio sociale delle opere sanitarie cattoliche italiane: la missione come leva competitiva*, in *Non profit*, 2010, 4, 113-137
- GUICCIARDI E., *Il demanio*, Padova, 1934
- HARDIN G., *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, 3859, 1243-1248
- HARDT M., NEGRI A., *Commonwealth*, Cambridge (US), 2009
- HARDT M., NEGRI A., *Comune. Oltre il pubblico e il privato*, Milano, 2010
- HELLER M.A., *The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets*, in *Harvard Law Review*, 1998, 3, 621-688
- HESS C., OSTROM E., *Ideas, Artifacts and Facilities: Information as a Common-pool Resources*, in *Law and Contemporary Problems*, 2003, 111-145
- HESS C., OSTROM E. (eds.), *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*, Cambridge (US), 2006
- HEYVAERT V., *What's in a Name? The Covenant of Majors as Transnational Environmental Regulation*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 2013, 1, 78-90
- HIRST P., KHLNANI S. (eds.), *Reinventing Democracy*, Oxford, 1996
- HIRST P., THOMPSON G., *Globalization in Question*, Cambridge (UK), 1996
- HU D., *Water Rights: An International and Comparative Study*, London, 2006
- IACOVONE G., *Tecnica, politica e (in)effettività della tutela dell'utente di servizi di pubblica utilità*, in *F. amm. C.d.S.*, 6, 2003, 2085-2098
- IAIONE C., *La città come bene comune*, in *Aedon*, n. 2013, 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/iaione.htm>
- IEVA L., *Il principio della qualità del servizio pubblico e la "carta dei servizi"*, in *Foro amm.*, 2001, II 229-249
- IMPROTA G., *Il sostegno pubblico all'impresa culturale*, in *Analisi giur. econ.*, 2007, 1, 31-39
- JOINT ECONOMIC COMMITTEE OF THE UNITED STATES CONGRESS, *Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPP System*, Washington D.C., 1969
- KENDALL J., *The limits and Possibilities of Third Sector Europeanization*, in *Journal of Civil Society*, 2010, 31-65

BIBLIOGRAFIA

- KENDALL J. (ed.), *Handbook on Third Sector Policy in Europe: Multi-level Processes and Organized Civil Society*, Cheltenham, 2009
- KRAJEWSKI M. (ed.), *The Changing Legal Framework for Services of general Economic Interest in Europe*, The Hague, 2009
- LABSUS, *Rapporto Labsus 2015. Sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, Roma, 2015
- LACAVA C., *L'attuazione della carta dei servizi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 873-882
- LALLI A., *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Napoli, 2015
- LE GALES P., *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford, 2002
- LECCI P., *Metodi e strumenti di governance territoriale. Il piano strategico negli enti locali*, Roma, 2011
- LENAERTS K., "In the Union We Trust": Trust-Enhancing Principles of Community Law, in *Common Market Law Review*, 2004, 317-343
- LEVIN S., *Fragile Dominion. Complexity and the Commons*, Cambridge (US), 1999
- LIETO S., «Beni comuni», diritti fondamentali e stato sociale. La Corte di Cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica, in *Pol. dir.*, 2011, 331-350
- LINDSAY J., *Legal Frameworks and Access to Common Pool Resources*, in *Fao Papers Online*, 2004, 39
- LO SCHIAVO L., *Quality Standards in the Public Sector: Differences between Italy and the UK in the Citizen's Charter Initiative*, in *Public Administration*, 2000, 679-198
- LOLLI A., *Proprietà e potere nella gestione dei beni pubblici e dei beni di interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 1996, 53-88
- LOMBARDI R., *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in *Dir. econ.*, 2014, 209-232
- LORIZIO M.A., *Usi civici*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXII, Roma, 1994, 1-13
- LORIZIO M.A., *Il riordino degli usi civici*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 611-614
- LOUGHLIN J., *The «Hibrid» State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2009, 10, 51-68
- LUCARELLI A., *Introduzione: verso una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2007, 2, 3-10
- LUCARELLI A., *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Quale Stato*, 2007, 87-98



- LUCARELLI A., *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Roma-Bari, 2013
- LUCARELLI A., *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 2014, 3: <http://www.costituzionalismo.it/articoli/492/>
- LUCARELLI A., MARCOU G., MATTEI U., *Il diritto pubblico tra crisi e ricostruzione*, Napoli, 2009
- LUCCA M., *Controllo sociale e bilancio sociale*, in *Comuni d'Italia*, 2008, 4, 53-59
- MADDALENA P., *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella costituzione della Repubblica italiana*, in *Giur. cost.*, 2011, 2613-2630
- MADDALENA P., *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Federalismi.it*, 2011, 25
- MADDALENA P., *I beni comuni nella crisi finanziaria*, in *Il ponte*, 2013, 1, 142-169
- MADDALENA P., *Il territorio, bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2014
- MAGGI D., *"Accountability" e strumenti di rendicontazione sociale nelle province italiane*, in *Az. Pubbl.*, 2012, 4, 467-483
- MAGNAGHI A. (a cura di), *Il territorio bene comune*, Firenze, 2012
- MANCINI R., *Idee eretiche. 33 percorsi verso un'economia delle relazioni, della cura e del bene comune*, Milano, 2010
- MANGANARO F., *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 2014, 45-99
- MANGANARO F., ROMANO TASSONE A. (a cura di), *Persona ed amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino, 2004
- MARCONI P., *La Carta dei servizi pubblici e la Citizen's charter. La normativa sulla Carta dei servizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 197-205
- MARCUCCIO M., STECCOLINI I., *Nuovi modelli di accountability nelle amministrazioni pubbliche: un'analisi empirica del contenuto del bilancio sociale degli enti locali*, in *Azienda pubbl.*, 2005, 4, 665-688
- MARELLA M.R., *Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 103-118
- MARELLA M.R. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012
- MARGHERI A., *La pianificazione strategica negli enti locali*, in *Informator*, 2011, 2, 9-14
- MARGIOTTA C., *Cittadinanza europea: istruzioni per l'uso*, Roma-Bari, 2014

BIBLIOGRAFIA

- MARINELLI F., *Gli usi civici*, Milano, 2003
- MAROTTA S., *Beni comuni, diritti sociali e prassi normative: il caso del servizio idrico integrato*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2006, 2, 29-50
- MAROTTA S., *La via italiana ai beni comuni*, in *Aedon*, 2013, 1: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/marotta.htm>
- MARTINELLI F. (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Milano, 2005
- MARTUFI F., PRIMAVERA E. (a cura di), *E-democracy e pianificazione strategica: il progetto e demps. Pratiche partecipative per decisioni condivise*, Firenze, 2008
- MASCIA M., *La società civile nell'Unione europea: nuovo orizzonte democratico*, Venezia, 2007
- MASSARUTTO A., *Il dovere di avere doveri. I "beni comuni" e la "scienza triste"*, in *Ragion pratica*, 2013, 2, 361-380
- MASSERA A., *Oltre lo stato: Italia ed Europa tra locale e globale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2001, 1-19
- MASSERA A., *Eguaglianza e giustizia nel welfare state*, in *Dir. amm.*, 2009, 1-42
- MASTRAGOSTINO F., *La tutela giurisdizionale dei demani civici e delle proprietà collettive*, in *Dir. e giur. agr.*, 1997, I, 549-553
- MASTRAGOSTINO F. (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, 2011
- MATTARELLA B.G., *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 359-386
- MATTEI U., *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011
- MATTEI U., *Controriforme*, Torino, 2013
- MATTEI U., *Materiali per un costituzionalismo dei beni comuni*, in *Il ponte*, 2013, 1, 137-141
- MATTEI U., *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Torino, 2015
- MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (a cura di), *Invertire la rotta, idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007
- MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, 2010
- MAZZARA L., *Dal programma di mandato all'avvio di un processo di pianificazione strategica: indicazioni per i nuovi amministratori locali*, in *Azienditalia*, 2009, 7, 469-476

BIBLIOGRAFIA

- MAZZARA L. (a cura di), *Il piano strategico nell'ente locale. Progettazione, sviluppo e strumenti di monitoraggio*, Milano, 2009
- MELICA L., *Sussidiarietà*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, 2006, 5838-5839
- MERCATI L., *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio immobiliare*, Torino, 2009
- MERUSI F., *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990
- MERUSI F., *Il diritto "sussidiario" dei domini collettivi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003, 77-90
- MIANI M., *L'etica della comunicazione e il bilancio sociale partecipativo*, in *Riv. coop.*, 2005, 2, 64-74
- MITZMAN E., *The proliferation of independent accountability mechanisms in the field of development finance*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 1, 93-134
- MOCCIA F.D., DE LEO D. (a cura di), *I nuovi soggetti della pianificazione. Atti della VI conferenza nazionale SIU*, Milano, 2003
- MOLASCHI V., *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008
- MOLITERNI A., *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 89-137
- MONTE D., *Servizi di interesse economico generale e beni comuni tra diritto comunitario e Costituzione*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2012, 2, 63-82
- MONTE D., *La categoria dei beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano: un paradigma per la lettura del regime dei beni pubblici alla luce della Costituzione*, in *Rass. dir. pub. eur.*, 2014, 2, 63-126
- MOSCONI R., *Come redigere il bilancio sociale: prime considerazioni*, in *Riv. coop.*, 2007, 1, 9-12
- NAPOLITANO G., *Dai rapporti di cittadinanza ai rapporti di utenza: tendenze e prospettive*, in A.I.P.D.A., *Annuario 2001*, Milano, 2002, 137-152
- NAPOLITANO G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005
- NAPOLITANO G., *I beni pubblici e le "tragedie dell'interesse comune"*, in A.I.P.D.A., *Analisi economica e diritto amministrativo. Annuario 2006*, Milano, 2007, 125-153
- NAPOLITANO G., *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Gior. dir. amm.*, 2008, 1083-1094
- NAPOLITANO G. (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012
- NERVI A., *Beni comuni e ruolo del contratto*, in *Rassegna di diritto civile*, 2014, 1, 180-203

BIBLIOGRAFIA

- NERVI P., *Aspetti economici della gestione delle terre civiche nella realtà attuale*, in *Dir. giur. agr. e dell'ambiente*, 1997, I, 363-378
- NERVI P. (a cura di), *I domini collettivi nella pianificazione strategica dello sviluppo delle aree rurali*, Padova, 2002
- NERVI P. (a cura di), *Le terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorità locale di sistema*, Padova, 2000
- NESPOR S., *Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni*, in *Riv. giur. ambiente*, 2013, 665-685
- NOUREAU A., *L'Union européenne et les collectivités locales*, La Rochelle, 2011
- OLIVI M., *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, Padova, 2003
- OLIVI M., *Beni pubblici tra privatizzazione e riscoperta dei beni comuni*, in *I contr. St. e en. pub.*, 2014, 1, 40-67
- OLSON M., *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (US), 1965
- OSTROM E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge (UK), 1990
- OSTROM E., GARDNER R., WALKER J., *Rules, Games and Common-Pool Resources*, Ann Arbor (Michigan, US), 1994
- OSTROM E., *Design Principles and Threats to Sustainable Organizations That Manage Commons*, Bloomington, 1999
- OSTROM E., *Private and Common Property Rights*, in B. BOUCKAERT, G. DE GEEST (eds.), *Encyclopedia of Law & Economics*, II, Cheltenham, 2000, 332-379
- PASTORI G., *Diritti e servizi oltre la crisi dello stato sociale*, in *Studi in onore di V. Ottaviano*, II, Milano, 1993, 1081-1093
- PATERNOSTER F. (a cura di), *Patrimonio comune e responsabilità della pubblica amministrazione nei confronti delle generazioni future*, Trento, 2002, 19-33
- PELLIZZARI S., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Ist. fed.*, 2011, 593-621
- PENNACCHI L., *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Roma, 2012
- PETRELLA R., *Il bene comune. Elogio della solidarietà*, Reggio Emilia, 1996
- PETRELLA R., *Beni comuni e risorse private. Le principali sfide della globalizzazione*, in *Quale Stato*, 2001, 101-125

BIBLIOGRAFIA

- PETRONIO U., *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano, 1992, 930-953
- PINELLI C., *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999
- PIPERATA G., *Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbanistiche*, in *Urb. e App.*, 2011, 508-518
- PIRAS P., *I servizi pubblici tra efficienza e fini sociali*, in *Dir. amm.*, 1996, 171-180
- PIRONTI F., *Aspetti privatistici e pubblicistici nelle partecipanze agrarie emiliane*, in *Giustizia civile*, 2005, II, 151-159
- POLICE A. (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008
- POLICE A., GIULIETTI W., *Servizi pubblici, servizi sociali e mercato: un difficile equilibrio*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2004, 831-854
- POMARICI U., *Beni comuni*, in ID. (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto. Selezione di voci*, Torino, 2013, 1-58
- POTOTSCHNIG U., *Le Regole della Magnifica Comunità Cadorina*, Milano, 1953
- POZZOLO S., *La libertà dalla povertà come diritto fondamentale*, in *Materiali per una storia cult. giur.*, 2004, 2, 467-499
- PRADI A., ROSSARO A. (a cura di), *I beni comuni digitali*, Napoli, 2014
- PUGLIESE F., *Le carte dei servizi. L'autorità di regolazione dei servizi pubblici essenziali. I controlli interni*, in *Riv. trim. app.*, 1995, 233-245
- RACUGNO G., *Noterelle sul bilancio sociale*, in *Riv. dir. comm. e dir. gen. obbl.*, 2009, 4-6, 1, 513-517
- RAMPA L., CAMERLENGO Q., *I beni comuni tra diritto ed economia: davvero un tertium genus?*, in *Politica del diritto*, 2014, 253-296
- RANGONE N., ZILLER J. (a cura di), *Politiche e regolazione per lo sviluppo locale sostenibile. Il Patto dei sindaci*, Napoli, 2013
- RENNA M., *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004
- RENNA M., *La tutela dei beni pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 396-418
- RENNA M., *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. it. dir. pub. CE*, 2009, 649-700
- RENNA M., *I "beni comuni" e la Commissione Rodotà. Un nuovo regime per le proprietà collettive*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2009
- RENNA M., *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *Dir. econ.*, 2009, 11-25

BIBLIOGRAFIA

- RESTA G., *La privatizzazione della conoscenza e la promessa dei beni comuni: riflessioni sul caso «Myriad Genetics»*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 281-311
- REVIGLIO E., *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Pol. dir.*, 2008, 531-536
- RICOVERI G., *Beni comuni fra tradizione e futuro*, Bologna, 2005
- RICOVERI G., *Beni comuni vs merci*, Milano, 2010
- RICOVERI G., *Nature for Sale. The Commons versus Commodities*, London, 2013
- RINALDI R., *La posizione giuridica soggettiva dell'utente di servizi pubblici*, Padova, 2011
- RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012
- RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e sui beni comuni*, Bologna, 3<sup>a</sup> ed., 2013
- ROGATE C., *Il ruolo del bilancio sociale nelle organizzazioni di Terzo Settore*, in *Non profit*, 2005, 2, 391-413
- ROMAGNOLI E., *Regole dell'arco alpino*, in *Appendice Novissimo digesto italiano*, VI, Torino, 1980, 604-614
- ROMEO G., *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova, 2011
- ROSANVALLON P., *La società dell'uguaglianza*, Roma, 2013
- ROSANVALLON P., *La legittimità democratica: imparzialità, riflessività, prosimità*, Torino, 2015
- ROSATI F., *La comunicazione sociale nella pubblica amministrazione: il bilancio sociale e le aziende sanitarie*, in *Il dir. sanitario moderno*, 2009, 2, 83-88
- ROSE C., *The Comedy of the Commons: Commerce, Custom, and Inherently Public Property*, in *The University of Chicago Law Review*, 1986, 3, 711-781
- ROSSI G., *Riflessioni sulle funzioni dello Stato nell'economia e nella redistribuzione della ricchezza*, in *Dir. pub.*, 1997, 2, 289-317
- RUFFERT M. (ed.), *The Public-Private Law Divide: Potential For Transformation?*, London, 2009
- SACCONI L., OTTONE S. (a cura di), *Beni comuni e cooperazione*, Bologna, 2015
- SAITTA F., *La demanialità dei beni tra titolarità e funzione: verso un definitivo superamento delle categorie codicistiche?*, in *Riv. giur. urb.*, 2011, 331-350

- SAN MAURO C., *I nuovi strumenti di regolazione dei servizi pubblici: la Carta dei servizi pubblici e il contratto di servizio*, Rimini, 2004
- SANDULLI A., *Spunti per lo studio dei beni privati di interesse pubblico*, in *Dir. ec.*, 1956, 166-167
- SANDULLI A., PIPERATA G. (a cura di), *La legge sul procedimento amministrativo vent'anni dopo*, Napoli, 2011
- SANGIORGI D., *La diffusione del piano strategico: criticità e punti di forza*, in *Azienditalia*, 2006, 7, 480-488
- SANGIORGI D., *La pianificazione strategica in Italia: un bilancio delle prime esperienze*, in *Azienditalia*, 2009, 593-600
- SANTILLI G. (coord.), *Os direitos indígenas e a Constituição*, Porto Alegre, 1993
- SANTOS B. DE S., *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, Emancipation*, London, 2002
- SANTUCCI G., SIMONATI A., CORTESE F. (a cura di), *L'acqua e il diritto*, Trento, 2011
- SARACENI S., *Il bilancio sociale presso gli enti locali*, in *La finanza locale*, 2004, 12, 46-61
- SARNO S., *Il bilancio sociale, strumento di comunicazione a supporto dei processi decisionali dell'ente locale*, in *Azienda pubbl.*, 2006 2, 217-244
- SASSEN S., *Territorio, autorità, diritti: assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, 2008
- SCHEPISI C. (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Torino, 2013
- SCHLAGER E., OSTROM E., *Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis*, in *Land Economics*, 1992, 3, 249-69
- SCHÖNBERG S., *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford, 2000
- SCIULLO G., *Profili della direttiva 27 gennaio 1994 («Principi sull'erogazione dei servizi pubblici»)*, in *Dir. econ.*, 1996, 47-67
- SEN A., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, 2000
- SERIO A., *Il principio di buona amministrazione procedurale*, Napoli, 2008
- SETTIS S., *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, 2012
- SIBONI B., *Il bilancio sociale negli enti non profit: finalità e linee guida*, in *Non profit*, 2011, 3, 117-147
- SIGNORI S., *Sistemi di "welfare" e "accountability" delle aziende "non profit": verso una rendicontazione condivisa e partecipata dei servizi alla persona*, in *Az. pubbl.*, 2012 4, 423-442

BIBLIOGRAFIA

- SIMONATI A., *Le Highways come Beni Pubblici nel Regno Unito*, in *Dir. e soc.*, 1995, 4, 493-537
- SIMONATI A., *Il Crown estate nell'ordinamento inglese: configurabilità dell'istituto in termini di «public property»*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 699-729
- SIMONATI A., *Usi civici, tutela ambientale e ruolo della Regione. Nota a: Corte cost.*, 27 luglio 2006, n. 310, in *Le regioni*, 2007, 2, 335-348
- SIMONATI A., *Il piano strategico in Italia: meccanismo di valorizzazione della pianificazione urbanistico-territoriale o impulso alla depianificazione?*, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 99-119
- SORACE D., *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 371-425
- STEFANELLI M.A., *La tutela dell'utente dei pubblici servizi*, Padova, 1994
- STELLA RICHTER P., *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 2003, 183-193
- STOLFI A.R., *Vecchi e nuovi problemi in materia di usi civici*, in *Dir. e giur. agr.*, 1997, II, 322-323
- TAFURO A., *Il Bilancio sociale nelle banche di credito cooperativo*, in *Riv. coop.*, 2007, 1, 78-94
- TARTAGLIA A., *Crescita insostenibile*, in *Qualenergia*, 2014, 3, 52-55
- THOMAS Y., *Il valore delle cose*, Macerata, 2015
- TIBERI G., *Il Libro Bianco sulla Governance europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, in *Quad. cost.*, 2002, 163-170
- TONOLETTI B., *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008
- TRIGILIA C., *Un grande assente nel dibattito sul declino: lo sviluppo locale*, in *Il Mulino*, 2005, 28-38
- TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, 2008
- TURUHPIAL H., *Los ejidos como bienes demaniales municipales. Comentarios críticos a dos sentencias del Tribunal Supremo de Justicia*, Caracas, 2012
- URBANI P., *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011
- URBANI P. (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015
- VAGLI M., *Carta dei servizi e difesa civica*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), 2009, 3
- VAN CLEYNENBREUGEL P., *No Privatisation in the Service of Fair Competition? Article 345 TFEU and the EU Market-State Balance after Essent*, in *European Law Review*, 2014, 264-275



BIBLIOGRAFIA

- VANDELLI L., *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2014, n.s., 213-223
- VANNI M.B., *Understanding the Commons: The Reception of Elinor Ostrom's Work on Italian Legal Scholarship*, in *Ius Publicum*, 2014: 2: [http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/02\\_12\\_2014\\_10\\_52-M\\_B\\_Vanni.pdf](http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/02_12_2014_10_52-M_B_Vanni.pdf)
- VENEZIAN G., *Reliquie della proprietà collettiva in Italia* (1888), in ID., *Opere giuridiche*, II, Roma, 1920, 3-32
- VESPERINI G., BATTINI S., *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997
- VESTO A., *I beni dall'appartenenza egoistica alla fruizione solidale*, Torino, 2014
- VITALE E., *Contro i beni comuni. Una critica illuministica*, Roma-Bari, 2013
- VITALI W. (a cura di), *Un'Agenda per le città. Nuove visioni per lo sviluppo urbano*, Bologna, 2014
- VITUCCI P., *Proprietà collettive, diritti dell'utente, autonomia statutaria*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, II, 579-596
- WALLERSTEIN I.M., *World-systems Analysis: An Introduction*, London, 2004
- WINTER J.A., *Re(de)fining the Notion of State Aids in Article 87 of the EC Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2004, 475-504
- ZAMAGNI S. (a cura di), *Scelta, benessere, equità*, Bologna, 1986
- ZIELONKA J., *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Roma-Bari, 2014
- ZIMMERMAN M.A., *Empowerment Theory. Psychological, Organizational and Community Levels of Analysis*, in J. RAPPAPORT, E. SEIDMAN (eds.), *Handbook of Community Psychology*, I, New York, 2000, 43-63



**COLLANA**  
**‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO**

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)

2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)

3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)

4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)

5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)

6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)

7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)

9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)

10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)

11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)

12. José Luis Guzmán D'Albora, *Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (Ed. by) ANDREA PRADI (2015)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016)

21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale ADEC Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione”. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)

23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)

