



Università degli Studi di Cagliari

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO DELL'ATTIVITA'
AMMINISTRATIVA INFORMATIZZATA E DELLA
COMUNICAZIONE PUBBLICA**

CICLO XXVIII

***PER UN NUOVO RAPPORTO TRA P.A. E CITTADINI NEL
GOVERNO DEI BENI COMUNI:***

***“DALLA TECNOLOGIA DIGITALE ALLA TECNOLOGIA
ISTITUZIONALE”***

Settore disciplinare

IUS/10 DIRITTO AMMINISTRATIVO

Presentata da: Dott.ssa Marina Melis

Coordinatore: Prof. Felice Ancora

Tutor: Prof. Andrea Pubusa

Esame finale a.a. 2014/2015

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE	6
CAPITOLO PRIMO	
<i>Beni Comuni: “Excursus Storico”</i>	
1. Beni Comuni nel diritto romano	12
2. I Beni Comuni nella civiltà medievale	17
3. I Beni Comuni nell’esperienza giuridica di matrice liberale	20
CAPITOLO SECONDO	
<i>Le principali versioni intorno al dibattito sui beni comuni</i>	
1. G. Hardin e la “Tragedia dei commons”	25
2. I “commons” nella visione di Elinor Ostrom	28
3. Dalla Tragedia alla Commedia dei beni comuni	32
4. L’ascesa dei nuovi beni comuni	33

CAPITOLO TERZO

I beni comuni nell'esperienza Italiana

- | | |
|---|----|
| 1. Beni privati e beni pubblici | 45 |
| 2. Un altro modo di intendere i beni pubblici | 56 |
| 3. I Beni Comuni nella Giurisprudenza:La Sentenza n. 3665/2011, Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili | 60 |

CAPITOLO QUARTO

Per un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadini:l'art. 118, u.c. della Costituzione

- | | |
|--|----|
| 1. La sussidiarietà , la partecipazione e lo spazio riservato ai cittadini | 74 |
| 2. Il Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni:una applicazione concreta del principio di sussidiarietà orizzontale | 81 |

CAPITOLO QUINTO

Beni comuni, sussidiarietà orizzontale:riflessioni sull'ampliamento della legittimazione processuale amministrativa

- | | |
|--|----|
| 1.La legittimazione processuale amministrativa per la tutela dei beni comuni | 89 |
|--|----|

CAPITOLO SESTO

Il ruolo dell'Informazione e della Comunicazione per una P.A. più vicina ai cittadini

1. Amministrazione digitale: aspetti normativi	101
2. Il Nuovo CAD alla luce della recente riforma	107
3. Informazione e Comunicazione pubblica: Indicatori della qualità dei rapporti tra cittadini e P.A.	112

CONCLUSIONI 123

APPENDICE

Beni Comuni, sussidiarietà e cittadinanza attiva in Sardegna

1. L'oro di Furtei e il Progetto Eleonora sul banco degli imputati	128
2. La sussidiarietà e cittadinanza attiva	135

BIBLIOGRAFIA	139
--------------	-----

SITOGRAFIA	147
------------	-----

RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE	148
----------------------------	-----

ALLEGATI

*“E debbasi considerare come non ’è cosa più difficile a trattare,
né più dubia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare,
che farsi capo ad introdurre nuovi ordini;
perché lo introduttore ha per nimici tutti quelli che degli ordini vecchi
fanno bene”*

(Niccolò Macchiavelli, Capitolo sesto del *“Il Principe”*)

“Non c’è cosa più difficile da trattare, più dubbia da realizzare,
più pericolosa da maneggiare,
che mettersi a introdurre nuovi ordini
perché chi introduce qualcosa di nuovo ha per nemici tutti quelli a cui il
vecchio fa bene.”

(Cit. iniziale)

INTRODUZIONE

La tesi centrale di questa ricerca dottorale guarda alla possibilità e necessità di realizzare un’*“Amministrazione Collaborativa”* tra cittadini e istituzioni pubbliche attraverso il governo dei cosiddetti “ Beni Comuni”, con il chiaro intento di indagare sulle dinamiche tra Innovazione e Pubblica Amministrazione per una reale ed efficace gestione degli stessi.

Infatti, ritengo che gli sforzi per l’innovazione e la modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, attraverso una tecnologia istituzionale prima che digitale, debbano essere orientati verso un’unica e fondamentale direzione, ovvero, la nascita di un nuovo rapporto tra il cittadino e le istituzioni pubbliche, in cui l’accesso alle informazioni e la trasparenza dei procedimenti costituiscono gli elementi fondamentali affinché sorga un autentico dialogo e un rapporto di fiducia.

Questo, ovviamente, richiede un cambiamento dell’intera macchina amministrativa, che da autorità incomprensibile nelle sue finalità e decisioni dovrebbe trasformarsi in soggetto trasparente, efficiente e collaborativo.

Pertanto, è in tale contesto che desidero collocare i cosiddetti Beni Comuni, i quali non essendo legati né alla proprietà pubblica né a quella privata, possono diventare generatori ideali di soluzioni condivise, dove il cittadino partecipa direttamente alla loro gestione affiancando le istituzioni.

Una delle tesi principali cui s’ispira questo lavoro di ricerca è quella che vede nei Beni Comuni e in particolare nella loro gestione, lo strumento più adatto per superare, finalmente, il distacco tra Stato-apparato (Pubblica Amministrazione) e Stato-comunità

(società civile), causato, soprattutto negli ultimi decenni, dall'operato di multinazionali e *lobbies* e dall'eccessivo sbilanciamento degli apparati pubblici verso interessi bancari e di mercato.

Sarà, quindi, necessario, come si vedrà, ragionare su cosa debba intendersi per Beni Comuni, attraverso un excursus storico, fino ad arrivare al dibattito che, seppur con alti e bassi, si è sviluppato in questi ultimi anni. Con tale indagine si apre anche la questione dei poteri democratici ad essi connessi.

Dunque, obiettivo di questo lavoro è ricostruire gli argomenti giustificativi a sostegno del modello che un autorevole giurista quale Gregorio Arena ha etichettato, in modo molto accattivante, come “Amministrazione Condivisa”, per illustrarne la plausibilità e al contempo indicarne, qualora vi fossero, i rischi.

Per realizzare tale obiettivo, il lavoro sarà articolato in diverse fasi: da un lato si procede a ricostruire il concetto giuridico di Beni Comuni, dando conto della loro natura e origine, giungendo poi a una disamina delle più significative teorie elaborate intorno a tale argomento; dall'altro si analizzano i Beni Comuni nell'Ordinamento Italiano.

La prima fase consiste, pertanto, nell'illustrare come e in che contesto sono emersi i Beni Comuni, anche sulla scia del successo di concezioni quali quelle di G. Hardin e la sua “*Tragedia dei commons*”, Elinor Ostrom, C.M. Rose e Charlotte Hess.

Come si vedrà, la nozione di Beni Comuni non è affatto chiara, ma equivoca, proteiforme, per questo sarà interessante verificare in che modo gli stessi siano stati collocati all'interno del nostro ordinamento. Verrà specialmente indagato il rapporto che lega i beni comuni alla categoria giuridica dei “Beni Pubblici”, soffermandoci in modo particolare sulla distinzione dei beni prospettata dalla “Commissione Ministeriale sui Beni Pubblici”, presieduta da Stefano Rodotà e istituita il 21 giugno 2007 presso il

Ministero della Giustizia. In base a questa distinzione i beni comuni, sarebbero “ *cose che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali*”,

Si opererà per questa nozione elaborata dalla Commissione ministeriale, fatta propria anche dalla Giurisprudenza, perciò, ci si soffermerà ad analizzare la Sentenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione. N. 3665/2011 con cui si è recepito per la prima volta a livello giurisprudenziale la nozione di **bene comune**.

Nella seconda parte del lavoro verrà analizzato il principio di sussidiarietà, e si sosterrà che tale principio per poter essere realizzato nella realtà necessita della sussistenza di un forte bisogno sociale da soddisfare, che sarà identificato proprio nella gestione dei beni comuni, che ne costituiscono l’oggetto.

In completa adesione con un nuovo orientamento emergente nella scienza amministrativa contemporanea, si verificherà l’armoniosa integrabilità del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all’art 118, ultimo comma della nostra Costituzione, con i principi fondamentali di cui alla parte prima della stessa. Inoltre, si dimostrerà che tale principio costituisce la vera chiave di volta per una rivoluzione istituzionale tesa a superare le categorie tradizionali del diritto amministrativo, la cui permanenza impedisce anche la piena esplicazione delle potenzialità innovative delle tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione, ovvero, della partecipazione digitale.

Questa riflessione sostanziale intorno al principio della sussidiarietà orizzontale e al suo oggetto, che si vorrà identificare nella gestione dei beni comuni, si lega inevitabilmente a una prospettiva processuale. Si rileverà, infatti, una nuova sensibilità da parte della Giurisprudenza ad accogliere e fare proprio il principio di sussidiarietà, con delle evidenti e non occultabili ripercussioni sul piano della legittimazione al ricorso amministrativo a tutela di interessi super individuali.

Si dimostrerà, inoltre, che la tendenza attuale volta ad adattare le innovazioni delle tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione a un modello amministrativo di tipo bipolare, che vede lo Stato come entità sovra-strutturata rispetto al cittadino, è potenzialmente distruttiva. Essa, infatti, alimenta l'illusione che la "*rivoluzione digitale*" senza quella istituzionale, possa davvero, imponendosi da se, mutare i rapporti tra amministrazione e i cittadini in senso inclusivo. Come si dirà, questa è soltanto una illusione che non conduce al superamento di un esercizio del potere amministrativo che è ancora rigido, occulto e spesso irresponsabile.

In conclusione, gli obiettivi di questo lavoro possono sintetizzarsi, da un lato, nella proposta di un modello di P.A. partecipata realizzabile attraverso la gestione dei beni comuni, fornendo altresì alcuni esempi concreti, e dall'altro lato, nel cercare di dimostrare come per un cambiamento dei rapporti in senso inclusivo tra P.A. e cittadini occorra non tanto una tecnologia digitale quanto una istituzionale.

CAPITOLO PRIMO

Beni Comuni: excursus storico

“La solidarietà è una reazione spontanea di chi riconosce la funzione sociale della proprietà e la destinazione universale dei beni come realtà anteriori alla proprietà privata” (Evangelii Gaudium, 189)

Negli ultimi decenni in Occidente si è assistito a un processo di forte mercificazione di alcuni beni fondamentali per l’umanità, in nome di una modernità che vede nella crescita illimitata il suo valore di riferimento.

Queste politiche di privatizzazione, che si sono accentuate notevolmente con la crisi globale del 2008, hanno arrestato un intero percorso di civiltà, agevolando l’ascesa di un sistema economico insostenibile, che consuma più risorse di quante ne possa produrre, rendendo il mondo in cui viviamo in condizioni nettamente peggiori di quelle in cui ci è stato consegnato.¹

“Nelle nostre società si afferma una tendenza quasi violenta nel trasformare tutto quanto è pubblico, comune, condiviso, in bene appropriato, privatizzato. Per ragioni che sono legate sia ai processi di accumulazione su scala globale, sia alla particolare configurazione dell’individuo iper-moderno, utilitarista e acquisitivo. Ma le società per

¹MATTEI U. (2015) *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Einaudi, Torino, pp 25 – 32.

persistere nel tempo e non sfaldarsi rapidamente in modo entropico hanno bisogno di un legante condiviso”.²

Così, a fronte di tale inquietante scenario, la società civile ha iniziato a percepire i Beni Comuni come una gamma eterogenea di oggetti materiali e immateriali, non appartenenti né alla proprietà pubblica né alla proprietà privata, ma, bensì, come beni di primaria importanza, essenziali per la stessa sopravvivenza dell’uomo nella società.

Tuttavia, si evidenzia come i sistemi giuridici moderni presentano una certa riluttanza nel riconoscere forme di proprietà esterne al dualismo Pubblico/Privato. Oggi, infatti, queste forme sono intese come eredità del passato pre-moderno, quando non feudale, tacciate di impedire il progresso, il benessere individuale e lo sviluppo economico.³

In questa prospettiva è opportuno analizzare le diverse tappe in cui è ripartita la Storia dei Beni Comuni. Innanzitutto, la locuzione “Beni Comuni” indica l’esistenza di beni fondamentali appartenenti *ab origine* alla collettività. Quindi, essi hanno origine con la vita stessa dell’essere umano, e una volta riconosciuti come comuni, perché di creazione e consumo collettivo, nonché indispensabili all’esistenza dignitosa di tutti, si sottraggono all’appropriazione privata.

²DONOLO C. (2012) *Qualche chiarimento in tema di beni comuni*, in *Lo Straniero*, n.140 – RIFKIN (1985) *Entropia*, Milano, p. 29 ss.

³LAURIOLA V.M. (2011) *Terre indigene, beni comuni, pluralismo giuridico e sostenibilità in Brasile. Riflessioni sul caso Raposa Serra do Sol tra opportunità e rischi d’etnocentrismo*, in *Rivista critica del diritto privato* n.3 ISSN 1123 – 1025, Napoli, Jovene, pag. 425 e ss.

I. Beni Comuni nel diritto romano

*“Quae publicae sunt, nullius videntur in bonis esse; ipsius enim universitatis esse credentur. Privatae sunt quae singulorum hominum sunt.”*⁴

Per definire in maniera esaustiva il concetto giuridico di Beni Comuni si deve risalire alla loro genealogia, che prende le mosse dal diritto romano delle *res communes omnium, res publicae e res universitatis*⁵.

La Giurisprudenza classica, infatti, sviluppando probabilmente spunti di quella pre-classica, si preoccupò di distinguere i beni appartenenti o capaci di appartenere a privati e i beni non appartenenti o incapaci di appartenere ad essi.

Gaio, al riguardo, parla di *“res in nostro patrimonio”* e *“extra nostrum patrimonium”*, ossia, beni nel nostro e fuori del nostro patrimonio, di noi privati, intrecciando con questa distinzione quella, forse più antica, fra *“res divini”* e *“humani iuris”*, cioè i beni di diritto divino o umano⁶.

Le *res divini iuris* comprendevano essenzialmente le *“res sacrae”*, ossia, i beni consacrati agli dei Superi con apposita cerimonia, come templi, altari e i vari oggetti di culto, e le *“res religiosae”*, ossia, i beni che risultavano dedicati agli dei Mani per effetto del seppellimento di un cadavere da parte di chi vi era legittimato, quali in

⁴ GAIO, *Istituzioni* 2,11

⁵ PUGLIESE G. (1998) *Istituzioni di diritto romano*, Giappichelli, Torino, pp. 287 – 295; si veda anche ARANGIO RUIZ V. (1952) *Istituzioni di diritto romano*, Jovene, Napoli.

⁶ Si fa qui riferimento a BRETONNE M. (1992) *Storia del diritto romano*, Roma – Bari, pp. 344 ss.

sostanza i sepolcri e il relativo terreno. Gaio e Marciano menzionano anche le “*res Sanctae*”, costituite dalle mura e dalle porte delle città⁷.

Tali *res* erano tutte “*extra commercium*”, quindi sottratte al commercio. Invece, i beni di diritto umano includevano le “*res privatae*” e le “*res publicae*”. Le “*res publicae*” erano quelle appartenenti al “*Populus Romanus*”⁸. Tra esse i giuristi classici distinsero le “*res in pecunia populi*” o in “*patrimonio populi*”, ossia, i beni pubblici di natura patrimoniale, e le “*res in publico usu*”, i beni in uso pubblico.

Entrambe le categorie di beni erano, secondo la terminologia Gaiana, “*extra nostrum patrimonium*”, anche se i primi erano suscettibili di trasferimento a privati con appositi negozi, i secondi, invece, erano esclusi dal commercio.

Ancora, non idoneo oggetto di diritti e negozi patrimoniali privati erano anche altri beni la cui qualifica da parte della Giurisprudenza classica era piuttosto oscillante. Per alcuni, infatti, erano pubblici o “*publici iuris gentium*”, per altri comuni a tutti gli uomini o “*res communes omnium*”: tali in particolare il mare e il lido del mare, la cui caratteristica era di essere soggetti all’uso di tutti, anche dei non cittadini, perciò, apparivano *publici iuris gentium*. Lo stesso si disse dei fiumi pubblici, in cui a tutti era permesso navigare e pescare indipendentemente dalla cittadinanza.

Fu Marciano, giurista del terzo secolo d.C, che con riguardo al mare e al relativo lido, all’aria e all’acqua corrente, delineò per la prima volta la categoria, fondata sul *ius naturale*, delle “*res communes omnium*”, i beni comuni a tutti, che in linea generale può

⁷Dig.1.8.6.2: *Sacrae res et religiosae et sanctae in nullius bonis sunt*

⁸GROSSO G. (2001), *Corso di diritto romano. Le cose*, Torino 1941, in Rivista di “Diritto Romano”, I

considerarsi come uno sviluppo della qualifica di *res publicae iuris gentium* data al mare e al lido dagli altri giuristi⁹.

Si trattava, comunque, di beni che non appartenevano a nessuno, tant'è che la romanistica moderna non è riuscita ad enuclearli perché appaiono sovrapposti alla ricorrente espressione di *res nullius*, ma dovevano essere goduti da tutti gli uomini.

Autorevole autore, quale *M. Fiorentini*, ha evidenziato come le *res communes omnium* fossero per loro natura occupabili ad esclusione degli altri possibili utenti, purché anche a questi venisse assicurata eguale opportunità di sfruttare altre porzioni della medesima risorsa.¹⁰

Per quanto riguarda le “*res nullius*”, nella terminologia usata da Gaio “*Quae publicae sunt, nullius videntur in bonis esse: ipsius enim universitatis esse creduntur. Privatae sunt quae singulorum hominum sunt*”¹¹, si intendono quei beni che appartengono a tutti in quanto non ricadenti nella proprietà di nessuno. Anche se, a tal proposito, si deve evidenziare come le *res nullius* siano suscettibili di appropriazione da parte degli individui, e quindi commerciabili.

Questa qualificazione delle differenti categorie di *res* ci consente, a questo punto, di delineare brevemente il rapporto tra il territorio e il popolo, e quindi tra proprietà collettiva e privata nell'esperienza giuridica romana¹². Già a partire dal periodo monarchico, una buona parte dei fondi veniva considerata come “*ager publicus populi*

⁹ Dig. 1.8.2.1 “*Et quidam naturali iure omnium communia sunt illa: aer, aqua profluens, et mare, et per hoc litora maris*”, si tratta di aria, acqua corrente, mare e lido del mare.

¹⁰ FIORENTINI M., *L'acqua da bene economico a “res comune omnium” a bene collettivo*, in Rivista “Analisi giuridica dell'economia”, vol. 2010/1, pp 66 - 68

¹¹ GAIO, Inst 2.11

¹² BRETONE M. (1989) “*Storia del diritto romano*”, Laterza, Roma-Bari, pag. 340 e ss.

romani”, non di proprietà dei privati, ma nella disponibilità dello Stato, anche economicamente.

Dunque, il regime giuridico dell’*ager publicus* è connotato dall’assenza di un diretto utilizzo pubblico, ma da una sua devoluzione a soggetti privati attraverso varie forme di concessione in godimento e sfruttamento. Si deve peraltro ritenere che sin dal periodo antico la terra oggetto di proprietà dei singoli *patres familias* abbia avuto una modesta estensione, sia rispetto alla terra gentilizia, sia, poi, con la repubblica, rispetto “*all’ager publicus populi romani*”.

Si sostiene, infatti, che fino presso a poco alla fine del II° secolo a.C, in pieno periodo pre-classico, *l’ager publicus*, incrementato abbondantemente e di frequente con le terre tolte ai nemici vinti, rimase più esteso rispetto agli *agri* privati. In linea generale, dunque, è possibile sostenere che la prima forma di appartenenza fu proprio la “*proprietà collettiva*”, anche se va evidenziato come il modo meno privato di godimento fosse quello del cosiddetto “*ager compascuus*”, praticato sin dal periodo antico¹³.

Questo *ager*, in cui sopravviveva una delle possibili forme collettive di godimento delle terre gentilizie, poteva essere utilizzato dai proprietari o possessori di terre circostanti, mandandovi i propri animali a pascolare. Le altre terre venivano utilizzate in modo esclusivo da singoli privati a vario titolo.

La categoria più antica è quella dell’ “*ager occupatorius*”, ossia, parte del territorio occupato da famiglie patrizie. La suddetta *occupatio* era da considerarsi autorizzata dal senato, anche se il suo vero titolo era in realtà l’appartenenza del *pater* o

¹³MADDALENA P. (2011), *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in www.federalismi.it n.19/2011; “*I beni comuni nel diritto romano*”, in www.federalismi.it ed in *Studia et documenta historiae et iuris* (2013).

della *familia* occupante alla classe dominante, che si identificava in un certo modo con il *populus romanus*, proprietario dell'*ager publicus*.

Soltanto nell'ultimo periodo dell'età repubblicana si è innescato un processo che ha portato alla trasformazione dell'*ager publicus* in *agri privati*, tanto che, nei primi decenni del periodo classico, la grande maggioranza delle terre italiche erano divenute private, oggetto di proprietà *quiritia*.¹⁴

Dunque, in ultima analisi, le fonti romane testimoniano non solo l'esistenza di beni appartenenti all'intera comunità umana, ma, confermano che la nozione di proprietà privata è maturata soltanto agli inizi del primo secolo a.C., a dimostrazione del fatto che la prima e originaria forma di appartenenza fu quella collettiva¹⁵.

¹⁴CATALANO P. (1974), "*Populus Romanus Quirites*", Giappichelli, Torino.

¹⁵DANI A. (2014) "*Il concetto giuridico di <beni comuni> tra passato e presente*", in *Historia et ius* n. 6/2014.

II. I Beni Comuni nella civiltà medievale

Anche rispetto all'esperienza storico-giuridica medievale è possibile indagare sul modo di intendere i Beni Comuni.

I Beni Comuni in quest'epoca possono essere definiti come “*Beni Comunitari*”¹⁶, infatti, in età medievale permane, in continuità con il periodo precedente, l'idea di imperfezione del singolo rispetto alla perfezione della comunità, tanto da far coincidere la nozione di “Comune” con quella di “Comunità”

Non a caso la civiltà medievale era nel suo complesso una civiltà plurale, *il pluralismo giuridico dell'età di mezzo, pluralismo effettivo per l'assenza di ingombranti soggetti politici statuali permise e agevolò la convivenza tra questi due strati quello inferiore dei cosiddetti iura propria, i diritti delle autonomie locali e quello superiore dello ius comune. Questo era comune a doppio titolo, sia perché la sua proiezione geografica era comune a tutte le terre civilizzate realizzando una sorta di unità giuridica europea, sia perché costituiva l'assorbimento delle sapienze giuridiche romana e canonica, in cui la perfezione era ravvisata nella Civitas, “nel tutto organico in cui si realizza il bene comune”, con un'esaltazione del populus quale principale protagonista*¹⁷.

¹⁶ DANI A. (2014) “*Il concetto giuridico di <beni comuni> tra passato e presente*”, in *Historia et ius* n. 6/2014.

¹⁷ GROSSI P. (2000), “*L'Ordine giuridico medievale*”, Roma- Bari, pag. 100 e ss; in merito si veda anche “*Prima lezione di diritto*”, Laterza, (2007) pag. 51 e ss “*Il diritto medievale si origina dall'assenza dello Stato, quindi di un soggetto politico totalizzante, ingombrante, questa assenza toglie al diritto il suo legame con il potere e la sua funzione di controllo sociale, lo rende libero di riaccostarsi ai fatti primordiali, naturali, sociali, economici*” (pag.51), “*senza un controllo centrale robusto il diritto si particolarizzò divenendo voce fedele di una società frammentata in una straripante articolazione comunitaria, in quelle comunità (famiglie, aggregati sovra familiari, corporazioni religiose e corporazioni professionali) che, nel disordine imperversante, proteggevano l'individuo, gli consentivano*

In questa organizzazione di matrice fortemente comunitaria continuava a permanere la rilevanza e l'effettività del godimento e dell'uso sui beni. Tuttavia, però, rispetto a una prima fase, detta di Proto medioevo, si avvertiva la necessità di ordinare le diverse ed eterogenee situazioni reali entro schemi più rigidi.

A tal fine il punto di partenza era costituito sempre dal Diritto Romano Giustiniano, ma con alcune deviazioni imboccate dai glossatori medievali. Come è noto, infatti, la tradizione romanistica faceva confluire i diritti reali nello schema “*dell'Appartenenza*”, che, quindi, si configuravano in modo assolutistico e in cui assumeva centralità la posizione del soggetto.

È ovvio, allora, come tali caratteri propri di una civiltà prettamente proprietaria non potessero essere più adatti a una civiltà di tipo possessorio come quella medievale. Per questi motivi, contrariamente a quanto sostenuto dal Giureconsulto Paolo, per il quale la proprietà era solo una, i glossatori medievali teorizzarono due tipi di proprietà.

Si tratta della Dottrina del Dominio Diviso, per cui non si parla più di *Dominium* ma di *Dominia*, con una scissione del dominio in Diretto e Utile, dove l'appartenenza del bene si concepiva in virtù delle differenti utilità che in concreto esso offriva, come ad esempio una appartenenza degli alberi separata da quella del fondo.

Però, per concettualizzare appieno i Beni Comuni in tale epoca, quanto detto non risulta essere ancora sufficiente, per questo non si può non evidenziare un ulteriore fondamentale aspetto ai fini del nostro discorso. Ovvero, l'ordinamento medievale era caratterizzato non soltanto dal Dominio Diviso, ma anche da quelli che noi oggi

la sopravvivenza e si ponevano quali strutture portanti dell'intero assetto socio-politico-economico”
pag.52.

chiamiamo Usi Civici, che furono particolarmente vitali nel sistema medievale e che neanche il regime feudale riuscì ad oscurare¹⁸.

Da ciò deriva che i beni comuni, nel periodo che stiamo considerando, debbono necessariamente essere percepiti non soltanto come beni di proprietà collettiva tout court, ma anche come beni pubblici o privati gravati da diritti comunitari, nel senso che la loro titolarità apparteneva sempre ad una comunità ben individuata o quantomeno individuabile¹⁹.

Si trattava, quindi, di beni non goduti da tutti in maniera indistinta, ma da precise comunità territoriali, per questo tale situazione d'uso viene ricondotta all'odierno istituto degli Usi Civici. Questi furono particolarmente vitali nel periodo medievale; il loro contenuto fu assai vario così come la varietà di denominazioni: facoltà di pascolo, di raccogliere erbe e fronde, di fare legna, etc

Dunque, in definitiva, è possibile affermare come da un punto di vista storico giuridico, la chiave di volta che consente di delineare la concezione medievale di beni comuni è costituita dall'elemento delle Comunità, le quali, nonostante la loro eterogeneità, hanno costituito per lungo tempo un modello di gestione delle risorse comuni partecipativo e solidale a garanzia e salvaguardia delle esigenze comunitarie.

¹⁸GROSSI P. (1997) *“I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale”*, in *Rivista di dir. Agr.*, 76. Dello stesso autore si veda anche *“Le situazioni reali nell’esperienza giuridica medievale”*, Padova, (1968), pag. 183 e ss

¹⁹DANI A. (2014) *“Il concetto giuridico di <beni comuni> tra passato e presente”*, in *Historia et ius* n. 6/2014.

III. I Beni Comuni nell'esperienza giuridica di matrice liberale

Se nel periodo medievale il regime giuridico dell'appartenenza dei beni era inteso entro la comunità e all'insegna di una pluralità di ordinamenti conviventi, in età moderna il modello borghese ha trovato e attuato soluzioni differenti.²⁰

Il passaggio dal vecchio al nuovo regime si ebbe con la Rivoluzione francese del 1789, con cui venne a determinarsi un rifiuto del modello feudale percepito come residuo di un passato oscuro²¹. Così si andava costruendo una nuova società, alimentata dall'interesse individuale, inteso unicamente in senso economico e patrimoniale, perché è nel capitale e nell'accumulo esasperato che si realizzava, secondo le idee predominanti, il benessere.

Questo processo evolutivo, instauratosi con la rivoluzione borghese del 1789, portò alla nascita di un nuovo soggetto di diritto, il "Proprietario", soggetto titolare del concreto diritto di proprietà. È l'individuo, infatti, con il suo personale interesse a rappresentare il nucleo dell'intera costruzione giuridica.²²

L'individualismo esasperato, fomentato anche dall'affermarsi della Personalità giuridica statale, aveva determinato una scomparsa del comunitarismo e di tutti quegli istituti finalizzati a salvaguardare modalità di appartenenza e gestione associata, collettiva e solidale dei beni.

²⁰ COSTA P. (2001), *"Civitas. Storia della cittadinanza in Europa., 3. La civiltà liberale: come imporre regole al potere"*, Roma-Bari

²¹ GROSSI P. (1977), *"Un altro modo di possedere". L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Milano, Giuffrè.

²² RESCIGNO P. (1972), *"Per uno studio sulla proprietà"*, in *Rivista di Diritto Civile*, Padova, pag. 33 e ss ; GAZZONI F. (2000), *"Manuale di diritto privato"*, Napoli- Roma, Edizioni scientifiche italiane.

Quindi, nel passaggio dal feudalesimo al capitalismo, divenne pressoché impossibile pensare a più proprietà su un medesimo bene, viceversa incominciava ad affermarsi l'idea che la proprietà collettiva fosse qualcosa di anomalo, da debellare perché priva di produttività.

Solo l'esercizio dei poteri connessi alla proprietà privata si riteneva fosse produttivo, perciò, la convinzione era che non fosse tanto l'ampiezza dei poteri e delle facoltà del proprietario a recare un pericolo per il deterioramento delle risorse, bensì, la parziale o totale inutilizzazione dei beni, ovvero, l'idea che alcuni di questi, specie quelli fondiari, potessero essere in qualche modo sottratti al *commercium*.

A partire dalla fine del 1700 e per tutto il periodo successivo si fa strada, in piena rispondenza con la linea esclusivista intrapresa, la propensione a pratiche di alienazione dei beni comuni, tra le legittime e inascoltate proteste delle comunità rurali, direttamente interessate da tali pratiche e impegnate ad evitare la dissoluzione delle terre comuni.

Ancora, dal momento che la solidarietà e il comunitarismo, come fatto sociale e come struttura oggettiva di una società, erano inconcepibili agli occhi dei cultori dell'individualismo, anche l'idea stessa di beni comuni appariva in ogni caso come elemento di "involuzione della specie" e come ostacolo al progresso. Infatti, la mentalità borghese ha sempre avuto delle enormi difficoltà a inserire nei propri schemi anche gli stessi usi civici²³.

Perciò, se la proprietà privata veniva esaltata come il culmine dell'evoluzione dell'umanità, i beni comuni viceversa non potevano che essere inquadrati alla stregua di

²³ CARLETTI F. (2005) "Gli usi civici come problema sociale irrisolto della modernità, in *Beni Comuni. La sfida più difficile del ventunesimo secolo*, Roma, p.20

servitù, di meri pesi gravanti sulla proprietà individuale e quindi necessariamente da debellare²⁴. In questo senso lo scenario delineato dalle legislazioni borghesi fu quello di una proprietà piena e libera dagli usi civici, costituente l'unico e vero elemento portante dell'ordine, nonché quello di una organizzazione amministrativa in cui lo stato diventa padrone dell'ordine giuridico, a discapito di qualsiasi dimensione solidale e partecipativa.

E allora, con tutta evidenza, da questo protagonismo dell'amministrazione, dalla sua crescente incidenza nelle dinamiche sociali, non poteva che derivare l'attrazione dei beni comuni entro la categoria dei "Beni Pubblici", ossia, beni di proprietà dell'ente pubblico.²⁵

²⁴ GIANNINI M.S. (1971) *"Basi costituzionali della proprietà privata"*, Politica del diritto, p.482; PUGLIATTI S. (1964) *"La proprietà nel nuovo diritto"*, Giuffrè, Milano.

²⁵ CERULLI IRELLI V. (1983), *"Proprietà pubblica e diritti collettivi"*, Cedam, Padova, pag. 26 e ss; ASTUTI G. (1997) *"La Formazione dello Stato moderno in Italia"*, Torino, pag. 50 e ss; ROMANO S. (1969), *"Lo stato moderno e la sua crisi"*, Milano.

CAPITOLO SECONDO

Le principali versioni intorno al dibattito sui beni comuni

L'analisi storico giuridica che precede, permette a questo punto di illustrare le posizioni assunte da diversi studiosi intorno alla locuzione “commons”.

Con il termine “commons”, appartenente alla tradizione anglosassone, si definiscono, sin dall'esperienza feudale, quei beni comuni posseduti, condivisi e gestiti in modo collettivo dalla comunità insediata nel territorio di appartenenza²⁶. I “commons” possono contenere una proprietà pubblica o anche una proprietà privata, su cui le popolazioni di un dato territorio esercitano alcuni diritti tradizionali detenuti in comune.²⁷

A questo proposito nell'esperienza anglosassone si è parlato di “Open Fields”, mentre, come si è già avuto modo di vedere, nell'esperienza italiana, la locuzione “commons” è stata tradotta nel senso di uso civico. Anche se, nel corso del tempo,

²⁶ SHIVA V. “Il bene comune della Terra” relativamente alla nozione di Beni Comuni si legge: “I beni comuni sono risorse condivise, amministrare e utilizzate dalla comunità. I beni comuni incarnano un sistema di relazioni sociali fondate sulla cooperazione e sulla dipendenza reciproca. Le decisioni vengono prese in base a un insieme di principi e di regole precise. I membri della comunità si riuniscono, discutono democraticamente e infine deliberano, per esempio, in merito ai raccolti da seminare, alla quantità di bestiame da destinare a un pascolo, agli alberi da potare, a quali campi irrigare, in che periodo e attraverso quali canali. I beni comuni presuppongono dunque una gestione democratica del potere. Questo accadeva in Inghilterra ai tempi delle terre comuni e accade ancora in ogni società che adotta una gestione comunitaria del potere e delle sue risorse.”, pag., 29

²⁷ LAVAL C., DARDOT P. (2015) “Del comune o della rivoluzione nel XXI secolo”, DeriveApprodi, Traduzione dal francese a cura di A. Ciervo, L. Coccoli, F. Zappino; www.marcoarelio.com, portale della formazione di Roma capitale, “Nuovi esperimenti municipalisti per un governo del comune”.

l'espressione in esame è andata evolvendosi fino a comprendere tutte le risorse naturali appartenenti a comunità determinate²⁸.

Ora, così chiarito il concetto di “*commons*”, cominciamo a prendere in considerazione i diversi filoni che hanno permesso ai Beni Comuni di tornare alla ribalta, imponendosi all'attenzione di studiosi del diritto, di economisti, politologi e sociologi.²⁹

²⁸ MARINELLI F. (2013), “*Usi civici e beni comuni in rassegna di diritto civile*”, pag. 406 e ss.

²⁹ MARELLA M.R. (2012) “*Per un diritto dei beni comuni*”, in *Oltre il pubblico e il privato*, Introduzione a cura di Marella M.R. , Postfazione di Stefano Rodotà, Verona.; CASSANO F. (2004), “*Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*”, Dedalo, Bari; PENACCHI L. (2012) “*Filosofia dei beni comuni*”, Donzelli, Roma; NESPOR S. “*L'irresistibile ascesa dei beni comuni*”, in www.federalismi.it.

I. G. Hardin e la “*Tragedia dei commons*”

Il contributo più letto, citato e a più forte divulgazione sull’argomento in esame, è senza dubbio quello del microbiologo ecologista Garrett Hardin.³⁰

L’obiettivo di Hardin era quello di dimostrare scientificamente l’indispensabilità del regime proprietario, privato o pubblico, rispetto alla cruciale problematica dell’esaurimento delle risorse. Infatti, nel 1968 sulla rivista “*Science*”, compare per la prima volta il saggio, dal titolo piuttosto efficace, “*The Tragedy of the Commons*”, la Tragedia dei beni Comuni³¹.

Secondo Hardin quando una risorsa, da cui dipende la vita e il sostentamento della stessa specie umana come l’ambiente, viene sfruttata in comune, essa sarà inevitabilmente destinata alla distruzione. Se ciascun individuo nell’utilizzo dei Beni Comuni segue soltanto i propri interessi, quelli che Adam Smith definiva come “*prudent man*”, non può che determinarsi un sovra-sfruttamento delle risorse, dando luogo alla “*Tragedy*”³².

³⁰Il dibattito relativo ai beni comuni ha preso avvio dal saggio di HARDIN G. (1968) “*The tragedy of the commons*”, apparso in *Science*, pag. 1243 e ss.

³¹La formula utilizzata da Hardin di “*the tragedy of the commons*” fu pensata per spiegare i motivi per cui gli interessi privati avrebbero portato le industrie ad inquinare il proprio ambiente anche contro il proprio interesse.

³²Così SHIVA V. su Hardin (2011) “*Il bene comune della terra*”, trad. it., Milano, pag. 65 “*nel ventesimo secolo G. Hardin si è cimentato in una lettura pseudoscientifica del dramma delle recinzioni. Hardin immagina che ogni beneficiario dei terreni comuni si sia confrontato con un cambiamento che comportava grandi miglioramenti a livello individuale, ovvero un capo di bestiame in più al prezzo di un piccolo sacrificio collettivo, la perdita delle terre comuni. Secondo Hardin, l’esperimento dei pascoli comuni era comunque destinato a fallire, perché ogni proprietario avrebbe agito secondo i propri interessi introducendo sempre più capi di bestiame. In questo modo, egli cancella l’impatto devastante delle recinzioni descrivendole come un cambiamento ineluttabile. Ciò che Hardin non vede è che*

Egli affermava la totale inefficienza di una gestione collettiva delle risorse comuni, perché, diceva, permetterne il libero accesso equivaleva a uno sfruttamento da parte degli individui fino all'esaurimento del bene stesso. Perciò è del tutto evidente che nella teoria di Hardin non trova spazio alcuno il principio della cosiddetta "*Mano Invisibile*", coniato nel 1776 da Adam Smith, secondo cui "*gli individui che perseguono solo i propri interessi personali sono tuttavia portati da una mano invisibile a promuovere l'interesse pubblico*".

E allora, per percepire appieno il senso della tragedia, così come intesa da Hardin, appare interessante proporre a brevi linee l'esempio del Pascolo da lui stesso fatto:

Hardin ci invita, infatti, *ad immaginare un pascolo accessibile a tutti, dove tutti i pastori portano le loro pecore a pascolare; ciascun pastore, quale soggetto razionale, cercherà di perseguire unicamente il proprio interesse facendo pascolare quanto più bestiame possibile. A questo punto allora il pastore si chiederà quale utilità, beneficio sarà possibile ricavare aggiungendo un altro animale al gregge.*

Hardin afferma che *questa utilità in realtà ha una duplice valenza, una negativa e una positiva:*

l'esistenza stessa di un bene comune implica la presenza di una gestione collettiva e di una condivisione della proprietà. Ne consegue che la libera concorrenza non svolge sempre un ruolo dominante nelle società umane. Hardin dimentica anche che è la comunità nel suo insieme a deliberare in merito al numero di capi di bestiame da far pascolare nel campo comune e nelle stagioni di pascolo. Il concetto stesso di terreno comune fa sì che i poveri non possano venirne esclusi e che i potenti non se ne possano impadronire, almeno finché permane una gestione comunitaria e collettiva. Nel momento in cui viene privatizzato il terreno, questo cessa di essere un bene comune e diventa proprietà privata, con o senza autorizzazioni legali. In realtà, la tragedia delle terre comuni fu innescata proprio dalla privatizzazione. Il degrado che Hardin attribuisce alle comunità contadine derivò infatti dallo sfruttamento intensivo delle risorse introdotto dai ricchi, che non si curarono dei limiti ecologici di rigenerazione dei terreni. Il degrado delle terre comuni rilevato da Hardin si è diffuso in molte zone del pianeta, in seguito all'indebolimento dei sistemi di controllo sociale che questo modello di modernizzazione e di sviluppo produce.

- *L'utilità ha valenza positiva perché incrementando il gregge con l'aggiunta di un capo di bestiame in più, il pastore potrà tenere per se tutto il ricavo dato dalla vendita dell'animale aggiunto, quindi con un'utilità pari a + 1;*
- *La componente negativa, viceversa, è data dall'eccessivo carico che grava sul pascolo a causa dell'aggiunta di un capo di bestiame in più nel gregge. Però, afferma Hardin, poiché le conseguenze di queste aggiunte riguardano tutti i pastori che decidono di aggiungere un capo di bestiame al proprio gregge, ne deriva che in questo caso l'utilità negativa sarà data da una frazione di -1.*

Quindi, sommando le due componenti, negativa e positiva, il pastore razionale deciderà di aggiungere un capo di bestiame al proprio gregge, ritenendo questa la soluzione più opportuna per perseguire il proprio interesse; ma alla stessa conclusione giungeranno anche tutti gli altri pastori razionali che utilizzano il medesimo pascolo causando così l'eccessivo sfruttamento della risorsa e determinando la sua tragedia.

Come superare allora questa tragedia dei “commons”?

Hardin sostiene che l'unica soluzione possibile per evitare la tragedia dei beni comuni deve essere di tipo giuridico, ossia, la necessaria privatizzazione della risorsa o almeno una sua regolamentazione pubblica.

In definitiva, è evidente che la conclusione raggiunta da Hardin fu quella di considerare i diritti di proprietà (privata o pubblica) quale condizione necessaria per la gestione delle risorse.³³

³³ Così SHIVA V. op. cit. pag. 65, “ Buona parte delle comunità rurali del Sud del mondo si fonda ancora sul principio della cooperazione. I poveri non potrebbero sopravvivere se non si sostenessero a vicenda attraverso forme di cooperazione e di aiuto reciproco. Allo stesso modo, le economie di sussistenza hanno privilegiato per lungo tempo una forma di produzione finalizzata a soddisfare le esigenze dei produttori stessi, anziché il mercato. Una società che produce in base ai suoi bisogni e

II. I “commons” nella visione di Elinor Ostrom

Sulla scia dello scritto di Garrett Hardin, a partire dai tardi anni Ottanta del secolo scorso, i *commons* formarono oggetto degli studi e della ricerca sul campo della politologa ed economista statunitense, vicina alla scuola del cosiddetto neoistituzionalismo, **Elinor Ostrom**.³⁴

Con la Ostrom si apre una riflessione intorno all'esistenza di una terza via rispetto a Stato e mercato. I risultati dei suoi studi, a tal riguardo, sono espressi nel volume *Understanding Institutional Diversity*, dove ha dimostrato come i *commons* non siano dei luoghi di non diritto in regime di libero accesso, secondo quanto sostenuto da Hardin, ma risorse ben definite, riferibili a precise comunità che provvedono alla loro gestione in virtù di regole e meccanismi istituzionali di derivazione consuetudinaria.

La Ostrom, che per questi suoi studi empirici sul *Governo dei beni collettivi*, è stata insignita nel 2009 del Premio Nobel per l'economia, sostiene che in tutti i paesi e culture, anche in quelle più civilizzate, esistono delle istituzioni di tipo collettivo, che

sifonda sulla cooperazione sviluppa una concezione del guadagno assai diversa, rispetto a quella delle società fondate sulla concorrenza e sul profitto. L'interpretazione di Hardin non tiene conto di queste differenze.

³⁴OSTROM E., nata a Los Angeles il 7 agosto 1933, è stata una studiosa e accademica statunitense, ha vinto il Premio Nobel per l'economia nel 2009, tra le sue recenti pubblicazioni in italiano : “*Governare i Beni Collettivi*”(2006), Marsilio, Venezia, e “*La conoscenza come bene comune, dalla teoria alla pratica*” (2009), Mondadori, Milano. In particolare per “Neoistituzionalismo” si intende una prospettiva teorica secondo cui le istituzioni in senso ampio vengono analizzate come strutture cognitive, normative e di regolazione che fanno sì che il comportamento individuale risulti più come il riflesso di pressioni esterne che lo definiscono e lo condizionano che come il riflesso di scelte intenzionali. Esso è lo sforzo di sintesi tra il normativismo e l'istituzionalismo e i suoi maggiori esponenti sono MacCormick e Weinberger. Il concetto centrale è che i fatti istituzionali, fatti reali e concreti come quelli naturali, hanno tuttavia una realtà che dipende non soltanto dai dati materiali ma anche e soprattutto dall'interpretazione di questi dati alla luce di norme e di regole.

hanno permesso alle diverse comunità territoriali di autogestire le proprie risorse, in particolare quelle ambientali, in modo soddisfacente e sostenibile per loro stesse e durativo nel lungo periodo per le risorse.³⁵

La studiosa, nel confutare quanto sostenuto da Garrett Hardin, ha dimostrato, anche attraverso la ricerca sul campo, come la tragedia dei beni comuni non è il frutto dell'uso collettivo della risorsa, e che i processi di privatizzazione non risolvono in ogni caso il problema del sovra-sfruttamento.

Tuttavia, le basi del pensiero della Ostrom non possono essere colte se s'ignora un elemento fondamentale, ovvero, affinché possa realizzarsi una gestione comunitaria della risorsa in modo continuativo e sostenibile nel lungo periodo, devono soddisfarsi alcune condizioni. Si tratta, in primo luogo, della necessità che i fruitori della risorsa comunichino tra loro, abbiano fiducia reciproca e corrette informazioni; in secondo luogo, debbono seguire e rispettare il sistema istituzionale e le regole consolidate sul territorio, senza che vi sia alcuna interferenza da parte di autorità esterne rispetto alle decisioni e agli eventuali problemi insorgenti intorno allo sfruttamento dei *commons*.

Raggiungendo la conclusione che l'autogoverno dei *commons*, in società comunque già esistenti e moderne, è possibile soltanto perché sono le istituzioni e le regole consolidate nella comunità che lo alimentano e lo sostengono, perciò, è evidente come esso parta dal basso³⁶.

³⁵ OSTROM E, (2006) *Governare i Beni Collettivi*, Marsilio, Venezia.

³⁶ Sotto questo profilo è evidente come le idee della Ostrom siano state probabilmente influenzate dal pensiero dello storico francese ALEXIS DE TOQUEVILLE, secondo cui *“la democrazia non era altro che un grande esperimento, grazie al quale era possibile costruire un nuova società, nel senso di una società che si autogoverna”*, tratto da *“La democrazia in America”* (1992), Rizzoli, Milano.

E proprio dall'esame di piccole comunità di un massimo di 15.000 componenti ha individuato otto principi progettuali generali per il governo delle risorse collettive naturali:

- Il primo principio è quello dell'esigenza di una chiara delimitazione e individuazione fisica dei confini della risorsa collettiva;
- Il secondo è dato dall'adeguatezza delle regole di appropriazione e di fornitura rispetto alle condizioni locali, infatti, è fondamentale tenere in debito conto non solo le caratteristiche proprie del bene (terreno, clima, specie presenti, etc), ma anche le caratteristiche della comunità di riferimento;
- Il terzo è dato dai metodi di decisione collettiva;
- Il quarto riguarda l'esercizio del controllo da parte dei sorveglianti sia sulle condizioni d'uso del bene che sul comportamento degli utenti;
- Il quinto riguarda le sanzioni collettive, infatti, i membri della comunità conoscendo le regole sono anche in grado di farle rispettare a tutti i componenti il gruppo attraverso l'applicazione di sanzioni predefinite;
- Il sesto è quello dei meccanismi di risoluzione dei conflitti;
- Il settimo riguarda il diritto degli utenti di organizzarsi senza che vi sia l'interferenza da parte di autorità governative esterne;
- L'ultimo principio, di fondamentale importanza, attiene all'organizzazione in livelli dell'utilizzo dei *commons* rientranti in sistemi più grandi, in modo che si riduca la complessità e venga permesso a comunità relativamente piccole di governare al meglio i problemi.

D'altra parte, la ricerca condotta dalla Ostrom ha favorito la riflessione non soltanto rispetto alle dinamiche proprie di autogoverno, ma anche sulle politiche esterne idonee a favorire lo sviluppo delle comunità locali. In definitiva, si tratta di otto principi

che definiscono lo schema istituzionale dell'autogoverno quale sostegno della comunità e garanzia di partecipazione.

Concludendo, è possibile rilevare come nel pensiero della Ostrom, i beni comuni non sono tutti uguali, di conseguenza sussiste una pluralità di modi possibili attraverso cui questi possono essere governati. I suoi studi empirici non sono stati immuni da critiche, in questo senso Ugo Mattei sostiene che il contributo di E. Ostrom, non distinguendo tra persone fisiche e persone giuridiche, struttura un'ambiguità culturale, politica e semantica, che pone a rischio la valenza politico-economica di bene comune, esponendo questa nozione allo stesso rischio che ha portato a depotenziare l'idea di sostenibilità³⁷ Nonostante le critiche, gli studi empirici della Ostrom hanno avuto il grande merito di aver fatto emergere, dopo un lungo silenzio, un nuovo modo di riflettere intorno ai *commons* e all'esistenza di una diversità istituzionale "altra" rispetto alla dicotomia pubblico/privato.

³⁷ MATTEI U. (2013) "*I beni comuni fra economia, diritto e filosofia*", in *SpazioFilosofico* – ISSN:2038-6788.

III. Dalla Tragedia alla Commedia dei beni comuni

Come si è avuto modo di evidenziare, il saggio di Garrett Hardin sulla inadeguatezza della gestione collettiva dei *commons* ha avuto una grande divulgazione, meno noto è, invece, l'articolo della giurista statunitense Carol Rose dal titolo "*The Comedy of the Commons*" del 1986.³⁸

La Rose, a differenza di Hardin, ha studiato numerose situazioni empiriche in cui la gestione collettiva dei beni comuni non ha portato alla *Tragedy*, ma alla conservazione e tutela dei beni stessi. La giurista ha presto intuito che, scindendo la nozione di bene comune da quello di risorsa comune, si individuano risorse che non sono di proprietà comune, ma che, tuttavia, sono comuni a una collettività. Si tratta, in particolare, di quelle risorse rispetto alle quali è riscontrabile una forte domanda e, quindi, un loro utilizzo collettivo produce non la distruzione, ma beneficio sia economico che sociale.

Così, partendo da questa premessa di base, la Rose è giunta a spiegare i motivi per cui le infrastrutture (strade, canali, ferrovie, porti, aeroporti) da classici strumenti materiali prettamente commerciali si trasformino in *commons*, pur essendo sottoposti all'inizio a regimi proprietari pubblici o privati. Tanto è vero che se i beni comuni naturali possono essere definiti come "rivali", perché escludibili e deteriorabili, le infrastrutture, nel pensiero della Rose, non possono, invece, essere ricomprese nello schema dei beni "rivali", poiché è proprio l'uso cumulativo a generare maggiori utilità.

Quindi, la posizione di Carol Rose sul sistema di gestione collettiva delle risorse è inversa rispetto a quella sostenuta da Hardin, dal momento che per la giurista

³⁸ ROSE C.M. (1986) "*The Comedy of the Commons*", sul tema analizzato si veda NESPOR S. op. cit.

statunitense l'uso comune delle risorse, ovviamente entro i limiti di portata delle infrastrutture, non può che produrre sostenibilità e vantaggi, perciò, quanto più numerosi saranno gli utenti dei beni tanto maggiori saranno i benefici.

IV. L'ascesa dei nuovi beni comuni

È noto come la letteratura mondiale in tema di beni comuni abbia da sempre rivolto la propria attenzione ai beni comuni materiali, tuttavia, nel dibattito contemporaneo si sta affermando la tendenza ad approfondire il tema dei “commons” immateriali.³⁹

³⁹ Sul punto, SHIVA V. op. cit. pag. 51 “con l'approvazione dei diritti di proprietà intellettuale, significativamente definiti con il prefisso TR-trade related- attinenti al commercio, il Wto ha stabilito un nesso tra commercio e proprietà intellettuale in contrasto radicale anche con il consueto approccio giuridico dei paesi occidentali. Tradizionalmente, le normative sui brevetti erano di competenza dei singoli stati, che decidevano al contempo di premiare l'ingegno individuale pur tenendo conto delle esigenze della nazione. Anche le limitazioni venivano definite dalle singole comunità in funzione del contesto specifico: volta per volta si poteva distinguere tra ciò che costituiva un patrimonio collettivo inalienabile e ciò che invece poteva essere accordato, per un breve periodo, con diritto di esclusiva. Prima del 1995, nessuno avrebbe mai pensato di attribuire un diritto di proprietà intellettuale su un organismo vivente. Con l'applicazione delle leggi relative ai TRIPS, ovvero, ai diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, non soltanto le cellule, i geni, le piante, le pecore e le mucche possono invece diventare oggetto di proprietà intellettuale, ma la vita stessa deve essere posseduta. Questo è ciò che l'articolo 27.3 (b) dell'Accordo sulla proprietà intellettuale sancito dal Wto ha imposto al mondo. Le implicazioni, ovviamente, sono gravissime. Rispetto agli altri esseri viventi, noi ci

Questa tendenza è certamente da attribuire allo sviluppo impetuoso della tecnologia, del digitale e della rete come mezzo dominante nel panorama dei mezzi di comunicazione, che ha determinato la nascita e l'affermazione di nuove tipologie di *commons*.

I nuovi beni comuni non sono quindi risorse naturali, ma virtuali, appartenenti alla dimensione dell'incorporeo, tanto da includere la stessa conoscenza. È proprio in questi termini che la conoscenza viene intesa dalla studiosa statunitense Charlotte Hess, la quale ha dedicato le proprie ricerche, inizialmente insieme a E. Ostrom, alla definizione e inquadramento del bene comune della conoscenza.⁴⁰

Dalle ricerche della Hess emerge una visione della conoscenza che racchiude in sé tutte quelle forme di sapere acquisite mediante l'esperienza e lo studio, in qualsiasi forma esso sia stato espresso. Il concetto di conoscenza come bene comune, è inclusivo anche delle opere creative e d'ingegno come la musica, le arti visive e il teatro; per la Hess *“tutta la conoscenza che si è sedimentata nel corso della storia dell'umanità rappresenta sia il risultato di una competizione di interessi ma anche e soprattutto un bene comune, ovvero risorsa condivisa dalla collettività”*.

È evidente, allora, che definire la conoscenza come patrimonio comune della collettività conduce a nuovo modo di pensare i beni comuni.⁴¹

qualifichiamo ormai unicamente come consumatori, mentre le multinazionali si arrogano il ruolo di creatori.

⁴⁰CHARLOTTE HESSE e ELINOR OSTROM (2009) *“La Conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica”*, Mondadori, Milano.

⁴¹ Si evidenzia, al riguardo *“La Convenzione per la Salvaguardia dei Beni Culturali Immateriali”*, approvato dalla Conferenza Generale dell'UNESCO, il 17 ottobre del 2003, a Parigi. Con il termine *“Patrimonio Culturale Immateriale”* s'intendono *“le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how- come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi- che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro*

La viralità, l'interattività e non scarsità, quali peculiarità proprie della rete, favoriscono la creazione di una comunione sui beni della cultura e su tutto ciò che si colloca nella dimensione dell'immateriale, permettendo un uso degli stessi "non rivale" e cooperativo, intendendosi per "rivalità" la possibilità che il consumo da parte di un soggetto riduca o impedisca il godimento del medesimo bene da parte di un altro soggetto.

Per questi motivi, si ritiene che in ordine a questa nuova tipologia di beni comuni, frutto della "società dell'informazione e della comunicazione", la gestione comunitaria favorita dalla rete dovrebbe rappresentare la soluzione ideale per garantire la produttività e la tutela delle risorse immateriali, nonché, la garanzia di un libero accesso a favore del beneficio di tutti. L'uso del condizionale è d'obbligo perché nella realtà odierna sussistono tutta una serie di ostacoli che turbano la naturale vocazione dei beni comuni del sapere e della conoscenza a essere governati cooperativamente.

Infatti, da anni ormai, si assiste ad una applicazione inarrestabile del modello proprietario, che silenziosamente sta trovando spazio anche nella dimensione della cultura, delle idee e della conoscenza. Si pensi in particolare ai vincoli di carattere privatistico in materia di *Intellectual Property*, imposti non solo da fonti nazionali ma anche internazionali ed europee, nonché, a tutti quegli strumenti con cui si vuole dare un assetto privatistico, e quindi, a vantaggio di pochi, a risorse che per loro stessa natura debbono essere sottratte a politiche di mercificazione.

Allora, alla luce di quanto evidenziato, è possibile affermare come l'ascesa di questi *new commons*, accresce la necessità di intraprendere un percorso opposto rispetto

patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso di identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana".

a quello che si va percorrendo a partire dal periodo liberale e che trova fondamento nelle stesse carte costituzionali ottocentesche, perché se la struttura istituzionale di stampo liberista era pensata per salvaguardare l'ideale di proprietà/libertà, la società moderna, diversamente, necessita di salvaguardare i beni comuni dal saccheggio e dalla privatizzazione.

CAPITOLO TERZO

I beni comuni nell'esperienza italiana

*“La crisi economica ha una dimensione europea e globale; ma la crisi non è solo economica, è anche etica, spirituale e umana. Alla radice c'è un tradimento del bene comune, sia da parte dei singoli che dei gruppi di potere. È necessario quindi togliere centralità alla legge del profitto e della rendita e ricollocare al centro la persona e il bene comune”*⁴²

Gli studi intorno alla figura dei cosiddetti Beni Comuni, quale categoria giuridica nuova ed equidistante rispetto a quelle tradizionali di beni pubblici e beni privati, costituiscono una delle più interessanti e suggestive novità del dibattito giuridico degli ultimi anni.⁴³

Come si è già avuto modo di evidenziare, la recente crisi economica globale ha portato molti studiosi, di differenti discipline, a chiedersi se i Beni Comuni potessero realmente costituire un valido strumento capace di contrastare la forza erosiva dei

⁴² Discorso del 22 settembre 2013 che il Santo Padre Francesco ha tenuto a Cagliari.

⁴³ MATTEI U., (2011) *“Beni comuni. Un manifesto”*, Laterza, Roma-Bari; DONOLO C. (2003), *“Il Distretto sostenibile: governare i beni comuni per lo sviluppo”*, Milano.; CERVO A. (2012) *“Beni Comuni”*, Roma; ARENA G. *“Beni comuni. Un nuovo punto di vista”*, in www.labsus.org.

processi di privatizzazione, nonché l'assenza di partecipazione democratica, che ultimamente stiamo vivendo.⁴⁴

Ovviamente, anche nel contesto italiano, non sono mancate le riflessioni sui beni comuni e sul modello di Democrazia ad essi sotteso⁴⁵. Viviamo, infatti, in tempi di privatizzazioni, perciò, la dottrina giuspubblicista in particolare è sempre più spesso costretta a riflettere sul legame intercorrente tra i beni e la collettività, rileggendo necessariamente la categoria giuridica dei beni pubblici.

Allorché si parla di beni comuni in Italia, si deve innanzitutto fare riferimento ad alcuni avvenimenti fondamentali, che hanno favorito il riemergere di un dibattito intorno ai concetti di comunità, solidarietà e condivisione. Una delle ragioni che ha segnato l'ascesa dei beni comuni nel sistema nostrano è rappresentata dall'affermarsi di molteplici operazioni volte alla privatizzazione di quei Beni che, tradizionalmente, venivano considerati *extra commercium*⁴⁶

⁴⁴ Interessante notare come nella “*Lettera Enciclica, Laudato si*”, del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune, il Papa fa proprio il pensiero di quei movimenti che cercano alternative al globalismo, alla privatizzazione delle risorse comuni e alla progressiva erosione dei beni comuni stessi; l'Enciclica del Papa effettua l'analisi della questione ecologica intimamente legata a quella sociale. A riguardo nell'individuare la causa dei problemi ambientali egli focalizza la sua riflessione sulla condizione di isolamento in cui si trova oggi giorno l'individuo e la continua erosione delle relazioni interpersonali come esiti diretti di uno sviluppo economico imperniato sull'idea di una crescita illimitata. Si assume così l'idea, pensando al bene comune, di una responsabilità che deve far capo a ciascuno di noi in quanto cittadini e in quanto società civile.

⁴⁵ LUCARELLI A. (2013) “*La democrazia dei beni comuni*”, Laterza, Roma-Bari.

⁴⁶ tra i tanti interventi di privatizzazione si considerino: la L. n° 311 del 2004, art. 1, commi 433 – 437 e comma 450; art. 4 del D.L. n° 168 del 2004, il D.L. n° 112 del 2008, il D. lgs. n° 85 del 2010 con cui è stato attuato l'art 19 della L. n° 42 del 2009, così come modificato dall'art. 40 del D.L. n° 83 del 2012 e dall'art. 23, comma 2, del D.L. n° 95 del 2012 convertito nella L. n°135 del 2012, recante la disciplina della spending Review, il D.L. n° 98 del 2011 e il D.L. n° 69 del 2013)

Al riguardo, nell'ambito di una pluralità di normative di settore, è nel D.L. 25 settembre 2001, n. 351, che si può individuare il principale riferimento normativo di questi processi, volti, generalmente, a soddisfare esigenze di carattere economico-finanziario e di risanamento del debito pubblico⁴⁷

Quindi, è del tutto evidente che i Beni Pubblici sono sempre più spesso utilizzati, non dalla collettività per il soddisfacimento dei propri diritti fondamentali, ma dallo Stato e dagli enti pubblici territoriali che, atteggiandosi al pari di un *Dominus* privato, mirano soltanto alla produzione di entrate.

Giova evidenziare in merito, quanto previsto dall'art. 1 del D.L. n. 351/2001, in cui si afferma che *“L’Agenzia del demanio deve individuare, mediante propri decreti dirigenziali, singoli beni facenti parte del Patrimonio dello Stato (distinguendo tra beni demaniali e beni patrimoniali) beni non strumentali in precedenza attribuiti a società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, riconosciuti di proprietà dello stato, e infine beni ubicati all’estero, da sottoporre ai processi di riordino, gestione e valorizzazione. Essi sono scelti sulla base delle documentazioni disponibili presso gli archivi e gli uffici pubblici e sulla base degli elenchi predisposti dagli enti pubblici”*⁴⁸,

⁴⁷ proprio in riferimento all'obiettivo di ridurre il debito pubblico e quindi al fatto che i singoli stati abbiano dato luogo ai processi di privatizzazione, al riguardo l'art. 345, TFUE stabilisce che *“I Trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime della proprietà esistente negli Stati membri”*. Questa disposizione del TFUE, da sempre presente nei trattati, è stato oggetto di lunghi dibattiti in ambito accademico, tuttavia la Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea afferma che l'art. 345 del TFUE è espressione di un principio di neutralità dei Trattati in relazione ai regimi di proprietà degli Stati Membri, nel senso che gli stessi non impediscono né operazioni di nazionalizzazione, né operazioni di privatizzazione, si veda in questi termini la Sentenza concernente le cause riunite Staat der Nederlanden c. Essent NV (C-105/12), c. Essent Nederland BV (C-105/12), c. Eneco Holding NV (C-106/12) e c. Delta NV (C-107/12).

⁴⁸ CASETTA E., (2010) *Manuale diritto amministrativo*, Giuffrè, pag. 192, 193, 194.

Sono tre le modalità di dismissione del patrimonio pubblico: in primo luogo, il Ministro dell'Economia e delle Finanze è autorizzato a sottoscrivere quote di fondi immobiliari istituiti ai sensi della L. n. 86/94, come modificato dal comma 111, art.3, L. n. 662/96, mediante apporto di beni immobili e di diritti reali su immobili appartenenti al patrimonio dello Stato; in secondo luogo, i beni immobili appartenenti allo Stato non conferiti nei fondi immobiliari, individuati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, possono essere alienati. Infine, accanto al modello del conferimento ai fondi e all'alienazione vi è quello della cartolarizzazione.

Infatti, accanto al modello del conferimento ai fondi immobiliari e all'alienazione, il processo di privatizzazione può essere eseguito anche mediante "Cartolarizzazione". Con questo strumento i beni immobili vengono ceduti a società veicolo, le cosiddette Scip (Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici), con l'unico fine di rivenderli; esse pagano un prezzo iniziale all'ente e ottengono un finanziamento attraverso prestiti obbligazionari o l'emissione di titoli. In seguito, tali società gestiscono gli immobili e li rivendono sul mercato, cosicché i beni pubblici sono destinati a passare nelle mani dei privati.⁴⁹

⁴⁹ MADDALENA P. "Per una Teoria dei Beni comuni", pag. 22, 23; il quale afferma che " il nemico più subdolo e più pericoloso è rappresentato dalla speculazione finanziaria, la quale colpisce non solo il territorio, ma anche la comunità politica nelle sue due maggiori componenti, il popolo e il territorio. Infatti, la speculazione, per perseguire maggiori guadagni, anziché investire in attività produttive, investe nell'acquisto di debiti, lucrando il massimo di interessi. In tal maniera, assorbe liquidità, impedisce alle banche di finanziare le imprese, produce la chiusura o la delocalizzazione di questo, dando luogo a "disoccupazione" "recessione" e "miseria". La prima vittima è dunque il popolo. Ma segue subito il territorio poiché i paesi sotto attacco, messi alle strette, e obbligati a fare cassa, sono costretti a svendere il proprio territorio al miglior offerente. L'ignobile sistema seguito dagli speculatori finanziari si fonda sulla finanziarizzazione dei mercati. Diverse sono le modalità che gli speculatori utilizzano per la creazione di questi cosiddetti titoli commerciali. Si ricorre, di solito, alle "cartolarizzazioni"; SORACE D. (2003) "Cartolarizzazione e regime dei beni pubblici", Aedom, secondo cui " le disposizioni

L'applicazione di questo assetto ha portato all'istituzione della Società Patrimonio dello Stato, disciplinata dall'art. 7 del D.L. 15 aprile 2002, n.63, come convertito dalla L. 15 giugno 2002, n. 112. Più precisamente, il Decreto in esame, nell'intento di valorizzare l'attivo della situazione patrimoniale dello Stato e di realizzare forme di finanziamento e di impiego degli investimenti in infrastrutture ed opere e di alleggerire il bilancio statale, ha istituito, appunto, il "Patrimonio" S.p.a. (con il trasferimento ad essa di tutti i beni immobili appartenenti al patrimonio disponibile e indisponibile dello stato oltre a tutti i beni del demanio).

Ha previsto, altresì, l'istituzione di "Infrastrutture" S.p.a., avente il compito di finanziare, sotto qualsiasi forma, le infrastrutture e le grandi opere pubbliche, concedere finanziamenti, garanzie e assumere partecipazioni oltre a detenere immobili ed esercitare ogni attività strumentale relativa ai suoi compiti istituzionali. In sostanza, i beni cessano di appartenere allo Stato ed entrano nella sfera di appartenenza soggettiva della società, che non è ovviamente un ente territoriale, aprendo così uno scenario dalle conseguenze a dir poco allarmanti.⁵⁰

Infatti, questa tendenza ha determinato il sorgere di delicati problemi relativi al regime giuridico dei beni, tanto che il 21 giugno 2007 è stata istituita presso il Ministero della Giustizia la "Commissione sui Beni Pubblici", presieduta da Stefano Rodotà, al

sulle privatizzazioni sono di non facile interpretazione, del tutto estranee al sistema vigente e di dubbia costituzionalità".

⁵⁰ A questo riguardo SETTIS S. nel libro Italia S.p.a. (2002) "L'Assalto al patrimonio culturale", Einaudi, Torino, pag. 121, evidenziava come "l'interazione fra le due S.p.a. è pensata come un gigantesco fondo immobiliare, che potrà essere controllato mediante pacchetti azionari, ma anche venduto o dato in affitto.", pag. 123 e con esplicito riferimento ai beni culturali affermava che "la sola esistenza di una norma che consenta la vendita del patrimonio culturale costituisce un fatto estremamente preoccupante."

fine di redigere un progetto organico di riforma delle norme del Codice Civile in materia di beni pubblici.⁵¹

Dal momento che le norme codicistiche non comprendevano la nozione di Beni Comuni, la “Commissione Rodotà” ha prospettato una distinzione dei beni in tre categorie, beni comuni, beni pubblici e beni privati, definendo i Beni Comuni come: *“quelle cose che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. Essi devono essere salvaguardati sottraendoli alla logica distruttiva del breve periodo, proiettando la loro tutela nel mondo più lontano, abitato dalle generazioni future. Rientrano in questa categoria: 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”*.

Secondo la Commissione, la titolarità di questi beni può essere in capo a persone giuridiche pubbliche o a soggetti privati, inoltre, chiunque può agire in via giudiziaria per la tutela dei diritti connessi alla protezione e al godimento dei Beni Comuni, ma soltanto lo Stato è legittimato ad agire per il risarcimento dei danni a essi arrecati.⁵²

⁵¹ La Commissione sui beni pubblici, presieduta da Stefano Rodotà è stata istituita presso il Ministero della Giustizia, con Decreto del Ministro, il 21 giugno 2007, al fine di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del codice civile in materia di Beni pubblici. Una simile iniziativa era, pertanto, già stata proposta nel 2003 da un gruppo di studiosi presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze, in www.giustizia.it.

⁵² NAPOLITANO G.,(2007), *“I beni pubblici e le tragedie dell’interesse comune”*, in *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, a cura di Mattei U., Reviglio E., Rodotà S. , Il Mulino, Bologna, pag. 141 e ss.; REVIGLIO E., (2008), *“Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà”*, in *Pol. dir.*

Si tratta, in tutta evidenza, di una distinzione fondata non sul titolo giuridico di appartenenza, ma sulla funzione sociale espressa dai beni stessi, per questo i Beni Comuni sono comprensivi di *Beni naturali, ambientali e paesaggistici, funzionali alle esigenze primarie dell'essere umano, ai quali si affiancano i beni archeologici, culturali e storico-artistici*⁵³

I beni pubblici, invece, comprendono quei beni creati dall'uomo per soddisfare esigenze necessarie e sociali, si parla al riguardo di beni pubblici necessari e beni pubblici sociali; poi, vi sono i beni fruttiferi, che comprendono i beni commerciabili dallo Stato e che si atteggiano al pari di quelli privati. Infine, ci sono i beni privati, che sono quelli di proprietà dei singoli individui⁵⁴.

La Commissione ministeriale aveva contemplato anche la necessità di coordinare la disciplina dei Beni comuni con quella degli usi civici. Tuttavia, tale proposta non si è tradotta in alcun disegno di legge delega al governo, anche se ha costituito una prima e significativa tappa del percorso che ha portato all'introduzione dei Beni Comuni nel nostro diritto positivo.

A questo proposito, hanno costituito un'altro importante banco di prova per il riconoscimento dei Beni Comuni in Italia sia i "Referendum abrogativi sull'acqua del 2011"⁵⁵ sia l'importantissima Sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, n.

⁵³MADDALENA P. "Beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana", in *Federalismi.it* n. 19/2011; MARELLA M.R. "Per un Diritto dei Beni Comuni", in *Oltre il pubblico e il privato*, pag. 15, 16 e ss. afferma che "per beni comuni si debbano intendere i beni materiali, beni immateriali, le istituzioni che erogano prestazioni strumentali al godimento dei diritti sociali, la città e il lavoro, l'informazione e la democrazia".

⁵⁴CAPUTI JAMBRENGHI V., (2005) "Beni Pubblici e di interesse pubblico, in *Diritto Amministrativo*, a cura di L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A Roversi Monaco, F.G Scoca, Monduzzi, Bologna.

⁵⁵I Referendum abrogativi si sono tenuti in Italia il 12 e il 13 giugno 2011, i due quesiti sui servizi idrici derivarono da un'importante iniziativa civica promossa da "Forum Italiano dei movimenti per l'acqua",

3665 del 2011, con cui è stato introdotto in Giurisprudenza il concetto di Beni Comuni, con la valorizzazione nel diritto positivo della definizione che di essi aveva dato la Commissione Ministeriale⁵⁶.

che raggruppava diverse associazioni e che già in precedenza raccolse oltre 400.000 firme per una Legge di iniziativa popolare a favore della ripubblicizzazione del servizio idrico. A questo riguardo è interessante ricordare molto brevemente la storia del più grande movimento contro la privatizzazione dell'acqua, infatti, *“Nel Gennaio 2002, a Cochabamba, in Bolivia, è nato il più grande movimento della storia dell'umanità contro la privatizzazione dell'acqua e contro il modello economico cosiddetto <<neoliberista>>. In Bolivia, la privatizzazione dell'acqua vide come protagonista una multinazionale Americana, la “Bechtel Corp., in collaborazione con l'Italiana “Edison” e la Supervisione della Banca Mondiale. Il loro progetto prevedeva che tutta l'acqua della città dovesse essere privatizzata e fornita dalla Società “Aguas de Tunari”, di proprietà della Bechtel. La popolazione non aveva neanche la possibilità di raccogliere acqua piovana e i prezzi aumentavano oltre misura. Nacque così, un grandioso movimento di protesta contro i provvedimenti governativi e le multinazionali dell'acqua, organizzatosi nella “Coordinadora en defensa de l'agua y la vida”, al quale presero parte diverse parti sociali, anche storicamente in conflitto. A Cochabamba, nel 2001, centinaia furono feriti e cinque ragazzi persero la vita in quella che è passata alla storia come la “Rivoluzione dell'Acqua”, che ha portato la Bechtel ad abbandonare la Bolivia e il governo ad abrogare la norma che privatizzava l'acqua. È stata la prima volta nella storia che una multinazionale, sotto la pressione dei movimenti nazionali ed internazionali per l'acqua, esce a mani vuote da un paese che ha impedito l'espropriazione di un Bene Comune”.*

⁵⁶ Corte Cass., Sez. Un., del 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Giur.it*, si legga in tal senso anche il commento di CASCIONE C.M., *ivi*, pag. 2506, *“Le Sezioni unite oltre il codice civile. Per un ripensamento della categoria dei beni pubblici”*.

I. Beni privati e beni pubblici

Si tratta ora di affrontare la questione relativa alla collocazione dei Beni Comuni nel nostro Ordinamento e verificare, in particolare, il rapporto con la categoria giuridica dei “Beni Pubblici”.

Riguardo a tale rapporto, ci si trova di fronte all’alternativa, se i Beni Comuni debbano intendersi come appartenenti alla categoria dei Beni Pubblici o se viceversa esprimano qualcosa di diverso. Come sappiamo, lo svolgimento dei compiti amministrativi implica anche l’impiego di Beni; tra i beni che “appartengono” agli enti pubblici rivestono particolare importanza i “Beni Pubblici”, rispetto a cui si applica una disciplina differente a quella relativa ad altri beni, per ciò che riguarda l’uso, la circolazione e la tutela⁵⁷.

Infatti, accanto ai Beni Pubblici appartenenti alle pubbliche amministrazioni, vi sono dei beni, appartenenti sempre ad enti pubblici, ma soggetti alla normativa generale sulla proprietà privata, questi ultimi costituiscono il cosiddetto “Patrimonio disponibile” degli enti pubblici, così aggettivato al fine di distinguerlo dal Patrimonio indisponibile e per rimarcare la differenza di regime di questi beni appartenenti a soggetti pubblici rispetto ai beni del patrimonio indisponibile e del demanio, sottratti al potere di disposizione dell’ente proprietario⁵⁸.

Il complesso dei Beni Pubblici appartiene alle Amministrazioni Pubbliche a titolo di “Proprietà Pubblica”, anche se la legislazione ordinaria è restia ad utilizzare questa espressione. Questa nozione trova il proprio fondamento Costituzionale in primo luogo

⁵⁷ RENNA M. (2006), “*Beni pubblici*”, in *Diz. Dir. Pubbl.*, diretto da Cassese S., Giuffrè, Milano.

⁵⁸ CASSESE S., (1969), “*I beni pubblici. Circolazione e tutela*”, Giuffrè, Milano.

nell'art. 42 Cost., dove si afferma che la *“Proprietà è Pubblica o Privata”*⁵⁹; nell'art.43 Cost., per cui *“Ai fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale”*; e nell'art. 119, comma 6, Cost., laddove si afferma che *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”*.

Il concetto de quo viene impiegato per descrivere da un lato il titolo di appartenenza all'ente dei beni pubblici, dall'altro la legittimità costituzionale del regime speciale a cui gli stessi sono sottoposti. La circostanza che si tratti di “Proprietà” spiega l'appartenenza dei frutti all'ente titolare del bene ed il fatto che la cosa, una volta persi i caratteri di bene pubblico, resti nella proprietà dell'ente; si tratta del principio dell'elasticità della proprietà.

In generale, al fine di comprendere appieno l'essenza della proprietà pubblica può essere utile rilevare che come l'ordinamento generale, ritenendo necessaria la presenza

⁵⁹ art. 42 Cost., *“La Proprietà è Pubblica o Privata. I beni appartengono allo stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurare la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello stato sulle eredità.”*. Per SABINO CASSESE, la Riserva di legge è l'atto previsto dalla Costituzione, il quale costituisce il tratto pubblicistico della proprietà pubblica, in Cfr., CASSESE *“I Beni Pubblici”*, in particolare pag. 147 e ss.

di un soggetto al fine della cura di interessi collettivi, crea o riconosce l'ente pubblico, il quale nasce destinato alla soddisfazione di quegli interessi e da questa vocazione non può essere distolto, alla stessa stregua l'ordinamento valuta necessario che alcuni beni appartengano agli enti pubblici, perché dotati di idoneità a soddisfare gli interessi imputati a quegli enti, ovvero, stabilisce che alcuni beni degli enti pubblici, strettamente inerenti a funzioni pubblicistiche, abbiano una stabile destinazione a fini pubblici.

Tali caratteri valgono a giustificare siffatta disciplina, che differenzia i beni pubblici rispetto agli altri beni di appartenenza pubblica, i quali vanno peraltro sempre utilizzati in vista del perseguimento, ancorché non immediato, dell'interesse pubblico⁶⁰. In alcune ipotesi l'Ordinamento intende sottrarre ogni spazio decisionale all'amministrazione, prevedendo beni come necessariamente pubblici nel senso sopra precisato; in altre situazioni, il regime peculiare si applica soltanto per il periodo di tempo in cui esiste la destinazione, determinata dall'ente, del bene a fini pubblici.

In ogni caso, a differenza dei beni dei privati e di altri beni appartenenti all'amministrazione, i quali possono essere usati anche nell'ambito della attività pubblicistica, ma non hanno un'univoca vocazione in questo senso, i beni pubblici non possono essere sottratti alla loro funzione e destinazione se non nei modi stabiliti dalla legge.

La legge impone, come già osservato, una specifica disciplina giuridica di tutti questi beni, in grado di salvaguardare la loro stabile destinazione alla soddisfazione di interessi pubblici dai pericoli connessi all'applicazione del diritto civile, sia nei riguardi del proprietario (al fine di evitare *eccessi di amministrazione*: Caputi Jambrenghi), limitando i suoi poteri di disposizione, sia nei confronti dei terzi (impedendo *eccessi di*

⁶⁰CASSETTA E., (2008) "Manuale di Diritto Amministrativo", Giuffrè, pag. 178 e ss.

utenza onde evitare che essi possano acquistare la titolarità di quei beni, V. Cerulli Irelli).

La fonte che legittima la titolarità della proprietà pubblica è la legge; perciò alcuni beni, in specie taluni beni del Demanio naturale (marittimo e idrico) e del patrimonio indisponibile (miniere), nonché altri beni quali quelli di interesse artistico, storico o archeologico esistenti o ritrovati nel sottosuolo, i relitti marittimi e di aeromobili e così via, appartengono allo Stato o alle Regioni *ex lege*.⁶¹ La legge ricomprende in questo regime le figure del Demanio e del Patrimonio indisponibile⁶².

La peculiare disciplina che si applica ai Beni Pubblici è contenuta essenzialmente negli artt. 822 e ss. del Codice Civile, nel r.d. lgs. 2440/1923 e nel r.d. 827/1924, il Regolamento di Contabilità generale dello Stato.⁶³

⁶¹ Tuttavia questa titolarità può derivare anche da: I) Fatti acquisitivi: acquisto della proprietà dei beni mediante l'occupazione, l'invenzione, l'accessione, la specificazione, l'unione, l'usucapione, la successione *ex art. 586 c.c.*; II) Atti di diritto comune, quali contratti, testamento, donazione, pagamenti, provvedimenti giudiziari di esecuzione; III) Fatti basati sul diritto internazionale o basati sul diritto pubblico interno [come la successione tra enti]; IV) Infine, atti pubblicistici che comportano l'ablazione di diritti reali su beni di altri soggetti.

⁶² RANELLETTI O., (1897) "Concetto, natura e limiti del demanio pubblico", in *Giur.it*.

⁶³ art. 1 del Regolamento per l'Amministrazione e la Contabilità generale dello Stato, approvato con il Regio Decreto 4 maggio 1885, n° 3074, in cui si rinviene che "i beni dello Stato si distinguono in demanio pubblico e beni patrimoniali. Costituiscono il demanio pubblico i beni che sono in potere dello Stato a titolo di Sovranità, e formano il Patrimonio quelli che allo Stato appartengono a titolo di proprietà privata"; A questo riguardo, giustamente, Paolo Maddalena osservava come "questa disposizione nel sottolineare che i beni del Demanio Pubblico appartengono allo Stato a titolo di Sovranità, porta ad una riflessione sulla storia della proprietà, nel senso che la sua evoluzione dimostra che al concetto di proprietà collettiva sottende sempre l'idea della Sovranità della Comunità che la possiede, mentre, se parte di questa proprietà comune è trasferita a singoli cittadini essi conservano sulla porzione dei beni conferiti gli stessi poteri sovrani spettanti alla Comunità, ancora, Maddalena ha rilevato come l'accostamento Demanio-Sovranità fosse molto evidente alle origini della Proprietà Collettiva, quando l'appropriazione di una porzione della terra [territorio] da parte di una collettività produceva la nascita di una Comunità organizzata, e quindi di un Ordinamento Giuridico, MADDALENA P., "I

I beni demaniali, tassativamente indicati dalla legge, comprendono i beni demaniali necessari e i beni demaniali accidentali; i beni del demanio necessario sono costituiti a loro volta dal demanio marittimo, dal demanio idrico e dal demanio militare.⁶⁴

I beni del demanio necessario non possono non appartenere allo Stato, fatte salve alcune eccezioni costituite dai beni demaniali regionali; il demanio necessario, inoltre, è costituito esclusivamente da beni immobili che, a differenza della generalità degli altri beni pubblici, paiono caratterizzati dalla scarsa deperibilità.

Accanto ai beni del demanio necessario la legge prevede i beni del demanio accidentale, composto da strade, autostrade, aerodromi non militari, acquedotti, immobili riconosciuti di interesse storico, artistico e archeologico, pinacoteche, raccolte dei musei, biblioteche, archivi e dagli altri beni che ai sensi dell'art. 822, c. 2, c.c. sono assoggettati al regime proprio del demanio.

I beni del demanio accidentale possono appartenere a chiunque, ma sono tali qualora appartengano ad un ente pubblico territoriale, anche se non soltanto allo Stato o alla Regione come per i beni del demanio necessario, dal momento che vi sono beni del demanio provinciale e comunale. Una ulteriore differenza rispetto al demanio

Beni Comuni nel Codice Civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica Italiana”, in *Federalismi.it*, cit. pag., 8 e ss; La disciplina sui Beni Pubblici è piuttosto omogenea, infatti, gli artt. 822 e ss. del Codice Civile non costituiscono l'unica fonte della disciplina, ma vi sono anche norme specifiche settoriali quali il Codice della Navigazione, la normativa sulle acque pubbliche e ovviamente i principi costituzionali.

⁶⁴l'art. 822 c.c. e l'art. 28 Cod. navig., ricomprendono nel demanio marittimo: il lido del mare, le spiagge i porti, le lagune, le rade, le foci dei fiumi e i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo. Il demanio Idrico è costituito invece da: fiumi, laghi, torrenti ed altre acque pubbliche, i ghiacciai. La demanialità necessaria dell'acqua non si estende agli acquedotti e ai canali che la convogliano, i quali, appartengono al demanio accidentale. Il demanio militare comprende le opere destinate alla difesa nazionale, si tratta perciò di un demanio essenzialmente artificiale.

necessario deriva dal fatto che i beni del demanio accidentale non sono costituiti soltanto da beni immobili, potendo consistere anche in universalità di mobili.

Quindi i beni del demanio, sia esso necessario o accidentale, sono caratterizzati, da un punto di vista soggettivo, dall'appartenenza a enti territoriali: questo perché sono direttamente preordinati alla soddisfazione di interessi imputati alla collettività stanziata sul territorio e rappresentata dagli enti territoriali.⁶⁵ Aldilà delle differenze relative al profilo soggettivo, si distinguono i beni demaniali naturali, che sono tali per natura, indipendentemente dall'opera dell'uomo, dai beni demaniali artificiali, costruiti, viceversa, dall'uomo. Inoltre, alcuni di essi preesistono rispetto alle determinazioni dell'amministrazione, mentre altri sono pubblici in quanto destinati a una funzione pubblica dall'amministrazione.

Ad ogni modo, tutti i beni demaniali sono assoggettati alla disciplina *ex art. 823 c.c.*, per cui sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore dei terzi, se non nei modi e nei limiti stabili dalle leggi che li riguardano; ancora, spetta all'amministrazione la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico, perciò l'amministrazione proprietaria ha facoltà sia di procedere in via amministrativa che di valersi di mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso.

L'amministrazione proprietaria, ai sensi dell'art. 823 c.c., dispone di poteri di autotutela nel senso che, invece di utilizzare gli ordinari rimedi giurisdizionali che l'ordinamento prevede a tutela della proprietà, essa può direttamente procedere a

⁶⁵BENVENUTI F., (1961) *"Il demanio fluviale"*, in *Dir. Maritt.*, pg. 477 e ss., è interessante evidenziare come per Benvenuti *"la demanialità non esprime un semplice rapporto di appartenenza del bene allo stato, garante e controllore dell'uso da parte degli utenti, ma impegna lo stato stesso ad utilizzare il bene, ed a metterlo in condizione di essere utilizzato nel modo più vantaggioso per la collettività."*

tutelare i propri beni in via amministrativa.⁶⁶ La cessazione della qualità di bene demaniale, a seconda dei casi, deriva, oltretutto dalla distruzione del bene, dal fatto della perdita dei requisiti propri della demanialità e dalla cessazione espressa o tacita, purché univoca della destinazione. Vi può, poi, essere l'intervento legislativo che sdemanializza alcuni beni.

Per quanto concerne invece il regime giuridico dei beni del Patrimonio Indisponibile, la normativa di riferimento è costituita dagli artt. 826 c.c. commi 2 e 3 e 830 c.2, c.c., l'art 826 c.c. stabilisce che *“fanno parte del patrimonio indisponibile dello stato le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le cose di interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, i beni costituenti la dotazione della presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra. Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato o, rispettivamente, delle province e dei comuni, secondo la loro appartenenza, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a pubblico servizio”*

Ai sensi dell'art. 830 c.c. i beni degli enti pubblici non territoriali destinati a un pubblico servizio sono assoggettati alla disciplina dei beni patrimoniali indisponibili; questi ultimi, possono pertanto appartenere a qualsiasi ente pubblico e comprendono

⁶⁶L'art. 823 Cod. Civ., stabilisce che *“I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano. Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice”*. Da notare come questa disposizione codicistica, presentando una formulazione piuttosto generica, infatti non individua il contenuto di questo potere di autotutela ed i soggetti titolari, parrebbe non soddisfare il principio di legalità.

beni immobili e mobili. I beni del patrimonio indisponibile sono assoggettati alla disciplina posta dall'art.828, c.2, c.c. essi *“non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano”*.

Alla luce di quanto, in linea generale, si è su esposto, non può essere taciuto come la disciplina giuridica dei Beni pubblici, così come posta dal Codice, sia del tutto incoerente e questo anche in virtù della normativa di settore⁶⁷. Per quanto concerne, invece, il profilo relativo al godimento e all'uso dei beni pubblici si rileva come per una prima categoria di beni la distanza rispetto alla proprietà privata sia poco marcata, dal momento che si prevede un uso diretto riservato al proprietario pubblico che lo impiega per lo svolgimento dei propri compiti. Ad esempio, è il caso dei beni del patrimonio indisponibile destinati a sedi di uffici o a servizi pubblici, in altri casi è, invece, previsto un uso promiscuo, come avviene per le strade militari che, accanto all'interesse della difesa, sono in grado di soddisfare l'interesse generale della pubblica circolazione.

Opposto rispetto all'uso diretto, si colloca il riconoscimento dell'uso generale di quei beni pubblici, come per il demanio idrico, stradale, per i beni di interesse storico-artistico, che assolvono la loro funzione al servizio della collettività; infine, si rinvencono situazioni di uso particolare, dove i soggetti privati non si limitano

⁶⁷ad esempio alcuni beni demaniali sono riservati necessariamente allo Stato o alla Regione mentre altri possono appartenere anche a privati o a enti non territoriali; analoghe considerazioni valgono per i beni del patrimonio indisponibile, alcuni sono riservati ad enti pubblici, quindi nessun altro soggetto dell'ordinamento è legittimato ad acquistarli, come il caso delle miniere, altri beni, viceversa, sono patrimoniali indisponibili per il solo fatto di appartenere ad un ente pubblico particolare, ovvero allo Stato; ancora, vi sono beni che assumono il carattere della indisponibilità soltanto in conseguenza di una destinazione pubblica, alcuni beni del patrimonio indisponibile sono inalienabili in via assoluta poiché trattasi di beni riservati come le miniere, gli altri invece sono inalienabili e sottratti alla garanzia patrimoniale dei creditori soltanto in costanza della loro destinazione pubblica, altri beni, poi, come i beni culturali, sono soggetti ad un regime di inalienabilità salvo permesso amministrativo.

semplicemente ad entrare in rapporto diretto con il bene, ma, il bene è posto al loro diretto servizio, è questo il caso delle “concessioni” di bene pubblico.⁶⁸

Ora, questa classificazione e distinzione dei beni pubblici, si è resa necessaria in questa sede al fine di introdurre il vero argomento, cruciale ai fini del presente lavoro. Come è ormai noto, sullo sfondo della contrapposizione proprietà pubblica/proprietà privata aleggia anche nel nostro ordinamento lo spauracchio dei Beni Comuni; e se così è occorre allora domandarsi il perché.⁶⁹

In effetti, nel nostro diritto pubblico, soprattutto a seguito delle pesanti critiche sferrate in questo senso dalla Dottrina, è andata acquisendo sempre più centralità la riflessione intorno alla assoluta inadeguatezza della proprietà pubblica come strumento atto a soddisfare i diritti fondamentali dei cittadini, poiché del tutto sguarnita di quella dimensione democratica e partecipativa, di cui sarebbe dovuta, invece, essere informata.

Per comprendere meglio la portata di queste valutazioni critiche, è utile considerare in primo luogo la posizione originaria in materia, quella delineata da “M. Severo Giannini” nelle sue “*Lezioni del 1963*”. Questa sua posizione si inserisce entro

⁶⁸Infatti, tra i poteri il cui esercizio determina effetti favorevoli per i soggetti privati, vi sono i poteri concessori, l’esercizio di questi poteri, rispetto ai quali il destinatario si presenta quale titolare di interessi legittimi pretensivi, produce l’effetto di attribuire al destinatario stesso *status* e situazioni giuridiche che esulavano dalla sua sfera giuridica in quanto precedentemente egli non ne era titolare; pertanto al concessionario è attribuita evidentemente una posizione di privilegio rispetto agli altri soggetti. In relazione alla concessione di beni e servizi pubblici, accanto al provvedimento con il quale si esercita il potere concessorio amministrativo, si può spesso individuare una convenzione bilaterale di diritto privato, finalizzata alla disciplina dei rapporti patrimoniali tra concessionario e concedente, i due atti sono strettamente legati, nel senso che l’annullamento della concessione travolge il contratto, quindi la permanenza del rapporto contrattuale è condizionata dalla vigenza del provvedimento concessorio.

⁶⁹RODOTÀ S., (2013), “*Il Terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni.*”, Il Mulino, Bologna.

un ragionamento dichiaratamente “demolitorio” della nozione e della sostanza della proprietà pubblica⁷⁰.

Giannini osservava come in realtà fosse possibile riconoscere entro il nostro ordinamento, non una, ma tre distinte “*figure proprietarie*”: una Proprietà Collettiva, una Proprietà Divisa e una Proprietà individuale; e che i beni potevano essere considerati pubblici in senso “soggettivo” o “oggettivo”⁷¹.

In senso “soggettivo” un bene è pubblico, in quanto appartiene ad un ente pubblico, viceversa, in senso “oggettivo” un bene è pubblico perché fornisce utilità ad una collettività pubblica ed in riferimento all’uso del bene esercitato dai soggetti appartenenti alla collettività, Giannini pensa alle tre figure di proprietà. Allora, ne deriva che, nel pensiero di M. S. Giannini, i beni pubblici, come d’altronde i beni privati, non formano una categoria uniforme, ma differenziata per qualità giuridiche; ne discende che nella “proprietà collettiva” il tratto giuridico saliente è rappresentato dal godimento di utilità della cosa spettante a tutti i consociati e l’ente che gestisce questa proprietà è l’ente territoriale, nella “proprietà divisa” l’appartenenza e il godimento del bene sono ripartiti tra due soggetti giuridici, mentre nella proprietà individuale l’appartenenza e il godimento della cosa spettano ad un singolo soggetto.⁷²

Ed è proprio riferendosi al demanio che Giannini parla di proprietà collettiva demaniale, nel senso che, nel suo pensiero, è alla categoria della proprietà collettiva che debbono essere ricondotti i beni demaniali⁷³.

⁷⁰in “*Studi di Diritto Amministrativo*” R. Chieppa, V. Iopillato, cit., 798 e ss., si noti come in ogni caso la finalità del Giannini non era quella di addivenire a una sostituzione dell’istituto della proprietà pubblica con una nuova teoria unitaria dei beni pubblici

⁷¹ GIANNINI M.S., (1963) “*Beni Pubblici*”, Roma, 12 e ss.

⁷² GIANNINI M.S., *op cit.* pag.12 e ss.

⁷³GIANNINI M.S., *op cit.* pag. 47.

Va, quindi, evidenziato come nella ricostruzione del Giannini esista una perfetta simmetria tra la “*proprietà collettiva*” e i “*diritti collettivi*” di natura dominicale riferibili ad una comunità circoscritta. Di fatto, da ciò deriva come già evidenziato dalla stessa Dottrina, un limite del modello, derivante dal rapporto dominicale soggetto/bene, che non impedisce la mercificazione dei beni collettivi e la loro trasformazione in diritti individuali escludenti.

È evidente, allora, come questo limite determini la necessità, avvertita in modo crescente soprattutto nell’ultimo decennio, di affrontare il problema della ricostruzione della proprietà pubblica e soprattutto della sua “Governance”, dando il giusto rilievo sia alla pluralità dei soggetti coinvolti e sia alla dimensione funzionale del rapporto con i beni.

II. Un altro modo di intendere i beni pubblici

E' mia intenzione affrontare ora, con il chiaro intento di sostenerle, le soluzioni prospettate dalla Dottrina dei Beni Comuni per la costruzione giuridica di un sistema inclusivo, partecipativo e democratico. Intanto si può notare come la teoria dei beni comuni assume una prospettiva equidistante rispetto al regime di appartenenza dei beni, sia esso pubblico che privato.

A mio avviso, il grande merito dei teorici dei beni comuni è quello di aver ancorato il concetto di “Beni Comuni” all’insieme dei principi fondamentali di cui è informata la prima parte della nostra Costituzione e quindi ai diritti fondamentali. Il punto è rilevante e merita di essere spiegato osservando come nella teoria del Demanio, che connota la proprietà pubblica nel nostro ordinamento, sia inesistente un qualsiasi legame con i diritti fondamentali, perché, come ben espresso da A. Lucarelli “*la funzione sociale legata al demanio è rimasta collegata al potere discrezionale del dominus piuttosto che nella relazione con i diritti fondamentali da soddisfare*”.⁷⁴

Costoro esprimono una condivisibile ostilità nei confronti del regime dei beni pubblici, nel senso che, così com'è formulata la proprietà pubblica non è rappresentativa di un potere che proviene dal basso, in grado di soddisfare gli interessi avvertiti dalla collettività, ma appare del tutto scollata dalla realtà sociale e con una “Governance” di tipo verticistico, in cui le nozioni di demanio e di patrimonio indisponibile non sono in grado di costituire una valida alternativa alla proprietà privata.⁷⁵

⁷⁴ LUCARELLI A, (2013) “*La Democrazia dei beni comuni*” Laterza, Roma- Bari.

⁷⁵ RODOTÀ S., “*Beni Comuni: una strategia globale contro lo human divide*”, in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, pag. 315.

La Dottrina dei beni comuni respinge l'idea di un ordinamento giuridico che, come il nostro, riconosce un solo tipo di rapporto con il bene, quello proprietario-strutturale, ignorando invece il rapporto funzionale, che andando oltre la titolarità esprime una concreta capacità del bene di fornire utilità alla collettività.

D'altronde è indubbio che, e l'attuale fenomeno delle privatizzazioni ne è la conferma, il rapporto tra l'Amministrazione Pubblica e il bene demaniale sia un rapporto dominicale, di evidente natura proprietaria, dove il potere discrezionale per la gestione del bene è esercitato in modo solo apparentemente pubblicistico, anche in contrasto con alcuni importanti orientamenti del Giudice Amministrativo, *“la Pubblica Amministrazione si limita a determinare discrezionalmente l'interesse primario della stessa piuttosto che agire quale rappresentante della collettività, esercitando poteri sui beni demaniali al solo scopo di consentirle di utilizzare e godere di quei beni nel modo più pieno ed esclusivo”*⁷⁶.

Quindi, difendere il modello prospettato dalla Dottrina dei beni comuni, significa non ignorare una necessità molto semplice, che è quella di invertire la rotta riappropriandosi di un patrimonio pubblico che è di ognuno di noi, in cui la gestione poggia sulla funzionalità del bene⁷⁷. Significativa al riguardo l'affermazione di S. Rodotà, secondo cui: *In una proprietà liquida, e non rigida come la nostra, quando il rapporto è tra cittadino e pubblici poteri aumenta il potere del cittadino e si erode quello pubblico.*⁷⁸

⁷⁶ LUCARELLI A., *ult. op., cit.*

⁷⁷ A questo proposito si noti come la Commissione Rodotà, nel progetto di riforma aveva provveduto a classificare i beni proprio in base alle utilità prodotte, collegandole ai diritti fondamentali dell'individuo nonché agli interessi pubblici essenziali.

⁷⁸ Cfr. RODOTÀ S., in *“Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica”*, *op., cit.*, 361.

Vi è, invero, un'innegabile ed oggettiva inefficacia da parte della Pubblica Amministrazione, connessa in parte alla disciplina normativa della proprietà pubblica, nella tutela del patrimonio comune nonché nel garantire il godimento e la fruizione dei beni pubblici.

In questa prospettiva non può non scorgersi un altro dato oggettivo, ossia che la P.A. nell'atteggiarsi quale proprietario pubblico, può discrezionalmente decidere di cambiare il titolo e la destinazione del bene attraverso procedure di sdemanializzazione e procedimenti concessori, o anche decidere di conservare nel tempo una funzione sociale del bene non più rispondente alle esigenze della collettività, causando così quegli squilibri indicativi di una cattiva amministrazione dei beni pubblici⁷⁹

Quindi, non soltanto i processi di privatizzazione, ma anche l'abuso dello strumento concessorio, hanno determinato la prevalenza della dimensione soggettiva e strutturale del rapporto. Come è noto, quando il bene risulta "inappropriabile" da parte dei privati, questi ultimi tuttavia possono, per concessione dell'ente pubblico, godere e usufruire in via esclusiva del bene.

Stante la difficoltà ad integrare la "concessione" nella teoria dei Beni Pubblici, nella prassi sono diffuse varie tipologie concessorie, anche se in Giurisprudenza si afferma costantemente che *"l'attribuzione a privati dell'utilizzazione dei beni del demanio o del patrimonio, è sempre riconducibile all'istituto concessorio, quale che sia la terminologia adottata nella convenzione ed ancorché essa presenti elementi privatistici"*. Del resto, attraverso il ricorso alla procedura concessoria, la Pubblica Amministrazione non fa altro che rimuovere discrezionalmente i vincoli di inalienabilità ed incommerciabilità, in assenza di processi partecipati, affidando in gestione a privati

⁷⁹VESTO A. *"I Beni: dall'appartenenza egoistica alla fruizione solidale"*, Giappicchelli, Torino.

diritti di accesso, fruizione, godimento ed uso dei beni pubblici, pregiudicando così il godimento collettivo e quindi la funzione sociale della proprietà pubblica⁸⁰.

Ovviamente, la dottrina dei Beni Comuni non è andata esente da una serie di rimproveri, che convergono, da un lato, sulla presunta indeterminatezza del concetto di beni comuni, dall'altro si rimprovera ai teorici di utilizzare impropriamente il demanio come sinonimo di proprietà individuale dell'ente pubblico, determinando così una svalutazione del pubblico.⁸¹

Ora, non credo che questa diffidenza nei confronti della dottrina dei beni comuni sia giustificata, anzi ritengo che negare il carattere innovativo delle proposte avanzate dalla teoria dei beni comuni per la costruzione di una nuova realtà giuridica, riconducendola a mere discussioni ideologiche, equivale ad esprimere una profonda sfiducia nei confronti della Democrazia stessa.

Per questo, nell'attesa che la riforma del regime giuridico dei beni, da sentita esigenza diventi realtà giuridica, occorre, ad ogni modo, provare ad incidere sui processi politici reali ricorrendo a forme di sperimentazione amministrativa, così da porre le basi per una nuova società, che sia organizzata sui cardini del principio di sussidiarietà, in cui la partecipazione si propaga dal basso.

⁸⁰LUCARELLI A., (2015) "*Beni Comuni. Contributo per una Teoria giuridica*" in *Costituzionalismo.it* n.3/2014.

⁸¹ al riguardo si veda, IANNELLO C: "*I beni Pubblici*" pag 5.

III. I Beni Comuni nella Giurisprudenza: la Sentenza n. 3665/2011, Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili

A questo punto della trattazione occorre dare conto brevemente, del se e del come la Giurisprudenza abbia affrontato la complessa questione dei Beni Comuni.

In effetti, appare di fondamentale importanza quanto affermato dalle Sezioni Unite Civili della Suprema Corte di Cassazione, che con una Sentenza di portata storica, la n. 3655 del 2011, si sono espresse sulla dibattuta questione nazionale relativa alla natura giuridica, pubblica o privata, delle valli da pesca della laguna di Venezia, ossia, quei *“terreni con corpi idrici delimitati da argini, su cui è praticata da secoli una particolare forma di itticoltura”*.

In sostanza, la Suprema Corte nell'affermare la demanialità di queste aree ha recepito per la prima volta al livello giurisprudenziale la nozione di “Bene Comune”. All'origine della causa vi è il ricorso da parte della A.M.A. (Azienda Marina Averte s.r.l.) avverso la sentenza della Corte d'Appello di Venezia, 13 aprile 2008, n. 818 con cui è stato rigettato l'appello e confermata la pronuncia impugnata. L'importanza di questa pronuncia risiede nell'affermazione di una serie di principi di diritto, da cui si evince una forte rispondenza dei criteri introdotti dalla Suprema Corte ai risultati dei lavori della Commissione Ministeriale.

In primo luogo, nella sentenza in esame si afferma che *“oggi, non è più possibile limitarsi, in tema di individuazione dei beni pubblici o demaniali, all'esame della sola normativa codicistica del '42, risultando indispensabile integrare la stessa con le varie fonti dell'ordinamento e specificamente con le norme costituzionali. La Costituzione, com'è noto, non contiene un'espressa definizione dei beni pubblici, né una loro*

classificazione, ma si limita a stabilire alcuni richiami che sono, comunque, assai importanti per la definizione del sistema positivo”.

“Tuttavia, dagli artt., 2, 9 e 42 Cost., e stante la loro diretta applicabilità, si ricava il principio della tutela dell’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”.

Come è già possibile notare, la Suprema Corte, nel definire la demanialità del bene, introduce un nuovo principio, che non è quello dell’appartenenza, ma bensì quello della funzionalità del bene.

Ancora, “L’art. 9 Cost., in particolare, prevede infatti che la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, con una affermazione, contenuta nell’ambito dei principi fondamentali, che negli ultimi anni ha costituito fondamento per una ricca legislazione in tema di beni culturali (il richiamo va, in particolare, al D. lgs 29 ottobre 1999, n. 490, poi abrogato, a decorrere dal 1 maggio 2004, dal D. lgs 22 gennaio 2004, n. 42, che contiene il codice dei beni culturali e del paesaggio, il cui art. 10 prevede una definizione di beni culturali). A sua volta l’art. 42 Cost., pur essendo centrato prevalentemente sulla proprietà privata, esordisce sulla significativa affermazione secondo cui la proprietà è pubblica o privata, il che costituisce un implicito riconoscimento di una diversità di fondo tra i due tipi di proprietà. Più di recente, ancora, la riforma attuata con la Legge Costituzionale 18

ottobre 2001, n. 3, che ha modificato il titolo V della parte seconda della Costituzione, ha ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 17, comma 3); l'art. 118 Cost., comma 3, inoltre, dispone che la legge statale disciplina forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali”.

“Da tale quadro normativo–costituzionale e fermo restando il dato essenziale della centralità della persona (e dei relativi interessi), da rendere effettiva, oltre che con il riconoscimento dei diritti inviolabili, anche mediante adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, emerge l'esigenza interpretativa di guardare al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale–proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica.”

“Ciò comporta che, in relazione al tema in esame, più che allo stato–apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, debba farsi riferimento allo Stato–collettività, quale ente esponenziale rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto all'effettiva realizzazione di questi ultimi; in tal modo disquisire in termine di sola dicotomia beni pubblici (o demaniali)-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 relativi interessi a tali beni collegati.”

“Ne deriva quindi che, la dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolare 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.”

“Del resto, già da tempo, la Dottrina ma anche la stessa Giurisprudenza hanno fatta propria l’idea di una necessaria funzionalità dei beni pubblici, con la conseguente convinzione che il bene è pubblico non tanto per la circostanza di rientrare in una delle astratte categorie del codice quanto piuttosto per essere fonte di un beneficio per la collettività.”

In questa prospettiva, è evidente che per la Suprema Corte di legittimità il concetto di proprietà pubblica debba definirsi attorno alla funzione sociale espressa dal bene pubblico.

Anche se, deve segnalarsi quello che, una parte della Dottrina considera elemento di forte criticità: quest’ultima, in particolare, ha evidenziato come la Suprema Corte, riconducendo le valli da pesca della laguna di Venezia entro la sfera proprietaria dello Stato, avrebbe di fatto confermato la tradizionale impostazione dominicale del rapporto, nello stesso momento in cui dichiarava di volerla superare; in realtà, va detto, che la Suprema Corte ha esplicitato che il connotato della demanialità esprime sì una duplice appartenenza, alla collettività e al suo ente esponenziale, *“dovendosi, tuttavia, intendere la titolarità spettante allo Stato–Comunità e quindi al popolo, mentre l’ente esponenziale ovvero la Pubblica Amministrazione, deve essere intesa quale organo dello Stato–Comunità, evitando così di parlare di due distinte proprietà, l’una delle quali, cioè la proprietà dell’ente esponenziale, non sembra avere un chiaro fondamento giuridico”*.⁸²

⁸² Cfr MADDALENA P., *“L’ambiente e le sue componenti”*, op., cit. pag. 20.

La ricostruzione di una nozione di Beni Comuni, che si è fin qui provato ad illustrare, ci pone dinnanzi al quesito “*su chi sia deputato a governare tali beni*”. Io credo si debba rispondere a questa domanda osservando come lo Stato e gli altri organi istituzionali, attraverso le categorie del Demanio e del patrimonio pubblico, siano incapaci di perseguire effettivamente l’interesse pubblico, nonché di realizzare quegli obiettivi sociali che la nostra Costituzione contempla e impone.

È chiaro, allora, che in uno scenario come quello attuale, caratterizzato da un abuso di pratiche di privatizzazione delle risorse comuni che cancellano le democrazie di base, nonché da una crisi della stessa Democrazia Rappresentativa⁸³, il governo dei beni comuni non può che svolgersi con il coinvolgimento dei cittadini stessi⁸⁴. Ma in che modo i cittadini possono contribuire all’amministrazione di tali beni?

In primo luogo, valorizzando le Democrazie Locali con il coinvolgimento concreto dei cittadini nei processi decisionali relativi all’ambiente, alle risorse naturali, paesaggistiche, culturali, al sostentamento e al benessere delle comunità locali; in cui il potere sia delegato ai livelli esecutivi più alti applicando il principio di Sussidiarietà⁸⁵.

⁸³ MUCCIARELLI G., (2014) “*I beni comuni e la partecipazione democratica*” in *Jura Gentium*, ISSN 1826-8269, XI, secondo cui “*il problema dei beni comuni pone il problema di una critica della democrazia rappresentativa e dei suoi limiti*”. cit., pag., 71.

⁸⁴Cfr., MUCCIARELLI, cit., pag. 63, “*I beni comuni in questo senso sono un’occasione per sperimentare pratiche di governo concreto attraverso la cura dei beni che, messi in comune dalla natura o dall’artificio umano, spesso sono già amministrati con conoscenze e competenze che si tramandano da generazioni*”

⁸⁵ GIANNELLI N., “*Beni comuni e servizi pubblici: Utilità sociale e gestione Democratica*”, in *Istituzioni del Federalismo*, in cui si sostiene che i “*Beni Comuni sono l’orizzonte strategico entro cui collocare la ridefinizione di un nuovo modello di sviluppo ed entro tale orizzonte la sussidiarietà ha un ruolo essenziale*”.

Pertanto, si tratta ora di affrontare la questione relativa al rapporto che può crearsi tra istituzioni pubbliche e cittadini nel prendersi cura dei beni comuni, a fronte dell'applicazione dell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione⁸⁶.

⁸⁶ In questa sede si intende sostenere e condividere appieno l'interpretazione in chiave partecipativa, della disposizione costituzionale, fornita dall'autorevole giurista italiano GREGORIO ARENA, (Professore di Diritto amministrativo nell'Università di Trento, è presidente nazionale di Cittadinanzattiva e del Laboratorio per la sussidiarietà, www.Labsus.org), pertanto per una disamina approfondita si rimanda ai suoi diversi lavori; si veda specialmente ARENA G., COTTURRI G., (a cura di) 2010, *“Il valore aggiunto: Come la sussidiarietà può salvare l'Italia”*, Carocci; ID., *“Il principio di Sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c., della Costituzione”*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, vol. I, pag 178 e ss.; ID., *“Cittadini Attivi. Un altro modo di pensare l'Italia”* 2006, Roma-Bari; ID., *“Sussidiarietà e solidarietà”*, in *Impresa Sociale*, 2005.

CAPITOLO QUARTO

Per un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadini: l'art.118 u.c. della Costituzione

Sino ad oggi, abbiamo vissuto entro un sistema in cui non si è mai concretamente messa in discussione la visione tradizionale della pubblica amministrazione, come unico soggetto legittimato a gestire la “cosa pubblica”.⁸⁷

Inoltre, la complessità nonché l'incremento delle istanze e dei compiti a cui l'amministrazione pubblica deve fare fronte, ha determinato l'esigenza di riflettere sulla stessa teoria dell'organizzazione amministrativa, che si trova a dover assumere una conformazione di tipo reticolare e non più piramidale. L'esistenza dei Beni Comuni, quali risorse di appartenenza e di fruizione collettiva, impone una inversione di tendenza circa il ruolo dei Cittadini rispetto alle modalità e alle procedure decisionali relative a tali risorse.

⁸⁷Poiché la dottrina relativamente al Principio di Sussidiarietà, in specie di Sussidiarietà Orizzontale, è piuttosto vasta; si cita qui :Cfr., G.Arena, secondo cui “*nel modello tradizionale, politica e amministrazione si presentano rispetto ai cittadini come unico blocco da essi separato, quanto ad interessi perseguiti. Alla base del modello tradizionale di amministrazione vi è un potente schema teorico, definito paradigma bipolare*). Le dinamiche e i rapporti tra Pubblica Amministrazione e privati nel modello Tradizionale, incentrato sulla figura dello Stato-nazione era declinato in senso bipolare, segnato dalla contrapposizione tra l'autorità dell'amministrazione pubblica e la libertà dei cittadini. Contrapposizione questa che trova la sua origine nell'antico schema dei rapporti tra il Sovrano e il Suddito l'idea era quella che solo lo Stato o comunque una istituzione pubblica dovesse provvedere a qualsiasi necessità di carattere collettivo richiedente attività amministrativa.

Come è noto, l'attività amministrativa è una attività "funzionalizzata", nel senso che il potere amministrativo è esercitato in funzione dell'effettivo soddisfacimento dei bisogni della collettività, "dando così adeguato risalto ai valori fondamentali tutelati dalla Costituzione"⁸⁸

Si deve rilevare che la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la Legge Costituzionale, 18 ottobre 2001, n. 3, "ha inciso sulla individuazione e sulla stessa nozione di interesse pubblico, imponendo l'abbandono di una logica assolutistica". Tanto che l'art. 118, comma 4, Cost., ora certifica che "l'interesse generale, quindi della collettività, non necessariamente si identifica con la nozione di interesse pubblico"⁸⁹ Ed è proprio sulla base di tale disposizione costituzionale, che la gestione dei beni comuni può realizzarsi, attraverso la partecipazione effettiva dei Cittadini, che da meri destinatari del potere, diventano protagonisti della gestione della "Cosa Pubblica". Troppo spesso, oramai, assistiamo ad un uso demagogico e del tutto riduttivo della nozione di Democrazia, ridotta ad un semplice delegare alle Istituzioni. Infatti, si può parlare di Democrazia in presenza di una Pubblica Amministrazione chiusa al contributo concreto dei Cittadini?

Nell'ambito dei molteplici principi del nostro ordinamento costituzionale, uno di fondamentale importanza, dettato in riferimento alla allocazione delle funzioni amministrative, è il Principio di Sussidiarietà⁹⁰.

⁸⁸ TULUMELLO G. (2015) "La funzione: fisionomia e implicazioni del potere amministrativo nello stato sociale pluriclasse" in www.giustizia-amministrativa.it

⁸⁹ Ancora, TULUMELLO G., *op., ult., cit.*

⁹⁰ Il principio di Sussidiarietà è testualmente menzionato nella nostra Costituzione negli artt. 118, comma 1 e 4, e 120, comma 2, a seguito della novella costituzionale di cui agli artt. 4 e 6 della Legge Costituzionale, 18 ottobre 2001, n° 3 .

La nozione di sussidiarietà deriva dal termine latino *subsidium*, una sua prima esplicitazione è rinvenibile nel pensiero Aristotelico, tuttavia è la Dottrina Sociale della Chiesa che nel definire i rapporti tra lo Stato e la società ha elaborato la sua definizione più moderna⁹¹. Essa, inizialmente prevista in materia ambientale, è stata riconosciuta con portata generale a livello comunitario, in relazione ai rapporti Unione–Stati Membri⁹²; intesa nel senso di attribuzione di funzioni al livello superiore di governo, esercitabili soltanto nell’ipotesi in cui il livello inferiore non riesca a curare gli interessi ad esso affidati.

In passato vi era, peraltro, chi sosteneva che l’art. 5 Cost., *“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”*, pur non nominandola, la sottendesse, sicché sarebbe dovuta risultare esclusa ogni indebita intromissione da parte di un potere pubblico superiore all’interno di ogni capacità riconosciuta ai vari soggetti. Invero l’art. 5 Cost., riguarda il “decentramento”, figura che è riferibile in generale a tutti i poteri decisori e che implica la necessità che tali poteri non siano tutti racchiusi e conferiti in un centro, in tal senso, l’art. 3, comma 5, T.U. Enti Locali, prevede che comuni e province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà.

⁹¹ Enciclica Quadregesimo Anno di Papa Pio XI, del 1931, in cui si afferma che *“Siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le loro forze e l’industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società, perché l’oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle o assorbirle”*.

⁹² si veda a proposito, l’art. 5, ex art. 3b del Trattato CE, come modificato dal Trattato di Maastricht, dal Trattato di Amsterdam e dal Trattato di Nizza.

Ora, il principio di sussidiarietà può essere inteso, non solo in senso “ verticale”, relativamente, cioè, alla distribuzione delle competenze tra centro e periferia. Ma anche in senso “orizzontale”, nei rapporti tra i pubblici poteri e le organizzazioni della società, auspicando una riformulazione del ruolo della pubblica amministrazione, nelle sue dinamiche relazionali con i cittadini, i quali possono e vogliono partecipare alle attività di interesse generale per la comunità di cui fanno parte.

A questo riguardo, l’art. 118, ultimo comma, della nostra Costituzione dispone che *“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.”*⁹³

Il testo definitivo dell’ultimo comma dell’art. 118 Cost., è il frutto di diverse e importanti iniziative civiche, di un percorso che ha preso avvio dal basso, fino a scalfire significativamente la stessa procedura di revisione costituzionale.⁹⁴ Esso va ad incidere sullo svolgimento dell’attività amministrativa, anche se, nella disciplina costituzionale,

⁹³ Questa disposizione introduce esplicitamente e per la prima volta nella nostra Costituzione il principio c.d. della sussidiarietà declinato in senso Orizzontale, tuttavia l’art. 118 sia al primo comma che al quarto richiama tale principio nel suo complesso senza aggettivarlo né definirlo. Nel nostro ordinamento tale principio è rinvenibile anche : nell’art. 4, terzo comma lettera a) della Legge n° 59 del 1997 (Legge Bassanini), che è stata la primissima formulazione del principio de quo nel nostro ordinamento, laddove prevede che “ *i conferimenti di funzioni agli enti locali più vicini ai cittadini devono avvenire nell’osservanza del principio di sussidiarietà*”, ancora, l’art. 3 , comma quinto del Testo Unico Enti Locali, prevede la possibilità che gli enti locali svolgano le proprie funzioni anche attraverso le attività che possono essere “ *adeguatamente esercitate dall’autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali*”, è rinvenibile anche nella Legge n. 328 del 2000, Legge quadro che prevede il sistema integrato di interventi nel settore dell’assistenza e dei servizi sociali combinando tra loro politiche pubbliche e private, riconoscendo e agevolando il ruolo del terzo settore.

⁹⁴ la norma, con cui si è accolto, a livello costituzionale il Principio di Sussidiarietà Orizzontale, esprime una formulazione apparentemente debole rispetto a quelle più forti, emerse a più riprese in sede di dibattito costituente, si veda a tal proposito A.C 3931- A art. 56, ossia il testo della Commissione bicamerale D’ Alema.

non si rinviene alcuna menzione dell'attività normativa, sia legislativa che regolamentare, come contemplata dall'art. 117 Cost., almeno stando al dato testuale⁹⁵.

La sussidiarietà orizzontale nel prevedere che “ *Stato, regioni, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini*”, riconosce a questi ultimi, con il sostegno delle istituzioni pubbliche, un ruolo attivo nella realizzazione dell'interesse generale. Non è un caso, allora, che la Costituzione usi il termine “*Cittadini*”, siano essi singoli o associati, e non parli, invece, di privati⁹⁶.

Alcune voci critiche, nel panorama del Diritto Pubblico, hanno rilevato, invero in modo poco convincente, come tale principio, nella sua accezione più piena, favorisca la riduzione del ruolo del soggetto pubblico a favore dell'iniziativa dei soggetti privati. Di conseguenza, sarebbe un errore, ritenere che esso voglia favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, per lo svolgimento di attività di interesse generale.⁹⁷

⁹⁵ Cfr., CERULLI, IRELLI V., “*Proprietà pubblica e diritti collettivi*”.

⁹⁶ ARENA G.,(giugno 2013), labsus.org “*Un patto di cittadinanza per i beni comuni*”, laddove sottolinea che “*Favorire*, non vuol dire né esercitare poteri, né elargire denaro, bensì svolgere una funzione di regia, coinvolgendo soggetti espressione delle diverse realtà territoriali”. La locuzione verbale Favorire è di primaria importanza, perché costituisce l'elemento fondante la dialettica tra istituzioni pubbliche e cittadini, di modo che sia riconosciuto ai cittadini la loro idoneità ed adeguatezza a svolgerle attività di interesse per la comunità, e contemporaneamente le amministrazioni pubbliche sono tenute a predisporre le condizioni adatte a che questi ultimi possano esercitare tali attività.

⁹⁷ Per una voce critica si veda “*Eguaglianza sostanziale e principio di sussidiarietà*” pg. 646 e 647 RESCIGNO G. U., Corso di Diritto Pubblico, Zanichelli, (2006) in cui si legge che :“*Oggi, prima una parte dell'opinione pubblica, poi l'Unione Europea, poi alcune leggi ordinarie, infine lo stesso testo costituzionale, nell'art. 118, introdotto dalla Legge Costituzionale 3/2001, dicono di credere e di volere il principio c.d. della sussidiarietà, e cioè un principio, che sta in radicale opposizione col principio della eguaglianza sostanziale. La parola “ sussidiarietà” (restringendo la nostra attenzione alla società umana) definisce una relazione tra due o più soggetti per cui uno interviene a sostegno o al posto di un altro o di molti altri se e solo se i secondi non sono in grado, in tutto o in parte di provvedere a se stessi. Applicato ai rapporti tra gli individui e le libere associazioni di individui da un lato e gli enti pubblici dall'altro, il principio di sussidiarietà dice che l'ente pubblico deve astenersi dall'invadere, o limitare, o disciplinare la libera iniziativa dei privati se essi, individualmente o collettivamente, sono in grado di*

Questa impostazione della dottrina, che intende la sussidiarietà orizzontale in senso negativo, non è in alcun modo condivisibile, poiché si basa sulla vecchia concezione del rapporto tra istituzioni pubbliche e società. Ovvero su quel paradigma “pan pubblicistico” che ha connotato il Diritto Amministrativo Italiano fin dalle sue origini , informando di sé, per decenni, i modi con cui, chi esercita il potere amministrativo, è andato rapportandosi con i cittadini.

In altri termini, la tesi contraria a quella che qui si vuole sostenere, non può essere accolta. In quanto, ritiene che il principio di sussidiarietà orizzontale enuclei un rapporto di tipo antagonista tra due soggetti, quello pubblico e quello privato. Mentre, in questa sede si sostiene, viceversa, che la “Sussidiarietà Sociale” implichi certamente la sussistenza di un rapporto tra due soggetti, istituzioni pubbliche e cittadini; dove, tuttavia, uno è sostegno per l’altro, secondo un paradigma non più bipolare, escludente e gerarchico, ma relazionale, collaborativo e plurale. E ciò, sembra essere rafforzato dal rapporto intercorrente tra tale principio e quello di Eguaglianza sostanziale.

tutelare i propri interessi, e può o deve intervenire se e quando soltanto un intervento pubblico può soddisfare gli interessi o i bisogni dei singoli. Il criterio della sussidiarietà orizzontale dice che se la produzione di beni e servizi, compresa l’assistenza sanitaria, l’istruzione , la previdenza, può essere assicurata dalla iniziativa dei privati, individuale o associata, gli enti pubblici non debbono sostituirsi ad essi, ma al contrario astenersi dal produrre tali beni e tali servizi e lasciare campo libero all’iniziativa privata.” “È evidente che il principio di sussidiarietà verticale entra in conflitto col principio di eguaglianza sostanziale contenuto nel secondo comma dell’art. 3 Cost.; il primo favorisce le differenze, laddove il secondo chiede interventi attivi degli enti pubblici per eguagliare tutti i cittadini, dovunque essi vivano. Ancora più distruttivo di ogni tentativo di eguagliamento è il principio di sussidiarietà orizzontale. Chiedere e praticare la riduzione dell’intervento dei poteri pubblici a favore dell’iniziativa dei privati vuol dire allargare lo spazio del mercato, e quindi del danaro, e quindi delle diseguaglianze che il mercato e la concorrenza continuamente creano ed accrescono, come due secoli di capitalismo hanno costantemente confermato. Compito degli enti pubblici non è più quello di rimuovere le condizioni economiche e sociali che impediscono nei fatti libertà ed eguaglianza, come vorrebbe il secondo comma dell’art. 3 Cost., ma quello di favorire la competizione tra i cittadini, singoli e associati, in modo che ciascuno riesca a conquistare quanto più è possibile di ricchezza economica e di potere politico e sociale, in lotta contro tutti gli altri.”

Come è noto, nel secondo comma dell'art. 3 della nostra Costituzione è contenuto il principio della eguaglianza in senso sostanziale: *“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”*. Il testo costituzionale, presuppone, che vi siano, come d'altronde vi erano nel 1947 e continuano ad esserci oggi, condizioni economiche e sociali tali per cui la libertà e l'eguaglianza dei Cittadini vengono di fatto limitate, anche quando formalmente, essi godono di eguali diritti e libertà. L'art. 3.2° comma, Cost., è stato da sempre una parte fondamentale della Costituzione *“vivente”*, poiché, milioni di persone, e le organizzazioni sociali rappresentative di queste persone, hanno creduto nelle promesse di questo articolo, e hanno cercato di tradurle in realtà. Per questo, si scorge un filo rosso, rappresentato dall'interesse generale., che unisce l'art. 3. 2° comma, Cost., e l'art. 118. u. c., Cost. Con l'instaurazione del rapporto di sussidiarietà orizzontale, la Repubblica vede ampliarsi, l'insieme degli strumenti volti al perseguimento di quei fini che la Costituzione, ai sensi del secondo comma dell'art. 3, le ha affidato.

Detto questo, va segnalata una ulteriore questione, riguardante l'interpretazione e l'applicazione del principio in esame.

Si è visto, infatti, che se il principio di sussidiarietà orizzontale trova testuale attestazione in Costituzione, nell'art. 118 u.c., nessuna disposizione costituzionale lo definisce, né una definizione è ravvisabile nella disciplina comunitaria; né, ancora, può essere desunta dalla legislazione ordinaria. Quindi, il problema è capire se la sussidiarietà orizzontale sia immediatamente applicabile o se invece occorrono ulteriori interventi del legislatore ordinario. In effetti, in Dottrina, è usuale imbattersi nella contrapposizioni tra chi propende per l'immediata applicabilità, e chi invece ritiene che

l'art.118 u.c. Cost., dipenda, per la sua attuazione, da successivi interventi legislativi. Qui, si sostiene che la disposizione di cui all'art. 118 u.c. Cost., debba considerarsi non come una norma isolata, ma connessa con le altre disposizioni costituzionali. Nel senso che va costruita entro l'insieme dei principi fondamentali della Costituzione, in particolare quelli di cui alla parte prima⁹⁸. Posto che, non si tratta di interpretare un principio astratto, ma semplicemente di attuare un'attività rispetto a cui sono già previsti ed indicati non solo gli attori, ma anche gli obiettivi. In definitiva, la sussidiarietà orizzontale non necessita dell'intervento del legislatore ordinario per poter essere definita e attuata, dal momento che, spetta ai cittadini, quali membri di una comunità politica e sociale, attivarsi nell'interesse generale.⁹⁹

Si tratta, quindi, di mettere a punto inedite forme di partecipazione democratica, attraverso cui, i cittadini intendono collaborare con la pubblica Amministrazione alla costruzione della comunità di appartenenza. In particolare, attraverso la custodia e la cura dei singoli Beni Comuni, affinché le decisioni e gli interventi relativi a tali beni siano formati consensualmente¹⁰⁰.

⁹⁸ Dall'art. 118.4 Cost., si evince chiaramente l'idea della appartenenza degli individui ad un sistema istituzionale, sociale ed economico; Così F. Benvenuti: “ *La Costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale segna dunque un notevole progresso verso una rinnovata concezione del cittadino nella società, secondo il modello della demarchia; in tale sistema l'individuo è soddisfatto soltanto attraverso la partecipazione personale in tutte quelle manifestazioni della sovranità che direttamente o indirettamente possano interessarlo o coinvolgerlo, dunque non soltanto attraverso le forme della rappresentanza politica*”. “ *In un nuovo modello di democrazia dunque soggetti pubblici e privati non si pongono in antitesi ma si pongono in una posizione di collaborazione reciproca nella realizzazione dell'interesse generale*”. in MERUSI F., “ *Diritti fondamentali e amministrazione (o della “ demarchia”)* secondo Feliciano Benvenuti”, Diritto Amministrativo, (2006), pag 542 e ss.

⁹⁹Cfr., ARENA G., “*Cittadini Attivi*”, secondo cui “*le azioni realizzate dai cittadini attivi in base al principio di sussidiarietà sono produttrici di diritto, sono fonti viventi di Diritto Costituzionale e Amministrativo ed i cittadini in questione sono soggetti costituzionali, nel senso più ampio del termine*”.

¹⁰⁰ Le attività di interesse generale, infatti, si esplicano in alcuni tipici settori, da quello dell'assistenza, dei servizi pubblici, a quello della cura dei beni comuni, e via dicendo.

I. La sussidiarietà, la partecipazione e lo spazio riservato ai cittadini.

Nei capitoli precedenti, si è cercato di chiarire in quale senso si possa parlare di beni comuni, evidenziando quanto questa tematica si ricolleggi direttamente all'istituto della sussidiarietà orizzontale. Tuttavia, sin qui, l'uno e l'altro sono stati esaminati separatamente. Nel primo capitolo si è riflettuto sul concetto di "beni comuni", isolatamente considerato, nel successivo, sul principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale.

In questo nuovo capitolo, invece, si intende ragionare su un nuovo modello di amministrazione democratica. Mettendo a fuoco i processi partecipativi con cui i cittadini possono collaborare concretamente con la PA nel governo dei beni comuni, e cercando di convincere il lettore, su quante buone ragioni vi siano per ritenere la sussidiarietà orizzontale, considerata insieme allo statuto dei beni comuni, "*uno stimolo straordinario all'innovazione in campo amministrativo*". Infatti, una delle ragioni di questa ricerca, fa perno proprio sulla situazione di crisi in cui versa l'odierna società globalizzata, che non risparmiando neanche il legame sociale, ha determinato l'attenzione nei confronti di quei beni a fruizione collettiva, patrimonio comune e fondamentali per il benessere e per lo sviluppo dell'umanità stessa. In questo contesto, si percepisce allora, che la semplice previsione formale di spazi di dialogo tra istituzioni e cittadini, non è più sufficiente a soddisfare le richieste di coinvolgimento e di assunzione di responsabilità da parte degli stessi. Occorre insomma, affinché l'amministrazione e il cittadino possano confrontarsi e cooperare nella cura dell'interesse generale, che la pubblica amministrazione promuova il principio di sussidiarietà orizzontale.

Infatti, come già più volte ribadito, è oggi ineludibile l'importanza del ruolo rivestito dal principio in questione, che si pone come quel “ *puntuale interprete della necessità di un agire integrato e come fondamento giuridico dell'implementazione di una nuova Governance*”.¹⁰¹ Agire in modo integrato vuol dire, da un lato, promuovere gli strumenti della partecipazione e della cooperazione tra istituzioni pubbliche e tra queste e le componenti principali della società civile, e dall'altro, viceversa, valorizzare il principio della sussidiarietà orizzontale. Al riguardo, infatti, occorre prendere coscienza del fatto che siamo dinanzi ad un nuovo paradigma culturale; che permette di superare il vecchio paradigma bipolare, tipico dei sistemi di civil law, come il nostro, dove stato e società sono due entità disgiunte e contrapposte tra loro.

È bene constatare, come nel modello di amministrazione di tipo verticale, fortemente gerarchico, i cittadini non godano di alcun tipo di potere partecipativo nel governo e nella tutela dei beni comuni, rimanendo questo, monopolio assoluto dell'organo istituzionale. Parlando dei beni comuni, si è visto come essi siano legati alla responsabilità intergenerazionale, nel senso che un loro arricchimento andrà ad arricchire tutti, così come un loro depauperamento impoverisce tutti; quindi l'uomo è altamente responsabile della loro salvaguardia rispetto alle generazioni future. Non c'è dubbio, allora, che le caratteristiche proprie di questi beni, si pensi all'ambiente, al paesaggio, ai beni culturali, alla legalità, alla qualità dei servizi pubblici, ci obblighino a superare lo schema dualistico/bipolare, a cui da sempre siamo abituati, ridefinendo i rapporti tra governati e governanti in senso collaborativo.

Con l'espressione beni comuni, solitamente, ci si riferisce all'universalità di beni a fruizione diffusa. Tuttavia, all'interno di questa categoria generica, è presupposta

¹⁰¹ ARENA G., CORTESE F., (a cura di) *Il Federalismo come metodo: verso nuove forme della democrazia*”, Cedam, pag., 340 e ss.

quella dei beni comuni locali, riferibili non a tutta l'umanità, ma soltanto a una comunità circoscritta. Dal momento che la sussidiarietà orizzontale, disegnando un modello policentrico, multipolare, trova nel livello locale/ territoriale il livello ideale di attuazione, l'attenzione si focalizzerà sulla categoria dei beni comuni locali.

Ogni processo innovativo ha un inizio, e per molti illustri studiosi, nel diritto amministrativo è costituito dalla legge 7 agosto 1990, n° 241. È innegabile che a partire da questa legge, recante “*nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi,*” la pubblica amministrazione abbia intrapreso un percorso di svecchiamento, tuttavia, è anche vero che, essa continua a rapportarsi con i cittadini in modo unidirezionale.

Nonostante, i tempi siano maturi per una effettiva modernizzazione della amministrazione pubblica, oggi, continua ad essere ferma quell'idea, per cui solo le amministrazioni detengono ed esercitano il diritto ad occuparsi di quei beni, che non sono né pubblici né privati, ma di tutti, e i cittadini continuano ad essere relegati al ruolo di meri utenti. Alla costituzionalizzazione del principio della sussidiarietà, infatti, non ha fatto riscontro alcuna politica pubblica di Governance tesa, sia a spostare effettivamente i centri decisionali su piani più prossimi ai cittadini e sia a valorizzare questi ultimi quali risorse capaci di esprimere iniziative, volte alla realizzazione dell'interesse generale. Perché, attuare la sussidiarietà orizzontale in modo rispondente all'autentico spirito della norma, significa credere nel suo ruolo innovativo, pensando ai cittadini come risorsa.

Nella realtà, invece, l'attuazione prevalente che si tende a dare all'art. 118, ultimo comma, Cost., avviene più che altro nelle forme di partnership pubblico-privato per la realizzazione di interventi pubblici, nonché di outsourcing di funzioni pubbliche. Si tratta di un sistema imperniato, sempre, sul vecchio modello bipolare. Nel senso che,

l'amministrazione si rivolge al privato, ove ne abbia la capacità s'intende, affinché contribuisca finanziariamente alla realizzazione di interventi pubblici. Il privato contribuisce solo se da tale attività possa ricavarne un vantaggio economico; quindi non c'è alcuna collaborazione alla pari tra i due soggetti, ma solo un rapporto tra chi detiene il monopolio dell'interesse e lo strumento per realizzarlo. Si percepisce, allora, come il modello attuale non sia più adeguato rispetto alle esigenze e alle complessità della società moderna. Perché, una pubblica amministrazione che vuole essere moderna, deve farsi portatrice dei bisogni del territorio, cooperando con la società civile e le sue varie componenti.

Allora, per chi come noi, cerca alternative a una amministrazione a senso unico, all'indebolimento dei meccanismi democratici nonché alla progressiva erosione dei beni comuni, una via d'uscita è rappresentata dall'adozione del paradigma sussidiario. Il progetto di una "amministrazione condivisa", che ispira questa ricerca, si è sviluppato nel nostro paese di recente, costituendo l'obiettivo di fondo di un movimento sociale emergente, di Cittadinanza militante, e che trova in Gregorio Arena l'illustre teorico. I danni provocati dalla crisi che ha colpito la nostra società, hanno favorito la nascita di movimenti che si battono per un cambiamento di paradigma; quindi per far riacquistare ai cittadini un potere, un controllo sul proprio futuro. In troppi casi, infatti, la partecipazione democratica si riduce al solo diritto di voto, alla delega politica, senza alcun autentico coinvolgimento dei cittadini.

I principi che ispirano questo nuovo paradigma "multipolare" derivano da una attenta riflessione sull'attuale sistema amministrativo e su alcune pratiche alternative di "cittadinanza attiva" condotte a livello locale. Di conseguenza, ragionando sui modelli di amministrazione alternativi a quello attuale, si individua nel modello "sussidiario", quello cui, auspicabilmente, il nostro sistema potrebbe e dovrebbe approssimarsi. Gregorio Arena ha osservato che *"Spesso, in tutti i campi l'innovazione non consiste*

*tanto nella scoperta di qualcosa che nessuno aveva mai visto prima, quanto nella combinazione inedita di fattori noti.*¹⁰² Tanto è vero che un approccio sussidiario al sistema amministrativo si impernia semplicemente su una differente interazione tra due fattori noti; la pubblica amministrazione e il cittadino. In questo senso, amministrazione e cittadini non si escludono ma si attraggono tanto da diventare inseparabili. Tale modello alternativo di amministrazione presuppone la restituzione di quelle responsabilità che spettano alla cittadinanza, la quale rivendica il potere/dovere di assumere iniziative e di esercitare il controllo rispetto alla gestione delle risorse comuni. A questo scopo, tuttavia, occorre rivedere gli elementi, in specie quelli organizzativi, costituenti una amministrazione pubblica.

Non potremmo parlare di paradigma sussidiario, se non considerassimo il rapporto amministrazione- cittadino come paritario; qualcosa di unitario, d'altra parte, però, a causa della permanenza a tutt'oggi di un modello a struttura gerarchica, bisogna che, nel passaggio al progetto sussidiario, il soggetto istituzionale ridefinisca il suo ruolo. Non a caso, la complessità della macchina amministrativa presuppone la necessità di definire l'approccio organizzativo che permette ai cittadini di partecipare, e di assumersi "finalmente" delle responsabilità. Si tratta di fissare delle regole per una nuova ridefinizione dei ruoli che andranno ad assumere i vari interlocutori coinvolti in questo diverso rapporto.

Anzitutto, come ben illustrato dallo stesso G. Arena, in ordine alle funzioni amministrative: l'adozione del paradigma sussidiario esclude categoricamente che le attività di interesse generale, per le quali i cittadini si attivano ai sensi dell'art. 118 ultimo comma, possano comprendere funzioni amministrative in senso tecnico, come l'esercizio di poteri amministrativi in materia di atti precettivi, di provvedimenti

¹⁰²Cfr., ARENA G., *op., cit.*

ablatori, concessori, di sanzioni amministrative; le quali spettano esclusivamente alla pubblica amministrazione. Viceversa, posto che il modello “multipolare” richiede interconnessione, correlazione di rapporti, il cambiamento, non andrà ad intaccare l’elemento della procedura amministrativa, ma piuttosto si dovranno creare gli spazi necessari deputati all’interazione, all’ascolto reciproco; individuare strutture volte allo sviluppo della condivisione. G. Arena, ritiene che a tale scopo possa essere sufficiente potenziare e riorganizzare gli URP, gli uffici per le relazioni con il pubblico.¹⁰³

In secondo luogo, al progetto di sussidiarietà, ovviamente, dovrà fare riscontro una nuova politica del personale, tesa a far entrare nelle amministrazioni profili tecnicamente adeguati, sia allo svolgimento di attività frutto dei processi di modernizzazione e di aggiornamento tecnologico in atto, e sia a lavorare in rete, in un contesto di trasparenza, partecipazione, collaborazione.

Poi c’è la questione delle risorse; dobbiamo innanzitutto, smentire chi sino a oggi, ha voluto farci credere che l’interesse pubblico sia unicamente affare delle istituzioni pubbliche; quale dato di fatto naturale ed inevitabile. Troppo spesso il problema della scarsità delle risorse è stato utilizzato come alibi dell’inefficienza amministrativa. Invece, con la promozione del paradigma sussidiario, si crea, mediante un approccio

¹⁰³ Come è noto, l’organizzazione pubblica non si esaurisce negli enti e negli organi. All’interno dei primi e accanto ai secondi esistono infatti gli uffici, nuclei elementari dell’organizzazione che possono essere definiti a *contrario* rispetto agli organi, nel senso che svolgono attività non caratterizzata dal meccanismo di imputazione di fattispecie. Anzi, a essere più precisi, anche gli organi sono uffici dal punto di vista strutturale: infatti, essi sono uffici funzionalmente caratterizzati dalla circostanza che costituiscono strumenti di imputazione di fattispecie a favore dell’ente, ma sotto il profilo dell’organizzazione, vengono in evidenza come qualsiasi altro ufficio. Gli uffici sono costituiti dall’insieme di mezzi materiali (locali, risorse, attrezzature e così via) e personali chiamati a svolgere uno specifico compito, che, in coordinamento con quello degli altri uffici e strumentalmente all’esercizio delle competenze, concorre al raggiungimento di un certo obiettivo. In questa sede, tra gli uffici si evidenzia quello per le relazioni con il pubblico, **urp**, che all’interno del paradigma bipolare ha il compito di curare l’informazione dell’utenza e di garantire i diritti di partecipazione dei cittadini, anche mediante l’uso delle tecnologie informatiche.

inclusivo l'opportunità di partecipare attivamente al governo e alla difesa delle nostre risorse comuni. Perché, la risposta alla questione della scarsità delle risorse, tipica del modello bipolare, è quella che vede i cittadini come risorsa stessa, che accoglie il loro contributo attivo e che, in definitiva, li vede come protagonisti di un modello che è anche di sviluppo economico.

II. Il Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni:una applicazione concreta del principio della sussidiarietà orizzontale

Se sino ad oggi è netta nel nostro sistema amministrativo la distinzione tra istituzione pubblica e cittadino, l'assenza di strumenti normativi volti a dare attuazione al principio di Sussidiarietà Orizzontale, costituisce uno dei veicoli per continuare ad affermare tale distinzione¹⁰⁴.

Finché, il 22 febbraio 2014, il Comune di Bologna ha approvato il cosiddetto *“Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”*¹⁰⁵.

Questo Regolamento Comunale è stato elaborato nell'ambito del progetto *“Le Città come Beni Comuni”* sotto la direzione scientifica di Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà), il quale ha condotto diversi seminari interni con i Dirigenti del Comune di Bologna per condividere con loro un percorso di acquisizione di sensibilità verso la sussidiarietà orizzontale e quindi per prepararli a gestire concretamente le richieste di collaborazione provenienti dalla cittadinanza. Dopo una prima fase volta alla sperimentazione, il lavoro è stato quello di stimolare l'adozione di *“Patti di Collaborazione”* da adattare ai singoli beni comuni.¹⁰⁶

¹⁰⁴ a questo riguardo Christian Iannone nel suo ruolo di direttore di Labsus ha significamente affermato *“Il modo in cui è stata concepita l'amministrazione è bipolare: da un lato la Pubblica Amministrazione e dall'altro il Cittadino, ora bisogna passare dal modello sportello al modello tavolo di co-progettazione .*

¹⁰⁵ Fonte Labsus.org

¹⁰⁶ Relativamente alle esperienze concrete di Sussidiarietà orizzontale, e di amministrazione inclusiva, portate avanti da molte amministrazioni pubbliche nel nostro Paese, riteniamo sia di particolare interesse l'esperienza regionale, della Regione Emilia Romagna, che qui si illustra per brevi linee:“Progetto “Città

Nell'idea iniziale di elaborare il Regolamento c'è la volontà di creare un percorso finalizzato alla responsabilità dei cittadini verso i propri beni comuni, alla condivisione delle scelte, alla legalità. Il Regolamento è uno strumento attraverso il quale, si vuole dare effettività alle disposizioni Costituzionali di cui agli artt. 118 Cost., 117.6 Cost., e 114.2 Cost., è composto da trentasei articoli, recanti la disciplina delle forme di intervento per la tutela e la gestione dei beni comuni urbani mediante l'adozione di atti aventi natura non autoritativa, consistenti nella stipula dei "Patti di Collaborazione",

Civili dell' Emilia Romagna", progetto Regionale, Emilia Romagna, di educazione alla cittadinanza attiva. Il Progetto "*Città Civili dell'Emilia-Romagna*" rappresenta l'estensione a livello regionale di una serie di azioni sperimentali, realizzate nel territorio di Bologna sul tema dell'educazione alla cittadinanza attiva e della cura dei beni comuni urbani, che hanno coinvolto scuole, cittadini attivi e diversi partner locali. Visto il grande interesse suscitato dai temi affrontati, si è deciso di lavorare per costruire una rete regionale dei soggetti attivi e dei Centri di Educazione alla Sostenibilità (CEAS), con l'obiettivo di mettere in comune le esperienze realizzate, identificare ambiti e necessità di azione condivisa a livello regionale, creare un terreno fertile per la nascita di esperienze di civismo responsabile, di sussidiarietà e di tutela partecipata dei beni comuni. Questo progetto ha come protagonisti principali i Multicentri per la sostenibilità urbana, già punti di riferimento per le scuole del territorio e le reti di cittadini attivi, nello sviluppo di pratiche di cura delle città e sviluppo del capitale sociale. I CEAS Multicentri, riuniti in uno specifico lavoro regionale, hanno seguito un *articolato percorso di formazione su beni comuni, sussidiarietà, capitale sociale e sostenibilità, dando il via a una ricognizione delle buone pratiche di gestione condivisa e di cittadinanza attiva presenti sui territori*. A partire dall'analisi dei punti di forza e delle criticità di questi casi individuati, si è poi passati alla definizione e sviluppo di nuove esperienze sul tema, partendo dalle concrete istanze dei cittadini. Queste esperienze hanno interessato diverse tipologie di beni comuni: dalla mobilità agli spazi verdi, dagli orti al teatro, dai beni culturali alle scuole. I CEAS hanno rimesso in gioco le proprie competenze legate alla sostenibilità, rivisitandole in chiave di sviluppo del capitale sociale e dell'intermediazione tra cittadini e amministrazione. Ogni Multicentro per l'Educazione alla sostenibilità nelle aree urbane, ha avviato nel proprio territorio la realizzazione e facilitazione di un'esperienza di gestione condivisa dei beni comuni. Sul territorio, a partire dal caso sperimentato, i multi centri hanno coinvolto pluralità di soggetti, quali, scuole associazioni, singoli cittadini, comitati, imprese, commercianti per creare reti sempre più ampie e solide per la tutela dei beni comuni. All'interno delle Amministrazioni comunali di riferimento hanno invece coinvolto le strutture tecniche già attive nel settore della sussidiarietà e della partecipazione alla gestione dei beni comuni, contribuendo in questo modo ad allargare la rete intersettoriale interna all'amministrazione su questi temi." FONTE Movimento di volontariato italiano 2015 (a cura di) CANTISANI G: "*Riappropriarsi degli spazi comuni*" *Quaderno di lavoro per l'iniziativa di gruppi e persone impegnate nel cambiamento sociale*.

con cui l' amministrazione comunale e i cittadini concordano tutto ciò che è necessario al fine di realizzare gli interventi di cura, di tutela e di rigenerazione dei beni comuni.

Il contenuto di questi atti amministrativi non autoritativi varia in relazione all'oggetto, che può essere la gestione condivisa di uno spazio pubblico, di un edificio, o può trattarsi anche della rigenerazione di uno spazio urbano di uno spazio privato ad uso pubblico, nonché al grado di complessità degli interventi concordati e della durata della collaborazione, infatti i cittadini possono prendersi cura del bene comune oggetto del patto per un periodo predefinito e al solo fine di portare a compimento gli interventi fissati nello stesso.

I beni comuni urbani, al centro di tali pratiche di gestione condivisa, vanno intesi come quei beni materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l'amministrazione, mediante procedure partecipative e deliberative, riconoscono funzionali al benessere individuale e collettivo. I principi fondamentali su cui si fonda il regolamento e quindi la collaborazione tra amministrazione pubblica e cittadini, per un modello di amministrazione democratica, sono: la fiducia reciproca, la pubblicità, la trasparenza, la responsabilità, l'inclusività, la sostenibilità, l'adeguatezza, la differenziazione, l'informalità e l'autonomia civica.

Questo Regolamento comunale dopo essere stato sperimentato per la prima volta dall'amministrazione comunale di Bologna è oggi on-line e open source in modo da poter essere adottato da altre amministrazioni comunali Italiane, che vogliono intraprendere questo percorso di sviluppo di una cultura della sussidiarietà, della solidarietà e della condivisione.

Cosicché, da quando il Regolamento è stato sperimentato per un anno presso il comune di Bologna, "Labsus" si è sempre impegnato a fianco dei cittadini e delle amministrazioni pubbliche per promuoverne la diffusione, in questo scenario sono

molte le amministrazioni locali che hanno intrapreso un cammino di gestione partecipata dei beni comuni, oggi si assiste infatti a una capillare espansione di Comuni che hanno provveduto a dotarsi di un proprio regolamento, perciò si possono di già rilevare anche le analogie e le differenze tra gli stessi. Senza alcuna pretesa di esaustività, si riportano, le prime elaborazioni in questo senso, così come elaborate e riportate nel portale di “Labsus”.

Prendendo in considerazione i Regolamenti adottati dalle amministrazioni comunali di Bologna, Siena, Ivrea e Chieri, già si intravedono alcune differenze che è interessante sottolineare. I regolamenti di questi comuni, infatti, sono sotto il profilo del drafting assai simili, ma presentano allo stesso tempo significative differenze. Si prendono come indici di raffronto sette parametri: *“i principi, i soggetti, le ricadute organizzative, il modello di amministrazione, la rilevanza dei beni privati, gli strumenti di sostegno e le garanzie.”*

- Relativamente ai principi, a cui espressamente questi regolamenti si ispirano si può evidenziare, innanzitutto, che il comune di Siena ha deciso di rinunciarvi, probabilmente perché ha considerato queste formule meramente simboliche e ricognitive, con scarsa capacità di rendersi cogenti. Siena si è limitata a richiamare espressamente il principio di sussidiarietà all’art. 1, cui – evidentemente – attribuisce proprietà largamente capaci di assorbire effetti che altri regolamenti hanno inteso attribuire elencando altri principi. Tuttavia, non va trascurato che questi regolamenti comunali disciplinano in termini generali procedure di relazioni intersoggettive fortemente innovative e dunque potrebbe non essere del tutto superfluo enucleare altri principi. Gli altri regolamenti, invece, individuano principi che sono in larga parte comuni e originali come, a titolo di esempio, il principio di fiducia reciproca, inclusività, sostenibilità, informalità e autonomia civica. In questo quadro si distingue ulteriormente il

comune di Ivrea che nei principi richiama anche il rispetto delle generazioni future e i diritti fondamentali, ancorando il testo normativo alla soddisfazione primaria di diritti. In effetti, mentre i regolamenti di Bologna, Siena e Ivrea sembrano pensati come strumento di governo, sia pure dai forti tratti di originalità, quello di Chieri sembra progettato per dare effettività a dei diritti che sono riconosciuti ad alcuni soggetti. Infine, nel Regolamento di Siena si legge che il rapporto tra Comune e cittadini si esprime con “atti amministrativi” senza precisare la loro natura: questa specificazione è importante se raffrontata con gli altri Regolamenti dove invece si legge che tali rapporti si estrinsecano con “atti amministrativi non autoritativi”. Una differenza quest’ultima non di poco conto.

- Relativamente ai soggetti, posto che una delle differenze più importanti riguarda proprio i soggetti presi in considerazione. Mentre per i comuni di Bologna, Siena e Ivrea, i soggetti principali che danno vita a relazioni con le pubbliche amministrazioni sono i cittadini attivi, singoli o associati nei modi consueti che siamo abituati a conoscere, per il comune di Chieri la soggettività è costituita esclusivamente dalla comunità di riferimento, da un soggetto collettivo, cioè, distinguibile per instaurare un rapporto consolidato con il bene comune oggetto di scelte di partecipazione. La comunità di riferimento è un soggetto collettivo che non è riconducibile alle realtà associative di persone che il nostro ordinamento già conosce, tanto che il regolamento ha bisogno di prevedere un titolo apposito che disciplina i meccanismi di funzionamento. Si tratta di un’innovazione molto rilevante che incide sul rapporto delicato tra soggetto collettivo, soggetti associati e terzi per il quale si dubita che una fonte quale quella regolamentare, in assenza di una previsione legislativa, sia adeguata sotto il profilo della legittimità.

- Relativamente ai profili organizzativi dell'amministrazione locale si osserva che, fatta eccezione solo per il comune di Siena, la gestione della collaborazione con i cittadini è considerata una vera e propria funzione oggetto di organizzazione interna. Dunque, i comuni assumono la gestione partecipata dei beni comuni come funzione e scelta strategica. Non vi è cenno di questa opzione nel comune di Siena anche se, in armonia con gli altri regolamenti (eccezion fatta per il comune di Ivrea), adotta sistemi di semplificazione e individua un ufficio unico per la gestione delle proposte di collaborazione e condivisione avanzate dai cittadini. Ne deriva che, da un lato, la mancata individuazione della funzione rende meno stabile la scelta del comune di Siena e più soggetta alla volontà politica (anche se non è irrilevante osservare che il consiglio comunale di Siena è stato il primo ad aver approvato il Regolamento all'unanimità), dall'altro, la mancata costituzione di un ufficio unico per la gestione delle proposte, fatta dal comune di Ivrea, rischia di creare sovrapposizioni e ambiguità nella fase di applicazione, indebolendo l'efficacia del Regolamento.
- Relativamente al modello di amministrazione, benché nelle definizioni generali tutti i Regolamenti attribuiscono al patto di collaborazione l'idoneità formale alla regolazione dei rapporti tra comune e cittadini, si delineano due archetipi: uno, effettivamente fondato sull'atto pattizio paritario cui è ricondotta tutta la disciplina dei rapporti, l'altro che replica ancora il modello autorizzatorio. Nel primo vanno ascritti i regolamenti di Bologna e Siena, nel secondo quello di Ivrea e Chieri con l'unica differenza che il Regolamento di Chieri prevede il meccanismo del silenzio assenso. Da questo punto di vista si scorge una contraddizione negli ultimi due casi tra le finalità del provvedimento e lo strumento giuridico utilizzato.

- Relativamente ai beni privati, con l'eccezione del comune di Ivrea che prende in considerazione interventi condivisi solo su beni pubblici, tutti gli altri comuni non escludono interventi sui beni privati. Per quelli vincolati a destinazione di uso pubblico sono previste regole del tutto simili a quelle stabilite per i beni pubblici, per i beni privati che versano in gravi condizioni di abbandono si prevede anche la possibilità di procedere a esproprio ai sensi dell'art. 838 cod. civ. In quest'ultima ipotesi, si segnala il comune di Ivrea che disciplina specificatamente un'apposita procedura attivata su istanza delle comunità di riferimento, mentre i comuni di Bologna e Siena rimettono tali scelte al patto di collaborazione. Dunque si registrano su questo punto situazioni molto eterogenee.
- Relativamente agli strumenti di sostegno si prevede una gamma eterogenea di mezzi: agevolazioni fiscali, agevolazioni in natura, finanziamenti parziali, affiancamento per sicurezza e necessità tecniche, agevolazioni amministrative e promozione di reti civiche di relazione. Da questa ampia varietà si distinguono per difetto e per eccedenza i comuni di Ivrea e Chieri. Il comune di Ivrea esclude agevolazioni fiscali, agevolazioni in natura e quelle amministrative; il comune di Chieri, invece, prevede anche che la comunità di riferimento possa ottenere la gestione diretta del bene rigenerato secondo le modalità definite nel patto di condivisione e prevede anche i project bonds.
- Infine, relativamente agli strumenti di garanzia, in proposito né il comune di Siena, né il comune di Ivrea stabiliscono nulla di specifico rimettendo dunque la risoluzione delle controversie agli ordinari strumenti di giurisdizione, salvo che sia diversamente stabilito nei patti di collaborazione. Viceversa, il comune di Bologna prevede un Comitato di conciliazione qualora insorgessero controversie

in merito all'applicazione del patto di collaborazione, sebbene non vincolante. Più articolata è invece la disciplina stabilita dal comune di Ivrea che prevede un Collegio arbitrale, non molto dissimile dal Comitato di conciliazione bolognese, e soprattutto una Giuria dei beni comuni, composta da cinque membri sorteggiati fra gli elettori del comune, davanti alla quale si può proporre l'appello delle decisioni del Collegio arbitrale, secondo una procedura delineata dal Regolamento stesso. Si sottolinea che nel Regolamento di Chieri si prevede che la procedura di risoluzione extragiudiziale della controversia è pregiudiziale al ricorso alle ordinarie giurisdizioni civili e amministrative. Benché sia apprezzabile il tentativo di offrire garanzie di effettività alle procedure partecipative dei beni comuni, anche in questo caso potrebbe essere dubbia la legittimità del ricorso alla fonte regolamentare per condizionare l'accesso alla giustizia.

CAPITOLO QUINTO

Beni comuni, sussidiarietà orizzontale: riflessioni sull'ampliamento della legittimazione processuale amministrativa

I. La legittimazione processuale amministrativa per la tutela dei beni comuni

Se nelle pagine precedenti si è cercato di tratteggiare la nozione di Beni Comuni, segnalando l'assoluta centralità del loro statuto nel dibattito pubblico, sia alla luce delle proposte della commissione ministeriale che della stessa giurisprudenza, ci si deve ora soffermare sulle problematiche relative al profilo della tutela.

Sul punto va senz'altro fatta una riflessione: se immaginiamo e auspichiamo uno statuto dei Beni Comuni, come quello avanzato dalla commissione ministeriale "Rodotà", i diritti di cui sono oggetto tali beni non possono che essere collettivi, perciò in sede giurisdizionale sarà necessario ripensare alla questione della *legittimatio ad causam*.

Il problema di identificare i legittimati *ad causam* in relazione ai Beni Comuni, nasce dalla circostanza che tale categoria di beni implica un differente modo di rapportarsi alla res, che è "funzionale" e perciò gli interessi sottesi alla loro tutela, non sono né privati né pubblici.

A questo riguardo il Sociologo Carlo Donolo ha suggestivamente qualificato i beni comuni come “*quell’insieme di beni necessariamente condivisi che permettono il dispiegarsi della vita sociale, la sussistenza dell’uomo con gli ecosistemi di cui è parte*”; pertanto l’unico atteggiamento che noi possiamo avere nei loro confronti è quello di chi li ha in custodia, non di chi li possiede”¹⁰⁷.

Continua Donolo, “*i beni comuni sono centrali per ogni processo sostenibile, per lo sviluppo locale, per la coesione sociale, per i processi di capacitazione individuale e collettiva*”, laddove la stessa” Sussidiarietà è in primo luogo capacitazione al governo dei beni comuni”¹⁰⁸

Sotto questo profilo, esistendo una profonda simmetria tra il principio di sussidiarietà orizzontale, qualificato dalla dottrina proprio come fonte “di un diritto di cura dei beni comuni da parte dei cittadini,” e la categoria dei beni comuni quali beni a fruizione collettiva, si ricava, altresì, un legame tra questi ultimi e la legittimazione diffusa sul piano processuale.

A tale riguardo occorre, infatti, essere consapevoli che con l’emersione del dibattito intorno alla categoria dei beni a fruizione necessariamente condivisa, della quale si è cercato, senza pretese di esaustività, di tratteggiare i profili ricostruttivi, si è di fatto riposta la questione di un ampliamento della sfera dei soggetti legittimati al ricorso giurisdizionale.

¹⁰⁷Cfr., DONOLO C., “*Qualche chiarimento in tema di beni comuni*”.

¹⁰⁸ Dove, ai sensi dell’art. 118. 4° comma, Cost., si afferma che i soggetti pubblici debbono favorire le autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale, ampia dottrina afferma che concretamente tali attività di interesse generale devono intendersi nella produzione, cura e sviluppo dei beni comuni.

Come è noto la legittimazione ad agire, detta anche “*legittimatio ad causam*”, spetta al titolare della situazione giuridica sostanziale che si assume essere stata ingiustamente lesa dal provvedimento amministrativo e che viene dedotta in giudizio. Tradizionalmente, per evidenti ragioni di indole processuale, si tende ad una specificazione dei caratteri dell’interesse legittimo, ai fini di individuare con precisione il soggetto che, in quanto titolare di tale interesse, sia legittimato ad agire in giudizio. Pertanto, si afferma che l’interesse legittimo è un interesse personale, differenziato rispetto ad altri interessi e qualificato da una norma. Ma il problema della differenziazione e della qualificazione degli interessi emerge in tutta la sua delicatezza proprio in riferimento ai cosiddetti interessi super- individuali (espressione questa, che nel diritto amministrativo, si riferisce sia agli interessi diffusi che a quelli collettivi) riflettendo l’esistenza di posizioni giuridiche sempre meno connotate da individualismo, almeno sul piano del pregiudizio subito.

Nel modello di Stato liberale, come si è già avuto modo di osservare, il monopolio degli “interessi generali” spettava allo Stato, espressione di una classe egemone ed a tali interessi si contrapponeva l’interesse personale, egoistico del singolo; oggi, invece, le esigenze collettive sono elaborate e rappresentate anche dai soggetti privati, e in questo scenario si colloca anche la tutela delle “*res communes omnium*”.

A partire dai primi anni settanta del XX secolo, si constatava come tale rigida bipartizione delle situazioni giuridiche suscettibili di tutela da parte dell’ordinamento rischiava di lasciare scoperti quegli interessi appartenenti a tutti e dunque di importanza essenziale, in *primis* l’interesse ambientale.

Per questo, gli interessi super individuali, pongono immediatamente un problema di difesa in giudizio, la quale per essere accordata, richiede che essi possano essere

qualificati come interessi legittimi o diritti soggettivi ai sensi dell'art.24 Cost., in base al quale “tutti possono agire in giudizio solo per la tutela di tali situazioni giuridiche”¹⁰⁹.

Per quanto riguarda la tutela offerta dal giudice amministrativo, data la rigida bipartizione delle posizioni giuridiche tutelate nonché della classica visione dei rapporti Stato - cittadino, con lo Stato che si presenta come un'entità sovra strutturata rispetto alla società che lo compone, la tutela degli interessi super individuali ha incontrato non poche difficoltà¹¹⁰.

La problematica degli interessi super – individuali è emersa dapprima in materia ambientale a partire dagli anni sessanta e settanta del XX secolo, quando alcune associazioni ambientaliste, con lo scopo di tutelare l'ambiente, cominciarono ad impugnare, senza che fosse loro consentita una partecipazione al procedimento amministrativo, quei provvedimenti suscettibili di incidere negativamente sull'ambiente¹¹¹.

Cosicché, successivamente all'istituzione del Ministero dell'ambiente con Legge n. 349, dell'8 luglio 1986, ai sensi dell'art. 13, la legittimazione a ricorrere venne riservata alle sole associazioni iscritte in apposito registro, introducendo così un criterio “legale” di legittimazione processuale ma ponendo, anche, il problema della

¹⁰⁹ È proprio da questa disposizione costituzionale che si ricava la tradizionale connotazione soggettivistica del processo amministrativo.

¹¹⁰ CRESTI M., (1992), *“Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi”*, Milano, Giuffrè, si veda anche, DINACCI A.,(1993) *“Riconoscimento giuridico degli interessi diffusi”*, in *“Rivista amministrativa della Repubblica Italiana”*, n. 2/3, pag., 216 e ss.

¹¹¹ di grande interesse è in tal senso la Sentenza della suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite, n.2207, 8 maggio 1978, con cui la Suprema Corte ritenne inammissibile la categoria degli interessi collettivi e negò all'associazione “Italia Nostra” la legittimazione ad agire per la tutela degli stessi.

legittimazione in parola, relativamente a tutte quelle associazioni non indicate dalla legge.¹¹²

La giurisprudenza, ha dovuto così affrontare il problema della tutela di questi interessi, in assenza di una disciplina positiva del legislatore, numerosi sono, pertanto, i tentativi di individuare criteri atti ad apprestare una tutela e a garantirne l'azionabilità.¹¹³

Tra i criteri utilizzati a tal fine, vi è quello del “collegamento con la “res” su cui incide l'azione amministrativa, e che fa leva sul concetto di “*vicinitas*”¹¹⁴, intesa quale collegamento della persona fisica, che si assume portatrice di interessi super – individuali, con il territorio che si intende proteggere e sul quale si producono gli effetti degli atti della pubblica amministrazione.¹¹⁵

In altri casi si è invece fatto riferimento alla partecipazione procedimentale delle associazioni portatrici di interessi super-individuali, anticipando un criterio poi

¹¹² Viceversa, restava da risolvere il problema dell'accesso alla tutela di quelle associazioni esponenziali non riconosciute dalla legge.

¹¹³ La Giurisprudenza nella nota vicenda dell'associazione “Italia Nostra”, ha fatto proprio il criterio del cosiddetto doppio binario, che permette di distinguere tra le ipotesi in cui è la stessa legge a riconoscere ad alcune associazioni di protezione di livello nazionale la legittimazione processuale, che non richiede, quindi, alcuna verifica in tal senso, e quelle associazioni di livello locale, per le quali la legittimazione va accertata nel caso concreto

¹¹⁴ si veda a proposito Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 19 ottobre 1979, n° 24.

¹¹⁵ Questa soluzione, è stata più volte oggetto di critiche da parte della dottrina, perché finiva per penalizzare organizzazioni, che nonostante vantassero i requisiti della serietà, stabilità e consistenza organizzativa, non risultavano connesse con il territorio oggetto di tutela; si veda anche TAR Abruzzo, Aquila I, n° 316, 28 marzo 2013, nel ricorso presentato da alcuni residenti, avverso il provvedimento regionale con cui si autorizza la costruzione e l'esercizio di un impianto di energia elettrica alimentato da biomasse vegetali, in cui si afferma che “ *il criterio della vicinitas non può essere limitato ai soli proprietari stricto sensu, ma deve essere inteso in senso ampio*”.

destinato ad emergere in virtù dell'ampliamento dei soggetti titolari del potere di partecipare al procedimento amministrativo ai sensi della legge n. 241 del 1990.¹¹⁶

Di fatto, quindi, la tendenza, anche rispetto a tali criteri, è quella di una individualizzazione degli interessi de quo, dal momento che si è sempre cercato di individuare il soggetto portatore legittimato. Tracciato, benché per sommi capi, il contesto in cui si colloca la questione della tutela in riferimento alla categoria dei beni a fruizione collettiva, ci si deve domandare in che modo vada qualificata la legittimazione all'azione quando il bene è comune.

In primo luogo, va detto che ogni giudice ha offerto una interpretazione degli interessi super-individuali, strettamente legata alla propria esperienza. E se il giudice amministrativo, adottando talvolta soluzioni incoerenti, si è preoccupato di tradurli in interessi legittimi è anche vero che oggi questa tendenza individualizzante viene messa in discussione non solo dalla dottrina, ma anche da una parte di giurisprudenza, che propende per l'attribuzione di un ruolo rilevante al principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost.¹¹⁷

¹¹⁶ A questo riguardo è d'obbligo richiamare la decisione n° 407 del 1980 della sezione VI del Consiglio di Stato, con cui venne ammesso il ricorso della associazione ambientalista WWF

¹¹⁷ si veda sul punto la Sentenza n. 6554/2010 del Consiglio di Stato dove si parla di Cittadinanza societaria, ; La rilevanza di questo principio è andata delineandosi inizialmente nelle pronunce di alcuni TAR, per essere in parte recepito, poi, in alcune pronunce dello stesso Consiglio di Stato, si vedano ad esempio, Consiglio di Stato, sezione IV, 2 ottobre 2006, n° 5760, TAR Lombardia, Brescia I, n° 668, 15 luglio 2013. Oltre che, naturalmente, il Parere della Sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio, n° 1440, del 25 agosto 2003, laddove si afferma che “ *il principio di sussidiarietà, sancisce e conclude un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno dell'entificazione, ma corredato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario*”.

Si tratta, perciò, di riflettere ora sui meccanismi processuali in relazione alla tutela dei beni comuni; posto che, tra i vari ambiti in cui il principio di sussidiarietà orizzontale ha trovato applicazione, vi è quello legato all'esigenza di una interpretazione ampliativa dei requisiti previsti per la *legittimatio ad causam*, al fine di consentire ai cittadini e alle loro formazioni sociali la possibilità di sindacare in sede giurisdizionale la legittimità dell'azione amministrativa.

Secondo l'art. 1, comma 3, lettera c), della proposta di riforma della commissione ministeriale, “ *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 e interessi all'esercizio dell'azione dei danni arrecati al bene comune è legittimato in via esclusiva lo stato*”.

Notoriamente, però, il nostro sistema giudiziario, diversamente dagli ordinamenti di matrice anglosassone non contempla le cosiddette “*citizen suits*”, ovvero, quelle azioni che permettono di tutelare gli interessi super individuali, come quello ambientale, esercitate direttamente dai cittadini o da singole associazioni portatrici di tali interessi.¹¹⁸

Inoltre, è interessante anche evidenziare come il nostro attuale sistema, caratterizzato da un diritto amministrativo di natura pressoché soggettiva, sia intimorito dal pericolo di una possibile ascesa di forme di azione popolare a tutela dell'oggettiva

¹¹⁸ In particolare, si noti come nella materia ambientale l'istituto delle Citizen Suits fu introdotto inizialmente nel Clean Water Act, poi nel Clean Air Act, e successivamente nei vari “statutes” federali statunitensi.

legittimità dell'esercizio del potere pubblico, ciò spiega, infatti, il perché nel nostro ordinamento l'istituto dell'azione popolare abbia avuto poca fortuna.¹¹⁹

Ritornando alla trattazione del tema specifico, su i legittimati *ad causam* in tema di beni comuni, la giurisprudenza amministrativa tende ad applicare il criterio della “*vicinitas*”, il quale, però, appare troppo restrittivo rispetto alle peculiarità proprie dei beni comuni, a partire da quelli ambientali, paesaggistici, culturali.¹²⁰

Perciò, in modo certamente più complesso e di gran lunga più rispondente sia alle *innovazioni del nostro ordinamento che alle crescenti istanze di tutela degli interessi super individuali nell'odierna società globalizzata, un certo filone giurisprudenziale va assumendo una posizione di apertura rispetto ad un possibile ampliamento dei requisiti volti a legittimare all'azione, rafforzata proprio dall'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.*

È interessante, in questo senso, riportare per brevi linee i contenuti di due fondamentali pronunce del TAR Liguria, che nel trattare la questione relativa alla legittimazione processuale amministrativa, ha accolto i profili di rilevanza del principio di sussidiarietà orizzontale.

¹¹⁹In Italia, in virtù di una distinzione accolta dalla stessa dottrina dominante, si veda A. LUOGO, Azione Popolare, in Enc. Dir., IV, 1959, 867., si è soliti distinguere le azioni popolari in Azioni suppletive, o anche dette Procuratorie o Sostitutive, e Azioni correttive; nelle azioni suppletive, l'attore popolare superando l'inerzia della Pubblica Amministrazione fa valere un diritto la cui tutela di regola dovrebbe spettare allo Stato; invece nelle Azioni correttive, l'attore popolare agisce contro la pubblica amministrazione per far valere un comportamento illegittimo dalla stessa tenuto. Tuttavia, è evidente che oggi, l'istituto della azione popolare nel nostro ordinamento, sia inutilizzabile; si veda sul punto anche, TUCCI M. A., (1983) “ *Spunti per un diverso approccio metodologico allo studio degli interessi collettivi*” in I trib. Amm. vi reg., VII/ VIII, pag., 166 e ss.

¹²⁰ Sul punto si veda, DURET P., (2008), *Riflessioni sulla legitimatio ad causam in materia ambientale*, in *Dir. proc. amm.* n. 3, pag., 689 e ss.

Infatti, la sezione prima, con la pronuncia n. 267 del 18 marzo 2004, in cui si richiama il principio di sussidiarietà orizzontale, che sembra trovare, proprio nella giurisprudenza, una diretta applicazione; ha ribadito che *“tale principio induce necessariamente a dover riconsiderare sotto nuova e più pregnante luce la valenza della posizione giuridica dei soggetti coinvolti nell’azione amministrativa. Non vi è dubbio, infatti, che lo specifico ruolo ordinamentale attribuito ai privati ed alle loro formazioni sociali sul piano sostanziale riverberi i suoi effetti anche sul piano procedimentale e processuale. Così, per un verso, l’apporto di questi ultimi nell’ambito del procedimento andrà valorizzato non solo in termini di mera collaborazione nell’adozione dei provvedimenti che incidano direttamente la loro sfera giuridica, ma anche ai più generali fini della gestione stessa della funzione amministrativa per renderla più adeguata rispetto agli interessi pubblici perseguiti. Per altro verso, poi, ai singoli ed alle loro formazioni sociali dovrà essere garantita la più ampia possibilità di sindacare in sede giurisdizionale l’esercizio di detta funzione.”*¹²¹

Tar Liguria, II, 31 ottobre 2012, n.1348: *“la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale comporta il riconoscimento della legittimazione dei singoli ad impugnare, senza che sia necessaria l’intermediazione di alcun ente portatore di interessi generali, i provvedimenti che incidono negativamente sulla qualità della vita dei soggetti residenti in un determinato territorio”*.

Deve tenersi conto, inoltre, delle nuove disposizioni normative in materia di “federalismo demaniale” che, prevedendo specifiche forme di partecipazione dei cittadini ai procedimenti concernenti la destinazione dei beni pubblici, comporterebbero la piena legittimazione dei singoli membri della comunità territoriale

¹²¹ Va ricordato, che il principio di sussidiarietà orizzontale si ritrova anche nel testo del Codice dell’Ambiente ai sensi del D.lgs., n°152 del 3 aprile 2006, all’art., 3- *quinques* , introdotto dal D.lgs 16 gennaio 2008, n°4.

ad impugnare gli atti che risultino eventualmente lesivi del diritto di usufruire liberamente dei beni medesimi. In sede cautelare, il Collegio aveva fatto propria l'eccezione inerente il difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti.

All'esito di un più approfondito esame della questione, proprio della fase di merito, tale valutazione deve essere rimeditata alla luce del dato normativo (art. 2, comma 4, del d.lgs., 28 maggio 2010, n. 85) che impone all'ente territoriale di disporre del bene pubblico "nell'interesse della collettività rappresentata" e di favorire la massima valorizzazione funzionale del bene medesimo, "a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale rappresentata".

Tale disposizione prevede, altresì, che gli enti assicurino l'informazione della collettività circa il processo di valorizzazione, anche tramite divulgazione sui propri siti internet istituzionali, e che possano essere indette forme di consultazione popolare, anche in forma telematica, in base alle norme degli statuti dei singoli enti.

Come recentemente rilevato dalla Sezione con la sentenza n. 938 del 15 giugno 2011, 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 la cui gestione sia affidata ex lege all'ente locale, attesa la sostanziale assimilabilità delle due situazioni.¹²²

¹²²Con questa importantissima sentenza del TAR Liguria, sezione seconda, n. 1348, del 31 ottobre 2012, si riconosce, in seguito alla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, la

Ora, queste interpretazioni giurisprudenziali ampliative alla luce del principio della sussidiarietà orizzontale, sviluppatasi prevalentemente in materia ambientale, non trovano sempre piena condivisione da parte di certa, altra, giurisprudenza amministrativa.

Sul punto, infatti, lo stesso Consiglio di Stato, sezione V, con la decisione n. 826 del 19 febbraio 2007, relativamente al ruolo giocato dal principio di sussidiarietà in vista di un ampliamento dei soggetti legittimati al ricorso, ha premesso che “ *l’art. 118, ultimo comma, Cost., attenendo a forme più evolute di esercizio della potestà amministrativa, non possa incidere sui cardini della funzione giurisdizionale*”, riaffermando, così, la rigorosa connotazione soggettivistica del processo amministrativo, foggiate sul classico rapporto Stato–cittadino, dove lo Stato è ancora una entità sovra strutturata, avulsa dagli individui che lo compongono.

Tanto basti a sollevare l’ovvia considerazione che l’interesse che ciascuno di noi ha alla salvaguardia dei beni comuni, oggi non può essere qualificato né come interesse privato né come interesse pubblico *tout court*, ma costituisce un “*Tertium Genus*” che non può essere ricondotto entro le attuali posizioni soggettive sostanziali.

legittimazione attiva dei cittadini ad impugnare gli atti di destinazione di beni pubblici comunali o beni del demanio statale la cui gestione è stata affidata dalla legge all’ente territoriale, a cui è imposto di disporre del bene stesso nell’esclusivo interesse della collettività rappresentata.

CAPITOLO SESTO

Il ruolo dell' Informazione e della Comunicazione per una PA piu' vicina ai cittadini

La vera essenza della partecipazione democratica prende forma proprio dal rapporto tra beni comuni e sistema democratico; i beni comuni affinché possano assolvere alla loro funzione richiedono *“una conoscenza e coscienza sociale ben informata.”*¹²³

Pertanto, in un ottica sistemica ed integrata in chiave sussidiaria, affinché si creino le condizioni per una autentica consapevolezza e partecipazione dei cittadini, è necessario focalizzare la riflessione sulla funzione dell'informazione e della comunicazione, imprescindibili strumenti di un agire amministrativo effettivamente orientato ad includere i cittadini nella realizzazione dell'interesse comune.

Il processo di crescita del cittadino nonché quello di costruzione di una partecipazione democratica, espressione di un forte senso di protagonismo nella gestione dei beni comuni, riguarda anche il contesto in cui la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere la sua funzione.

Infatti, in un mondo sempre più veloce, più “ social”, più tecnologico, la pubblica amministrazione ha oggi la straordinaria possibilità di mettersi in discussione, avviando un percorso di trasformazione orientato alla valorizzazione del capitale sociale, quale combinazione dell'innovazione tecnologica con la comunità.

¹²³ Cfr., DONOLO C., ul. op., cit.

La sfida che l'innovazione del sistema amministrativo pone oggi, è quindi relativa alla stessa Democrazia.

È chiaro, allora, che nell'applicazione effettiva di queste nuove tecnologie, risiede un elevato potenziale per la pubblica amministrazione di innovarsi verso il modello "multipolare".

I. Amministrazione digitale: aspetti normativi

Le nostre istituzioni, da diversi anni, si stanno occupando dell'innovazione dell'amministrazione pubblica Italiana, con lo scopo di aumentarne l'efficienza e la semplificazione dei rapporti con "l'utenza", anche se, come si vedrà, in concreto tali risultati sono ancora lontani dall'essere raggiunti.

Rilevante in questo senso è il fenomeno della digitalizzazione della funzione amministrativa, frutto di numerosi interventi normativi tesi a consolidare l'uso dell'informatica entro il sistema amministrativo; perciò riveste un ruolo di primo piano il quadro normativo contenuto nel Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD).¹²⁴

¹²⁴ D. Lgs., 7 marzo 2005, n. 82 e sue successive modifiche, fino a quelle introdotte dal D. Lgs., 14 marzo 2013, n. 33. Introdotto nel 2005, il CAD, doveva segnare quell'importante svolta nella vita delle pubbliche amministrazioni e nei rapporti con i cittadini e le imprese. Infatti, per la prima volta, veniva sancito per legge, sia il diritto dei cittadini di relazionarsi con le pubbliche amministrazioni attraverso le tecnologie telematiche, sia l'obbligo per le amministrazioni di attrezzarsi di conseguenza, in modo da

Il Codice, fin dalle norme introduttive, prevede che le pubbliche amministrazioni ricorrono all'uso delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (ICT) “per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei diritti dei cittadini e delle imprese”.¹²⁵

Ancora, ai sensi dell' art. 2. 1., CAD., “*Lo Stato, le Regioni, e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione*”.

Tanto che “*i cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori dei pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente codice (art. 3.1., CAD)*”

Questo diritto all'utilizzo delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le PA trova il suo massimo riconoscimento nella “*partecipazione al procedimento amministrativo informatico*” di cui all'art. 4 CAD, il quale prevede che “*La partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione secondo quanto disposto dagli art. 59 e 60 del Decreto del*

rendere effettivamente esigibili i nuovi diritti. Esso, costituito da un insieme organico di norme è teso alla creazione di quelle condizioni giuridiche e organizzative volte a completare il passaggio da una amministrazione basata sulla “carta” e sul riconoscimento “de visu” dei cittadini, a una amministrazione digitale, ispirata a modelli di comunicazione in grado di sfruttare appieno i vantaggi e le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie. Ovviamente, gran parte delle previsioni allora formulate sono state disattese.

¹²⁵ art. 12 CAD

Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.” “Ogni atto e documento può essere trasmesso alle pubbliche amministrazioni con l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione se formato ed inviato nel rispetto della vigente normativa”.

In via generale le finalità del Codice dell’Amministrazione Digitale e successive modifiche possono ravvisarsi nei seguenti punti:¹²⁶

- Fornire servizi on line all’utenza;
- Dematerializzare e digitalizzare l’attività amministrativa;
- Incentivare la trasparenza, i pagamenti informatici e l’uso delle firme digitali, l’invio di istanze digitali e lo scambio di dati elettronici;
- Promuovere l’utilizzo della posta elettronica certificata;
- Verificare la soddisfazione dell’utenza;
- Promuovere l’adozione del protocollo informatico e del fascicolo elettronico;
- Favorire il riuso e la diffusione dei dati pubblici e garantire la continuità strutturale di crescita sostenibile, ai fini della semplificazione amministrativa e del rafforzamento della competitività del paese.

Il Codice dell’ amministrazione digitale è costituito prevalentemente da norme di carattere generale finalizzate alla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

¹²⁶Per una completa disamina si veda, in Dottrina, CARLONI E. (a cura di), *Codice dell’amministrazione digitale*. Commento al D.Lgs. 7 marzo 2005, n.82, Rimini, (2005). Si veda altresì, relativamente ai processi di informatizzazione nella PA., MERLONI F. (a cura di), *Introduzione all’ E-Government*, Torino, (2005).

Per quanto riguarda i diversi enti pubblici cui è stata attribuita competenza nella definizione e nella attuazione delle politiche cosiddette di ITC Governance; in seguito all'approvazione del Decreto Sviluppo, art. 9 del D.L., 22 giugno 2012, n.83, le competenze che in precedenza erano esercitate da "Digit. PA", sono state ripartite tra "l'Agenzia per l'Italia digitale" e il "Consip."

Lo scopo dell'Agenzia per l'Italia digitale è quello di sviluppare gli obiettivi fissati dall'Agenda digitale italiana (ADI)¹²⁷, ovvero:

- Assicurare il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale;
- Elaborare indirizzi, regole tecniche e linee guida in materia di omogeneità di linguaggi, procedure e standard per l'interoperabilità e cooperazione applicativa tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione e tra questi e i sistemi dell'Unione Europea;
- Assicurare l'uniformità tecnica dei sistemi informativi pubblici destinati ad erogare servizi ai cittadini e alle imprese, garantendo livelli omogenei di qualità e fruibilità sul territorio nazionale, nonché la piena integrazione a livello europeo;
- Supportare e diffondere le iniziative in materia informatica;
- Vigilare sulla qualità dei servizi e sulla razionalizzazione della spesa in materia informatica;

¹²⁷ Istituita il primo marzo 2012, www.agenda-digitale.it

- Effettuare il monitoraggio dell'attuazione dei piani di ICT delle pubbliche amministrazioni, sotto il profilo dell'efficacia ed economicità e proponendo agli organi di governo degli enti conseguenti interventi connettivi.¹²⁸
- Poi una parte delle funzioni prima esercitate da Digit.PA viene esercitata da CONSIP, in particolare quella di dare pareri sugli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione.

La definizione di una Governance ICT efficace ha reso necessari ulteriori interventi normativi. Di particolare interesse in tal senso, è il Decreto Crescita 2.0, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 recante *“Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese”* nonché il Decreto del fare, Decreto legge 21 giugno 2013 n.69 e il Decreto trasparenza D. Lgs 14 marzo 2013 n.33, recante il *“riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle P.A.”*.

Relativamente alla Trasparenza¹²⁹ va evidenziato come nel nostro sistema amministrativo, caratterizzato da una gestione segreta della cosa pubblica, la sua disciplina normativa sia stata introdotta solo recentemente.¹³⁰

¹²⁸ Da Osservatorio IT Governance *“la governace dei sistemi informativi della pubblica amministrazione italiana: un modello condiviso”*, in www.digitpa.gov.it.

¹²⁹ Ha aperto una breccia rispetto alla tendenziale segretezza della funzione amministrativa di cui al D.P.R 10 gennaio 1957, n.3, TESTO UNICO degli impiegati civili e dello Stato, la disciplina in materia di accesso agli atti amministrativi di cui al capo V, Legge 7 agosto 1990, n.241.

¹³⁰ A tal proposito, si noti come nella classifica di *“Transparency International,”* l'Italia è retrocessa nel corso degli ultimi anni agli ultimi posti, autorevoli studi nazionali e internazionali dimostrano che la corruzione frena lo sviluppo del paese, impatta sulla produttività, sulla efficienza e l'efficacia della spesa pubblica, ma soprattutto mina alla base l'uguaglianza dei diritti, impedisce la redistribuzione dei redditi, erode progressivamente i beni comuni. Da labsus.org.

La Trasparenza di cui al Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, principio strumentale a quello di buon andamento e imparzialità ex art. 97 Cost., viene intesa come “ *Accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche*”.

Tra le disposizioni più rilevanti del Decreto Trasparenza vi è quella di cui all’art. 5, che prevede “ *il diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati*” questo diritto viene denominato in modo molto intrigante “accesso Civico”, si tratta di un diritto che non presenta limiti in ordine alla legittimazione soggettiva, dal momento che la richiesta di accesso non necessita di motivazione, è gratuita e va presentata al Responsabile della Trasparenza dell’amministrazione, dopodiché, ai sensi del comma terzo, “*l’amministrazione entro trenta giorni, procede alla pubblicazione nel sito, del documento, dell’informazione o del dato richiesto, e lo trasmette contestualmente al richiedente, ovvero comunica al medesimo l’avvenuta pubblicazione indicando il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se il documento, l’informazione o il dato richiesti risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l’amministrazione indica al richiedente, il relativo collegamento ipertestuale.*”

All’art.6 si introduce il concetto della qualità dell’informazione pubblica di cui gli utenti usufruiscono nei siti istituzionali, qualità che dovrà essere garantita dalla pubblica amministrazione “ *assicurando l’integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l’omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso della Pubblica amministrazione, l’indicazione della loro provenienza e la loro riutilizzabilità.*”

II. Il Nuovo CAD alla luce della recente riforma

Il Consiglio dei Ministri ha approvato, in esame preliminare, uno schema di decreto legislativo sulle norme di attuazione dell'art. 1 della L. 7 agosto 2015, n.124, recante modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs n.82/2005 cosiddetto CAD), alla luce dell'entrata in vigore del Regolamento 2014/910/UE il cosiddetto eIDAS.¹³¹

Le principali novità dovrebbero essere previste agli artt. 20 e 21, relativamente al documento informatico e al suo valore probatorio. In particolare, una nuova disposizione sembra prevedere espressamente il principio per cui gli atti pubblici formati su documento informatico debbano essere sottoscritti dal pubblico ufficiale, a pena di nullità, con firma qualificata o digitale.

Non si prevede, invece, un coordinamento fra la definizione di documento informatico contenuta nel CAD all'art 1, lett p.¹³²

Rispetto alle definizioni di firma elettronica, firma elettronica avanzata e firma elettronica qualificata contenute nel CAD sembrerebbero siano state tutte abrogate per rinviare a quelle contenute nel Regolamento eIDAS. Invece, per quanto concerne la firma digitale è stata oggetto di riforma al fine di ricomprenderla nell'alveo delle firme elettroniche qualificate e non di quelle elettroniche avanzate.

¹³¹ in www.forumpa.it; e in www.funzionepubblica.gov.it

¹³² documento informatico è “*la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti*” e quella riportata nel Regolamento eIDAS all'art. 3 par.35; documento informatico come “*qualsiasi contenuto conservato in forma elettronica, in particolare testo o registrazione sonora, visiva o audiovisiva*”.

Inoltre, i certificatori di firma dovranno possedere i requisiti previsti dal citato regolamento eIDAS e dovranno essere accreditati in uno degli Stati membri.

La bozza di riforma dovrebbe riguardare anche le disposizioni sull'identità digitale di cittadini e imprese, il domicilio digitale della persona fisica e la sede legale delle imprese nonché lo SPID, che dovrebbe essere lo strumento privilegiato di accesso in rete ai servizi delle PA e di presentazione delle istanze e dichiarazioni.

Il legislatore sembra voglia intervenire anche in merito alla conservazione dei documenti stabilendo che qualora i documenti informatici siano conservati per legge da una PA, cessi l'obbligo di conservazione a carico del cittadino e delle imprese, che possono richiederne l'accesso in ogni momento. In tal caso il cittadino viene posto in una situazione di sudditanza informatica nei confronti della PA in quanto i documenti non sono più nella sua diretta disponibilità.

Si consideri che la maggior parte delle PA italiane non conserva i propri archivi informatici secondo le attuali regole tecniche e ciò arrecherebbe un danno proprio ai cittadini e agli utenti dei servizi e-Gov, quali parte debole della catena informatica amministrativa.

Infine, all'interno del CAD non è stata prevista una disposizione relativa a un maggior coordinamento tra le regole tecniche del documento informatico (DPCM 13 novembre 2014), della conservazione (DPCM 3 dicembre 2013) e del protocollo (DPCM 3 dicembre 2013), magari anche con l'adozione di un testo unico di riordino.

Inoltre, scegliendo di non attendere la ormai prossima pubblicazione del Regolamento europeo privacy, bisognerà rimettere nuovamente mano al CAD, in quanto tutti i riferimenti alla L.196/2003 diventeranno inutili con l'entrata in vigore del suddetto regolamento.

Dunque, sostanzialmente si evidenziano poche novità chiare, e ciò che c'è di nuovo non sembra sempre coordinarsi perfettamente con quanto disposto dal regolamento comunitario.¹³³

L'E-Government è, oggi, una delle parole più usate e forse anche più abusate quando si tratta di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, come abbiamo visto da questa, seppur breve, rassegna normativa, l'introduzione delle innovazioni tecnologiche entro il sistema amministrativo è stata sostenuta da tutta una serie di strumenti, si va dai progetti per la realizzazione di sistemi di servizi on-line e multicanale, al Codice dell'Amministrazione Digitale che consacra il diritto del cittadino ad interagire telematicamente con la Pubblica Amministrazione, per finire con il sistema pubblico di connettività per l'interconnessione delle Pubbliche amministrazioni.¹³⁴

L'obiettivo dichiarato di tali interventi disciplinanti le dinamiche di innovazione e digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche è quello di realizzare un sistema amministrativo veloce, snello, semplice e soprattutto vicino al cittadino; d'altronde a cosa dovrebbero servire le nuove tecnologie se non a dare più potere ai cittadini e in generale alle comunità amministrate?

¹³³ Le prime impressioni sul nuovo "CAD" dimostrano come i passi del Governo siano ancora eccessivamente timidi, infatti, anche in questo caso sembra che le istituzioni abbiano mancato l'occasione per invertire la rotta, a dimostrazione di ciò si evidenzia, in particolare, come dall'esame preliminare di tale Decreto Legislativo, emerge l'idea di un Freedom of Information Act ancora molto distante da quello di ispirazione nordeuropea o statunitense, pochi passi avanti si rilevano anche sul piano dell'Agenda Digitale.

¹³⁴ Nel nostro paese si parla, ormai, in modo ricorrente e talvolta ossessivo di PA digitale, di E-Government, informatica e telematica per i cittadini. Tanto che sul piano normativo, questo gran parlare di amministrazione digitale si è tradotto in una sovrapposizione di norme e di regolamenti. Tale complessa infrastruttura normativa che si è stratificata nel tempo, si veda da ultimo il nuovo CAD, ha prodotto tanto lavoro, tante regole, tanti strumenti informatico giuridici, quanto una scarsa conoscenza di tutto ciò da parte dei cittadini.

Desti più di una curiosità il fatto che si parli tanto del fenomeno della digitalizzazione amministrativa, di partecipazione digitale, di amministrazione sburocratizzata, il tutto rafforzato dal succedersi di continui interventi normativi, e notare come non sia questa la condizione attuale del nostro paese. In effetti qualcuno potrebbe, giustamente obiettare, che il processo di digitalizzazione sta vivendo la prima fase del percorso di modernizzazione, è ancora in fase di realizzazione; se questo è vero, tuttavia, i risultati ottenuti da tali interventi, denotano forti criticità che non possono essere ignorate.

Se partiamo dal presupposto che gli strumenti digitali, le applicazioni tecnologiche servono a migliorare la qualità del rapporto tra l'amministrazione pubblica e il cittadino, nel senso di favorire un modello amministrativo inclusivo, allora è impensabile "Incollare le Tecnologie" su una organizzazione pubblica che continua ad operare per scomparti separati.

Infatti, si ritiene fermamente che la "rivoluzione tecnologica" non possa prescindere da una "rivoluzione culturale", da un cambiamento di paradigma; il vero problema è che ancora oggi, come si è già avuto modo di vedere nei capitoli precedenti, permane un modello amministrativo bipolare, una organizzazione non inclusiva, un modo di operare verticistico, gerarchizzato.

Vi è una mancata integrazione tra innovazione tecnologica e innovazione amministrativa tout court, non si può ipotizzare un cambiamento dei rapporti tra cittadini e amministrazione attraverso gli strumenti forniti dalle nuove tecnologie se prima non si attuano dei cambiamenti organizzativi.

Si noti, infatti, come a questi programmi di innovazione tecnologica non ha fatto riscontro alcuna politica del personale, indirizzata a far entrare nel sistema amministrativo profili nuovi e tecnicamente adeguati ai nuovi compiti, è evidente il gap

tra gli sforzi di aggiornamento tecnologico e le procedure volte alla selezione e alla gestione del personale.

Lo scenario entro cui, quindi, si intende integrare l'innovazione tecnologica è quello di un sistema amministrativo vecchio, bipolare, con una scarsa qualificazione del personale nonché scarsa conoscenza delle tecnologie da parte dello stesso e ancor più grave dall'assenza di una cultura dell'innovazione da parte dell'alta dirigenza.

Inoltre, la logica di una amministrazione chiusa in se stessa, autoreferenziale perché timorosa di perdere il potere, ha determinato l'assenza di un sistema di integrazione verticale e orizzontale tra pubbliche amministrazioni. Perciò, occorre investire sulla "rete" (struttura di rapporti che connettono un insieme di persone), in modo da consentire un effettivo interscambio di dati e di archivi tra le stesse in un'ottica di apertura e inclusività.

Rispetto al problema del divario digitale tra cittadini stessi e tra cittadini e amministrazione, è fondamentale potenziare l'interazione a livello locale, costruendo, anche sotto questo aspetto, un sistema integrato, multicanale, creare delle reti di cittadini, affinché l'attenzione si focalizzi soprattutto su coloro che solitamente non sono rappresentati nei processi innovativi, come gli immigrati, o i giovani di aree territoriali emarginate.

Un altro aspetto che non può essere ignorato è quello dell'assenza di un adeguato sistema sanzionatorio, di un effettivo controllo e valutazione dei risultati e delle performance, nonché di assenza di un sistema di premi per le amministrazioni virtuose.

In definitiva, si ribadisce anche rispetto a questa tematica, come il potenziale di cambiamento, di sviluppo, di inclusione dei cittadini non potrà mai dispiegare appieno il

proprio potenziale all'interno del vecchio modello bipolare, ma soltanto entro un nuovo paradigma di tipo sussidiario.

A ben vedere, questi processi di digitalizzazione coinvolgono anche le attività comunicative ed informative in senso stretto, perciò, ora occorre focalizzare la riflessione su queste due funzioni.

III. Informazione e Comunicazione pubblica: indicatori della qualità dei rapporti tra Cittadini e PA

“Come le lucciole sono indicatori della qualità dell’ambiente, perché non possono vivere in un ambiente inquinato, allo stesso modo la comunicazione pubblica è un indicatore della qualità dei rapporti fra cittadini e amministrazioni” G. Arena

Come già visto nei capitoli precedenti, l’esigenza di una amministrazione democratica è ancora più forte e sentita quando afferisce al tema dei beni comuni.

Intraprendere un cammino verso un modello di Governance partecipata dei beni comuni, significa tendere verso una nuova visione dell’amministrazione pubblica che si fonda sulla sussidiarietà, partecipazione, trasparenza e condivisione delle decisioni

pubbliche rispetto ad una loro autoritativa imposizione.¹³⁵ È noto a tutti che la partecipazione genera condivisione, trasparenza e soprattutto responsabilità; vi è poi un fortissimo legame tra la responsabilità e il ruolo svolto dall'informazione e dalla comunicazione pubblica, maggiore sarà infatti la responsabilità e la partecipazione quanto l'oggetto delle ICT (*Information Communication Technology*) è conosciuto dai destinatari.

È impensabile poter parlare di condivisione delle scelte pubbliche prescindendo dall'attività comunicativa e informativa, posto che, nessuna forma di espressione, manifestazione della conoscenza più della comunicazione ci porta al cuore di qualsiasi processo di condivisione¹³⁶. Per questo, già nel 1979, *Massimo Severo Giannini*, allora ministro della Funzione Pubblica, nel "Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato", meglio conosciuto come "Rapporto Giannini", vedeva "nell'adeguato livello di comunicazione e informazione, la condizione necessaria ed indefettibile, per garantire la libertà dei cittadini."¹³⁷

Innanzitutto, la rilevanza della comunicazione trova fondamento costituzionale negli artt., 21, comma 1, Cost., 97, comma 1, Cost., art.1, secondo comma., Cost., art.3 Cost., art. 98 Cost., e nell'**art. 118 Cost.**,¹³⁸ Nell'iter di modernizzazione dell'amministrazione pubblica in Italia, avviato a partire dagli anni novanta del secolo

¹³⁵ QUADRIO CURZIO A. (2002), "Sussidiarietà e sviluppo", *Vita e Pensiero*, Milano.

¹³⁶ Per tutti si veda ARENA G. "La Comunicazione pubblica" <parte integrante dell'azione amministrativa in www.funzionepubblica.it>; ID., *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, (2004); ID; *La Comunicazione di interesse generale*, Bologna, (1995).

¹³⁷ M. S. GIANNINI, nel suo rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, evidenziava l'estrema condizione di arretratezza in cui versavano le amministrazioni pubbliche Italiane, dotate al tempo di pochissimi P.C.

¹³⁸ Infatti, la previsione per cui il cittadino può svolgere attività di interesse generale, resterebbe un vano principio privo di effettività, qualora si prescindesse dalle attività di informazione e comunicazione per un modello amministrativo che vuole mettere al centro il cittadino.

XX, accanto alla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, sussiste quella sulla “ Comunicazione Pubblica”, Legge 7 giugno 2000, n.150, recante la “ *Disciplina delle Attività di Informazione e di Comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni*”.

Va osservato, che sino a quel momento, l’attività amministrativa si svolgeva in segreto ed era esclusa la partecipazione procedimentale dei cittadini privati. Quindi la legge sul procedimento amministrativo rappresenta il presupposto per l’esercizio dell’attività di Comunicazione e Informazione Pubblica.

La legge 150 del 2000 distingue l’attività di Informazione da quella di Comunicazione in base ai destinatari e alle strutture competenti, anche se entrambe sono finalizzate a:

- Illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;
- Favorire l’accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;
- Promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;
- Favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell’avvio del percorso dei procedimenti amministrativi;
- Promuovere l’immagine delle amministrazioni, nonché quella dell’Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi di importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

In ordine alle distinzioni tra le due attività si rileva che, per quanto riguarda i destinatari: l’ Informazione si rivolge ai “mezzi di comunicazione di massa, attraverso la stampa, audiovisivi e strumenti telematici”, viceversa la Comunicazione si rivolge “ai cittadini, alle collettività, e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica e

organizzativa”, inoltre, poiché per comunicazione non si intende soltanto quella esterna, si definisce comunicazione interna quella “realizzata nell’ambito di ciascun ente”.¹³⁹

Per quanto riguarda, invece, le strutture deputate a tali attività, la legge stabilisce che le attività di Informazione “si realizzano attraverso il Portavoce e l’Ufficio Stampa” mentre le attività di comunicazione mediante “l’Ufficio per le Relazioni con il Pubblico o analoghe strutture come gli sportelli per il cittadino, gli sportelli unici della pubblica amministrazione, gli sportelli polifunzionali e gli sportelli per le imprese”.

La legge 150, inoltre, ha distinto gli URP dagli Uffici stampa, dal momento che l’attività svolta da questi ultimi, che possono presentarsi anche in forma associata, sono indirizzate ai mezzi di informazione di massa. L’Ufficio stampa è formato da personale iscritto all’albo nazionale dei giornalisti ed è diretto da un coordinatore, che assume la qualifica di capo ufficio stampa, il quale, sulla base delle direttive impartite dall’organo di vertice dell’amministrazione, cura i collegamenti con gli organi di informazione, assicurando il massimo grado di trasparenza, chiarezza e tempestività delle comunicazioni da fornire nelle materie di interesse dell’amministrazione; mentre l’attività degli URP si declina nel:

¹³⁹Relativamente alla Legge quadro sulla Comunicazione pubblica: Negli ultimi anni, la comunicazione ha assunto un rilievo sempre maggiore nella vita sociale. Così, molti analisti, da un lato ritengono che si sia entrati nell’epoca della comunicazione e che quella attuale sia l’economia dell’informazione. In questo contesto va quindi collocata la riflessione sulla comunicazione, relativa a quelle particolari organizzazioni quali le PA.. Esse, infatti, hanno dovuto fare i conti con il problema della comunicazione, approcciandosi al problema sotto tre differenti aspetti, relativi sia a esigenze interne sia ai rapporti con i cittadini: 1) la trasparenza intesa nella sua accezione più ampia, come diritto all’informazione; 2) la partecipazione democratica; 3) l’efficacia dell’azione amministrativa quale capacità di perseguire consapevolmente gli obiettivi. La cultura della comunicazione è maturata soprattutto in organizzazioni che operano sul mercato, dove al centro dell’attenzione vi è il destinatario delle proposte (prodotti o servizi) delle organizzazioni. Da qui nasce proprio l’idea di considerare il cittadino non suddito ma cliente, attribuendogli il ruolo che ha per il mercato e per le organizzazioni commerciali.

- garantire l'esercizio dei diritti di informazione, di accesso e di partecipazione di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;
- agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative, e l'informazione sulle strutture e sui compiti delle amministrazioni stesse;
- promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche;
- attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti;
- garantire la reciproca informazione fra l'ufficio per le relazioni con il pubblico e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché fra gli uffici per le relazioni con il pubblico delle varie amministrazioni.

La legge 150, prevede poi ai fini dell'esercizio dell'attività comunicativa, un "Programma di comunicazione", un "Piano di comunicazione" ed i "Progetti di comunicazione a carattere pubblicitario"; si prevede anche ai sensi dell'art.2.2 comma, seconda parte della legge n.150 del 2000, la possibilità che la comunicazione e l'informazione vengano esercitate anche "mediante la strumentazione grafico-editoriale, le strutture informatiche, le funzioni di sportello, le reti civiche, le iniziative di comunicazione integrata e i sistemi telematici.

Alla legge n.150 del 2000 ha fatto seguito tutta una serie di provvedimenti normativi, rilevante in questo senso è la Direttiva del Dipartimento della Funzione pubblica del 7 febbraio del 2002 sull'attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni. Essa prevede "lo sviluppo di una politica di comunicazione integrata con i cittadini e le imprese, la gestione professionale e sistematica dei rapporti con tutti gli organi di informazione; la realizzazione di un sistema comunicativo incentrato sull'intenso utilizzo di tecnologie informatiche e banche dati; formazione e

valorizzazione del personale impegnato nelle attività di informazione e comunicazione; nonché la pianificazione e il monitoraggio delle attività di informazione e comunicazione relativamente all'impiego delle risorse finanziarie.”

La Direttiva, inoltre, caldeggia la semplificazione del linguaggio adoperato dalle pubbliche amministrazioni nei rapporti con i cittadini al fine di rimuovere il cosiddetto “burocratese” per una comunicazione amministrativa chiara, semplice e completa.

Ancora, di fondamentale importanza è anche il D. lgs., 19 agosto 2005, n.195, recante l'attuazione della Direttiva Comunitaria 2003/4CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Oltre all'informazione passiva, esiste, quella, che mediante l'esercizio del diritto d'accesso, coinvolge attivamente i cittadini, che sono messi nelle condizioni di poter valutare la trasparenza dell'operato della Pubblica Amministrazione, anche nel settore ambientale. Per cui l'informazione ambientale costituisce un dovere della pubblica amministrazione e un diritto per i cittadini. In Italia il tema dell'informazione ambientale ha cominciato a svilupparsi allorché è stato istituito il Ministero dell'Ambiente nel 1984, in cui il compito di occuparsi dell'informazione al pubblico era stato affidato al Servizio di Valutazione di Impatto Ambientale, e con la Legge n. 61 del 1994, istitutiva delle Agenzie Regionali per la protezione ambientale. L'importanza crescente dell'informazione ambientale si colloca, successivamente, all'interno del processo di riforma della Pubblica amministrazione degli anni novanta dello scorso secolo, a partire, in particolare, dalle Leggi 241/90 e 142/90, con l'attribuzione di un ruolo rilevante agli enti locali. Questa rilevanza delle amministrazioni locali coniugata al principio della trasparenza, su cui si fonda il diritto di accesso agli atti amministrativi, rappresentano i primi pilastri del processo di innovazione che continua ancora oggi ad attraversare il sistema amministrativo. Viceversa, nell' Ordinamento Internazionale, l'espresso riconoscimento del diritto d'accesso al pubblico all'informazione ambientale è avvenuto con la cosiddetta convenzione di Aarhus, ONU/ECE, che introduce in via generale, per tutti i procedimenti ambientali, un nuovo modello di Governance, fondato sulla partecipazione e sulla informazione in materia ambientale, e a cui la Comunità Europea ha aderito con la decisione del Consiglio 2005/ 370/ CE del 17 febbraio 2005 e di cui molte disposizioni sono state trasposte nell'ordinamento comunitario mediante la Direttiva 2003/4/CE. La Direttiva 2003/4/CE, è stata attuata in Italia con il Decreto Legislativo n. 195/2005, per il quale “*L'autorità Pubblica è tenuta a livello generale a garantire l'accesso all'informazione ambientale, salvo eccezioni tassativamente indicate*” e le TIC sono indicate “*quali strumenti preferenziali per assicurare che al riconoscimento normativo di tale diritto corrisponda una autentica riorganizzazione dei processi informativi e gestionali del settore pubblico.*”

Afferente al tema della comunicazione pubblica e al processo di modernizzazione del procedimento amministrativo è la legge 11 febbraio 2005 n.15, che ha innovato la legge n. 241/90; in particolare l'art. 3 bis della L. n.241 del 1990, inserito dall'art. 3 della legge 15/2005 prevede che *“le amministrazioni pubbliche per conseguire maggiore efficienza nella loro attività incentivino l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati”*; ancora, l'art. 10/bis nel disciplinare la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, prevede che *“nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda.”*¹⁴¹ È risaputo, infatti, che il dogma della “segretezza”, costituiva una sicurezza per il potere pubblico, perciò è stato dominante, sino a poco tempo fa, nel nostro sistema amministrativo.

Però, via via che la coscienza sociale si andava formando verso una maggiore partecipazione alla vita pubblica, anche il legislatore cresceva nella consapevolezza dell'importanza di una attività comunicativa pubblica, e in questo contesto si inserisce la legge 150 del 2000, nel senso di rompere l'argine della segretezza, che era stato posto a difesa del potere, per aprire le porte alla trasparenza, attraverso le attività di comunicazione e informazione. Con la legge 150/2000, la comunicazione pubblica non era più un mito, ma una realtà, non un 'inutile attività, ma utile strumento a difesa dei diritti dei cittadini.

¹⁴¹ Negli anni novanta del secolo scorso, matura una nuova concezione dell'innovazione tecnologica che non rappresenta più lo strumento per l'automazione degli uffici, quindi tutto interno all'organizzazione della pubblica amministrazione, ma diventa portatrice di una nuova modalità dell'azione pubblica, tesa a modificare i rapporti tra cittadini e amministrazione. L'idea era, infatti, quella di aumentare le potenzialità dell'amministrazione digitale tale da dare cittadinanza ai principi di trasparenza, partecipazione, imparzialità e buon andamento, nonché soddisfazione per l'utenza.

Ma allora quali sono le ragioni, che ancora oggi, impediscono una piena, autentica ed efficace comunicazione pubblica, e di conseguenza un rapporto inclusivo, collaborativo tra istituzione pubblica e cittadinanza?¹⁴²

Si ritiene, che un primo punto debole sia da rinvenire nella mancata previsione da parte del legislatore di un sistema sanzionatorio volto a rendere efficaci le previsioni normative, infatti, la loro mancata applicazione è priva di qualsiasi conseguenza. Quindi quanto disposto dalla legge 150/2000 in materia di comunicazione pubblica, contiene sì tanti apprezzabili e condivisibili principi, ma fermi sulla carta, inidonei ad incidere sui comportamenti e ad influenzarli.

Da ciò, discende tutta una serie di criticità, tra cui l'assenza di comunicazione interna, i rapporti tra comunicazione esterna ed interna sono molto stretti, sono due facce della stessa medaglia. Se l'obiettivo, dichiarato dallo stesso legislatore, è quello di attivare un nuovo rapporto con il cittadino, in senso inclusivo, partecipativo, occorre che la comunicazione si espliciti nelle sue molteplici direzioni, e questo è un aspetto che si lega necessariamente a quello, già visto, della gestione delle risorse umane.

Bisogna considerare, che la comunicazione pubblica per poter essere efficace e completa deve presupporre una etero integrazione nelle sue forme principali, esterna ed interna, posto che, il compito comunicativo che le pubbliche amministrazioni sono chiamate a svolgere, è sia quello di promuovere contenuti verso l'esterno ma anche quello di accogliere i messaggi provenienti dai cittadini.

¹⁴²*Indagine di scenario sull'Innovazione nella Pa* in Fattore Pa'05; *Rapporto Innovazione Tecnologie digitali in Italia*, in Ufficio Studi del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie.

A ben vedere, il problema da risolvere è sempre lo stesso, e nasce proprio, mi sentirei di dire, dall'interno dell'amministrazione pubblica. Infatti, appare ancora fortemente radicato il tradizionale modello gerarchico, unidirezionale con le caratteristiche che gli sono proprie: una cultura chiusa e difensiva del personale pubblico, autoreferenziale, poco centrata sul bene comune, insomma, una compagine burocratica ancora troppo rigida e timorosa, come in passato, di perdere il proprio potere. Per questo è necessario un cambio di rotta, nel senso di coinvolgere in modo aperto, diffuso, sussidiario, non soltanto i cittadini, ma le stesse risorse interne all'organizzazione pubblica, attraverso una progressiva apertura dei rapporti tra l'amministrazione e i suoi dipendenti.

È ovvio, che tale processo non può avvenire entro il modello originario di PA, quindi è di primaria importanza scardinare, in primo luogo, il rapporto piramidale interno all'organizzazione pubblica, affinché i flussi di comunicazione possano finalmente propagarsi, non più solo unidirezionalmente.

Ciò che è doveroso, allora, per una amministrazione che vuole rendere effettivamente partecipi i cittadini alle proprie decisioni, è quello di cambiare atteggiamento prima nei confronti del proprio capitale umano, perché i processi comunicativi devono essere strutturati in modo tale da coinvolgere tutti i protagonisti del processo di produzione dell'attività amministrativa. Infatti se non si rende partecipe la risorsa interna non potrà mai realizzarsi un dialogo con i cittadini, e quindi il consenso esterno.

Ancora, la comunicazione, nelle sue molteplici direzioni, non può essere improvvisata, ma necessita di una adeguata definizione rispetto alle strategie e agli strumenti.

A tal proposito, si ritiene, che quanto alle strategie, per una efficace comunicazione pubblica occorre che la stessa sia reticolare, eterogenea, che consenta di raggiungere tutti gli strati della società. Quanto agli strumenti, se quelli tradizionali non riescono più ad intercettare il mutamento sociale, la rete internet, eliminando i tradizionali confini di spazio e di tempo, da questo punto di vista, ben si presta a coinvolgere un vasto e variegato bacino di cittadinanza, per cui ogni utente è contemporaneamente fruitore e veicolo di informazioni per gli altri utenti.

Anche se, ritengo fortemente, che dietro l'aspirazione alla cosiddetta cittadinanza digitale si intraveda l'illusione, perché la comunicazione online, che si traduce spesso e volentieri in una semplice adesione virtuale, non produce autentica partecipazione, perciò è fondamentale che essa sia integrata con una comunicazione "face to face," "devisu". In questo senso, è fondamentale potenziare il ruolo e le professionalità preposte al contatto con il pubblico e i luoghi deputati all'ascolto dei cittadini, così da poter compensare anche al divario digitale.

Infine, quando si parla di comunicazione, l'aspetto forse più rilevante è quello relativo al suo contenuto, al messaggio che si vuole comunicare.

Uno sguardo alla realtà in cui viviamo, ci permette di riscontrare come l'avvento dei nuovi media, internet, posta elettronica, telefonia mobile, abbia determinato una sovrabbondanza informativa, che viene messa in circolazione a una velocità che sino a pochi anni fa era impensabile anche solo immaginare, quindi quantità a discapito della qualità, forma a discapito del contenuto.

Se questo è un dato di fatto a livello della realtà sociale, spostandoci sul piano istituzionale, lo scenario sembra cambiare, infatti, le pubbliche amministrazioni, come già visto, solo recentemente hanno incominciato ad aprirsi verso l'esterno, a voler

fornire elementi di conoscenza, che è cosa ben diversa dal semplice trasferimento di informazioni.

Tanto è vero che, il fornire elementi di conoscenza presuppone l'utilizzo di linguaggi adeguati, in grado di raggiungere tutti i destinatari della conoscenza stessa. Uno dei problemi di comunicazione tra cittadini, amministrazione e dipendenti pubblici, deriva proprio dal permanere dell'uso, da parte della PA., di un linguaggio giuridico, molto tecnico, burocratico.

Di conseguenza, trovo molto interessante questo aspetto di criticità della comunicazione pubblica; infatti, senza alcuna pretesa di esaustività, ci basti evidenziare, che per "far conoscere" qualcosa a qualcuno, occorre utilizzare un linguaggio che sia descrittivo e al contempo espressivo, che permetta una trasmissione del sapere e contemporaneamente renda partecipi i destinatari di quel sapere, mentre, e non a caso, si utilizza il linguaggio normativo, giuridico, prescrittivo, rigido, quando si vuole impartire degli ordini, dei comandi, quando si vuole influire sul comportamento altrui e modificarlo secondo la propria volontà, insomma quando si vuole far fare qualcosa.

Perciò, con questa breve considerazione, vorrei invitare il lettore a riflettere sul fatto che, se il valore della partecipazione dipende dalla comunicazione, bisogna anche avere la volontà di adoperare un linguaggio adeguato a questo scopo, perché, se gran parte della comunicazione pubblica oggi è in "Burocratese", ovvero è espressa attraverso quel linguaggio che, ritengo non sia un caso se le cose sinora non sono cambiate, veniva utilizzato come forma di esercizio del potere, al fine di tenere esclusi i sudditi dall'amministrazione della cosa pubblica.

CONCLUSIONI

Guardando i gravi danni che la crisi globale, che stiamo attraversando dal 2008, ha causato a livello economico, sociale e culturale, trasformando in merce ogni risorsa, ci si è sentiti in dovere di mettere in discussione i vecchi modelli, in particolare quelli istituzionali, per cercarne di nuovi a cui ispirarsi.

Il giornalista “Federico Rampini” nella prefazione di un suo saggio, scrive: *“Temprata dalle sofferenze quella che gli americani battezzarono “Greatest Generation” riscoprì la fede nell’azione collettiva, nella solidarietà, nel dovere dello Stato di agire per il Bene Comune”*.¹⁴³

Questa affermazione esprime perfettamente l’idea che ha fatto da sfondo a questo lavoro, si ritiene, infatti, che, parafrasando Rampini, “temprata dalle sofferenze di una crisi globale, la nostra generazione debba riscoprire la fede, nella rivalutazione della solidarietà, del legame sociale, dell’azione collettiva e soprattutto nel dovere delle istituzioni pubbliche di collaborare con i cittadini per la gestione e la salvaguardia dei propri beni comuni”.

Certamente le riflessioni svolte nelle pagine precedenti sollecitano molteplici approfondimenti e sviluppi in diverse direzioni, tuttavia quanto si è detto sembra sufficiente a farci ritenere di aver dato un nostro personale contributo ad un dibattito in corso.

¹⁴³RAMPINI F., editorialista e corrispondente del quotidiano “Repubblica”, “ *Le dieci cose che non saranno più le stesse: tutto quello che la crisi sta cambiando*”, Mondadori, 2009. “*The Greatest Generation*” è un termine coniato dal giornalista Tom Brokaw, per riferirsi a quella Generazione che crebbe negli Stati Uniti d’America durante la grande Depressione.

Innanzitutto, la ricerca ha cercato di delineare un concetto tanto affascinante quanto sfuggente quale quello di “beni comuni”, aderendo alla nozione proposta dalla Commissione ministeriale presieduta da “Stefano Rodotà”.

In secondo luogo, spostando la riflessione dall’oggetto dell’azione pubblica, i beni comuni, al *dominus* della stessa, la PA., è emersa l’immagine di un’amministrazione pubblica ancora fedele al vecchio modello bipolare, autoreferenziale, anche se vi sono alcuni importanti segnali, della rilevanza che va assumendo il Principio della Sussidiarietà orizzontale; piccoli successi che partono dal basso, a dimostrazione dell’atteggiamento favorevole e delle spinte da parte della società nei confronti di un cambiamento dell’istituzione pubblica.

Poi, dal piano sostanziale ci siamo focalizzati su quello processuale, evidenziando, come in ordine alla legittimazione al ricorso giurisdizionale relativamente agli interessi super-individuali, vi sia una spaccatura entro la giurisprudenza amministrativa. Tuttavia, benché ancora oggi la scienza giuridica dedichi molto poco spazio al tema della “Legittimazione Diffusa”, la giurisprudenza amministrativa più attenta e più sensibile all’evoluzione delle dinamiche sociali, e soprattutto a seguito della costituzionalizzazione del principio della sussidiarietà orizzontale, ad opera della Legge Costituzionale n. 3 del 2001, sta incominciando a riconoscere l’inadeguatezza degli attuali schemi, aventi una impostazione individualistica, ad offrire tutela agli interessi comuni a tutti i cittadini.

In terzo luogo, la ricerca ha indagato le dinamiche dei processi d’innovazione e modernizzazione tecnologica della PA, pensando ad un paradigma sussidiario, ovvero ad una PA aperta alla collaborazione e alla condivisione con i cittadini delle scelte pubbliche relative alle risorse comuni. Pertanto, è emerso che, per poter attivare i processi di sussidiarietà, e quindi di condivisione, occorre la presenza di un bisogno

sociale da soddisfare, che abbiamo identificato nella gestione dei beni comuni, ed essendo l'attività di comunicazione e di informazione, il cuore di ogni processo di condivisione, è evidente la loro imprescindibilità quali strumenti per un sistema amministrativo inclusivo, generatore di nuovi percorsi di cittadinanza, consapevole e responsabile delle proprie risorse.

Tuttavia, poiché ci si è proposti con questo lavoro di dare rilievo non solo ai profili di positività ma anche alle criticità, si è avuto modo di evidenziare, come il processo di innovazione pubblica, attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sia del tutto condizionato dal mutamento del modello di amministrazione. Nel senso che è impensabile “incollare” i nuovi strumenti e le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione entro una organizzazione amministrativa ancora ferma al passato, perciò le strategie devono correre su un doppio binario, riconoscimento di premi e di vantaggi alle amministrazioni virtuose, e previsione di sanzioni per quelle negligenti. È necessaria una politica che potenzi i luoghi, le strutture e le professionalità volte ad organizzare in modo efficace ed efficiente il sistema comunicativo. Ancora, urge una buona formazione e maggiore professionalità delle risorse umane interne all'organizzazione pubblica, il cittadino e il dipendente pubblico debbono entrambi essere considerati risorse.

Quanto detto, ci fa capire che il futuro dell'amministrazione pubblica siamo noi, e allora, è proprio vero che progettando ed agendo in prima persona, in vista della tutela dei beni comuni, i cittadini attuano pienamente se stessi, danno senso al contesto in cui sono inseriti, e partecipano alla realizzazione di un nuovoprototipo di amministrazione. Ovviamente, siamo ancora all'inizio, il cammino in questo senso comincia appena ad essere intrapreso, e forse potrà dirsi concluso quando la sussidiarietà “diventerà una dimensione quotidiana della funzione amministrativa”.

APPENDICE

Beni comuni, sussidiarietà e cittadinanza attiva in Sardegna

“ Come si può pensare di vendere o di acquistare il cielo, o il calore della terra? Questa idea è davvero strana per noi..

(Discorso che capo Seattle, della tribù Suquarish pronunciò nel 1848)

Facendo un brevissimo richiamo storico alla Sardegna Ottocentesca, scorgiamo l'immagine di un territorio in cui erano insediate delle comunità rurali, il cui sistema economico culturale si fondava sulla sussistenza.

In tali comunità si accedeva alle risorse naturali locali soltanto al fine di consentire ai nuclei familiari il sostentamento, la logica della sussistenza rendeva possibile la riproduzione e lo sviluppo sia materiale che relazionale.

In un sistema così congegnato, la responsabilità collettiva nel governo delle risorse comuni, in specie quelle territoriali, costituiva l'elemento di regolazione degli interessi individuali presenti nelle comunità, e le tendenze privatistiche e competitive degli individui dovevano forzatamente conciliarsi con la necessità di cooperare per il bene comune a scala locale.

Tuttavia, la storia della nostra Isola insegna, inoltre, come all'idea di progresso si sia accompagnata sempre l'appropriazione di beni comuni esistenti. Questo accaparramento, talvolta selvaggio, dei beni, è stato sempre giustificato e legittimato

con il miraggio dello sviluppo e del progresso. Cosicché, dietro la grande promessa di un aumento della prosperità generale, anche la Sardegna è stata colpita da politiche finalizzate alla privatizzazione delle risorse comuni e dei servizi pubblici. Questo processo erosivo, ha preso avvio con il sacco aggressivo di porzioni di territorio, e degli stessi beni che esso dispensava in abbondanza, a favore di uno sviluppo turistico di massa, realizzando così, quella che V. Shiva ha definito la “ *Rivoluzione dei ricchi ai danni dei poveri.* ”¹⁴⁴

Poi, c'è stato l'avvento delle società minerarie, che sull'estrazione delle risorse naturali, hanno creato prospettive di guadagno per esse stesse e l'impoverimento e la deprivazione di un territorio.

Ancora, si pensi agli sconvolgimenti urbani, a cui si accompagna il degrado delle città a causa di una mancata predisposizione di adeguati piani di sviluppo, posto che, ignorando le esigenze e gli interessi delle collettività locali, si è arrivati a costruire selvaggiamente anche in aree di pregio, e nelle zone costiere, che avrebbero dovuto essere oggetto di tutela archeologica e paesaggistica. Si pensi anche alla prospettiva, più volte paventata, della vendita ai privati di importanti aree e strutture militari dismesse.

Alla luce di ciò, proprio due recenti vicende che hanno colpito la nostra isola, legate all'esproprio delle nostre risorse naturali e alla continua negazione del diritto dei cittadini a controllare e governare il proprio territorio quale bene comune, ci offrono molti motivi di riflessione.

¹⁴⁴ Cfr., SHIVA. V., “*Il bene comune della terra*”

I. L'oro di Furtei e il Progetto Eleonora sul banco degli imputati.

Nel 1997, la “SARDINIA GOLD MINING”, annunciava la fusione del primo lingotto d'oro nel territorio del Comune di Furtei, situato nella Sardegna meridionale.¹⁴⁵

Questo giacimento, fu a lungo indagato dall'AGIP, per poi passare in mano a due società minerarie Australiane, ed essere messo definitivamente a coltivazione dalla “*Sardinia Gold Mining*”, società sardo-australiana finanziata per un 10% anche dalla Regione Sardegna.

Quindi, su una superficie complessiva di tremila ettari, prima dedicati ad una agricoltura irrigua, ricca di bacini e di corsi d'acqua, venivano aperte quattro miniere a cielo aperto ed alcuni bacini per lo stoccaggio dei rifiuti chimici del trattamento di arricchimento.

L'oro contenuto nelle rocce di questo sito è appunto di natura “epitermale”, invisibile cioè all'occhio nudo, e a tenori bassissimi, 2ppm uguale a due grammi per tonnellata, posto che per realizzare un lingotto d'oro di 10 kg è necessario sbriciolare cinque mila tonnellate di roccia. Esso viene poi concentrato con l'uso di cianuro di sodio, un sale altamente tossico, che si è dimostrato molto più efficace del mercurio nel processo estrattivo dell'oro e che ha reso possibile l'estrazione del metallo anche nelle modestissime concentrazioni riscontrate nella zona di Furtei.

¹⁴⁵Fonte: portale “ Beni Comuni Manciano”

Nel 2008, la concentrazione dell'oro scende però a valori talmente poco remunerativi che la miniera viene improvvisamente abbandonata, i quarantadue lavoratori ancora in forza vengono messi in regime di cassa integrazione, e gli australiani spariscono con quattro tonnellate di lingotti d'oro.

Le conseguenze di questa vicenda, sono ovviamente sotto gli occhi di tutti, infatti, oltre alla devastazione del territorio a vigilare sui bacini colmi di cianuro sono rimasti solo i lavoratori, ormai licenziati, che a titolo di volontariato si danno il turno per impedire la tracimazione dei veleni nelle campagne sottostanti.

Un'altra grande promessa imperniata sul miraggio dello sviluppo, è quella relativa all'energia; infatti, utilizzando come pretesto il fatto che la Sardegna sia penalizzata nello sviluppo perché paga l'energia a costi più elevati che nel resto dell'Italia, si è cercato di legittimare progetti energetici che propongono modelli di sviluppo né equi né sostenibili. Si va dal progetto cosiddetto "GALSI", all'eolico, alla chimica verde, per finire, con l'ormai famoso, "PROGETTO ELEONORA".

Di seguito, si riporta, per brevi linee, in cosa consiste il Progetto Eleonora così come descritto dal sito del Comitato Civico "No al Progetto Eleonora".¹⁴⁶

Il Progetto Eleonora è un permesso di ricerca per idrocarburi liquidi e gassosi rilasciato il 18 settembre 2009 dalla Regione Autonoma della Sardegna, precisamente dal servizio attività estrattive dell'assessorato all'Industria, alla Società "Saras S.p.a.", l'area di ricerca si estende per 44.300 ha all'interno della provincia di Oristano.

¹⁴⁶ Si veda www.noprogettoeleonora.com

Nel giugno 2011, la Saras S.p.a., presenta uno Studio Preliminare Ambientale, denominato “Progetto Sargas”, agli uffici del “Servizio di Sostenibilità Ambientale, Valutazione impatti e Sistemi Informativi Ambientali” (SAVI), dell’Assessorato della difesa dell’Ambiente, Regione Autonoma della Sardegna, per la procedura di “Assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale” (VIA).

Il Progetto in questione prevede la realizzazione di un pozzo esplorativo, per la cui realizzazione verrà operata una trivellazione a 2850 metri di profondità in verticale come quota massima e uno sviluppo lineare della perforazione in obliquo intorno ai tremila metri.

Il pozzo esplorativo è denominato “Eleonora 01- DIR” e viene realizzato per la ricerca di gas naturale nel territorio di Arborea. Durante la presentazione del progetto alla stampa, in data otto novembre 2011, la Saras S.p.a., ha descritto il proprio piano industriale: *il pozzo esplorativo, secondo la Società verrebbe realizzato con lo scopo di verificare la presenza di gas metano, anche se la parola “metano” non viene mai indicata nello studio presentato alla Regione Sardegna, di cui si stima un giacimento da uno a tre miliardi di metri cubi, quantità che la “Sargas” ritiene sufficiente a garantire il fabbisogno energetico della Provincia di Oristano per venticinque anni; e se l’esplorazione dovesse dare esito positivo vi sarebbe impiantata l’attività produttiva permanente fino all’esaurimento delle risorse nel sottosuolo.*

È possibile, pertanto, individuare con esattezza il punto di innesto del pozzo; a nord ci si trova a meno di duecento metri, per l’esattezza 187 metri dallo stagno “S’Ena Arrubia”, zona umida a forte concentrazione faunistica e protetta ai sensi della “Convenzione Internazionale di Ramsar”; un compendio naturalistico tutelato come “SIC, ZPS, IBA”, dove per “SIC” si intende “Sito di Interesse Comunitario” e “ZPS”, “Zona a Protezione Speciale”, l’insediamento industriale cadrebbe nella sua totalità,

quindi pozzo e area cantiere, all'interno del perimetro "IBA", "Important Bird Area". A Sud, il pozzo "Eleonora" si troverebbe a quattrocento metri dalle abitazioni, aziende agricole e di allevamento.

Per contrastare questo progetto, i cittadini di Arborea e l'amministrazione comunale hanno dato un importante esempio di alleanza e solidarietà, impegnandosi insieme a difendere il bene comune, non permettendo le trivellazioni e quindi impedendo un processo di disconoscimento del ruolo delle proprie risorse naturali, affermando così, sia il diritto fondamentale al controllo delle stesse affinché non vengano deviate o distrutte per l'accumulo di capitale da parte di privati, e sia il diritto alla responsabilità e all'abilità di mantenere una economia della sussistenza.

Queste logiche selvagge del profitto che producono una mercificazione delle risorse naturali, accompagnate dai processi di privatizzazione dei beni comuni esistenti, a cui spesso si accosta un "abuso" di potere centralizzato che scavalca l'autonomia regionale e i vincoli costituzionali, porta evidentemente ad una usurpazione dei diritti fondamentali delle comunità.

In tale prospettiva è evidente l'importanza che va assumendo oggi la tematica relativa ai beni comuni, perciò è interessante riflettere, senza alcuna pretesa di esaustività, su come essa si declini nel contesto istituzionale della Sardegna. Ovvero, è interessante chiedersi come si configura e che consistenza assuma la politica regionale rispetto alla delicata questione dei beni comuni in Sardegna.

A questo riguardo, il "Programma Regionale di Sviluppo, XV Legislatura, 2014/2019, della Regione Autonoma della Sardegna", preceduto già da altri programmi di sviluppo di matrice regionale e in parte nazionale e comunitaria, dedica ampio spazio alla descrizione della linea strategica rappresentata dai Beni Comuni. Si tratta di un documento formale in cui vengono determinate le strategie e gli obiettivi generali e

specifici dal 2014, in accordo con il dettato generale della legge regionale sulla programmazione n.11 del 2016 e con gli indirizzi normativi nazionali di cui al D. lgs., 118 del 2011.

Nel paragrafo n. 4 del Programma, dedicato alla gestione dei beni comuni si dichiara che *“gestire i beni comuni vuol dire investire sulla capacità di ridurre le pressioni sulle risorse naturali porre attenzione alla salvaguardia delle coste e del paesaggio rurale, impegnarsi nella bonifica di porzioni di territorio compromesse dall’industria pesante e dalla presenza militare, assumere consapevolezza e agire per contrastare gli effetti dei cambiamenti climatici. Ma significa soprattutto orientare l’economia verso un uso efficiente e consapevole di tutte le risorse in un’ottica di sostenibilità economica, ambientale e sociale”*.

Ancora, a pag.101 del Programma si afferma che *“la strategia del governo regionale sui beni comuni mira sicuramente alla loro salvaguardia e tutela ma, al contempo anche alla loro valorizzazione e fruizione oltre che ad un innalzamento del senso di responsabilità di cittadini e istituzioni, ovvero, verso la gestione collettiva. Le istituzioni sono certamente le principali titolari della responsabilità dei beni comuni. In tal senso, gli obiettivi del governo regionale sui beni comuni (tutela, valorizzazione, fruizione e gestione collettiva) vengono declinati in specifici progetti all’interno dei quali l’assunzione delle responsabilità da parte dell’amministrazione, lo scambio e, in molti casi, la coprogettazione con altre istituzioni territoriali e la comunicazione rappresentano strumenti imprescindibili e, al contempo, un nuovo modello di lavoro.*

Per quanto riguarda l’aspetto relativo alla gestione collettiva dei beni comuni si afferma *“il tematismo della gestione collettiva dei beni comuni, seppur comune rispetto a numerose categorie di beni viene qui utilizzato per identificare le strategie che il governo regionale intende porre in essere per le servitù militari, per le terre gravate da*

uso civico, per i beni culturali. Per le tre categorie intendiamo attuare specifiche politiche di gestione collettiva dove la Regione, lo Stato e le amministrazioni locali lavorano congiuntamente per la realizzazione dell'obiettivo comune: la crescita sostenibile del sistema regionale.”

Spesso i beni comuni non sono solo: l'ambiente, le foreste, le coste o il paesaggio, ma possono essere semplicemente, una piazza, un parco, un edificio militare dismesso ovvero in generale i beni comuni urbani.

Perciò, quando si parla di beni comuni siano essi locali o globali, sia esso il paesaggio piuttosto che un bene comune urbano, ciò che conta è che al centro di tutto il dibattito vi deve essere sempre il cittadino. Quello che qui ci preme rilevare, è che nei programmi di definizione e promozione di una nuova cultura volta alla salvaguardia e alla gestione collettiva di beni comuni, è fondamentale che le istituzioni pubbliche si facciano portatrici della realizzazione delle condizioni affinché i cittadini siano in grado di attivarsi e di assumersi la responsabilità della gestione delle proprie risorse esercitando appieno i propri diritti fondamentali.

Affinché queste potenzialità della cittadinanza possano effettivamente realizzarsi, occorre promuovere una nuova cultura di gestione integrata, che deve trovare il proprio fondamento nel principio della sussidiarietà orizzontale, ovvero, nella possibilità da parte dei cittadini di condividere e partecipare attivamente alle scelte pubbliche riguardanti le proprie risorse. Nel programma regionale di sviluppo, non vengono mai menzionati i cittadini quali risorse ideali per realizzare le strategie di sviluppo. Infatti, dalle seguenti espressioni *“le istituzioni sono certamente le principali titolari della responsabilità dei beni comuni”*, *“intendiamo attuare specifiche politiche di gestione collettiva dei beni comuni dove la Regione, lo Stato, le amministrazioni locali lavorano congiuntamente”*, emerge chiaramente un modello di amministrazione unidirezionale in

cui l'amministrazione continua a voler affermare il proprio esclusivo monopolio e responsabilità nei confronti della cosa pubblica. In ordine al principio della sussidiarietà, esso viene nominato soltanto una volta nel programma regionale di sviluppo, in riferimento alle politiche di inclusività. È interessante notare a proposito come l'inclusività venga intesa nel solo termine di potenziamento della rete assistenziale e non nel senso di un potenziamento delle energie democratiche dei cittadini nel governo dei beni comuni. Infatti, non si può pensare a strategie di tutela e di gestione dei beni comuni senza presupporre approcci dal basso, ovvero, senza i cittadini.

II. La sussidiarietà e cittadinanza attiva

In ordine alla questione relativa all'interesse sul governo dal basso in una prospettiva sarda, va segnalata la sussistenza di un recentissimo protocollo d'intesa tra la Regione Autonoma della Sardegna e ANCI Sardegna, allegato alla Delibera della G.R., n.53/7 del 03 novembre 2015, in cui si dichiara formalmente che *“la Regione e l'ANCI Sardegna intendono far proprio, quale criterio fondante dell'assetto istituzionale il principio di sussidiarietà orizzontale e, pertanto, un modello di confronto permanente fra i livelli istituzionali, attraverso forme di raccordo e processi di concertazione anche al fine di perseguire il più alto grado di efficienza e di efficacia nell'esercizio delle rispettive funzioni.”*

Dal momento che la sussidiarietà di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost., è un principio molto citato, nel febbraio 2014, si è cercato di dare ad esso, come si è già avuto modo di vedere, una qualche concretezza. Infatti, è stato adottato dalla amministrazione comunale di Bologna, il “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura e la rigenerazione dei beni comuni”. Questo documento è stato redatto con la consulenza di LABSUS (Laboratorio per la sussidiarietà, con sede a Roma, e di cui il Professor Gregorio Arena è fondatore e presidente) che ha sottoposto il testo del suddetto regolamento alla Comunità Scientifica Italiana degli studiosi di Diritto Amministrativo, affinché da un'enunciazione meramente teorica del principio sussidiario si passasse alla sua applicazione pratica, a partire proprio dal governo locale, inteso in modo nuovo e concretamente operativo.

Per questo, che riscontro ha avuto il regolamento per la cura dei beni comuni in Sardegna?

Come già detto a partire dal 22 febbraio 2014, il “Regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni” è stato presentato a Bologna, si tratta di un documento pubblico, scaricabile liberamente da diversi siti web. Esso ha avuto una grande diffusione, che ha investito tutta l’Italia. Da febbraio 2014 sino a febbraio 2015, il regolamento è stato scaricato da **3838** soggetti tra amministratori pubblici, cittadini e membri di associazioni attive sui territori.

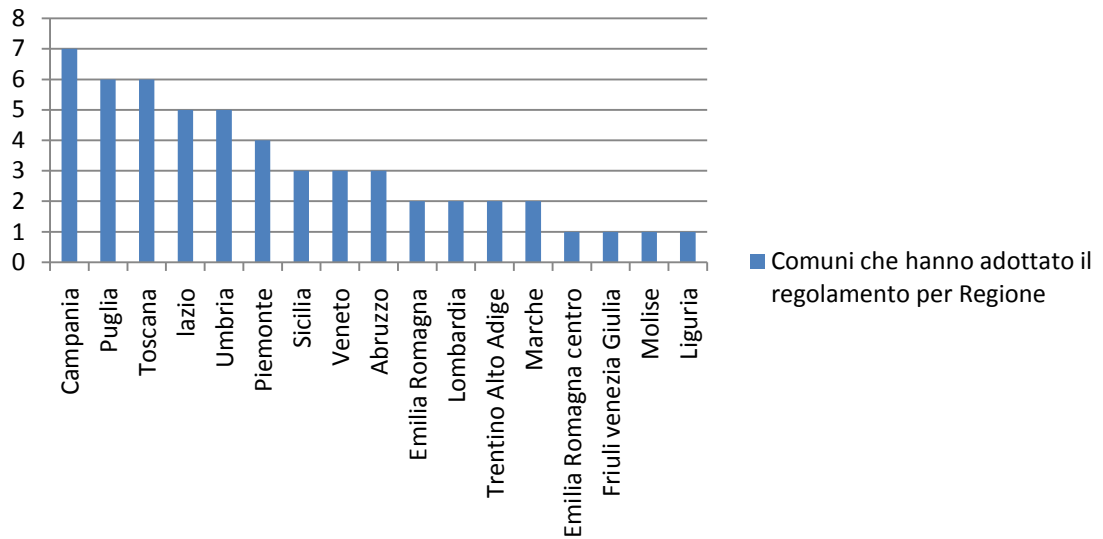
Per quanto riguarda la distribuzione geografica i cittadini che hanno scaricato il regolamento nel suo primo anno di vita, sono distribuiti prevalentemente al Nord Italia (**44%**), la percentuale minore si rinviene al Sud e nelle Isole (**26%**).

Per quanto riguarda invece le Regioni dalle quali provengono coloro che hanno scaricato il regolamento, la Sardegna si colloca in una posizione prossima alle regioni che vantano una scarsa propensione a scaricare il regolamento.

Tabella 1. Le Regioni di coloro che hanno scaricato il Regolamento

REGIONE	PROPENSIONE A SCARICARE IL REGOLAMENTO
LAZIO	554
LOMBARDIA	501
EMILIA ROMAGNA	397
TOSCANA	307
VENETO	288
PUGLIA	282
PIEMONTE	274
SICILIA	247
CAMPANIA	209
TRENTINO ALTO ADIGE	126
MARCHE	95
UMBRIA	89
LIGURIA	85
CALABRIA	83
FRIULI VENEZIA GIULIA	80
SARDEGNA	72
ABRUZZO	63
BASILICATA	46
ESTERO	15
MOLISE	12
VALLE D'AOSTA	6
TRENTINO ALTO ADIGE	5
PIEMONTE –EMILIA ROMAGNA	1
UMBRIA-LAZIO	1
TOTALE	3838

Comuni che hanno adottato il regolamento per Regione



Se il Sud e le isole presentano il numero più elevato di Comuni che hanno adottato il regolamento, la Sardegna è un'eccezione, perché nessuna amministrazione comunale ha ancora adottato il Regolamento. Infatti, in Sardegna, al 31 ottobre 2015, è in corso la procedura di adozione del regolamento soltanto in due comuni, si tratta del comune di Alghero e di La Maddalena.

Alla luce di quanto illustrato, è possibile rilevare che la rivoluzione politica e culturale per cui i beni comuni sono tali perché gestiti dalle comunità attraverso la collaborazione attiva dei cittadini con le istituzioni pubbliche, in Sardegna, deve ancora cominciare a prendere forma.

BIBLIOGRAFIA

- ALLEGRETTI U. (2011), *Democrazia partecipativa (voce)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali IV*, Giuffr , Milano.
- ANCORA F. (1994), *Organi di giustizia comunitaria, interessi diffusi e parlamento europeo*, in *Il Foro amm.vo.*
- ANGIULI A. (1986), *Interessi collettivi e tutela giurisdizionale*, Jovene, Napoli.
- ARANGIO RUIZ V. (1952), *Istituzioni di diritto romano*, Jovene, Napoli.
- ARENA G., CORTESE F. (a cura di) (2011), *Il Federalismo come metodo: verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova.
- ARENA G., COTTURRI G. (a cura di), (2010), *Il valore aggiunto. Come la Sussidiariet  pu  salvare l'Italia*, Carocci.
- ARENA G. (2010), *Beni comuni. Un nuovo punto di vista*, in www.labsus.org
- ARENA G. (2006), *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari.
- ARENA G. (2005), *Il principio di Sussidiariet  orizzontale nell'art. 118 u. c., della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Vol. I.
- ARENA G. (2005), *Sussidiariet  e solidariet *, in *Impresa Sociale*.
- ARENA G. (2004), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Laterza, Roma-Bari.
- ARENA G. (2002-2004), *La comunicazione pubblica "parte integrante" dell'azione amministrativa*, in *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia*. Roma.
- ARENA G., *Il welfare di comunit *, in *L'Italia dei beni comuni*, www.labsus.org
- ASTUTI G. (1997), *La Formazione dello stato moderno in Italia*, Torino.
- BARLOW M. (2005), *I servizi pubblici. L'ultima frontiera del Wto*, in RICOVERI G. (a cura di), *"Beni Comuni fra tradizione e futuro"*, Emi, Bologna
- BAUMAN Z. (2011), *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano.

- BENVENUTI F. (1961), *Il demanio fluviale*, in *Dir. Maritt.*
- BEVILAQUA P. (2008), *La terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari.
- BIFULCO R. (2008), *Diritto e Generazioni Future*, Milano.
- BOYLE J. (2003), *The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain*, in *Law & Contemporary Problems*.
- BRAVO G. (2005), *Istituzioni e partecipazione nella gestione dei beni comuni*, in PELLIZZONI L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Molteni, Roma.
- BRETONE M. (1989), *Storia del diritto romano*, Laterza, Roma-Bari.
- BRUNI L. (2011), *La tragedia dei beni comuni, ossia quando i beni diventano scarsi e le persone sono libere*, in *Nuova Umanità*.
- CAPUTI JAMBRENGHI V. (2005), *Beni pubblici e di interesse pubblico*, in *Diritto Amministrativo*, MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., COCA F. G., Monduzzi, Bologna.
- CARLETTI F. (2005), *Gli usi civici come problema sociale irrisolto della modernità*, in *Beni comuni. La sfida più difficile del ventunesimo secolo*. Roma.
- CARLONI E. (a cura di) (2005), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D.lgs. 7 marzo 2005, n.82*, Rimini.
- CASSANO F. (2004), *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo, Bari.
- CASSESE S. (2006), *Oltre lo Stato*, Laterza, Roma- Bari.
- CASSESE S. (1969), *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffré, Milano.
- CASSETTA E. (2009), *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffré, Milano.
- CATALANO P. (1974), *Populus Romanus Quiritis*, Torino.
- CERULLI IRELLI V. (1983), *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova.
- CHIEPPA R., IOPILLATO V., *Studi di Diritto Amministrativo*.
- CHIRULLI P. *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in www.giustamm.it

- CIERVO A., (2011), *Beni Comuni*, Roma.
- COLOMBINI G. (1990), *Demanio e patrimonio dello stato e degli enti pubblici*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. V, Utet, Torino.
- CONTE E., *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, in *Oltre il pubblico e il privato*.
- CORTESE E. (1964), *Domini collettivi*, in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano.
- COSTA P., (2002), *Lo stato di diritto: un'introduzione storica*, in *Lo stato di diritto. Storia, teoria, critica*. (a cura di) P. Costa e D. Zolo, Milano.
- CRESTI M. (1992), *Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*, Giuffr , Milano.
- DANI A. (2014), *Il concetto giuridico di beni comuni tra passato e presente*, in *Historia et ius*.
- DE LUCIA L. (2000), *I demani civici e le propriet  collettive di fronte al declino dell'autorit  locale di sistema*, in NERVI P. (a cura di), *Le terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorit  locale di sistema*, Cedam, Padova.
- DE LUCIA L., *Usi civici*, in *Dig. disc. Pubbl.*, vol. XV
- DE TOCQUEVILLE A. (1992), *La democrazia in America*, Rizzoli, Milano.
- DINACCI A. (1993), *Riconoscimento giuridico degli interessi diffusi*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, n. 2/3
- DONATI D. (2013), *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensioni e garanzie*, Il Mulino, Bologna.
- DONOLO C., *Qualche chiarimento in tema di beni comuni*, in *Lo Straniero*, n.140.
- DONOLO C. (2003), *Il distretto sostenibile: governare i beni comuni per lo sviluppo*, Milano.
- DURET P. (2008), *Riflessioni sulla legittimatio ad causam in materia ambientale*, in *Dir. proc. amm.*, n.3
- ESPOSITO M. (2008), *I beni pubblici*, Giappichelli, Torino.
- FEDERICI R. (1984), *Gli interessi diffusi. Il problema della loro tutela nel diritto amministrativo*, Cedam, Padova.

- FESTA C. (1984), *La legittimazione ad agire per la tutela degli interessi diffusi*, in *Rivista trimestrale di Diritto e procedura civile*, n.3
- FIORENTINI M. (2010), *L'acqua da bene economico a "res communis omnium" a bene collettivo*, in *Analisi giuridica dell'economia*, I.
- GALLO C. E. (2012), *La tutela amministrativa del suolo, dell'aria, e dell'acqua*, in *Agricoltura e Beni comuni*, GERMANÓ A., VITI D. (a cura di), Giuffré, Milano.
- GAMBARO A. (2012), *I beni*, Giuffré, Milano.
- GAZZONI F. (2000), *Manuale di Diritto Privato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma.
- GIANNELLI N., *Beni comuni e Servizi pubblici: Utilità sociale e gestione Democratica*, in *Istituzioni del federalismo*.
- GIANNINI M.S. (1981), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffré, Milano.
- GIANNINI M.S. (1963), *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma.
- GROSSI P. (2007), *Prima lezione di diritto*, Laterza, Roma-Bari.
- GROSSI P. (2002), *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Roma-Bari.
- GROSSI P. (1997), *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffré, Milano.
- GROSSI P. (1997), *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *Riv.dir. agr.*, 76.
- HARDIN G. (1968), *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, n.162, pp.1243 e ss
- HESS C., OSTROM E., (a cura di), (2009), *La Conoscenza come Bene Comune. Dalla teoria alla pratica*, Mondadori, Milano.
- IANNELLO C. (2013), *Beni pubblici versus Beni comuni*, in www.forumcostituzionale.it
- I beni pubblici, materiali di lavoro della commissione Rodotà*, (2008), Segreteria Scientifica del Ministero della Giustizia (a cura di), Roma.
- LAURIOLA V.M. (2011), *Terre indigene, beni comuni, pluralismo giuridico e sostenibilità in Brasile. Riflessioni sul caso "Raposa Serra do Sol" tra opportunità e rischi d'etnocentrismo*, in *Rivista Critica di Diritto Privato*, Anno XXIX, n.3, ISSN 1123-1025, Jovene, Napoli.

- LAVAL C., DARDOT P. (2015), *Del comune o della rivoluzione nel XXI secolo*, traduzione dal francese (a cura di) CIERVO A., COCCOLI L., ZAPPINO F., DeriveApprodi.
- LETTERA ENCICLICA (2015), “*Laudato si’*”, del Santo Padre FRANCESCO, sulla *cura della casa comune*.
- LOMBARDI R. (2008), *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino.
- LUCARELLI A. (2014), *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, fasc., 3/2014.
- LUCARELLI A. (2013), *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma-Bari.
- LUCARELLI A. (2007), *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Quale stato*.
- LUCARELLI A. (2007), *Proprietà pubblica, principi costituzionali e tutela dei diritti fondamentali. Il progetto di riforma del codice civile: un’occasione perduta*, in *Rass. Dir. pubbl.eur., Beni Comuni. Proprietà, gestione, diritti*, LUCARELLI A. (a cura di), Esi, Napoli
- MADDALENA P. (2011), *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica Italiana*, in *Federalismi.it*
- MADDALENA P. (2011), *L’ambiente e le sue componenti*, in *Federalismi.it*
- MADDALENA P., *L’interpretazione dell’art. 117 e dell’ art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell’ambiente*, in www.giustizia-amministrativa.it
- MARELLA M.R. (2012), *Introduzione. Per un diritto dei beni comuni*, in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona.
- MARINELLI F. (2013), *Usi civici e beni comuni*, in *Rassegna di diritto civile*.
- MATTEI U. (2015), “*Il benicomunismo e i suoi nemici*”, Einaudi, Torino.
- MATTEI U. (2013), *I Beni comuni fra Economia, Diritto e Filosofia*, in *SpazioFilosofico-ISSN: 2038-6788*.
- MATTEI U. (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma- Bari

- MATTEI U., NADER L. (2010), *Il saccheggio. Regime di legalità e trasformazioni globali*, Mondadori, Milano.
- MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (2007), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna.
- MERLONI F. (a cura di), *Introduzione all' E-Government*, Torino.
- MERUSI F. (2006), *Diritti fondamentali e amministrazione (o della "Demarchia") secondo Feliciano Benvenuti*, in *Diritto Amministrativo*.
- MICCIARELLI G. (2014), *I Beni comuni e la partecipazione democratica*, in *Jura Jentium*, ISSN 1826-8269, XI.
- MOVIMENTO DI VOLONTARIATO ITALIANO, *Riappropriarsi degli spazi comuni. Quaderno di lavoro per l'iniziativa di gruppi di persone impegnate nel cambiamento sociale*, CANTISANI G. (a cura di).
- NAPOLITANO G. (2007), *I beni pubblici e le tragedie dell'interesse comune*, in *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*. MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S., (a cura di), Il Mulino, Bologna.
- NEGRI T. (2012), *Inventare il comune*, DeriveApprodi, Roma.
- OLIVI M.. (2005), *Beni demaniali ad uso collettivo*, Cedam, Padova.
- OSTROM E. (2006), *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, trad. it. Marsilio, Venezia.
- PENNACCHI L. (2012), *Filosofia dei beni comuni*, Donzelli, Roma.
- PUBUSA A. (1988), *Procedimento amministrativo e interessi sociali*, Giappichelli, Torino
- PUGLIATTI S. (1964), *La proprietà nel Nuovo Diritto*, Giuffré, Milano.
- PUGLIESE G. (1998), *Istituzioni di Diritto Romano*, Giappichelli, Torino.
- QUADRIO CURZIO A. (2002), *Sussidiarietà e sviluppo*, Vita e Pensiero, Milano.

- RAMPINI F. (2009), *Le dieci cose che non saranno più le stesse. Tutto quello che la crisi sta cambiando*, Mondadori, Milano.
- RANELLETTI O. (1897), *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, in *Giur. it.*, IV.
- RENNA M. (2006), *Beni pubblici*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da CASSESE S., Giuffrè, Milano.
- RESCIGNO G. U. (2006), *Corso di Diritto Pubblico*, Zanichelli, Bologna.
- RESCIGNO P. (1972), *Per uno studio sulla proprietà*, in *Rivista di Diritto Civile*, Padova.
- REVIGLIO E. (2008), *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Pol. dir.*
- RICOVERI G. (2005), *Il passato che non passa. Uno sguardo d'insieme*, in RICOVERI G.
- RIFKIN (1983), *Entropia*, Milano.
- RODOTÀ S. (2012), *Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, (a cura di) MARELLA M. R., Ombre Corte, Verona.
- RODOTÀ S. (2010), *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari.
- RODOTÀ S. (1990), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna.
- ROMANO S. (1969), *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano.
- ROSE C. M. (1986), *The Comedy of the Commons*, in www.digitalcommons.law
- SANNA G. (2006), *L'azione popolare come strumento di tutela dei beni pubblici: alcune riflessioni tra bene pubblico, ambiente nell'ordinamento giuridico italiano e res publicae nel sistema giuridico romano*, in *Diritto@Storia*.
- SETTIS S. (2012), *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Einaudi, Torino.
- SETTIS S. (2011), *Paesaggio, Costituzione, Cemento*, Einaudi, Torino.
- SETTIS S. (2002), *Italia SPA. L'Assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino.

SHIVA V. (2006), *Il bene comune della Terra*, Feltrinelli, Milano.

SHIVA V. (2003), *Il mondo sotto brevetto*, Feltrinelli, Milano.

SHIVA V. (2003), *Le guerre dell'acqua*, Feltrinelli, Milano.

Teatro Valle Occupato, La rivolta culturale dei beni comuni, (2012), DeriveApprodi, Roma.

SMITH A. (1973), *The Wealth of Nations*, Modern Library, New York.

TUCCI A. (1983), *Spunti per un diverso approccio metodologico allo studio degli interessi collettivi*, in Trib. amm. vi. Reg., VII/VIII

TULUMELLO G. (2015), *La funzione: fisionomia e implicazioni del potere amministrativo nello Stato Sociale Pluriclasse*, lo scritto riproduce i contenuti della lezione introduttiva, svolta il 26 gennaio 2015, al corso di aggiornamento in diritto amministrativo organizzato dalla Scuola "S. Alfonso de' Liguori", Palermo, in www.giustizia-amministrativa.it

VESTO A., *I beni: dall'appartenenza egoistica alla fruizione solidale*, Giappichelli, Torino.

ZAGREBELSKY G. (2012), *Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza*, Einaudi, Torino.

SITOGRAFIA

www.Federalismi.it

www.forumcostituzionale.it

www.giustizia.it

www.labsus.org

www.partecipa.net

www.formez.it

www.oecd.org

www.indiana.edu

www.Benicomunimonciano.it

www.noprogettoleonora.com

www.Marcoaurelio.com

www.Fattorepa.it

www.forumpa.it

www.agenda-digitale.it

www.Funzionepubblica.gov.it

www.crcitalia.it

www.demo-net.org

www.regionesardegna.it

RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE

Sentenza, *Corte di Cassazione*, Sezioni Unite, 8 maggio 1978, n.2207, in *Foro italiano*.

Sentenza, *Corte di Cassazione*, Sezioni Unite, 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Foro Italiano*.

Sentenza, *Consiglio di Stato*, Adunanza Plenaria, 19 ottobre 1979, n.24, in www.giustizia-amministrativa.it

Sentenza, *Consiglio di Stato*, Sez.,V, 5 dicembre 2002, n.6657, in www.giustizia-amministrativa.it

Parere, *Consiglio di Stato*, Sez., Consultiva, 25 agosto 2003, n.1440, in www.giustizia-amministrativa.it

Sentenza, *Consiglio di Stato*, Sez., IV, 17 luglio 2004, n.5136, in www.giustizia-amministrativa.it

Sentenza, *Consiglio di Stato*, Sez., IV, 2 ottobre 2006, n.5760, in www.giustizia-amministrativa.it

Sentenza, *Consiglio di Stato*, Sez., V, 19 febbraio 2007, n. 826, in www.giustizia-amministrativa.it

Sentenza, *Consiglio di Stato*, Sez., VI, 19 ottobre 2007, n. 5453, in www.giustizia-amministrativa.it

Sentenza, *Consiglio di Stato*, Sez., VI, 11 luglio 2008, n. 3507, in www.giustizia-amministrativa.it

Sentenza, Tar Liguria, 19 marzo 2003, n.354, in www.giustizia-amministrativa.it

Sentenza, Tar Liguria, Sez., I, 1 gennaio 2007, n. 1426, in www.giustizia-amministrativa.it

Sentenza, Tar Liguria, Sez., II, 31 ottobre 2012, n.1348, in www.giustizia-amministrativa.it

Sentenza, Tar Abruzzo, Aquila I, 28 marzo 2013, n. 316, in www.giustizia-amministrativa.it

Sentenza, Tar Lombardia, Brescia I, 15 luglio 2013, n. 668, in www.giustizia-amministrativa.it

Sentenza, *Corte Costituzionale*, n. 105 del 2008, in *Giurisprudenza Costituzionale*.

Sentenza, *Corte Costituzionale*, n. 1 del 2010, in *Giurisprudenza Costituzionale*.

Sentenza, *Corte Costituzionale*, n. 112 del 2011, in *Giurisprudenza Costituzionale*.