



Scienza e Pace

ISSN 2039-1749

Vol. XVII, N. 1 (2026)

Rivista del Centro Interdisciplinare "Scienze per la Pace"
Università di Pisa

L'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale attraverso la cura dei beni comuni

Giacomo Amato

(Dottorando in Peace Studies, Sapienza Università di Roma)

Abstract

Il presente contributo offre una ricognizione del dibattito sui beni comuni nell'ordinamento italiano, ricostruendo i principali approdi teorici e definitivi alla luce dei diversi formanti. In tale cornice, il lavoro si concentra sull'amministrazione condivisa dei beni comuni quale espressione applicativa del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, c. 4, Cost. Dopo aver delineato i tratti distintivi della categoria dei beni comuni, il saggio ne approfondisce il rapporto con l'interesse generale, evidenziando come la loro gestione partecipata possa configurarsi come modello alternativo rispetto alle tradizionali dicotomie Stato-mercato e pubblico-privato. Un particolare rilievo è attribuito ai patti di collaborazione, strumenti attraverso cui cittadini attivi e amministrazioni pubbliche condividono responsabilità, competenze e risorse nella cura di beni materiali e immateriali di interesse collettivo. L'analisi mostra come tali pratiche, nate a livello locale e progressivamente diffuse anche in ambito regionale, riflettano un mutamento paradigmatico nella concezione del "pubblico", sempre più orientata verso forme cooperative e partecipative di governo dei beni comuni.

Parole chiave: Principio di sussidiarietà orizzontale, Beni comuni, Stato e mercato, Pubblico e privato, Cittadinanza attiva.

Abstract

This contribution provides an overview of the debate on common goods within the Italian legal system, outlining the main theoretical and definitional approaches in light of the various formants. Within this framework, the paper focuses on the shared administration of common goods as a practical application of the principle of horizontal subsidiarity enshrined in art. 118 c. 4 Costituzione. After outlining

Questo articolo è stato sottoposto a un procedimento di revisione tra pari "a doppio cieco" (double-blind peer review).

the distinctive features of the category of common goods, the essay explores their relationship with the general interest, highlighting how their participatory management can serve as an alternative model to the traditional State-market and public-private dichotomies. Particular emphasis is placed on collaboration agreements, instruments through which active citizens and public administrations share responsibilities, competences and resources in the care of tangible and intangible assets of collective interest. The analysis shows how such practices, which originated at local level and have gradually spread to the regional sphere, reflect a paradigm shift in the conception of the “public”, increasingly oriented towards cooperative and participatory forms of governance of common goods.

Keywords: Principle of Horizontal Subsidiarity, Commons, State and Market, Public and Private, Active Citizenship.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. A proposito di una tassonomia dei beni comuni. – 2.1. Approdi del dibattito. – 3. L’attività di interesse generale e i beni comuni. – 4. I patti di collaborazione come attuazione dell’amministrazione condivisa dei beni comuni. – 5. Rilievi conclusivi e prospettive future.

1. Introduzione

Dagli anni Settanta del secolo scorso, il dibattito sui beni comuni è andato evolvendosi, anche a causa del crescente interesse accademico e al contestuale tentativo di catalogazione giuridica atto a delineare i connotati essenziali di tale tipo di beni. Trovandosi però ancora in presenza di numerose zone d’ombra, la narrazione dei beni comuni meriterebbe ulteriori approfondimenti vista la potenzialità che tali beni possono ricoprire in seno alla società¹.

In generale, il riferimento ai beni comuni coinvolge tutti quei beni che, utilizzati in maniera condivisa dai membri di una certa comunità, ne servono a soddisfare i bisogni essenziali, superando la logica dicotomica contrapposizione Stato e mercato, nonché pubblico e privato².

Nella dottrina italiana si riconoscono due impostazioni³. Un primo filone protende verso «un’alternativa in termini sociali, economici ed istituzionali, che si ponga

¹ L. Bruni (2018), “L’economia nell’era dei beni comuni: la tragedia, le sfide, le possibili soluzioni”, in www.matematica.unibocconi.eu. Con estremo vigore l’A. definisce l’epoca odierna quale l’era dei beni comuni.

² In maniera non dissimile M. Bombardelli, “La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi” in Bombardelli M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 4 ss.

³ Per un inquadramento complessivo della dottrina v. F. Cortese, “Che cosa sono i beni comuni?”, in op. ult. cit., pp. 37 ss. Si veda F. Viola, “Beni comuni e bene comune”, in *Diritto e Società*, 3, 2016, pp. 381.

oltre la contrapposizione pubblico-privato»⁴. L'altro, maggiormente radicato negli studi amministrativistici, fa discendere la gestione dei beni comuni dal principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, u.c. Cost., ponendo in risalto il ruolo ricoperto dai c.d. cittadini attivi nella cura dell'interesse generale⁵. Nel solco di questo secondo filone si colloca il presente contributo, che si prefigge di far emergere i fondamenti di una nuova declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale, così come novellato dalla riforma del Titolo V della carta costituzionale, precisamente all'art. 118, c. 4⁶. Senza poter ripercorrere l'intera evoluzione di tale principio, risalente all'antica Grecia e consolidatosi all'interno della dottrina sociale della Chiesa⁷, infine recepito dall'ordinamento nazionale nel 2001 attraverso la riforma del Titolo V, si tenterà di comprenderne i mutamenti alla luce delle pratiche di amministrazione condivisa dei beni comuni.

La sussidiarietà, pare opportuno esplicitarlo, va intesa come il principio secondo il quale nell'ambito dei rapporti tra diversi livelli territoriali di potere lo svolgimento di funzioni pubbliche viene svolto al livello più prossimo ai cittadini. La logica sussidiaria prevede poi che stesse funzioni possano essere adempiute dal livello territorialmente superiore solo laddove esso sia in grado di assicurarne un migliore svolgimento rispetto a quello inferiore⁸.

Il presente contributo, pertanto, non si prefigge e non ha la pretesa di affrontare l'intero dibattito in materia ma mira, dopo una breve ricognizione e ricostruzione dell'universo dei beni comuni, a delineare una giuntura col principio sussidiario. Una volta profilato il perimetro entro il quale ci si può riferire a taluni beni come a

⁴ Il riferimento è anzitutto a U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011. In aperto contrasto, E. Vitale, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Roma-Bari, 2013; E. Vitale, "Quale tempo per i beni comuni?", in *Ragion pratica*, 2013. In senso critico v. anche F. Viola, "Beni comuni e bene comune", cit., pp. 382 ss.

⁵ Questo l'approccio di V. Molaschi, "Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile", in *Il diritto dell'economia*, 2, 2020, p. 355.

⁶ Sulla riforma del Titolo V della costituzione con particolare riferimento al principio di sussidiarietà si rimanda ad A. Albanese, "Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici", in *Diritto pubblico*, 1, 2002, pp. 51 ss.

⁷ Il principio di sussidiarietà si consolida nella Dottrina sociale della Chiesa Cattolica mediante l'Enciclica *Rerum Novarum* pubblicata da Papa Leone XIII nel 1891 e successivamente modo più rilevante con l'Enciclica *Quadragesimo Anno* promulgata nel 1931 da Papa Pio XI.

⁸ La definizione ricalca quella indicata alla voce Principio di sussidiarietà. Diritto Costituzionale, in Enciclopedia Treccani online.

beni comuni diviene infatti più agevole il tentativo di ricostruire la derivazione che questi hanno con il principio di sussidiarietà orizzontale⁹.

2. A proposito di una tassonomia dei beni comuni

Prima ancora di procedere con l'analisi della dimensione applicativa dei beni comuni quale emanazione del principio di sussidiarietà orizzontale, è necessario cercare di darne una definizione. Il crescente interesse circa questi beni anche da parte di discipline differenti, oltre che la conseguente evoluzione dei tentativi di catalogazione degli stessi, hanno condotto a una molteplicità di interpretazioni e definizioni che possono ostacolare la comprensione¹⁰. Infatti, l'assenza di una nozione giuridica unitaria di beni comuni è parsa pregiudicare il successo degli sforzi compiuti.

Un primo tentativo definitorio è attribuibile alla scienza economica, la quale per prima si è occupata dello studio accademico dei beni comuni. In origine, gli economisti solevano riferirsi ai beni comuni in termini di risorse naturali gestite collettivamente (*common-pool resources*, CPRs), quali per esempio i torrenti, i pascoli, le foreste o i terreni agricoli. È proprio con riferimento a questo tipo di risorse che si va a costituire una riflessione, anche critica, in materia. Ricorrendo alla terminologia economica, i beni comuni sono pertanto definibili in quanto «non escludibili e rivali» ed è dalla loro analisi che emerge una tendenza verso la scarsità e il depauperamento dei medesimi. Come è noto, per non escludibilità si intende l'impossibilità di escludere qualcuno dalla fruizione del bene¹¹; mentre

⁹ In questa sede non verrà approfondito il principio di sussidiarietà verticale, rispetto al quale si rimanda però a C. Tubertini, "Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte", in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2019, pp. 971 ss.

¹⁰ Come osservato da S. Rodotà, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, 3^a edizione, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 477, «la rinnovata rilevanza rischia di essere pagata con un allungarsi del loro catalogo che può privarli di forza analitica e ricostruttiva». Altrettanto critico sull'eterogeneità del termine è A. Gambaro (2013), "Note in tema di beni comuni", *Aedon*, 1, disponibile online in <https://aedon.mulino.it>.

¹¹ A titolo esemplificativo, si pensi alla casistica rappresentata da un lampione. Una volta che viene installato, tutti coloro che si trovano nelle sue vicinanze possono godere della luce che emette, e in questo senso si parla di non escludibilità. Vale la pena di ricordare che, dal punto di vista economico, le *Common-Pool Resources* sono caratterizzate dal fatto che i componenti di un gruppo ben definito hanno una serie di diritti, ivi compreso quello di escludere gli altri dall'uso della cosa. Cfr. C. Hess, E. Ostrom, "Ideas, Artifacts, and Facilities: Information as a Common-Pool Resource", in *Law and Contemporary Problems*, 66, 2, 2003, pp. 121 ss; M. Passalacqua, "Oltre la concezione proprietaria dei beni comuni. Diritto, economia e interesse generale", 2017, disponibile online in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

con rivalità si intende che il consumo del bene da parte di un fruitore, ne impedisce o limita il godimento da parte di chiunque altro¹². Proprio dalla rivalità dei beni comuni, e con riferimento al fenomeno del *free-riding*¹³, si è mosso il dibattito, inizialmente approcciato con scetticismo, da cui si è poi originata la lettura positiva del tema, tendente alle pratiche cooperative per la gestione di tali beni¹⁴. La peculiarità di tali risorse si sostanzia nella loro deperibilità che diviene fattore caratterizzante della rivalità poiché l'aumento dell'uso da parte di alcuni diminuisce quello degli altri e, a lungo andare, conduce all'esaurimento della risorsa. Proprio a causa del loro uso indiscriminato, le risorse collettive sarebbero inesorabilmente destinate alla loro distruzione giungendo a quel fenomeno che Hardin definì addirittura con l'espressione di «tragedia»¹⁵. Tra gli elementi caratterizzanti dei beni comuni si ravvisano poi le difficoltà di delimitazione e di limitazione dell'accesso, non potendo secondo questa logica essere assegnate in proprietà¹⁶. Si consideri ad esempio il problema di recintare elementi quali l'aria e l'acqua¹⁷. A questi tratti qualificanti è da aggiungersi in taluni casi anche la dimensione transfrontaliera come nella fattispecie dei c.d. *global commons*, la cui

¹² Un esempio è rappresentato dal servizio di trasporto pubblico. Si parla infatti di rivalità nel consumo poiché ciascuno consuma una unità di servizio.

¹³ Con tale termine si fa riferimento al comportamento dell'individuo che beneficia di un servizio o di un bene collettivo senza sopportare alcun onere. Si veda M. Olson, *The Logic of Collective action*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.

¹⁴ Nella scienza economica, tra i primi a portare alla luce la categoria di beni comuni sono S.V. Ciriacy-Wantrup, R.C. Bishop, "Common property as a concept in natural resources policy", in *Natural Resources Journal*, 15, 1975, pp. 713 ss.

Pietra miliare in materia è rappresentata dallo studio di E. Ostrom (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge. Oggetto della trattazione sono le risorse naturali (CPRs) gestite collettivamente dalle comunità utenti. Ostrom dimostra che le comunità di utenti, attraverso forme di auto-organizzazione e istituzioni condivise, sono in grado di gestire beni comuni, garantendone la sostenibilità economica ed ecologica nel lungo periodo anche nell'interesse delle generazioni future. Per la sua «analisi della *governance* economica, con particolare riferimento ai beni comuni» nel 2009 le è stato altresì riconosciuto il Premio Nobel per l'economia.

¹⁵ Cfr. G. Hardin, "The Tragedy of the Commons", in *Science*, 162, 3859, 1968, pp. 1243. ss. Secondo il biologo Hardin l'accesso e la gestione comune dei beni collettivi condurrebbero inesorabilmente alla loro distruzione. Hardin offre un contributo al problema della crescita della popolazione mondiale in un mondo di risorse finite riprendendo così l'idea di tragedia preconizzata nel 1833 dall'accademico oxfordiano W.F. Lloyd. Si veda W.F. Lloyd, "W.F. Lloyd on the Checks Population", in *Population and Development Review*, 6, 3, 1980, pp. 473 ss.

¹⁶ Questa concezione di beni comuni non ricalca la nozione di *commons* contenuta in Ostrom, la quale annovera tra i c.d. *design principles* per l'appunto la definizione di confini chiari del bene. Con *design principles* si fa riferimento a otto pratiche virtuose per una gestione efficiente delle *Common pool resources*. Sul punto v. E. Ostrom, *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, cit., pp. 91 ss.

¹⁷ Così L. Nivarra, "Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune", in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, Verona, 2012, p. 77.

titolarità non è in capo a una collettività circoscritta ma è da imputare all'intera collettività umana¹⁸.

Nel tempo, la nozione originaria è andata espandendosi in favore, tra gli altri, di settori come la conoscenza¹⁹ e il digitale²⁰, ampliando il ventaglio di quelli che agli albori erano considerati beni comuni, condividendo però con i primi l'inadeguatezza ad essere sottoposti al regime del mercato o a quello dello Stato. Il più evidente tratto problematizzante si può riscontrare nell'impiego di una terminologia differente tra le discipline economica e giuridica, poiché «gli aggettivi pubblico o privato impiegati dalla teoria economica non sono totalmente sovrapponibili con la proprietà o con la natura giuridica del bene (dello Stato o dei privati)»²¹.

Le più attente ricostruzioni storico-dottrinarie hanno portato alla luce il fatto che la nozione di beni comuni non si possa intendere in un senso univoco, ma si adatti al contesto storico e sociale, *ergo* anche giuridico, entro il quale si colloca. I beni comuni assumono così diverse forme: in taluni casi, attraverso le categorie romanistiche di *res in uso publico*, *res publicae*, *res universitatis*, *res communes omnium*, *res nullius*; e negli altri casi di domini collettivi o usi civici²². Nel nostro ordinamento, i domini collettivi sono oggetto di un apposito regime giuridico identificato con gli usi civici, la cui più recente disciplina si individua nella L. 20 novembre 2017, n. 168, rubricata «Norme in materia di domini collettivi», in forza della quale tali domini sono riconosciuti in termini di ordinamento giuridico

¹⁸ Rientrano nel novero dei beni comuni globali: l'atmosfera, il clima, gli oceani, la sicurezza alimentare, la pace. Si veda G. Fidone, "Beni comuni in senso giuridico e commons in senso economico: un confronto tra due categorie non coincidenti", 2018, disponibile online in www.apertacontrada.it.

¹⁹ C. Hess, E. Ostrom (a cura di), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Bruno Mondadori, Milano, 2009.

²⁰ A tal riguardo si fa riferimento ai c.d. *digital commons*. Si veda A. Pradi, "Sulla natura dei beni comuni digitali", in A. Pradi, A. Rossato (a cura di), *I beni comuni digitali: valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

²¹ In questi termini, M. Granieri, "Analisi economica del Diritto e teoria dei beni comuni", in A. Germanò, D. Viti (a cura di), *Agricoltura e "beni comuni"*, Giuffrè, Milano, cit., pp. 153 ss. Si veda V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, "Beni comuni e diritti collettivi", in *Politica del Diritto*, 1, 2014, p.5. Si consideri che la tassonomia dei beni definita da Ostrom prevede la distinzione in quattro differenti tipologie di beni: pubblici, privati, di club e comuni.

²² Sull'evoluzione storica dell'istituto giuridico si rimanda a A. Dani, "Il concetto giuridico di beni comuni tra passato e presente", in *Historia et ius - Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna*, 6, 2014, pp. 1 ss. V. A. Di Porto, *Res in usu publico e beni comuni: il nodo della tutela*, Giappichelli, Torino, 2013. Cfr. E. Conte, "Beni Comuni e domini collettivi tra storia e diritto", in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, 2012.

primario delle comunità originarie²³. Preso atto di questo *corpus* di istituti così eterogeneo, da cui consegue l'assenza di una definizione giuridica dei beni comuni, in dottrina vi è un consenso di massima sul non considerarli né privati né pubblici, preferendo l'individuazione di un *tertium genus*²⁴. Autorevole dottrina ha tentato pertanto di ricostruire un quadro tassonomico, ponendo in rilievo principalmente cinque categorie, in virtù delle quali si fanno ricomprendere nella nozione di beni comuni le seguenti tipologie di beni: i beni materiali; i beni immateriali; le istituzioni erogatrici di servizi che sono oggetto di diritti sociali; il riferimento a luoghi o spazi urbani; il riferimento a lavoro, informazione e democrazia²⁵.

2.1. Approdi del dibattito

Nell'ambito del dibattito sui beni comuni si è pervenuti a tre tendenze principali, corrispondenti ai lavori della c.d. commissione Rodotà, istituita nel 2007 presso il Ministero della Giustizia, alle applicazioni giurisprudenziali e alle esperienze delle amministrazioni locali e di cittadinanza attiva. Quest'ultima tendenza costituisce

²³ Cfr. F. Marinelli, *Gli usi civici*, 3ª edizione, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022. In materia di domini collettivi s.v. P. Grossi, *Il mondo delle terre collettive: itinerari giuridici tra ieri e domani*, Quodlibet, Macerata, 2019.

²⁴ La definizione nel testo ricalca, in parte, quella contenuta in U. Mattei, *Beni Comuni. Un Manifesto*, cit., *passim*. Su una linea non dissimile di superamento della dicotomia pubblico privato si pone anche M.R. Marella, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, cit., pp. 17 ss.

Non tutta la dottrina è però concorde sull'emersione di un *tertium genus* considerando il comune «non come un *tertium datur* rispetto al concetto di “pubblico” e di “privato”, ma come un'alternativa rispetto al rapporto dicotomico che tra questi due termini si è venuto a determinare nella dottrina moderna e contemporanea. In questo senso ciò che è “comune” consisterebbe in quell'interesse generale che non può essere trasformato in un'astrazione da parte del controllo statale, ma del quale si riappropriano le singolarità che cooperano nella produzione biopolitica». Così A. Ciervo, “Ya basta! Il concetto di comune nelle costituzioni latinoamericane”, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, cit., 2012, p. 128.

²⁵ Quanto alla prima categoria rientrano i beni quali l'acqua, le risorse naturali, e beni che hanno un sostrato materiale ma evocano anche scenari più complessi come l'ambiente e il patrimonio artistico e storico-culturale di un paese. Quanto alla seconda categoria, la più eterogenea e in evoluzione, si intendono beni comuni quei beni immateriali, tra cui le creazioni intellettuali, l'immagine dei beni, i saperi tradizionali e le tradizioni popolari. Ulteriore definizione viene fatta con riferimento a istituzioni erogatrici di servizi che sono oggetto di diritti sociali: è il caso della sanità come organizzazione pubblica strumentale alla realizzazione del diritto fondamentale alla salute e dell'università dell'istruzione pubblica complessivamente intesa, funzionali alla realizzazione del diritto allo studio. Anche un luogo e in particolare la città, lo spazio urbano, può rientrare nella definizione di bene comune. Quanto all'ultima categoria, ci si riferisce a quei complessi di istituzioni, relazioni politiche e rapporti economici che hanno dignità costituzionale e funzione costituente un dato ordine sociale e politico. Per una più esaustiva trattazione circa il tentativo tassonomico dei beni comuni si rimanda a M.R. Marella, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, cit., pp. 17 ss.

quanto di più rilevante in relazione al principio di sussidiarietà nella sua dimensione orizzontale²⁶.

Nell'ordine, un primo tentativo di sistematizzazione della categoria dei beni comuni nel nostro ordinamento è stato incoraggiato dalla citata commissione Rodotà, il cui compito consisteva nella modifica del Titolo II del Libro III del Codice civile in materia di beni pubblici²⁷. In questa occasione, la commissione si è fatta promotrice della riscoperta della categoria dei beni comuni aggiungendola alle già note categorie di beni pubblici e privati. Secondo l'articolato della commissione sono beni comuni sia le risorse naturali (come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; le altre zone paesaggistiche tutelate) sia i beni archeologici, culturali e ambientali²⁸. La commissione effettua dapprima un distinguo dai beni pubblici in virtù della titolarità diffusa caratterizzante i beni comuni, e poi li suddivide in tre categorie: beni ad appartenenza pubblica necessaria (detti anche beni comuni sovrani); beni pubblici sociali; beni pubblici fruttiferi²⁹.

Concisamente, la commissione rileva quali caratteri propri dei beni comuni la finalizzazione e la fruizione collettiva del bene in luogo di una predilezione del profilo dominicale. In altri termini, si pone al centro del paradigma il passaggio dall'appartenenza all'uso. Invero, nello schema elaborato dalla commissione, la titolarità di tali beni può essere sia in capo alle persone giuridiche pubbliche che in capo a quelle private. In ciò si sottolinea come i beni comuni non siano da

²⁶ Si riprende la tripartizione dei risultati presentata da M. Mazza, "I Beni pubblici nella prospettiva del diritto pubblico dell'economia", in G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, 3^a edizione, Egea Editore, Milano, 2019.

²⁷ Beni che si distinguono per essere non escludibili e non rivali.

²⁸ Si veda l'art. 3, lett. c, del DDL 2031/2010.

²⁹ Quanto alla prima categoria, i beni ad appartenenza pubblica necessaria chiamati anche beni comuni sovrani sono quelli che soddisfano interessi generali fondamentali, la cui cura discende dalle prerogative dello Stato e degli enti pubblici territoriali. Tra questi annoveriamo fra gli altri: le opere destinate alla difesa; le spiagge e le rade; le reti stradali, autostradali e ferroviarie; lo spettro delle frequenze; gli acquedotti; i porti e gli aeroporti di rilevanza nazionale ed internazionale.

Quanto alla categoria di beni pubblici sociali si fa riferimento a quei beni le cui utilità essenziali sono destinate a soddisfare bisogni corrispondenti ai diritti civili e sociali della persona. Si annoverano tra gli altri: le case dell'edilizia residenziale pubblica, gli edifici pubblici adibiti a ospedali, istituti di istruzione e asili; le reti locali di pubblico servizio.

Quanto all'ultima tipologia ci si riferisce a quei beni che non rientrano nelle categorie indicate dalle norme precedenti. Cfr. U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma dei beni pubblici*, il Mulino, Bologna, 2007.

intendere come un tentativo di definizione di un'altra forma di proprietà, ma come «l'opposto della proprietà»³⁰.

A dispetto del fallimento in sede parlamentare della proposta avanzata dalla commissione, il lavoro della stessa non ha pregiudicato un certo fermento del formante giurisprudenziale³¹. Questa propulsione si manifesta, nell'ordinamento italiano, con una serie di pronunce della Suprema Corte, di cui la più paradigmatica è la sentenza a SS.UU. del 14 febbraio 2011, n. 3665, concernente l'estensione della nozione protetta di paesaggio ai beni non rientranti nella proprietà dello Stato ma comunque caratterizzati da un godimento collettivo con riguardo al regime di appartenenza delle valli da pesca della Laguna di Venezia³².

Peraltro, come affermato nella sentenza in questione, il «disquisire in termini di sola dicotomia beni pubblici-privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei rispettivi interessi a tali beni collegati». A una tassonomia basata su mere logiche proprietarie, la Suprema Corte, ricalcando lo schema proposto dalla commissione Rodotà, mostra pertanto di preferirne una fondata sulla funzione del bene. Ed è proprio nel passaggio sugli "interessi portati dal bene" che si può trovare un anello di congiunzione con l'interesse generale di cui all'art. 118, c. 4, Cost.

³⁰ Sul punto, S. Rodotà, "Il valore dei beni comuni", 2012, disponibile online in www.acquabenecomune.org. Cfr. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, pp. 105 ss.; S. Rodotà, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, cit., *passim*.

³¹ L'articolato elaborato dalla commissione Rodotà venne presentato in Senato nel 2010 con il DDL n. 2031 e, nuovamente, nel 2013 con il DDL n. 398, ma non trovò mai l'approvazione parlamentare.

³² Oltre alla ben nota sentenza 14 febbraio 2011, n. 3665 vale la pena menzionare la serie di pronunce emesse dalla Suprema Corte a sezioni unite con le sentenze n. 3811, 3812, 3936, 3997, 39338 e 3939 e depositate tra il 14 e il 18 febbraio 2011. Sulla sentenza della Suprema Corte che introduce la nozione giuridica di beni comuni si veda G. Carapezza Figlia, "Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle sezioni unite", in *Rassegna di diritto civile*, 2, 2012, pp. 524 ss.; S. Lieto, "Beni comuni, diritti fondamentali e stato sociale. La Corte di Cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica", in *Politica del diritto*, 2, 2011, pp. 331 ss. Cfr. inoltre F. Cortese, "Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?", in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2011, pp. 1170 ss. Ulteriori riferimenti si riscontrano nella giurisprudenza costituzionale. La sentenza della Corte costituzionale 31 dicembre 1993, n. 500 difatti eleva la ricerca scientifica, la promozione artistica e culturale e la sanità quali beni comuni. La medesima Corte con la sentenza 7 aprile 2011, n. 112 parimenti annovera nella categoria di beni comuni le risorse geotermiche.

3. L'attività di interesse generale e i beni comuni

Proprio questa disposizione, come messo in evidenza dalla dottrina «richiama il principio ma non lo definisce», lasciando spazio a una molteplicità di interpretazioni³³. Il tentativo ricostruttivo a opera della dottrina ha condotto a suddividere la dimensione orizzontale della sussidiarietà in due modi: decisionale e attuativa. La prima, caratterizzata da una «partecipazione nel decidere», la seconda da una «partecipazione nel trovare soluzioni»³⁴. Ciò che emerge a una prima lettura è il ruolo deputato alla partecipazione all'interno del paradigma sussidiario andando ad informare un nuovo modo di deliberare che non coinvolga unicamente i pubblici poteri e che consideri le istanze delle formazioni sociali. D'altra parte, come osservato da Millon-Delsol, eminente studiosa del tema, l'idea di sussidiarietà implica una ridefinizione dei rapporti tra lo Stato e i cittadini, non tanto nell'ambito istituzionale, ma in quello dell'azione da compiere in vista dell'interesse generale³⁵.

Il nucleo essenziale della disposizione costituzionale novellata è costituito per l'appunto dall'interesse generale. Questo viene inteso come la rappresentazione dei bisogni della generalità degli individui, contribuendo alla promozione della piena realizzazione dell'essere umano sia in forma singola che associata³⁶. Ciò ricalca l'interpretazione dei beni comuni fondata sulla teoria degli interessi, laddove per interesse si deve intendere la dinamica che mette in relazione un soggetto, portatore di un bisogno, e il bene atto a soddisfarlo³⁷. Del resto, se si intendono i beni comuni più come un bene relazionale, il cui scopo si sostanzia nel creare sinergie e interazioni, che come una categoria proprietaria, ponendo

³³ In tal senso, G.U. Rescigno, "Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali", in *Diritto pubblico*, 1, 2002, p. 28.

³⁴ Così L. Azzena, "Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempi di crisi. La doppia faccia della sussidiarietà orizzontale", in *Munus*, 2, 2015, pp. 419 ss.

Cfr. G. Gotti, M. Greco, "Il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e l'Unione europea: il caso della disciplina delle comunità energetiche", in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, 2, 2025, pp. 127 ss.

³⁵ In questo senso s.v. C. Millon-Delsol, *Il principio di sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2003.

³⁶ Si veda G. Pettinari, "Beni comuni, azioni collettive e amministrazione condivisa: un inquadramento della materia. La prospettiva di una lettura dinamica sull'attività", in D. Donati (a cura di), *La cura dei beni comuni tra teoria e prassi: un'analisi interdisciplinare*, Franco Angeli, Milano, 2024, p. 72. In modo simile, G. Arena, "Interesse generale, solidarietà, sussidiarietà", 2015, disponibile online in www.labsus.org afferma che «l'interesse generale è per definizione un interesse altrui, non proprio, in quanto finalizzato alla crescita ed al pieno sviluppo di altri esseri umani».

³⁷ La definizione ricalca quella di D. Donati, *Dai beni comuni al benessere comunitario. Evidenze, incertezze e limiti di un concetto sotto osservazione*, p. 26.

al centro il loro carattere relazionale, diviene più agevole cogliere il perseguimento dell'interesse generale³⁸.

Un'ulteriore chiave di lettura si pone nel far coincidere la nozione di interesse generale con quella di "bene comune", da non confondere invece con la nozione di *commons*. La definizione di bene comune non consiste tanto nella somma del bene singolo individuale, ma nell'equilibrio complessivo che proviene dal benessere dell'intero corpo dei cittadini³⁹.

Tale interesse non è da intendersi unicamente con riferimento alle comunità del presente, ma si rapporta soprattutto alle generazioni future, in ottica di tutela del loro benessere. I beni comuni, invero, sono riconosciuti in quanto tali da una comunità che si impegna a gestirli e ne ha cura anche nell'interesse di coloro che di quella stessa comunità saranno componenti in un futuro più o meno lontano⁴⁰. Ulteriormente, adottando la definizione di sussidiarietà quale un ponte tra le due dimensioni, pubblica e privata, ricorrendo a quella che è stata efficacemente definita «un'alleanza tra sfera sociale e sfera istituzionale»⁴¹, si può ritrovare un rilancio dei beni comuni da intendere come un'alternativa in termini sociali, economici e istituzionali e che supera la contrapposizione pubblico- privato⁴². Si viene a prospettare un nuovo modello fondato sull'interesse generale, il quale si

³⁸ Sulla sussidiarietà come "principio relazionale" v. G. Arena, "Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione", 2003, disponibile online in www.amministrazioneincammino.luiss.it, pp. 11 ss.

³⁹ Per un confronto più esaustivo sull'interazione tra bene comune e beni comuni si rimanda a F. Viola, "Beni comuni e bene comune", cit., p. 381. «Il bene comune è un concetto etico-politico di sfondo che dipende dall'orientamento generale della teoria politica e contribuisce a qualificarla. Con l'espressione beni comuni s'intende, invece, indicare un complesso eterogeneo di beni esteriori, materiali o immateriali che siano, che per la loro natura hanno una particolare relazione con le persone che li usano e di conseguenza richiedono un particolare regime giuridico. Siamo, quindi, su due piani ben diversi fra loro».

Cfr. anche U. Mattei, Beni Comuni. *Un manifesto, passim*.

⁴⁰ L'interesse verso le nuove generazioni, colonna portante della definizione di sviluppo sostenibile elaborata nel 1987 dalla commissione Brundtland, entra nell'ordinamento italiano con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1. Cfr. G. Amoroso, "L'interesse delle future generazioni come nuovo parametro costituzionale", in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, 2022, pp. 431 ss. Cfr. A. Molfetta, "L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione", in *Rivista italiana dei costituzionalisti*, 2, 2023, pp. 222.

Fu poi la stessa commissione Rodotà a identificare i beni comuni quali beni degni di tutela anche nell'interesse delle nuove generazioni. Cfr. art. 3, lett. c, del DDL 2031/2010.

⁴¹ Sulla sinergia tra sfera sociali e sfera istituzionale si rimanda a F. Pizzolato, "Sussidiarietà e riqualificazione dello spazio pubblico", 2009, disponibile online in www.labsus.org.

⁴² Per una migliore comprensione dei rapporti fra sfera pubblica e comune si rimanda nuovamente a L. Nivarra, "Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune", in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, p. 77. Seppur non in merito ai beni comuni cfr. A. Zoppini, *Il diritto privato e i suoi confini*, Il Mulino, Bologna, 2020.

pone come il fine di un nuovo paradigma foriero di collaborazione e capace di superare la dicotomia pubblico-privato⁴³.

In un'ottica più pragmatica, il laboratorio per la sussidiarietà (Labsus), tra gli enti più accreditati per ricerca-azione con riguardo a tale principio, offre una visione secondo la quale la cura dei beni comuni contribuisce alla costruzione e al corroboramento dell'interesse generale. Secondo questa visione la cura dei beni comuni diviene uno dei modi con cui si può perseguire il "bene comune" e l'interesse generale. Ne discende che i cittadini attivi che si prendono cura dei beni comuni contribuiscono pertanto alla costruzione del bene comune⁴⁴.

Secondo la definizione contenuta nell'art. 5 della Carta della Sussidiarietà elaborata dal Labsus nel 2024 «[s]ono nell'interesse generale le attività dei cittadini volte alla produzione, cura e valorizzazione dei beni comuni, realizzate senza fini di lucro nel rispetto dei principi di solidarietà, responsabilità, uguaglianza e legalità»⁴⁵. Il medesimo articolo offre una definizione di beni comuni definendoli come quei beni, materiali ed immateriali, «di cui i cittadini per loro libera scelta condividono con l'amministrazione la responsabilità della cura»⁴⁶.

⁴³ Questo approccio sul paradigma collaborativo si può trovare in G. Mulazzani, "L'attualità del principio di sussidiarietà da mero principio statico a modello dinamico alla luce della legislazione e della giurisprudenza", in *Federalismi*, 28, cit., 2023, p. 121. «Il principio di sussidiarietà sta progressivamente, e non senza resistenze, cominciando ad informare i rapporti tra amministrazione pubblica e soggetti privati evolvendo da mero principio programmatico e statico ispiratore delle relazioni tra pubblico e privato a modello duttile e dinamico di una nuova e più aggiornata strategia di elaborazione delle politiche pubbliche, secondo moduli collaborativi e non dicotomici».

⁴⁴ In maniera non dissimile G. Arena, "Interesse generale e bene comune", 2011, disponibile online in www.labsus.org. Per una più ampia ricognizione sulla produzione dello stesso autore in materia cfr. G. Arena, *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006; G. Arena, C. Iaione (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Bari, 2012.

⁴⁵ V. l'art. 5 della carta della Sussidiarietà elaborata da Labsus, approvata in occasione della 1° Convenzione nazionale della sussidiarietà, tenutasi a Roma il 12 marzo 2004.

⁴⁶ In termini non dissimili G. Arena, "I 10 anni dei Patti con i Comuni. Gli enti del Terzo settore e la cittadinanza attiva", in *Corriere della Sera*, 2024, disponibile online in www.corriere.it, la dove l'A. afferma che «[i]l tradizionale schema che contrappone il polo degli interessi pubblici al polo degli interessi privati viene così bilanciato dal rafforzamento del polo dell'interesse generale, costituito da quei soggetti privati che operano ponendosi come fine il bene comune, cioè i cittadini attivi e gli enti del Terzo Settore».

4. I patti di collaborazione come attuazione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni

È nel solco tracciato dal legislatore nazionale con riguardo al “nuovo” ruolo della sussidiarietà che si inserisce l'intervento regionale e locale nel promuovere la cura e la gestione condivisa dei beni comuni di concerto tra amministrazioni locali e la c.d. cittadinanza attiva. Il modello collaborativo tra sfera pubblica e privata si concretizza attraverso un modello di amministrazione fondato sulla valorizzazione del contributo che i cittadini possono offrire alla cura degli interessi generali, noto appunto come amministrazione condivisa⁴⁷. Una parte significativa della disciplina che regola il modello dell'amministrazione condivisa si rinviene nel Codice del Terzo Settore, segnatamente negli istituti della co-progettazione e delle convenzioni⁴⁸.

In merito al formante giurisprudenziale occorre menzionare l'orientamento del giudice costituzionale, con precipuo riferimento alla sentenza 16 giugno 2020, n. 131⁴⁹. La Corte è stata chiamata a pronunciarsi su un ricorso dello Stato avverso una legge della Regione Umbria che attribuiva una conformazione giuridica alle cooperative di comunità intendendo per tali le cooperative attraverso le quali i cittadini concorrono alla gestione di beni e servizi collettivi della comunità di

⁴⁷ In modo simile G. Gotti, M. Greco, “Il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e l'unione europea: il caso della disciplina delle comunità energetiche”, p. 128. Cfr. G. Arena, “Introduzione all'amministrazione condivisa”, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, pp. 29 ss; E. Frediani (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, 2025.

Un'ulteriore definizione si può riscontrare nella L.R. Lazio, 26 giugno 2019, n. 10 sulla Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, definendola come «il modello organizzativo che, attuando il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, consente a cittadini e amministrazione di condividere risorse e responsabilità nell'interesse generale».

⁴⁸ Coincidentally si sottolinea che a livello nazionale il principio di sussidiarietà e nello specifico l'interesse generale si è guadagnato un'ulteriore collocazione legislativa con la riforma del Terzo Settore. La disciplina degli Enti del Terzo Settore è contenuta dal Codice del Terzo Settore introdotto dal D. lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

L'art. 55 del Codice del Terzo Settore richiama direttamente la sussidiarietà quale *ratio* del coinvolgimento degli Enti del Terzo Settore, congiuntamente ad altri principi quali cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare. Il regime degli Enti del Terzo Settore prevede infatti un superamento della logica dicotomica specificatamente pubblica e privata in funzione del soddisfacimento dei bisogni collettivi e delle attività di interesse generale. Sulla disciplina degli Enti del Terzo Settore si veda, *ex multis*, E. Bani, “Impresa sociale e terzo settore”, in Caldirola L. (a cura di), *Impresa sociale, welfare e mercato, Vita e Pensiero*, Milano, 2019, pp. 33-42; P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo Settore*, 2ª edizione, Il Mulino, Bologna, 2022.

⁴⁹ E. Rossi, “Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale”, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pp. 50 ss; L. Gori, “Gli effetti giuridici «a lungo raggio» della sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale”, in *Rivista Impresa Sociale*, 3, 2020, pp. 89 ss.

riferimento. La posizione dello Stato tendeva così ad escludere dal novero dei soggetti legittimati a co-programmare e co-progettare gli enti non assimilabili alla categoria di Enti del Terzo Settore. Attraverso una decisione interpretativa di rigetto, la Corte ha affermato che la normativa regionale in questione deve essere interpretata nel senso che le cooperative di comunità sono abilitate a co-programmare e a co-progettare purché siano in possesso dei requisiti richiesti dalla disciplina statale per gli Enti del Terzo Settore legittimati a tali forme di collaborazione.

Il *decisum* della Corte non si circoscrive unicamente alla riaffermazione dei principi costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà ma ha una portata ben più ampia. La sentenza, che non si è direttamente occupata di amministrazione condivisa bensì alla soprammenzionata disciplina degli Enti del Terzo Settore, riconosce che i rapporti tra amministrazione e cittadini non siano riconducibili unicamente ad una relazione quale quella del mercato basata sui c.d. rapporti sinallagmatici. La Corte ha infatti riconosciuto il modello dell'amministrazione condivisa attraverso gli strumenti della co-programmazione, della co-progettazione e del partenariato, quale un modello alternativo al profitto basato su rapporti solidali in cui i cittadini si organizzano per svolgere attività di interesse generale e che la Repubblica deve sostenere⁵⁰.

Risulta suggestivo, ai fini della presente trattazione il riferimento al prefisso «co-», il quale, nelle sue diverse declinazioni, pare collegarsi ad una dimensione collaborativa orientata al perseguimento dell'interesse generale, inteso altresì come realizzazione del bene comune e, in una prospettiva ancora più ampia, come cura dei beni comuni da parte dei consociati.

Lo strumentario a supporto delle pratiche di amministrazione condivisa si arricchisce di ulteriori istituti giuridici, tra i quali si annoverano i patti di collaborazione, ovvero degli accordi mediante i quali uno o più cittadini attivi e un soggetto pubblico definiscono i termini della collaborazione per la cura di beni comuni materiali e immateriali⁵¹.

⁵⁰ F. Giglioni, "Consolidamento dell'amministrazione condivisa", in *Federalismi*, 20, 2020, pp. 208 ss.

⁵¹ Per una più ampia ricognizione del regolamento si rimanda al testo del regolamento stesso elaborato da Labsus. Nel 2014 venne proposto il primo regolamento tipo.

Il laboratorio per la Sussidiarietà ha individuato nei Patti di collaborazione lo strumento di attuazione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni redigendo un regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura di tali beni.

L'esperienza antesignana di attuazione del regolamento di amministrazione condivisa dei beni comuni si fa coincidere con l'adozione di tale tipo di regolamento nel 2014 da parte del comune di Bologna in materia dei c.d. *urban commons*⁵². L'esperienza del capoluogo emiliano è stata ripresa da una miriade di realtà comunali, tant'è che oggi si annoverano migliaia di patti sottoscritti tra cittadini ed amministrazioni comunali. Tale schema collaborativo ha trovato terreno fertile non solo a livello comunale, ma anche regionale, con l'adozione di leggi regionali per l'attuazione dell'amministrazione condivisa, specificatamente ai beni comuni. Tra queste, le più note sono la L.R. Lazio 26 giugno 2019, n. 10 riguardante la Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni e L.R. Toscana 24 luglio 2020, n. 71 sul governo collaborativo dei beni comuni e del territorio⁵³. Si verificano inoltre casi peculiari in cui non è il singolo comune ad adottare il regolamento, ma un'unione di comuni, come nei casi dell'unione Faentina, dell'Unione Bassa Reggiana e dell'Unione dei comuni della Valtenesi, oppure nel caso della XI comunità Montana del Lazio-Distretto dell'economia civile e sociale dei castelli romani e prenestini.

Dal punto di vista qualificatorio, i patti si fanno rientrare nel novero degli accordi tra pubblica amministrazione e cittadini. A livello di struttura, invece, i patti si caratterizzano per la loro eterogeneità e molteplicità.

Ai fini di un pieno adempimento del principio di sussidiarietà orizzontale è preferibile l'adozione di Patti unicamente in presenza del Regolamento. Allo stato attuale, Labsus censisce oltre 300 Comuni che hanno adottato il Regolamento.

⁵² Una definizione di beni comuni urbani si può trovare nel Regolamento 391/2019 adottato dalla Città di Torino. L'accezione urbana viene operata a favore delle «cose materiali, immateriali e digitali ricomprese all'interno degli spazi e servizi urbani di interesse comune, che i cittadini e l'Amministrazione riconoscono essere funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo e all'interesse delle generazioni future e che risultano essere strettamente connesse a identità, cultura, tradizioni del territorio e/o direttamente funzionali allo svolgimento della vita sociale delle comunità che in esso sono insediate». Per una più esaustiva ricognizione circa i beni comuni urbani si rimanda a R.A. Albanese, E. Michelazzo (a cura di), *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Celid, Torino, 2020.

Circa l'esperienza bolognese si veda P. Michiara, "I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna", in *Aedon*, 2, 2016, disponibile online in <https://aedon.mulino.it>. Cfr. A. Arcuri, "La dimensione territoriale dell'amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana", in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2022, pp. 601 ss.

⁵³ Oltre ai casi più noti delle regioni Lazio e Toscana con specifico riferimento ai beni comuni si vedano anche le legislazioni sull'amministrazione condivisa rappresentata da: L.R. Molise 7 ottobre 2022, n. 21; L.R. Umbria 6 marzo 2023, n. 2; L.R. Emilia-Romagna 13 aprile 2023, n. 3; L.R. Piemonte 14 marzo 2024, n. 5.

La letteratura distingue in patti-quadro, patti-cornice, micro-patti, patti ordinari e patti complessi, e patti di collaborazione pluriattoriali⁵⁴. Quanto alla prima tipologia, i patti-quadro vedono cambiare il sottoscrittore senza mutare la struttura che rimane invariata. Di solito prevede lo svolgimento di azioni di cura e impegna soggetti con un preciso mandato istituzionale.

Rispetto ai patti-cornice, invece, la funzione è quella di favorire la gestione comune e la co-programmazione su spazi ampi, spesso parchi e aree verdi, da parte di più soggetti. A tal fine, offrono una cornice di regole condivise da tutti i soggetti a garanzia della più ampia e aperta fruibilità del bene. All'interno dei patti-cornice possono svilupparsi dei micro-patti per ogni attività prevista nello spazio attraverso un'attenta gestione della coprogettazione.

Un'ulteriore suddivisione si rileva tra patti ordinari e patti complessi⁵⁵. I patti ordinari si definiscono nei casi in cui i cittadini attivi intendono realizzare interventi di cura occasionali o di modesta entità, anche ripetuti nel tempo, sui medesimi spazi e beni comuni.

I patti complessi riguardano invece spazi e beni comuni che hanno caratteristiche di valore storico, culturale o che, in aggiunta o in alternativa, hanno dimensioni e valore economico significativo, rispetto ai quali i cittadini propongono di realizzare interventi di cura o rigenerazione che comportano attività complesse o innovative volte al recupero, alla trasformazione e alla gestione continuata nel tempo per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Infine, si annoverano i patti di collaborazione pluriattoriali, i quali vengono stipulati quindi con più sottoscrittori per lo stesso patto e si verificano nella fattispecie in cui più soggetti, anche diversi, si prendono cura di uno stesso spazio.

Generalmente, i patti si caratterizzano per la loro durata breve, in media di un anno, elemento a suffragio del tipo di azione che viene svolta. Tale durata facilita la verifica dell'attualità dell'intervento posto in essere dai cittadini rispetto ai bisogni del territorio. *In nuce*, lo strumento del patto di collaborazione, nella

⁵⁴ Le categorie precedenti di patti occasionali, patti costanti e patti duraturi sono state superate dalla rivisitazione del Regolamento per l'Amministrazione Condivisa nel 2017. Per approfondire le tipologie di patti si rimanda a F. Giglioni, "I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città", in *Munus*, 2, 2016, pp. 271 ss; P. Bonasora, "Come stanno cambiando i Patti di collaborazione?", 2018, disponibile online in www.labsus.org.

⁵⁵ V. Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione nella versione aggiornata nel 2017. Si veda l'art. 7 con riferimento ai patti di collaborazione ordinari. Per i Patti di collaborazione complessi si veda l'art 8.

totalità delle sue fasi, realizza appieno il principio della co-progettazione così come delineato dal *decisum* della Corte costituzionale, valorizzando il contributo volontario della cittadinanza volto alla cura del bene comune.

5. Rilievi conclusivi e prospettive future

Identificato così l'ambito dei beni comuni aperto all'azione sussidiaria, si possono formulare tre considerazioni di carattere conclusivo.

In primo luogo, la sussidiarietà pare ricalcare un nuovo modo di pensare il pubblico. Un nuovo modo che, a ben guardare, affonda le proprie radici anche in quella che può essere definita quale la crisi del *welfare state* e che pertanto richiede nuove modalità di intervento nell'azione pubblica. Attraverso il paradigma sussidiario, cittadini e amministrazione condividono risorse e responsabilità per la soluzione di problemi che interessano la comunità. In questo processo viene introdotto un elemento di novità in quanto l'amministrazione è abituata a risolvere i problemi dall'alto, utilizzando il potere amministrativo che in taluni casi vede una certa apertura con l'utilizzo di nuove forme quali gli strumenti della democrazia partecipativa e deliberativa⁵⁶. Lo stesso ragionamento è ascrivibile ai beni comuni. Difatti, l'idea a essi sottostante secondo il filone maggiormente oggetto della presente trattazione, si sostanzia nella concezione di un "pubblico" non statalistico-burocratico, che sia gestito in modo da corrispondere veramente all'interesse dei cittadini ed in modo più democratico e partecipato⁵⁷.

La critica mossa ai soggetti pubblici, da chi colloca il comune "oltre il pubblico", si muove proprio nel senso di aver preposto interessi privati, soprattutto di natura imprenditoriale, al proprio ruolo di tutela dell'interesse generale⁵⁸.

⁵⁶ Sul cambio di paradigma gestionale della pubblica amministrazione con attenzione a processi decisionali condivisi o attuativi della cittadinanza attiva si veda G. Arena, *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

⁵⁷ Così A. Dani, "Il concetto giuridico di beni comuni tra passato e presente", p. 35.

⁵⁸ Così M.R. Marella, cit., *passim*. S.v. F. Cortese, "Che cosa sono i beni comuni?", pp. 39 ss. «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».

La seconda riflessione, strettamente collegata alla prima, si articola lungo il ruolo della cittadinanza attiva⁵⁹.

Il nuovo modo di pensare il pubblico, agevolato anche da un passaggio dal *decision making* c.d. *top down* a uno c.d. *bottom up*, pone al centro i cittadini, sia come singoli sia come associati. Da qui scaturisce la necessità di valorizzazione e presa di responsabilità da parte di queste formazioni intermedie nella cura dei beni comuni e in nome del perseguimento dell'interesse generale.

Come si è osservato, per poter adempiere a questa finalità si riscontra una recente emersione di strumenti d'ausilio alla gestione condivisa dei beni comuni che identificando formazioni intermedie di raccordo tra i due livelli riducono lo iato tra divisione dicotomica pubblico-privato⁶⁰.

La cittadinanza attiva assume dunque i binari ben tracciati, sui quali la sussidiarietà orizzontale può operare in tutela dell'interesse generale e per la gestione condivisa dei beni comuni.

Infine, una terza riflessione si orienta verso la sempre maggiore prossimità tra beni comuni e bene comune⁶¹. Come detto, la nozione di bene comune e quella di *commons* non sono da intendere quali concetti coincidenti ma proprio per loro natura la cura dei beni comuni appartiene alla ricerca generale del bene comune. Alla luce di ciò si può affermare che entrambe le visioni di gestione, quella di ispirazione ostromiana e quella ispirata dal paradigma sussidiario concretizzatasi con l'esperienza di Labsus, mirano al perseguimento del bene comune. Entrambi

⁵⁹ Si segnala l'approfondimento di P. Duret, *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2023. Sulla nozione di cittadinanza con riferimento alla sussidiarietà v. G. Arena, "Sussidiarietà e nuova cittadinanza", in V. Baldini, (a cura di) *Sussidiarietà e diritti*, Satura, Napoli, 2007, pp. 117-127.

⁶⁰ Oltre ai già menzionati patti di collaborazione vi sono ulteriori strumenti che agevolano la c.d. Cittadinanza attiva tra questi annoveriamo i bilanci partecipativi e il baratto amministrativo.

Sui bilanci partecipativi s.v. V. Molaschi, *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

Lo strumento del bilancio partecipativo, «consente ai cittadini di partecipare alla formazione del bilancio cittadino (o di parte di essi) facendo sentire la propria voce in merito alle politiche locali ritenute prioritarie». Un esempio di bilancio partecipativo con riguardo ai beni comuni è rappresentato dal progetto dal titolo Persone- Progetti- Beni Comuni promosso nel 2023 dal comune di Vignola (Mo). Con riferimento al baratto amministrativo cfr. F. Giglioni, "Limiti e potenzialità del baratto amministrativo", in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2, 2016, pp. 1 ss.

⁶¹ Cfr. F. Viola, "Beni comuni e bene comune", cit., p. 391. «Certamente bisogna ben guardarsi dal confondere la comunanza originaria di tutti i beni con i 'beni comuni' di cui si parla oggi...questi sono 'comuni' in senso specifico, cioè per la loro gestione e per il loro regime giuridico che prende le distanze dalla proprietà privata e da quella statale, in quanto non possono essere sottratti all'uso e alla gestione comune senza danneggiare gravemente la dignità delle persone e la conservazione dei beni stessi».

si prefiggono cioè di adempiere all'interesse generale di cui all'art. 118 Cost. *In nuce*, la sussidiarietà, qualificata come alleanza tra sfera istituzionale e la sfera delle formazioni sociali⁶², si pone come grimaldello per l'attuazione di soluzioni condivise e partecipative legate alla gestione dei beni comuni superando quella dicotomica e conflittuale visione che contrappone Stato e mercato, pubblico e privato; facendo piuttosto perno sulla presenza di formazioni sociali intermedie che possono contribuire al miglioramento e all'implementazione del principio di sussidiarietà in nome dell'interesse generale così come richiamato al comma 4 dell'art. 118 Cost.⁶³.

Si potrebbe pertanto considerare il nesso tra principio di sussidiarietà orizzontale e beni comuni come un rapporto tra fine e mezzo. Il fine, o meglio la *ratio*, coincide con l'interesse generale, mentre l'amministrazione condivisa diviene lo strumento e processo per il suo perseguimento.

In definitiva, può dirsi che la questione dei beni comuni suscita grande entusiasmo proprio in virtù del suo carattere innovativo rispetto a logiche proprietarie e di gestione preesistenti. Al contempo, però, si rileva come, in sede di intervento applicativo, anche sul piano legislativo, la teoretica dei beni comuni stenti ad affermarsi definitivamente.

Da ultimo, si rileva come, in sede di intervento applicativo, e anche sul piano legislativo, la teoretica dei beni comuni stenti ad affermarsi definitivamente. D'altra parte, però, si tratta di una questione che continua a suscitare interesse ed entusiasmo proprio in virtù del suo carattere innovativo rispetto alle logiche proprietarie tradizionali, e che apre a un nuovo modo di concepire non solo la relazione tra individui e beni, ma, più ampiamente, lo svolgimento dell'azione pubblica⁶⁴.

⁶² F. Pizzolato, "Sussidiarietà e riqualificazione dello spazio pubblico", cit., p. 8.

⁶³ Cfr. G. Arena, *I custodi della bellezza: prendersi cura dei beni comuni: un patto per l'Italia fra cittadini e istituzioni*, Touring Club Italiano, Milano, 2020.

⁶⁴ P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, 2017.

Riferimenti bibliografici

Albanese A., “Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici”, in *Diritto pubblico*, 1, 2002, pp. 51-84.

Albanese R.A., Michelazzo E. (a cura di), *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Celid, Torino, 2020.

Amoroso G., “L’interesse delle future generazioni come nuovo parametro costituzionale”, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3, 2022, pp. 431-439.

Arena G., “Introduzione all’amministrazione condivisa”, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, pp. 29-65.

Arena G., “Il principio di sussidiarietà orizzontale nell’art. 118, u.c. della Costituzione”, 2003, disponibile online in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

Arena G., *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all’Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

Arena G., “Interesse generale e bene comune”, 2011, disponibile online in www.labsus.org.

Arena G., Iaione C. (a cura di), *L’Italia dei beni comuni*, Carocci, Bari, 2012.

Arena G., “Interesse generale, solidarietà, sussidiarietà”, 2015, disponibile online in www.labsus.org.

Arena G., *I custodi della bellezza: prendersi cura dei beni comuni: un patto per l’Italia fra cittadini e istituzioni*, Touring Club Italiano, Milano, 2020.

Arena G., “I 10 anni dei Patti con i Comuni. Gli enti del Terzo settore e la cittadinanza attiva”, in *Corriere della Sera*, 2024, disponibile online in www.corriere.it.

Arcuri A., “La dimensione territoriale dell’amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana”, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2022, pp. 601-633.

Azzena L., “Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempi di crisi. La doppia faccia della sussidiarietà orizzontale”, in *Munus*, 2, 2015, pp. 419-436.

Bani E., “Impresa sociale e terzo settore” in Caldirola L. (a cura di), *Impresa sociale, welfare e mercato*, Vita e Pensiero, Milano, 2019, pp. 33-42.

Baldini V. (a cura di), *Sussidiarietà e diritti*, Satura, Napoli, 2007.

Bombardelli M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

Bonasora P., "Come stanno cambiando i Patti di collaborazione?", 2018, disponibile online in www.labsus.org.

Bruni L., "L'economia nell'era dei beni comuni: la tragedia, le sfide, le possibili soluzioni", 2018, disponibile online in www.matematica.unibocconi.eu.

Carapezza Figlia G., "Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle sezioni unite", in *Rassegna di diritto civile*, 2, 2012, pp. 524-549.

Caravita Di Toritto A., "Un itinerario alternativo ai beni comuni: le proprietà collettive sostenibili", in *Federalismi*, 16, 2015, pp. 30-61.

Casalini L., *Patti di collaborazione per la rigenerazione urbana e profili assicurativi*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, Napoli.

Cerulli Irelli V., De Lucia L., "Beni comuni e diritti collettivi", in *Politica del Diritto*, 1, 2014, pp. 3-36.

Cerulli Irelli V., *Diritto pubblico della proprietà e dei beni*, Giappichelli, Torino, 2022.

Ciricacy-Wantrup S.V., Bishop R.C., "Common property as a concept in natural resources policy", in *Natural Resources Journal*, 15, 1975, pp. 713-727.

Conte E., "The Many Legal Faces of the Commons. A Short Historical Survey", in *Quaderni storici*, 3, 2021, pp. 625-640.

Consorti P., Gori L., Rossi E., *Diritto del Terzo Settore*, 2^a edizione, Il Mulino, Bologna, 2022.

Cortese F., "Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?", in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2011, pp. 1170-1778.

Dani A., "Il concetto giuridico di beni comuni tra passato e presente", in *Historia et ius - Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna*, 6, 2014, pp. 1-48.

Di Porto A., *Res in usu pubblico e beni comuni: il nodo della tutela*, Giappichelli, Torino, 2013.

Donati D., Paci A. (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza: una nuova prospettiva per la gestione dei beni culturali*, Il Mulino, Bologna, 2010.

Donati D. (a cura di), *La cura dei beni comuni tra teoria e prassi: un'analisi interdisciplinare*, Franco Angeli, Milano, 2024.

Duret P., *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2023.

Ferrari G.F. (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, 3^a edizione, Egea Editore, Milano, 2019.

Fidone G., "Beni comuni in senso giuridico e commons in senso economico: un confronto tra due categorie non coincidenti", 2018, disponibile online in www.apertacontrada.it.

Frediani E. (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, 2025.

Gambaro A., "Note in tema di beni comuni", in *Aedon*, 1, 2013, disponibile online in <https://aedon.mulino.it>.

Germanò A., Viti D. (a cura di), *Agricoltura e "beni comuni"*, Giuffrè, Milano, 2012.

Giglioni F., "I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città", in *Munus*, 2, 2016a, pp. 271-313.

Giglioni F., "Limiti e potenzialità del baratto amministrativo", 2016b, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2, pp. 1-17.

Giglioni F., "Consolidamento dell'amministrazione condivisa", in *Federalismi*, 20, 2020, pp. 204-217.

Gori L., "Gli effetti giuridici «a lungo raggio» della sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale", in *Rivista Impresa Sociale*, 3, 2020, pp. 89-94.

Gotti G., Greco M., "Il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e l'Unione europea: il caso della disciplina delle comunità energetiche", in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, pp. 127-143.

Grossi P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, 2017.

Grossi P., *Il mondo delle terre collettive: itinerari giuridici tra ieri e domani*, Quodlibet, Macerata, 2019.

Hardin G., "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162, 3859, 1968, pp. 1243-1248.

Hess, C. Ostrom, E., "Ideas, Artifacts, and Facilities: Information as a Common-Pool Resource", in *Law and Contemporary Problems*, 66, 2, 2003, pp. 111-145.

Hess C, Ostrom E. (a cura di), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Bruno Mondadori, Milano, 2009.

Hess C. Ostrom E., "Private and Common Property Rights", in Boudewijn B. (a cura di), *Encyclopedia of Law and Economics*, 5, Edward Elgar, Cheltenham, 2010.

Lieto S., "Beni comuni, diritti fondamentali e stato sociale. La Corte di Cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica", in *Politica del diritto*, 2, 2011, pp. 331-350.

Lloyd W.F., "W. F. Lloyd on the Checks Population", in *Population and Development Review*, 6, 3, 1980, pp. 473-496.

Marinelli F., *Gli usi civici*, 3^a edizione, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022.

Marella M.R. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, Verona, 2012.

Mattei U., Reviglio E., Rodotà S. (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma dei beni pubblici*, il Mulino, Bologna, 2007.

Mattei U., *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

Michiara P., "I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna", in *Aedon*, 2, 2016, disponibile online in <https://aedon.mulino.it>.

Millon-Delsol C., *Il principio di sussidiarietà*, Giuffrè, Milano, 2003.

Molaschi V., *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

Molaschi V., "Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile", in *Il diritto dell'economia*, 2, 2020, pp. 345-372.

Molfetta A., "L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione", in *Rivista italiana dei costituzionalisti*, 2, 2023, pp. 222-243.

Mulazzani G., "L'attualità del principio di sussidiarietà da mero principio statico a modello dinamico alla luce della legislazione e della giurisprudenza", in *Federalismi*, 28, 2023, pp. 120-152.

Ostrom, E., "Governing the commons: The evolution of institutions for collective action", 1990, trad. it. (a cura di) F. Velo e G. Vetrutto, *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia, 2006.

Olson M., *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.

Passalacqua M., "Oltre la concezione proprietaria dei beni comuni. Diritto, economia e interesse generale", 2017, disponibile online in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

Pizzolato F., "Sussidiarietà e riqualificazione dello spazio pubblico", 2009, disponibile online in www.labsus.org.

Pradi A., Rossato A. (a cura di), *I beni comuni digitali: valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

Rescigno G.U., "Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali", in *Diritto pubblico*, 1, 2002, pp. 5-50.

Rodotà S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

Rodotà S., *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, 3^a edizione, Il Mulino, Bologna, 2013a.

Rodotà S., "Il valore dei beni comuni", 2013b, disponibile online in www.acquabenecomune.org.

Rossi E., "Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale", in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pp. 50-60.

Tubertini C., "Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte", in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2019, pp. 971-994.

Viola F., "Beni comuni e bene comune", in *Diritto e Società*, 3, 2016pp. 381-398.

Vitale E., *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Roma-Bari, 2013a.

Vitale E., "Quale tempo per i beni comuni?", in *Ragion pratica*, 2, 2013b, pp. 391-404.

Zoppini A., *Il diritto privato e i suoi confini*, Il Mulino, Bologna, 2020.