Università
degli Studi
della Campania
Luigi Vanvitelli

Dipartimento di
Giurisprudenza

Dottorato di Ricerca XXXVIII Ciclo
Internazionalizzazione dei Sistemi Giuridici e Diritti Fondamentali

Tesi di Dottorato in Diritto Amministrativo

Della configurabilità dei beni comuni come categoria giuridica

Candidato/a
Alessandra Camaiani

Relatore
Prof. Guido Clemente di San Luca

A.A. 2025/2026

- 20 Aprile 2026 -

Ai Maestri che ho avuto la fortuna di saper riconoscere nel mio cammino
e a me, anche; sì, a me, per non aver ceduto.

INDICE

CAPITOLO I

Introduzione

1. Considerazioni preliminari sui beni comuni.
2. La protezione delle risorse esauribili, l'accesso generalizzato ai beni e la loro fruizione diffusa.
3. Primi spunti di riflessione intorno alle categorie dei beni pubblici.
4. Il concetto giuridico di bene (cenni).
5. I rapporti tra i beni comuni e la proprietà: una disamina minima.
6. I beni comuni: alcune iniziali considerazioni sulla categoria.
7. Prime riflessioni conclusive.

CAPITOLO II

I beni comuni *de jure condito*

1. A mo' di premessa: tracce per un inquadramento storico dei beni comuni.
2. I beni comuni nella legislazione statale, regionale e locale.
3. I beni comuni nella giurisprudenza nazionale (costituzionale, ordinaria e amministrativa)
4. Prospettive – per cenni – di comparazione con gli ordinamenti americano, francese e tedesco.

5. Osservazioni conclusive sugli elementi essenziali della categoria.

CAPITOLO III

Beni pubblici, Costituzione e beni comuni: una nuova prospettiva intergenerazionale

1. Inquadramento del tema.
2. Vecchi problemi: il concetto di bene, i beni pubblici e le loro forme di gestione.
3. Nuove soluzioni: un modello costituzionale, intergenerazionale, di beni.
4. Alcune osservazioni conclusive.

CAPITOLO IV

Le prospettive giuridico-istituzionali della categoria dei beni comuni all'esito dell'indagine

1. Premessa critica
2. Spunti dogmatici sui beni comuni
3. Il mancato intervento del legislatore nazionale a tutela dei diritti fondamentali collegati alla fruizione dei beni comuni
4. Note conclusive di riepilogo

CAPITOLO I

Introduzione

1. Considerazioni preliminari sui beni comuni

Lo studio si propone di indagare il fondamento teorico-concettuale della categoria dei beni comuni[1], analizzando gli argomenti avanzati per contrapporsi all'idea di una loro giuridificazione[2].

[1] Per una bibliografia essenziale in materia di beni comuni si rinvia, tra gli altri, a G. ARENA, C. IAIONE, *L'Italia dei beni comuni* (a cura di), Roma, 2012; A. CIERVO, *I beni comuni*, Roma, 2013; C. A. GRAZIANI, *Un'utopia istituzionale*, Milano, 2003; G. GIGLIONI *Il regime giuridico dei beni comuni nel contesto del diritto positivo*, in Collana di Diritto e Società, 2024, pp. 297-309; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano, 2007; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma-Bari, 2013; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari,2011; E. OSTROM, *Governing the commons*, Cambridge, 1990; S. RODOTA, *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, Napoli, 2018; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà, beni pubblici, beni comuni*, in *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, fasc. 3, 2022, p. 639 e ss,; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi* in *Politica del diritto*, XLV, n. 1, 2014; G. ROTOLO, *Beni comuni come beni giuridici: una prospettiva critica*, in *Legislazione Penale*, 2023, p. 12, per la considerazione critica del tema in chiave penalista.

[2] Apertamente lo fa E. VITALE, *Contro i beni comuni: una critica illuminista*, Bari, 2013, p. 68, sebbene la sua, più che una mordace invettiva contro la categoria in sé, sembri, piuttosto, una critica a un testo specifico (o non, piuttosto, al suo autore?) - U. MATTEI, *cit.* - attorno al quale si snoda l'intera riflessione. L'analisi di Vitale, infatti, considera "retorico e incapace di spiegare il fondamento della teoria a sostegno dei beni comuni, poggiante su argomenti superficiali" il libello di Mattei (*ib.*, cap. 1) ma vi contrappone lo stesso difetto, proponendo argomenti contrari alla teorica dei beni comuni che rimangono, però, mere statuizioni di principio, sprovviste di contenuto giuridico. Per A. DANI, *Beni comuni utopistici e reazionari?*, in *Diritti Comparati*, 2013, p. 1: "Con toni ironici l'autore mette in luce certi limiti ed ambiguità delle analisi e soprattutto delle proposte del *pamphlet* di Mattei, che d'altronde non sembra avesse pretese di offrire un trattato giuridico o un programma politico. Il critico ha buon gioco nel rovesciare su Mattei e sui cosiddetti "benecomunisti" un profluvio di domande che la complessità oggettiva della materia, l'incompletezza delle conoscenze – anche storiche – e delle riflessioni attuali, la magmatica situazione del nostro presente contribuiscono certamente a stimolare. Ma alcune domande – va pure detto – sarebbero state evitabili con un po' di ironia in meno e qualche ora in più in biblioteca". Si veda anche G. PERLINGIERI, *Criticità della presunta categoria dei beni c.d. "comuni" per una "funzione" e una "utilità sociale" prese sul serio*, in Rass. Dir. Civ., 2022, p. 136; R. CATERINA, *Il benicomunismo come orientamento culturale: un bilancio teorico ed*

Invero, fin dall'origine del dibattito insorto sui beni comuni, una parte della dottrina ha ritenuto superflua la categoria, stante l'assunta idoneità della attuale disciplina dei beni *pubblici* o *privati, ma soggetti a obblighi di conformazione per scopi pubblicistici,* nel garantire effettiva tutela ai diritti fondamentali (soddisfatti attraverso gli stessi beni)[3].

alcune questioni aperte, in Riv. critica dir. privato, 2017, p. 293. Opinioni dubbie in chiave sociologica si riscontrano in G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, vol. 162, n. 3859, 1968, pp. 1243–1248 (*contra*, si noti G. FONTAINE, *Analyser les conditions favorables à l'émergence de communs, le cas d'un PTCE d'économie solidaire*, communication, XIV, Rencontres du RIUESS, Montpellier, 2016, per cui l'esito tragico dell'uso collettivo delle risorse non sarebbe affatto inevitabile, ma conseguenza dell'assenza di istituzioni di regolazione. In linea con la teoria di Ostrom, come si vedrà al paragrafo di comparazione successivo, una possibile soluzione risiede per l'A. nella costruzione intenzionale di regole condivise e di istituzioni locali capaci di governare i beni). Molto più sottile è, infine, la nota critica di N. IRTI, *L'acqua tra beni comuni e concessioni (o la pluralità delle 'appartenenze')*, in *Diritto e Società*, 3, 2013, pp. 381-390, per cui "La nobile e lirica tensione del 'manifesto' [sui beni comuni, citato] sembra risolversi in 'romanticismo tecnicizzato'. Al di là del pubblico e del privato (cioè, delle forme giuridiche di appartenenza) non c'è il 'comune'; non c'è ritorno a un passato pre-moderno o anti-moderno; ma c'è oligarchia tecnocratica". Nell'opinione di taluni, in dottrina, fonderebbe la non necessarietà della categoria la considerazione per cui una risorsa liberamente disponibile in natura non può essere qualificata come bene comune, trattandosi piuttosto di bene pubblico naturale. Si veda, al riguardo, J. BALLET, *Propriété, biens publics, mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques*, en Développement durable et territoires, 2008, p. 15.

[3] A. DANI, *cit*., p.7, afferma che "Il problema (…) è che i beni pubblici sono stati intesi di regola esclusivamente come proprietà dello Stato-Ente o di altri Enti, che li hanno gestiti in modo burocratico, inefficiente e dispendioso, al punto che oggi irresponsabilmente si ritiene proficuo addirittura sbarazzarsi di questi beni svendendoli a speculatori privati. Il 'pubblico', etimologicamente del popolo, ha perduto la sua fisiologica relazione con la collettività, di qui la necessità di un concetto più forte, che richiami in evidenza quel legame pericolosamente venuto meno. Il 'comune' vuol essere soprattutto un 'pubblico' non statalistico-burocratico, gestito in modo da corrispondere veramente all'interesse dei cittadini ed in modo più democratico e partecipato. Qualcosa che può collegarsi per certi aspetti – ma non per altri – alla dimensione del 'pubblico-comunitario' della nostra lunga tradizione europea pre-moderna. Se riflettiamo su cosa sia divenuto spesso il 'pubblico' statalistico nella realtà del nostro tempo, la proposta del 'comune' è a mio avviso più che legittima, non ha assolutamente nulla di reazionario, ma anzi vuol emancipare la nostra società da certi errori del passato, tra cui quelli di coloro che ritenevano bastasse a risolvere tutto la 'mano invisibile' del mercato o, all'estremo opposto, uno Stato onnipervasivo. Le anime timorose liberali prima di preoccuparsi dei pericoli reazionari dei beni comuni – a mio avviso piuttosto immaginari – dovrebbero forse meditare sui disastri – ben reali e forse irreparabili – compiuti in nome del liberismo selvaggio e dello statalismo (in fondo, due buoni vecchi amici)". Tra i critici, S. STAIANO, *Beni comuni categoria ideologicamente estenuata*, in Dir. e soc., 3, 2016, pp. 415 ss.; E. VITALE, *cit*., 2013; G. HARDIN, *cit.*; ma si vedano anche le riflessioni di N. IRTI, *cit.*, 2013, pp. 381-390.

La prospettiva che appoggia i beni comuni è stata considerata perfino votata a operare una regressione al tempo buio del medioevo[4], allorché recupera dal passato forme premoderne di cura condivisa della cosa pubblica, individuando nelle *enclosures*[5] il momento originario dell'attuale concezione proprietaria dei beni – distinti in pubblici o privati – sviluppatasi dall'abbandono del diritto consuetudinario emergente nelle comunità dei villaggi[6].

---

[4] E. VITALE, *cit.,* cap. 1; G. ALPA, A. FUSARO (a cura di), *Le metamorfosi del diritto di proprietà*, Matera, 2011: "confutare la praticabilità allo stato dell'ipotesi teorica non significa punto negare l'esigenza che vi è sottesa. È assai probabile, anzi, che l'attenzione a un problema stia a segnalare la necessità di adottare lo strumentario di cui disponiamo, anziché tenere a battesimo nuovi istituti o categorie giuridiche, potendo pensare a correzioni endogene al sistema, piuttosto che a sue dilatazioni" (p. 503).

[5] Le *enclosures* individuano il fenomeno di recinzione delle americane *common lands* o terre comuni e dei fondi indivisi od *open fields*, diffusosi tra il XIV e il XVI secolo, sopraggiunto anche in Europa, allorché lo sfruttamento agricolo si è orientato al mercato; esso ha comportato l'abolizione dei diritti consuetudinari nelle comunità, come il pascolo, il legnatico o la spigolatura. Per un approfondimento in materia, si rinvia, tra gli altri, a M. J. BAKER, J. CONNING, *A Model of Enclosures: Coordination, Conflict, and Efficiency in the Transformation of Land Property Rights*, New York, 2023.

[6] A. DANI, *cit.*, p. 2, osserva efficacemente: "un tema che sembra preoccupare molto i critici dei beni comuni: quello delle comunità pre-moderne e di un paventato ritorno 'reazionario' al loro modello, immaginato come la sede naturale di ogni prevaricazione e nefandezza (…) nei territori italiani sono tranquillamente esistite, per sei-settecento anni ed oltre, decine di migliaia di comunità rurali, di castello, cittadine delle più varie dimensioni, che, pur nella loro eterogeneità, dettero corpo ad un elasticissimo, elaborato – per molti versi oggi sorprendente – modello di governo locale. Nell'Italia pre-moderna probabilmente la maggioranza delle medio-piccole comunità aveva un'assemblea dei capifamiglia, la totalità o quasi aveva cariche a veloce rotazione tra i propri membri, un'organizzazione ed un diritto locale (consuetudinario o fissato in statuti), beni talvolta consistenti di fruizione collettiva (...) Imperfette ma ben collaudate e funzionanti, quelle situazioni furono poi travolte proprio dalle riforme liberal-liberiste con esiti sociali spesso nefasti. Moltissimi beni comuni (terre, pascoli, boschi ecc.) ovunque in Europa furono 'liquidati' tra le proteste delle popolazioni rurali direttamente interessate e con il plauso dei grandi proprietari intenzionati a lucrare sulle loro alienazioni. Tra Settecento e Ottocento le politiche liberiste condannarono senza discernimento – sulla base delle parole d'ordine degli economisti – un sostegno essenziale alla vita dignitosa delle popolazioni rurali. Qui, in Italia, senza scomodare le *enclosures* inglesi. I critici poi sembrano attribuire al modello comunitario in sé caratteristiche negative piuttosto imputabili a fattori esterni, all'azione di altre istituzioni (signorili, ecclesiastiche, sovrane o cittadine) che dalle comunità fu subìta anziché voluta, oppure ancora a retaggi della cultura complessiva dell'epoca (come il carattere patriarcale). Riguardo la povertà: ciò che nel basso medioevo e in età moderna spesso condannava i contadini alla miseria non erano i beni comuni, ma spesso proprio la loro scomparsa, dovuta ad intromissioni esterne di nobili e ricchi borghesi o agli appetiti economici dei potenti Comuni urbani, talvolta liberisti *ante-litteram*. Non i beni comuni, ma lo sfruttamento padronale fu la principale causa della miseria dei contadini. Dove vennero meno i beni comuni, scomparve spesso anche la piccola proprietà locale,

Tuttavia, altra dottrina ha da subito avvertito del rischio di una «riduttiva mummificazione delle situazioni "reali"», alla quale si andrebbe incontro mancando di rivalutare le categorie tradizionali, specialmente ove evolutivamente condizionate; rischio contro il quale, in talune occasioni, si è avuta «la risolutezza di guardare con fiducia allo scenario disegnato dalla Costituzione», promuovendo «figure comunitarie di remotissima origine, volutamente ignorate o spregiate, verificando invece in esse il consolidarsi di precisi valori costituzionali»[7].

In particolare, sopravvenuta al Codice civile (1942), la Costituzione (1948) promuoverebbe una dimensione collettiva dell'accesso e dell'uso delle

---

con cui coesistevano di norma in rapporto di pacifica complementarità, talvolta scomparvero le stesse istituzioni comunali e gli statuti. Credo di aver documentato per la Toscana senese di Antico regime che le comunità che mantenevano i beni comuni erano le più benestanti, assai più floride di quelle 'beneficiate' dal progresso liberista".

[7] Per P. GROSSI, *I beni civici*, in *Quaderni dei Georgofili,* 2012-VII, pp. 11-23, tale *mummificazione*, cioè immobilismo, sarebbe "portata innanzi da una civilistica pigrissima, che manca di rinnovare gli istituti giuridici in funzione del tempo e della (anche loro) evoluzione sociale si esige dall'uomo di cultura e, in particolar modo, dal giurista la percezione che la nostra Carta delinea una società complessa, e che il diritto è chiamato a registrare e ordinare questa complessità. Ordinarla non significa, però, immetterla in una sorta di anchilosante letto di Procuste; significa rispettare le diversità che la compongono e anche la arricchiscono. Si debbono esigere rispetto e comprensione per le diversità, che il nostro – talora scoperto, talora latente, ma sempre virulento – giacobinismo è stato incapace di tutelare. Accanto alla pluri-millenaria storia della appartenenza individuale scorre un altro canale storico-giuridico. Altro: né inferiore né superiore, né migliore né peggiore, ma altro, impastato di altri valori etici, sociali, giuridici, che l'accanita secolare difesa delle popolazioni rende degno di tutta la nostra estimazione". "Si può e si deve dissacrare decrepite mitologie e rimuovere tassonomie [demaniali/patrimoniali] rivelàtesi ormai metodologicamente insoddisfacenti. Se ci volgiamo all'indietro e distendiamo lo sguardo nella lunga durata, contempliamo una strada fitta di ostacoli, di ostruzioni, di testimonianze impastate di ignoranza, di miopie, di indisponibilità". Conforme, S. PUGLIATTI, *Il diritto ieri oggi e domani. Ultima lezione* (a cura di A. FEDERICO), Messina, 2024, p. 17 ss. 9. Tra i più notabili tentativi di definire i beni comuni, contribuendo alla giuridificazione della categoria, va rammentato quello compiuto dalla Commissione Rodotà nel 2007, nota per essere stata la Commissione incaricata dal Governo Prodi della riforma della disciplina codicistica dei beni pubblici. L'incarico era rivolto, tra l'altro, alla introduzione di una norma positiva di rango ordinario che si occupasse, per l'appunto, di disciplinare la categoria dei beni comuni. La Commissione li ha definiti quali beni individuabili attraverso il carattere finalisticamente orientato all'esercizio e alla soddisfazione dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona. La proposta, che forniva una elencazione esemplificativa e non esaustiva dei beni comuni, ne precisava la titolarità, le condizioni per la loro fruizione collettiva, gli strumenti di tutela amministrativa e giurisdizionale.

risorse[8], ponendosi in antitesi con la classificazione codicistica dei beni, che l'ha invece abbandonata per cause consistenti proprio nelle ragioni storiche della codificazione[9].

[8] La dimensione collettiva è, di sovente, affiancata ai beni comuni, ma i due concetti sono diversi (*cfr*., M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1989, p. 92 ss., pur considerando i beni comuni "una forma moderna di proprietà collettiva", li distingue dai beni collettivi in senso proprio, intesi come demani o domini collettivi; F. MARINELLI, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pisa, 2016, p. 122-134). I domini collettivi costituiscono l'oggetto del diritto di uso civico, che istituisce un rapporto con il bene in una dimensione localizzata e con soggetti definiti, destinati a goderne. Integrano un istituto giuridico storicizzato, che trova la propria disciplina nella L. 20 novembre 2017, n. 168 ("in attuazione degli articoli 2, 9, 42, comma 2, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie", art.1). Sono beni collettivi le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate; le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati; le terre derivanti: da scioglimento delle promiscuità, dallo scioglimento, di associazioni agrari o dall'acquisto di terre, provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici, da permuta o da donazione. Non meno, sono beni collettivi le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati e le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo. Il comune, invece, concepisce l'interesse diffuso sotteso al bene, che proprio il bene soddisfa e che si sostanzia in un diritto fondamentale, a rilevanza costituzionale, da cui nessuno può essere escluso e sul quale nessuno può vantare diritti esclusivi. In effetti, anche il disegno di legge elaborato dalla Commissione Rodotà prevedeva il coordinamento fra discipline dei beni comuni e degli usi civici, confermando che le due categorie e i loro concetti non sono sovrapponibili. Il collettivo esprime una categoria limitata, ad oggetto e soggetto finito (domini su terreni agro-silvo-pastorali/comunità chiusa di discendenti dagli antichi e originari beneficiari della cosa); il comune non ammette esclusioni (S. ORRU', *Usi civici* (voce) in Dig. disc. Priv., p.479). Per M. PASSALACQUA, *"Oltre" la concezione proprietaria dei beni comuni. Diritto, economia e interesse generale*, in *Amministrazione in cammino*, 2017, pp. 1-18, si tende a proporre la categoria dei beni comuni, affiancata ai beni pubblici e privati, come ipotesi di proprietà collettiva, poiché la distinzione dei beni resta ancorata al criterio dell'appartenenza, il collettivo implicando uno schema di appartenenza fondato sul diritto di escludere gli altri. Conferma la differenza G. FIDONE, *Beni comuni in senso giuridico e commons in senso economico: un confronto tra due categorie non coincidenti*, Roma, 2018, p. 108, per cui la parte pubblica assume un ruolo moderatore nella gestione dei conflitti tra collettivo, cioè riferito a una comunità locale, e comune, della indistinta generalità dei consociati, allorché diverse comunità che accedono a un determinato bene ne compiano usi tra loro incompatibili. Da altra prospettiva considera la differenza, confermandola, anche L. NIVARRA, *Quattro usi di «beni comuni» per una buona discussione*, in *Rivista critica del diritto privato*, Vol. 34, 1, 2016, pp. 43-64: "Se il "privato, dunque, è il regno di un'orizzontalità che si costruisce attorno alla proprietà e al mercato, e il "pubblico", dal canto suo, è il regno di un collettivo traviato dalla verticalità del potere, il "comune", in questa prospettiva, si presenta come il regno del valore

In effetti, un'indagine induttiva, svolta avviando da una preliminare ricognizione delle nozioni consolidate di «bene» e «proprietà pubblica» (come «privata»), sembra rivelare una certa incapacità delle categorie tradizionali – dei beni pubblici, in particolare – nel soddisfare precise esigenze di effettività nella tutela dei diritti fondamentali[10]. Ed invero, nessuno dei vari regimi giuridici (*i.e.*, trattamenti giuridici) contemplati dall'ordinamento positivo appare in grado di garantire, per un verso, la protezione di risorse esauribili, di cui dovrebbero poter godere tutti e soprattutto le generazioni future, nonché, per altro verso, la possibilità di accedere e di fruire in modo diffuso dei beni vocati ad assicurare il godimento di diritti fondamentali[11].

Epperò, non solo le descritte esigenze di tutela appaiono come costituzionalmente protette, ma dall'esame dello stesso testo costituzionale, nonché della

---

d'uso e della democrazia radicale, irriducibilmente "oltre" i due ambiti attorno ai quali si è plasmato lo spazio sociale della modernità".

[9] Come noto, la codificazione risale al 1942 e costituisce sviluppo sostanziale del Codice Napoleonico, che avrebbe introdotto una classificazione dei beni limitata e insoddisfacente, avente causa proprio nel tipo di normazione in cui consisteva il *Code de commerce*, teso a cristallizzare il diritto comune e le regole degli scambi in un plesso unitario di norme. Il Codice avrebbe adottato un criterio formale d'identificazione dei beni, rimesso alla volontà legislativa, anziché ai caratteri connotativi delle risorse; *cfr*., G. ZANOBINI, *Il concetto di proprietà pubblica e i requisiti giuridici della demanialità*, Torino, 1923 e V. CERULLI IRELLI, *cit*., 2022: "la materia dei beni pubblici e dei diritti collettivi si apre ad una prospettiva nuova, quella dei beni comuni (..) indubbiamente le cose pubbliche come quelle aperte all'uso e al godimento della collettività (oggetto o meno di diritti collettivi), ma la nozione va al di là di queste categorie di beni tradizionalmente conosciuta" (p. 639 e ss.). G. RADBRUCH, *Diritto e no*, Milano, 2021, sostiene che sarebbe nato il singolo uomo-fonte del diritto, non più guidato dal dovere, ma dall'interesse: "Questo nuovo tipo di uomo nel diritto si costituisce sulla base dell'immagine del mercante, del tutto proteso al guadagno e al calcolo ("nell'affare si arresta il conforto"); senza esagerazione si può dire che il diritto guardi ciascuno come un mercante" (p. 97).

[10] Effettività che è principio generale dell'ordinamento, i cui referenti normativi sono gli artt. 24 e 111 Cost., nonché gli articoli 47 della Carta di Nizza e 19 del Trattato sull'Unione europea, come l'art. 13 della Convenzione EDU, che hanno contribuito a un irrobustimento e alla estensione del principio anche a tematiche sostanziali e non solo processuali.

[11] Per M. RENNA, *I limiti della classificazione codicistica dei beni pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, n. 117, 2025, pp. 59-77, una delle possibili ragioni dell'inadeguatezza del regime codicistico di governo dei beni potrebbe consistere nel fatto che la scelta di rimetterne la classificazione alla discrezionalità politica, guardando cioè alla volontà formale, piuttosto che ai caratteri immanenti del bene, avrebbe esposto il Codice a una "inevitabile rapida (se non già originaria) obsolescenza in una con l'evoluzione dell'ordinamento, dei beni stessi e degli interessi pubblici a essi collegati", riducendone il regime in un puro effetto giuridico, anziché valorizzarlo proprio in forza della natura materiale del bene.

disciplina vigente (specie regionale) e della giurisprudenza, sembra emergere una nuova categoria di beni, caratterizzata da una piena autonomia teorico-concettuale rispetto a quelle tradizionali e capace, invece, di soddisfare i descritti bisogni di protezione[12].

[12] Connotati dalla preferenza del valore d'uso anziché del valore di scambio, a fruizione diffusa, praticata secondo regole inclusive e non escludenti, la loro natura sembra confliggere con una gestione condotta secondo le regole del mercato e i beni comuni appaiono incompatibili col modello estrattivo di proprietà che la società contemporanea sembra promuovere, nonostante la finitezza delle risorse, specie naturali e vitali per l'essere umano. Il mercato implica la concorrenza, improntandosi alla competitività: le regole commerciali sono volte alla massimizzazione dei profitti o delle utilità individuali ricavabili dallo sfruttamento delle risorse, mentre i beni comuni postulano una dimensione collettiva d'uso (M. KELLY, *Owning Our Future: The Emerging Ownership Revolution*, Oakland, 2012, *pass.*, e C. ANGIOLINI, *Alcune riflessioni sul pensiero di Marjorie Kelly: la proprietà «estrattiva» e «generativa»* in *Pol. del Dir.*, 2, 2014, p. 319 ss.; M. ESPOSITO, *Fondamenti costituzionali del demanio. Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni pubblici*, 2018*,* cap. I). Y. EL YAHYAOUI, nel suo *Les communs numériques – Propriété, économie de partage et gouvernance polycentrique*, Parigi, 2022, p. 64, sostiene che una tale presa di coscienza si impone maggiormente avuto riguardo agli ultimi decenni, ove si è levato un lato movimento di contestazione per denunciare che interessi privati, assommati in capo a gruppi commerciali transnazionali, tendono sempre di più a prendere il controllo globale di interi panieri di risorse giudicate vitali per l'umanità. Come accaduto per l'acqua che, "quale bene comune, appartiene per definizione a tutti e non deve essere accaparrata in nessun caso per quello o quell'altro potere". In altre parole, l'accaparramento privato di tali risorse è assai pernicioso, in quanto realizzato a svantaggio di bisogni vitali della specie. Parafrasando l'A., è il tempo che il mondo si ricordi che usiamo tali beni sul piano nazionale e attraverso flussi di circolazione planetari, donde la necessità - sempre più pressante - di un governo globale e comune di tali risorse, in un periodo di "*overture des frontières et d'interpénétration croissante*" dei domini pubblici nazionali. Ha parlato di intrinseco carattere transfrontaliero e di dimensione transappropriativa, con specifico riferimento all'acqua, H. OLLAGNON, *Stratégie pour une gestion patrimoniale de la biodiversité*, in *Bulletin de l'Institute Royal des Sciences Naturelles Belgique*, Biologie, n. 73-2003. Il servizio idrico, collegato alla risorsa in sé considerata, è del resto un servizio universale, come tale non può difettare in capo a nessuno nel suo livello essenziale (discendendo da tale qualificazione del servizio precisi obblighi di garanzia per l'accesso, la qualità e il prezzo ragionevole di determinate prestazioni). Questa è la definizione offerta dall'Unione Europea che, nel proprio sito istituzionale, precisa come il concetto di servizio universale sia stato sviluppato dall'Unione proprio per definire un insieme di esigenze, di interesse generale, alle quali dovrebbero essere assoggettate le attività come le telecomunicazioni o le poste. Circa la tendenza dell'ordinamento a concepire patrimonialmente i beni pubblici, in modo da assoggettarli alle regole del diritto comune, si veda in premessa A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Napoli, 2015. Ha parlato di beni a dinamica circolare, con fruizione reciprocamente costitutiva tra comunità e bene, M. R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p. 21 ss. Per una prospettiva differenziata in base a che la concorrenza si riferisca al mercato in sé o al mercato condizionato da fini sociali, cui si orienta l'interesse pubblico, v. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Napoli, 2009, p. 219.

Questa categoria è riconoscibile nei tratti della ricostruzione storico-dottrinale dei "beni comuni": le cose infungibilmente deputate a soddisfare diritti fondamentali dell'uomo[13].

Si tratta di una categoria a tassonomia aperta, la cui natura giuridica si esplica in termini funzionali, anziché di mera qualificazione oggettiva: i beni comuni si caratterizzano per un insostituibile legame con la soddisfazione di diritti fondamentali dell'uomo[14] e appaiono quali beni *intrinsecamente* funzionalizzati[15], consentendo lo sviluppo della persona ed essendo protetti e garantiti anche per le generazioni future[16].

Per tali ragioni, sembra potervisi riconoscere dignità giuridica, in quanto categoria – anche positiva – dell'ordinamento, costituzionalmente promossa

[13] I più notabili tentativi di definire i beni comuni li hanno espressi proprio quali cose individuabili attraverso il loro carattere finalisticamente orientato all'esercizio e alla soddisfazione dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona (l'aggettivo *infungibilmente* è dell'Autore). In tal modo li prospettava la citata Commissione Rodotà nel 2007, offrendone una elencazione esemplificativa e non esaustiva e precisandone titolarità, condizioni per la fruizione collettiva e strumenti di tutela, amministrativa e giurisdizionale. Per una lettura sui lavori della Commissione si rinvia a E. REVIGLIO, *Gli effetti dei Trattati Europei sulla proprietà pubblica e la riforma del diritto dei beni pubblici in Italia*, in G. D'AMICO (a cura di), *Proprietà e diritto europeo – Atti del Convegno Reggio Calabria, 11 e 12 ottobre 2013*, Napoli, 2013, p. 290-294.

[14] Si dirà entro quali limiti deve essere inteso tale collegamento tra *res* e diritti fondamentali, al fine di evitare la configurazione di un insieme potenzialmente infinito di beni. Tuttavia, va dapprincipio chiarito che il collegamento tra i beni classificabili come comuni e i diritti fondamentali si connota per esprimere un nesso di dipendenza necessaria e diretta degli uni con gli altri, non apprendo ammissibile né utile considerare come beni comuni anche res "solo eventualmente" collegate alla soddisfazione di diritti primari. Condividono il bisogno di contenere la potenziale espansione illimitata della categoria, che deriva dalla natura aperta della classificazione giuridica dei beni comuni, L. NIVARRA, *cit.* 2016, pp. 41-62 e M. LUCIANI, *Una discussione sui beni comuni*, in Dir. e Soc., 3, 2016, pp. 375 ss. Il termine "comuni" individua, pertanto, una dimensione partecipata dall'uomo in quanto tale, più che riferita a una collettività (come è, invece, per il "collettivo"). Un legame come quello descritto sembra riscontrabile nei beni acqua, aria e ambiente, direttamente e certamente volti alla tutela del diritto alla vita: di tali risorse va garantito un godimento generalizzato, esercitato direttamente e senza che la soddisfazione del diritto fondamentale possa dipendere dalla capacità di pagare un prezzo (a pena di esclusione).

[15] Si potrebbero dire beni "serventi", allorché si inquadrano nel loro regime in funzione dello scopo di attuazione dei diritti ai quali si correlano

[16] In senso conforme, si veda U. MATTEI, *cit.*, 2011, pp. 53-58. In ciò è dato notare, *prima facie*, alcuni tra gli addentellati costituzionali della teorica dei beni comuni, che accanto al principio personalista, che ne informa l'intero impianto, pone la tutela disposta agli artt. 2 e 9 Cost.

come idonea a garantire i diritti fondamentali con maggior effettività rispetto alle attuali categorie dei beni pubblici[17].

2. La protezione delle risorse esauribili, l'accesso generalizzato ai beni e la loro fruizione diffusa

Si è fatto cenno a tre aspetti d'inadeguatezza del trattamento giuridico contemplato dall'ordinamento in materia di beni. Questi sono emersi dalla ricerca svolta, consistita nell'analisi dell'attuale regime giuridico dei beni pubblici[18]. Si tratta, in particolare, di limiti nella preservazione e nella garanzia di effettività, riguardo all'accesso e alla fruizione, di risorse deputate a soddisfare diritti fondamentali dell'uomo.
In via di premessa, soffermandosi sul primo, preme notare che un problema di salvaguardia si pone specialmente al cospetto di beni esauribili, ovvero che possono terminare. Tale connotato ne intercetta la *rivalità*, poiché trattasi di beni a godimento condizionato[19]. Essi, cioè, non sono indifferenti all'uso

[17] Si avrà modo di soffermarsi nel prosieguo sulle ragioni di tale assunta maggior capacità della categoria dei beni comuni nel garantire effettività alla tutela dei diritti fondamentali coinvolti da certi beni. Intanto, si noti con M. RENNA, *cit*., 2025, p. 65, come verso certi beni non possa "non tenersi in debito conto anche la ravvicinata sopravvenienza della Costituzione del 1948 (…) senza badare alle (già vetuste) categorie codicistiche. Infatti, dopo una fase iniziale di sostanziale ininfluenza, l'avvento della Costituzione ha dato impulso in materia a tentativi ricostruttivi tesi a rileggere la legislazione ordinaria alla luce dei nuovi princìpi costituzionali, cercando in essi la fonte di nuove qualificazioni e situazioni giuridiche e rivelando così una volta di più l'insufficienza del Codice civile a fornire un quadro esaustivo della disciplina dei beni pubblici".
[18] Per una compiuta disamina sui quali si rinvia al successivo Capitolo III.
[19] Dall'esauribilità dei beni può derivarne la rivalità, specie ove si tratti di risorse scarse. In quanto beni che si consumano, fino anche a terminare, con l'uso che ciascuno ne compie, il loro è un godimento condizionato o non indifferente all'impiego degli altri. Sicché, in tanto pare implicata una prospettiva competitiva nell'approccio alle risorse, suscitata dall'impossibilità naturale di soddisfarsi tutti e senza limitazioni su beni che siano esauribili (maggiormente, se scarsi); *cfr*. F. VIOLA, *Beni comuni e bene comune*, in *Diritto e Società*, 3, 2016, p. 386 e V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *cit.,* 2014, richiamati in M. T. P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in Costituzionalismo.it, 1, 2017, p. 93. Sennonché, specialmente in campo economico, secondo una certa ricostruzione teorica dei beni pubblici, essi sono intesi come beni non rivali, la cui fruizione non postula forme di aggregazione, ma solo un

che se ne compie, posto che quello di un soggetto lo limita o lo esclude in capo ad altri[20]. Il rischio d'esaurimento di tali risorse, realizzato da parte di pochi privilegiati fruitori, è perciò tangibile; soprattutto, ove la loro gestione sia compiuta entro regimi a bassa capacità di protezione. Ed è proprio ciò

uso individuale – generale (P. A. SAMUELSON, *The Pure Theory of Public Expenditure*, The Review of Economics and Statistics, Vol. 36, No. 4., 1954, pp. 387-389. La teoria economica, che distingue tra beni rivali e non rivali, escludibili e non escludibili, tende a ricondurre i beni comuni ai beni pubblici impuri, cioè beni che soddisfano le due condizioni di non-rivalità nel consumo e non-escludibilità, benché non pienamente. Limitandone la classificazione a tale connotato, però, non si tiene nella dovuta considerazione che i beni sono definiti come comuni non solo dalle caratteristiche economiche della risorsa – peraltro nemmeno non rivali in senso assoluto, come si è visto – ma, soprattutto, dal loro valore di uso, dalla funzione alla quale servono, oltre che dal regime istituzionale di gestione). C. AMATO*, I beni comuni. Una questione di paradigma r(el)azionale*, Roma, 2014, pp. 105-117, considera i beni comuni nella teoria economica ("Anche i giuristi si sono accorti della limitatezza della prospettiva esclusivamente giuridica, talché l'inferenza con le materie economiche ha generato la prospettiva detta di *law economics*") e si avvede di come "alcune caratteristiche dei beni (…) possono vanificare la capacità del mercato di assicurare soluzioni efficienti (…) la non-escludibilità è alla base della distinzione tra beni privati e beni pubblici ed è considerata un ingrediente essenziale anche dei beni comuni" che, però, se ne differenzierebbero perché il loro consumo da parte di qualcuno ridurrebbe il consumo di altri [ecco la *rivalità*], mentre questo non avverrebbe nel caso dei beni pubblici. "Secondo la terminologia prevalente, i beni comuni (come i beni privati) sarebbero "rivali", mentre i beni pubblici sarebbero "non rivali" (…) Il mercato funziona bene quando i beni sono escludibili e quando sono rivali" (dovendosi evitare di confondere, però, "l'escludibilità come caratteristica intrinseca di un bene con l'escludibilità decretata dal modo" di assegnazione dei diritti di proprietà, che consente di escludere soggetti anche a fronte di beni non di per sé o tecnicamente escludibili). Si comprende, quindi, come beni volti a soddisfare diritti intergenerazionali non possano essere gestiti secondo le regole del diritto comune – per non dire del mercato –anzi sembrando imporre una correzione della rivalità, che consenta a tutti il godimento del bene. Sulla rivalità, E. OSTROM, *Governare i beni comuni*, Venezia, 2009, p. 11; sui rapporti tra visione giuridica ed economica dei beni comuni, L. NIVARRA, *Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, pp. 69 ss.

[20] Per V. CERULLI IRELLI e L. DE LUCIA, *ib.*, l'accezione di bene comune adottata dai giuristi e quella fatta propria dagli economisti si distinguono proprio quanto alla rivalità: per i primi, i comuni sono beni caratterizzati dalla non escludibilità e da una tendenziale rivalità nell'uso. La materia, però, "spesso presenta implicazioni di natura politica, ideologica e filosofica", connotati che poco si attagliano al rigore epistemologico della scienza giuridica. Inoltre, non è sempre chiaro che cosa si debba intendere esattamente con l'espressione beni comuni: "a seconda degli autori, vi rientrano, ad esempio, la scuola, l'università, la cultura, l'acqua, la sanità, la poesia, le opere di ingegno, il clima, l'accesso a internet, il lavoro, alcune creazioni dell'intelletto, ecc. A fronte di uno scenario così articolato e incerto, non stupisce che le argomentazioni di ordine giuridico siano caratterizzate da una certa coerenza nella fase *destruens* del ragionamento (ossia nella critica dei modelli tradizionali), mentre non lo siano nella fase *costruens*, nella quale invece la definizione stessa di «bene comune» diventa, a volte, inafferrabile" (p. 5).

che avviene, allorché, di sovente, i beni oggi pubblici sono interessati da gestioni esternalizzate, ovvero dismessi o ceduti nel mercato, anziché mantenuti in mano pubblica[21].

Tuttavia, le più recenti prescrizioni costituzionali (artt. 9 e 41, comma 2, Cost.) parrebbero imporre alla Repubblica il dovere di agire anche nell'interesse delle future generazioni[22]: beni che garantiscono l'esistenza stessa

[21] Il mercato appare essere un regime a bassa protezione per i beni. Infatti, il commercio si connota per soddisfare principalmente interessi individuali e solo mediatamente generali. Diversamente, beni deputati a soddisfare diritti fondamentali evocano regole di diritto pubblico, capaci di curare l'interesse generale coinvolto da certe risorse. Per un esempio di soluzione per la protezione delle risorse esauribili e sulla complessità dell'accesso alle stesse, M. MANUNTA, *Il d.d.l. 2021 sulla concorrenza. Una privatizzazione annunciata*, in Questionegiustizia, 2022 (si veda, in particolare, il paragrafo sui rischi connessi alla quotazione in borsa dell'acqua, definita oggi "oro blu": La considerazione dell'acqua è molto mutata da quando – secondo A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Book I, Chapter IV, Milano, 2007, p.26 – era disponibile ed accessibile a tutti con un "massimo valore di uso" e uno "scarso valore di scambio: "Nothing is more useful than water: but it will purchase scarce anything; scarce anything can be had in exchange for it. A diamond, on the contrary, has scarce any value in use; but a very great quantity of other goods may frequently be had in exchange for it"). Vedi anche R. VANNINI, *Bene pubblico* (voce) in Dizionario di Economia e Finanza, Enc. Treccani, 2012, per cui "Nel 1954 Samuelson, sulla base delle assunzioni standard sulle funzioni di utilità della teoria neoclassica, ha determinato la condizione di ottimo paretiano (…) in presenza di beni pubblici. L'uguaglianza tra la somma dei saggi marginali di sostituzione degli agenti economici con il saggio marginale di trasformazione rappresenta la condizione il cui rispetto assicura l'offerta efficiente di beni pubblici. Il risultato che ne deduce è l'incapacità del mercato di determinare il livello efficiente di beni di consumo collettivo. Pertanto, strategie cooperative che inducano un livello efficiente di produzione del bene pubblico sono perseguibili solo se fatte rispettare da un soggetto terzo che persegua la massimizzazione del beneficio della società, ovvero da un operatore di natura pubblica". Sulla tendenziale sfiducia verso il privato a vantaggio del pubblico v. Cons. Stato, 4 agosto 2009, n. 4890 (sul limite di durata obbligatorio nei contratti di delega dei servizi pubblici).

[22] Già il legislatore, con L. n. 168/2017, concepisce la proprietà come concetto intergenerazionale quale possibile specificazione del *genus* proprietà collettiva, ovvero una proprietà della comunità individuata dalle generazioni che si susseguono nel tempo in un certo luogo. In dottrina, v'è chi ha parlato di necessità di dirottare la tutela dei diritti delle generazioni future verso la categoria del dovere (G. ZAGREBELSKY, *Nel nome dei figli. Se il diritto ha il dovere di pensare al futuro,* Repubblica.it, 2 dicembre 2011). Di "prioritarizzazione dei beni comuni", discorrono, invece, I. KAUL., I. GRUNBERG, M. A. STERN, *Defining Global Public Goods*, in I. KAUL., I. GRUNBERG, and M. A. STERN (eds), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century,* New York, 1999, p. 6. Sul tema, si vedano anche A. PORCIELLO, *Transizione ecologica: tutela dell'ambiente o promozione del mercato? L'insostenibilità dell'economia sostenibile* in Etica & Politica, XXIV, 2022, 3, pp. 301-321; G. GIRAUD, C. PETRINI, S. ARDUINI, *Il gusto di cambiare. La transizione ecologica come via per la felicità*, Slow Food, Roma, 2023; M. GAGLIARDI, M. SFARZO, *La tutela dei diritti umani del futuro: aporie,*

dell'uomo nel mondo, come l'acqua, postulano una protezione che li ponga con certezza al sicuro da dinamiche estrattive, praticate a vantaggio di pochi, preservandoli dall'esaurimento[23].

Pertanto, almeno in relazione ad ambiente, biodiversità ed ecosistemi[24], sembra necessario un sistema di protezione ispirato ai principi di precauzione e di prevenzione (artt. 191 e 192 TFUE)[25], che operi secondo un'impostazione cautelativa, dovendo l'ordinamento preoccuparsi di garantire l'integrità di tali beni (*an* e *quomodo*) ai consociati di oggi e a quelli di domani[26].

---

coerenze sistemiche, presupposti filosofici. il diritto del bilancio come asse di equilibrio, Rivista Corte dei Conti, n.4/2024.

[23] Si tratta di beni che potremmo definire *fondativi* o *sostrato*, volendone plasticamente indicare la natura sostanziale e irrinunciabile rispetto a ogni altro bene. Si pensi, tra i molti, al bene ambiente. Recentemente, anche l'ONU ha adottato una Risoluzione dell'Assemblea Generale (28/07/2022) intitolata allo "*human right to a clean, healthy and sustainable environment*", evidenziando come il bene ambiente sia avvinto al diritto - da considerare diritto umano fondamentale - ad un ambiente pulito, sano e sostenibile, mentre "entro il 2050 è probabile che almeno una persona su quattro sia colpita da carenza duratura o ricorrente di acqua potabile". Quindi, l'obiettivo n. 6 della cd. Agenda 2030 è volto a garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie: «l'acqua accessibile e pulita è un aspetto essenziale del mondo in cui vogliamo vivere; il nostro pianeta possiede sufficiente acqua potabile per raggiungere il richiamato obiettivo, ma esso si scontra, tra l'altro, con cattive gestioni economiche od organizzative, con conseguenze globali di portata drammatica (mortalità infantile, siccità, fame, malnutrizione)».

[24] Di tanto si occupa l'art. 9 Cost. ("La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. 2. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni").

[25] Per l'art. 191 TFUE, la politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana, nonché l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Essa mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni proprie dei vari Paesi e si fonda, primariamente, sui principi della precauzione e dell'azione preventiva. Secondo il sito ufficiale U.E., il principio di precauzione integra "un approccio alla gestione del rischio per cui, qualora sia possibile che una determinata politica o azione possa arrecare danno ai cittadini o all'ambiente e qualora non vi sia ancora un consenso scientifico sulla questione, la politica o l'azione in questione non dovrebbe essere perseguita", salva la possibilità di riesame in caso di sopravvenienze scientifiche. A differenza del principio di precauzione, la prevenzione trova applicazione quando il rischio di danni all'ambiente è certo e non solo temuto o possibile.

[26] L'assunto trova conferma in Cort. cost., sent. n. 105/2024, e nei richiamati precedenti, sent. n. 85/2013 e n. 233/2021. Per vero, però, il riferimento alla prospettiva intergenerazionale contenuto nella Costituzione non pare limitabile ai citati settori, assumendo, piuttosto, una vocazione generale, postane la collocazione tra i principi fondamentali. Si determina un nuovo indirizzo per lo Stato, in ogni sua articolazione tenuto ad operare con riguardo ai consociati attuali – non più solo cittadini, come noto – e a coloro che verranno (*cfr.*, R. NEVOLA, G. VERRENGIA, M.

Ciò detto, quindi, venendo agli ulteriori due aspetti presi in considerazione dalla presente indagine, riguardo a beni direttamente coinvolti nella soddisfazione di diritti fondamentali dell'uomo non sembra ammissibile alcuna forma di esclusione, essi anzi implicando una garanzia di accesso e di godimento libero in capo a tutti i consociati[27].
Eppure, per approntarne la dovuta tutela, ricorrendo alle attuali categorie giuridiche, si nota che nemmeno il demanio riesce a garantirla effettivamente, per quanto integri la categoria di beni pubblici maggiormente vincolata ad usi e scopi di interesse generale[28].

PRESTIPINO (a cura di), *I diritti delle nuove generazioni nel nuovo art. 9 Cost.*, Servizio Studi Corte costituzionale/STU 335/a, 2023). Il fenomeno per cui si tutelano oggi diritti di individui non nati non è inconsueto nell'ordinamento, ove molteplici fattispecie si occupano dei diritti dei nascituri, ovvero soggetti che potenzialmente verranno ad esistenza (es., artt. 462, 463 e 784 c.c.).

[27] L'esercizio del diritto di accesso e di godimento di beni simili deve darsi con un'efficacia *erga omnes*, non apparendo legittima alcuna limitazione (salvo quella volta alla salvaguardia del bene). Un esempio può aiutare nel ragionamento. Si è detto che beni classificabili tra i comuni possono necessitare di un impiego in servizi che trasformino le risorse nelle utilità che da esse si ricavano. Si tratta, sovente, di servizi pubblici di tipo universale, come quello idrico, dei trasporti o postale, gestiti nel mercato: l'amministrazione esternalizza il servizio e solo in taluni casi mantiene un ruolo partecipativo (patrimoniale, di indirizzo nella gestione o di organizzazione delle attività). Orbene, all'azione nel mercato non consegue solo il pagamento del servizio (ormai certo anche per gestioni mantenute in mano pubblica), ma a cambiare è il regime delle conseguenze in caso di insolvibilità dell'utenza: mentre l'Ente pubblico gestore ha in proprio capo, contestualmente, il diritto di ottenere il corrispettivo per il servizio prestato e anche l'ulteriore (astratto) dovere di provvedere a garantirlo, fornendo misure assistenziali in caso di fenomeni d'indigenza, anche transitori (*ex* artt. 2 e 3 Cost., principalmente), gli operatori economici non hanno simili doveri, rispondendo (legittimamente) a logiche individualiste. Essi sono tenuti solo a garantire il generale approntamento del servizio. Ne consegue che situazioni speciali di crisi economica o di liquidità, implicanti il mancato pagamento dei corrispettivi oneri, possono facilmente condurre al distacco da servizi anche primari, come i richiamati elettrico o idrico (su quest'ultimo, il Forum Italiano dei Movimenti per l'acqua, nel proprio sito, ha messo in luce l'anomia nell'ordinamento nella tutela contro i distacchi). A conferma, F. PALLANTE, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali*, Questionegiustizia, 2018. L'A. prospetta una possibile soluzione per garantire le priorità costituzionali di spesa, tra le quali si inscrivono i diritti sociali, attraverso l'apposizione di vincoli all'investimento delle risorse. Per un approfondimento, G. CORSO, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, in A. DI BLASE (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e corti nazionali*, Roma, 2014.

[28] "I beni paesaggistici coincidenti con il demanio, come il lido del mare, le spiagge, i fiumi e i torrenti, sebbene automaticamente tutelati per legge, consentono la tutela degli interessi paesaggistici non *ex se*, ma grazie al regime gestorio cui sono sottoposti che ne consente quanto meno la conservazione (...) più problematico l'assetto attuale della fruizione, a segnalare la necessità di rinvenire migliori discipline o comunque di affinare gli strumenti giuridici per la tutela del "Comune" (…), in quest'ottica, il diritto privato non potrà che concentrarsi sulle forme

Invero, anche con riguardo a questi ulteriori apparenti limiti del regime dei beni pubblici nella soddisfazione di diritti fondamentali, è dato osservare che il coinvolgimento delle risorse (a tale scopo deputate) in gestioni regolate dal diritto comune incrementa i rischi di ineffettività, specie allorché la mera gestione immuti in una loro piena devoluzione a soggetti privati.
Del resto, verso beni come quelli che ci occupano, la sola tutela che possa dirsi effettiva sembra quella capace di escludere in radice ogni rischio per i diritti fondamentali, ciò operando anche come limite al potere legislativo, in quanto, loro riguardo, la discrezionalità politica non pare potersi esprimere in modo del tutto libero, allorché se ne deve sottrarre la protezione alle contingenze, perfino se occasionate da un cattivo esercizio del potere normativo[29]. Ed è per questo che beni classificabili come comuni sembrano radicare il proprio trattamento giuridico direttamente nella Costituzione, piuttosto che nella legge: la Carta li tutela in quanto direttamente coinvolti nella soddisfazione di diritti costituzionalmente riconosciuti[30].

---

di "tutela privatistica costruite sul modello proprietario", [mentre] il diritto pubblico (*rectius*: amministrativo) dovrà dedicarsi all'implementazione delle tecniche di promozione e soddisfazione dell'interesse delle collettività/comunità coinvolte, non costringendole in un quadro di totale ineffettività, ma individuando forme di giustiziabilità" (M. PASSALACQUA, *cit.*, pp. 7-8). Si chiede, quindi, l'A.: qual è l'interesse che deve essere tutelato? Che differenza c'è tra interesse pubblico, collettivo, generale e comune? Quali strumenti giuridici assicurano una gestione comune, satisfattiva di interessi fondamentali, protetti dalle costituzioni democratiche?

[29] Rinviando alle pagine successive per una chiarificazione compiuta di quanto qui ci si limita ad affermare, si osservi subito che sembrano tollerabili solo compressioni al diritto d'uso delle risorse che constino in una razionalizzazione degli accessi motivata in ragione di specifiche necessità di tutela del bene, al fine di preservarlo, anche a vantaggio delle future generazioni (art. 9 Cost.). Limiti rimessi alla competenza del potere pubblico e certamente non esercitabili da soggetti privati. Epperò, come si vedrà, entro la corrente concezione dominicale del demanio, è già la concessione a permettere l'esercizio dello *ius excludendi*, che riduce l'effettiva capacità di accesso generalizzato al bene. S. RODOTÁ, *Intorno alla proprietà. Ricerche, ipotesi, problemi dal dopoguerra ad oggi*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, 223 ss., avvertiva del bisogno di provare a sciogliersi dall'impostazione dominicale, che misura i rapporti umani sul diritto di proprietà, per dare spazio a interessi nuovi non riconducibili a tale modello. Realmente, la Costituzione sembra richiedere al legislatore una tutela preventiva, piena ed effettiva dei beni (e dei diritti correlati).

[30] Si tratterebbe cioè di diritti dal carattere originario. È interessante notare la riflessione di O. ROSELLI, *Diritto costituzionale e metamorfosi sociali e fattuali. una richiesta di aiuto ad Enzo Cheli*, in Osservatorio sulle fonti, Anno XVII – Fasc. 3/2024, che si chiede: "Il concetto di "costituzionale" è riferibile ai soli testi costituzionali?", osservando come ciò che definiamo "costituzionale" non appaia circoscrivibile solo al testo della Carta, alla previsione di enunciati contenuti nella fonte superiore dell'ordinamento, ma sembri essere nozione più ampia di quella

Sollecitata dall'impostazione personalista che ha adottato, superando quella dominicale codicistica, la Costituzione sembra promuovere una modifica concettuale dei beni giuridici[31].

3. Primi spunti di riflessione intorno alle categorie dei beni pubblici

Come noto, il Codice civile, agli articoli 822 e seguenti, distingue i beni pubblici – appartenenti, nella logica dei codificatori, alla Pubblica Amministrazione[32] – tra beni demaniali, beni patrimoniali indisponibili e beni patrimoniali disponibili. Senza qui indugiare sulle specifiche connotazioni dei tre citati modelli di appartenenza pubblica dei beni[33], si osserva che i primi due si distinguono dai disponibili (e dai beni in appartenenza privata) quanto al regime, poiché utili alla soddisfazione di fini pubblici.
In particolare, la peculiarità del regime dei beni demaniali e dei beni indisponibili implica delle limitazioni alla circolazione e all'uso delle risorse e consta nella tendenziale anticipazione della soglia di tutela delle posizioni

di Costituzione stessa. "Talora sono le stesse Costituzioni a proiettare se stesse oltre la propria testualità o prevedere la possibilità di un *quid construens* costituzionalmente ulteriore; le stesse giurisprudenze costituzionali si trovano ad affrontare questioni non pensabili al momento dell'adozione dei testi costituzionali, al punto tale che le Corti costituzionali «per svolgere la propria funzione tendono ad andare "oltre" la mera tutela degli enunciati normativi contenuti nella Costituzione, per configurare una "giustizia costituzionale" che oltrepassa il significato tradizionale e riduttivo di tale sintagma, confrontandosi anche con il "costituzionale" che sta fuori dai testi»", poiché neppure l'impianto costituzionale può evitare di subire gli esiti dei mutamenti sociali, culturali e scientifici nel tempo" (p. 265).

[31] Per il dovuto approfondimento, si rinvia al successivo Capitolo III. Qui si osservi solo che, peraltro, la Costituzione ha riportato alcune forze sociali entro uno spazio decisionale-autoritativo (*cfr*. G. CAPOGRASSI, *Riflessioni sull'autorità e la sua crisi*, 1921, *pass*.), facendo sì che *Ius* non sia più organizzato solo dallo Stato-istituzione, ma altresì dallo Stato-comunità, cioè dalla persona umana, singola o costituita in gruppi (art.2 Cost.; art.118, comma 4, Cost.).

[32] Qui intesa in senso lato, anche se oggi è notorio come tale limitazione nella titolarità non sia più rispondente alla realtà fattuale e giuridica. L'assunto, comunque, consente di confermare come il Codice civile risulti incentrato sulla categoria della proprietà individuale, ove il solo profilo rilevante è quello della appartenenza, al punto da considerare i beni in tale esclusiva prospettiva, quali beni appartenenti a persone giuridiche pubbliche o a privati.

[33] Si avrà modo di tornare su nomenclatura e regime dei beni civilistici al capitolo III.

giuridiche soggettive ad esse connesse[34]. Solo i beni disponibili soggiacciono alle ordinarie regole d'impiego dei beni, mobili e immobili, praticate secondo il diritto privato; essi sono, infatti, commerciabili, alienabili, usucapibili ed assoggettabili ad esecuzione forzata.

Come accennato, non esistendo una legge a ciò specificamente deputata, le risorse insostituibilmente coinvolte nella soddisfazione di diritti fondamentali sono protette proprio ricorrendo alla disciplina dei beni pubblici, la quale però, per le ragioni già indicate, non sembra in grado di garantire ad esse tutela effettiva e, nemmeno, alle corrispettive situazioni giuridiche soggettive attive[35]. Paradigmatici sono, in tal senso, i casi della concessione (ad uso esclusivo)[36], del federalismo demaniale e della sdemanializzazione (specie

[34] Il regime giuridico dei beni demaniali è scolpito nell'art. 823 c.c. La norma prevede che essi sono beni "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". I beni demaniali, quindi, non possono costituire oggetto di negozi giuridici di diritto privato, né possono essere usucapiti (il possesso delle cose di cui non si può acquistare la proprietà è senza effetto, *ex* art. 1145 c.c.), in quanto sono del tutto non commerciabili (eccettuati i casi dei quali di dirà a breve). I beni patrimoniali indisponibili, invece, possono formare oggetto di negozi traslativi di diritto privato, ma sono comunque gravati da uno specifico vincolo di destinazione ad un uso pubblico che ne condiziona il regime.

[35] Si occupa dell'argomento P. CRÉTOIS (a cura di), *L'accaparement des biens communs*, Paris, 2018, con una prefazione di A. NEGRI, alla quale si rinvia.

[36] A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, parla di abuso dell'istituto concessorio, che avrebbe "indebolito la funzione sociale della proprietà pubblica [specie demaniale] attribuendole carattere escludente". Esiste la possibilità che l'amministrazione affidi un determinato bene pubblico, anche demaniale, al godimento esclusivo di un soggetto specifico, ricorrendo all'istituto della concessione (la disciplina è oggi contenuta in diffuse norme, tra le quali, il Codice dei contratti pubblici, D. Lgs. n. 36/2023; il Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato, D.P.R. n. 296/2005; il Regolamento di semplificazione del procedimento relativo alle concessioni e locazioni di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato a favore di enti o istituti culturali, enti pubblici territoriali, aziende sanitarie locali, ordini religiosi ed enti ecclesiastici, D.P.R. n. 41/2001). Comunemente, per i beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, la concessione è anzi la forma di gestione che più delle altre viene impiegata, anche per la resa di servizi altrettanto pubblici, sovente di tipo essenziale o universale. La cosiddetta "concessione-contratto" è un atto che integra una *Gestalt* alternativa al modello di uso esclusivo (o diretto) dei beni pubblici da parte dell'Amministrazione, con cui l'ente titolare esplicita la propria intenzione di esternalizzarne la gestione. Il concessionario mutua la natura del soggetto pubblico affidante e ne fa le veci, manifestandosi verso i terzi fruitori come se fosse una P.A. Si viene a costituire un peculiare *ius excludendi alios*, concernente l'utilizzazione della res concessa, tipico del proprietario di un bene "La concessione è, infatti, caratterizzata dal trasferimento da un ente pubblico a un soggetto privato di poteri pubblici, vale a dire di quelle particolari situazioni soggettive capaci di determinare atti unilaterali di carattere imperativo; a ciò

tacita)[37]; procedure che possono coinvolgere siffatti beni e che ne svuotano il contenuto pubblicistico, devolvendoli formalmente o di fatto al diritto comune[38].

---

si aggiunga che quando questo trasferimento riguarda beni demaniali, esso determina il passaggio dal pubblico al privato esattamente nella stessa misura di quanto era a disposizione dei pubblici poteri, senza che possa determinarsi un "quid minus" rispetto ad altre concessioni", così si esprime F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2023, p. 774. Conferma la natura composita della concessione a beneficio di un soggetto privato Corte cost., sent. n. 112/1993: "per determinati aspetti (…) conserva una connotazione comune alla concessione del servizio pubblico, per altri aspetti (…), invece, costituisce uno strumento di ordinazione nei confronti di facoltà e di doveri connessi alla garanzia costituzionale" verso diritti fondamentali, "nonché ai correlativi limiti posti a tutela di beni d'interesse generale". Ciò anche perché le esigenze di ordinato governo dei beni pubblici comportano che "alla pubblica amministrazione debba riconoscersi (…) un ambito di discrezionalità non solo tecnica, ma anche amministrativa che, investendo complesse valutazioni in ordine agli interessi pubblici da soddisfare (…) giustifica (…) sia la riserva allo Stato dei servizi (…), sia la correlativa compressione della libertà di iniziativa economica privata" (così, Cort. cost. sent. n. 1030/1988). La capacità del concessionario di escludere chicchessia dalla fruizione o dall'accesso al bene, a prescindere dai motivi per cui ciò avvenga e quantunque si tratti di una decisione legittima, sembra sicché ostare alla soddisfazione dei diritti fondamentali della persona cui si collegano i beni classificabili come comuni, che invece escludono ogni potestà limitativa del privato in tal senso.

[37] La sdemanializzazione, sancita all'art. 829 del Codice civile, integra la procedura con cui un bene cessa di appartenere al demanio, passando al patrimonio dell'Ente che ne è titolare per suo espresso volere. Tale volontà è dichiarata formalmente, ma non è chiaro se tale dichiarazione amministrativa abbia un'efficacia meramente dichiarativa o costitutiva. Il problema non sembra porsi riguardo al demanio naturale, per i cui beni è ammessa anche la perdita di fatto della demanialità, a seguito di accadimenti naturali. L'amministrazione, in tal caso, constata la perdita dei connotati pubblicistici in capo al bene già demaniale mediante un atto meramente dichiarativo. Per il demanio artificiale, invece, il provvedimento discrezionale sembra avere un'efficacia costitutiva (*cfr*., S. FOÀ, *I beni pubblici*, in C. E. Gallo (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, 2023, pp. 357-358). Salvo che la legge ciò non vieti espressamente (come avviene, ad esempio, per i beni del demanio marittimo, *ex* art. 35 del Cod. nav., o idrico, *ex* art. 947 c.c.), è dato il verificarsi di sdemanializzazioni anche tacite, casi in cui la perdita del carattere demaniale avviene in assenza di un provvedimento formale che dia atto dell'avvenuto mutamento di destinazione della cosa. In tali casi, piuttosto, o la sdemanializzazione si inferisce dalla condotta dell'amministrazione – incompatibile con la volontà di conservare il bene alla sua destinazione originaria – oppure è il fatto materiale o naturale che determina la perdita della demanialità.

[38] Come, per vero, con riferimento al patrimonio dello Stato, vale anche per la *cartolarizzazione*, prevista all'art. 2 del D.L. n. 351/2001, recante disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare, poi convertito con modificazioni dalla L. 23 novembre 2001, n. 410, norma che autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze a privatizzare il patrimonio immobiliare pubblico. A tale scopo, il Ministro è autorizzato a costituire o a promuovere la costituzione di società aventi ad oggetto la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici individuati dall'Agenzia del demanio (agenzia alla quale è stato affidato

Tuttavia, beni direttamente collegati alla soddisfazione di diritti fondamentali dell'uomo (come sembrano essere i beni comuni secondo la loro ricostruzione normativa e teorica) non paiono tollerare il passaggio ad alcun regime di disponibilità, né formale né sostanziale, poiché compongono una categoria che – prima e al di là del regime giuridico – appare già di per sé sottratta alla disponibilità del legislatore: trovando tutela in Costituzione i diritti fondamentali, anche la protezione dei corrispettivi beni, cioè delle risorse che tali diritti soddisfano, sembra attratta allo stesso rango normativo. Dacché, la rilevata insufficienza dell'attuale trattamento giuridico dei beni pubblici nelle garanzie di preservazione, accesso e fruizione delle risorse sembra stimolare un'armonizzazione (giuridicamente obbligata) tra le due fonti (Codice civile e Costituzione)[39].

---

anche il compito di operare una ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico, con propri decreti dirigenziali, in base alla documentazione esistente presso gli archivi e gli uffici pubblici, classificandoli in beni demaniali e beni facenti parte del patrimonio indisponibile e disponibile). Per la compatibilità costituzionale della previsione, essa va interpretata nel senso di ritenere necessario che il passaggio dei beni dal demanio al patrimonio disponibile non abbia luogo in base al mero arbitrio governativo, ma piuttosto si basi sulla modifica della situazione di fatto o sul venir meno, per ragioni le più diverse, di una precedente destinazione pubblica, non risultando più sussistenti i requisiti strutturali dei beni demaniali o dei beni patrimoniali indisponibili. D. SORACE, *Cartolarizzazione e regime dei beni pubblici*, in *Aedon*, 1, 2003, nota come, ormai, soggetti privati sono titolari perfino del più emblematico dei poteri autoritari, quello di espropriare. Infatti, l'art. 3 del Testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità, come modificato dal D.lgs. n. 302/2002, definisce "autorità espropriante", in alternativa all'autorità amministrativa titolare del potere di espropriare, "il soggetto privato, al quale sia stato attribuito tale potere, in base ad una norma". Resta fermo, in ogni caso, il potere dell'amministrazione concedente di revocare la concessione nell'interesse generale, facendo esercizio di un potere discrezionale, o di annullare il provvedimento illegittimo, sebbene essa sia tenuta a rispettare i vincoli che derivano dal contratto. Si vedranno in seguito le ragioni della ritenuta insufficienza di tale prerogativa nelle garanzie di effettività della tutela dei beni e dei connessi diritti fondamentali.

[39] La Corte di cassazione (Sez. Un., sent. n. 3665/11) ha chiarito che, anche nell'individuazione dei beni pubblici non è più possibile limitarsi all'esame della sola normativa codicistica (del 1942), risultando necessario armonizzare il dettato normativo con la sopravvenuta lettera costituzionale (del 1948) che, sebbene non contenga un riferimento espresso ai beni, ne integra la disciplina attraverso due direttrici: il principio personalistico, sul quale si impronta l'intero ordinamento, e la tutela del paesaggio. Per il primo versante, la Costituzione, sebbene improntata al principio personalistico, lo distingue notevolmente dall'individualismo, promuovendo una società inclusiva e plurale; *cfr*. G. CHIARA, E. S. CASTORINA (diretto da F. D. BUSNELLI), *Commentario al Codice Civile - Beni pubblici*, 2008, pp. 109-110 e A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi*, n. 17, 2013. La Corte ha rilevato l'insufficienza del demanio, in quanto "il solo aspetto della demanialità non appare esaustivo per individuare

Diversamente, non paiono sussistere garanzie di effettività nella tutela di diritti e risorse, anche in considerazione di tre ulteriori aspetti che vengono in rilievo a tale scopo – dei quali ci si occuperà nel prosieguo della presente trattazione – e cioè: l'assenza di responsabilità del legislatore per l'adozione di norme incostituzionali, l'assenza del giudizio diretto alla Corte

beni che, per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo, o, indipendentemente dal titolo di proprietà pubblico o privato, risultano funzionali ad interessi della stessa collettività (...) l'aspetto dominicale della tipologia del bene in questione cede[ndo] il passo alla realizzazione di interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento dell'umana personalità". In tanto sembra confermarsi che l'autonomia giuridica della categoria del comune impone la fondazione epistemologica di una proprietà terza da pubblico o privato, come già aveva teorizzato la Commissione Rodotà nell'articolato sui beni comuni. La proposta proponeva una riclassificazione che superasse la demanialità e la patrimonialità dei beni, distinguendoli – per natura e funzione – tra beni ad appartenenza pubblica necessaria, che soddisfano interessi generali fondamentali; beni pubblici sociali, le cui utilità essenziali sono destinate a soddisfare bisogni corrispondenti a diritti civili o sociali della persona; e beni pubblici fruttiferi. Più che una titolarità pubblica, in tale ricostruzione teorica sembra connotare i beni comuni la loro intrinseca riferibilità allo Stato-collettività. Emerge l'esigenza interpretativa di guardare al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica (N. IRTI, *cit.*, 2013, p. 385; "Là dove un bene, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale, 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. Pertanto, il solo aspetto della demanialità non appare esaustivo per individuare beni che, per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo o, indipendentemente dal titolo di proprietà pubblico o privato, risultano funzionali ad interessi della stessa collettività. In tal modo, risultando la collettività costituita da persone fisiche, l'aspetto dominicale della tipologia del bene in questione cede il passo alla realizzazione di interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento dell'umana personalità"). Si tratta del cd. benicomunismo, una cultura auto-organizzativa della comunità che rifiuta la *lex posita*, considerandola prospettiva deleteria, poiché autoritaria, accolta infatti dall'ordine formalistico del pensiero, tipico degli Stati assoluti e dell'era del positivismo, che hanno affrancato gli individui dalla necessità di autoregolarsi, l'Istituzione assumendo su di sé il monopolio delle regole (U. MATTEI, *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Torino, 2015, pp. 76-90). Lungi dal costituire una metacategoria, sprovvista di significato giuridico, i beni comuni, quindi, paiono integrare, piuttosto, un *tertium genus* di beni che, nella loro ampiezza, partecipano dei caratteri tipici delle tipologie già note all'ordinamento, con cui si pongono in rapporto di genere a specie (tra gli altri, si veda M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi* in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016, p. 12).

costituzionale, nonché l'assenza di rimedi contro l'inerzia del legislatore nell'adottare leggi costituzionalmente necessarie[40].

4. Il concetto giuridico di bene (cenni)

Merita allora una menzione preliminare il significato giuridico di bene, scolpito nell'art. 810 c.c., a norma del quale sono tali "le cose che possono formare oggetto di diritti". La dottrina ha ritenuto l'espressione coinvolgente le cose suscettibili di appropriazione materiale e di commercializzazione, poiché capaci di procurare un'utilità economicamente valutabile[41]. Come si nota, la *res* si caratterizza per essere dotata di un supporto fisico sul quale il diritto viene esercitato: la cosa che costituisce il supporto del bene è centro d'imputazione di interessi economici da parte del portatore di diritti; ovvero,

[40] Del bisogno di ripensare le categorie per far fronte alle innovazioni del diritto si è occupato R. PARDOLESI in F. ANELLI, G. DE NOVA [et al.] (a cura di), *Dalle res alle new properties*, Pavia, 1989. Tali innovazioni determinano la genesi di nuove posizioni giuridiche soggettive attive, alle quali le vecchie categorie giuridiche non si attagliano. Al riguardo, tengono conto dell'avvenuto irreversibile scollamento del bene dalla sua materialità, G. RESTA, *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Torino, 2011; P. D'ADDINO SERRAVALLE, *I nuovi beni e il processo di oggettivazione giuridica*, Napoli, 1999, *pass.*; A. MANIACI, *Nuovi beni e new properties*, Pisa, 2023, *pass.*; M. PASSALACQUA, *cit.*, pp. 7-8; G. ALPA, A. FUSARO, *cit*., p. 489, per cui la considerazione dei diritti come *res* oggetto di *property* sgancia i beni dal loro supporto fisico e recupera il concetto gaiano di materialità, secondo il quale le cose erano anche *incorporales*.

[41] Secondo N. IRTI, *cit.*, p. 381, "Il legislatore adotta la prospettiva dell'appartenenza, e considera i beni, tutti i beni, come oggetto del diritto di qualcuno. La parola 'appartenenza', conservando dentro di sé il latino '*tenēre*', indica la connessione fra il bene e un soggetto, o, meglio, il sovrastare di un soggetto sul bene. I beni non sono concepibili senza un soggetto che li 'tiene', ossia li ha nella propria sfera giuridica e nel proprio governo. L'appartenenza esprime un 'avere', o, in parole più nude e franche, un àmbito di potere". *Contra*, V. ZENO-ZENCOVICH, *Cosa* (voce), in Dig. Disc. Priv., IV, Torino, 1989, pp. 438-446. In dottrina si è osservato che tale formulazione linguistica risulta ambigua e costituisce oggetto di interpretazioni tra loro molto diversificate. In molti si sono espressi sul corretto significato da assegnare al concetto di bene nella vaghezza della espressione codicistica; tra gli altri, F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato,* Napoli, 2001, pp. 222 ss.); concepiscono distinti i concetti di cosa e bene A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato,* Milano, 1995, p. 108; ritiene dubbio considerare beni solo le cose che possano costituire oggetto di appropriazione, invece, D. MESSINETTI, *Oggetto del diritto* (voce), Enc. dir., XXIX, Milano, 1979*,* pp. 819 ss., e non, piuttosto, intendere il bene come centro di imputazione di situazioni soggettive meritevoli di tutela per l'ordinamento.

il bene, a carattere patrimoniale, è oggetto di diritti civilistici (di proprietà e altri diritti, come usufrutto, pegno, ecc.)[42].

Seguendo la descritta concezione materiale, la qualificazione giuridica dei beni risulta consistere nella patrimonialità, appunto, e da tanto discende la suddivisione dell'intero assetto civilistico nel dittico proprietà pubblica e proprietà privata[43].

Diversamente, beni classificabili come comuni, in quanto portatori di un valore costituzionale intrinseco, sembrano postulare una qualificazione dove proprio quel valore *doppia* la patrimonialità, prevalendovi per volontà altrettanto costituzionale[44]. Ciò determina, ulteriormente, che al cospetto di beni

---

[42] Si veda, però, E. FAZIO, *L'oggettività giuridica nel diritto europeo*, Milano, 2016, pp. 6-7. Per l'A., una economia essenzialmente industriale non consente la completa identificazione tra ricchezza e le sole cose corporali. Il motivo storico di questa tradizione sarebbe da individuare nella "scelta fiscalista del BGB" che – come la pandettistica, prima – avrebbe influenzato le successive esperienze europee, conducendo all'idea che i beni oggetto di diritti reali siano solo i beni corporali. Da tanto dipenderebbe anche lo stretto legame del concetto di bene – pertanto materiale, apprensibile – con la proprietà. Epperò, già l'art. 2740 c.c., collegando i beni al più generale concetto di patrimonio, evidenzierebbe l'esigenza di determinarne il significato anche oltre l'ambito applicativo della disciplina proprietaria (e del possesso), dovendosi oggi abbandonare il *dogma della proprietà permanente*, che ha portato a intendere i beni come oggetto di situazioni dominicali, riferendolo, piuttosto, a un complesso di interessi (p.23). Anche A. GAMBARO, *I beni*, Milano, 2012, p. 20-21, conferma che le cose non sono solo gli oggetti che esistono nell'universo conosciuto, ma anche cose immateriali "che sono semplicemente dei diritti, i quali vengono creati dall'ordinamento giuridico in numero potenzialmente illimitato". Così, il termine bene diventa espressione di un insieme composito, tra cose materiali e diritti. Ai sensi dell'art. 810 c.c., quindi, i beni sembrano essere le cose, materiali o immateriali, le cui utilità possono essere oggetto di diritti (e soddisfare, quindi, bisogni; in tal senso, parla di avvenuta "soggettivizzazione dell'oggetto" in ragione del sopravvenuto personalismo costituzionale, L. CAROTA, *Dai beni pubblici ai beni comuni*, in *Contratto e Impresa*, 2016, pp. 105-123).

[43] Entro un assetto dominicale, l'appartenenza è misurabile in gradi di disponibilità, a ciascun grado corrispondendo un tipo di diritto, che è, appunto, il "titolo" dell'appartenenza (proprietà, usufrutto, enfiteusi, servitù, concessione e via seguitando); *cfr*., D. BARBERO, *L'usufrutto e i diritti affini*, Milano 1952, pp. 29 ss. Riguardo alla concezione dominicale che accompagna la patrimonialità dei beni, appare dovuto un riferimento a S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Bari, 1999, p. 134 e ss., il quale rifletteva sulla dovuta relativizzazione della proprietà come conseguenza dell'avvento costituzionale che, anche secondo la giurisprudenza della Consulta, impone il bilanciamento tra diritti, rifiutandone di tiranni (*cfr*. Corte cost. 85/2013).

[44] Il principio che informa la Costituzione è personalista e non mercatista. Sicché, ogni qual volta diritti fondamentali e diritti economici entrino in conflitto anche solo potenziale sono i primi a dover prevalere. *Cfr*. P. PERLINGIERI, *Il processo evolutivo del "diritto civile nella legalità costituzionale". Una lezione alla Camera civile di Milano*, Rassegna di Diritto Civile, 2025, pp. 1347-1369, per cui la legalità costituzionale impone il rispetto dei diritti inviolabili e dei doveri

comuni anche il concetto di immaterialità va concepito non tanto come legato alla fenomenologia della *res*, ma piuttosto alla sua ontologia. Si potrebbe dire, cioè, che mentre i beni civilistici sono "estrinsecamente immateriali", afferendo il concetto d'immaterialità alla loro consistenza (di cui sono privi, in quanto frutto di un processo creativo dell'intelletto umano[45]), i beni comuni sono beni "intrinsecamente immateriali": in quanto beni

inderogabili dell'uomo, contribuendo alla "depatrimonializzazione" del diritto e, in particolare, del diritto civile (p. 1367). Non meno, si rinvia ad A. PROTO PISANI, *Tecniche di tutela, Costituzione del 1948 e processo civile (a proposito di una prolusione non tenuta)*, in *Il Foro Italiano*, n. X, 2018 e G. SCARSELLI, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell'uomo e limiti di revisione costituzionale*, in Giustiziainsieme, 2022. Sebbene N. IRTI ne *La crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. Proc.*, 2014, pp. 41 e ss., individui proprio nella commistione del diritto coi valori la ragione dell'inconsistenza dogmatica delle categorie. Si veda anche C. CASTRONOVO, *Eclissi del diritto civile*, Milano, 2015, p. 178 e ss.

[45] Si pensi alle invenzioni, alle opere letterarie e artistiche, opere artificiali anche di materializzazione delle risorse, specie energetiche o ai dati. Nonostante il legislatore italiano, in una prima fase, sembrasse restio ad assegnare protezione ai beni culturali immateriali (come le fiabe, i costumi o le danze popolari), a livello internazionale si è avvertita sempre di più la necessità di tutelare anche tali forme espressive (si pensi, in particolare, alle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005). Ciò, in quanto, come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 194/2013, la competenza a riconoscere valore culturale ai beni immateriali non è esclusiva dello Stato, perché la circostanza che una specifica cosa non venga positivamente considerata come bene culturale, non può escludere che essa possa «presentare, sia pure residualmente, un qualche interesse culturale per una determinata comunità territoriale: restando questo interesse ancorato, in ipotesi, a un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli, di quella singola e specifica comunità». Sicché, la Consulta ha riconosciuto interesse culturale anche al patrimonio identitario di una comunità, che è intrinsecamente immateriale e non legato necessariamente a dei beni materiali. Ultimamente, la pronuncia conferma che l'individuazione di un bene giuridico può scaturire dalle genti, anziché dal dato positivo. Eppoi, ha proseguito ancora la Corte costituzionale, la legislazione di livello infrastatale può riconoscere tutela ai beni immateriali «in funzione di una salvaguardia diversa e aggiuntiva, [...] di altre espressioni di una memoria "particolare", coltivata in quelle terre da parte di quelle persone, con le proprie peculiarità e le proprie storie», a riprova ulteriore dell'assunto.

[45] Del legame tra beni e diritti, nonché della loro sovrapposizione logico-concettuale, dà conto l'introduzione alla antologia di G. ALPA e A. FUSARO, *cit*., dove si legge che "nelle enciclopedie giuridiche la voce "Bene" è stata talora sostituita con "Cosa" (…) e, ancor più, le origini della fusione del termine "Bene" con "Diritto", laddove il primo viene utilizzato quale medio logico del secondo" (p. IV). M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del Diritto*, 1971, pp. 475-477, riteneva necessarie nuove categorie già nel 1971, le vecchie non essendo più adeguate. In un articolo apparso su Esprit del gennaio 2010, A. LIPIETZ, intellettuale e deputato europeo, asserisce francamente: "*Le biens communs ne sont pas des choses, mais des rapports sociaux*".

costituzionalmente tutelati (derivando la tutela dai diritti fondamentali che soddisfano), configurano una dimensione promiscua tra cose e diritti in cui sembra constare l'elemento connotativo della categoria[46]. Invero, osservandone la positivizzazione avvenuta in alcune leggi regionali e nei regolamenti locali per l'amministrazione condivisa che se ne occupano[47], si nota che la considerazione della cosa come oggetto, materiale o immateriale che sia, pare recedere di fronte alla sua funzione, integrata dalla soddisfazione di un diritto costituzionalmente riconosciuto[48]. Ne consegue che i beni comuni sembrano consistere in una categoria plurale[49], entro la quale le cose si presentano accomunate dal connotato (ontologico) dell'essere

[46] Del legame tra beni e diritti, nonché della loro sovrapposizione logico-concettuale, dà conto l'introduzione alla antologia di G. ALPA e A. FUSARO, *cit*., dove si legge che "nelle enciclopedie giuridiche la voce "Bene" è stata talora sostituita con "Cosa" (…) e, ancor più, le origini della fusione del termine "Bene" con "Diritto", laddove il primo viene utilizzato quale medio logico del secondo" (p. IV). M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del Diritto*, 1971, pp. 475-477, riteneva necessarie nuove categorie già nel 1971, le vecchie non essendo più adeguate. In un articolo apparso su Esprit del gennaio 2010, A. LIPIETZ, intellettuale e deputato europeo, asserisce francamente: "*Le biens communs ne sont pas des choses, mais des rapports sociaux*".

[47] Si fa riferimento qui alle Regioni che hanno adottato leggi sui beni comuni e agli oltre trecento Comuni che hanno adottato un regolamento per la loro amministrazione condivisa. Per una analisi compiuta si rinvia alla parte dedicata, nel successivo Capitolo II.

[48] A mo' di spunto per alcune prime considerazioni sul regime dei beni comuni, si notino le molte analogie tra questi e i beni culturali. I beni culturali immateriali sono tutti quei beni intangibili che, pur non consistendo in cose mobili o immobili, sono dotati di valore culturale (i riti, le musiche e le tradizioni popolari, gli spettacoli, ecc.). Tale definizione si ricava da quella, più generale, contenuta all'art.2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (T.U.B.C., D. lgs. n. 42/04) per cui i beni culturali sono le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà e i beni paesaggistici costituiscono il patrimonio culturale. Il concetto di bene come cosa si sovrappone con quello di bene come interesse, con ciò testimoniando la fine del bene inteso come cosa che può formare oggetto di diritto e il supporto sul quale la cosa da tutelare dovrebbe esprimersi, supporto che più non è richiesto. Beni come i comuni, allora, sono dotati di un valore costituzionale, anziché culturale, ricavabile dalla cosa in sé e dall'uso che ne viene fatto. Tanto che dal regime dei beni culturali è possibile ricavare indicazioni utili per la costruzione di un regime dei beni comuni.

[49] Sulla astratta atipicità dei beni classificabili tra i comuni si avrà modo di tornare, occupandosi del bisogno di contenimento della categoria, ad oggi eccessivamente indeterminata. Una riduzione tipizzante potrebbe ottenersi attraverso un accrescimento definitorio, poggiante sul principio di ragionevolezza espresso nell'art. 3 Cost., che abbia riguardo agli elementi strutturali. La categoria ne risulterebbe perfino valorizzata giuridicamente.

insostituibilmente necessarie alla soddisfazione (che è protezione e garanzia d'esercizio) di diritti fondamentali, nonché al pieno sviluppo della persona umana.
Una volta identificati, ne discendono effetti di fruizione e accesso *erga omnes*, che possono essere considerati diritti personali, sebbene soggetti a un modo d'uso collettivo[50].

5. I rapporti tra i beni comuni e la proprietà: una disamina minima

Conviene notare come sullo sfondo del ragionamento svolto si stagli il concetto di proprietà, data una certa promiscuità – anche sistematica – tra le due categorie, di beni e proprietà, appunto, sul quale vale quindi la pena soffermarsi[51].
Tale concetto viene messo in discussione dai beni comuni nella tradizionale dicotomia che lo connota, della quale si è fatta menzione: proprietà pubblica-

[50] Interessante è lo spunto di P. MONTALBANO, *La critica al dibattito sui beni comuni: una prospettiva economica*, in Riviste Web, Economia della Cultura, 2017, pp. 37-50.
[51] Non foss'altro che per reagire in anticipo a chi osserva "La nozione di proprietà viene di solito presupposta, il suo contenuto desunto da elementi empirici o comunque metagiuridici, la sua funzione affidata all'operare di criteri alquanto vaghi, quali la solidarietà sociale, l'utilità sociale o l'equità. A tali indirizzi (…) si può opporre (…) il rilievo che quanto minori indicazioni concrete si danno sul contenuto e sulla funzione delle proprietà, tanto più diviene possibile assegnare al fatto che la legge riconosce e garantisce la proprietà privata (art. 42 Cost.) il significato di riconoscere e di garantire ciò che si è prefigurato l'autore, sfuggendo altresì al rigore di qualsiasi verifica" (M. COSTANTINO, *Proprietà, II, Profili generali*, Diritto civile, Vol. XXV, Enc. Giur. Treccani, 1991). In realtà, anche la Cassazione, a Sez. Un., con un recente arresto (sent. n, 23093/2025) ha sconfessato tale assunto. La Corte ha dichiarato espressamente che gli approdi ai quali è pervenuta in merito alla rinuncia abdicativa della proprietà "non implica[no] una confutazione delle autorevoli tesi che ravvisano nella funzione sociale *ex* art. 42, secondo comma, Cost. un «limite interno» precettivo della proprietà, che regola in negativo i comportamenti del proprietario, vietandogli quelle attività non espressamente previste dalla legge come rientranti fra i suoi poteri, né sorrette da alcuna giustificazione di natura utilitaristica dal punto di vista economico e sociale, e pertanto esterne alla relazione tipica di interesse corrente tra dominus e bene". Anzi la pronuncia conferma il carattere intrinseco del connotato funzionale della proprietà, allorché precisa: "L'esercizio antisociale della proprietà rimane soggetto al controllo giudiziale con riguardo a quei concreti comportamenti proprietari che sacrificano le ragioni dei terzi e che vengono perciò valutati secondo i canoni della responsabilità civile".

proprietà privata[52]. Invero, con l'adozione della Costituzione, la proprietà ha ricevuto una spinta sociale[53] che non sembra conciliabile col modello estrattivo invalso nel contemporaneo contesto socio-economico[54]: la Costituzione è sopravvenuta al Codice civile e alle regole sulla proprietà, imponendone nell'ordinamento un significato rivoluzionato, che la intende oggi quale diritto-mezzo e non più come diritto-fine[55]. La Carta ha fornito la

[52] La sentenza appena citata, Cass. Sez. Un. n. 23093/2025 (recuperando Cass. Sez. Unite 14 febbraio 2011, n. 3665), ha evidenziato proprio la "*diversità di fondo*" tra i due tipi della proprietà pubblica e privata, per delineare l'esigenza di un autonomo statuto degli immobili di natura "*non privata*", giacché, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegati "*alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini*".

[53] Ciò, nonostante vi sia in Costituzione una sola norma che parla di comunità, l'art. 43. In senso conforme all'assunto, si veda S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969, p. 56 e ss. A dimostrare la tendenza dell'ordinamento a valorizzare il carattere sociale della proprietà possono essere invocati anche istituti legali, come l'art. 2645-*ter* c.c., nel cosiddetto modello della proprietà funzionalizzata a scopi meritevoli, di rilievo sociale, appunto.

[54] Le previsioni in tema di proprietà contenute nel dettato costituzionale sono votate alla tutela della dimensione sociale della proprietà. Lo conferma, tra gli altri, G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971, p. 153: "Si può allora concludere che il primo co. dell'art. 42 nel settore dell'appartenenza dei beni (…) consacra la previsione di un sistema economico sostanzialmente dualistico, con il quale, se è da ritenersi esclusa la possibilità di una totale sparizione della proprietà privata, è altrettanto da escludersi che quest'ultima debba permanere anche in futuro "in modo prevalente". Si tratta, invece, di instaurare un equilibrio dinamico, apprezzabile in concreto a seconda delle condizioni storiche, in cui il legislatore sarà chiamato a intervenire nel perseguimento delle finalità previste dalla stessa Carta costituzionale". L'accezione dominicale della proprietà, protetta *uti singuli*, sembra il prodotto della struttura economica adottata nell'ordinamento, che pone al centro dell'assetto degli interessi il mercato, luogo dotato di una naturale propensione a ricavare profitto (da *abstrahere*, toglier fuori) ovvero a raccogliere gli utili dallo sfruttamento delle risorse. La società capitalista ha massimizzato la spinta egoista-utilitaristica, rendendola perfino spregiudicata: negli ultimi settant'anni, almeno, si è prospettata a tutti e in relazione ad ogni cosa una crescita inesauribile, *ad infinitum*, pur nella finitezza delle risorse del mondo; finitezza che è oggi palese. K. MARX, *Le Teorie del plusvalore*, IV libro de Il Capitale in Il Capitale. *Volgarizzato da Ettore Fabietti*, II ed., Firenze, 1905, parlava di "accumulo perpetuo", il capitale non avendo come fine la soddisfazione dei bisogni, ma la produzione del profitto; un fine che può raggiungersi solo con metodi che regolano la massa dei prodotti secondo la scala della produzione e non inversamente: si deve necessariamente venire a creare un continuo conflitto fra le dimensioni limitate del consumo su basi capitalistiche ed una produzione che tende continuamente a superare questo limite, che le è assegnato.

[55] Nella concezione teorica che distingue la struttura giuridica della proprietà dal suo contenuto economico-sociale ha individuato una forma di irrigidimento del rapporto tra i due termini, quasi da rendere i due piani incomunicabili, "come tuttavia non può essere", S. RODOTÀ, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1990, p. 253. Si sofferma sui rapporti tra proprietà, beni e sovranità - dalla prospettiva del costituzionalista – A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione*, in Costituzionalismo.it, 3, 2013. È noto, comunque,

spinta decisiva per un adattamento dell'istituto alle nuove esigenze della comunità nazionale che, fin dai tempi della sua adozione, invocava una proprietà organizzata nell'ambito sociale[56].

Segnatamente, beni come quelli che ci occupano sembrano superare la concezione dominicale offerta dal regime civilistico, non tollerandone il connotato tipico, lo *ius excludendi alios* del titolare, a prescindere dalla sua natura pubblica o privata. Piuttosto, come si è osservato, il titolare è nel dovere di consentirne una fruizione generalizzata e si avrà modo di vedere nel corso della trattazione come ciò non sembri essere garantito ricorrendo all'attuale regime dei beni pubblici. Del resto, non può non tenersi conto di

---

il carattere *transattivo* della proprietà costituzionalizzata. Recuperando Calamandrei, G. PALMA, *cit.*, pp. 130-131, rammenta: "l'art. 42 Cost. sancisce la legge che «determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurare la funzione sociale» [della proprietà privata] (…) la determinazione contenutistica di questa diventa oltremodo problematica. Il che è dovuto in parte al [suo] carattere "transattivo", come di altre disposizioni costituzionali attinenti ai rapporti economico-sociali, le quali perciò risulterebbero redatte in forma "vaga e ambigua". In modo che, ove non si procedesse ad una interpretazione sistematica, realmente si correrebbe il rischio di trovarvi soltanto "quell'indirizzo conservatore o progressivo" che meglio risponda ad un programma o ad una ideologia politica, cui anche l'interprete – sia pure implicitamente – possa avere aderito; con l'evidente conseguenza di perdere di vista totalmente il senso vettoriale, secondo cui è destinato ad evolversi l'ordinamento della proprietà». Tanto impone, quindi, una interpretazione sistematica degli articoli della Costituzione che si riferiscono alla proprietà, specialmente dell'art. 42 Cost., una disposizione che pare valere autonomamente a rimettere a una connotazione principalmente sociale quel che oggi è, invece, la "roccaforte" del diritto individuale, cioè il diritto di proprietà.

[56] Il 25 settembre 1946 la terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione inizia la discussione sul diritto di proprietà. Il Costituente E. P. TAVIANI prende la parola: «Quando lo impongono le esigenze del bene comune, al fine di evitare situazioni di privilegio o di monopolio privato e di ottenere una più equa e conveniente prestazione dei servizi e distribuzione dei prodotti, la legge può riservare alla proprietà collettiva - dello Stato, delle regioni, dei comuni o di altri enti di diritto pubblico - le imprese e i beni di determinati e delimitati settori dell'attività economica. Sempre in conformità agli scopi indicati la legge può trasferire alla collettività la proprietà di imprese o beni determinati». Si rinvia a G. PALMA, *cit.*, p. 144: "appariva evidente che la proprietà privata non avesse il solo scopo della garanzia della libertà del singolo, ma anche quello di "servire al bene della società"; ma, altresì, l'ammissibilità nel sistema economico della "proprietà collettiva", allorché l'armonia degli interessi "non si realizzasse in alcun modo, restandosi nel campo del privatismo". La considerazione dei lavori della Assemblea costituente si risolve in una sorta di interpretazione autentica della volontà dei Costituenti e perciò occorre tornarvi sempre se si vuole comprendere il senso più vero dell'ordinamento (avendo, però, cura di inquadrare l'osservazione nel contesto storico e nelle specificità della composizione politica che connotava allora le decisioni e senza mancare, poi, di rifletterci alla luce dell'oggi).

come l'avvento della Costituzione abbia condotto da uno stato di diritto legislativo a uno stato, appunto, costituzionale[57].

[57] Ha parlato di "ribaltamento dei valori operato dalla Costituzione italiana del 1948" A. PROTO PISANI ANDREA, *cit.*, ove si legge: "La Costituzione italiana del 1948 (..) consentirebbe, nel rispetto dei suoi principî fondamentali, sia uno Stato caratterizzato dal libero mercato corretto con ampie aperture al sociale (istruzione, sanità, ambiente, ecc.), sia uno Stato caratterizzato dalla sottrazione al privato delle imprese (e forse anche del commercio) di grandi dimensioni, e con una notevole apertura a quelli che oggi sono chiamati «beni comuni» come ottimizzazione del sociale (…) i suoi principî fondamentali, i suoi valori fondanti non sono più — diversamente da quanto era invece avvenuto per lo Stato liberale prima e fascista poi — né il libero mercato: l'art. 41, dopo avere detto che «l'iniziativa economica privata è libera», immediatamente aggiunge e precisa che essa «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale» (utilità sociale che (…) vediamo contraddetta da una crescita economica da cui risultano sempre vincitori gli imprenditori e sconfitto quel vasto ceto di nuovi poveri di cui fanno parte anche gli operai e gli impiegati di un tempo) o in modo da «recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» e comunque «può essere indirizzata e coordinata a fini sociali»; né la proprietà privata (gli art. 42 e 43 sono pressoché tutto un lungo elenco di limitazioni che giungono fino alla espropriazione di questo diritto, che da oltre due millenni ha costituito il diritto fondamentale dell'organizzazione sociale). Operando una vera e propria rivoluzione, la Costituzione italiana del 1948 ha, nei suoi principî fondamentali, posto invece: a)la persona umana (lo sviluppo della sua personalità), «sia come singolo sia nelle formazioni sociali», conferendo ad essa non solo diritti inviolabili, preesistenti rispetto alla stessa Costituzione, ma anche (art. 2) il compito di adempiere i (sempre preesistenti) doveri di solidarietà sociale, doveri che trovano la loro fonte anche nella stessa Costituzione: 1° e 2° comma dell'art. 3, art. 4 e molti articoli della parte prima (dedicata ai «diritti e doveri dei cittadini»: art. 13-54); b) il lavoro, inteso come il primo dei preesistenti diritti inviolabili (da realizzare in un contesto di eguaglianza sostanziale: art. 3), considerato non solo un diritto ma anche un dovere, allo scopo «di concorrere al progetto materiale e spirituale della società» (art. 4) (…) è evidente la volontà di mutare radicalmente il sistema preesistente; pertanto, il legislatore (aiutato dagli studiosi di diritto) aveva il delicato compito di procedere alle innovazioni necessarie allo scopo di dare una tutela (anche giurisdizionale) adeguata ai nuovi diritti emergenti del lavoro e della persona (…) la rivoluzione determinatasi a livello di valori con riferimento alla proprietà e all'impresa non significava affatto (…) abrogare il sistema tramandatosi e perfezionatosi in millenni di storia relativamente al diritto sostanziale di proprietà e al più recente diritto dell'impresa privata, e le loro forme di tutela giurisdizionale. [piuttosto, si trattava di] effettuare un censimento delle tecniche di tutela (dei processi tipici previsti dalla legge) individuando quali fossero espressione di «privilegi» attribuiti ai proprietari e imprenditori, e in tal caso verificare se quelle tecniche di tutela (quali processi tipici) erano o no utilizzabili anche a favore dei diritti dei lavoratori e dei diritti c.d. della personalità, ed in tal caso utilizzare proprio quelle sperimentate tecniche di tutela (quei processi tipici) anche a tutela di diritti strutturalmente analoghi dei lavoratori o dei diritti della personalità: eliminando in tal modo anche l'elemento spregiativo del privilegio. Verificare cioè se, ferma restando la struttura di tali processi, essi fossero o no utilizzabili (previa la loro preventiva tipicizzazione) in funzione della tutela di diritti (dei singoli o collettivi) della persona, delle libertà, e di almeno alcuni dei diritti in materia di lavoro".

6. I beni comuni: alcune iniziali considerazioni sulla categoria

Merita, quindi, chiarire in che termini la categoria dei beni comuni si differenzierebbe giuridicamente da quella dei beni pubblici[58].
Dall'esame della disciplina vigente a livello regionale e locale, nonché della giurisprudenza che ha avuto modo di occuparsene, emerge (e si può pertanto inferire) una diversa categoria di beni che, sotto il profilo teorico-concettuale, si caratterizza per una piena autonomia rispetto a quelle tradizionali[59].

[58] Giova, però, premettere a una prima trattazione degli elementi costitutivi dei beni comuni una disambiguazione importante: sussiste una distinzione tra il concetto di bene comune, mero riferimento al bene condiviso da certi soggetti, e il diverso beni comuni. Ciò, benché il concetto politico di bene comune costituisca il magma della tutela giuridica dei beni comuni: «la question de la définition d'un bien commun, comme pierrre angulaire d'une fraternité universelle (…) ou d'une société universelle (…) conduit à déterminer comment l'idée du bien commun permet de construire une communaluté universelle (B. RENAUD-BOULESTEIX, *Modernité politique et bien commun*, Parigi, 2020, pp. 179-233). Semmai, può dirsi che una giuridificazione dei beni comuni appare massimizzare la rilevanza del cosiddetto *Gemeinwohlprinzip*, ovverosia il principio di vincolatezza al bene comune, che vieta allo Stato di agire orientandosi al raggiungimento di interessi di carattere esclusivamente particolare. Per un approfondimento sul concetto di bene comune in chiave storica si veda P. CAPPELLINI, *Storie di concetti giuridici*, Torino, 2023, pp. 41-44; dal punto di vista logico-filosofico, invece, G. GONELLA, *La nozione di bene comune*, Milano, 1938, ora in AA.VV., *Sulla scuola italiana del diritto*, Milano, 2001.

[59] Si veda in parte motiva, tra le altre, la già citata sent., Sez. Un. 14 febbraio 2011, n. 3665, concernente le valli da pesca della laguna veneta, dotate di finalità e funzionalità pubblico-collettivistiche, rientranti oggi, *ex* art. 28, lett. b) Cod. nav., tra i beni del demanio marittimo. Le nuove istanze di tutela ambientale e di protezione del clima spingono i legislatori regionali ad adottare norme capaci di innovare il sistema di governo dei beni, recuperando sempre di più spazio per la gestione in mano pubblica delle risorse, proprio attraverso l'introduzione di leggi territoriali sui beni comuni. Su tutte, merita menzione prima dell'approfondimento che si compirà nel prossimo capitolo, la L.R. Toscana 24 luglio 2020, n. 71, concernente il Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale, in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto regionale, che fa il paio con l'altra importante norma, L.R. 2 agosto 2013, n. 46, intestata al dibattito pubblico e alla promozione della partecipazione nella elaborazione delle politiche regionali e locali. Altrettanto, il rinvio è d'obbligo al Regolamento per il Governo dei Beni Comuni Urbani nella Città di Torino, n. 391/2019, e al fervore della Città di Napoli in materia, dimostrato plasticamente dalle numerose iniziative elencate nel sito istituzionale dell'Ente locale e dall'art. 3 dello Statuto comunale: "Il Comune di Napoli, anche al fine di tutelare le generazioni future, riconosce i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali". Importanti riflessioni sulla categoria si sono svolte al Forum della economia sociale e del terzo settore, tenutosi nel 2019 a Bruxelles (per i documenti pubblicati a seguito della edizione, si rinvia al sito Socialeconomy.eu.org). In quella occasione, i beni comuni furono coniugati con la partecipazione civica e con il tema della

Essa non sembra poter soffrire i limiti nella protezione delle risorse esauribili e nella garanzia d'uso che connotano le attuali categorie di beni, dovendosi offrire protezione certa ai diritti fondamentali che si soddisfano su determinate risorse[60]. In tal senso, il tentativo di perfezionare la disciplina dei beni pubblici, conformandola al dettato costituzionale, si è rivelato infruttuoso, specie per come il testo della Costituzione è mutato con le più recenti riforme[61].

---

sostenibilità ambientale: la loro valorizzazione determinerebbe l'insorgenza di un nuovo concetto di proprietà, di tipo generativo (*cfr*. M. KELLY, *cit*., introduzione). Invero, come si vedrà *infra*, anche secondo una certa dottrina, si tratterebbe di beni ad attitudine ecologica, che impongono un'alleanza intergenerazionale, secondo un uso *generativo* delle risorse, e che prescindono dalla titolarità delle cose, ponendo al centro della considerazione giuridica la loro funzione. Che occorra abbandonare il paradigma proprietario, spostando la concezione giuridica dei beni verso gli interessi coinvolti, trattano, tra gli altri, F. MERUSI, *Il diritto 'sussidiario' dei domini collettivi*, in Riv. trim. dir. pubb., 2003, p. 77 e F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Diritto e società*, 2, 2016, *pass.* Invero, l'egemonia dei mercati sembra condizionare l'attuale gestione dei beni. Lo conferma perfino E. VITALE, *cit.*: "Bisogna ripartire idealmente dallo Statuto dei lavoratori per giungere a un costituzionalismo di diritto privato (Ferrajoli), che ponga limiti all'iniziativa imprenditoriale e alla mercificazione del mondo originata dalla sacralità della proprietà privata, di cui si deve una buona volta riconoscere il carattere di diritto non fondamentale, se inteso come diritto di proprietà reale, ma transigibile e alienabile" (p. 114). Per P. PERLINGIERI, *cit.*, 2025, i principi fondamentali della Costituzione sono "non già semplici parametri di valutazione esterna di una aprioristica regolamentazione, ma parti integranti della fattispecie normativa" (p. 1360). N. IRTI, *cit*., 2012, sostiene che "I beni comuni non sono senza appartenenza, quasi sospesi in uno spazio vuoto di diritto, ma beni a pluralità di appartenenze, sicché lo 'ente esponenziale' e il singolo hanno ciascuno il proprio titolo e ciascuno la propria legittimazione. Sarebbe logicamente e praticamente infruttuoso attribuire diritti privi di azione o azioni prive di diritto: il punto è, invece, di ricongiungere gli uni e le altre, e di moltiplicare e difendere la titolarità. Il rifiuto (…) organicistico o collettivistico, della titolarità di diritti individuali condanna i beni comuni all'indistinta e anarchica fruizione o alla tutela tecnocratica di amministratori e gestori. Dove si negano precise e concrete appartenenze, ivi s'installano acefali poteri o competenze regolative di tecnocrati" (p. 388).

[60] Rispetto agli albori del dibattito sulla categoria, il fulcro della riflessione sembrerebbe oggi doversi spostare dalla problematizzazione relativa all'ammissibilità nell'*an* dei beni comuni alla costruzione del loro regime. Occorre misurarsi col fatto che la normativa in materia è in espansione: la categoria è interessata da un notevole implemento nelle positivizzazioni territoriali, che riconoscono i beni comuni nelle risorse, materiali o immateriali, anche digitali (come le acque, l'aria, i parchi, i dati e il patrimonio naturale mondiale, nonché il patrimonio storico-culturale), espressive di utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future. Non meno, si deve alla giurisprudenza sui beni comuni l'altra parte della spinta epistemologica che li concerne.

[61] "Perché allora complicarsi la vita con il 'comune', se c'è già il pubblico?", A. DANI, *cit*., p. 7.

La ragione sembra consistere nel fatto che la funzionalizzazione dei beni classificabili come comuni alla soddisfazione di bisogni essenziali delle persone, sebbene li accomuni, per certi aspetti, ai beni pubblici in senso lato, connota la categoria, costituendone un esclusivo carattere ontologico: si tratta di risorse infungibilmente coinvolte nella soddisfazione di diritti fondamentali, costituzionalmente riconosciuti (si pensi al bene acqua rispetto alla soddisfazione del diritto alla vita), che sono, al contempo, inescludibili – non essendo possibile impedire a nessuno accesso e fruizione –, nonché godibili secondo forme comunitarie – il singolo potendo soddisfare il proprio diritto al godimento del bene comune solo nel rispetto di quello altrui[62].
Il loro uso non sembra evocare alcun rapporto di appartenenza, risultando i beni comuni indifferenti alla titolarità della risorsa, che può essere indistintamente pubblica o privata. Ciascun membro della comunità partecipa al godimento (comune) del bene proprio per il fatto di esserne parte, senza che sussistano capacità dispositive di sorta sulla risorsa che non siano rivolte alla sua tutela[63].

[62] I beni comuni promuovono un atteggiamento solidaristico tra i consociati, che appare in linea con i dettami costituzionali, ove in più passaggi sono presenti norme espressamente o implicitamente funzionalizzate all'attuazione dei principi espressi agli albori della Carta, che ne tracciano il nucleo duro o essenziale, cioè l'uguaglianza formale e sostanziale (art. 3), che si ricerca mediante la protezione e l'attivazione della Repubblica (art. 2) anche nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, cioè nella considerazione democratica delle cose (art. 1). Il comune è valorizzato quale legame solidale, senza compromettere le individualità dei suoi membri, ma anzi, fuori da logiche corporativistiche, i membri di una comunità tesa a dare soddisfazione a diritti fondamentali della persona sembrano essere gli uomini come tali e non anche certi uomini soltanto. Distinguendosi, così, il personalismo costituzionale dal monoteismo del sé (P. SEQUERI, *La cruna dell'ego. Uscire dal monoteismo del sé*, Milano, 2017). Il principio personalistico e l'individualismo sono concetti distinti: se il primo permea la Carta dei valori fondamentali dell'ordinamento, il secondo corrisponde a una declinazione storico-concreta, che vuole oggi la dimensione proprietaria identificata con l'uso e l'abuso escludente del bene da parte del suo titolare (*iure*, ma anche *facti*); *cfr*. S. RODOTÀ, *cit*., 2018, p. 67.

[63] Capacità che, invece, sono ben possibili con riguardo ai beni pubblici in senso lato, concepiti secondo una logica dominicale. Al contrario, la riflessione sui beni comuni non è concentrata sulla appartenenza, ma sulla fruizione: data l'intrinseca correlazione del bene con diritti fondamentali, è la cosa a sopravanzare la titolarità, non viceversa. L'indifferenza alla proprietà dei beni comuni consiste proprio nel fatto che il diritto generalizzato di accesso e fruizione degli stessi rimane neutrale a ogni forma di titolarità. Al loro cospetto, quindi, l'uso tipico del proprietario, *utendi et abutendi*, è escluso. V. CERULLI IRELLI, *cit.*, 2022, par. 3. Va notato che il carattere di un bene oggetto di un diritto della persona non è (normalmente) propriamente

Si è visto, semmai, che in caso di beni esauribili, specie se scarsi, l'uso da parte di un soggetto si risolve nella sottrazione del godimento agli altri. Da ciò discende la necessità di regolamentare la fruizione del bene, per modo che ne siano esclusi sfruttamenti egoistici. A tal fine, una scuola di pensiero ritiene che la comunità sia in grado di autogovernarsi, dovendo l'istituzione, in ciascuna delle proprie articolazioni, mantenersi estranea alla relazione diretta tra bene e comunità[64]. Le persone sarebbero in grado di operare spontaneamente per l'interesse generale, rifiutando la concezione liberalista per cui solo lo Stato può correggere e impedire l'azione naturalmente egoistica dei singoli[65]. Altra impostazione, invece, considera necessario l'intervento

patrimoniale. Da ciò discende che la violazione di un simile diritto, ovvero il fatto dannoso che interessa il bene, provoca danni alla persona. Tali danni, per definizione, non sono suscettibili di essere soddisfatti adeguatamente nella forma dell'equivalente monetario (che non sussiste), neanche della specie «danni non patrimoniali» (che sono pur sempre somme di denaro calcolate in modo diverso); *cfr*. A. PROTO PISANI, *cit.* L'assunto offre interessanti spunti di riflessione sulla possibile non patrimonialità di tali beni, nonostante il carattere della rivalità sia spesso legato al concetto di suscettibilità economica, così come lo sono i beni giuridici, in genere ("*Economists have come up with their own definitions of public goods, ie as those goods that, in contrast to private goods, are characterized by non-rivalry, in the sense that anyone can use them without diminishing their use by the others, and by non-excludability, in the sense that nobody may be excluded from access to them (...) The analysis of the interconnected themes of human rights, environmental, and culture compels a rethinking of soveregnity not only in terms of ultimate locus of authority, but also as the indispensable source of power to effectively achieve the goal of respecting and protecting these "common goods" in the general interest of humanity*", F. FRANCIONI, *International Common Goods: an epilogue*, in International Law for Common Goods: Normative Perspectives, 2014, p.443 e 447). Anche la Costituzione sembra avere recepito l'opinione tradizionale consolidata per cui, avuto riguardo alla salvaguardia degli interessi pubblici, è utile stabilire che determinati beni possano soggiacere solo a un regime proprietario diverso da quello comune; *cfr*., S. CASSESE, *cit*., 1969, per forme proprietarie di tipo collettivo. M. ESPOSITO, *cit.*, nota come già il regime dei beni demaniali e appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato si connota non solo per rendere tali beni inappropriabili, ma piuttosto per astrarne le vicende dal diritto comune, ai quali non trova applicazione, come dimostrato dalla esclusione di tali beni dai documenti di contabilità pubblica, proprio sul presupposto di una loro insuscettibilità valutativa di tipo economico. Tuttavia, si vedrà nel successivo Capitolo III come ciò non sembri sufficiente a garantire i diritti connessi a risorse speciali come i beni comuni.

[64] Ed era questo il modello sociale ricostruito, in effetti, anche da E. OSTROM, *cit*.

[65] La nota caratterizzazione hobbesiana dell'uomo quale minaccia per gli altri uomini, sembra stridere con la presa di coscienza ricavabile dall'incremento dei fenomeni di cd. amministrazione condivisa, che riscopre i cittadini farsi promotori della cura dell'interesse generale, *intuendo* il comune, e rendendo quell'astratto interesse generale un interesse pubblico concreto dell'amministrazione. Il menzionato distinguo tra modelli di gestione sembra, comunque, rievocare la tradizionale contrapposizione tra democrazia ordoliberale, incentrata sul primato

istituzionale, al fine di costituire delle regole d'ordine, ritenendo indefettibile il ruolo dello Stato nella gestione del bene a fini di protezione delle cose (e quindi, ultimamente, per la tutela dei diritti dei membri della comunità)[66].

Nei tratti essenziali, quindi, il minimo comune denominatore del variegato complesso di beni identificabili come comuni – che valga da criterio di classificazione per la riconduzione delle risorse alla categoria – è dato dalla loro funzionalizzazione infungibile alla soddisfazione di diritti costituzionalmente riconosciuti come fondamentali[67], mentre per il resto sembra trattarsi

dell'ordine economico inteso come sistema di libertà vigilate – detenendo il diritto un ruolo di potenza conformatrice – e quello della democrazia economica, volta piuttosto ad affermare la superiorità del meccanismo democratico sull'ordine del mercato. Per un approfondimento sul punto, si veda, tra gli altri, A. SOMMA, *L'Economia sociale di mercato / 4. l'era adenauer e l'economia di mercato obbligata socialmente*, in Biblioteca della libertà, XLVII, n. 205, 2012.

[66] *Cfr*., tra gli altri, G. MICCIARELLI, *I beni comuni e la partecipazione democratica. Da un "altro modo di possedere" ad un "altro modo di governare"*, Jura Gentium, XI, 1, 2014, p.12 e A. LUCARELLI, *cit.*, 2013, *pass*. Va notato, però, che un eventuale intervento regolatore non sembra operare *contro* gli aventi diritto, bensì interverrebbe a loro vantaggio, a favore dell'uso comunitario delle risorse. Il diritto, specie a livello positivo, deve tenere in considerazione anche la possibilità patologica e dunque, sebbene sia possibile, e non da escludere, uno spontaneo uso solidale delle risorse da parte dei membri di una comunità, ciò non può dirsi con assoluta certezza, perciocché non si può mancare la tutela di quel rischio, la patologia, appunto. Tale compito spetta allo Stato, il solo che può approntare un sistema di regole correttive, mediante delle norme.

[67] Non sfugge che la Costituzione si riferisce ai diritti inviolabili, limitando l'uso del lemma fondamentali al solo diritto alla salute (art. 32 Cost.). Tuttavia, si potrebbe argomentare che i diritti sono inviolabili proprio in quanto fondamentali: «Sono "diritti fondamentali" tutti quei diritti soggettivi che spettano universalmente a "tutti" gli esseri umani in quanto dotati dello status di persone, o di cittadini o di persone capaci d'agire; inteso per "diritto soggettivo" qualunque aspettativa positiva (a prestazioni) o negativa (a non lesioni) ascritta ad un soggetto da una norma giuridica, e per "status" la condizione di un soggetto prevista anch'essa da una norma giuridica positiva quale presupposto della sua idoneità ad essere titolare di situazioni giuridiche e/o autore degli atti che ne sono esercizio»; così, L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, 2001, p. 5. Tra le varie definizioni dei diritti fondamentali presenti nel pensiero giuridico, si veda B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, Rivista del Gruppo di Pisa, 2016. L'A. si sofferma sulla "avalutativa" universalità di tali diritti, che consentirebbe di affermare una certa emancipazione dalla loro previsione positiva di un dato ordinamento. Essi sarebbero diritti originari o comunque indipendenti dalle prescrizioni della legge, alla quale comunque preesisterebbero, se non sul piano cronologico, almeno su quello causativo. In generale può dirsi, quindi, che le due categorie stanno in rapporto di genere (i fondamentali) a specie (gli inviolabili). Ciò parrebbe confermare – come pare potersi ricavare da L. PIROZZI, *L'art. 2 della costituzione e i diritti inviolabili* in D. MORANA (a cura di), *I diritti costituzionali in divenire. Tutele consolidate e nuove esigenze di protezione*, Napoli, 2020, p. 19 – la sentenza della Corte costituzionale n. 173/2009: dopo un primo richiamo al diritto inviolabile alla riservatezza della corrispondenza e di ogni altro mezzo di comunicazione, tutelato dagli artt. 2 e 15 Cost., esplicita

di beni indifferenti al panorama morfologico, potendo avere qualsiasi natura ed essere pubblici come privati, materiali come immateriali, naturali come artificiali o sociali[68].

che ad esso "deve *aggiungersi* [corsivo nostro] uguale diritto fondamentale riguardante la vita privata dei cittadini nei suoi molteplici aspetti". In dottrina, collega i diritti inviolabili ai diritti della persona mediante il referente dell'art. 2 Cost. e ne conferma la differenza con i diritti fondamentali, nei termini riferiti, anche A. BARBERA, *Commento all'art.2 della Costituzione,* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana*, Bologna, 1975, *pass*.

[68] Si avrà modo di tornare *funditus* sugli elementi costitutivi di un bene comune al successivo Capitolo II. Tra gli artificiali, si pensi ai vaccini. Anche per uscire dalle logiche di legittimo sospetto, mutuabili dalla considerazione del sostrato di interessi economici egoistici che connota il mercato dell'industria farmaceutica, sarebbe certamente ricercabile una produzione che segua logiche di tipo pubblicistico e che impedisca alle scoperte scientifiche concernenti il diritto alla salute di essere brevettabili secondo il diritto dei privati. Con la conseguente considerazione che tali beni (i vaccini), pure artificiali o prodotti dall'opera dell'uomo, sono annoverabili tra i beni comuni. Beni sociali sono, invece, beni, come le biblioteche, serventi allo sviluppo della persona e alle sue esigenze primarie. Peraltro, deve notarsi la progressiva apertura della giurisprudenza italiana a modelli di responsabilità oggettiva, anche sotto l'influenza dell'analisi economica del diritto e delle riflessioni di Guido Calabresi (G. CALABRESI, *The Costs of Accidents: A Legal and Economic Analysis*, New Haven, 1970). Ciò, evidenzia una trasformazione più ampia delle categorie giuridiche tradizionali, sempre meno ancorate a schemi rigidamente individualistici e proprietari. In questo contesto si inserisce, ad esempio, il dibattito sulla proprietà della conoscenza, emerso con particolare evidenza nel caso Myriad Genetics, che ha posto in discussione la legittimità dell'appropriazione privata di risorse genetiche e informazioni scientifiche. La dottrina ha evidenziato come tali vicende rivelino una tensione strutturale tra logiche proprietarie e accesso collettivo alla conoscenza, prospettando la necessità di riconoscere ambiti di condivisione sottratti alla piena appropriazione esclusiva. In questa prospettiva, i beni comuni sembrano configurarsi come categoria idonea a ricomporre tale tensione, offrendo un modello alternativo fondato sulla funzione sociale della risorsa, sulla sua destinazione collettiva e sulla necessità di garantirne l'accesso e la fruizione diffusa, in particolare nei settori - come quello biotecnologico - nei quali la conoscenza assume un rilievo essenziale per i diritti fondamentali e per l'interesse delle generazioni presenti e future. *Cfr*., F. CAROCCIA, R. PARDOLESI, *Analisi economica del diritto: «the Italian job»*, in Foro it., 2014, par. 3.3.2; G. RESTA, *La privatizzazione della conoscenza e la promessa dei beni comuni: riflessioni sul caso Myriad Genetics*, in Riv. crit. dir. priv., 2011, p. 281.

7. Prime riflessioni conclusive

In conclusione, giova sinteticamente riepilogare quanto sostenuto in questa introduzione illustrativa circa le cause, gli obiettivi e il metodo dell'indagine, analiticamente ricorrendo a tre ordini di considerazioni.

Anzitutto, tra le ragioni della ricerca, come si è accennato, stanno la ritenuta inadeguatezza delle odierne categorie giuridiche nel soddisfare il bisogno di tutela effettiva dei diritti fondamentali attuati, insostituibilmente, da certi beni; non meno, la necessità di impedirne, già in astratto, possibili lesioni. Segnatamente, appaiono configurarsi problemi di preservazione, nonché di garanzia nell'accesso e nella fruizione generalizzata delle risorse.

Con metodo induttivo, quindi, si analizza l'attuale regime dei beni pubblici e quello emergente dei beni comuni, compiendo un raffronto strutturale tra le due categorie quanto a capacità nel soddisfare il richiamato trittico di bisogni.

L'indagine si pone come obiettivo l'eventuale conferma della propria tesi, relativa, da un lato, all'inadeguatezza delle attuali categorie nel soddisfare con effettività le descritte esigenze di protezione e, dall'altro, consistente nella persuasione di una utilità in tal senso dei beni comuni. Ciò muovendo dalla presa d'atto della configurazione giuridica della categoria, riscontrabile nel dato positivo e giurisprudenziale.

Infine, considerata la rapsodica disciplina che concerne i beni comuni a diversi livelli di regolazione – nutrita e dunque esistente, benché non uniforme – con la ricerca si vorrebbe acclararne il bisogno, non più prorogabile, di un'opera di razionalizzazione[69].

[69] L. NIVARRA, *cit.*, 2016, p. 47: "Infatti, negli ultimi anni, si sono moltiplicati i casi di Comuni, anche di dimensioni mediograndi, che hanno adottato regolamenti intesi a disciplinare l'uso dei beni comuni o che hanno ritenuto di accordare, a collettività più o meno estese, di cittadini, l'uso di luoghi, spazi ed edifici di proprietà pubblica". Ciò, infatti, rifiutando un'impostazione formalistica del diritto, che non lo riduce alle prescrizioni, ma lo concepisce, piuttosto, come appendice della comunità – come scriveva Paolo Grossi, in grado di far nascere e di motivare concetti giuridici *al di là* dello Stato. Il pensiero dell'A. riguardo ai rapporti tra legalità e comunità è espresso massimamente in P. GROSSI, *Oltre la legalità*, Milano, 2020, cui si rinvia *passim*. Del resto, la norma (ontologia) è il frutto dell'osservazione del reale (fenomenologia), mai potendosi

Invero, la definitiva giuridificazione dei beni comuni può dirsi *indotta*, poiché muove sospinta dal basso: a richiederla sono i territori, cioè i cittadini che li vivono con i loro bisogni, come dimostra l'incremento delle norme concernenti la categoria. A livello giuridico non può mancare un processo di qualificazione, che consenta un'operazione di sussunzione entro categorie, poiché tanto è necessario e preliminare al fine di inquadrare gli effetti – e il regime – di quanto è stato qualificato. Qualificare, infatti, significa distinguere o caratterizzare una cosa, definendone la natura o la qualità essenziale e perciò sembrerebbe opportuna l'attivazione del legislatore (nazionale), in modo da individuare una disciplina puntuale e completa dei beni comuni[70].

---

ammettere l'inverso senza assumere come pena la capacità di quel che è prescritto di cancellare quanto è reale. M. GRONDONA, *A proposito dell'autonomia fenomenologica e ontologica del danno morale. Ovvero, tra categorie descrittive e categorie concettuali*, in *Danno e responsabilità*, 1, 2021, p. 40: "L'ordine concettuale è l'ordine del pensiero (...): un pensiero ordinante, dunque, che guarda alla fenomenologia del reale e che, sulla base di ciò che è regolare, tendenziale, ragionevole, probabile, prevedibile, trasforma la realtà in concetto (che è poi quella costruzione tipologica, e come tale normativa, della realtà (...) trasforma (...) l'essere in dover essere, il fatto in diritto, la fattispecie concreta in oggetto di valutazione, sì che possa procedersi a una lettura assiologica dell'ontologia, in chiave normativa", in altre parole cioè subordinando il giuridico al fenomenico e il dato positivo ai principii. È nell'*officina delle cose* [che] si preparano i nuovi progressi del diritto, la complessità sociale dovendo essere organizzata, anche (e soprattutto) a livello giuridico, attraverso l'individuazione di quanto costituisce oggetto di diritto: la pratica sopravanza la dottrina, dovendosi attrarre alla funzione il fulcro dell'analisi giuridica, E. FINZI, *Diritto di proprietà e disciplina della produzione*, in *Academia.edu* – La biblioteca giuridica, 2018, p. 180. In principio stanno le funzioni, quindi, ed occorre abbandonare la concezione per cui esse possano essere solo predeterminate positivamente dal legislatore; piuttosto, la funzione delle cose è anche modellata dall'iniziativa dei soggetti; *cfr*. i concetti di fatto e funzione in P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2018, pp. 76-77 (individuare la funzione non equivale a descrivere gli effetti del fatto, ma a cogliere il loro significato normativo). Le norme qualificano i fatti, ma il concetto di norma non è limitato alla forma positiva, ben potendosi consolidare in via consuetudinaria. Le convenzioni o consuetudini, i costumi o *mores*, sono a tutti gli effetti fonti del diritto, con un significato normativo che è, sicché, storicizzato. G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Torino, 2003, pp. 54 e 55, ritiene la consuetudine fonte di regole non scritte che compongono l'ordinamento nel suo complesso. Si tratta di convenzioni pienamente oggettivate, cioè dispiegate nel tempo e sostenute quali regole valide dall'insieme dei soggetti dell'ordinamento. Sicché, le convenzioni possono divenire consuetudini se c'è ripetizione costante di un comportamento e ciò è un *fatto* ai fini di cui si discorreva *supra* circa i rapporti tra struttura e funzione. Del resto, osserva ancora l'A., si tratta del neo-istituzionalismo.

[70] Il sistema di classificazione volto a identificare e raggruppare i vari profili aggregabili in un unico insieme, in modo da delinearne il regime giuridico (che è quindi anche concettualmente

Sicché, secondo un'impostazione che, come si vedrà con lo sviluppo della ricerca svolta, pare sorretta anche dall'impianto costituzionale, i *commons*[71] sembrano emergere dal basso per offrirsi come categoria utile a proteggere risorse esauribili, che devono essere garantite a ciascuno indistintamente, anche alle generazioni future[72]. Mediante il loro connotato tipico, inoltre, consistente nella intrinseca funzionalizzazione alla soddisfazione di diritti fondamentali, essi paiono superare la concezione oggettiva e soggettiva della proprietà, destituendo la titolarità delle cose dal suo tradizionale ruolo nodale, con ultimo vantaggio dell'effettivo accesso diffuso ai beni[73].

---

successivo) consta nella costruzione di una categoria. Per un confronto, si rinvia alla definizione offerta nel dizionario Treccani.

[71] Lemma inglese per beni comuni o *common goods*.

[72] Prospetta un passaggio da un governo nazionale a una *multilevel governance* di una particolare categoria di beni comuni, quelli globali, come l'acqua, E. U. PETERSMANN, *Multilevel constitutionalism for multilevel governance of public goods*, Londra, 2017, p. 26, ove si legge un convinto assunto: "*multilevel republican and cosmopolitan constitutionalism can compensate "democracy deficits". The "forth revolution" must reinvent national governance and the State in the twenty-first century in response to globalization (eg global comunication technologies). It needs to review the past reguatory paradigms, such as Hobbe's ideal of authoritarian order, Mill's ideal of a liberal State, and the 'lost paradise' of socialist ideals of globalizing welfare states. In order to limit majoritarian interest, group politics and protect the liberty of citizens also in transnational cooperation, the two political analysts emphasize the need for "handing over some powers to technocrats and others to micropowers" like local governments", ma non se ne discute molto nel dibattito scientifico, forse perché "in view of the unpopularity of human rights discourse in "realist" foreign policies of hegemonic countries*". Attraverso i beni comuni sarebbe possibile compiere "uno sforzo di superamento del riduttivismo economicista-produttivista predominante, indicando invece i nessi indissolubili che legano tra loro i viventi"; così, A. DANI, *cit.*, p.4. Appare armonizzarsi con un simile inquadramento di bisogni e risposte sociali l'impianto complessivo del testo di L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra*, Milano, 2022.

[73] Nella nota sent. n. 131 del 2020, per esempio, la Consulta ha ricordato che con l'art. 118, co. 4, Cost. si è identificato "un ambito di organizzazione delle «libertà sociali» […] non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle «forme di solidarietà» che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 309 del 2013)". Non si tratta, quindi, di un ritiro dei soggetti pubblici per l'avanzata dell'iniziativa dei privati nella gestione delle cose, quanto e piuttosto di una forma di concretazione dei principali articoli della Costituzione, quindi del nucleo duro dei diritti fondamentali, gli artt.1, 2 e 3 Cost., in particolare. E, peraltro, si osservi che, riguardo ai beni comuni, accanto a doveri negativi, che impongono l'astensione da ogni forma di limitazione all'uso di simili risorse, sembrano affiancarsene di positivi, che invocano un intervento dello Stato, in tutte le sue articolazioni. Si tornerà dopo sull'aspetto promozionale del diritto (Cap. IV). Qui, intanto, si osservi che i beni e la loro cura sembrano, quindi, dover essere mantenuti in mano pubblica, preferibilmente, posto che la loro devoluzione nel mercato implica

CAPITOLO II

I beni comuni *de jure condito*

1. A mo' di premessa: tracce per un inquadramento storico dei beni comuni

Come si è accennato nella introduzione al presente lavoro, e come si svilupperà nel prosieguo, la distinzione classica dei beni è tra pubblici e privati. Tale suddivisione trova il proprio fondamento nel diritto romano, come sistematizzato nel *Digesto* giustinianeo, ove si individuano le categorie delle *res communes omnium*[74], *publicae* e *universitatis*.

In particolare, "*naturali iure communia sunt omnium haec: aer, aqua profluens, mare et per hoc litora maris*"; si tratta di una categoria di beni

il concetto di rivalità che rischia di renderne ineffettiva ogni tutela (sul punto, *cfr*. U. MATTEI, *Proprietà (nuove forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali V, Milano, 2012, pp. 1117 ss.). L'Istituzione, però, non fa a meno della cittadinanza, coinvolta nella gestione delle risorse. Invero, per Costituzione (art. 118 u.c.), nel perseguimento delle loro funzioni, le Istituzioni devono favorire la collaborazione dei cittadini, poiché li si ritiene capaci di mobilitarsi autonomamente nell'interesse generale. Si tratta del riconoscimento costituzionale, avvenuto con la riforma del Titolo V, della cd. teoria dell'amministrazione condivisa (della quale ci si occuperà *infra*), dovuta, tra gli altri, alle considerazioni teoriche di G. ARENA, *Cittadini attivi*, Bari, 2006.

[74] Per M. S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 99, "si considerano tali i beni naturali, anzi beni che la natura di continuo crea e distrugge; dire che esse sono inalienabili o simili, a rigore significa operare un trasporto di qualifiche del tutto ingiustificato, perché questi beni, essendo per loro natura fisica sottratti ad ogni rapporto intersoggettivo patrimoniale, in realtà non possono ricevere le qualificazioni giuridiche proprie solo dei beni patrimonialmente rilevanti. Ciò significa che essi si possono anche dire inalienabili, ma in un senso del tutto particolare, perché in realtà, per essi manca un dominus che abbia poteri di disposizione".

comuni a tutti per diritto naturale, insuscettibili di appropriazione esclusiva, financo pubblica[75].

Ad essi si affiancano le *res publicae* che, invece, appartengono al *populus Romanus* e risultano destinate all'uso pubblico[76], nonché le *res universitatis*, ossia i beni appartenenti a una collettività organizzata (*municipia* o *collegia*), destinati all'utilità dei suoi membri[77].

Con il tramonto dell'unità imperiale romana, nel medioevo (generalmente collocato nel tempo dal 476 D.C., Alto Medioevo, al 1492, Basso Medioevo) si afferma un sistema di appartenenze plurime e stratificate, ove non domina la proprietà esclusiva, ma il pubblico rimane una dimensione comunitaria (usi civici, domini signorili, beni ecclesiastici)[78].

---

[75] Dig. 1.8.1 pr. (Ulpianus), in *Digesta seu Pandectae*, in Corpus Iuris Civilis, ed. Th. Mommsen – P. Krueger, Berlin, Weidmann, 1870. "*Quod nullius esse potest, id ut alicuius fieret, nulla obligatio valet efficere*", cioè nessuna convenzione può avere l'efficacia di far diventare di qualcuno ciò che non possa appartenere ad alcuno (Dig. 50.17.182 - Paulus III ad edictum). Questa è la frase che meglio sembra riassumere il concetto di *res communes omnium*. Sull'argomento, P. MADDALENA *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studiosi odierni, in Federalismi, 2*012, n.14; P. BONFANTE, *Corso di diritto romano*, II, Milano, 1966, p. 82; P. CATALANO, *Populus Romanus Quirites*, Torino, 1974, specie pp. 155 ss.

[76] D. 1.8.2–5, ivi. Per una disamina della proprietà e dei beni nel diritto romano e nelle epoche successive, si veda anche M. S. GIANNINI, *cit.*, 1963, pp.12-21.

[77] D. 1.8.6, ivi. Delle fonti storiche relative al diritto romano si occupa, tra gli altri, L. PERELLI, *I gracchi*, 1993, Roma, p. 21, ove l'A. constata come già allora la tensione tra pubblico e privato fosse nota: "nel 173 il Senato mandò in Campania il Console Postumio per delimitare il terreno demaniale da quello privato, in quanto risultava che i privati avevano occupato abusivamente l'agro pubblico spostando in avanti i confini delle loro proprietà".

[78] P. GROSSI, *cit.*, 2007, cap. I–II. L'A. contrappone la "proprietà borghese" ottocentesca alla complessità delle situazioni dominicali premoderne, affermando che l'esperienza medievale conosce una pluralità di situazioni di appartenenza, funzionalmente orientate, prive della compattezza monolitica della proprietà moderna. Altrove, l'A. insiste sulla distanza tra la mentalità medievale, fondata sull'uso e sulla funzione, e la mentalità moderna, fondata sull'esclusività soggettiva, ove la proprietà si presenta come diritto assoluto, tendenzialmente illimitato e che in tanto costituisce una figura ignota alla sensibilità giuridica medievale (P. GROSSI, *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, 1992, cap. I, ma vedi anche pass. P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 1995).

È solo al tempo degli Stati assoluti che la concezione immuta (XIV - XVI sec.)[79] e i beni di interesse pubblico vengono sempre più ricondotti alla sovranità regia, legandosi alla logica dominicale o di padronanza[80]. In quegli anni, la proprietà assume anche un carattere marcatamente dicotomico, scindendosi tra *dominio eminente* (o del sovrano) e *dominio utile* (spettante a chi fruiva del bene). Mentre il dominio utile definisce il diritto del soggetto che detiene o possiede il bene al fine del semplice godimento, ma di cui non è il proprietario, il dominio eminente individua, invece, il proprietario, anche se nudo[81].

[79] Si noti, però, che nella fase di transizione tra il medioevo e quella degli Stati assoluti, autori come H. GROZIO, *Mare liberum*, Boston, 2009, introdotto da J. Vervliet, p. 609, ritenevano che "*The sea is not open to "occupatio", because the sea is a "res communis'. All things that in nature are for common use like air, sea and share cannot be occupied, and the sea is for common use and cannot become anyone's property because it's limitless*". Secono il teorico del giusnaturalismo, nella condizione dello stato di natura, il genere umano costituisce una "comunità negativa" in cui *nothing belongs to anyone* (N. COLACINO, *"Nuova proprietà" e beni comuni nel diritto internazionale ed europeo*, 2012, p. 25); esiste un *dominium communis* sui beni naturali, che non possono costituire oggetto di *trade transaction, nor is the sea subject to a servitude for it's openen by its nature to all persons. Common things have existed since the idyelic epoch of natural law, although over the course of time many were acquired as personal property* (p. XVIII H. GROZIO, *cit*.). Tra queste, ad esempio, rientra il mare che è definito dall'A. olandese come *res extra commercium* (Cap. VI *ib*.). Più netta è, invece, la visione del tedesco S. PUFENDORF, *The law of nature and notions*, London, 1729, p. 964, il quale nega l'esistenza del *dominium communis* sui beni naturali: nella condizione dello stato di natura, il genere umano costituisce una "comunità negativa" in cui *nothing belongs to anyone*. Mentre per Grozio si tratta di beni a titolarità comune al genere umano, *res* naturali, che, col consenso di tutti, si possono cedere, per Putendorf, invece, la titolarità di tali beni non sta in capo a nessuno e non è ammesso alcun consenso legittimante (COLACINO, *cit*., p. 25).

[80] Il bene pubblico tende a identificarsi con il patrimonio del sovrano (o, di lì a poco, con quello dello Stato nascente). Il demanio, invece, è inteso come *dominium*, indicando la proprietà regia di tipo privato; *cfr*. O. ZECCHINO, *Liber Constitutionum* (voce) in Enciclopedia Federiciana, Roma, 2005.

[81] *Cfr*., M. ESPOSITO, *cit*., 2018, p. 8, 87 e ss. Si veda anche M. S. GIANNINI, *cit*. 1963, pp. 21-24 sulla proprietà cd. divisa (tra titolare e fruitori, che comprende le concessioni perpetue (come, ad esempio, le opere d'arte o le concessioni) e il dominio utile. Va detto, tuttavia, che le due categorie del dominio utile ed eminente (e, conseguentemente, la scissione del dominio) non nascono in questi anni, ma derivano da epoche più risalenti, essendosi originate nel diritto romano ed evolute, successivamente, nel contesto del feudalesimo medievale.

Successivamente, alla formazione dello Stato moderno (XVI–XVII secolo), si verifica una trasformazione decisiva. In questa fase cronologica, la nozione di bene pubblico tende a coincidere con la proprietà del sovrano e i beni destinati a fini pubblici (come le mura, i fortilizi, ecc.) vengono considerati di "demanio" dello Stato. La sovranità accentrata comporta la concentrazione delle prerogative dominicali in capo alla Corona e una progressiva statalizzazione di beni strategici (acque, miniere, strade)[82].

In seguito, dopo la Rivoluzione francese (1789) e con il Codice napoleonico (1804), si afferma il modello duale oggi noto, distinto in proprietà privata e beni demaniali, cioè beni inalienabili appartenenti allo Stato. Il pubblico non è più comunitario, né del sovrano, ma statuale: esistono cose comuni non idonee all'appropriazione privata (ad es. l'aria, i fiumi, il mare), mentre il demanio statale rimane inalienabile per garantire l'utilità pubblica[83].

---

[82] Dopo la Rivoluzione francese, i beni passano dalla Corona allo Stato e le prerogative sovrane si trasformano nel regime demaniale. Per M. S. GIANNINI, *cit.*, 1963, parte I, §§ 1–3, pp. 9-23, in particolare, il demanio è una categoria legislativa, che si forma storicamente nello Stato moderno, la cui struttura giuridica deriva dall'accentramento sovrano e dalla separazione tra patrimonio del principe e patrimonio pubblico e viene sistematizzata nella codificazione, specie francese, ottocentesca. Nel senso moderno, il concetto di bene pubblico è il prodotto della formazione dello Stato come soggetto unitario.

[83] In Francia, il Code civil (1804) sancì al suo art. 714 che "ci sono cose che non appartengono a nessuno" e il loro uso è comune a tutti. In Italia, il Code Napoléon venne applicato nei territori occupati; dopo l'Unità, il Codice civile del 1865 seguì quel modello. Nel Regno d'Italia, si ribadì che i "beni dello Stato" si distinguono in demanio pubblico (beni in potere dello Stato a titolo di sovranità) e patrimonio dello Stato (beni di proprietà privata dello Stato - R.D. 3074/1885). In pratica, il demanio pubblico comprendeva i beni indispensabili alla sovranità (mura cittadine, fortezze, sentieri militari, ecc.), mentre tutto il resto di appartenenza dello Stato rientrava nel suo patrimonio privato. È in questa fase che la proprietà privata diviene diritto soggettivo assoluto e la proprietà pubblica diviene proprietà dello Stato sovrano, consolidandosi la dicotomia moderna tra pubblico e privato. Fa notare M. S. GIANNINI, *cit*., 1963, p. 52 come "Alla corona si sostituì poi lo Stato (…) Stato e comuni divennero così amministratori del dominio, inteso sempre come proprietà collettiva. Poi, inavvertitamente quasi, si invertirono le parti, e si giunse a concepire Stato e comuni come proprietari dei beni, gravati da servitù di uso da parte della collettività, (…) arrivati a questo punto la nozione di demanio non serve più a nulla, perché in essa confluiscono e si confondono beni che hanno diversa funzione e diversa disciplina positiva. Solo il genio della astrazione la può mantenere in vita (…) Occorre quindi tornare alle origini e distinguere tra

Il Codice civile italiano del 1865 recepisce questo impianto: la categoria del demanio entra sistematicamente nell'ordinamento con la prima codificazione unitaria post-risorgimentale, che distingue i beni tra demaniali, appunto, e patrimoniali dello Stato[84].

Saranno poi gli artt. 822 e ss., nel Codice civile del 1942, a definire lo statuto del demanio pubblico in linea col modello dominicale ottocentesco: i beni demaniali continuano ad essere inalienabili e non soggetti a usucapione, ma sono attribuiti *in proprietà* allo Stato o agli enti pubblici. Il demanio comprende i beni in uso pubblico appartenenti alle pubbliche amministrazioni, configurandoli come rapporti esclusivi tra proprietario e risorsa. In sostanza, l'ordinamento civile italiano privilegia il vincolo di titolarità, anziché l'utilità funzionale dei beni, facendo prevalere il rapporto tra dominio e struttura (*dominus*-bene) su quello tra funzione e struttura (*utilitas*-bene)[85].

Nel 1948, però, con la sua entrata in vigore, all'art. 42 la Costituzione afferma un nuovo principio, sancendo che la proprietà è pubblica e privata[86].

---

demanio, o meglio tra beni demaniali, e beni assimilati eventualmente dal diritto positivo ai beni demaniali, cioè beni aventi il regime, ma non la natura dei beni demaniali".

[84] Per un approfondimento, si rinvia *pass*. a E. GUICCIARDI, *Il demanio*, Padova, 1934.

[85] Per U. MATTEI, *cit.*, 2011, Cap. III, lo statuto civilistico del demanio pubblico si sovrappone al modello dei beni pubblici, sostanzialmente inglobandoli, ignorando la categoria dei beni pubblici in uso pubblico.

[86] Già in quegli anni M. S. GIANNINI, *cit*., 1963, p. 162-163, indica la proprietà pubblica come "proprietà collettiva demaniale del Popolo", intendendo con ciò che i beni di interesse pubblico appartengono al popolo sovrano. L'A. distingue i beni collettivi (o domini collettivi, cioè proprietà comune di piccole comunità locali) dai più ampi beni comuni: i beni collettivi sono beni dominicali riservati a comunità chiuse; al contrario, i beni comuni si caratterizzano per un rapporto *funzionale* della comunità con i beni. I domini collettivi sono a oggetto finito, concernendo solo i terreni agro-silvo-pastorali, e a soggetto altrettanto finito, la loro fruibilità essendo segregata, limitata o coincidente con gruppi di soggetti (il Comune, le comunità discendenti da antichi originari, come per le cadorine). Semmai, certi tipi di dominii collettivi, dopo la legge 168 del 2017 formalmente tripartiti nelle tre categorie degli usi civici, delle terre civiche e delle terre collettive, complessivamente costituenti assetti fondiari collettivi, si

Il pubblico non coincide più con la titolarità statale, ma esprime piuttosto la destinazione funzionale del bene all'interesse collettivo. La nozione di demanio, quindi, acquisisce un connotato semantico più legato alla funzione delle risorse, in quanto i beni pubblici appartenenti alla categoria sono tali in ragione dell'interesse generale che soddisfano, servendo al progresso materiale e spirituale della società, intesa come ente collettivo e come insieme di singoli individui, nonché alla tutela dei diritti fondamentali (*ex* artt. 2, 3, 4 Cost.).

Ciò determina la riemersione del nesso tra beni pubblici (demaniali) e fini sociali dello Stato-comunità[87]: un cambio di passo, introdotto dalla Costituzione e consistente nella funzionalizzazione sociale delle risorse, al

potrebbero configurare come specie di beni che partecipano di alcuni caratteri dei beni comuni, ma da essi restano distinti proprio per la fruibilità limitata per cui si connotano. Inoltre, i dominii collettivi sono tendenzialmente adespoti, mentre i beni comuni non lo sono necessariamente, come si vedrà a breve, essendo indifferenti alla questione della titolarità. Dunque, mentre il regime dei domini collettivi è quello della proprietà pubblica, non vale altrettanto per i beni comuni, che la superano attraverso il rinvio logico a una visione delle cose e dei beni non prettamente proprietario-patrimoniale o riferita esclusivamente alla titolarità. Anche il contenuto dei domini collettivi è prevalentemente limitato, zoo-tecnico e forestale, mentre tale ulteriore limitazione non pare valere per la proprietà benicomunista, dove trovano spazio classificazioni eterogenee di diritti, comprensive di beni immateriali, beni materiali e via dicendo. Un ulteriore profilo comune tra le due categorie, in particolare tra le terre civiche - nella classificazione della legge del 2018 - può individuarsi nella accezione di comproprietà intergenerazionale, che si sostanza in un modo d'uso della proprietà che non integra il tradizionale *ius utendi et abutendi*, ma che, dovendo preservare il bene a beneficio delle generazioni future, li assoggetta a un compromesso intergenerazionale, preoccupandosi di trasmetterli integri ai posteri (*cfr*. P. MADDALENA, *cit*. p. 21). Si noti che per M. S. GIANNINI, *ib*, pp. 162-163, la locuzione "uso civico" sarebbe impropria, perché tutti i diritti collettivi sono, a rigore, usi civici e tra quelli legislativamente previsti rientrerebbero anche diritti diversi da quelli d'uso, come le proprietà collettive, veri e propri diritti dominicali.

[87] Con la Costituzione, si introduce un mutamento di paradigma: l'art. 42 Cost. riconosce la proprietà privata e la subordina alla funzione sociale. Parallelamente, l'art. 43 Cost. consente riserve pubbliche per fini di utilità generale. "La proprietà funzione è concetto che esprime una proprietà sociale, registrandosi un tendenza legislativa a trasportare lo scopo sociale della proprietà nel contenuto stesso, fondendosi interesse pubblico e privato" (M. S. GIANNINI, *cit*., p. 43). Per un approfondimento, si veda M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in Giurisprudenza costituzionale, IV, 2006, p. 1643-1668.

quale, però, non segue alcun adeguamento della normativa civilistica in materia di beni, che rimane quella vigente, introdotta col Codice civile del 1942.

Al riguardo, la dottrina nota come la definizione di proprietà pubblica codicistica, centrata sul titolo soggettivo, cioè sull'appartenenza dei beni allo Stato, ne trascuri proprio il profilo funzionale (e oggi costituzionale), ovvero i bisogni che detti beni soddisfano[88].

Da qui l'idea di concepire le risorse entro una nuova categoria giuridica, quella dei beni comuni, che comprende i beni individuati per (*i.e.*, attraverso) la loro immanente funzione sociale e collettiva che, come si vedrà tra un attimo, è tale da incidere sulle modalità d'uso delle risorse, escludendo ogni riserva, a prescindere dalla titolarità[89].

Sembra, allora, di poter concludere osservando che il percorso storico-evolutivo della classificazione dei beni giuridici mostra come dalle *res communes* romane si sia passati al moderno concetto di demanio statale, giungendo infine a qualificare le risorse prettamente in base alla loro titolarità (e quindi a tutelare il proprietario specialmente in relazione all'utile patrimoniale ritraibile dal bene), a prescindere dalla funzione. I bisogni contemporanei, però, volti specialmente alla protezione delle risorse vitali esauribili nell'interesse di tutti i consociati, danno impulso alla riscoperta di una dimensione collettiva e funzionale dei beni pubblici, raccolta nella teorica dei beni comuni e favorita dall'intervento costituzionale[90].

---

[88] A. LUCARELLI, *Beni comuni* (voce), in Dig. Dis. Pubbl., 2021, p. 26.

[89] Va detto, però, che la categoria dei beni comuni risale all'ordinamento romano e attraversa il medioevo per poi scomparire allorquando, durante l'illuminismo, insorge un concetto di *utilitas* per cui i beni pubblici sono ricondotti alla opzione dominicale; così, A. LUCARELLI, *ib.,* p. 21.

[90] Sulla base di quanto brevemente osservato, si nota come, a meglio guardare, il modello costituzionale evolutivo dei beni non si risolve in un passaggio proattivo, integrando anzi una

2. I beni comuni nella legislazione statale, regionale e locale

Come si è detto in avvio, i beni comuni scontano l'assenza di una normativa che si occupi di regolamentarli a livello nazionale[91]. La proposta di

reversione allo *status quo ante*, a concezioni originarie della proprietà come diritto mezzo e non come diritto-fine. L'appropriazione (ideale) dei beni da parte delle comunità non è soggetta alle trasformazioni soggettive tipiche della proprietà borghese, ma individua una appropriazione originaria, poiché il bene è della comunità. "The story of public goods goes back to the very beginning of states, which were the result of the agricultural revolution. The latter made populations vulnerable to brigands (…) the answer was the "stationary bandit" – the state (...) The state provided defence in return for taxation (…) When Rome collapsed, security was privatised by local gangsters, at huge social cost: this we now call feudalism". Oggigiorno, "unless there is a global economic collapse, an increasing number of the public goods demanded by our civilisation will be global ora have global aspects" M. WOLF, *The world's hunger for public goods*, *Financial Time*, 24 jan. 2012.

[91] Il motivo del silenzio va forse individuato, come è stato ben rilevato, nel fatto che i beni comuni sarebbero in grado di rimettere in discussione i fondamenti della scienza economica e giuridica, superando la dicotomia pubblico-privato in cui siamo abituati a concepire la società e le sue dinamiche (A. CIERVO, *cit.,* 2013, pp. 34-35). Pur se pensata con riferimento al sistema americano, merita considerazione, al riguardo, anche la felice intuizione di J. BOYLE, *Foreword: The Opposite of Property?*, in 66 *Law and Contemporary Problems* 1-32, Durham, 2003, che appare estensibile anche al contesto nazionale, allorché l'A. sostiene: "*We want a lot of material to be in the public domain, material that can be spread without property rights. "The general rule of law is, that the noblest of human productions—knowledge, truths ascertained, conceptions, and ideas-become, after voluntary communication to others, free as the air to common use." Our art, our culture, our science depend on this public domain every bit as much as they depend on intellectual property. The goal is to explore property's outside, property's various antonyms, and to show how we are undervaluing the public domain and the information commons at the very moment in history when we need them most. Academic articles and clever legal briefs cannot solve this problem alone. But We have to "invent" the public domain before we can save it".* In particolare: *"everyone in our society has a richly textured understanding of "mine" and "thine," of rights of exclusion, of division of rights over the same property (for example, between tenant and landlord), of transfer of rights in part or in whole (for example, rental or sale). But what about the opposite of property-property's antonym, property's outside? What is it? Is it just stuff that is not worth owning-abandoned junk? Stuff that is not yet owned-such as a seashell on a public beach, about to be taken home? Or stuff that cannot be owned-a human being, for example? Or stuff that is collectively owned-would that be the radio spectrum or a public park? Or stuff that is owned by no one, such as the deep seabed or the moon? Property's outside, whether it is "the public domain" or "the commons," turns out to be harder to grasp than its inside. To the extent that we think about property's outside, it tends to have a negative connotation; we want to get stuff out of the lost-and-found office and back into circulation as property. We talk of "the tragedy of the commons" meaning that unkowned or collectively owned resources will be managed poorly; the common pasture will be overgrazed by the villagers' sheep because no one has an incentive to hold back*" (prefazione).

novellazione del Capo II, Titolo I, Libro III del Codice civile e delle altre parti collegate, promossa dalla Commissione Rodotà, non ha infatti avuto seguito[92].

Tanto, tuttavia, non ha impedito il diffondersi della categoria ad altri livelli[93]. In particolare, sono diverse e paiono in aumento (se si considerano gli anni in cui sono state adottate) le leggi regionali che si occupano di beni comuni, così come le normative locali.

Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Piemonte e Toscana, in anni recenti, hanno disciplinato la categoria, sebbene in modo diverso, con un comune

[92] Si rinvia alla precedente nota 7 per un minimo inquadramento sui lavori della Commissione incaricata dal Governo, nel 2007, per la riforma della disciplina codicistica dei beni pubblici.

[93] Non solo territoriali: a conferma di come il diritto non derivi soltanto dalla legge posta, benché locale, ma emerga anche da altre fonti, espressione della volontà popolare, si veda N. GENGA, M. PROSPERO e G. TEODORO (a cura di), *I beni comuni tra costituzionalismo e ideologia*, Torino, 2015, p. 91-92 (si pensi, al riguardo, alla vicenda dei vicini beni culturali, che sono tali indipendentemente dalla dichiarazione, atto di accertamento che offre certezza legale; la potestà di tutela ne prescinde M. S. GIANNINI, *I beni culturali, Scritti in onore si D. Pugliatti*, Vol. III, 1978, p. 696). Il discorso sui beni comuni ripropone il problema della giustizia della legge, collocandone i canoni oltre il diritto positivo, rivendicando la natura sociale della Costituzione e la funzione naturalmente normativa della società (*ib*., in nota 14 – G. ZAGREBELSKY, *Il diritto e la sua giustizia*). Peraltro, la dottrina moderna e quella contemporanea si sono soffermate sul tema della crisi della statualità considerata, in particolare, come crisi della legge e, più in generale, della norma positiva (si pensi all'opera fondamentale di C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, Bologna, rist. 2014; ma si veda anche F. CARNELUTTI, *La crisi del diritto*, in Giur. it., 1946, pp. 64-70 e F. CARNELUTTI, *Discorsi intorno al diritto*, Padova, 1937). Scendendo su un piano organizzativo e di gestione, che compete alla Pubblica Amministrazione, la menzionata crisi della statalità – che, come si è visto, si estrinseca specialmente nella crisi del diritto positivo e della legalità (come noto, concetto più ampio della sola riserva di legge) – si massimizza, posto che, proprio nel rapporto tra cittadino e amministrazione, ove si è tradizionalmente individuata la sede della relazione autoritativa, si è assistito al fenomeno della democratizzazione dell'azione pubblica. Questo processo, consistito nella riduzione dell'imperatività unilaterale amministrativa, avviato con la sent. Cass. n. 500/1999, si è sviluppato, in particolare, con le due norme portanti del diritto amministrativo (L. n. 241/90 e D.lgs. n. 104/2010) ed è oggi scolpito nella partecipazione procedimentale del privato, plasticamente espressa all'art.10-*bis* della L. n. 241/90 come un dovere verso la Pubblica Amministrazione.

denominatore strutturale che si cercherà di mettere in evidenza[94]. Ciò, specialmente, nelle materie affidate alla loro competenza esclusiva (che è generale, salve le riserve espresse a vantaggio dello Stato, *ex* art. 117, comma 4, Cost.), ma anche in quelle di cosiddetta legislazione concorrente (ove spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei princìpi fondamentali, riservata allo Stato - art.117, comma 3, Cost.) e, segnatamente, in relazione al governo del territorio, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché per la promozione e organizzazione di attività culturali[95].

Anche a livello sub-primario risultano in aumento le previsioni in materia di beni comuni. Si pensi, al riguardo, ai regolamenti comunali.

Com'è noto, gli Enti locali sono enti autonomi, come Regioni, Province e Città metropolitane, dotati di propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (art. 114, comma 2, Cost.). Ai sensi

[94] La percentuale di regioni sul totale nazionali appare di non poco momento e, data la tendenza di un copioso numero di comuni ad adottare atti regolatori in detta materia, della quale si dirà *infra*, non sembra peregrino ritenere che il numero possa anche estendersi.

[95] Come noto, ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost., lo Stato ha, invece, legislazione esclusiva in a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

dell'art. 117, comma 6, Cost., essi hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Non potendo in questa sede offrire una disamina compiuta del tema delle competenze normative dei Comuni, questione che ha animato a lungo la dottrina, specie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione – avvenuta con L. cost. n. 3/2001[96] –, sia sufficiente notare che si tratta di una

[96] Per una sintesi efficace delle intenzioni legislative e delle difficoltà applicative del principio dell'autonomia territoriale a cui si è ispirata la riforma del Titolo V della Costituzione, si rinvia, nelle considerazioni d'ordine generale, a G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'attuazione dell'art.118 della Costituzione in materia di beni culturali*, in C. BARBATI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Cultura e governi territoriali*, 2015, p. 33-41, nonché all'efficace monitoraggio, distinto per regioni, contenuto in B. CARAVITA (a cura di), *La potestà regolamentare di Comuni e Province. L'attuazione dell'art.117, comma 6, della Costituzione*, Napoli, 2011. Relativamente al tema, si osserva che la Costituzione e il T.U.E.L. devono esser letti in c.d. con la L. 131 del giugno 2003, che disciplina le Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3., c. d. Legge La Loggia. L'art.1 della Legge citata ha delegato il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento. I Decreti successivi avrebbero dovuto essere adottati ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione –individuando i principi e le regole generali in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Tuttavia, non constano, dai principali siti di riferimento, norme attuative della delega. La Legge la Loggia, al successivo comma 4, ha disposto, tra l'altro, che fossero garantite l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali, ai sensi degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché la valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. In particolare, il Governo ha dovuto individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte (art. 1, comma 6, lett. a) e ciò è avvenuto valorizzando i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che ne garantisse l'ottimale gestione (art. 1, comma 6, lett. c)). La potestà normativa di Comuni, Province e Città metropolitane si esercita secondo i principi fissati dalla Costituzione e si esplica nella possibilità di adottare statuti per l'individuazione dei principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare, nonché regolamenti, che disciplinano invece, con espressa riserva di competenza per l'Ente, l'organizzazione comunale nel rispetto delle norme statutarie (la legislazione dello Stato o della Regione, assicurandone i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto

capacità normativa (da esercitare anche in forma aggregata, tra più Comuni) dispiegantesi, in particolare, nelle materie dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni, degli organismi di partecipazione, nonché di organi e uffici, oltreché nell'esercizio delle altre funzioni attribuite allo stesso Ente locale[97].

previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione). Nonostante l'apparente chiarezza normativa, sembrano contrapporsi due orientamenti in materia di potestà normativa degli Enti locali (ma più generalmente degli enti territoriali): da un lato, le tesi che leggono nell'art. 117, c. 6, Cost., una vera e propria riserva di competenza in favore della fonte regolamentare, a natura primaria, che vede la legge limitarsi ad allocare la funzione amministrativa in capo agli Enti territoriali; dall'altro, le tesi che insistono sul tradizionale criterio gerarchico nei rapporti tra fonte legislativa e regolamentare, per cui la legge solo costruisce la cornice normativa entro cui la potestà regolamentare può dispiegarsi autonomamente (*cfr*., C. MAINARDIS, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dalla riforma del titolo v)*, in Forum dei Quaderni Costituzionali, 2009, pp. 6-7. "Se la cedevolezza è il meccanismo che accompagna, a partire dalla sentenza n. 303/2003, la chiamata in sussidiarietà nei rapporti tra fonti statali e regionali, quale logica di sistema dovrebbe condure a non applicarla tra fonti locali?" (*ib.* p. 8). Il Consiglio di Stato, invece, ha mostrato di prediligere una linea interpretativa del riformato Tit. V per cui sussisterebbe una rigorosa subordinazione gerarchica dei regolamenti locali rispetto alle fonti primarie, intendendo il doveroso rispetto della legge da parte del regolamento come un divieto a normare tutto ciò che la fonte primaria espressamente non consente (Cons. St. sez. IV 30.12.2008 n. 6610). Tuttavia, ancora l'A. rileva come la potestà normativa degli Enti locali - soprattutto regolamentare ha incontrato, anche dopo la riforma del Tit. V, uno scarsissimo impiego per la "mancanza di vere e proprie "precondizioni essenziali" dell'autonomia degli Enti locali: l'inattuazione dell'art. 118 Cost. nel riparto delle funzioni; una finanza locale ancora lontana dai precetti del nuovo art. 119 Cost.; l'assenza di un sistema di controlli che legittimi il trasferimento di ulteriori poteri agli enti minori; la carenza di moduli che traducano in maniera efficace la leale collaborazione con gli altri livelli di governo: un insieme di elementi alla luce dei quali lo status di Comuni e Province risulta talmente penalizzato che "la stessa autonomia normativa perde di senso: o non viene esercitata (…) ovvero decade a disciplina meramente integrativa - attuativa di regole largamente fissate dalla legge" (*ib*., p.17). Ciò spiegherebbe la "fuga" dalle fonti destinate a produrre precetti generali, e il ricorso al potere d'ordinanza (oltretutto maggiormente libero nei contenuti) per affrontare situazioni contingenti e problemi circoscritti (*ib*., p.19). Da par suo, la giurisprudenza costituzionale ha negato la legittimità di regolamenti regionali che tentino di disciplinare ambiti riservati all'autonomia regolamentare degli Enti locali, *ex* art. 117, comma 6, Cost. Per tutte, C. cost. n. 246/2006.

[97] Nella parte in cui sancisce un'autonomia statutaria e poteri e funzioni propri dell'Ente locale, che non derivano da un conferimento legislativo, né richiedono necessariamente una disciplina legislativa, statale o regionale (a differenza di quanto prevedeva l'abrogato art. 128 Cost., ai sensi del quale essi erano "autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni"), l'art. 114 Cost. parrebbe fondare l'autonomia normativa dei Comuni. Tale potere normativo, quindi, in linea di principio, appare pieno, nei limiti discendenti da altre specifiche disposizioni costituzionali, quale, ad esempio, l'art. 117, comma 2, lett. p), e c.

Tale facoltà, che si esprime nei riferiti termini generali, si inscrive in un contesto gerarchico; pertanto, la fonte di livello inferiore deve armonizzarsi con quelle di rango superiore, che la conformano, e ferme comunque rimanendo le competenze riservate per Costituzione allo Stato. Ma, entro tali limiti, sembra possibile concepire un'autonomia normativa comunale, che consente all'Ente di organizzare la vita dei consociati sullo specifico territorio di riferimento. Ciò anche in ragione della rappresentatività di cui gode tale organo, che viene eletto dagli abitanti locali (i residenti) e che quindi ne è investito a livello politico, tanto esprimendo una pregnante democraticità.

In materia di beni comuni, dunque, i Regolamenti comunali sono atti normativi che disciplinano il modello organizzativo della categoria a livello locale.

Una simile circostanza, già di per sé, assegna innegabilmente alla categoria una rilevanza giuridica che sovente, in dottrina, si è cercato di sconfessare[98].

Del resto, anche il fatto che il legislatore nazionale non si occupi di disciplinare compiutamente i beni comuni non implica un disconoscimento della categoria, nemmeno a tale livello di regolazione. Anzi, sembrano in aumento le leggi che contengono nel proprio dettato letterale l'espressione "beni comuni". Vale, perciò, la pena ricordarle.

6, Cost., che attribuiscono allo stato una potestà legislativa esclusiva e una potestà regolamentare in materia di "funzioni fondamentali" degli Enti locali; *cfr*., A. DE CHIARA, *Il TUEL e la funzione normativa degli Enti locali*, in G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Nodi problematici e prospettive di riforma del Testo Unico degli Enti Locali*, Torino, 2006, pp. 31 ss.

[98] Per la verità, lungi dalla loro paventata inutilità o inammissibilità giuridica, i beni comuni emergono nel tessuto sociale e si rivelano confliggenti con la concezione delle risorse che muove dalla loro appartenenza.

In ordine cronologico, la prima norma a concepire i beni comuni è stata la L. 13 luglio 2015, n. 107 – "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti". Essa si apre dichiarando, all'art.1, che "Per affermare il ruolo centrale della scuola nella società della conoscenza e innalzare i livelli di istruzione e le competenze delle studentesse e degli studenti, rispettandone i tempi e gli stili di apprendimento, per contrastare le diseguaglianze socio-culturali e territoriali, per prevenire e recuperare l'abbandono e la dispersione scolastica (…), per realizzare una scuola aperta, quale laboratorio permanente di ricerca, sperimentazione e innovazione didattica, di partecipazione e di educazione alla cittadinanza attiva, per garantire il diritto allo studio, le pari opportunità di successo formativo e di istruzione permanente dei cittadini" (comma 1), le istituzioni scolastiche potenzieranno l'offerta formativa e le attività progettuali, al fine di raggiungere quegli obiettivi individuati come prioritari, tra i quali consta lo "sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica attraverso la valorizzazione dell'educazione interculturale e alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture, il sostegno dell'assunzione di responsabilità nonché della solidarietà e della cura dei beni comuni e della consapevolezza dei diritti e dei doveri" (comma 7, lett. d).

La disposizione citata non contiene una definizione di beni comuni, ma ne assume l'esistenza, posto che fonda la riforma del sistema nazionale di formazione sull'insegnamento alle giovani generazioni della cultura della cura dei beni comuni (tra gli obiettivi prioritari della legge, finalizzata, tra l'altro, all'innalzamento dei livelli di istruzione e delle competenze degli

studenti), nonché intendendoli come strumento di contrasto delle disuguaglianze.

Inoltre, il D. lgs. n. 117 del 3 luglio 2017 (Codice del Terzo Settore)[99], all'art. 63, inscrive tra le funzioni e i compiti dei Centri di servizio per il volontariato la facoltà di svolgere attività riconducibili, tra l'altro, "a sostenere il lavoro di rete degli enti del Terzo settore tra loro e con gli altri soggetti della comunità locale per la cura dei beni comuni", assumendone l'esistenza mediante il ricorso normativo al concetto.

Anche la L. 6 ottobre 2017, n. 158, contenente le misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi, all'art. 1, dispone che "L'insediamento nei piccoli comuni costituisce una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni". Ancora una volta, nessuna definizione della categoria, ma implicitamente il legislatore concepisce i beni comuni quali coinvolti in processi di cura condivisa delle risorse.

Vi è, poi, l'art. 4 del D. L. 28 gennaio 2019, n. 4 (oggi abrogato con L. 29 dicembre 2022, n.197): la disposizione aveva introdotto il reddito di cittadinanza e, all'art. 1, concernente il patto per il lavoro e per l'inclusione

[99] All'art 1 è contenuto, invece, un riferimento al diverso concetto di *bene comune*, a dimostrazione della non sovrapponibilità dei due concetti di "bene comune" e "beni comuni", il primo risultando norma di principio, evocativa di uno scopo generale (*cfr*. Finalità ed oggetto, art.1: "Al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione, il presente Codice provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore.

sociale, prevedeva che, “In coerenza con le competenze professionali del beneficiario e con quelle acquisite in ambito formale, non formale e informale, nonché in base agli interessi e alle propensioni emerse nel corso del colloquio sostenuto presso il centro per l'impiego ovvero presso i servizi dei comuni, il beneficiario è tenuto ad offrire nell'ambito del Patto per il lavoro e del Patto per l'inclusione sociale la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario”.

Identicamente, la L. 2 marzo 2023, n. 22, per l’“Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere”, all’art. 1, ha previsto che fosse “istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la durata della XIX legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali” che, tra i propri compiti, ha avuto quello di “accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, approfondendo, a questo fine, la conoscenza delle caratteristiche economiche, sociali e culturali delle aree di origine e di espansione delle organizzazioni criminali, con particolare riguardo (…) ai processi di internazionalizzazione e cooperazione con altre organizzazioni criminali finalizzati alla gestione di nuove forme di attività illecite contro la persona, l'ambiente, i beni comuni, i patrimoni, i diritti di proprietà intellettuale e la sicurezza dello Stato”. Anche in tal caso, la categoria è

ammessa implicitamente, prevedendo la legge interventi di monitoraggio, finalizzati al tracciamento e alla prevenzione di fenomeni mafiosi che interessino, tra l'altro, beni comuni.

Di recente, il D.L. 4 maggio 2023, n. 48 "Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro", all'art. 6, ha introdotto un percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa che prevede "l'impegno alla partecipazione a progetti utili alla collettività, a titolarità dei comuni o di altre amministrazioni pubbliche a tale fine convenzionate con i comuni, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere [a titolo gratuito] presso il comune di residenza, compatibilmente con le altre attività del beneficiario"[100].

Tanto sembra confermare che il legislatore statale riconosca il fervore giuridico e normativo dei territori, facendo propria l'espressione "beni comuni" in un numero crescente di disposizioni legali.

Specie in rapporto alla gestione condivisa delle risorse, in omaggio al principio di sussidiarietà verticale (scolpito all'art. 118 Cost.), la norma nazionale recepisce ciò che il territorio, con le sue leggi, esprime[101].

[100] È importante notare che "Lo svolgimento di tali attività è, non è assimilabile a una prestazione di lavoro subordinato o parasubordinato e non comporta comunque l'instaurazione di un rapporto di pubblico impiego con le amministrazioni pubbliche". La norma chiarisce, peraltro, che la partecipazione, definita d'intesa con il comune, ad attività di volontariato presso enti del Terzo settore e a titolarità degli stessi, da svolgere nel comune di residenza nei medesimi ambiti di intervento, "Equivale alla partecipazione ai progetti di cui al presente comma, ai fini della definizione degli impegni nell'ambito dei patti per l'inclusione sociale".

[101] Per come tratteggiato nel dato positivo analizzato, il regime di gestione dei beni comuni pare improntarsi su regole di diritto pubblico e favorire modelli di gestione dei beni effettivamente inclusivi, che riscontrano la partecipazione attiva della cittadinanza entro forme integrate di cura delle cose, tra Stato-apparato e Stato-comunità. Esse trovano conforto anche nella legislazione nazionale: si pensi, ad esempio, al Partenariato sociale (art. 201 Codice dei Contratti Pubblici). Loro riguardo, la sussidiarietà si declina in modelli organizzativi connotati da un marcato carattere sociale e comunitario, ove la cura del bene è affidata e svolta da una comunità che vi è legata, come lo è, altrettanto, al territorio che l'accoglie. La gestione privata richiamata dalla sussidiarietà

E da questi, lo si vedrà tra poco, emerge una categoria di beni coinvolta in una gestione integrata, pubblico-privata, basata sui cd. patti di

non si riferisce tanto alle forme di partenariato pubblico-privato, coinvolgenti privati operatori economici a cui l'amministrazione affida la cura del bene e del servizio, sollevandosi dai relativi oneri. Piuttosto, all'amministrazione partecipata delle risorse dotate di interesse comunitario. In rapporto a beni come quelli che ci occupano sembra, anzi, potersi rilevare la necessità che l'ordinamento recuperi un ruolo di governo pubblico dell'economia, per modo che le risorse, specie esauribili, non scontino il fisiologico rischio di accaparramento in cui le irretisce il mercato delle imprese private. Si avrà modo di considerare nel capitolo seguente come tale impostazione preferenziale sia propria anche della Costituzione, che pare assegnare al diritto pubblico un ruolo di garanzia anche dal – e verso il – diritto dei privati. La vocazione dei beni comuni è, quindi, pubblicistica, poiché, al fine della loro fruizione, essi sono coinvolti in servizi necessariamente pubblici, dovendo essere garantiti a tutti (per servizio pubblico si intende oggi ciò che opera a vantaggio della generalità indistinta dei consociati, integrando una funzione pubblica, appunto, riservata al diritto pubblico, quanto alla disciplina, e al soggetto pubblico quanto alla sua tutela). Del resto, si noti, con A. PROTO PISANI*, Note minime in tema di equità*, Foro Italiano, fasc. 10, 2011: "L'occidente sembra entrato in una crisi economica non più controllabile (…) Si dice che la crisi è dovuta principalmente se non esclusivamente alla speculazione finanziaria, ma gli Stati o le loro organizzazioni si mostrano incapaci anche solo di tentare una strategia volta a contrastare l'uso speculativo di questi immensi capitali liberamente circolanti. Ciò che più preoccupa sono però altri dati: l'aumento della disoccupazione e l'incapacità degli ammortizzatori sociali di fronteggiare la crisi in atto; l'aumento della disoccupazione giovanile e del precariato e l'incapacità delle c.d. sinistre anche solo di elaborare un piano per fare fronte a tali problemi; la riduzione del potere di acquisto dei lavoratori subordinati nel mentre i profitti delle medie e grandi imprese si impennano; l'aumento progressivo della povertà o della semipovertà; il crollo di potere dei sindacati quali strutture di difesa dei lavoratori. L'aumento anziché la diminuzione della iniquità nella distribuzione del reddito e nella rappresentanza sociale di interessi che non siano funzionali alle esigenze delle imprese e della speculazione (…) Da anni è in crisi lo Stato sociale, e comunque le società occidentali sono caratterizzate da un progressivo aumento di iniquità sociale sia per quanto riguarda la redistribuzione del reddito, sia per quanto riguarda l'accesso a beni spesso di prima necessità. Le speranze di una redistribuzione di poteri sono cessate: si assiste al massimo aumento di potere del ceto politico (della casta si dice in Italia) autoreferenziale sì ma pur sempre coerente solo con gli interessi della media e grande impresa. Lo sviluppo della media e grande impresa, ancorché fortemente sostenuto da tutti gli Stati o organizzazione di Stati, ha cessato da decenni (in Italia io direi dalla fine degli anni settanta del secolo scorso) di comportare uno sviluppo umano della classe media e di quelle inferiori. Perché allora non prendere atto di tale situazione e non iniziare ad aguzzare l'ingegno per il suo superamento? Perché economisti e politici anziché stare a spaccare il capello in quattro sulle analisi degli interventi c.d. anticrisi, non hanno il coraggio di volare alto, di riprendere a svolgere il loro compito storico di elaborare un nuovo modello di società in cui la libertà (le libertà) si coniughino davvero con la giustizia e – aggiungo senza timore – con la pace?". Per l'A., in sostanza, l'economia dovrebbe ritornare ad essere, come il diritto, una tecnica servente alle scelte politiche, le quali dovrebbero avere sempre come obiettivo la realizzazione della libertà e della giustizia, un obiettivo che viene compromesso – come insegna la storia – da qualsiasi forma di concentrazione del potere (economico, tecnico, politico o religioso).

collaborazione, ovverosia accordi, *lato sensu*, di partenariato, sottoscritti da soggetti singoli o associati con gli enti pubblici ai quali afferisce il bene cogestito[102]. Tali patti, normalmente, definiscono gli obiettivi della collaborazione e le azioni di cura, gestione condivisa e rigenerazione delle risorse alle quali è finalizzata la gestione partecipata; essi regolano la durata, le modalità di uso pubblico e di fruizione collettiva dei beni che ne costituiscono l'oggetto, il ruolo ed i reciproci impegni delle parti coinvolte (anche di tipo economico, con la possibilità di prevedere forme di sostegno da parte degli enti pubblici e, per scopi incentivanti, utilità di ritorno a favore di coloro che sono impegnati nella predetta attività – i cd. cittadini attivi) [103].

[102] Per un approfondimento sulla cd. amministrazione condivisa si rinvia, tra gli altri, a G. ARENA, *cit.*, 2006; M. BOMBARDELLI, G. ARENA (A cura di), *L'amministrazione condivisa*, nei *Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento*, Napoli, 2022; G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015 e F. GIGLIONI, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, Milano, 2025.

[103] Secondo la dottrina citata in nota, il modello della amministrazione condivisa, fondato su principio di sussidiarietà e territorialismo normo-amministrativo, è complementare a quello tradizionale, poggiante specialmente sulla concessione, e integra uno strumento di valorizzazione della forma di Stato quale Stato-comunità. Allo scopo di comprendere la struttura essenziale del concetto di Stato-comunità, occorre seguire la scansione topografica della Costituzione che, intanto, in apertura si esprime chiaramente: la sovranità non emana dal popolo, ma le appartiene; cioè, non fuoriesce da esso, allocandosi altrove (ad esempio in capo agli organi rappresentativi, in una democrazia parlamentare), ma permane nelle sue mani: è il popolo a rimanere sempre sovrano, anche se opera attraverso l'investitura parlamentare. Come noteremo successivamente, la Costituzione non contiene una definizione espressa di beni, né li classifica. È proprio mediante il personalismo costituzionale, quindi, i cui addentellati sono tradizionalmente individuati negli artt. 2, 9 e 42 Cost., che i beni comuni sono riconosciuti e valorizzati dalla Corte quali funzionali al perseguimento e alla soddisfazione degli interessi (costituzionalmente rilevanti) della collettività e al suo corretto sviluppo all'interno dello Stato sociale con riferimento a tutti i beni, e perciò – nelle parole della Corte – fanno recedere la demanialità rispetto alla funzionalizzazione del bene a quei suoi scopi; ciò anche in modo preventivo rispetto a una legge che li riconosca come dotati di una tale connotazione, che gli è propria e precede il riconoscimento legale" *Cfr*. Cass., Sez. Un., n. 3665/2011 e A. LUCARELLI, Dig., *cit*., 2021, pp. 25-26.

Le leggi regionali

Passando, quindi, ad analizzare le singole discipline regionali sui beni comuni, allo scopo di valutare come i diversi territori abbiano declinato definizioni e regime della categoria, ci si sofferma, anzitutto, sulla Toscana. Ciò, in quanto la normativa di questa regione appare tra le più dettagliate, attesone il coordinamento con lo Statuto della Regione e con altre leggi connesse (in particolare, la legge per il governo del territorio, L.R. 10 novembre 2014, n. 65, e la legge sulla partecipazione, L.R. n. 46/2013, "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali")[104].

[104] La norma dichiaratamente mira a rendere la partecipazione una "forma ordinaria di amministrazione e governo, in tutti i settori e livelli amministrativi, per rafforzare il ruolo dei cittadini e migliorare l'elaborazione delle politiche pubbliche". Essa istituisce il Dibattito Pubblico Regionale, che promuove un confronto pubblico su grandi interventi, opere pubbliche o questioni di rilevante impatto ambientale e sociale per la comunità regionale e viene realizzato attraverso il coinvolgimento dell'Autorità Regionale per la Partecipazione: organo collegiale, composto da tre membri designati dal Consiglio regionale, si occupa di valutare e ammettere le proposte di dibattito pubblico su grandi interventi e assiste, altrettanto, cittadini ed Enti locali nei processi partecipativi, oltre ad occuparsi di aspetti di alfabetizzazione civica in materia di pratiche partecipative, appunto. Secondo ambito di intervento della Legge sulla partecipazione è, inoltre, la previsione di misure di sostegno finanziario e logistico a detti processi di coinvolgimento promossi da Enti locali, cittadini o altri soggetti. È evidente, allora, che per beni come i comuni, la promozione di sistemi inclusivi, che tendono a coinvolgere la cittadinanza nella fase di *government* – cioè di regolazione astratta – come nella fase di *governance* – cioè di amministrazione concreta delle risorse – appare utile politica, in quanto strumentale alla raccolta delle indicazioni dei bisogni locali e conferma il carattere integrato dello Stato, non solo da intendere quale Stato-apparato, ma anche come Stato-comunità (*cfr*. U. MATTEI, A. QUARTA, *Abbandono immobiliare e beni comuni. Le Sezioni Unite ribadiscono il loro contributo nell'elaborare una categoria sempre più indispensabile*, Il Foro Italiano, 10/2025, p. 2576). L'impostazione della legge regionale sembra confermare la linea politica della Toscana che, a cominciare dalla attuale legge regionale sulla partecipazione - evoluzione della precedente legge, la legge regionale 69 del 2007- 46 del 2013, su "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" tra i principi della legge scolpiti all'art.1 riconosce il diritto dei cittadini alla partecipazione attiva all'elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali, nelle forme disciplinate dalla medesima norma con obiettivi volti a) contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa; b) promuovere la partecipazione

La L.R. 24 luglio 2020, n. 71, fin dalla sua rubrica, "Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto", esplicita quanto si è

come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi; c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche; d) contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico, dei saperi e delle competenze diffuse nella società; e) valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini; f) contribuire alla parità di genere; g) favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati; h) valorizzare le migliori esperienze di partecipazione, promuovendone la conoscenza e la diffusione, tutti scopi attuati dall'istituto della amministrazione condivisa e di cui sono titolari i cittadini residenti e gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi; le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo e che il responsabile del dibattito di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c), ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo, spettando loro il diritto di partecipazione. È istituita poi l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, organo indipendente e dura in carica cinque anni, composto da tre membri, nominati dal Consiglio regionale e scelti tra persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, anche di cittadinanza non italiana. In alcuni casi, essa attiva d'ufficio il Dibattito Pubblico, un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica (art.7) che si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un'opera o di un intervento, quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili. Può svolgersi anche in fasi successive, ma non oltre l'avvio della progettazione definitiva. Sono oggetto di Dibattito Pubblico a) le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000; b) fatto salvo quanto previsto dall'articolo 23, le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione ad opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000. Inoltre, l'Autorità valuta e ammette al sostegno regionale i progetti partecipativi, elabora orientamenti per la gestione degli stessi, e può comunque disporre un Dibattito Pubblico, sia di propria iniziativa, sia su richiesta motivata di Giunta regionale; Consiglio regionale; enti locali, anche in forma associata, territorialmente interessati alla realizzazione delle opere; soggetti che contribuiscono a diverso titolo alla realizzazione delle opere; almeno lo 0,1 per cento dei residenti che hanno compiuto sedici anni anche organizzati in associazioni e comitati; a tal fine si considera l'intera popolazione regionale, come definita dall'ultimo censimento. Non si effettua invece il Dibattito Pubblico per: gli interventi disposti in via d'urgenza coinvolgenti la protezione civile e finalizzati unicamente all'incolumità delle persone e alla messa in sicurezza degli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità; gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria; le opere nazionali che lo prevedono a quel livello. Ha come oggetto a) infrastrutture stradali e ferroviarie; b) elettrodotti; c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; d) porti e aeroporti; e) bacini idroelettrici e dighe; f) reti di radiocomunicazione, materie per cui la Regione è chiamata ad esprimersi.

appena rilevato. Segnatamente, i richiamati referenti statutari prevedono tra le finalità prioritarie della Regione Toscana la tutela e la valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni materiali, immateriali e digitali, che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future, nonché la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi (art. 4, lett. m-*bis*), dello Statuto)[105].

In tal modo, la fonte organizzativa regionale anticipa la definizione di beni comuni poi recuperata nella legge dedicata, per cui essi sono i beni materiali, immateriali e digitali, che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti

[105] Tale lettera è stata inserita con legge statutaria regionale 26 novembre 2018, n. 64, art.1. È interessante osservare come già nella prima formulazione legislativa, la Toscana intendesse i beni comuni come beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future e la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi (art.1 L. 64/18). Nel preambolo della legge che ha modificato lo Statuto regionale *in parte qua*, si legge che "L'attuazione della cittadinanza attiva e la tutela e lo sviluppo di equi rapporti sociali e dell'equilibrio ecologico si compiono mediante la promozione di forme di collaborazione tra amministrazione e cittadini per la gestione, la cura e la rigenerazione dei cosiddetti "beni comuni". Questi ultimi sono quei beni che si pongono al di fuori dell'ordinaria dicotomia tra beni pubblici e beni privati, individuati tra i beni materiali, immateriali e digitali, e le cui utilità risultano funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo e alla vita delle generazioni future; 6. I beni comuni rappresentano pertanto una risorsa per le esigenze e per i bisogni della comunità e l'attività di cura degli stessi da parte dei cittadini, applicando a pieno il principio di sussidiarietà orizzontale e di cittadinanza attiva, contribuisce al perseguimento dell'interesse generale e, al miglioramento della vita della collettività nonché al rafforzamento del legame tra i cittadini medesimi e l'amministrazione; 7. A tal fine è opportuno che le politiche regionali favoriscano l'attuazione dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, e degli articoli 58 e 59 dello Statuto e parallelamente perseguano, quale finalità prioritaria, la tutela e la valorizzazione dei beni comuni". Preme, altresì, osservare come – in modo eccentrico rispetto alle altre regioni – la Toscana distingua oggi anche concettualmente la tutela dei beni comuni dal rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto per gli animali art.4, lett. l) e dalla tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico art. 4 lett. m), attribuendo così autonoma dignità giuridica ai beni comuni come categoria anche concettualmente indipendente dai suoi referenti più comuni.

fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future, per i quali i cittadini si attivano al fine di garantirne e migliorarne la fruizione collettiva e condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura, gestione condivisa o rigenerazione (parafrasando l'art. 2, comma 1, lett. a, L.71/20).

In effetti, a conferma del legame tra l'istituto giuridico dei beni comuni e l'attivazione civica di cui si è detto sopra, gli altri articoli statutari, richiamati fin dalla rubrica della legge, si occupano del principio di sussidiarietà e, in particolare, del tipo detto *sussidiarietà sociale*, chiarendo che la Regione favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro aggregazioni per il diretto svolgimento di attività di riconosciuto interesse generale, quali si intendono essere le attuazioni del principio di sussidiarietà nella sua declinazione sociale, appunto. Così, "la Regione conforma la propria attività al principio di sussidiarietà e opera, a tal fine, per avvicinare nella più ampia misura ai cittadini l'organizzazione della vita sociale e l'esercizio delle funzioni pubbliche" (art. 58 St.); mentre, con l'art. 59 St., si chiarisce che "l'attuazione del principio della sussidiarietà si ottiene prioritariamente rivolgendo l'azione al miglioramento del livello dei servizi, al superamento delle disuguaglianze economiche e sociali, a favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo le loro specificità, ai fini della valorizzazione della persona e dello sviluppo solidale delle comunità".

Ulteriore riprova della saldatura tra i beni comuni e la partecipazione civica si trova nel preambolo della L. R. n. 71/2020 che, proprio in attuazione dell'art. 4, lettera m-*bis*, St. – disposizione per la quale "occorre definire principi e disposizioni sulla tutela di questa particolare categoria di beni, che vanno assumendo sempre più rilevante importanza, anche per valorizzare le

iniziative dei cittadini associati a favore delle comunità dove vivono" – detta i criteri ai quali "improntare una corretta gestione di questa tipologia particolare di beni, nonché individua (…) una serie di strumenti quali, banca dati dei beni comuni e delle esperienze in essere, agevolazioni per l'utilizzazione dei beni, confronti pubblici ecc., funzionali al raggiungimento degli scopi della [medesima] legge".

Dunque, ancora nelle considerazioni preliminari dell'Ente territoriale, può leggersi che, "in attuazione dei principi di sussidiarietà sociale, particolare importanza riveste lo strumento del patto di collaborazione, ossia l'accordo con cui i cittadini attivi, i proprietari dei beni comuni e gli enti pubblici organizzano, in maniera cooperativa e senza fine di lucro, gli interessi relativi alle utilità generate dal bene comune" e la legge del 2020, pertanto, prevede un regolamento attuativo per i beni regionali, che rispetta l'autonomia degli enti locali nella gestione dei beni comuni, prevedendo che essi possano adottare regolamenti in materia, in conformità ai principi della legge[106].

[106] Mentre, in assenza di un proprio regolamento, possono applicare quello regionale per i loro beni. "Ai sensi degli articoli 1, 2, 3, secondo comma, 4, 9, 18, 43 e 45, e in particolare dell'art.118, comma 4, Cost., [la Regione] dà attuazione al principio di sussidiarietà sociale di cui agli articoli 58 e 59 dello Statuto, favorendo la cittadinanza attiva, promuovendo la diffusione della cultura dei beni comuni e del loro governo collaborativo, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e coinvolgendo soggetti sociali ed imprenditoriali"; nonché, dà "attuazione all'articolo 4, lettera m bis), dello Statuto sulla tutela e la valorizzazione dei beni comuni e delinea principi per la loro gestione e fruizione in Toscana per le seguenti finalità: a) tutela del benessere di tutte le persone presenti sul territorio regionale, nonché della vita delle generazioni future; b) promozione della coesione sociale e dello spirito di mutua collaborazione tra pubblica amministrazione, cittadinanza attiva e altre formazioni sociali; c) rivitalizzazione degli strumenti della democrazia rappresentativa" (art.1 L.71/20). Ciò una volta di più sembra confermare l'assunto della spinta democratizzante dei beni comuni, strumento di valorizzazione del concetto di Stato-comunità e di alfabetizzazione civica. Da notare è, inoltre, quanto stabilisce il successivo art.3: tra i principi della legge sui beni comuni si prevede un dovere di conformazione degli enti regionali alle disposizioni della legge ("si conformano"), che può darsi anche mediante l'adozione di regolamenti e, segnatamente, gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia, possono adottare

Nel novero di queste considerazioni generali e di principio, sono da segnalare alcune disposizioni specifiche della L. R. n. 71/2020, oltre alla già menzionata definizione della categoria. Anzitutto, va richiamata la lett. b) dell'art. 2, per cui si intende la *cura* come il complesso delle "azioni e interventi volti alla protezione, conservazione, gestione e manutenzione dei beni comuni", mentre per *gestione condivisa* si fa riferimento all'uso pubblico e alla fruizione collettiva degli stessi beni, con caratteri di inclusività e integrazione (lett. c); per *rigenerazione*, invece, si intende il recupero dei beni comuni, con altrettanti caratteri di inclusività e integrazione (lett. d). Gli interventi di cura, gestione collaborativa o rigenerazione dei beni comuni, però, "non sostituiscono i servizi essenziali garantiti dalle pubbliche amministrazioni ai sensi della normativa vigente (comma 3) e i soggetti di natura imprenditoriale, quando coinvolti nella cura, gestione collaborativa o rigenerazione dei beni comuni, non ne ricavano vantaggi economici, diretti o indiretti (comma 4)". Ciò si deve al fatto che le attività di cura, gestione collaborativa e rigenerazione dei beni comuni "non sostituiscono in alcun modo le attività di lavoro e la professionalità delle persone che operano nei settori tradizionali e rispettano le norme in materia di sicurezza sul lavoro (comma 5)"[107].

regolamenti sulla gestione dei beni comuni in conformità ai principi della legge regionale. È interessante la previsione di un dovere di formazione dei dipendenti di Regione, enti regionali e locali sulle tematiche della collaborazione civica, sancito all'art.3, comma 6.

[107] Nel 2017, nella Rivista Labsus, F. GIGLIONI, *Sicurezza e amministrazione condivisa: i cittadini attivi non sono dipendenti!*, affermava che «i cittadini attivi non sono dipendenti», muovendo, tra le altre, dalla considerazione che «il termine "amministrazione" è inteso in senso oggettivo e non in senso soggettivo: ciò che i cittadini condividono con i Comuni è l'amministrare, inteso come occuparsi degli interessi generali».

La legge regola poi i criteri con cui si svolge la collaborazione tra cittadini, enti regionali, enti locali e altri soggetti privati, inerente ai beni comuni (art. 4), avendo cura di definire i soggetti dell'azione collaborativa, che opera con tutti coloro che vivono sul territorio regionale da soggetti attivi, cioè impegnandosi nelle iniziative di cura, gestione e rigenerazione dei beni comuni (art. 5). Costoro possono avanzare proposte e istanze agli enti regionali o locali, segnalare omissioni o inerzie nell'esercizio dei poteri amministrativi sui beni comuni, nonché assumere iniziative per il loro governo, ovvero mettere a disposizione beni di loro proprietà affinché siano presi in considerazione ai fini dell'attuazione della legge sui beni comuni[108]. La forma della cooperazione è scolpita nella definizione del patto di collaborazione, contenuta al successivo art. 8 L.R. n. 71/2020, ove esso è definito come l'accordo con cui i cittadini attivi, i proprietari dei beni comuni e gli enti pubblici, in maniera cooperativa e senza fine di lucro, organizzano gli interessi relativi alle utilità generate dal bene comune, programmando e progettando insieme le attività di cura, gestione collaborativa e rigenerazione[109].

[108] I soggetti associativi che intendono svolgere le attività oggetto della L.R. 71/20 devono rispettare i valori della Costituzione (il ricorso al lemma "rispettano", indicativo presente, suggerisce il carattere prescrittivo del dovere. Pertanto, osservare criteri di democraticità per la formazione della volontà sociale (art. 5, comma 2) è obbligatorio e i cittadini attivi devono impegnarsi a gestire il bene comune assegnato secondo i principi e le procedure della stessa L.71/20 (art. 5, comma 3)).

[109] Chiaro è, quindi, che l'utilità non è un concetto solo economico, ma valoriale, esprimendosi l'utile nell'apporto collaborativo, che soddisfa un diritto costituzionalmente riconosciuto, alla equità sociale mediante l'esercizio della solidarietà, economica e, altrettanto, sociale. Ciò pare confermato anche dal successivo art. 6, che disciplina lo stato di abbandono degli immobili, intendendolo come un ostacolo alla realizzazione di equi rapporti sociali e alla migliore riproduzione del patrimonio territoriale, espressamente qualificato come bene comune, ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio). In particolare, la L.R. 65/14 Prevede che la Regione promuove e garantisce la riproduzione del patrimonio territoriale, in quanto bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale. Per

È, infine, prevista la costituzione di una banca dati pubblica dei beni comuni, implementata dalle segnalazioni dei cittadini attivi e degli enti pubblici ed organizzata in sezioni che distinguono i beni comuni presenti nel territorio regionale; quelli in stato di abbandono come identificati dal regolamento, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera i) e una mappatura delle esperienze realizzate inerenti ai beni comuni.

Nel Lazio, invece, la L.R. n. 10 del 26 giugno 2019, sulla "Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni", ne reca, all'art. 2, lett. d), la definizione: i beni comuni sono i beni, materiali e immateriali, funzionali al benessere individuale e collettivo e agli interessi delle generazioni future e per i quali le amministrazioni e i cittadini si attivano, ex art. 118, quarto comma, Cost., per garantirne la fruizione collettiva e condividere la responsabilità della cura, della rigenerazione e della gestione in forma condivisa degli stessi. Cos'è un cittadino attivo lo chiarisce subito la

patrimonio territoriale si intende l'insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani, delle quali è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future. Secondo la Regione Toscana, il riconoscimento di tale valore richiede la *garanzia di esistenza* del patrimonio territoriale quale risorsa per la produzione di ricchezza per la comunità, da garantire mediante le cd. *invarianti strutturali*, cioè i caratteri specifici, i principi generativi e le regole che assicurano la tutela e la riproduzione delle componenti identitarie qualificative del patrimonio territoriale (art. 5 L. 65/14). Rientrano nel concetto di patrimonio territoriale la struttura idro-geomorfologica regionale (che comprende i caratteri geologici, morfologici, pedologici, idrologici e idraulici), la struttura ecosistemica (che comprende le risorse naturali come aria, acqua, suolo ed ecosistemi della fauna e della flora), la struttura insediativa (città e insediamenti minori, sistemi infrastrutturali, artigianali, industriali e tecnologici), la struttura agro-forestale (boschi, pascoli, campi e relative sistemazioni, nonché i manufatti dell'edilizia rurale) e, altresì, il patrimonio culturale costituito dai beni culturali e paesaggistici. Tutte queste risorse, quindi, sono beni comuni e, chiarisce ancora la legge, "non possono essere ridotte in modo irreversibile. Le azioni di trasformazione del territorio devono essere considerate in base ad un bilancio complessivo degli effetti su tutte le componenti". Non solo, ma con grande innovazione, la norma prosegue statuendo che "Gli elementi costitutivi del patrimonio territoriale, le loro interrelazioni e la loro percezione da parte delle popolazioni esprimono l'identità paesaggistica della Toscana", confermando il carattere immateriale dei beni dotati di tutela giuridica, a dispetto della concezione tradizionale espressa nel Codice civile, ormai anacronistica.

successiva lett. e): tutti i soggetti, compresi i bambini, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali o di natura imprenditoriale che, indipendentemente dai requisiti formali riguardanti la residenza o la cittadinanza, si attivano, anche per periodi di tempo limitati, per la cura, la gestione o la rigenerazione dei beni comuni in forma condivisa, anche con capacità organizzativa e di mobilitazione di risorse umane, tecniche e finanziarie.

Pure in tal caso, va rilevato il legame tra le due definizioni di beni comuni e amministrazione condivisa; un legame che, avuto riguardo alla legge in parola, sembra talmente stretto da far sì che il bene comune postuli necessariamente l'attivazione civica, atteso che la categoria appare composta da due elementi strutturali: la loro funzionalità al benessere individuale e collettivo, nonché agli interessi delle generazioni future; l'attivazione di amministrazioni e cittadini (art. 118, quarto comma, Cost.), finalizzata alla fruizione collettiva e alla condivisione della responsabilità nella cura, nella rigenerazione[110] e nella gestione in forma condivisa di tali beni. Come altrove, la cooperazione si svolge ricorrendo ai patti di collaborazione.

Interessante è notare che lo svolgimento di queste attività deve darsi tenendo conto delle ricadute dell'utilizzo dei beni comuni da parte delle generazioni future, a testimonianza del carattere intergenerazionale di tali beni e della prospettiva attuale di tutela delle risorse che tiene conto della loro esauribilità.

[110] La rigenerazione comprende gli interventi dei cittadini volti al recupero dei beni comuni, con caratteri di inclusività, di integrazione e di sostenibilità anche economica lett. g) del medesimo art. 2 L.R. n. 10/19.

Inoltre, nel disciplinare i principi e le linee guida per l'adozione da parte degli enti locali del regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, all'art. 6, la L.R. ne lega il concetto all'inclusività (lett. d), prescrivendo che le attività ad essi connesse debbano svolgersi senza discriminazione di genere, origine, età, cittadinanza, condizione sociale, credo religioso, orientamento sessuale e disabilità; non meno, anche il carattere della territorialità appare valorizzato, allorché, alla successiva lett. i) dello stesso articolo, si chiarisce che le comunità locali sono riconosciute quali soggetti da privilegiare per la definizione di patti di collaborazione per la cura, la rigenerazione, la valorizzazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani, ancora in applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

Sono, infine, previste forme di sostegno, come contributi regionali e attribuzione di vantaggi economici nell'ambito del patto di collaborazione, anche per scopi incentivanti la cooperazione pubblico-privata nella cura e nella gestione dei beni comuni.

In Emilia-Romagna, la L.R. 13 aprile 2023, n. 3, contenente le norme per la promozione ed il sostegno del terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva, fornisce una prima tassonomia dei beni comuni, ricomprendendovi territorio, ambiente, istruzione, servizi pubblici, infrastrutture sociali, dati e loro gestione, nonché la generale categoria della conoscenza (art. 6). I dati, in particolare, e la loro valorizzazione sono espressamente riconosciuti come tali (art. 2, lett. i)).

Anche in questa regione, i beni comuni si legano a doppio filo con l'amministrazione condivisa, partecipata sia dagli Enti del Terzo Settore (art. 4 D.lgs. n. 117/2017) che dai cittadini, singoli e associati in gruppi informali,

associazioni, fondazioni, enti morali, filantropici e organizzazioni di volontariato anche privi di personalità giuridica, non qualificati come Enti del Terzo Settore, enumerati a titolo meramente indicativo (esprimendosi la norma in modo aperto, allorché precisa che la Regione riconosce e promuove il ruolo attivo di tutte le forme di protagonismo civico, variamente denominate – art. 1).

Merita menzione il collegamento tra la cogestione dei beni comuni e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU, un programma d'azione sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'Organizzazione con diciassette obiettivi dichiarati, tra i quali – per quanto ivi di stretto interesse – la promozione di un'agricoltura sostenibile, l'assicurazione di salute e benessere per tutti e per tutte le età, la garanzia di una gestione sostenibile dell'acqua, l'assicurazione a tutti per l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni, l'incentivazione di una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, lo sviluppo delle città e degli insediamenti umani verso modelli inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili, l'adozione di sistemi sostenibili di produzione e consumo, nonché la promozione di azioni finalizzate a combattere il cambiamento climatico, a conservare e utilizzare in modo durevole i mari e le sue risorse, nonché a proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre.

La Regione Puglia, invece, con L.R. 11 luglio 2025, n. 11, reca disposizioni in materia di promozione dell'attività degli Enti di terzo settore. All'art. 3, tra i principi, lambisce il tema dei beni comuni, precisando che le tecnologie digitali si annoverano in detta categoria, espressamente riconoscendone un coinvolgimento nelle attività volte al rafforzamento della

coesione sociale, con particolare attenzione alle aree interne, disagiate e rurali, e alla creazione di forme di amministrazione (*governance*) democratiche e comunitarie, intese quali vere e proprie comunità digitali legate alla valorizzazione dei dati.

Nuovamente, la categoria dei beni comuni è legata ai dati e alle tecnologie digitali, a dimostrazione di come nella società tecnologizzata in cui ci inscriviamo essa e i dati, che ne compongono l'ente costitutivo minimo, appaiano al legislatore territoriale quali cose degne di una protezione specifica[111]. I *commons* si offrono come volano per inquadrare dati e tecnologie digitali tra le cose funzionali alla comunità digitale, che mira a superare le disuguaglianze in termini infrastrutturali e di competenze, al fine ultimo di garantire e rafforzare la coesione sociale in tutti i territori, con particolare attenzione alle aree svantaggiate, nonché – e lo scopo non appare secondario – per creare modelli di gestione degli stessi beni di tipo democratico e comunitario.

Anche la Regione Marche, con L.R. 7 agosto 2025, n. 23, recante norme per il sostegno e la promozione del terzo settore, dell'attivismo civico e dell'economia sociale nella regione, all'art. 12 lega i beni comuni ai patti per l'amministrazione condivisa, precisando che la Regione e gli Enti locali promuovono la realizzazione di forme innovative di gestione di tali beni, quale attività di interesse generale, *ex* art.118, quarto comma, Cost., che costituiscono opere di rafforzamento della coesione sociale e della cura (condivisa) degli spazi comuni.

[111] Per una ricostruzione dei dati come diritti personalissimi, si veda A. CAMAIANI, A. CORSALE, *Primi spunti di riflessione sulla natura giuridica dei dati personali nella realtà 'irreale' del metaverso*, pp. 233-243 in A. FUCCILLO, V. NUZZO, M. R. DE RITIS (a cura di) *Diritto e universi paralleli – I diritti costituzionali nel metaverso*, Napoli, 2023, par. 1.

Da una attenta lettura della legge, parrebbe ricavarsi una sovrapposizione tra il concetto di beni comuni e quello di beni pubblici o beni in titolarità pubblica, più correttamente. Infatti, nel testo dell'art. 12, comma 2, L.R. n. 23/2025, si legge che gli enti pubblici *titolari* dei predetti beni comuni possono disciplinare, nell'ambito della loro autonomia, la stipula di patti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni con volontari individuali e gruppi informali di cittadini[112]. Beni comuni che, quindi, l'Ente territoriale sembra intendere come ciò che, in titolarità pubblica, consenta attività di coinvolgimento della cittadinanza nell'interesse generale, coincidente con gli scopi di inclusione e coesione di cui si è dato conto.

In Piemonte, la L.R. n. 5 del 14 marzo 2024, recante norme sull'amministrazione condivisa dei beni comuni per la promozione della sussidiarietà, tra le definizioni contenute all'art. 2, indica i beni comuni come quei beni, materiali e immateriali, funzionali al benessere individuale e collettivo, per i quali le amministrazioni e i cittadini si attivano per garantirne la fruizione e gestione collettiva, nell'ottica della più ampia tutela dei diritti e del benessere della persona. La stessa legge definisce i beni comuni come beni strumentali ai servizi essenziali per i diritti delle persone.

Più specificamente, quanto alla gestione collettiva dei *commons*, il riferimento è alla forma di amministrazione condivisa, intesa quale strumento per il pieno sviluppo della persona e aperta a chiunque, cittadino singolo o associato, senza necessità di ulteriore titolo di legittimazione (art. 4, cittadini). E' la stessa norma a precisare, inoltre, che nella gestione condivisa rientrano gli interventi finalizzati alla fruizione collettiva dei beni

[112] Se di beni comuni si accoglie una definizione che vi riconduce anche i beni in titolarità privata, se ne ricava il rapporto di genere a specie tra la categoria e gli attuali beni pubblici.

comuni, da svolgersi con caratteri di continuità, inclusività, integrazione e sostenibilità anche economica, nonché interventi qualificabili come "sperimentazioni sociali", *ex* art. 2, comma 1, punto 10) Reg. UE 24 giugno 2021, n. 2021/1057/UE,[113] e la partecipazione di gruppi informali avviene tramite l'individuazione di un referente e con l'adozione di meccanismi decisionali a carattere democratico.

La cura di questi beni è concepita in forma condivisa, ovverosia come la serie di azioni e interventi volti alla protezione, conservazione e manutenzione degli stessi, con caratteri di inclusività e integrazione. I beni comuni per il Piemonte sono coinvolti anche nella rigenerazione, che comprende gli interventi volti al loro recupero: si tratta di interventi dotati di caratteri di inclusività, integrazione e sostenibilità, anche economica.

È poi l'art. 7 che, occupandosi della costituzione di un regolamento tipo sull'amministrazione condivisa, ne ha affidato l'incarico alla Giunta regionale, che l'ha adottato nei successivi sei mesi dalla data di approvazione della legge in parola. Tale regolamento prevede, come elementi essenziali, l'individuazione del dettaglio delle attività oggetto di amministrazione condivisa; la disciplina delle procedure per la definizione e la stipulazione del patto di collaborazione; la definizione dei criteri di valutazione delle proposte di gestione di beni e servizi oggetto di amministrazione condivisa; i criteri e modalità di fruizione pubblica del bene comune affidato; i casi e i motivi di revoca ed interruzione delle collaborazioni attivate, dando così

[113] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento UE n. 1296/2013, definisce la sperimentazione sociale come un intervento programmatico che mira a offrire una risposta innovativa alle esigenze sociali, attuato su piccola scala e in condizioni che garantiscono la possibilità di misurare tale impatto, prima che siano attuati in altri contesti, anche geografici e settoriali, o attuata su scala più ampia in caso di risultati positivi.

palmare evidenza di come, anche in questa Regione, si sia optato per non consentire il ritiro della mano pubblica nella gestione dei beni comuni: partecipazione civica non significa dismissione delle prerogative e dei doveri del potere pubblico. Anzi: il regolamento costituisce atto di indirizzo per gli enti che intendono avviare percorsi di amministrazione condivisa, in quanto ne definisce gli elementi essenziali e disciplina le forme di collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione regionale finalizzate alla cura, alla rigenerazione e alla gestione condivisa dei beni comuni, di proprietà della Regione, degli enti strumentali e delle società da essa controllate, nonché appartenenti al demanio statale in gestione alla Regione, ai sensi della normativa statale e regionale vigente, avviate per iniziativa dei cittadini o su proposta dell'amministrazione regionale.

Va soggiunto che l'Ente ha previsto anche una misura di controllo successivo, mediante la clausola valutativa, *ex* art. 9, per cui la Giunta regionale rende conto periodicamente al Consiglio delle modalità di attuazione della legge e dei risultati ottenuti in termini di diffusione dello strumento giuridico dell'amministrazione condivisa di beni comuni. Si tratta di un monitoraggio con finalità di prevenzione e garanzia di qualità, ma anche con scopi precauzionali e correttivi, se si pensa che, come si è visto, l'art. 7 prevede l'individuazione nel regolamento dei casi e dei motivi di revoca ed interruzione delle collaborazioni attivate. Vieppiù che, decorsi due anni dall'entrata in vigore della legge, la stessa Giunta, nell'ottica della leale collaborazione tra istituzioni, presenta alla commissione consiliare competente, nonché al Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche, una relazione pubblicabile che fornisce un quadro complessivo dei comuni piemontesi che hanno attivato forme di

amministrazione condivisa; i progetti di cura complessivamente gestiti ed il numero di cittadini coinvolti nelle sperimentazioni. Così, si documentano gli effetti degli strumenti di amministrazione condivisa, fornendo, in particolare, sulla base dei dati disponibili, una stima del contributo ai progetti di riqualificazione urbana, chiamando – con intuibile portata precettiva – i soggetti coinvolti nell'attuazione della legge, sia pubblici che privati, a rendere le informazioni necessarie all'espletamento delle descritte attività.

Vi sono poi le leggi regionali di Umbria e Molise dedicate all'amministrazione condivisa. Entrambe le regioni, però, non disciplinano la categoria dei beni comuni e ciò, nonostante in Molise, nel 2019, fosse stata proposta una delle leggi più complete in materia[114].

[114] L'Umbria ha adottato la L.R. 6 marzo 2023, n. 2, rubricata "Disposizioni in materia di amministrazione condivisa"; il Molise ha adottato di recente la L.R. 07 ottobre 2022, n.21, rubricata "Disciplina del terzo settore". Essa ha ad oggetto la regolamentazione dei rapporti tra l'Amministrazione regionale e il cd. Terzo settore, per il quale è istituita una Consulta regionale *ad hoc*, nonché le misure di sostegno e promozione del volontariato. Tra i beni coinvolti nello schema d'utilizzo scolpito nella legge vi sono beni immobili e mobili di proprietà regionale e degli enti locali, concessi in comodato (art. 17) anche gratuito (art. 16). La precedente Proposta di legge regionale molisana, invece, n. 106/2019, intitolata "Promozione dell'Amministrazione condivisa dei beni comuni", non risulta essere stata mai promulgata, ma, in linea con le altre regioni sui quali l'analisi si è profusa, avrebbe inteso i beni comuni come i beni, materiali e immateriali, funzionali al benessere individuale e collettivo e agli interessi delle generazioni future, per i quali le amministrazioni e i cittadini si attivano, *ex* art.118, quarto comma, Cost., per garantirne la fruizione collettiva e condividere con l'Amministrazione la responsabilità della cura, della rigenerazione e della gestione – specie per attività di valore sociale, culturale, ambientale, estetico ed economico –; attività, queste, propedeutiche alla partecipazione dei cittadini all'amministrazione di beni di interesse pubblico (realizzate per patti di collaborazione) e dunque strumenti a garanzia dell'inclusività. Come nel Lazio, tra i cittadini attivi il Molise avrebbe coinvolto anche i bambini e la Regione, anche in collaborazione con gli enti locali, avrebbe promosso e organizzato percorsi formativi, anche esperienziali, a favore delle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado, dei cittadini attivi e per i dipendenti, propri e degli enti strumentali. In tal modo, si sarebbe diffusa la "cultura della collaborazione civica, a sviluppare le competenze necessarie per l'amministrazione dei beni comuni, a conoscere e a promuovere le buone pratiche e ad accompagnare la costruzione di nuovi percorsi sul territorio regionale" (art. 4 della proposta di legge 106 del 10 dicembre 2019).

I regolamenti comunali

Tra i Comuni che hanno adottato forme regolatorie in materia di beni comuni vanno senz'altro ricordati Torino, Bologna e Napoli.

Torino in quanto rappresenta uno dei modelli normativi più avanzati in materia. Il "Regolamento per il governo dei beni comuni urbani nella città", del 2 dicembre 2019, n. 391, tra le disposizioni generali prevede che, in osservanza dello Statuto[115], anche nell'interesse delle generazioni future, l'Ente tutela i beni che la collettività riconosce come beni comuni emergenti, in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali delle persone nel loro contesto ecologico e urbano (art.1)[116]. La norma in parola subito chiarisce i principi fondamentali nel governo dei beni comuni, che costituisce espressa attuazione degli articoli 1, 2, 3, 9, 42, 43, 97 comma 2, 114 comma 2, 117 comma 6 e 118 comma 4 della Costituzione. Essi sono l'accessibilità, la cura condivisa e la partecipazione nei processi decisionali. Il Regolamento offre, quindi, una definizione di beni comuni urbani, intendendoli come le cose materiali, immateriali e digitali ricomprese all'interno degli spazi e servizi urbani di interesse comune, che i cittadini e l'Amministrazione riconoscono essere funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo e all'interesse delle generazioni future e che risultano strettamente connesse a

[115] Recita l'art. 2, c. 1, lett. q) dello Statuto comunale: "Il Comune esercita le proprie attribuzioni perseguendo le seguenti finalità (…) riconoscere, anche al fine di tutelare le generazioni future, i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e garantirne il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali.

[116] Già preceduto da un primo regolamento, il n. 375/2016, sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani, col presente innovato e messo a punto in base alle prime esperienze sviluppatesi nel territorio.

identità, cultura, tradizioni del territorio e/o direttamente funzionali allo svolgimento della vita sociale delle comunità che in esso sono insediate[117]. Sempre i cittadini (letteralmente indicati con un femminile – le cittadine – non scontato) e l'Amministrazione si attivano, di conseguenza, *ex* art. 118, ultimo comma, Cost., per garantirne e migliorarne la fruizione collettiva, nonché per condividerne la responsabilità di cura, gestione o rigenerazione.
Accanto ai cittadini è prevista la figura dei soggetti civici, intesi come tutte le persone, singole, associate o comunque riunite in formazioni sociali, anche informali, che si attivano per l'individuazione di beni comuni e organizzano attività di governo, rigenerazione, cura e gestione. Evidente è l'intento estensivo dell'Ente, che, in tal modo, supera la necessità di formali legittimazioni in capo a coloro che si dichiarino disponibili a cogestire beni comuni. Tanto è vero che il governo dei beni comuni, inteso quale strumento per il pieno sviluppo della persona, è aperto a chiunque, senza necessità di ulteriore titolo di legittimazione (art.4): è sufficiente, in altre parole, che si contribuisca al perseguimento dell'interesse generale e del buon governo ecologico dei beni comuni (art. 4, comma 5, Reg. n. 391/2019).
Le attività in cui sono coinvolti i descritti beni e soggetti sono le stesse già analizzate nelle leggi regionali. Si tratta della cura e della gestione, cioè delle azioni e degli interventi volti alla protezione, conservazione e fruizione collettiva dei beni comuni; della rigenerazione, quindi del recupero o della ristrutturazione di beni comuni, realizzati con interventi di manutenzione o mediante l'esecuzione di lavori in auto-costruzione.

[117] Significativo è notare come l'atto ricognitivo costituisca espressione di un sentire dal basso e non promani dalla legge posta. Ciò che valorizza anche la scelta terminologica della norma, che adopera la parola "Città", al posto di "Ente locale", marcando più decisamente l'idea di una compenetrazione tra cittadini, popolo e istituzioni nella amministrazione dei beni comuni.

Per il Regolamento richiamato, tali beni garantiscono l'accesso universale e ammettono una pluralità di forme di gestione, pratiche e stili di vita. In nessun caso il loro governo può essere interpretato come imposizione di valori escludenti, comunitari chiusi, irrispettosi delle diversità.

Nella città di Torino (ma come abbiamo visto, si tratta di un elemento che accomuna pressoché tutte le varie realtà territoriali che si occupano di disciplinarli) il governo dei beni comuni, nei suoi diversi momenti (identificazione, rigenerazione, cura e gestione), si ispira anzi ai principi di fiducia reciproca, orientata al perseguimento di uno scopo comune e i soggetti coinvolti nella loro gestione si comportano secondo buona fede, in relazione a criteri di solidarietà sociale.

Nell'ottica della trasparenza – strumento principale per assicurare l'imparzialità nei rapporti con i soggetti civici – l'Amministrazione garantisce la pubblicità delle attività che concernono i beni comuni, intesa quale massima conoscibilità delle opportunità di collaborazione, delle proposte pervenute, delle forme di sostegno assegnate, delle decisioni assunte, dei risultati ottenuti e delle valutazioni effettuate; le forme di governo e gli interventi di rigenerazione, cura e gestione dei beni comuni devono essere organizzati in modo da consentire che la comunità di riferimento sia aperta e inclusiva, come forme di inclusione sociale e accesso generalizzato alle risorse; le forme di governo dei beni comuni promuovono, inoltre, le pari opportunità per origine, cittadinanza, condizione sociale, credo, orientamento sessuale, identità di genere e disabilità, e sono ispirate ai principi dell'antirazzismo, dell'antisessismo e dell'antifascismo.

Anche in chiave intergenerazionale, poi, la rigenerazione deve essere sostenibile e la cura e la gestione dei beni devono svolgersi, sicché, in una

prospettiva ecologica, non ingenerando oneri superiori ai benefici né determinando conseguenze negative sugli equilibri ambientali.

Infine, vanno notati il principio di territorialità, con cui l'Amministrazione considera la prossimità territoriale un elemento rilevante nella costituzione del negozio civico; la valorizzazione delle scuole come soggetti privilegiati per la diffusione ed il radicamento delle pratiche di collaborazione nelle azioni di governo, cura e rigenerazione dei beni comuni, che si affianca alla formazione – riconosciuto di per sé come bene comune sociale capace di trasformare i bisogni "in occasioni di cambiamento" (art.7) – dunque, al dovere della Città di Città promuovere e organizzare percorsi formativi, anche per i propri dipendenti e in collaborazione con le Università, finalizzati a diffondere una cultura dei beni comuni e per trasferire conoscenze utili alla loro cura condivisa, valorizzando le esperienze sviluppate dai soggetti civici; nonché, il principio di non surrogazione: nessun negozio civico può avere come obiettivo la fornitura di servizi che la Città ha l'obbligo di legge di erogare; esso non può sostituire i soggetti civici a funzioni essenziali della Pubblica Amministrazione (peraltro, "la Città non assume il ruolo di datore di lavoro e/o di committente nei confronti dei soggetti civici. I soggetti civici operano senza alcun rapporto di dipendenza dalla Città"). La previsione ha il chiaro scopo di impedire all'amministrazione di sottrarsi ai propri obblighi istituzionali circa l'erogazione di funzioni e servizi, in ragione dell'attivazione popolare, allorché, come si è già visto *supra*, essa non sostituisce il ruolo pubblico degli enti[118]. Ciò fa il paio con il principio di

[118] Questo modello tiene, quindi, in considerazione alcune critiche che si erano levate contro l'amministrazione condivisa. Il modello dei regolamenti per l'amministrazione condivisa, qualificato come atto amministrativo non autoritativo, è stato criticato per il rischio di un uso distorto del principio di sussidiarietà orizzontale verso cui condurrebbe, intendendolo secondo un

consapevolezza, secondo il quale l'Amministrazione e i soggetti civici concorrono alla rigenerazione, alla cura e alla gestione di un bene comune, al fine di preservarne l'integrità, l'accessibilità e la fruizione, coscienti dell'importanza che tali risorse rivestono nei contesti urbani e consapevoli di non poter vantare pretese esclusive, avendo entrambe le parti lo scopo di consegnare il bene alle future generazioni, affinché ne possano godere appieno. Significativa la previsione di cui all'art. 22, che scolpisce al possibilità per la Città di ammettere la partecipazione di singoli cittadini ad interventi sui beni comuni quale forma di riparazione del danno nei confronti dell'Ente ai fini previsti dalla legge penale, ovvero quale misura alternativa alla pena detentiva e alla pena pecuniaria, con le modalità previste dalla normativa in materia di lavoro di pubblica utilità, potendo la partecipazione alla rigenerazione, alla cura e gestione dei beni comuni costituire anche l'oggetto di un progetto di servizio civile.

Gli atti negoziali con cui Città e soggetti civici costituiscono una forma di governo condiviso per rigenerare, curare e gestire insieme uno o più beni comuni sono i patti di collaborazione, ma questi si affiancano ai negozi civici, atti negoziali con cui Città e soggetti civici costituiscono e regolano

processo di "funzionalizzazione inversa", realmente incompatibile con l'impianto costituzionale. Per la critica, la Costituzione non prevedrebbe alcuna forma di funzionalizzazione dell'amministrazione da parte dei cittadini attivi, ma richiederebbe, piuttosto, una equilibrata cooperazione tra soggetti pubblici e privati nella cura dei beni comuni. Ciò, altrimenti, potrebbe tradursi in uno scarico di responsabilità sui cittadini e in una alterazione del rapporto tra amministrazione e comunità. In particolare, si è osservato che tali strumenti possono favorire un trasferimento di oneri gestionali ai privati e configurare un assetto in cui l'ente pubblico si sottrae alle proprie funzioni (*cfr*., G. MICCIARELLI, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani*, Munus, 1, 2017, spec. pp. 145 ss., ove si evidenzia "il rischio di un abuso della sussidiarietà" e di uno "scaricabarile di oneri nei confronti dei privati cittadini"). Tuttavia, si è visto come già a livello regionale fosse chiara la non alternatività tra le due forme di amministrazione, ordinaria e condivisa, che operano, semmai, in modo integrato.

le forme di auto-governo o di governo condiviso dei beni comuni messi a disposizione dei soggetti civici a titolo gratuito. Tra gli aspetti più innovativi del Regolamento in parola sono contenuti, le forme di auto-governo dei beni comuni (art. 14), che si sostanziano in forme d'uso civico e collettivo urbano di beni messi a disposizione dall'Ente, disciplinate all'art. 15, forme di gestione collettiva civica, di iniziativa civica, disciplinate all'art. 16 e che si svolgono secondo un metodo democratico, definendo gli strumenti per garantire l'accessibilità e l'imparzialità nell'uso dei beni comuni, nonché per assicurarne una gestione inclusiva, e nelle azioni della Fondazione Beni Comuni. Sempre nel rispetto dei criteri operativi improntati alla democraticità dell'azione e decisionale, all'art. 17 è previsto che la Città possa affidare in usufrutto di breve durata i beni comuni urbani, già riconosciuti come tali da una Comunità di Riferimento, ad una speciale "Fondazione Beni Comuni". Il bene resta patrimonio della Città, che si impegna per questo stesso periodo a non alienarlo, non cartolarizzarlo oppure a non darlo in garanzia per assolvere ai suoi eventuali debiti. Al termine del periodo di affidamento in usufrutto di breve durata il bene, in accordo con la Comunità di Riferimento e verificato il rispetto dei fini statutari, può essere conferito in via definitiva alla Fondazione.

Sulla responsabilità operativa, invece, il Regolamento prevede, intanto, che per garantire lo svolgimento delle attività all'interno dei beni comuni è obbligo per tutti i coinvolti assumere un atteggiamento responsabile e rispettoso degli interessi della collettività e dei diritti delle generazioni future. Inoltre, sia i soggetti civici che la Città sono responsabili dell'osservanza delle disposizioni in materia di prevenzione, protezione, sicurezza, salute e igiene del lavoro, ciascuno di essi in relazione alle

specifiche attività ed alle diverse responsabilità di cura dei beni comuni stabilite nei singoli negozi civici. Viene poi istituito un Albo dei Garanti (composto da esperti in discipline giuridiche, economiche, urbanistiche, ecologiche e sociali, con comprovata esperienza e sensibilità verso i beni comuni e dagli abitanti dotati di comprovata sensibilità verso i medesimi), che prestano la loro opera a titolo gratuito e al quale si affianca una Consulta Permanente dei beni comuni urbani (art.6), formata da undici componenti estratti a sorte dall'Albo dei Garanti, con una propria Presidenza espressa su indicazione del Sindaco e dei suoi componenti. L'organo, con cadenza triennale, svolge funzioni consultive e/o funzioni arbitrali, in caso di controversie che sorgano sulla valutazione delle proposte pervenute nell'ambito dell'attuazione del negozio civico ed ha, inoltre, facoltà di partecipare ai processi di auto-normazione che le Comunità di Riferimento dei beni comuni adottano in maniera pubblica e partecipata.

Sigilla il prezioso lavoro della città di Torino la clausola interpretativa finale, per cui tutte le disposizioni del Regolamento devono essere interpretate in modo costituzionalmente orientato, allo scopo di generare partecipazione civica e pratica democratica dei beni comuni. I suoi articoli devono essere intesi al fine di favorire la sperimentazione di nuove pratiche civiche e di un nuovo rapporto fra soggetti civici e Pubblica Amministrazione. Dunque, il Regolamento va applicato nel senso più favorevole alla possibilità per i soggetti civici di partecipare alla gestione e cura condivisa, alla rigenerazione e al governo dei beni comuni urbani[119].

[119] Significativa è la previsione di un principio, detto di informalità, per cui la relazione delle istituzioni con i soggetti civici avviene nel rispetto di specifiche formalità solo quando sia previsto dalla legge. Si tratta di uno strumento di democratizzazione delle attività concernenti i beni comuni, che tiene conto dell'analfabetizzazione – specie giuridica – che può registrarsi nel tessuto

Il Comune di Bologna è, invece, città pilota dell'attività di Labsus, Laboratorio Per La Sussidiarietà - Associazione di Promozione Sociale. Quest'ultima, avviando proprio da tale città lo scorso 22 febbraio del 2014, ha realizzato e promosso un prototipo di Regolamento per l'Amministrazione condivisa che ha registrato un significativo successo nel territorio nazionale[120].

civico e che reagisce alle forme elefantiache di burocratizzazione spesso connotative delle procedure amministrative, prediligendo un approccio sostanziale di intervento a tutela dei beni.

[120] Non è inutile riferire l'elenco completo dei Comuni che hanno approvato il Regolamento, giacché l'entità del loro numero (oltre trecento, e di diverse dimensioni), nonché la natura di alcuni (che, tra i più grandi d'Italia, si classificano come Città metropolitane), è sintomo, tutt'altro che irrilevante, della diffusa convinzione della significatività del tema. Secondo l'Associazione, invero, gli enti che hanno approvato i Regolamenti sono i seguenti (in ordine alfabetico): Acireale (CT) Agrate Brianza (MB) Ala (TN) Alatri (FR) Albanella (SA) Alessandria Almese (TO) Altopiano della Vigolana (TN) Anagni (FR) Anguillara Sabazia (RM) Aosta Aramengo (AT) Arco (TN) Arese (MI) Arrone (TR) Ascea (SA) Asciano (SI) Assisi (PG) Ardea (RM) Bagheria (PA) Bagnacavallo (RA) Bagnara Calabra (RC) Barge (CN) Bari Bastia Umbra (PG) Bedizzole (BS) Bellusco (MB) Belmonte Mezzagno (PA) Bergamo Bertinoro (FC) Besenello (TN) Bettona (PR) Bibbiena (AR) Bisceglie (BT) Bologna Bolognetta (PA) Bracciano (RM) Brescia Brindisi Brugherio (MB) Bucine (AR) Bussolengo (VE) Cadoneghe (PD) Calatafimi Segesta (TP) Campi Bisenzio (FI) Campolattaro (BN) Canale Monterano (RM) Capannori (LU) Carosino (TA) Carovigno (BR) Carrara Casal di Principe (CE) Casapulla (CE) Casazza (BG) Cascina (PI) Caserta Casoria (NA) Cassano d'Adda (MI) Castellammare del Golfo (TP) Castellamonte (TO) Castelnuovo Berardenga (SI) Castelnuovo di Conza (SA) Catanzaro Cattolica (RM) Cava de' Tirreni (SA) Calvagese della Riviera (BS) Castiglione del Lago (PG) Cavriago (RE) Cavriana (MN) Cento (FE) Cerignola (FG) testo non pervenuto Cerveteri (RM) Cesano Boscone (MI) Chiampo (VI) Chianciano Terme (SI) Chieri (TO) Chivasso (TO) Ciampino (RM) Cinisello Balsamo (MI) Città della Pieve (PG) Città Metropolitana di Milano Città Metropolitana di Roma Civezzano (TN) Civita Castellana (VT) Civitaluparella (CH) Civitavecchia (RM) Civitella D'Agliano (VT) Cogoleto (GE) Collegno (TO) Colle di Val d'Elsa (SI) Collesalvetti (LI) Condofuri (RC) Contursi Terme (SA) Conversano (BA) Corigliano-Rossano (CS) Corleone (PA) Cormons (GO) Corsico (MI) Cortona (AR) Cosenza Copertino (LE) Cremona Crevoladossola (VB) Cucciago (CO) Cuneo (CN) Cusano Milanino (MI) Desenzano del Garda (BS) Druento (TO) Empoli Fano (PU) Fasano (BR) Ferentino (FR) Ferrara Fiesole (FI) Firenze Fontana Liri (FR) Forlì Formia (LT) Frascati (RM) Fumane (VR) Fumone (FR) Galbiate (LC) Gallese (VT) Gardone Riviera (BS) Gargnano (BS) Gavardo (BS) Genova Gioia del Colle (BA) Grammichele (CT) Gravina in Puglia (BA) Grosseto Grottaglie (TA) Grottammare (AP) Grugliasco (TO) Gubbio (PG) Gussago (BS) Isola del Giglio (GR) Ivrea (TO) Jesi (AN) L'Aquila La Cassa (TO) Lanciano (CH) Laterina (AR) Laterza (TA) Latina Lauria (PZ) Lavis (TN) Lecce Lecco Leini (TO) Limone sul Garda (BS) Livorno Lonato del Garda (BS) Lucca Macchiagodena (IS) Macerata Marineo (PA) Marino (RM) Martina Franca (TA) Massa Marittima (GR) Massafra (TA) Mazara del Vallo (TP) Mesagne (BR) Milano Mira (VE) Mirano (VE) Misilmeri (PA) Modica

Oltre trecento comuni hanno aderito all'iniziativa, introducendo nei rispettivi territori norme in materia. Il numero viene segnalato dall'Associazione come in costante espansione e dunque sono numerosi e crescenti, negli ultimi anni, gli enti locali che hanno aderito all'iniziativa (ma anche le Unioni dei comuni, le Città metropolitane, le Province). Il dato

(RG) Mola di Bari (BA) Moncalieri (TO) Monopoli (BA) Montelabbate (PU) Montepaone (CZ) Montepulciano (SI) Monterenzio (BO) Monteriggioni (SI) Monterotondo (RM) Montesilvano (PE) Monte San Savino (AR) Montevarchi (AR) Monza Morbegno (SO) Narni (TR) Nichelino (TO) Noto (SR) Oriolo Romano (VT) Olbia Orvieto (TR) Ostuni (BR) Ovada (AL) Pachino (SR) Padova Paglieta (CH) Palazzo Adriano (PA) Palermo Palmi (RC) Pandino (CR) Parabiago (MI) Parella (TO) Parma Paternò (CT) Pavia Pergine Valdarno (AR) Perugia Pesaro Pescantina (VRA) Pescara Peschiera Borromeo (MI) Picciano (PE) Piedimonte Matese (CE) Pinerolo (TO) Pino Torinese (TO) Piossasco (TO) Pisa Pistoia Poggibonsi (SI) Poggio Nativo (RI) Pomezia (RM) Pontecorvo (FR) Pontinia (LT) Porcia (PN) Pordenone Porto Torres (SS) Potenza (PZ) Prato Pratovecchio Stia (AR) Predaia (TN) Prevalle (BS) Prizzi (PA) Provincia di Chieti Provincia di Matera Puegnano del Garda (BS) Quarna Sotto (VB) Quarto d'Altino (VE) Ragusa Ravanusa (AG) Ravenna Reggio Calabria Ribera (AG) Rignano Flaminio (RM) Rimini Riomaggiore (SP) Rivalta (TO) Rivoli (TO) Roma Ronco Biellese (BI) Roscigno (SA) Rosignano Marittimo (LI) Rovereto (TN) Rovigo (RO) Rutigliano (BA) Sabaudia (LT) Salaparuta (TP) Salemi (TP) Salerno Salò (BS) Samone (TO) San Benedetto Val di Sambro (BO) San Donà di Piave (VE) San Donato Milanese (MI) San Felice del Benaco (BS) San Gimignano (SI) San Giovanni in Persiceto (BO) San Giovanni Valdarno (AR) San Marco dei Cavoti (BN) San Martino in Castrozza (TN) San Piero Patti (ME) San Potito Sannitico (CE) Sansepolcro (AR) San Tammaro (CE) Santa Maria Capua Vetere (CE) Sant'Antonino di Susa (TO) Santo Stefano Quisquina (AG) San Vito Chietino (CH) Sarre (AO) Sarule (NU) Sassari Satriano di Lucania (PZ) Savona Sciacca (AG) Scicli (RG) Scoppito (AQ) Senago (MI) Sesto Fiorentino (FI) Settimo Torinese (TO) Siculiana (AG) Siena Sondrio Sovicille (SI) Spilamberto (MO) Susa (TO) Taranto Taurasi (AV) Tavagnacco (UD) Termoli (CB) Terni Tignale (BS) Tissi (SS) Todi (PG) Torretta (PA) Torino Toscolano Maderno (BS) Trani Tremosine sul Garda (BS) Trento Trevignano Romano (RM) Treviso Trezzo Sull'Adda (MI) Trino (VC) Tuoro sul Trasimeno (PG) Turi (BA) Unione Bassa Reggiana (8 comuni della provincia di Reggio Emilia: Boretto, Brescello, Gualtieri, Guastalla, Luzzara, Novellara, Poviglio e Reggiolo) Unione dei comuni della "Valtenesi" (4 comuni della provincia di Brescia: Manerba del Garda, Moniga del Garda, Padenghe sul Garda e Soiano del Lago) Unione della Romagna Faentina (6 comuni della provincia di Ravenna: Brisighella, Casola Valsenio, Castel Bolognese, Faenza, Riolo Terme, Solarolo) Ussita (MC) Vaiano (PO) Vaglia (FI) Valderice (TP) Valdilana (BI) Valledolmo (PA) Valsamoggia (BO) Varese (VA) Vecchiano (PI) Venaria Reale (TO) Venezia Vercelli Vernole (LE) Verona Vibo Valentia Vicenza Vicopisano (PI) Villafrati (PA) Vimodrone (MI) Viterbo Vogogna (VB) XI comunità Montana del Lazio.

conferma il riconoscimento dei beni comuni a dispetto dell'assenza di una legge nazionale che si occupi di prevederli e disciplinarli[121].

Il "Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani" della città di Bologna è il n. 90 del 2022 ed ha abrogato il precedente, del 2014. La norma, in particolare, prevede che la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani rappresentino una modalità per lo svolgimento di attività di interesse generale, caratterizzata "dal protagonismo attivo della comunità sulla base del riconoscimento da parte dei suoi attori di un legame funzionale tra la tutela di detti beni e le concrete condizioni per la piena espressione della personalità umana". Le forme di collaborazione previste possono essere promosse dal Comune attraverso l'emanazione di avvisi pubblici, ovvero su

[121] Dunque, il rilievo per cui "La fiducia nel legislatore e nella legge si è però trasformata in una credenza indiscutibile, in una dogmatica, in una mitologia, con un rifiuto acritico di ogni possibile elasticizzazione nel divenire dell'itinerario storico» (P. GROSSI, *Tra fatto e diritto,* in Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, 38, 2009, p. 1901) si confronta oggi con la verticalità regolatoria, rafforzata dalla riforma del Titolo V della Costituzione (in specie, art. 118 Cost.): "Come per altre categorie giuridiche fondamentali (…), anche per la legalità si è col tempo smarrita la consapevolezza della sua natura storica e si è finito per trasformarla in un dogma, sottratto, com'è ogni articolo di fede, a una serena e libera valutazione critica, dettata dal progressivo venir meno dei suoi presupposti materiali e culturali" (M. VOGLIOTTI, *La nuova legalità penale e il ruolo della giurisdizione. Spunti per un confronto*, in Sistemapenale, 3, 2020, p. 45). Tuttavia, alcuni istituti (come, per l'A., l'amministrazione di risultato) testimonierebbero un cambiamento nella concezione della legge e l'evoluzione della legalità. Nel 1948, la legge quale atto formale è divenuta subordinata alla Costituzione, atto-fonte che esprime un sistema di principi ai quali si deve guardare nell'interpretarla. Quindi, la legge deve normare in conformità a ciò che l'atto formale costituzionale tutela. Ma poiché la Costituzione è una fonte del diritto di carattere vasto-prescrittivo, chiamata ad orientare il legislatore verso il modello istituzionale prescelto e scolpito *ex se* nella Carta, non può che esprimersi teleologicamente, prescrivendo alla legge il fine e della legge limitando il contenuto discrezionale. Esattamente come, a cascata nell'impianto gerarchico del nostro sistema delle fonti, la legge fa rispetto all'atto amministrativo di tipo discrezionale (il cd. atto politico dell'amministrazione). Ciò, evidentemente, pone al centro della considerazione normativa la funzione dell'atto, anziché la sua natura formale, e consente lo sviluppo di fonti alternative alla legge ove essa manchi di garantire il fine costituzionale.

impulso dei soggetti civici, i quali presentano proposte di collaborazione per la cura e la rigenerazione di beni comuni. Per soggetti civici si intendono tutti i cittadini singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, che si attivino in tal senso. Come nelle altre esperienze locali e regionali, sono previste forme di collaborazione con scuole ed enti di ricerca, come l'impiego di leve del servizio civile per la rigenerazione di beni comuni, nonché forme contributive e sostegni in natura a copertura dei costi necessari all'esercizio delle attività.

Come anticipato, è da segnalare, altresì, l'esperienza in materia di beni comuni del Comune di Napoli, prima città in Italia ad aver istituito un Assessorato ai Beni Comuni mediante la modifica dello Statuto Comunale, avvenuta nel 2011. La riforma dello Statuto, peraltro, ha introdotto tra le finalità, gli obiettivi e i valori fondamentali della città partenopea, la categoria giuridica dei beni comuni, "funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico", che il comune riconosce e dei quali garantisce il pieno godimento nell'ambito delle proprie competenze, "anche al fine di tutelare le generazioni future". Sempre nell'ottica della partecipazione civica, l'Assessorato è coadiuvato da un apposito Osservatorio cittadino permanente sui beni comuni della città.

Conclusivamente, quindi, può notarsi che, come nelle leggi regionali, i regolamenti comunali in materia di beni comuni hanno spesso ad oggetto sia questi che l'amministrazione condivisa, ovverosia la forma paritetica di gestione delle cose di interesse pubblico che tiene insieme istituzioni, specie

locali, e cittadini attivi, singoli o associati, e che trovano successiva attuazione nei patti di collaborazione, già richiamati *supra*[122].

Volendo, allora, offrire alcune prime considerazioni generali in materia di beni comuni, quel che pare potersi inferire dall'analisi svolta del tessuto normativo che li riguarda è che essi sono sovente intesi quali beni, materiali e immateriali, da garantire anche per le future generazioni, coinvolti nell'amministrazione condivisa, un modello di gestione delle risorse attuativo del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, che occupa i cittadini, singoli o in formazioni sociali (anche di tipo imprenditoriale), e che si realizza mediante accordi detti – prevalentemente, ma non esclusivamente – patti di collaborazione.

In tali sistemi di gestione, i beni comuni sono collegati a scopi di inclusione e condivisione delle risorse, che rimettono al centro dell'interesse generale interessi di comunità, anziché individuali[123].

---

[122] Notando, però, le altre forme collaborative, come quelle del Comune di Torino, che nel proprio regolamento estende sia la qualità soggettiva – rendendo possibile la collaborazione a tutti i soggetti civici, slegando l'attivazione dal requisito della cittadinanza – sia il dato oggettivo o formale della collaborazione, affiancando ai patti altri strumenti giuridici, come i cd. negozi civici.

[123] Si notino che anche la città di Padova e Verona. La prima, nel Regolamento n. 103 del 2021, definisce i beni comuni come beni, materiali e immateriali, che i cittadini e l'amministrazione riconoscono come funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo ed agli interessi delle generazioni future e di cui intendono garantire la fruizione collettiva, condividendo la responsabilità della loro cura, rigenerazione e gestione. Li lega anch'essa alla soddisfazione di interessi costituzionalmente rilevanti, come inclusività e apertura, in quanto tutti, in qualsiasi momento, possano dare il proprio contributo aggregandosi alle attività. Anche in tal caso, i cittadini che intendono realizzare interventi di cura o rigenerazione di spazi o beni comuni urbani che comportano attività complesse o innovative volte al recupero, alla trasformazione ed alla gestione continuata nel tempo di tali beni per svolgervi attività di interesse generale, presentano la propria proposta di collaborazione all'ufficio competente. È comunque compito dell'amministrazione comunale individuare i beni comuni che compongono il catalogo dei beni oggetto di patti complessi con i cittadini attivi. Si confermano i contributi economici e le mappature, chiarendo che mappare i soggetti e le esperienze di cura, rigenerazione e gestione in forma condivisa dei beni comuni, facilita l'attivazione in capo ai cittadini interessati (quindi si tratta di uno strumento di informazione sul quale investire nell'ottica della promozione sociale della cura condivisa dei beni). Tra le disposizioni in tema di

Questo, quindi, sembra il minimo comune denominatore strutturale della categoria, che valorizza il bene *ex se*, il regime comunitario di gestione e il rapporto collaborativo tra pubblico e privato. Non meno – e su questo aspetto ci si soffermerà al successivo Capitolo III – il legame con il futuro sembra attrarre i beni comuni, specie quelli ad attitudine ecologica, in modalità di uso generative, vocandoli, *ex* art. 9 Cost., alla ricostituzione sociale per il vantaggio delle generazioni che verranno.

3. I beni comuni nella giurisprudenza nazionale (costituzionale, ordinaria e amministrativa)

La giuridicità del concetto di beni comuni trae linfa ulteriore da recentissima giurisprudenza di Cassazione. A Sezioni Unite, lo scorso 11 agosto 2025, la pronuncia n. 23093, occupandosi di rinuncia abdicativa alla proprietà, ha visto il supremo consesso nomofilattico civile compiere un *obiter dictum* al

responsabilità, l'Ente introduce una interessante soluzione, per cui i cittadini attivi assumono la qualità di custodi *ex* art. 2051 c.c., tenendo sollevata e indenne l'Amministrazione comunale da qualsiasi pretesa al riguardo. A Verona, invece, si è di recente (2021) modificato il previo Regolamento (2017) per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni "a favore dell'intera collettività" (art.1). In detta città, i beni comuni sono i beni materiali, immateriali e digitali che i cittadini attivi e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al miglioramento della qualità della vita individuale e collettiva della comunità. Ivi i patti di collaborazione sono definiti "patti di sussidiarietà" e hanno natura di accordi amministrativi, ai sensi dell'art. 11 della legge 241 del 1990, in modo da garantire la partecipazione procedimentale. Seguono la "chiamata in sussidiarietà", ovverosia la proposta di sussidiarietà formulata dal Comune per la cura e/o la valorizzazione di beni comuni della città, aperta a tutti e pubblicata sullo Spazio Web in forma di avviso pubblico, con indicazione delle specifiche finalità, dei termini e delle modalità di adesione – va notato che tutti, in questa fase, possono proporre integrazioni ai contenuti di una chiamata in sussidiarietà, purché conformi ai principi e alle finalità di cui al regolamento – e la "proposta di sussidiarietà", cioè la manifestazione di interesse formulata direttamente dai cittadini attivi e/o in risposta ad una chiamata in sussidiarietà.

riguardo, che è stato salutato con favore dalla dottrina che sostiene l'importanza della categoria[124].

Per la Corte, le questioni delle quali era investita comportavano la necessità di riflettere, preliminarmente, sia sulla portata del diritto di disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, enunciato dall'art 832 c. c. a vantaggio del proprietario – norma che costituisce attuazione, ad opera del titolare, dell'interesse patrimoniale protetto dalla relazione di attribuzione tra soggetto e bene –, sia sulla configurabilità di un limite a tale facoltà – intesa come (im)possibilità giuridica di rinunciare alla proprietà – derivabile dall'art. 42, secondo comma, della Costituzione[125].

Riguardo al primo aspetto, per quanto di interesse in questa sede, la pronuncia ha chiarito che tutti i diritti patrimoniali sono ordinariamente connotati dalla facoltà del titolare di trasferire la situazione giuridica ad altro soggetto, in modo da realizzarne il valore[126]. La facoltà di disposizione (o la

[124] U. MATTEI, A. QUARTA, *cit*., pp. 2572-2577. Per gli Autori la corte ha ribadito che i beni comuni hanno delineato l'esigenza di un autonomo statuto degli immobili di natura non privata, giacché, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegati alla realizzazione degli interessi dei cittadini (…) la categoria rappresenta così un inquadramento sistematico in grado di offrire al problema dei beni immobili abbandonati una risposta diversa rispetto a quella fornita dal codice civile (…) lo ius, in altri termini, può sovrascrivere la lex (…) i beni comuni attivano una sorta di meccanismo circolare che valorizza e al contempo sublima il rapporto tra soggetto e oggetto: infatti, un bene è comune se una comunità lo riconosce come utile alla realizzazione della persona umana presente e futura" ciò in particolare se "beni immobili, a seguito di rinuncia, diventino "oggetto di interesse ad una gestione diretta in forma comunitaria". Pertanto, secondo la teorica dei beni comuni, potremmo affermare che l'ingresso del bene rinunciato nel patrimonio dello Stato ex art. 827 c.c. richieda una sua valorizzazione sociale a fronte di un interesse manifestato da parte di una comunità alla sua gestione". Tuttavia, secondo gli AA.: "E' evidente che il nostro ordinamento è completamente privo della infrastruttura necessaria a realizzare queste due condizioni e che quindi, ancora una volta, questa armoniosa destinazione del bene rinunciato risponda soltanto a una teoria dei beni impermeabile al conflitto tra gruppi umani".

[125] Che la Corte ha escluso per motivi che ragioni di sinteticità non consentono, ivi, di sviluppare.

[126] Per la Cassazione, "Nel valutare la meritevolezza della scelta di destinazione e di utilizzazione del singolo bene operata dal proprietario, peraltro, viene in primo piano il principio dettato dall'art. 42, secondo comma, Cost., che chiede alla legge di riconoscere e garantire la proprietà privata determinandone i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la

possibilità di alienare) non è, dunque, la caratteristica tipizzante il diritto di proprietà, né, più in generale, lo è dei diritti reali di godimento. E, del resto, «che il "diritto di godere" della *res "*in modo pieno ed esclusivo", seppur "entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico", equivalga a dare attuazione all'interesse patrimoniale del proprietario, appare convinzione condivisa altresì nella elaborazione giurisprudenziale della teoria dei "beni comuni", la quale ha evidenziato proprio la "*diversità di fondo*" tra i due tipi della proprietà pubblica e privata, per delineare l'esigenza di un autonomo statuto degli immobili di natura "*non privata*", giacché, prescindendo dal titolo di proprietà, [risultano] strumentalmente collegati "*alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini*»[127]. La Corte sembra confermare che la categoria dei ‹‹beni comuni rappresenta, così, un inquadramento sistematico in grado di offrire al

‹‹funzione sociale››. In dottrina si è rimarcato che il precetto costituzionale, in tal modo, ha richiesto alla legge ordinaria di disciplinare l'intera materia della proprietà privata, riferendosi tanto ai «modi d'acquisto» (e quindi al regime dell'appartenenza ed alle sue vicende: acquisto, modificazione, estinzione, diritti parziali), quanto ai «modi di godimento» (e cioè alla fruizione rimessa al titolare, come anche alla «utilizzazione» correlata agli atti autoritativi aventi effetti conformativi della proprietà privata) ed infine ai «limiti» (che fanno rinvio alla conformazione del contenuto del diritto di proprietà realizzato dalla legge). Al riguardo, la Corte costituzionale ha spiegato che "[l]*'art. 42 Cost. prescrive alla legge di riconoscere e garantire il diritto di proprietà, ma ne mette in risalto la «funzione sociale». Quest'ultima deve essere posta dal legislatore e dagli interpreti in stretta relazione all'art. 2 Cost., che richiede a tutti i cittadini l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale" (Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 348)*"; il che pare confermare gli assunti di cui si dirà, anticipati in avvio, sul carattere intrinsecamente funzionalizzato della proprietà, per cui la funzione sociale, di là da essere un mero vincolo finalistico della disposizione del diritto, ne integrerebbe, piuttosto, un connotato identificativo. Tanto che, prosegue la Corte, "Dalla cornice ordinamentale non emerge (…) un generale potere-dovere del proprietario di esercitare i suoi poteri in maniera ‹‹funzionale›› al sistema socio-economico: il godimento del bene resta forma di esercizio del diritto di proprietà appartenente al titolare per il soddisfacimento di un interesse patrimoniale da lui disponibile"; un dovere, quindi, che non si esplica in senso positivo, imponendo una condotta al proprietario (che confliggerebbe con altri diritti costituzionalmente riconosciuti, come la libertà personale – non potendosi imporre "di avere" o "un dovere di essere e di restare proprietario per motivi di interesse generale" –), ma in senso solo negativo, come limitazione alla facoltà di godere e disporre.

[127] Cass. n. 23093/2025 recupera qui, citandola, Cass. Sez. Unite 14 febb. 2011, n. 3665 (v. *infra*).

problema dei beni immobili abbandonati una risposta diversa rispetto a quella fornita dal Codice civile, sia pure limitatamente a quelli oggetto di interesse ad una gestione diretta in forma comunitaria›› (ciò a ulteriore riprova del legame tra tali beni e le forme partecipate di gestione amministrativa delle cose)[128].

Significativo è l'ulteriore passaggio della sentenza che, anche se non riferito direttamente ai beni comuni, relativamente all'acquisto della proprietà, ha chiarito come l'acquisizione al patrimonio pubblico dei beni immobili che non sono proprietà di alcuno si spieghi non "come espressione della sovranità dello Stato, evolutivamente intesa quale principio soggettivo di autorità, ma come sintesi dei valori essenziali della comunità che presentano precipuo rilievo costituzionale, quali, nella specie in materia di governo del territorio, quelli paesaggistici, ambientali, archeologici e di prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici, e, prima ancora, in materia di «sicurezza», quelli collegati alla tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone. Questo nucleo fondamentale di valori, in cui si sostanziano i rapporti tra comunità ed apparato autoritario, si impone su qualsiasi pretesa soggettiva di dominio". Tanto sembra, sicché, dover valere anche al cospetto di qualsiasi pretesa soggettiva di dominio del proprietario privato, senza che quel nucleo possa essere influenzato dall'interesse particolare del titolare che di beni utili a tutti voglia godere esclusivamente: anch'egli soggiace ai rispettivi e descritti limiti.

[128] Anche M.S. GIANNINI, *cit*., 1963, pp. 100-101, rileva: "la riserva di appartenenza dei beni [delle proprietà collettive demaniali e delle *res communes omnium*] alla collettività, concretandosi in diritti che differiscono dalla proprietà privata individuale, non ammette le qualificazioni giuridiche che sarebbero proprie di questi" e perciò è improprio parlare di inalienabilità, incommerciabilità e imprescrittibilità". La posizione, autorevole in dottrina, sembra confermare il regime del tutto autonomo di questi beni rispetto alla proprietà, pubblica o privata.

La pronuncia si pone nel solco della ormai storica sentenza della Cassazione, Sez. Un. n. 3665/2011, e alla coeva n. 3811/2011[129], citata anche nell'arresto più recente sul quale ci si è di anzi soffermati e alla quale appare imprescindibile riferirsi, in quanto ha segnato un fondamentale arresto per comprendere i rapporti tra le norme costituzionali e le leggi che regolano i beni pubblici, fornendo un criterio di interpretazione – costituzionalmente orientato, appunto – delle norme di rango ordinario[130].

Come noto, una società, ha convenuto davanti al Tribunale di Venezia, alcune P.A. perché fosse accertato il proprio diritto di proprietà su di un complesso immobiliare sito nella laguna Nord. La citata società si dichiarava proprietaria a titolo derivativo, avendo acquistato da precedenti proprietari privati (e la catena negoziale dei passaggi immobiliari era risalente fino al diciannovesimo secolo), sul presupposto che i beni *de quibus* – valli da pesca: aree lagunari separate dalla laguna aperta (o *viva*) mediante una recinzione fissa, costituita da pali o argini, nelle quali si praticava da secoli la "vallicoltura"[131] – non fossero inscrivibili nel demanio, anche per la loro assoluta inidoneità agli usi marittimi, quali la navigazione, la balneazione e

[129] Cosiddette sentenze di San Valentino, alle quali qui ci si riferisce indistintamente.

[130] Non può, quindi, mancarsi di menzionare la ancora più risalente pronuncia della Corte di Cassazione del 9 marzo 1887, intervenuta sul noto caso dell'accesso da parte della cittadinanza al parco di Villa Borghese. Ivi la Corte affermò che "è conforme alla legislazione vigente l'ammettere un diritto di uso pubblico o di servitù per pubblica utilità, costituito sopra un fondo privato in favore degli abitanti di un comune", in quanto esiste una utilità generale in capo alla *res* che ne costituisce l'oggetto. Per alcuni, è per questo che si volle *spezzare il dominio in quote ideali*, tenere distinto il carattere della pubblica e privata proprietà, per modo che, quando la necessità sociale si impose e un uso pubblico si volle, la proprietà privata non fu mantenuta, ma convertita in proprietà *extra commercium*, con prevalenza del diritto pubblico sul diritto civile (P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi e le loro peculiari fondazioni antropologiche*, in Archivio Scialoja-Bolla, 2012, pp. 11-21).

[131] Secondo Treccani, speciale forma di piscicoltura estensiva, praticata da secoli lungo il litorale adriatico in bacini di acqua salmastra chiusi mediante arginatura o altre opere.

la pesca c.d. vagantiva. Per l'amministrazione, invece, tali beni, ai sensi dell'art. 28 C. n., sarebbero appartenuti *ab origine* al demanio marittimo necessario, ricadendo quindi tra i fondi pubblici dello Stato, e la società li avrebbe occupati senza alcun titolo, dovendo anzi il pagamento della indennità di occupazione.

Dopo due sentenze discordi nei primi due gradi di giudizio[132], la Cassazione ha riformato la sentenza d'appello valorizzando i collegamenti funzionali degli immobili con il mare. Il richiamo all'art. 42 Cost. compiuto dalla società rivendicando la proprietà privata di quei beni ha messo la Corte nell' "esigenza (…) di rivisitare in via interpretativa il sistema normativo vigente, con particolare riferimento ai dati costituzionali, al fine della individuazione dei criteri indispensabili per attribuire natura "non privata" ad un bene immobile"[133]. Segnatamente, la Corte, dopo avere rilevato il carattere "non del tutto soddisfacente" dell'attuale disciplina dei beni pubblici, ha ritenuto gli artt. 2, 9 e 42 Cost. direttamente applicabili e costitutivi del "principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del "paesaggio", con

[132] In primo grado, il Tribunale ha riconosciuto la piena proprietaria del complesso immobiliare denominato in capo alla società attrice. La Corte d'Appello, però, in parziale riforma dell'impugnata sentenza di prime cure, ha accertato la natura demaniale dei beni vallivi, ma limitatamente agli specchi d'acqua e non alle terre emerse poste entro i suoi confini e perciò ha condannato la società al rilascio del bene. Tra le motivazioni dei giudici v'era la constatazione del fatto che la laguna appartiene al demanio marittimo necessario indipendentemente da atti ricognitivi dell'amministrazione o da formalità pubblicitarie, perché ne presenta le connotazioni naturali che sono richieste anche dalla legge (art. 28 c.n.) e perciò la proprietà non può che esserne pubblica Si tratta quindi di beni diversi da quelli per i quali la demanialità è condizionata dalla loro appartenenza allo Stato. Per la Corte, la laguna è descritta quale seno d'acqua salsa compreso tra il mare e la terraferma e presenta quindi quelle caratteristiche di unitarietà che non consentono di enucleare singoli beni acquei in esso ricadenti, al fine di farne risultare caratteristiche differenti. Sicché non può formare oggetto di proprietà privata, né di altro godimento privato, se non alle condizioni di legge; ad esempio, con la disciplina della concessione.

[133] Vale la pena di lasciare spesso la parola alla Corte di legittimità in questa materia.

specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà dello Stato", ma anche quei beni che, "indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, risultino funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività". Più in particolare, l'argomentazione della Corte considera, dapprima, l'art. 9 Cost. (ove è – ed era anche allora – previsto che la Repubblica tuteli il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione), valorizzandone la collocazione tra i principi fondamentali della Costituzione e la recente spinta protettiva della norma verso i beni culturali, avendo costituito la base giuridica primaria nella costruzione della normativa in materia. Inoltre, la Corte si sofferma sull'art. 42 Cost., evidenziando come la norma, pur centrata prevalentemente sulla proprietà privata, ne riconosce la differenza con la proprietà pubblica (*è pubblica o privata*)[134]. Da tale quadro normativo-costituzionale, per i giudici emerge l'esigenza interpretativa di "guardare al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica", in omaggio al dato "essenziale" costituzionale della centralità della persona (e dei relativi interessi)[135]: "disquisire in termini di sola dicotomia beni pubblici (o demaniali) - beni privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni,

[134] Per i giudici, a confermarlo starebbe anche la porzione costituzionale interessata dalla riforma del Titolo V (L. cost. 18 ott. 2001, n. 3), che ha ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, comma 2).

[135] Una tutela, questa, da rendere effettiva, oltre che con il riconoscimento di diritti inviolabili, anche mediante l'"adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" (art.2 Cost.).

tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati".

Da quanto appena rilevato si ricava che, nella considerazione di detti beni, più che allo Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, deve farsi riferimento allo Stato-collettività, ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (la collettività, appunto), in quanto preposto alla loro effettiva realizzazione. Sicché, indipendentemente dalla titolarità, ove un bene risulti destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato per le sue intrinseche connotazioni, specialmente ambientali e paesaggistiche, esso è da ritenere bene "comune", al di fuori della "ormai datata" prospettiva del *dominium* romanistico e della proprietà codicistica. Per la Corte, pertanto, occorre valorizzare la teoria dottrinale (e la giurisprudenza che l'ha fatta propria)[136] che pongono al centro della considerazione giuridica la 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 [effettiva] di un beneficio per la collettività". Un bene comune si manifesta, perciò, neutrale di fronte alla proprietà, prescindendo dal titolo e risultando giuridicamente concepito proprio e solo in quanto strumentale alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini.

[136] A conforto delle proprie statuizioni, la Corte di Cassazione ha indicato i precedenti Cass. nn. 1863/1984 e 1300/1999, ove si è affermato che il fattore decisivo e qualificante della demanialità "deve essere accertato e valutato in senso finalistico-funzionale, in quanto, cioè, si presenti tale da estendere al bacino di acqua salmastra le stesse utilizzazioni cui può adempiere il mare, rilevando l'idoneità attuale, e non meramente potenziale e futura, del bene, secondo la sua oggettiva conformazione fisica, a servire i pubblici usi del mare, anche se in atto non sia concretamente destinato all'uso pubblico.

La Corte poi si è dilungata sull'attuale disciplina dei beni pubblici e ne ha evidenziato le criticità. Sono presenti nel nostro ordinamento norme che prevedono il godimento e la fruizione di beni da parte della collettività (si tratta degli *iura in re aliena* motivati dall'interesse pubblico, come nelle servitù di uso pubblico); tuttavia, esse si accompagnano ad altre norme, modulate sul binomio bene pubblico demaniale-indisponibilità, che prevedono il trasferimento di beni dello Stato sulla base di determinati presupposti e in relazione a specifici fini. E, sempre di più, queste seconde introducono deroghe alla regola - originariamente assoluta - della non commerciabilità di tali risorse, finendo per separare la proprietà "pubblica" del bene e la sua destinazione ad usi e finalità pubbliche (della collettività). Dunque, per la Corte "il solo aspetto della "demanialità" non appare esaustivo per individuare beni che, per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo o, indipendentemente dal titolo di proprietà pubblico o privato, risultano funzionali ad interessi della stessa collettività" e l'aspetto dominicale della tipologia del bene "cede il passo alla realizzazione di interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento dell'umana personalità"[137].

Nel caso di specie, la Cassazione ha quindi ritenuto che la demanialità naturalmente acquisita da tempo immemorabile non può cessare "per effetto di mere attività materiali eseguite da soggetti privati, sia pure nell'inerzia o con la tolleranza degli organi pubblici", ciò in quanto la demanialità esprime

[137] Ed è appunto in tale seconda prospettiva che vanno inquadrate le c.d. valli da pesca, le quali presentano (con esclusione delle zone emerse dall'acqua) una funzionalità e una finalità pubblica – collettivistica, trattandosi di spazi acquei naturalmente idonei a soddisfare pienamente i caratteri ora richiesti dall'art. 28 c. n., lett. b, trattandosi di bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno ben possono comunicare liberamente con il mare, seppure con l'azionamento dei meccanismi idraulici approntati dai privati.

una duplice appartenenza del bene, alla collettività ed al suo ente esponenziale, integrando la titolarità una mera appartenenza di servizio necessaria, funzionale ad assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la loro fruizione, un compito che spetta all'ente medesimo[138]. Mentre, "al fine di riconoscere se in concreto il particolare bene di cui si discute fa parte della realtà materiale che la norma, denominandola, inserisce nel demanio, si deve tener conto in modo specifico del duplice aspetto finalistico e funzionale che connota la categoria dei beni in questione[139].

La citata sentenza delle Sezioni Unite ha messo in risalto la funzione dei beni e, al contempo, il rapporto con la collettività, indipendentemente dal rapporto proprietario[140]. Essa ha offerto un criterio interpretativo della disciplina

[138] In definitiva, le valli da pesca configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico, inteso in senso non solo di oggetto di diritto reale spettante allo Stato, ma quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali. Detta natura di tali beni (come del resto per tutti i beni pubblici) ha la sua origine costitutiva nella legge, quale ordinamento composto da una pluralità di fonti (in particolar modo la Costituzione con le norme sopra richiamate), sulla base della sussistenza all'attualità" di determinate caratteristiche (fisiche- geografiche) in concreto previste dal legislatore, e prescinde quindi da disposizioni e provvedimenti di ordine amministrativo, come già affermato da questa Corte (in particolare, Cass. n. 1228/1990, ove si afferma che l'inclusione di un bene nel demanio naturale discende della presenza delle connotazioni fisiche al riguardo considerate dalla legge, indipendentemente da atti ricognitivi o formalità pubblicitarie). Non rilevano anche, trattandosi di beni comunque dello Stato, eventuali atti privatistici di trasferimento di detti beni risultando nulli per impossibilità giuridica dell'oggetto degli atti stessi, come pure eventuali comportamenti "concludenti" posti in essere dalla pubblica amministrazione mediante suoi funzionari in quanto illeciti perchè ovviamente *contra legem*.

[139] E la Corte si spinge ben oltre: "Ne consegue ancora che la titolarità dello Stato (come Stato - collettività, vale a dire come ente espositivo degli interessi di tutti) non è fine a se stessa e non rileva solo sul piano proprietario ma comporta per lo stesso gli oneri di una governance che renda effettivi le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene".

[140] Per quanto li si dichiari indifferenti alla titolarità, la sentenza sembra, comunque, inscrivere i beni comuni tra i demaniali (parrebbe di capire, a titolarità necessariamente pubblicistica). Tuttavia, opina diversamente P. GROSSI*, Gli assetti fondiari*, *cit*., 2012, pp. 11-22, per cui la sentenza lascerebbe emergere "un tertium genus, il comune/collettivo, dove formazioni private sono portatrici di finalità squisitamente pubbliche", sebbene confermi che la pronuncia pare

civilistica, costituzionalmente orientato, che, col personalismo della *Grundnorm* dell'ordinamento, concepisce giuridicamente i beni, guardando alla loro funzione e destinazione finalistica, prima e più che la titolarità[141].

Nel trattare la giurisprudenza rilevante in materia di beni comuni va poi certamente menzionata la sentenza Cass. pen. n. 34955/2025, ove la Corte si è espressa sull'uso esclusivo di una concessione con cui un comune pugliese aveva autorizzato un privato alla gestione di un lido balneare[142].

---

distinguere i beni in una rigorosa dicotomia quanto alla titolarità - proprietà privata o demanio –. Ma per l'A. sarebbe perfino coraggiosa, in quanto "ha la risolutezza di guardare con fiducia allo scenario disegnato dalla Costituzione per legittimare figure comunitarie di remotissima origine, volutamente ignorate o spregiate, verificando invece in esse il consolidarsi di precisi valori costituzionali", aprendo la strada "per nuove, maggiori e più compiute acquisizioni tecnico-giuridiche nella classificazione dei beni. Ed è importante avere additato che è squisitamente costituzionale la chiave per dischiudere a quegli assetti una piena cittadinanza in quanto formanti delle collettività in azione e non già solo un ammasso di beni. Già da qui si comincia a intravvedere il rilievo culturale di questo giudicato, che muove da due atteggiamenti di straordinaria fecondità: dalla precisa percezione della enorme incidenza della carta costituzionale, innanzi tutto nel disegno di uno Stato sociale di nuovo conio, con la valorizzazione – accanto al soggetto individuo e alla entità dello Stato/apparato – di una pluralità di formazioni collettive espressioni di forze spontanee presenti nella società civile; dalla insoddisfazione per la sterilità di una scienza giuridica formalistica, che restringe il proprio sguardo alle norme e figure codicistiche, e dal conseguente rifiuto di proiettare a ordinamento della realtà attuale norme e figure decisamente sorpassate (p. 20).

[141] Come noteremo successivamente, la Costituzione non contiene una definizione espressa di beni, né li classifica. È proprio mediante il personalismo costituzionale, quindi, i cui addentellati sono tradizionalmente individuati negli artt. 2, 9 e 42 Cost., che i beni comuni sono riconosciuti e valorizzati dalla Corte quali funzionali al perseguimento e alla soddisfazione degli interessi (costituzionalmente rilevanti) della collettività e perciò – come è stato sostenuto (A. LUCARELLI, Dig., *cit.,* 2021, p. 25-26) – fanno recedere la demanialità rispetto alla funzionalizzazione del bene ai suoi scopi; ciò anche in modo preventivo rispetto a una legge che li riconosca come dotati di una tale connotazione, che gli è propria e precede il riconoscimento legale. Tale pronuncia, quindi, confermerebbe l'alterità tra norma di diritto positivo e norma a formazione diversa, magari consuetudinaria. Per una interessante prospettiva sulla scissione proprietaria tra titolarità e fruizione si veda A. C. DI LANDRO, *La proprietà "scissa"*, in G. D'AMICO (a cura di), *Proprietà e diritto europeo*, Napoli, 2013, p. 307-320.

[142] Tra i precedenti evocati dalla Cassazione penale, vi sono anche altre pronunce alle quali vale pena accennare. Si tratta di TAR Campania, sez. VII, sentt. n.1498 e n. 1499/2024, e Consiglio di Stato, VI sez., ord. n. 2543/2015, le quali hanno confermato che "il demanio marittimo è indirettamente inscindibilmente connesso con il carattere pubblico della sua fruizione collettiva, cui è naturalmente destinato, rispetto alla quale l'esclusività che nasce dalla concessione costituisce eccezione, precisando inoltre che di tale principio generale costituiscono applicazione

In particolare, la Corte, richiamandosi alla Legge finanziaria n. 296/2006, nonché alla Legge comunitaria del 2010, n. 217/2011 (norme che contengono la regolamentazione dell'accesso al mare), ha statuito che la concessione comunale non legittima il privato a farne un uso tale anche per l'accesso al lido, poiché la legge sancisce espressamente il diritto dei cittadini di accedere liberamente al mare e "ciò non può essere impedito dal rilascio di provvedimenti concessori che abbiano ad oggetto spazi demaniali marittimi ovvero vie di accesso al mare (…) proprio in quanto tale diritto viene definito assoluto dalla legge comunitaria citata ('fermo restando, in assoluto, il diritto libero e gratuito di accesso e di fruizione della battigia, anche ai fini di balneazione')". Sempre secondo la Corte, il principio generale del libero accesso al mare trova conforto anche in varie applicazioni giurisprudenziali; tra le quali consta la già richiamata sentenza di San Valentino (2011)[143].

Gli effetti positivi della sentenza di legittimità 2025, utile al ripristino della godibilità diffusa del bene, lungi da quanto si potrebbe ritenere in apparenza, non sembrano comunque attestare la sufficienza delle tutele offerte dalla

tra l'altro l'art. 1 comma 251, della legge finanziaria citata, a norma della quale costituisce clausola necessaria del provvedimento concessorio l'obbligo per i titolari delle concessioni di consentire il libero e gratuito accesso e transito, per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione".

[143] Per tale ragione, la Cassazione ha confermato la contestazione del delitto di cui all'art. 633 c.p. di occupazione illegittima mediante cancello per consentire un uso esclusivamente privato della strada di accesso al mare: l'utilizzo dell'area pubblica oggetto di concessione non può darsi con modalità difformi dal provvedimento amministrativo, cioè occupando uno spazio demaniale diverso e più ampio rispetto al concesso (ma verrebbe da pensare anche alla causa provvedimentale), a pena di non incorrere nel reato di invasione di terreno, in quanto il provvedimento dell'ente territoriale non può derogare ai principi della normativa nazionale di riferimento, disponendo un uso esclusivo e privato del bene pur dato in concessione; circostanza questa che il provvedimento impugnato escludeva sulla base di una attenta e ragionata lettura della stessa concessione comunale.

disciplina del demanio per la protezione delle risorse immediatamente utili al soddisfo di diritti fondamentali della persona, come i beni comuni. Piuttosto, per come si esprime, detta pronuncia sembra confermare la bontà dell'assunto contrario, ovvero dell'insufficienza dell'attuale regime giuridico dei beni pubblici, allorché non garantisce forme effettive di tutela, al punto da doverne ricercare una lettura costituzionalmente compatibile e fermo, comunque, che si tratta di una tutela processuale, quindi *naturaliter* rimediale – circostanza che non impedisce il sacrificio almeno iniziale del diritto o nelle more del rito. Come si vedrà più avanti, in rapporto a beni infungibilmente deputati all'attuazione di diritti fondamentali della persona, la sola protezione utile sembra quella che opera preventivamente, impedendo il sacrificio anche momentaneo del bene. Una compromissione (quale è quella che si sconta ostacolando, intanto, il diritto di accesso al bene), per quanto transitoria, determina in ogni caso la relativizzazione del corrispettivo diritto e perciò sembra rivelare l'inadeguatezza, in termini di effettività, delle tutele offerte *de jure condito* a tali beni e diritti[144].

Nella giurisdizione amministrativa, invece, merita menzione il Consiglio di Stato, Sez. VII, 24 marzo 2025, n. 2435, intervenuto sul rilascio di una concessione di sfruttamento economico esclusivo di un bene pubblico demaniale. Per quanto la sentenza non menzioni i beni comuni, si rivela utile a tracciarne il regime, evidenziando le criticità della tutela offerta dalla attuale disciplina ai beni che soddisfano diritti fondamentali: i giudici hanno confermato come, mediante il ricorso alla concessione esclusiva, il bene

[144] *Cfr*. con il capitolo successivo, par. 3.

venga sottratto alla fisiologica libera fruizione collettiva dei cittadini e al fisiologico utilizzo economico di tutti i potenziali concorrenti[145].

Pertanto, un simile effetto di segregazione deve ritenersi eccezionale rispetto alla libera fruizione degli aventi diritto (nella specie, bagnanti) e alla libera prestazione di servizi sulla risorsa (il litorale). Mentre l'uso generale del bene ne prevede l'utilizzo da parte della collettività indifferenziata, in conformità alla sua finalità istituzionale, l'uso speciale ricorre quando l'ente pubblico, senza pregiudicarne la destinazione principale, accorda in via prioritaria l'impiego della risorsa a determinati soggetti, prescrivendo cautele volte a preservarne l'integrità.

Infine, nella giurisprudenza della Corte costituzionale la categoria dei beni comuni è evocata molteplici volte – laddove si parla di beni collettivi, usi civici e servizi pubblici (sent. n. 24/2011) – ma espressamente viene menzionata in poche pronunce.

Quando l'espressione compare, è quasi sempre in citazioni normative o nelle argomentazioni delle parti; allo stato, manca una nozione di beni comuni elaborata dalla Corte. Sono dotate di notevole impatto interpretativo, però, quelle pronunce che invece li menzionano.

[145] Si pensi alla vicenda, oggetto del dibattito di attualità, che interessa i lidi nazionali e che dimostra come perfino la semplice concessione – non esclusiva – dei servizi che insistono sul bene demaniale (la costa) e il loro affidamento a soggetti privati sono capaci di escludere in concreto un gran numero di beneficiari dal godimento e dall'accesso al bene. Lo conferma quanto avvenuto nella vicenda siglata dal TAR Campania, Sez. VII, nell'ordinanza n. 45/2024 del 01 febbraio 2024, che ha ordinato all'Amministrazione di rimuovere i lucchetti apposti dal gestore di un lido al cancello attraverso il quale si accede alla spiaggia, affinché sia consentito "alla comunità di usufruire del mare e ciò confermando che deve essere la pubblica amministrazione a farsi carico, con gli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione, di individuare le modalità con cui la fruizione del mare possa essere accessibile a tutti, garantendo contemporaneamente la tutela del paesaggio e dell'ambiente".

Si pensi, per esempio, alla sent. n. 147/2025: una concessionaria autostradale ha impugnato il mancato adeguamento delle tariffe, derivante da norme che ne rinviavano l'aggiornamento fino alla revisione del Piano Economico Finanziario. Dopo il rigetto del TAR, il Consiglio di Stato ha sollevato questione di costituzionalità delle norme di rinvio, sospettando che tali interventi legislativi alterassero irragionevolmente l'equilibrio della concessione e la libertà d'impresa (segnatamente, gli artt. 3, 41, 97, 117 e 77 Cost.). Per la Corte, che ha respinto parzialmente le questioni, il rinvio degli aumenti tariffari era legittimo, perché funzionale alla transizione verso il nuovo sistema regolatorio e alla tutela degli utenti, potendo il legislatore introdurre misure temporanee che incidono sugli adeguamenti tariffari delle concessioni autostradali ove perseguano un interesse pubblico alla regolazione uniforme del settore e non compromettano l'equilibrio economico della concessione in modo irragionevole. Nelle parole della Consulta: "È sulla scia di valutazioni e considerazioni di questo genere, d'altra parte, che, come si è visto, il legislatore ha ritenuto di istituire un'Autorità di regolazione dei trasporti, affidandole competenze specifiche, da esercitare – si noti – anche in riferimento alle concessioni in essere, in ordine alla determinazione dei criteri per la fissazione delle tariffe autostradali, nonché alla verifica del rispetto di tali criteri da parte dei soggetti interessati. In presenza di rapporti concessori pluriennali concernenti la gestione di beni comuni di rilievo strategico, infatti, resta prioritario «garantire il rispetto di standard di efficienza ed economicità, a tutela dell'interesse degli utenti al mantenimento di adeguati livelli qualitativi del servizio» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 4 maggio 2022, n. 3484)". D'altra parte, però, le disposizioni censurate ponevano

invece una disciplina che – pur non modificando *ex se* la regolazione del rapporto concessorio, in quanto apparentemente si limitavano a differire i termini per la conclusione dei procedimenti di adeguamento tariffario e di aggiornamento dei PEF – finivano per alterare irragionevolmente l'equilibrio contrattuale tra le parti, sbilanciandolo in favore dell'amministrazione concedente, con ricadute negative sugli interessi tanto dei concessionari, quanto dell'utenza e perciò, *in parte qua*, la Corte ha accolto le questioni di costituzionalità sollevate con il ricorso incidentale.

Nella sentenza citata, il riferimento ai *beni comuni* non costituisce il fulcro della decisione, ma assume comunque un rilievo sistematico interessante, se letto in chiave costituzionale: la gestione delle infrastrutture autostradali e del servizio pubblico connesso appartiene ai – e così è definita – beni comuni di rilievo strategico**.** Ciò può essere interpretato come un indice della progressiva emersione, nel lessico costituzionale, di una nozione funzionale di bene (comune). Invero, pur non elaborando una categoria dogmatica autonoma, la Corte utilizza l'espressione per sottolineare che determinate infrastrutture, per quanto affidate a soggetti privati in regime concessorio, restano teleologicamente orientate alla soddisfazione di interessi generali della collettività ed è proprio in tale prospettiva che si legittimano gli interventi legislativi conformativi del rapporto, in quanto la dimensione pubblicistica del bene limita l'intangibilità delle aspettative economiche del concessionario. Ciò sembra essere coerente con la giurisprudenza costituzionale più recente, che tende a valorizzare la funzione sociale e

collettiva dell'utilizzazione, piuttosto della titolarità del bene, richiamando, per le infrastrutture autostradali, gli artt. 41, 42 e 97 Cost.[146]

Nella diversa sentenza n. 19/2024, la Corte costituzionale si è spinta ancora oltre nella tutela indiretta dei beni comuni.

Una società ha impugnato una pesante sanzione paesaggistica, calcolata secondo una norma regionale lombarda. Il TAR ha sollevato questione di costituzionalità perché la Regione aveva fissato criteri diversi da quelli statali. La Corte ha affermato che la disciplina sanzionatoria paesaggistica appartiene alla tutela ambientale, che è materia di competenza esclusiva statale, e ha dichiarato incostituzionale la norma regionale censurata. Nella pronuncia si legge: "È chiaro, infatti, che la tutela dell'ambiente e del paesaggio prescinde dalla sussistenza di un danno ambientale. Essa si sostanzia nel predisporre strumenti di protezione di tali beni comuni, come i piani paesaggistici, o le autorizzazioni, o i divieti, strumenti questi tutti previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio. Nella prospettiva indicata, l'eventuale assenza di un danno ambientale non costituisce una ragione idonea a scindere il collegamento tra la sanzione e la disciplina di tutela paesaggistica. L'atto sanzionabile, come si è detto, è costituito dall'inosservanza delle norme che disciplinano uno dei fondamentali istituti di protezione ambientale, quale l'autorizzazione paesaggistica. La conseguente sanzione riparatoria, alternativa alla riduzione in pristino nei casi tassativi di abusi suscettibili di accertamento di compatibilità

[146] In questa chiave, la sentenza, sia pure in modo incidentale, contribuisce alla lenta sedimentazione di un linguaggio costituzionale in cui il concetto di bene comune funge da ponte tra proprietà, servizio pubblico e regolazione economica, segnalando una trasformazione della tradizionale dicotomia pubblico-privato verso modelli funzionali centrati sulla destinazione collettiva del bene.

paesaggistica, partecipa della medesima natura di ricomposizione della legalità violata propria della misura di carattere reale, a prescindere dall'effettiva produzione di un danno ambientale. In ragione di ciò, il danno si configura come un mero criterio di commisurazione della sanzione e non ne condiziona l'applicabilità. Anche da questo angolo visuale, dunque, è indubbia la riconducibilità della norma censurata alla sfera degli interessi pubblici concernenti la tutela ambientale e paesaggistica, la cura dei quali spetta in via esclusiva allo Stato"[147].

Il riferimento ai *beni comuni* compare nel contesto della tutela del paesaggio e dell'ambiente. Pur non costituendo il perno logico della decisione (che verte, come appena visto, sulla competenza legislativa statale in merito alle sanzioni), anche quel passaggio può essere valorizzato in chiave sistematica. Invero, il richiamo della Corte agli strumenti di protezione del paesaggio come forme di tutela di beni comuni sembra confermare una significativa evoluzione del linguaggio costituzionale in materia. La nozione sembra assumere un significato integrato, quale espressione sintetica della dimensione collettiva e intergenerazionale dei beni paesaggistici, la cui fruizione trascende tanto la proprietà privata (come statuito nella sentenza del 2025 summenzionata), quanto la titolarità pubblica formale. E in ciò parrebbe individuarsi un limite allo stesso potere pubblico che, ove si confronta con beni simili, risulta parimenti conformato nella sua funzione. La sentenza non scolpisce solo la potestà legislativa

[147] La sentenza non scolpisce solo la potestà legislativa statale in materia, ma sembra preordinarla alla prevenzione, allorché anticipa notevolmente la risposta sanzionatoria statale e riconosce che la sussistenza di un danno non sia di per sé fatto decisivo per ritenere leso o meno il bene comune del paesaggio o dell'ambiente, essendo sufficiente la sola violazione delle norme che tutelano quei beni, la cui conservazione assume infatti un rilievo costituzionale generale, ai sensi degli artt. 9 e 117, secondo comma (lett. s), Cost.

statale in materia, ma sembra preordinarla alla prevenzione, allorché anticipa notevolmente la risposta sanzionatoria e riconosce che la sussistenza di un danno non sia di per sé fatto decisivo per ritenere leso o meno il bene comune del paesaggio o dell'ambiente, essendo sufficiente la sola violazione delle norme che tutelano quei beni, la cui conservazione assume infatti un rilievo costituzionale generale, ai sensi degli artt. 9 e 117, secondo comma (lettera s), Cost.[148].

Tra le pronunce della Consulta che non enunciano l'espressione "beni comuni", ma offrono tutela alle generazioni future, invece, meritano un richiamo almeno le seguenti, nelle quali si nota come la Corte vi si riferisca in modo più ampio rispetto a quanto avvenuto prima della riforma dell'art. 9 Cost. (della quale ci si occuperà nel successivo Cap. III).

Dall'essere un concetto relegato alla materia del debito pubblico e della equità intergenerazionale, il lemma "future generazioni" ricorre oggi nella giurisprudenza costituzionale come parametro imprescindibile nella tutela dell'ambiente[149].

[148] Vi è poi la sent. Corte costituzionale n. 170/2021. Qui il Governo ha sostenuto che il paesaggio, quale bene comune della collettività nazionale, è protetto dall'art. 9 Cost. e richiede tutela uniforme statale. La legge sarda, consentendo deroghe urbanistiche, avrebbe compromesso tale protezione. La Corte ha accolto molte censure, affermando la prevalenza della tutela paesaggistica e la competenza statale. Tuttavia, non ha costruito una teoria dei beni comuni, limitandosi a confermare l'unitarietà costituzionale della tutela del paesaggio. Nella tesi del Governo, i beni paesaggistici di ciascuna Regione italiana trascenderebbero la dimensione puramente locale per assurgere a «beni comuni riferibili all'intera collettività nazionale» e "In quest'orizzonte si inquadrerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente". La sentenza è interessante perché mostra una dinamica tipica della giurisprudenza costituzionale contemporanea: la categoria dei beni comuni emerge nel discorso processuale come argomento sistematico, volto a rafforzare la dimensione collettiva e nazionale del paesaggio ai sensi dell'art. 9 Cost.

[149] Antivedeva l'interpretazione di cui si è appena detto, la sent. n. 18/2019, ove la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma che consentiva agli enti locali in predissesto di diluire il ripiano del disavanzo su tempi molto lunghi. Nella pronuncia si legge che tale sistema compromette l'equilibrio di bilancio, in quanto il rinvio del debito può incidere sui diritti e sulle

Ciò consolida l'idea di un parallelismo tra la tutela delle generazioni future e quella postulata da beni di tipo comune: avvinti tra loro da un nesso di funzionalizzazione – posto che la protezione dei beni comuni si rivolge sempre anche alle future generazioni, alle quali cerca di preordinare la fruizione delle risorse evitandone l'esaurimento – entrambi i concetti, e

risorse delle generazioni future: "5.2.– Per quel che concerne la lesione al principio della copertura pluriennale è da sottolineare che la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata. Ciò senza contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili e imputabili ai sopravvenuti responsabili (…) L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate. Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità". Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore". La sostenibilità finanziaria diventa, quindi, un principio costituzionale anche in chiave intergenerazionale: la Corte utilizza in modo esplicito il parametro temporale della sostenibilità finanziaria, collegandolo alla tutela delle generazioni future. Il riferimento non deriva ancora dall'art. 9 Cost. (solo in seguito riformato), ma dall'interpretazione sistematica degli artt. 81 e 97 Cost., letti come espressione di un principio di responsabilità pubblica che si estende oltre l'orizzonte immediato della legislazione corrente, la Corte avviava già a intendere l'equilibrio di bilancio non solo quale vincolo contabile, ma come strumento di garanzia dei diritti nel tempo, evitando che l'onere delle scelte presenti venga trasferito sulle comunità future. È la più recente sentenza n. 80/2021 a consolidare una linea giurisprudenziale già visibile nella pronuncia n. 18/2019, per cui l'equilibrio di bilancio non è più interpretato come semplice regola contabile, ma come principio sostanziale di sostenibilità nel tempo. Interpellata dalla Corte dei conti in merito a norme che consentivano agli enti locali di usare le anticipazioni di liquidità per alterare il risultato di bilancio, la Corte costituzionale ha dichiarato tali norme illegittime perché producono coperture finanziarie fittizie e violano l'equilibrio di bilancio; per i Giudici, il debito non può essere occultato o rinviato a danno delle comunità future. Sono illegittime le norme che consentono di occultare il debito o rinviarne gli effetti, perché ciò compromette la capacità futura degli enti di garantire servizi e diritti. In tal modo, la responsabilità finanziaria pubblica assume una dimensione intertemporale: la correttezza dei conti pubblici diventa condizione per la tutela delle generazioni future.

quindi le categorie, postulano forme di prevenzione e precauzione nella loro protezione[150].

Tanto premesso, dunque, dopo la riforma dell'art. 9 Cost., vanno segnalate due pronunce. La sent. n. 105/2024, perché ha segnato un passaggio cruciale nella giurisprudenza costituzionale italiana, facendo applicazione per la prima volta dei nuovi artt. 9 e 41 Cost. Segnatamente, un Gip di Siracusa aveva dubitato della costituzionalità della norma che permetteva al Governo di mantenere operativi, senza limiti temporali, impianti strategici sequestrati per reati ambientali. E proprio nella assenza di un termine massimo di durata la Corte ha rilevato un profilo di incompatibilità costituzionale della norma.

Nei passaggi argomentativi, la Corte ha richiamato i già menzionati referenti che tutelano l'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni, rendendo quindi il principio intergenerazionale costitutivo di un limite temporale alle deroghe produttive[151]. Merita recuperarne le parole, anche per la descrizione dei passaggi interpretativi precedenti e successivi alla riforma del 2022 compiuta nel testo: "Censure analoghe, invero, erano state proposte – accanto alle molte altre sopra menzionate – anche nel caso deciso con la

[150] Proprio la Corte costituzionale, nella sentenza più recente intervenuta in materia, la n.125 del 2025, chiarisce che fin da tempi antecedenti alla riforma costituzionale il principio della tutela delle generazioni future era stato prefigurato da numerose pronunce della Corte (sentenze n. 46 del 2021, punto 8 del Considerato in diritto; n. 237 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto; n. 93 del 2017, punto 8.1. del Considerato in diritto; n. 22 del 2016, punto 6 del Considerato in diritto; n. 67 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto; n. 142 del 2010, punto 2.2.2. del Considerato in diritto; n. 29 del 2010, punto 2.1. del Considerato in diritto; n. 246 del 2009, punto 9 del Considerato in diritto; n. 419 del 1996, punto 3 del Considerato in diritto.

[151] Sul punto, si veda F. GIGLIONI, *La proprietà al cospetto della modifica costituzionale dell'art.* 9, Munus, 3, 2023, pp. 597 – 623, par. 3, in particolare.

sentenza n. 85 del 2013[152]; ed erano state in quell'occasione ritenute non fondate, per le ragioni (…) imperniate attorno all'idea della necessità di un «ragionevole bilanciamento», riservato in linea di principio al legislatore, «tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso» (…). In relazione a queste censure va segnalato però il secondo, rilevante profilo di distinzione tra le questioni odierne e quelle esaminate con la sentenza n. 85 del 2013, che attiene al mutamento, nel frattempo intervenuto, nella stessa formulazione dei parametri costituzionali sulla base dei quali deve essere condotto lo scrutinio di questa Corte. La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (…) ha, in effetti, attribuito espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (…); e ha inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell'art. 41, secondo comma, Cost. le ragioni di tutela dell'ambiente, oltre che della salute umana. Invero, già da epoca anteriore alla riforma dell'art. 117, secondo comma, Cost. (…) questa Corte aveva riconosciuto l'esistenza di un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» alla salvaguardia dell'ambiente, precisando che esso «comprende la conservazione, la razionale gestione ed

[152] La sentenza della Corte costituzionale n. 85/2013 è nota per essere intervenuta con riguardo alla questione ILVA a Taranto. In particolare, il GIP di Taranto aveva dubitato della compatibilità costituzionale della legge che consente all'ILVA di continuare a produrre nonostante il sequestro per reati ambientali. La Corte ha però ritenuto legittima la norma, operando un bilanciamento ragionevole tra salute, ambiente, lavoro e produzione e comunque rivolgendosi al risanamento ambientale.

il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale», intesi tutti quali «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.)»[153]. La riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa. Peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche (…) agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui

[153] Sent. n. 210 del 1987 punto 4.5. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto, nonché, più di recente, sentenza n. 126 del 2016, punto 5.1. del Considerato in diritto. Si vedano, però, le considerazioni di F. GIGLIONI, *cit*., Munus, 2023, par. 6, per cui "la priorità degli interessi ambientali, i quali, se correttamente non possono essere considerati mai assoluti, ugualmente impongono una graduazione della ponderazione con gli altri interessi, in cui si parte innanzitutto dalla protezione ambientale per poi trovare adattamenti di secondo livello con altri interessi di natura esclusiva (…) il giudice costituzionale ha operato una forzatura strumentale del concetto di interesse primario, finendo per banalizzarlo. Dicendo, infatti, che il carattere primario non autorizza un'applicazione tirannica del valore ambientale, la Corte ha strumentalmente estremizzato il concetto, finendo per dire che esso sta solo a significare che non possa essere ignorato al confronto con altri interessi. In realtà dire che in alcune circostanze si verificano condizioni per cui un interesse ha rilievo prioritario significa che in una scala di mediazioni vi sono situazioni in cui quelli prioritari sopravanzano entro limiti di compatibilità più ristretti per gli altri interessi, che ugualmente, però, non vengono ignorati. I valori riconosciuti in Costituzione devono sempre trovare bilanciamenti di coesistenza e questo dipende dal solo fatto di essere presenti o riconosciuti nella carta fondamentale; attribuire questo significato al fatto che alcuni siano considerati primari elude il significato proprio di una chiara prevalenza che quell'aggettivo vuole esprimere".

confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano. Per altro verso, la tutela dell'ambiente – nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato – assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può «recare danno» – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all'ambiente. Di tali chiare indicazioni del legislatore costituzionale – lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia – questa Corte è chiamata a tenere puntualmente conto, nel vagliare le censure del rimettente".

In altri termini, il riferimento costituzionale alle future generazioni trasforma la tutela ambientale in un vincolo costituzionale atto a imporre la sostenibilità nel tempo delle scelte produttive, la norma costituzionale conformando le scelte legislative. Sicché, eventuali misure legali eccezionali per la salvaguardia di attività strategiche devono essere circoscritte, temporalmente limitate e soprattutto orientate al risanamento ambientale, proprio in quanto il bene ambiente impone una tutela delle generazioni di oggi e di domani.

Da ultimo, nella recentissima sent. n.125/2025, la Corte costituzionale ha confermato, seppure in un *obiter dictum*, che «la prospettiva di tutela ora indicata dal legislatore costituzionale (…) si riferisce non soltanto agli interessi degli individui e della collettività nel presente, ma si estende (…) anche agli interessi delle generazioni future: cioè di persone non ancora

esistenti, verso le quali le generazioni presenti hanno uno specifico dovere di preservare le condizioni che consentano loro, a loro volta, di godere di un patrimonio ambientale quanto più possibile integro, e le cui diverse componenti restino caratterizzate dalla ricchezza e dalla diversità che lo definiscono»[154].

Come si è detto in avvio alla presente tesi, per la dottrina che se n'è occupata, la struttura dei beni comuni è orientata alla salvaguardia delle risorse deputate all'attuazione immediata dei diritti fondamentali delle generazioni future. Ciò, in quanto quel che è oggi necessario alla soddisfazione di diritti come la vita lo sarà anche domani ed è quindi in tal senso che la categoria dei beni comuni si affianca a quella delle generazioni future, gli artt. 9 e 41

[154] La sentenza si è occupata, confermandola, della legittimità costituzionale, in termini di terzietà e imparzialità del giudizio, del potere di avvio officioso di procedimenti giurisdizionali – che egli stesso definisce poi nel merito – attribuito al commissario agli usi civici, al fine di garantire una tutela effettiva e preventiva degli interessi ambientali connessi ai diritti d'uso civico, appunto. Segnatamente, per quanto ci occupa in questa sede, risulta interessante considerare le argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato, intervenuta a difesa dell'impianto normativo censurato nel giudizio. Invero, sull'assunto per cui la tutela costituzionale offerta dall'art. 9 Cost. non opererebbe solo nei momenti di relazione dell'ambiente con l'uomo, ma anzi costituirebbe una protezione in sé, in prospettiva intergenerazionale, delle prerogative ambientali – occupandosi anche di biodiversità ed ecosistemi – la sua effettività risulterebbe irrimediabilmente compromessa ove tale tutela fosse concepita solo come rimedio *ex post*, quale ipotesi di responsabilità risarcitoria. Consentire la compromissione del bene, risultato al quale si sarebbe pervenuti, per l'Avvocatura, accogliendo le censure di incostituzioinalità proposte nel giudizio, avrebbe determinato una *interpretatio abrogans* del medesimo art. 9 Cost., svuotandolo, *in parte qua*, del suo contenuto innovativo (che consiste proprio nel garantire sicurezza agli interessi delle generazioni future, facendo sì di preservare le risorse fino al tempo della loro fruizione). L'argomento del difensore statale, quindi, sembrerebbe confermare gli assunti già sostenuti nell'introduzione al presente lavoro, relativi alla concezione precauzionale della tutela ambientale nella prospettiva della garanzia delle risorse a vantaggio delle generazioni che verranno, e sui quali si tronerà ampiamente nel prosieguo. Per un commento alla sentenza della Corte costituzionale ivi citata si rinvia, tra gli altri, a D. PORENA, *"Anche nell'interesse delle generazioni future". Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in Federalismi.it, 15, 2022, pp. 125 ss.

Cost. costituendo due referenti costituzionali della loro base giuridica, come si vedrà tra poco[155].

4. Prospettive – per cenni – di comparazione con gli ordinamenti americano, francese e tedesco

Gli elementi connotativi dei beni comuni, risorse decisive nella soddisfazione di diritti fondamentali delle persone, tra i quali constano anche beni di rilievo globale, come l'acqua[156], e il loro legame con materie di diretta competenza eurounitaria[157] – ma, non meno, il carattere ormai internazionale del diritto, come dei rapporti sociali – ne sollecitano una considerazione comparata, pur possibile solo per sommi capi in questa sede. Appare, quindi, doveroso un riferimento alla genesi della categoria, com'è noto nata nell'esperienza (specie sociologica) americana[158], per poi evidenziarne l'evoluzione in alcuni ordinamenti europei, giungendo infine a considerarne la traslazione in quello italiano.

---

[155] Sul rapporto tra proprietà e tutela delle generazioni future, si rinvia a U. MATTEI, *Proprietà*, in *Trattato di diritto civile*, a cura di R. SACCO, 2025, in particolare i capitoli 2 e 3, con specifico riguardo all'efficienza ecologica della proprietà.

[156] *Cfr*. L. FERRAJOLI, *cit.*, 2022, p. 67 ed E. GRANDE, *The state and interest groups in a framework of multi-level decision making: the case of the European Union*, in Journal of European Public Policy, 3 (3), 1996, pp. 318–338.

[157] Come si è accennato nel capitolo introduttivo e come si vedrà più ampiamente nel prosieguo; segnatamente, al paragrafo 2 del Capitolo IV.

[158] Il riferimento è a E. OSTROM, politologa ed economista statunitense, prima donna al mondo insignita del Premio Nobel per l'economia (nell'anno 2009), la quale, nella propria analisi sul governo delle risorse comuni svolge un'opera di sociologia dell'azione, indagando e studiando i sistemi di azione e le relazioni sociali in una certa collettività. Nella teoria dell'A. – principalmente declinata in E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990, già citato – questi sistemi definiscono la collettività, che è in grado anche di esercitare un cambiamento su se stessa.

Più in particolare, oltre all'analisi della categoria originaria, dei *common goods*, si avrà cura di riferirvisi nella prospettiva francese, rilevante in quanto sistema più vicino al nostro e che trova la dottrina, sociale, politologica e giuridica, molto attenta all'argomento, nonché in quella sviluppatasi in Germania, ordinamento al quale conviene guardare, in ragione della sua influenza storica in quello italiano e per via della stretta connessione tra i beni comuni e le radici del diritto moderno, che lì trova una delle principali sedi di formazione[159]. Senza potersi diffusamente soffermare sul regime giuridico dei beni comuni nei citati ordinamenti, anche in forza del fatto che in nessuno dei tre esiste una legge specifica che se ne occupi, l'indagine si limiterà a considerare l'approccio dottrinale alla materia, cercando di individuare il concetto di bene comune accolto in ciascuno dei predetti Stati.

Preliminarmente, preme notare che la riflessione contemporanea sui beni comuni si sviluppa a partire dalla crisi della tradizionale dicotomia pubblico-privato, determinata dalle trasformazioni delle società nel quadro del capitalismo globalizzato, che ha reso inadeguate le categorie proprietarie classiche, favorendo l'emergere di modelli alternativi di gestione delle risorse, fondati sulla dimensione collettiva, e trova un punto di svolta teorico nell'opera di Eleonor Ostrom[160].

---

[159] Il riferimento è all'opera di sistematizzazione scientifica e di costruzione delle categorie giuridiche ancora oggi utilizzate da parte della pandettistica. Cfr., tra gli altri, B. WINDSCHEID, *Diritto delle Pandette*, trad. it., Torino, 1902 e F. C. VON SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale*, trad. it., Torino, 1886.

[160] Per un approfondimento, si vedano, in particolare, D. HARVEY, *The New Imperialism*, Oxford, 2003 e K. POLANYI, *La grande trasformazione*, Torino, 1974. Stessa sorte che è toccata all'istituto nei diversi sistemi francese e italiano, in particolare; *cfr*., al riguardo, B. CORIAT, *Le retour des communs. Sources et enjeux d'un programme de recherche*, Paris, 2015, *pass*., ma pp. 184-185, in particolare, il quale individua nel ritorno dei *commons* una risposta alla crisi dell'ideologia proprietaria. Secondo l'A., il comune si fonda sull'organizzazione di gruppi capaci di autogovernarsi attraverso regole condivise. Tale struttura implica una *governance* policentrica,

L'Economista, infatti, ha saputo dimostrare (e lo dovrebbe confermare il premio Nobel assegnatole per tanto) come le risorse condivise possano essere governate efficacemente attraverso forme di autorganizzazione comunitaria, superando tanto il paradigma statalista, quanto quello proprietario, a vantaggio di modelli policentrici di *governance* (e di *government*)[161]. Nelle proprie opere, Ostrom osserva che le *common-pool resources* (risorse naturali di cui beneficiano più attori, quindi risorse comuni) possono essere governate mediante regole collettive elaborate dagli stessi utilizzatori, senza perciò essere necessariamente destinate al fallimento[162]. A tal fine, si sottolinea l'importanza dei *collective-choice arrangements* (accordi collettivi), come delle pratiche di *community resource governance* (governo collettivo dei beni), cioè sistemi diffusi di gestione, nei quali gli utilizzatori del bene partecipano direttamente alla definizione delle regole di uso e di sua conservazione. In questa prospettiva, il bene non è definito dalla titolarità formale, quanto dalla relazione tra comunità e risorsa, nonché dalle regole condivise che ne disciplinano, appunto, il godimento e la preservazione. Ne deriva che i beni comuni sono risorse a carattere elettivo ed *emergono* come tali proprio quando, nel contesto sociale, si legano a diritti condivisi e modulati collettivamente.

Nell'interpretazione americana, invero, non esistono risorse intrinsecamente comuni; esse lo sono proprio e solo in quanto così reputate dalla comunità di riferimento del bene che, mediante l'uso che ne compie – condiviso e

nella quale diversi livelli decisionali cooperano nella gestione della risorsa, individuandosi così un modello alternativo sia alla proprietà privata, che all'accentramento amministrativo, valorizzando forme di autogoverno comunitario.

[161] E. OSTROM, *cit*., 1990, spec. pp. 88-102. Si noti che, nei sistemi anglofoni, in particolare, la nozione di *commons* viene distinta sia dai beni collettivi, sia dai beni pubblici.

[162] Come invece ritenuto anni prima dall'ecologo connazionale statunitense G. HARDIN, *cit*.

generale – lo *elige* (lat.) tra i *commons*. Quindi, il comune è il risultato di un processo socio-istituzionale, non una qualità naturale del bene, una risorsa diventando tale quando una comunità ne definisce regole di accesso, uso e gestione nei descritti termini comunitari o collettivi[163].

Questa impostazione comporta una trasformazione della categoria di proprietà, poiché, rompendo la dicotomia pubblico-privato della concezione classica dominicale, viene concepita in chiave funzionale e relazionale: il diritto sul bene è ricondotto a più soggetti, che ne sono i titolari, mentre la gestione della risorsa diventa un processo condiviso tra Stato, comunità e individui[164].

Ne consegue un'ulteriore variazione rispetto alle concezioni tradizionali delle categorie, poiché anche il bene (comune), di per sé, perde il proprio carattere materiale; non è un oggetto, una *res*, ma una relazione sociale organizzata.

---

[163] A. C. FERGUSON, *Common Good Law*, Edinburgh, 2019, pp. 26-34. Nello stesso senso, anche la dottrina francese: "il n'existe pas de ressource qui serait intrinsèquement destinée à être gérée en commun" B. CORIAT, *cit*., p. 9.

[164] Vale, anzi, la teoria dei *bundle of rights*, che si afferma nella dottrina statunitense del primo Novecento, a partire dall'analisi delle relazioni giuridiche di W. N. HOHFELD, *Fundamental Legal Conceptions as applied in judicial reasoning and other legal essays*, rist. 2010 (orig. 1919). Il giurista scompone il diritto di proprietà in una pluralità di posizioni soggettive (tra le quali, diritto di accesso, diritto di prelievo – *withdrawal* – diritto di gestione, ma anche diritti di esclusione e alienazione) distribuite tra diversi soggetti. Ne deriva che la proprietà non coincide con la titolarità esclusiva, ma con un sistema di relazioni giuridiche. Tale impostazione viene poi sviluppata dalla scuola realista americana, alla quale appartengono autori come A. L. CORBIN, *Legal Analysis and Terminology*, New Haven, 1919 e K. LLEWELLYN, *The Bramble Bush. The Classic Lectures on the Law and Law School*, Oxford, rist. 2008 (orig. 1930), i quali, con il loro contributo, consentono di superare definitivamente la concezione monolitica della proprietà, ricostruendola come un insieme articolato di facoltà giuridiche plurisoggettive: la proprietà, in tal modo, si conferma quale struttura relazionale, in rapporto alla quale diversi soggetti possono detenere poteri concorrenti e differenziati di uso, accesso, gestione e disposizione. In questo senso, il *bundle of rights* rappresenta un fondamentale presupposto teorico dei beni comuni che, come si è visto, non negano la proprietà, ma ne ridefiniscono l'assetto interno, concependola come plurale, anziché come il luogo dell'assolutismo singolare.

Per tali ragioni, la teoria dei *commons* è inoltre collegata al neo-istituzionalismo – l'insieme di approcci di studio che si pongono alla ricerca di strutture istituzionali ottimali[165] – dove cooperazione e norme sociali condivise diventano il fondamento evolutivo dell'ordine democratico[166]. Il capitale sociale, che viene definito come fiducia reciproca (tra istituzioni e comunità), costituisce il presupposto per la gestione collettiva delle risorse. Se ne ricava, quindi, una ridefinizione integrale del ruolo dello Stato, che lungi però dallo scomparire, assume una funzione di coordinamento e di garanzia delle regole. Anzi, nel sistema americano, anche la gestione politico-istituzionale dei beni comuni si estende, anziché recedere, assumendo una dimensione policentrica, nella parte in cui essi non sono solo amministrati in modo condiviso, ma anche regolati da più livelli cooperanti di governo (locale, statale, federale, transnazionale). In base alle teorie di Ostrom, invero, le risorse condivise si avvantaggiano in sistemi di governo plurali e concertati, nei quali diversi attori, incluse le istituzioni, contribuiscono alla definizione delle regole e alla loro gestione.

Allorché la dimensione comunitaria del bene viene tradotta in termini normativi (benché, come visto, ne difetti una puntuale disciplina), si compie

[165] Come lo definisce il dizionario Treccani, con una rielaborazione di chi scrive.

[166] Lo conferma E. U. PETERSMANN, *cit.*, p. 20: "*The "forth revolution" must reinvent national governance and the State in the twenty-first century in response to globalization (eg global comunication technologies). It needs to review the past reguatory paradigms, such as Hobbe's ideal of authoritarian order, Mill's ideal of a liberal State, and the 'lost paradise' of socialist ideals of globalizing welfare states. In order to limit majoritarian interest, group politics and protect the liberty of citiziens also in transnactional cooperation, the two political analysts emphasize the need for "handing over some powers to technocrats and others to micropowers" like local governments*", ma l'A. nota come non se ne discuta molto nel dibattito scientifico, forse perché "*in view of the unpopularity of human rights discourse in "realist" foreign policies of egemonic countries*".

il passaggio dalla teoria socio-economica dei *commons* alla categoria giuridica dei beni comuni, ovvero dei *common goods*.

Nei sistemi anglo-americani, la gestione dei beni comuni si fonda su modelli fiduciari nei quali l'autorità pubblica agisce come custode della risorsa nell'interesse della comunità. Giuridicamente, i beni comuni sono concepiti come risorse detenute dall'autorità pubblica non in qualità di proprietario, ma in funzione fiduciaria rispetto alla comunità, la quale è titolare dell'interesse sostanziale alla loro conservazione e gestione: l'autorità locale agisce come *custodian* e non come *absolute owner*, mentre le decisioni relative ai beni devono essere assunte alla luce dell'interesse comunitario e previa consultazione pubblica[167]. Tanto in base a una impostazione che

[167] Nella teoria della *governance* comunitaria di Ostrom, la legittimazione delle decisioni pubbliche deriva dalla partecipazione degli utilizzatori e dal controllo diffuso sulla gestione del bene. Tanto consente di delineare il *common good* come una categoria giuridica fondata non sulla titolarità del bene, ma sulla relazione funzionale tra comunità, risorsa e autorità pubblica, come si è detto. Il punto di partenza è l'idea che il bene comune costituisca "*an ancient but evolving concept*", non statico ma modellato dai bisogni della comunità, e che il diritto che lo regola riguardi "*not simply property but the relationship between the community and resources held for its benefit*". Tali risorse non sono possedute secondo schemi privatistici, ma detenute in una forma che implica responsabilità pubbliche, con la conseguenza che l'autorità locale è chiamata ad amministrarle nell'interesse della collettività. Da questa premessa discende una configurazione fiduciaria della gestione del bene: l'autorità non agisce come proprietario assoluto, ma come custode e la gestione implica un equilibrio tra discrezionalità amministrativa e responsabilità pubblica, con obblighi di trasparenza, consultazione e considerazione degli interessi della comunità. In questa prospettiva, il diritto del *common good* rappresenta un'area di intersezione tra diritto pubblico e diritto patrimoniale, nella quale la titolarità formale è subordinata alla funzione collettiva della risorsa. (*cfr*. A. C. FERGUSON, *cit*., pp. 12-25 che, sebbene si riferisca al contesto scozzese, ricostruisce nel modo indicato le tesi di Ostrom e aggiunge che i tribunali hanno sottolineato come i common good debbano essere utilizzati a beneficio della comunità e le decisioni che li riguardano devono essere coerenti con tale finalità, imponendo all'autorità di verificare se l'uso proposto promuova effettivamente l'interesse collettivo e se la comunità sia stata adeguatamente consultata. In giurisprudenza, si veda, in particolare, *Guild v Angus Council* [2020] CSIH 50, nonché, il principale precedente, *Crawford v Magistrates of Paisley* (1870) 8 M 693 e la più recente *Portobello Park Action Group v City of Edinburgh Council* [2013] CSIH 184. Le decisioni giudiziarie enfatizzano che l'autorità deve agire nell'interesse della comunità e non perseguire esclusivamente vantaggi finanziari, mentre va notato il rilievo della consultazione pubblica, che nell'esperienza americana detiene un particolare rilievo giuridico. Non può non menzionarsi, al riguardo, il *caucus* (l'incontro fra capi tribù, originariamente), che individua le

recupera la cd. *public trust doctrine*, sviluppatasi, altrettanto, negli Stati Uniti, per cui alcune risorse sono detenute in *trust* a beneficio della comunità[168]: l'ente pubblico non agisce come pieno proprietario, ma piuttosto come custode (*trustee*), mentre la comunità si configura come beneficiaria e il giudice costituisce il garante del corretto esercizio dei poteri. La relazione giuridica che si instaura è quindi trilaterale, tra bene, comunità e autorità, e fonda il dovere dell'ente di preservare la risorsa e orientarne l'uso all'interesse collettivo[169].

Come si nota, nel sistema americano la comunità assume un ruolo centrale, divenendo contestualmente beneficiaria ultima della gestione dei beni comuni, soggetto attivo nei processi decisionali – nei quali è coinvolta

---

riunioni svolte per indicare candidati, stabilire programmi politici o fissare l'ordine dei lavori per le assemblee generali dei partiti. In U.S.A., in diversi Stati – quelli dove non vige il differente meccanismo delle primarie – i candidati di un partito alla presidenza vengono eletti con i caucus. La pratica consiste nel portarsi vicini, anche fisicamente, ai candidati che, mediante degli *speeches* si promuovono o comunque dichiarano le proprie intenzioni elettorali. Il vincitore è colui che raccoglie il maggior numero di soggetti vicini presso di sé. È chiara l'alta democraticità dello strumento e la sua capacità di stimolare confronti diretti tra governanti e governati, il cui contraddittorio consente un'utile orizzontalizzazione delle scelte.

[168] Per un approfondimento, si veda J. H. ARCHER, *The Public trust doctrine and the management of America's coasts*, Amherst, 1994. Ma la public trust doctrine ha radici remote, che affondano nel diritto romano (Istituzioni di Giustiniano, 2.1.1.: "*Et quidem naturali iure communia sunt omnium haec: aer et aqua profluens et mare et per hoc litora maris. Nemo igitur ad litus maris accedere prohibetur, dum tamen villis et monumentis et aedificiis abstineat*"); *cfr*., tra gli altri, L. COLELLA, *La Public Trust Doctrine e la tutela costituzionale dell'ambiente nell'attivismo giudiziario delle Corti Supreme nel sub-continente indiano. Profili comparativi*, DPCE Online, 2024; J. B. RUHL, T. MC GINN, *The Roman Public Trust Doctrine: What Was It, and Does It Support an Atmospheric Trust?*, in *Ecology Law Quarterly* 47, 1, 2020, pp. 117-178; J. L. HUFFMAN, Speaking of Inconvenient Truths. A History of the Public Trust Doctrine, *Duke Environmental Law and Policy Forum,* 18, 2007, pp. 1-103.

[169] Ciò conferma la limitazione alla discrezionalità, non solo politica, come si vedrà nel prosieguo, ma anche amministrativa (*Cfr*. M. T. P. CAPUTI JAMBRENGHI, *cit*., specie par. 7). Il potere pubblico non può essere esercitato solo in una logica di *utility* o di *economic interest*, ma deve sempre riferirsi al *community interest*, al *community benefit* e al valore civico della risorsa. Ne consegue che la gestione dei beni comuni è strutturalmente condizionata da una serie di vincoli sostanziali: l'uso del bene deve essere coerente con la sua funzione collettiva, la possibilità di alienarli è limitata e soggetta a una valutazione preliminare rafforzata, che necessita di una adeguata motivazione.

attraverso strumenti di consultazione – e destinataria di doveri e regole di *accountability* (o responsabilizzazione)[170]. Si afferma così una forma di democrazia amministrativa, nella quale essa si eleva da mero organo sociale a soggetto costituzionale, chiamato a partecipare della gestione delle risorse comuni a ogni livello (di *governance*, come di *government*)[171].

A ciò si affianca un controllo giudiziario di natura sostanziale. Il giudice non si limita a verificare la legittimità formale degli atti di amministrazione, ma – diremmo in Italia, compiendo un sindacato di merito – valuta la coerenza delle decisioni assunte con l'interesse della comunità e con la funzione del bene. Questo tipo di controllo, possibile in quanto tipico dei sistemi di *common law*, secondo la tradizione dell'*equity* e della *judicial review* (una sorta di sindacato costituzionale diffuso), garantisce che i beni comuni non siano trattati come beni ordinari e che l'autorità rispetti i propri obblighi fiduciari[172].

In conclusione, dalla analisi svolta emerge che in America un bene comune si connota per la destinazione comunitaria della risorsa, attratta in un sistema di governo policentrico e gestita in modo partecipato. Il modello adottato oltre oceano appare fondato sulla funzione sociale dei beni, piuttosto che

[170] La collettivizzazione della proprietà e del suo regime si accompagna a una estensione – in senso soggettivo – dei doveri correlati al bene: estendendosene la fruizione e l'accesso (cioè il diritto), la cura concreta del bene parimenti si estende, come dovere solidaristico (in Italia anche costituzionale), alla molteplicità degli individui-utenti, tutti tenuti a farsene carico congiuntamente allo Stato.

[171] In Italia, ove non è avvenuta la semplice traslazione del paradigma di Ostrom, ma piuttosto una sua traduzione in chiave pubblicistica, il ruolo della comunità nell'amministrazione dei beni si fonda su principi costituzionali come la sovranità popolare dell'art. 1 Cost. e la sussidiarietà, verticale e orizzontale, di cui all'art. 118 Cost.

[172] In tale prospettiva si inserisce, ad esempio, la distinzione tra beni alienabili e inalienabili, che dipende dalla funzione civica della *res*, dalla destinazione e dal suo valore storico: i beni inalienabili risultano particolarmente protetti e la loro eventuale dismissione richiede forme di controllo rafforzato.

sulla loro titolarità, strutturato fiduciariamente, poiché imperniato anche sul principio della fiducia, che in quel sistema è orientato alla comunità e sembra valere bidirezionalmente, muovendosi sì dai cittadini verso l'Amministrazione, quanto da questa verso i cittadini, i quali vivono, amministrano e custodiscono le risorse con investitura istituzionale[173].

La descritta concezione di beni comuni ha influenzato profondamente il dibattito europeo, dove la teoria dei *commons* è stata rielaborata in modi differenti. Nel contesto francese, ad esempio, il pensiero di Ostrom si è tradotto nella costruzione del comune come principio istituzionale[174]. Come in America, anche in Francia, anziché integrare una categoria di beni, i

[173] *Cfr*. A. C. FERGUSON, *cit.*, pp. 31-34. Si notano le somiglianze con il sistema italiano, sia per ciò che concerne il modello di amministrazione condivisa costruito dai legislatori regionali e locali, di cui si è detto, sia con riguardo al novello principio della fiducia, sancito all'art. 2 del D. lgs. n. 36/2023 tra i principi regolatori in materia di pubblici contratti ("L'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul principio della *reciproca fiducia* nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici. Il principio della fiducia favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato"). Tuttavia, nel nostro ordinamento, la fiducia sembra invocata e rivolta solo a vantaggio dell'amministrazione nel suo agire (specie da parte delle istituzioni verso i propri organi - S FOA', *Il nuovo merito amministrativo*, Torino, 2025, pp. 272-276), anziché integrare, come in America, un principio relazionale, espressivo di un affidamento che si rivolge anche verso i cittadini, nella logica dell'alleanza amministrativa.

[174] Il dibattito si innesta su categorie già presenti nel diritto francese, come le *patrimoine commun de la nation* (in materia di ambiente, biodiversità, risorse naturali, i beni appartengono alla collettività e sono sottratti alla piena appropriazione, dovendo essere preservati anche a vantaggio delle generazioni future) e i *biens affectés à l'usage du public*. Tuttavia, le citate categorie, si distinguono – come in Italia – dai beni comuni. Invero, i primi sono dello Stato, mentre i *biens communs* sono della comunità, prima che dello Stato. Nonostante ciò, il comune in Francia assume un significato marcatamente istituzionale, complice la storia del Paese e la regola acquista una centralità che nel modello americano è sfuggente, essendo la teoria più attenta agli aspetti sociologici ed economici della categoria: in Francia, i *commons* vengono interpretati non solo come risorse condivise, ma come vere e proprie costruzioni istituzionali, intenzionali e fondate su processi di cooperazione locale e su regole collettive di uso.

comuni costituiscono un vero e proprio principio, fondato su pratiche collettive, e nascente dall'attività cooperativa di una comunità che definisce le regole di uso della risorsa, sottraendola alla logica proprietaria[175]. Essi si individuano attraverso la definizione di regole condivise, forme di cooperazione e dispositivi istituzionali, in linea con l'impostazione per cui non esistono beni intrinsecamente comuni, ma assetti di *governance* che ne determinano la natura[176].

Tuttavia, oltralpe, l'interpretazione politico-istituzionale del concetto di *biens communs* si allontana da quella sociologico-attitudinale americana, nel tentativo di rafforzare i principi teorici della materia, includendoli in una dimensione maggiormente formale, in omaggio alla tradizione propria di tale ordinamento[177].

---

[175] "*Par "communs", on entend d'abord l'ensemble des règles qui permettaient aux paysans d'une même communauté l'usage collectif, réglé par la coutume, de chemins, de forê tes et de patures. […] Le mouvement écologiste défend donc de son coté les communs définis comme des "ressources communes naturelles" contre la prédation et la destruction opérées par una fraction de la population mondiale, tandis que, de l'autre, les mouvements antilibéraux et anticapitalistes s'en prennent à la grande braderie "des biens publics"*, P. DARDOT, C. LAVAL, *Commun. Essai sur la révolution au XXIe siècle*, Paris, 2014, pp. 15-23.

[176] B. CORIAT, *cit*., specie introduzione.

[177] La dimensione politica del comune è sviluppata, tra gli altri, da P. DARDOT, C. LAVAL, *cit*., i quali sottolineano che la ricchezza non è prodotta esclusivamente dal capitale o dal management, ma dalle comunità che mettono in comune saperi e competenze. In questa prospettiva, il comune emerge come principio politico fondato sulla cooperazione sociale e sulla produzione condivisa. Come osservano gli Autori, la nuova cultura politica dei *commons* consente di ripensare la produzione della ricchezza come processo collettivo: essa nasce dalla cooperazione tra soggetti che condividono conoscenze e capacità, piuttosto che dalla mera accumulazione proprietaria. Il ruolo delle istituzioni intermedie diventa, quindi, centrale. La costruzione dei beni comuni richiede infatti processi di negoziazione e assunzione di responsabilità collettive, nonché l'adattamento delle regole alle specificità territoriali. L'intermediazione istituzionale consente di garantire l'accesso alle risorse e di evitare derive privatistiche o appropriazioni esclusive. In questo senso, la *governance* dei *commons* si fonda su livelli decisionali intermedi, nei quali le regole collettive servono a gestire conflitti e disfunzioni nella gestione delle risorse condivise. *Cfr*. anche H. DEFALVARD, *Contribution à une économie politique des communs*, Paris, 2015, per cui la legge non crea direttamente il comune, ma attribuisce autonomia agli attori locali, favorendo l'emersione di *commons* territoriali. Le regole di scelta collettiva definiscono quindi il quadro entro il quale la comunità stabilisce il perimetro delle azioni condivise.

Tradotta in termini giuridici, la descritta impostazione politico-istituzionale concepisce i beni comuni come risorse caratterizzate da una destinazione collettiva e da un regime d'uso condiviso, non riconducibile alla proprietà, né pubblica né privata[178]: il bene non è più qualificato dalla titolarità, ma dalla funzione sociale e dalle regole di uso condiviso, appunto, che ne garantiscono la conservazione e la fruizione[179].

La dottrina francese poi, ancora discostandosi dalla teoria americana, per cui i sistemi di autogoverno comunitario delle risorse si descrivono empiricamente, eleva il comune a principio giuridico generale, capace di ridefinire la stessa intelaiatura giuridica dei beni (ciò, sebbene i beni comuni non siano codificati, come detto).

Dunque, nel complesso, può notarsi l'avvenuta trasformazione della teoria dei *commons* in una categoria giuridica autonoma: il bene comune è una risorsa destinata alla fruizione collettiva, governata da regole condivise, sottratta alla logica proprietaria e fondata sulla partecipazione della comunità alle sue vicende[180]. Tale costruzione, pur ispirata alla teoria di Ostrom, si

[178] M. CORNU, J. ROCHFELD (dir.), *Biens communs* (voce), *Dictionnaire des biens communs*, Paris, 2017. La dottrina francese insiste sulla considerazione per cui il bene comune è una categoria funzionale, non proprietaria, che porta in gioco, quindi, un regime d'uso e non un regime dominicale.

[179] Questa impostazione ha avuto una significativa influenza nel dibattito italiano in materia, dove la categoria dei beni comuni è stata rielaborata in chiave costituzionale, ma conserva evidenti affinità con la concezione francese. In particolare, l'idea del bene comune come risorsa funzionale ai diritti fondamentali e governata attraverso forme di partecipazione comunitaria richiama la costruzione francese del comune come istituzione collettiva. In entrambi i casi, il bene non è definito dalla proprietà, ma dalla destinazione e dalla relazione tra esso e la comunità; la sua gestione implica forme di cooperazione tra soggetti pubblici e non. Se notevole è, quindi, l'influenza del dibattito francese sulla teoria italiana dei beni comuni, che partecipa della istituzionalizzazione del concetto di comune, nel nostro ordinamento, lo si giuridifica maggiormente mediante il collegamento con il testo costituzionale compiuto dalla dottrina (vedi specialmente nota 1).

[180] Per un approfondimento sul sistema francese in materia di beni comuni, si consiglia la lettura, in particolare, dei seguenti testi e passaggi, analizzati per la ricerca: S. DRUFFIN-BRICCA, L.-

sviluppa in una direzione più istituzionale – anche in forza dell'appartenenza dello Stato francese ai sistemi di *civil law* e, forse, in ragione della tradizione storica di quel Paese, marcatamente statalista e positivista – contribuendo a delineare giuridicamente una terza via tra proprietà pubblica e privata, basata sulla funzione sociale della risorsa e sulla *governance* condivisa.

Una diversa, ma (specie per tali ultimi aspetti) convergente evoluzione si registra nell'ordinamento tedesco, dove la teoria dei *commons* è ricondotta alla funzione sociale della proprietà, sancita dall'art. 14 della Legge fondamentale di quello Stato[181].

C. HENRY, *Droit des biens : propriété individuelle, propriété collective, propriété démembrée*, Paris, 2013, p. 16; P. LACOMBE, *L'appropriation du sol : essai sur le passage de la propriété collective à la propriété privée*, Paris, 1912; G. VUILLEMEY, *Le temps de la démondialisation : protéger les biens communs contre le libre-échange*, Paris, 2022, p. 19 ; B. PARANCE, J. DE SAINT-VICTOR (dir.), *Repenser les biens communs*, Paris, 2014, p. 20 ; C. BESSY, M. MARGAIRAZ (dir.), *Les biens communs en perspectives : propriété, travail, valeur : XVIIIe-XXIe siècle*, Paris, 2021, p. 21 ; P. MICHON, *Les biens communs : un modèle alternatif pour habiter nos territoires au XXIe siècle*, Paris, 2019, p. 22 ; F. LABELLE-PICHEVIN (dir.), *L'influence des convictions sur la gestion de patrimoine : regards pluridisciplinaires*, Tours, 2021 ; P. LHOSTE-LACHAUME, *Pour réaliser une société prospère et humaine. 1. Réhabilitation du libéralisme : exposé de l'évolution économico-politique depuis un siècle*, Paris, 1950, p. 5 ; P. LEROY-BEAULIEU, *Le collectivisme : examen critique du nouveau socialisme*, Paris, 1884 ; J.-F. JOYE, A. MÉLO, C. GUFFOND, D. LAISSUS (dir.), *Les « communaux » au XXIe siècle : une propriété collective entre histoire et modernité*, Paris, 2021, p. 14 ; M.-P. CAMPROUX DUFFRÈNE, V. JAWORSKI, T. PERROUD, *L'échelle de communalité. Propositions de réforme pour intégrer les biens communs en droit, rapport de recherche*, Paris, 2021, disponibile online su HAL e *Les Communs, un nouveau regard sur l'économie sociale et solidaire ?*, C. FERRATON, D. VALLADE' (dir.), Montpellier, 2019.

[181] Art. 14. "[Proprietà – Diritto di successione – Espropriazione]. 1. La proprietà e il diritto di successione sono garantiti. Contenuto e limiti vengono stabiliti dalla legge. 2. La proprietà impone degli obblighi. Il suo uso deve al tempo stesso servire al bene comune. 3. Un'espropriazione è ammissibile soltanto per il bene della collettività. Essa può avvenire solo per legge o in base ad una legge che regoli il modo e la misura dell'indennizzo. L'indennizzo deve essere stabilito mediante un giusto contemperamento fra gli interessi della collettività e gli interessi delle parti. In caso di controversia sull'ammontare dell'indennizzo resta aperta la via giudiziaria dinanzi ai tribunali ordinari". Da notare è anche l'art. 15. [Socializzazione], il parallelo del nostro art. 43 Cost., per cui "Il suolo, le ricchezze naturali e i mezzi di produzione possono, ai fini della socializzazione, essere trasferiti in proprietà collettiva o in altre forme di economia collettiva, con una legge che determina il modo e la misura dell'indennizzo. Per l'indennizzo valgono le disposizioni dell'articolo 14, comma 3, terzo e quarto periodo". Per un interessante

La norma afferma che la proprietà obbliga e che il suo uso deve al tempo stesso servire al bene della collettività (*Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen*). Questa disposizione, tradizionalmente interpretata dalla dottrina come fondamento di una proprietà funzionalizzata al bene della collettività, è stata riletta come base idonea a giustificare forme di uso condiviso delle risorse: la proprietà, non integrando un diritto assoluto, ma esprimendo una relazione finalizzata a soddisfare l'interesse generale, risulta aperta a modelli di gestione collettiva dei beni[182]. Ed è in questo senso che può individuarsi una convergenza con la teoria americana dei *commons*, per quanto, in Germania, la riflessione sui beni comuni si sia sviluppata in modo meno netto rispetto alle altre esperienze cui si è fatto cenno in questo breve paragrafo di comparazione[183]. Non pertanto, tuttavia, in modo meno significativo. Invero, piuttosto che

approfondimento culturale sulla storia costituzionale tedesca si rinvia ad E. CATERINA, *Grundgesetz, la Legge Fondamentale tedesca: i 70 anni di un giuramento*, in Pandora Rivista, 2019.

[182] Come osservato in dottrina, la teoria dei *commons* ha trovato nel contesto europeo, e in particolare in quello tedesco, un terreno favorevole nella tradizione della funzione sociale della proprietà e nella cooperazione amministrativa, che consentono di configurare i beni comuni come risorse gestite da una pluralità di attori pubblici e sociali; *cfr*., C. IAIONE, *The Tragedy of Urban Roads: Saving Cities from Choking, Calling on Citizens to Combat Climate Change*, in *Fordham Urban Law Journal*, 2016, pp. 889 ss. In questo quadro, la riflessione su istituti della tradizione giuridica tedesca, come i *Gemeingüter* (lemma per 'beni comuni'), le forme storiche di *Allmende* (proprietà collettive, specie in ambito rurale e ambientale), l'uso pubblico dei beni (*Öffentliche Sachen*), è stata reinterpretata in chiave funzionale, tenendo conto della gestione comunitaria delle risorse promossa della teoria dei *commons* e della funzione sociale della proprietà. Anche nell'esperienza tedesca, quindi, i beni non hanno necessariamente una titolarità statale piena, la destinazione funzionale della risorsa alla collettività potendo di per sé qualificarli come comuni. E la destinazione collettiva delle risorse può limitare la dimensione proprietaria e favorire modelli cooperativi policentrici, proprio come quelli descritti da Ostrom.

[183] Resta, tuttavia, illuminante il pensiero di F. TÖNNIES, *Gemeinschaft und Gesellschaft. Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischer Culturformen*, Leipzig, 1887; trad., *Comunità e società*, Milano, 1973. L'A. aveva proposto una nozione giuridica di *Gemeinschaft* (comunità) distinta – e forse antitetica – rispetto a quella di *Gesellschaft* (società).

elaborare una nozione autonoma di beni comuni in senso giuridico, la dottrina tedesca ha progressivamente ricondotto la gestione collettiva delle risorse entro categorie già presenti nel diritto nazionale (pubblico, in particolare) e, sebbene risulti meno formalizzata che nelle esperienze degli altri Paesi, essa è stata saldamente ancorata ai principi costituzionali. Rispetto al caso francese, il modello tedesco appare più attento alla continuità sistematica, evitando rotture categoriali: la teoria dei *commons* viene assorbita nella tradizione costituzionale e tradotta in una concezione cooperativa della gestione delle risorse condivise, basata sulla funzione sociale della proprietà scolpita nella Legge fondamentale teutonica.

In tale prospettiva, i beni comuni non sono intesi come categoria dominicale, ma come istituzioni sociali di gestione condivisa, caratterizzate da regole comunitarie e da un equilibrio tra autonomia locale e coordinamento pubblico, secondo il modello dello Stato cooperativo (*kooperativer Staat*)[184]. L'amministrazione pubblica non è più concepita come unico soggetto gestore o titolare, ma come parte di una rete di attori che include comunità locali, associazioni e soggetti collettivi[185].

Il confronto con l'esperienza americana, offrendo il modello paradigmatico dei *common goods*, consente di cogliere, nel complesso, una

[184] Nel contesto tedesco, la riflessione sui *commons* non si sviluppa in modo sistematico sul piano giuridico, ma trova importanti elaborazioni in ambito economico e sociale, ove i beni comuni sono concepiti come pratiche istituzionali alternative alla dicotomia Stato/mercato. Sul punto, si vedano, in particolare, I lavori di S. HELFRICH, D. BOLLIER (a cura di), *The Wealth of the Commons. A World Beyond Market and State*, Amherst, 2012 e *Free, Fair and Alive. The Insurgent Power of the Commons*, Gabriola Island, 2019.

[185] Questo modello, elaborato nella dottrina amministrativistica tedesca, si avvicina alla governance policentrica dei *commons* (e alle forme dell'italianissima Amministrazione Condivisa), prevedendo forme di co-gestione e partecipazione nella cura delle risorse collettive. Anche i Germania i beni comuni sono concepiti come oggetto di cooperazione istituzionale, piuttosto che come categoria dominicale.

convergenza di fondo tra i vari ordinamenti: i beni comuni sono qualificati non dalla titolarità, ma dalla destinazione collettiva e dalla gestione condivisa della risorsa. In tal modo, essi ridefiniscono il ruolo dello Stato, muovendo verso concezioni maggiormente democratiche del potere. Detto modello, recepito in Europa, trova la dottrina francese attenta a una sua rielaborazione in chiave istituzionale, consolidando il comune come principio giuridico. La tradizione tedesca, invece, lo integra nella funzione sociale della proprietà e nella cooperazione amministrativa, dotandolo di un saldo rilievo costituzionale. La ricostruzione svolta, quindi, permette di delineare i beni comuni come categoria giuridica profondamente innovativa, configurata nell'ottica dell'alleanza civico-istituzionale, piuttosto che in quella classica, dominicale.

In Italia, ove invece i beni si classificano ancora in base al criterio dell'appartenenza, la dottrina più lungimirante riconosce, altrettanto, nei *common goods* un modello utile a soddisfare bisogni sociali e capace di proteggere risorse fondamentali, soprattutto nell'ottica dell'effettività delle tutele. Da anni, ormai, si invoca una revisione delle categorie, domandando una rielaborazione costituzionale di quella dei beni: la citata dottrina rimodula astrattamente la teoria americana in chiave pubblicistica, adeguandola alla struttura sostanziale dell'ordinamento nazionale, concependo il bene comune non solo come risorsa autogestita dalla comunità, ma piuttosto quale oggetto di una funzione amministrativa condivisa, nella quale istituzioni e cittadini cooperano per precisa volontà costituzionale. L'interpretazione della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost. quale base giuridica per lo svolgimento di un ruolo attivo della comunità nella cura dei beni comuni trasforma la *governance* policentrica

descritta da Ostrom in chiave sociologica, assegnandole una piena forma normativa-istituzionale[186]. Al contempo, il legislatore, a diversi livelli di regolazione (eccettuato, almeno in senso espresso, quello nazionale, come si è visto), riscrive le regole giuridiche della protezione delle risorse proprio attraverso la Costituzione, alla quale reca diretta attuazione, specialmente negli articoli 2, 3, 9, 41, 42 e 118 Cost., mediante l'adozione di norme sui beni comuni[187].

Peraltro, a ulteriore riprova di come la categoria sia stata rielaborata in modo da renderla compatibile con il sistema interno, preme notare che, in difformità rispetto agli approcci esaminati, in Italia la natura comune di un bene è (anche) autonoma rispetto a un'identità che la comunità riconosca alla risorsa. La ricognizione funzionale della natura del bene come comune, accolta dal nostro ordinamento, infatti, ne distingue l'approccio rispetto a

[186] Senza essersi limitati a una mera trasposizione nel diritto positivo di istituti concepiti in ordinamenti stranieri, evitando, quindi, infruttuosi fenomeni di *transplanting* (per quanto non si trattasse, lo si è visto in apertura del presente capitolo, di una categoria davvero sconosciuta alla tradizione del nostro sistema giuridico, che solo l'aveva abbandonata, in ragione del modello economico adottato nella società contemporanea), sembra essersi proceduto a garantire un'adeguata armonizzazione con il diritto interno di ciò che risulta, a tutt'oggi, eterodosso rispetto alla struttura moderna degli istituti e delle categorie nazionali. E, lo si anticipa, la base giuridica costituzionale della categoria non sembra limitarsi al citato referente di cui all'art. 118 Cost., come si svilupperà nel successivo capitolo III.

[187] In questo senso, la dottrina italiana ha recepito il paradigma di E. Ostrom, rielaborandolo alla luce della Costituzione. Come osserva U. MATTEI, *cit*., 2011, p. 50 ss., i beni comuni sono risorse funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e sottratte alla logica proprietaria, in quanto destinate alla fruizione collettiva e alla conservazione intergenerazionale. Tale impostazione si avvicina alla logica dei commons, ma assume una dimensione costituzionale, collegandosi ai principi di solidarietà e partecipazione. Anche M. R. MARELLA, *cit*., pp. 19 ss., che come visto richiama la circolarità dei beni comuni, recupera il modello statunitense dei common goods, ove la risorsa è inseparabile dalla comunità che la utilizza e dalle regole sociali che ne disciplinano l'accesso.

quello americano e francese, in particolare, che, come si è visto, disconoscono un *benicomunismo* naturale o intrinseco nelle risorse[188].

Tanto non sembra potersi confermare, perché se immaginiamo, ad esempio, che, improvvisamente, una comunità decida di smettere di bere, ciò non determinerebbe l'esclusione del bene acqua dalle risorse fondamentali per soddisfare il diritto primario alla permanenza in vita. I soggetti che tanto facessero finirebbero tutti morti, a conferma che la funzione reca in sé un'autonoma capacità qualificante del bene, la comunità non potendo disconoscerla, ma essendo certamente ammessa a selezionarne di ulteriori, da essa perciò determinati come beni comuni, per un fine di progressione o evolutivo della società. Ad esempio, la scoperta del fuoco ha reso il legname bene comune, in quanto utile alla soddisfazione di diritti primari, in taluni casi agevolando o garantendo perfino la permanenza in vita dell'uomo. Così, una comunità di montagna, riconoscerà il legname come bene comune, mentre una comunità tropicale faticherà a selezionarlo tra i beni essenziali. Ciò che non vale per un bene – naturalmente comune – come l'acqua[189].

[188] Ma vedi, significativamente, G. FONTAINE, *cit.*, pp. 207-208 : "*On distingue deux objets de bien commun, un traditional, lié aux ressources naturelles et aux manières ouvertes et biens intellectuels qui mettent en place la connaissance" e dei beni la cui "construction [est] intentionnelle*".

[189] E infatti, anche in ottica ricognitiva rispetto all'attuale criterio di classificazione delle risorse, già la Commissione Rodotà, nella propria proposta di articolato per la riforma del Codice civile, aveva individuato, tra i beni comuni (categoria terza rispetto ai beni pubblici e privati, nonché generale rispetto alle altre due), una prima tassonomia che comprendeva, specialmente, risorse naturalmente tali (*cfr*. art.1, comma 3, lett. c, che comprendeva, tra gli altri, acque, aria, lidi).

5. Osservazioni conclusive sugli elementi essenziali della categoria

La rassegna normativa e giurisprudenziale svolta conferma la dignità giuridica dei beni comuni ed è, quindi, possibile individuare un primo statuto della categoria, che pare rispondere alla costruzione teorica offertane dalla dottrina, della quale si è detto nell'introduzione.

Mentre il dato positivo scolpisce la struttura dei beni comuni, identificandoli nei loro elementi essenziali o costitutivi – sebbene, come visto, in modo frammentato o implicito nei vari livelli di regolazione –, la giurisprudenza, statuendo direttamente in materia, o indirettamente esprimendosi su tematiche comunque correlate a tali beni, fissa i primi caratteri del loro regime. Così, con riguardo al primo aspetto, emerge una classificazione sostanzialmente sintetizzabile nella riconduzione alla categoria dei beni materiali e immateriali, anche digitali (tra i quali l'ambiente, il territorio, la conoscenza, le infrastrutture, i dati e i servizi sociali)[190], che esprimono

[190] Con riguardo ai beni comuni, l'immaterialità, oltre che riferita alla pura forma, appare come concetto intrinseco, relativo alla dimensione interna delle risorse, alla promiscuità tra cose e diritto che li connota, allorché tali beni-cosa attuano beni-interessi. Tale valore immateriale, costituisce l'*in sé* dei beni comuni, l'elemento innovativo capace di distinguerli dagli odierni beni civilistici, categorizzandoli in modo indipendente; un elemento che li rende oggetto di posizioni soggettive attive generali, tutelate dal potere pubblico. Mutato quel che si deve con riferimento ai beni comuni, è possibile una parziale sovrapponibilità con la concettualizzazione giuridica e con la disciplina dei beni culturali. Invero, l'art. 7-*bis* del Codice dei Beni Culturali (CBCul) riconosce valore culturale ai beni "testimonianze materiali" dell'identità collettiva di un gruppo sociale e promuovono le diversità culturali, che integrano il patrimonio culturale, costituendo tracia tangibile della cultura di un determinato luogo in un dato contesto storico. Già per M.S. GIANNINI, *I beni culturali, Scritti in onore di S. Pugliatti*, Vol. III, 1978, i beni culturali sono cose eterogenee quanto alle qualificazioni privatistiche o patrimoniali che essi possiedono in base a norme generali. Sebbene abbiano a sostegno una cosa, i beni culturali non si identificano con la cosa stessa, bensì si aggettivano nel valore culturale inerente alla cosa, che ne costituisce il nucleo effettivo: come bene patrimoniale, la cosa è oggetto di diritti di proprietà, ma come bene culturale è oggetto di situazioni soggettive attive del potere pubblico, perciò la medesima cosa viene a costituire elemento materiale di più beni giuridici, inerendo alla cosa più interessi. Per esse, quindi, l'appartenenza dei beni può variare, la fruizione è sempre unica e unitarie sono le potestà

utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali della persona e al benessere collettivo e individuale. Proprio per ciò essi sono individuati attraverso l'impiego che i consociati compiono delle risorse[191]: si tratta, cioè, di beni a ricognizione funzionale.

Per come organizzati e descritti dal dato normativo, inoltre, i beni comuni favoriscono processi di coesione e inclusione sociale, allorché, in relazione ad essi, la cittadinanza si attiva spontaneamente, operando attraverso accordi con l'amministrazione per la loro gestione, cura e vigilanza condivisa[192].

---

statali nelle quali si esprime la sostanza della funzione, tutela e valorizzazione. Questo valore immateriale funge "da elemento depressivo del valore patrimoniale" e lo conforma (pp. 686 e ss). Sicché, il bene culturale è pubblico non in quanto bene in appartenenza pubblica, ma in quanto bene di fruizione. Il godimento di beni simili "lo ha l'universo dei fruitori … indeterminabili come universo, ma individuabili in concreto nel tempo presente in elementi o in gruppi aggregati particolari che si costituiscano nell'universo, mentre incerte nell'individuazione ma certe quanto all'esistenza nel tempo futuro", quindi l'Amministrazione ha interesse all'integrità fisico - valoriale e non patrimoniale del bene (pp. 690-691). Al proprietario, pertanto, mancano intere fasce di poteri di utilizzazione della cosa come bene patrimoniale, proprio perché il valore culturale limita i suoi poteri d'uso patrimoniale del bene e tanto pare avvenire in relazione al valore immateriale, benché non strettamente culturale, di un bene classificabile come comune.

[191] A livello morfologico, si manifestano come categoria plurale, entro la quale le cose, più che dalla loro oggettività, si presentano accomunate dal dato (ontologico) dell'essere necessarie alla soddisfazione – intesa come protezione e garanzia d'esercizio – di diritti fondamentali, nonché dalla conseguente proiezione al pieno sviluppo della persona umana. Si tratta di un valore intangibile che, pur non estrinsecandosi in un carattere fenomenico, risulta dotato di rilevanza costituzionale e accomuna diverse risorse. Anzi, proprio il rilievo costituzionale di cui il bene è portatore lo connota di una intrinseca immaterialità: è questo valore, infatti, a determinare in nuce cosa è un bene comune. Sono poi gli usi delle genti a coinvolgere la risorsa in processi di soddisfazione materiale del diritto; usi ai quali il legislatore solo infine assegna una regolamentazione puntuale.

[192] In attuazione della sussidiarietà orizzontale (art.118, comma 4, Cost.), le fonti regionali e subordinate che se ne occupano concepiscono i beni comuni come coinvolti nelle pratiche di amministrazione condivisa, dove la gestione e la cura delle risorse pubbliche è affidata – con preciso indirizzo e anche in accoglimento di proposte civiche – dalle istituzioni ai consociati, singoli o costituiti in gruppi. Essi assumono dei doveri di cura della cosa pubblica, talvolta dietro forme di compensazione dell'impegno civico a valere su imposte, tasse o costi di gestione, da svolgere sotto al controllo e alla vigilanza dell'istituzione, sempre in condizione d'intervenire a protezione del bene, anche interrompendo l'attività condivisa. Fermo il ruolo di controllo dell'organo pubblico, ad esso compete anche un compito promozionale di tali forme di *governance*.

Mediante tale cooperazione si creano processi di integrazione e lo sfruttamento delle risorse avviene in modo sostenibile, stante la necessità di preservare beni riconosciuti come comuni a vantaggio di tutti gli altri e delle future generazioni, in ragione della loro utilità diffusa, soggettivamente e nel tempo[193].

Si nota, peraltro, che un bene classificabile come comune si rivela indifferente alla titolarità: lo scopo intrinseco della risorsa, di soddisfazione di diritti fondamentali, prescinde dagli ordinari poteri del proprietario

[193] Coinvolgendo diversi piani temporali, i beni comuni sono beni a carattere intergenerazionale. Come si è visto, si tratta di risorse implicate in usi economico-generativi, che consentono forme di sfruttamento delle risorse in ottica riproduttiva o sostenibile: anche in prospettiva futura l'approccio è comunitario, poiché riprodurre è per gli altri (*cfr*., P. CRETOIS (dir.), *L'accaparement des biens communs*, Paris, 2018, préface A. NEGRI, p. 9 : "des ensembles de ressources collectivement gouvernées, au moyen d'une structure de governance assurant une distribution des droits entre les partenaires participant au commun (commoneurs) et visant à l'exploitation ordinnée de la ressource, permettant sa reproduction sur le long terme"). Per U. MATTEI, *cit.,* 2011, p. 27, i beni comuni rendono possibile tanto l'esistenza umana, quanto la sua riproduzione e, altrove, l'A. auspica il mutamento dell'*homo oeconomicus* nell'*homo ecologicus*, che vede come necessario nel XXI secolo (*cfr*. *I beni comuni come istituzione giuridica*, in Questione Giustizia, 2, 2017, par. 2). Per N. GENGA, M. PROSPERO, G. TEODORO (a cura di), *cit.*, p. 88, i beni comuni postulano modelli di comprensione e regolazione opposti a quelli della logica mercantile, sintetizzabili nel calcolo della convenienza e nella massimizzazione del profitto individuale. Il discorso sui beni comuni prende atto di un'evidenza: la costituzionalizzazione della persona e dei suoi bisogni impone proprio di ridefinire i compiti del diritto privato, adeguandolo alla costituzione "in modo da prendere sul serio i diritti fondamentali e la loro insindacabilità" (p. 110). Dunque, la teoria dei beni comuni non è ostile al mercato in senso assoluto, in quanto ben possono darsi modelli economici sani, rispettosi della persona e delle cose, non estrattivi e volti all'accaparramento delle risorse, ma piuttosto ad un uso regolato delle risorse; modelli, in altri termini, che costituiscono attuazione di una "strategia costituente", per ripensare la frattura tra politica ed economia (p.108), dato che la prima ha identificato i propri fini con quelli dell'economia finanziaria, determinando l'egemonia dell'economico su altri contesti sociali. Ne deriva che gli interessi dell'uomo, per essere rilevanti, devono assumere forma mercantile proprietaria. E proprio una simile coazione, che discende, appunto, dall'assunzione del principio proprietario come principio di conformazione della società(-mercato), si scontra con beni come i comuni, che perfino restituiscono, per come sono immaginati in dottrina e recepiti anche nelle leggi citate, alla società la propria funzione auto-normativa. Ciò che tradisce la solidarietà costituzionale e la intrinseca funzionalizzazione proprietaria, progetto mai inverato, quello dello stato sociale e reso improbabile dalla vocazione liberista della contemporaneità (pp. 104-105).

(quanto a disponibilità, commerciabilità, uso esclusivo della *res*), che limita[194]. Il fenomeno, certo non nuovo al diritto positivo e che interessa già i beni pubblici, è quello della compressione dei diritti del titolare, tenuto a conformare la propria potestà sui beni che gli appartengono a causa della loro utilità generale[195]. Tuttavia, in rottura col (recente) passato, che ha concepito i beni entro la logica dell'appartenenza – nella perenne rincorsa tra profitto e dimensione umana, tutelando la proprietà anche a discapito delle funzioni del bene – a livello territoriale, sembra registrarsi una tendenza normativa che, individuate certe risorse per come vengono impiegate dalle comunità di riferimento (regionale, locale), disciplina il fenomeno e lo dota di garanzie costituzionali, tutelando quei beni proprio in ragione dell'uso, in quanto connotati da una funzione che predomina sulla loro titolarità[196].

[194] Tale elemento strutturale dei beni comuni si declina in una conseguenza visibile sul piano degli effetti: la natura del bene comprime la sostanza stessa della proprietà, cioè il diritto del titolare sulla risorsa, incidendo nel suo godimento, limitandolo (in senso conforme, Cass. Sez. Un., sent. n. 33645 del 15 novembre 2022 e Cass. n. 30984/2023).

[195] Si pensi a ciò che avviene, ad esempio, con i beni del demanio culturale: essi sono sottoposti a regole speciali circa l'alienabilità (art. 53, D. lgs. n. 42/04) e, per alcuni, questa è perfino esclusa (art. 54 Codice dei Beni Culturali).

[196] Quanto osservato, in effetti, sembra confermare la possibilità di concepire un bene anche in ragione della sua funzione - che svolge quindi un ruolo qualificante - e non solo nella prospettiva dominicale. Nel dato positivo analizzato, infatti, i beni sono individuati *propter functionem* come comuni e ben prima che la legge positiva ne scolpisca formalmente i caratteri (ciò per usare un parallelismo con la classificazione *propter rem*, dove il regime giuridico segue il bene indipendentemente dall'uso che di esso si compie). Il regime giuridico segue la funzione svolta dal bene, indipendentemente dalla titolarità. Si giunge ad una qualificazione pubblicistica fondata sulla destinazione del bene al soddisfacimento di interessi generali. Inoltre, quali beni compositi, intrinsecamente legati al diritto fondamentale che soddisfano, i beni comuni partecipano degli stessi connotati tipici dei diritti reali (assolutezza, inerenza e immediatezza), in quanto al loro cospetto ciascuno ha uno *ius deambulandi* che segue la *res*, a prescindere dalla proprietà, e si mostra come un diritto *in re*. Con l'indifferenza dei beni comuni rispetto alla proprietà del bene, peraltro, potrebbe fare il paio la legittimazione soggettiva generale o diffusa in sede processuale. In rapporto a tali risorse sembra individuabile in capo a ciascun soggetto un interesse differenziato e qualificato, che come è noto è condizione dell'azione; *cfr.* Cass. del Regno, sez. II civ., 4 luglio 1934, in *Giurisprudenza It.*, 1934, Parte Prima, I, pp. 1228-1229 e R. A. ALBANESE, *Dai beni comuni all'uso pubblico e ritorno. Itinerari di giurisprudenza e strumenti di tutela*, in Questionegiustizia, 2, 2017. La pronuncia precisa anche la differenza tra tutela giurisdizionale

dell'uso pubblico e azione popolare: "deve riconoscersi che ciascun partecipante, per tale sua qualità, in quanto spetta al suo interesse, abbia diritto ed azione per la tutela del suo diritto civico individuale sia in via possessoria che petitoria, se si ritenga danneggiato dalla illegittima perturbazione dell'uso pubblico. Non è già l'azione popolare che si sperimenti allo scopo di tutelare un interesse pubblico nel vendicare il privato, ma è la pretesa giudiziale che ciascun singolo cittadino può legittimamente proporre nel proprio interesse individuale, in torno a diritti di natura collettiva, in quanto partecipe della universalità dei cittadini. Si è, anzi, ritenuto che il singolo possa far valere in giudizio il proprio diritto individuale, sia che l'interesse ad agire venga determinato da una violazione generale del diritto collettivo, sia che dipenda da una particolare turbativa recata a sé personalmente". Distingue, invece, *quoad tutelam* l'uso pubblico dall'uso comune G. FIDONE, *cit.*, p. 44, secondo il quale l'uso comune reagisce alla assenza di rimedi processuali dell'uso pubblico, la cui difesa in giudizio non è attivabile da nessun cittadino, mancando la relazione *uti singulis* col bene, che esiste solo *uti cives*. Per la Commissione Rodotà, al contrario, la tutela risarcitoria e la tutela restitutoria in rapporto a beni classificabili come comuni spetterebbe allo Stato, mentre la tutela inibitoria spetterebbe a chiunque possa fruire delle utilità dei beni, a prescindere dall'intervento di un ente esponenziale. In assenza di una norma dalla quale ricavare il regime di tutela dei beni comuni, non si può che considerare quali strumenti prevede, ad oggi, il diritto per garantire protezione giudiziale a posizioni giuridiche soggettive comuni tra più soggetti. Pur non essendo possibile in questa sede sviluppare una riflessione esaustiva della tematica processuale, che meriterebbe una trattazione a sé, sembra comunque utile soffermarsi brevemente sulla tutela giudiziale di beni classificabili come comuni. Orbene, l'iniziativa processuale individuale, adottata a tutela del diritto fondamentale connesso al bene, è evidentemente una delle tecniche rimediali esperibili. *Causa petendi* del giudizio è la salvaguardia del diritto fondamentale coinvolto e il bene viene in rilievo solo indirettamente, come strumento od oggetto della tutela giudiziale, sul quale deve ricadere quel che la statuizione giudiziaria impone, affinché sia garantito il diritto di colui che ha adito la Corte. All'interesse ad agire, invece, sembra competere un ruolo contenitivo, di bilanciamento rispetto alla potenziale espansione della legittimazione attiva, astrattamente propria di chiunque. Ciò in quanto, avuto riguardo al caso concreto, esso impone di dimostrare un legame diretto tra le posizioni giuridiche attive di chi agisce in giudizio e quello che il processo può garantire. L'interesse ad agire, sicché, dovendo essere personale, attuale e concreto, escluderebbe che un cittadino possa instaurare un giudizio in assenza di legami reali o storicizzati con il bene, gli unici atti a sorreggere validamente la possibilità di ricavare una utilità effettiva dal giudizio istaurato. Si pensi, ad esempio, alla qualità dell'aria: è evidente che l'abitante di un sito inquinato dai fumi di una acciaieria avrà un interesse più robusto a chiedere al giudice di intervenire per ripristinare la salubrità dei luoghi rispetto a un soggetto che vi si reca solo in vacanza alcuni giorni all'anno o che non vi si reca mai, per quanto astrattamente risulti anch'egli pregiudicato dalla insalubrità dell'aria (e quindi sia idealmente portatore di posizioni giuridiche soggettive rilevanti al fine della tutela processuale). Proprio in tale funzione relativizzante del pregiudizio lamentato dall'avente diritto si rivela la portata limitativa, ma irrinunciabile, verso la *legitimatio ad causam* dell'istituto dell'interesse ad agire (*cfr*. G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1944, I, pp. 20, 59 e 62; P. CALAMANDREI, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Padova, 1943, II, pp. 107 ss.; *contra*, chi riteneva perfino la legittimazione processuale del tutto indipendente dal diritto sostanziale, V. ANDRIOLI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1961, pp. 210-214, U. ROCCO, *La legittimazione ad agire*, Roma, 1929, pp. 21 e 46). Parimenti, sembra potersi ammettere una tutela collettiva per simili risorse, allorché essa sia deputata a enti esponenziali, di rappresentanza delle comunità più prossime al bene, che maggiormente possono rendersi conto delle necessità e dei pericoli per la risorsa comune. Una tutela che affianca quella dei singoli individui. Considerando

il processo amministrativo, infatti, per darsi legittimazione attiva di associazioni rappresentative di interessi collettivi occorre che ne sia leso lo scopo istituzionale, la questione dibattuta *sub iudice* dovendo attenere in via immediata al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione e l'interesse tutelato con l'intervento dovendo accomunare tutti gli associati, senza possibilità di ammettere l'azione in caso di un conflitto di interessi all'interno del gruppo. Come ha chiarito la giurisprudenza, l'interesse diffuso attivabile mediante enti portatori di interessi collettivi, non occasionalmente riferibili al gruppo in sé, piuttosto che alla comunità generale, è un interesse sostanziale che eccede la sfera dei singoli per assumere una connotazione condivisa e non esclusiva, quale interesse della categoria in relazione ad un bene dal cui godimento individuale nessuno può essere escluso, ed il cui godimento non esclude quello di tutti gli altri (la perdurante predicabilità di forme di tutela di interessi diffusi, ove suscettivi di un processo di cd. collettivizzazione a mezzo della entificazione della comunità di riferimento è stata ribadita da Cons. St., Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6). L'interesse sostanziale del singolo nel caso di diritti collettivi non assurge a presupposto di legittimazione attiva, in quanto l'ordinamento non può offrire protezione giuridica ad un interesse sostanziale individuale che non è in tutto o in parte esclusivo o suscettibile di appropriazione individuale. L'interesse collettivo è protetto solo nella dimensione collettiva, quale sintesi e non come sommatoria dell'interesse di tutti gli appartenenti alla collettività o alla categoria. Gli enti esponenziali, nel richiedere in nome proprio la tutela giurisdizionale, azionano un diritto loro proprio ed è in ciò che pare consistere la differenza con il diritto implicato da un bene comune: gli interessi diffusi nella comunità o nella categoria trovano protezione solo attraverso un soggetto collettivo, strutturato e rappresentativo, che li incarna, mentre il bene comune parrebbe poter essere protetto anche mediante ricorsi individuali alla giustizia. Sebbene limitatamente al tema della responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (comunque certamente coinvolto dal carattere intergenerazionale del bene ambiente), anche il diritto dell'Unione – applicabile a livello nazionale – pare confermare questa impostazione proprio nel prevedere, all'articolo 12 della Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004, la possibilità per le persone fisiche o giuridiche di presentare all'autorità competente osservazioni concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o minaccia imminente di danno ambientale di cui siano a conoscenza e a chiedere all'autorità competente di intervenire a norma della stessa direttiva. Come presupposti per l'azione la disciplina europea richiede che tali soggetti siano o possano essere colpite dal danno ambientale, che vantino un interesse sufficiente nel processo decisionale in materia di ambiente concernente il danno o, in alternativa, che facciano valere la violazione di un diritto (nei casi in cui il diritto processuale di uno Stato membro esiga tale presupposto). La normativa europea, lasciando agli Stati membri la titolarità a definire gli elementi costitutivi, presupposto di legittimazione attiva, dell'interesse «sufficiente» e della «violazione di un diritto», prevede che gli enti esponenziali riconosciuti come tali dagli ordinamenti nazionali detengano i requisiti perché il loro interesse sia considerato sufficiente nel processo e, al successivo art.13 della Direttiva, dispone che gli stessi soggetti sopra citati possano avviare procedimenti volti al riesame della legittimità della procedura e del merito delle decisioni, degli atti o delle omissioni dell'autorità competente ai sensi della medesima direttiva (*cfr*. C.G.U.E., sent. 8 novembre 2022, Causa C-873/19 – Deutsche Umwelthilfe e V/ c. Bundesrepublik Deutschland, con l'intervento di Volkswagen AG). Diversamente, non sembra potersi configurare il tipo delle azioni popolari, esperibili da soggetti non titolari di posizioni di diritto soggettivo o interesse legittimo. Di fronte a un bene comune, invero, ciascun individuo è titolare di una posizione giuridica soggettiva, mentre la legittimazione diffusa prescinde dalla specifica titolarità di una situazione giuridica soggettiva qualificata in capo a colui che instaura il giudizio e l'interesse ad agire si presume sussistente, essendo sufficiente solo verificare la pertinenza al soggetto dell'interesse di cui si lamenta la lesione. Il che rende,

Per assicurare il bene dal rischio del sacrificio (che è, parimenti, violazione del diritto che si soddisfa attraverso esso), l'ordinamento fornisce la soluzione dell'incomprimibilità del diritto fondamentale, assumendo recessivo il diritto di proprietà[197]. I diritti con cui si misurano i beni classificabili come comuni sono fondamentali (si pensi alla vita) e, quindi, l'uso di tali risorse non può che dissociarsi dalla loro titolarità – verso la quale, infatti, esse si manifestano neutrali. Del resto, in omaggio agli insegnamenti della Corte costituzionale, in caso di conflitto tra posizioni giuridiche soggettive diverse, pubbliche o private, eventuali bilanciamenti sono possibili solo a parità di rango[198]. Tuttavia, nell'ordinamento nazionale

evidentemente, l'istituto in parola deputato a soddisfare necessità diverse da quelle coinvolte nella tutela dei beni comuni (*cfr*. V. SCIALOJA, *Le azioni popolari romane*, in Studi giuridici, vol. I, 1933, p.117: "Questo diritto è bensì pubblico, spetta all'individuo come membro del popolo; ma è tuttavia un diritto che spetta a lui e non già al popolo come un ente diverso e totalmente distinto da lui. Se mai fosse lecito parlare figuratamente direi che si tratta qui non già di un diritto pubblico concentrato, ma di un diritto pubblico diffuso in tutti i membri della collettività").

[197] Ciò, evidentemente, si risolve in un condizionamento alla titolarità, relativizzata in funzione degli scopi ulteriori della risorsa, entro lo schema giuridico noto come "proprietà conformata". Tuttavia, come si vedrà nel prossimo capitolo, tale tecnica conformativa non appare di per sé idonea a impedire l'esclusione della generalità indistinta dei consociati rispetto al bene; generalità alla quale, invece, quei beni sono realmente, naturalmente, destinati, in disparte a chi appartengono, se appartengono. Per S. PUGLIATTI, *Interesse pubblico e interesse privato nel diritto di proprietà*, Firenze, 1935, p.151, veicolo caratteristico della funzione sociale della proprietà sono le obbligazioni, perché l'imposizione di limiti attua immediatamente la funzione sociale (…) anche l'imposizione di obblighi attua la funzione sociale, ma mediatamente, servendosi del diritto di proprietà come mezzo e del proprietario come agente: la funzione sociale qui si attua *a mezzo* dell'esercizio del diritto di proprietà, che con l'imposizione degli obblighi (…) viene stimolato. E si può dire che il fenomeno della funzionalità della proprietà è più caratteristico nella proprietà onerata da obblighi, dove la realizzazione dell'interesse del proprietario e la funzione sociale coincidono, a differenza che nella proprietà funzionale in senso stretto o pubblica, dove la funzione sociale è insita nello stesso diritto di proprietà dell'ente.

[198] Accogliendo la tesi della Consulta per cui non esistono diritti tiranni; *cfr*. sent. Cort. cost. n. 85 del 2013, tra le altre. Al riguardo, si notino i rapporti tra salute e libertà di disporre del proprio corpo (cfr. sentt. Corte cost. n. 199/2025 e n. 242/2019). Ma vedi la cd. teoria dei diritti inaffievolibili. Per un approfondimento, tra gli altri, L. CORAGGIO, *La teoria dei diritti indegradabili: origini ed attuali tendenze*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 483 ss. L. BUSCEMA, *Potestà amministrativa e tutela dei diritti fondamentali all'interno delle aule giudiziarie: profili sostanziali e di giurisdizione con particolare riguardo al diritto alla salute*, Consultaonline, 2002.

l'interesse economico o i diritti *proprietariamente* connotati non si annoverano tra quelli fondamentali[199] e perciò, sembrano destinati ad essere recessivi: nel bilanciamento tra diritti fondamentali, appunto, e diritti – per così dire – a valore economico sono i primi a prevalere[200].

Quanto al regime, invece, specialmente dall'analisi delle pronunce citate, si ricava almeno il generale riconoscimento del diritto di accesso universale ai beni comuni, con la conseguente incompatibilità di ogni forma di segregazione – anche promanante dall'Istituzione – che sia volta a escludere

[199] Sembra dimostrarlo la Costituzione, che non colloca la proprietà tra i principi fondamentali, occupandosene solo nel Titolo relativo ai rapporti economici. Anche nei lavori preparatori all'adozione della Costituzione è dato trovare traccia di una simile preordinazione della persona all'ente economico. L'ordine del giorno del 9 settembre 1946 vide l'On. Dossetti intervenire con riguardo alla precedenza della persona umana perfino sullo Stato. Il principio della dignità umana è prioritario nell'ordinamento e anteriore allo Stato, in quanto non vi dipende; G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, Rivista AIC, 2/2014. La Sottocommissione espressamente escluse una dichiarazione dei diritti umani ispirata a una visione "soltanto individualistica", come "una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali", ritenendo anzi che "la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche cui il nuovo Statuto della Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.) e quindi per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato; c) che per ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato (www.nascitacostituzione.it); del resto, la Costituzione è personalista e non mercatista.

[200] Anche in questa parte, l'attuale configurazione giuridica dei beni, in uno al loro regime, appare inadeguata a garantire protezione a diritti fondamentali, poiché sovente, come si vedrà a breve, ne consente il sacrificio a tutto vantaggio dei diritti patrimoniali, la cui tutela predilige. Il cambiamento assiologico derivante dal personalismo costituzionale, però, ha tolto proprietà e impresa dal fulcro giuridico dell'ordinamento: esse hanno perduto la loro centralità nella regolamentazione e valori come la solidarietà o il personalismo, introdotti dalla Costituzione hanno improntato l'ordinamento altrimenti, rivolgendolo – nelle tutele – più che alla regolazione dei traffici interprivati, alla protezione degli individui entro la comunità.

beneficiari ipotetici dalla loro fruizione[201]. L'inescludibilità concerne sia il mero accesso, se esso è sufficiente a garantire la soddisfazione del diritto fondamentale a cui il bene si lega (si pensi all'aria rispetto al bene vita), sia il godimento, nel caso in cui sia necessario *impiegare* il bene in qualche processo (resa di un servizio) per derivarne l'utilità capace di soddisfare il connesso diritto (come avviene per l'acqua, se intesa quale risorsa da coinvolgere nella produzione di energia)[202].

L'*ubi consistam* della categoria sembra, allora, riposare nella Costituzione e, in particolare, nei lì riconosciuti diritti.

Più precisamente, la diretta riferibilità di tali risorse all'attuazione di diritti fondamentali della persona – ciò che qualifica l'interesse pubblico connesso ai beni comuni – pare dimostrare che essi s'individuano in base alle utilità

[201] Stante la natura sostanziale dei beni comuni nei termini di cui si è appena detto, sembra autoevidente l'assunto per cui si tratta di beni in rapporto ai quali nessuno può essere escluso lecitamente da chicchessia, nemmeno dall'Istituzione, o si avrebbe un'istituzione avversante l'uomo (ma vedi *pass.* G. GUARINO, *L'uomo-istituzione*, Roma-Bari, 2005). La nozione di beni comuni sembra assumere un significato integrato, quale espressione sintetica della dimensione collettiva e intergenerazionale dei beni, la cui fruizione trascende tanto la proprietà privata (come statuito nella citata sent. Cass. pen. n. 34955/2025), quanto la titolarità pubblica formale. E in ciò parrebbe individuarsi un limite allo stesso potere pubblico che nel confrontarsi con beni simili risulta parimenti conformato nella sua funzione primaria, quella regolatoria.

[202] Per A. M. GAMBINO, *Beni essenziali*, in *XXI Secolo*, Roma, 2009, "La valutazione dei limiti normativi nella circolazione dei beni essenziali, collegati alla missione assolta, consente di rilevare un loro peculiare statuto normativo, che, tuttavia, non ne muta la generica destinazione allo scambio tra i consociati. Essi, tuttavia, pur mantenendo la natura di beni commerciali, che dunque sono disponibili e si trasmettono secondo gli strumenti propri del diritto privato, non seguono le regole del mercato. Sono presenti così due piani di rilevanza giuridica nei beni universali. Secondo il profilo della titolarità del bene, il principio di universalità non preclude l'operare di modelli normativi riguardanti beni privati o privatizzati; sotto il profilo della circolazione, invece, esso determina talune regole consuete ai beni 'non liberalizzati'. Essi circolano entro un sistema normativo che risulta incardinato sulla predisposizione di strumenti di protezione degli interessi dell'utenza beneficiaria dei beni. Nel microsistema del rapporto tra privati, le parti pongono in essere trattative, si accordano, eseguono le prestazioni secondo le regole comuni dei contratti. A tali rapporti, se hanno per oggetto servizi pubblici, si applica la disciplina generale dei rapporti di utenza. Se invece i rapporti di utenza hanno per oggetto beni essenziali, i rapporti devono sottostare, a causa di una loro funzione peculiare riconosciuta dalla legge, a un sistema normativo di protezione della sussistenza del bene stesso".

prodotte dalla *res*, più che per la sua sostanza materiale (e tanto radicherebbe la categoria negli artt. 2 e 3 Cost.). Certamente, non appaiono classificabili in base all'appartenenza, come avviene nel Codice civile. E il procedimento di ricognizione delle risorse quali utili alla soddisfazione di certi diritti precede il dato positivo, insorgendo spontaneo dall'uso che i consociati ne compiono, oltreché dalla loro stessa natura, trovando così i beni comuni un fondamento costituzionale anche nel principio della sovranità popolare (art. 1 Cost.) e in quello di sussidiarietà – orizzontale, per come soddisfatto dalla gestione in comune di tali beni (art. 118, comma 4, Cost.), e verticale, per ciò che riguarda i processi di costruzione normativa della loro disciplina (artt. 5, 116, 117 e 118, comma 1, Cost.)[203].

[203] Dal riconoscimento offerto ai beni comuni dalle norme territoriali esaminate pare trovare conferma l'assunto per cui non è diritto solo quanto è *positum ex lege*, ma anzi è dotato di valore giuridico quanto emerge dal tessuto sociale, dalla civiltà, che è relazione tra popoli e territori nel tempo. In effetti, la Corte costituzionale, con sent. n. 194/2013, ad esempio, ha conclamato che la competenza a riconoscere valore culturale ai beni immateriali non è esclusiva dello Stato, perché la circostanza che una specifica cosa non venga positivamente considerata come bene culturale, non può escludere che essa possa «presentare, sia pure residualmente, un qualche interesse culturale per una determinata comunità territoriale: restando questo interesse ancorato, in ipotesi, a un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli, di quella singola e specifica comunità». Sicché, la Consulta ha riconosciuto interesse culturale anche al patrimonio identitario di una comunità, che è intrinsecamente immateriale e non legato necessariamente a dei beni materiali. Ultimamente, la pronuncia ha confermato che l'individuazione di un bene giuridico può scaturire dalle genti, anziché dal dato positivo. Eppoi, ha proseguito ancora la Corte, la legislazione di livello infrastatale può riconoscere tutela ai beni immateriali «in funzione di una salvaguardia diversa e aggiuntiva, [...] di altre espressioni di una memoria "particolare", coltivata in quelle terre da parte di quelle persone, con le proprie peculiarità e le proprie storie», a riprova ulteriore dell'assunto. Da circa ottanta anni la Costituzione ha sostituito al burocrate Stato-apparato un modello di Stato-comunità, assegnando all'Istituzione, che è ente esponenziale di quella comunità e dei suoi interessi, il delicatissimo compito di recepire quanto si origina dal territorio, secondo dinamiche di sussidiarietà oggi altrettanto costituzionalizzate (art.118 Cost.). Non meno, l'Istituzione è chiamata a cooperare con le comunità, entro un'alleanza pubblico-privato che fa memoria di come l'uno non sia dato al di fuori dell'altro. Se tanto è derivabile dallo stato attuale del diritto nazionale, ne consegue la possibilità di riconoscere i limiti del modello dicotomico civilistico, che concepisce le risorse come cose sostanze materiali apprensibili e classifica i beni in base alla loro titolarità, pubblica o privata; un modello che non appare calzante col bisogno di tutela necessario per certi beni e non offerto dall'ordinamento, al punto che il legislatore regionale ha sentito il bisogno di identificare

Dalla funzione dei beni comuni si è ritornati, così, alla struttura e, compiuto un primo sforzo di ipostatizzazione della categoria, tenendo fede alle premesse, è ora possibile indugiare sull'attuale regime dei beni, pubblici in particolare, per verificare quali esigenze di tutela abbiano determinato l'insorgere di una nuova dommatica giuridica dei beni[204].

una categoria precipua, dimostrando che *tertium est datur*. G. FIDONE, *I beni comuni per tutti: una scuola, una città, un vulcano*..., Pisa, 2021, pp. 24 e 25, apre a una terza categoria di beni, immaginando i comuni come preposti alla realizzazione di un interesse che non è privato né pubblico. Tuttavia, sembrerebbe muovere dall'assunto – come visto, non condivisibile per chi scrive – per cui collettivo e comune sarebbero due categorie sovrapponibili.

[204] In rapporto ai beni comuni il legame struttura e funzione risulta progredire da questa verso la prima: individuati i beni comuni in base alla loro funzione, la struttura della categoria segue lo scopo delle risorse e si modula nel dato normativo positivo al fine di garantirne la tutela come forma immediata di godimento delle risorse, alla quale lo Stato è tenuto per volontà costituzionale, specialmente; *cfr*. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2018, p. 76. Dalla funzione, quindi, si torna alla struttura.

CAPITOLO III

Beni pubblici, Costituzione e beni comuni: una nuova prospettiva intergenerazionale

1. Inquadramento del tema

Si è visto che la categoria dei beni comuni viene descritta dalla dottrina che per prima, nell'ordinamento, ne ha fornito una proposta regolatoria come composta dall'insieme di risorse che esprimono utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona e che, pertanto, devono essere garantite a tutti gli individui, indistintamente[205].

Nella proposta definizione, la peculiarità di tali beni consisterebbe nella loro *infungibilità* allo scopo di realizzare il diritto fondamentale con cui si legano, con ciò manifestandosi quali essenziali[206] nel garantire quella data posizione

[205] Ne deriva che il concetto giuridico di bene – da intendersi oggi quale cosa che può formare oggetto di diritto (art. 810 c.c.) – con riguardo ai *common goods* (lemma inglese) ne intercetta il diverso significato economico, che intende il bene proprio quale oggetto mediante il quale l'individuo soddisfa i propri bisogni. Diversamente, nell'ambito giuridico-civilistico, la metodologia di classificazione delle risorse risulta indifferente all'uso che la collettività ne compie: nel qualificare un bene giuridicamente non si tiene conto del tipo di bisogni ch'esso soddisfa, ma solo della sua titolarità. Solitamente, sono considerati *beni economici* solo quelli disponibili in quantità limitata, mentre vengono classificati come *liberi* i beni in quantità illimitata (ad es. l'aria, se considerata in termini assoluti e non, in modo ristretto, come aria salubre – mentre non lo è l'acqua, almeno non sempre, perché disponibile in certe parti del mondo in quantità limitata); *cfr*. La Piccola Treccani, Dizionario enciclopedico, voce *bene*, II, Roma, 1995. Nel diritto romano, invece, *bona ex eo dicuntur, quod beant, hoc est beatos faciunt: beare est prodesse*, cioè era bene la cosa atta a recare un utile o un vantaggio (v. Ulpiano, Dig., 50, 16, 49).

[206] Qui il concetto di essenzialità svolge solo una funzione aggettivante, attributiva di un carattere al bene comune, e va distinto dalla categoria dei beni essenziali che, per quanto sprovvista di una

giuridica soggettiva[207]. Si pensi, ad esempio, al bene acqua in rapporto all'attuazione del diritto alla vita: non v'è possibilità di mantenersi in vita senza bere e l'acqua risulta un bene infungibile a tal fine. L'insostituibilità dei beni classificabili come comuni sembrerebbe, perciò, dipendere da un loro oggettivo e diretto collegamento al diritto fondamentale con cui si legano e che proprio attraverso quel bene si soddisfa[208].

---

definizione puntuale, sia a livello normativo che giurisprudenziale, viene intesa in dottrina – specie costituzionalistica – come composta dai beni implicati dai servizi e dalle prestazioni essenziali, cioè le risorse che racchiudono la Costituzione sociale. Così li descrive A. M. GAMBINO, *cit*.. Della preminenza di certi beni su altri, poiché avvinti a diritti fondamentali, è dato ricavare conferma dalla necessità di determinare i livelli essenziali delle prestazioni ad essi connesse, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale e che impongono un monitoraggio dell'effettiva garanzia della loro erogazione (la quale deve avvenire in condizioni di appropriatezza ed efficienza nell'utilizzo delle risorse e con congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione. In tal modo si è espressa Cort. cost., sent. n. 192/2024, ma vedi anche A. MAZZITELLI, *Costituzione e Beni comuni*, Federalismi, n. 22/2018.

[207] Lungi dal conseguire a una scelta dell'interessato, che elegga il bene quale unico deputato a soddisfare l'interesse che vi è sotteso, per i beni comuni l'infungibilità nell'attuazione di diritti fondamentali della persona integrerebbe, piuttosto, un carattere oggettivo. Si pensi, al contrario, a beni fungibili (come il grano) che, se assunti ad oggetto specifico di un contratto (una certa partita di grano), diventano infungibili in ragione della scelta dell'interessato; La Piccola Treccani*, cit*., V, voce *infungibile*.

[208] Il collegamento tra il bene come risorsa e la soddisfazione del bene come interesse - elemento strutturale primario dei beni che ci occupano - conduce immediatamente a considerare la grandezza della categoria. Si pone, in effetti, un problema di tipizzazione. Già L. NIVARRA, *cit.*, pp. 41 ss.: "Sotto il profilo giuridico questa definizione (…) presenta un problema piuttosto grave, ovvero l'essere congegnata in modo tale da istituire una categoria di beni (i "beni comuni", appunto) dai confini non rigidamente predeterminati. A fondare la classe dei beni comuni, infatti, è la proprietà di esprimere «utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona», ovvero una proprietà che non corrisponde ad un dato di realtà, ma che può essere integrata solo attraverso la mediazione dell'interprete, al quale spetta il compito, assai delicato, di concretizzare il significato di «diritti fondamentali» e di «libero sviluppo della persona». Un'operazione non facile (in particolare nel secondo caso), tipica delle norme a fattispecie aperta nelle quali, attraverso l'impiego di una clausola generale, viene devoluto al giudice il compito di concretizzare i presupposti fattuali della regola, o dell'insieme delle regole, previste dal legislatore. In altri termini, salvo che per quelli espressamente enumerati nel corpo della definizione, per tutti gli altri lo status di bene comune è rimesso alla discrezionalità del giudice: ciò che implica un evidente problema di costituzionalità della disposizione, in ragione degli stringenti limiti posti al diritto di proprietà dalla disciplina ivi prefigurata". L'A. scorge perfino un motivo di incostituzionalità nella prospettazione definitoria dei beni comuni offerta dalla Commissione Rodotà. Il rischio in cui si incorre è quello di ricondurre nella categoria dei

beni comuni qualsiasi bene *più o meno direttamente* coinvolto nella soddisfazione di un diritto fondamentale dell'uomo o nello sviluppo libero della persona, dilatando così eccessivamente la categoria. Il contenimento di un insieme, peraltro, sembra valorizzarne il contenuto, assegnando una piena protezione ai soli beni effettivamente meritevoli di garanzie robuste. Fuori da una espressa tassonomia legale che realizzi tale scopo di perimetrazione della categoria, analizzando le risposte della giurisprudenza di fronte ad analoghi bisogni – ma anche considerando le caratteristiche con cui la normativa regionale, sviluppatasi successivamente alla riferita proposta, tipizza i beni comuni (della quale, però, non è possibile occuparsi compiutamente in questa sede) – si nota che i principii di ragionevolezza e proporzionalità (*ex* art. 3 Cost.) sono stati assunti a metro contenitivo. Si pensi, ad esempio, al danno non patrimoniale risarcibile: la giurisprudenza ha indagato a fondo il problema dei limiti in merito al cosiddetto "danno esistenziale". Preso atto del fatto che ad esso era dato ampio spazio, in relazione alle "più fantasiose, ed a volte risibili, prospettazioni di pregiudizi suscettivi di alterare il modo di esistere delle persone" (come la rottura del tacco della scarpa da sposa o la mancata visione di una partita di pallone), le Corti di legittimità, in particolare, hanno reagito alla prassi di risarcire pregiudizi di dubbia serietà, arginando la proliferazione di interessi bagatellari. Si è stabilito che, fuori da espresse previsioni di legge, il danno non patrimoniale derivante dalla lesione di diritti inviolabili della persona – come tali costituzionalmente garantiti – è risarcibile alla contestuale triplice condizione che abbia rilevanza costituzionale l'interesse leso (e non il pregiudizio sofferto), che esso sia stato leso in modo grave, superando l'offesa una soglia minima di tollerabilità (che è per ragioni solidali dovuta, *ex* art. 2 Cost., vivendo in comunità) e sempre che il danno non sia futile, consistendo in meri disagi o fastidi, oppure nella lesione di "diritti del tutto immaginari" (Cass. civ., Sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26972). Secondo la stessa impostazione parrebbe potersi riflettere sulla classificazione di una risorsa tra i beni comuni, dovendovi ricondurre solo ciò che è *effettivamente* utile a salvaguardare i diritti fondamentali della persona. Non si tratterebbe, quindi, di tutti i beni *in qualche modo* collegati ai diritti fondamentali, ma solo quelli *necessari* alla loro attuazione; beni capaci di dare a tali situazioni soggettive una soddisfazione immediata. A mo' di esempio, possono essere annoverati tra i comuni il bene acqua (rispetto al diritto alla vita), ovvero il bene aria (rispetto al medesimo diritto). Inoltre, nonostante le resistenze ermeneutiche nel classificare tra i beni le energie – delle quali, in parte, si dirà, rammentando il tradizionale concetto materiale di bene giuridico nell'ordinamento, e che, in altra parte, atteneva alla loro natura di risorse suscettibili di rendita economica – che avevano animato anche i lavori della Commissione Rodotà (per un approfondimento, U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTA' (a cura di*), I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Roma, 2010; M. RENNA, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in Dir. econ., 2009, 11 ss.), preme notare che anch'esse appaiono, talvolta, utili a soddisfare diritti fondamentali: se si immagina un trattamento sanitario di mantenimento in vita, è chiaro che la corrente elettrica necessaria per alimentare il macchinario salvifico assolve una funzione infungibile di utilità nell'attuazione del diritto alla vita, di talché immaginare il distacco della fornitura energetica per qualsiasi ragione, anche legittima, ma dipendente dalla volontà del gestore del servizio significa, in fatto, impedire il mantenimento artificiale e sottrarre la vita. Le energie, quindi, si classificano tra i beni comuni tenendo conto della loro suscettibilità economica non come valore di mercato, ma piuttosto in rapporto alla cosiddetta economia sociale, che intende il bene (e il diritto connesso) come uno strumento di utilità sociale. Quanto può dirsi, comunque, in relazione alla categoria dei beni comuni, in termini generali, è che essa si presenta a tassonomia aperta, con la conseguente impossibilità di comporne un elenco esaustivo, ciò in quanto è dotata di una natura giuridica peculiare, che si identifica nella funzione delle risorse e prescinde dalla loro qualificazione oggettiva, sia in senso naturalistico che relativo all'appartenenza: i beni comuni si

In ragione delle descritte caratteristiche, specie ove beni simili risultino esauribili e scarsi (ovvero, disponibili in quantità insufficienti rispetto agli usi in cui sono implicati), nella loro teorizzazione essi si informano, inoltre, al principio della salvaguardia intergenerazionale. In tal modo, è dato reagire validamente a eventuali situazioni di depauperamento che possono interessarli, nel tentativo di preservarli a vantaggio degli attuali aventi diritto e dei posteri[209].

caratterizzano per un imprescindibile legame con la soddisfazione di diritti fondamentali dell'uomo, consentendo l'esistenza e lo sviluppo della persona, ed essendo protetti e garantiti anche per le generazioni future (*cfr*. M. LUCIANI, *cit.*, pp. 375 ss. e L. NIVARRA, *cit*., 2016, pp. 43-64). La prospettiva è analoga a quella proposta in dottrina per la (pur diversa) categoria dei beni collettivi da A. ROMANO TASSONE, *La proprietà pubblica nella prospettiva dell'armonizzazione europea*, in G. D'AMICO (a cura di), *Proprietà e diritto europeo*, Napoli, 2013, 225 ss., il quale sosteneva la possibilità di una riforma dei beni pubblici che tenesse conto di tale tipologia come composta dai beni assolutamente fondamentali per l'esistenza stessa di ciascun singolo membro della collettività di riferimento.

[209] Come si è visto alla nota 19, dalla esauribilità dei beni può derivare la loro rivalità, specie ove si tratti di risorse scarse. Invero, in quanto beni che si consumano con l'uso che ciascuno ne compie, fino anche a terminare, il loro è un godimento condizionato o non indifferente all'impiego che altri ne possa compiere. Sicché, in tanto pare implicata una prospettiva competitiva nell'approccio alle risorse, suscitata dall'impossibilità naturale di soddisfarsi tutti e senza limitazioni su beni che siano, al contempo, esauribili e scarsi. Come si è visto, mutuando alcune categorie dalla teoria economica sui beni, tradizionalmente richiamata per teorizzare i beni comuni, C. AMATO*, cit.*, pp. 105-117, considera i beni comuni nella teoria economica e offre una ricostruzione per cui la prospettiva esclusivamente giuridica dalla quale considerare i beni comuni sarebbe troppo limitata, stante l'inferenza con le materie economiche, che ha determinato, in dottrina, l'approccio del cd. *law economics*. Secondo la ricostruzione dell'A., ciò ha consentito di individuare alcune caratteristiche dei beni che possono vanificare la capacità del mercato di assicurare soluzioni efficienti: il mercato non può funzionare, con le sue regole, allorché le caratteristiche dei beni siano tali da consentirvi il libero accesso e il libero godimento. In tali casi, invero, il pagamento di un prezzo a detti scopi diviene irrilevante e non selettivo. Si tratta della non-escludibilità, concetto presupposto alla distinzione dei beni tra pubblici e privati. Le risorse comuni, tuttavia, se ne distinguerebbero proprio in quanto il loro consumo da parte di qualcuno ne riduce il consumo di altri – ecco la *rivalità* – mentre ciò non avverrebbe con riguardo ai beni pubblici, non rivali. Trattandosi di una caratteristica intrinseca dei beni comuni (e non semplicemente del modo in cui ne è disciplinato l'accesso, come avviene invece quando l'escludibilità concerne i beni pubblici e trova causa nel modo in cui esso è regolato), ne deriverebbe l'impossibilità di gestire tali risorse secondo il diritto comune. Secondo la ricostruzione dell'A., beni volti a soddisfare diritti intergenerazionali non possono essere gestiti secondo le regole del diritto comune – per non dire del mercato – ma anzi essi sembrerebbero imporre perfino una correzione della rivalità, in modo da consentirne a tutti il godimento. Anzi,

Orbene, in assenza di una norma che si occupi della categoria – la quale, a livello nazionale, fatica a ottenere riconoscimento giuridico – le risorse connotate dai caratteri appena esposti sono governate ricorrendo al regime positivo dei beni.

Tuttavia, come preannunciato, l'attuale quadro giuridico in materia (di beni, pubblici, in particolare) sembra rivelarsi inadeguato, allorché non riesce a soddisfare in termini di effettività le esigenze di protezione poste da simili beni. Invero, si può determinare il sacrificio, anche irreparabile, dei diritti fondamentali che sono legati a certe risorse essenziali e dalle stesse possono rimanere esclusi molteplici beneficiari, nell'accesso come nell'uso (che pure sembrano conseguenze necessarie dell'insostituibilità di tali risorse nel soddisfare i collegati diritti fondamentali), oltre a manifestarsi come incerta la loro preservazione, dato che non ne è impedito il consumo anche individuale o riservato a pochi.

Considerando alcune forme di gestione dei beni, si nota che gli accennati problemi di tutela sembrano originarsi nella struttura delle categorie positive, difettando un radicamento costituzionale dei loro elementi costitutivi, nei termini che si passa subito a chiarire[210].

---

alcuni ha notato che più la globalizzazione eteronomizza i beni pubblici attraendoli su dimensioni internazionali, più il welfare e la protezione effettiva dei diritti (anche economici) richiede un costituzionalismo globale basato sui diritti dell'uomo, piuttosto che sul solo consenso dello Stato nazionale (L. FERRAJOLI, *cit*., 2022, *pass*., ma specie introduzione. Tuttavia, si veda E. B. WEISS, *Establishing norms in a kaleidoscopic world*, 2020, per cui "*a common is generally defined as having two characteristics: others cannot be excluded from using the commons, and one's use of it potentially creates rivalry with other's use (…) consumption of the good by one person reduce the quantity available to others*"; p.8 e 100). Sul carattere inescludibile, ma rivale, dei beni comuni, R. CELLINI, *Politica economica*, 3 ed., New York, 2019, cap. 10, specialmente nella parte in cui rinvia a G. HARDIN, *cit*. e E. OSTROM *cit*. p. 30 "*the common-pool resources is a resource for which it is costly to exclude potential beneficiaries*".

[210] Un radicamento che, ove invece vi fosse, determinerebbe una *blindatura forte* dei beni utili alla soddisfazione di diritti fondamentali. Si tratterebbe di un rinsaldo nelle protezioni di beni e

Allo sviluppo della riflessione giova, però, premettere una ulteriore breve digressione sul concetto giuridico di bene e sul titolo d'appartenenza – ovvero, quel che consegna una cosa a un dato regime giuridico e ne implica una determinata disciplina – che consentirà, poi, di soffermarsi utilmente sui termini dell'assunto.

2. Il concetto di bene, i beni pubblici e le loro forme di gestione

Come già osservato nell'introduzione, la nozione di bene è contenuta nell'art. 810 c.c. e la norma lo intende come "ciò che può formare oggetto di diritto". Essa rientra in una codificazione dichiaratamente volta a inglobare il Codice di Commercio nel diritto civile corporativista[211] ed ha, quindi, ricevuto un'interpretazione prettamente patrimonialista (data la natura patrimoniale, appunto, delle obbligazioni commerciali)[212]. In forza di ciò, si distingue la relazione dei soggetti con le cose in base al titolo di appartenenza: dalla proprietà, il modo più pregnante di possedere – *utendi et abutendi*[213] – alla detenzione, il potere esercitato su una cosa da chi ha solo

diritti ad essi correlati, che sembra in grado di promuovere obiettivi di sostenibilità, a ultimo vantaggio delle generazioni future, in conformità alle statuizioni del nuovo art. 9 Cost., in particolare, e che appare, quindi, capace di reagire utilmente alle richiamate difficoltà di tutela. Il tema sarà approfondito nei paragrafi successivi.

[211] *Cfr*. E. FAZIO, *cit*., p. 19.

[212] N. IRTI, *L'età della codificazione*, Milano, 1999, pp. 7, 16, 29–39.

[213] Normalmente, l'uso che il proprietario può fare della cosa propria è illimitato, estendendosi anche al diritto di distruggerla volontariamente. Del resto, come già ammoniva P. GROSSI, *cit*., 2007, pp. 275-282, "nell'illimitatezza del diritto proprietario l'uomo proprietario fa i conti solo con se stesso". Sussistono, però, energiche sanzioni che, talvolta, il diritto positivo fa seguire al modo con cui tale distruzione è perpetrata, specialmente nell'ottica di tutela verso interessi generali (si pensi, ad esempio, alle fattispecie penali di pericolo per l'incolumità pubblica). I limiti alla proprietà, quindi, non riguardano solo la facoltà dispositiva del proprietario, ma anche il

un *animus detinendi*, ma non *possidendi*, riconoscendo l'esistenza di diritti prevalenti in capo ad altri soggetti, passando attraverso i diritti reali (usufrutto, enfiteusi, servitù, uso, abitazione e superficie), capaci di limitare il diritto di proprietà altrui o di assegnare al titolare taluni effetti tipici del dominio.

Sicché, se tradizionalmente, in senso giuridico è "bene" quel che è suscettibile di appropriazione, se n'è ricavata un'accezione materiale dei beni, che ha valorizzato quanto è dotato di un supporto fisico (sul quale il diritto si esercita) a discapito della immaterialità[214], e, dato che per bene si è abitualmente inteso qualcosa di idealmente assoggettabile a valutazione economica, ne è sempre stata implicata la commercializzazione[215].

---

godimento: in una continua tensione tra diritto privato e diritto pubblico, la proprietà privata appare *intrinsecamente* conformata alla funzione sociale che detiene, posto che non può realmente esprimersi al di fuori del perimetro che le norme di diritto pubblico le cingono dattorno. Come si avrà modo di spiegare nel prosieguo, "la proprietà diventa un rapporto sociale e acquisisce il limite, divenendo naturalmente limitata e conciliando – sotto il profilo logico – l'intima contraddizione tra limitatezza e illimitatezza (*cfr*. P. GROSSI, *ib*.). Per G. U. RESCIGNO, *Per uno studio sulla proprietà*, in *Riv. dir. Civ*., I, 1972, pp. 40-46, la "proprietà sostanza", limitata dai diritti dei terzi e dal buon costume, va distinta dalla "proprietà funzione", che esige dal proprietario il concreto perseguimento d'interessi socialmente apprezzabili.

[214] Già la Commissione sui beni pubblici citata, muovendo dal ritenuto anacronismo della proprietà fondiaria, si era occupata dei beni immateriali (ma sempre in chiave economica), considerandola nozione imprescindibile per ogni Paese avanzato. P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della "proprietà"*, Napoli, 1971, p. 30, osserva invece che una valutazione diacronica delle categorie dei beni deve tenere conto dell'avvento del diritto dell'Unione: esso, fondendo insieme tradizione civile di *common law* e di *civil law*, conduce ad adottare un approccio lontano dai dogmi classici e apre i confini del diritto di proprietà al di là della fisicità e della rigidità Beghebiane, eliminando la dicotomia beni-cose in favore di riferimenti univoci (*goods*), ora ispirati al diritto anglosassone (*property*) nel suo doppio significato di diritto e bene suo oggetto.

[215] Si fa qui riferimento al periodo delle codificazioni, senza considerare i beni nella prospettiva a questo antecedente. In senso conforme, si rinvia alle riflessioni contenute in A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, XXIV ed., 2019, Cap. VIII, *L'oggetto del rapporto giuridico*, pp.180-199. Perfino l'identità soggettiva, l'io, se si pensa alla commercializzazione dell'identità digitale e ai dati, è suscettibile di valutazione economica: il modello valutativo delle cose segue in modo necessario l'approccio dominicale del pubblico-privato. Per un approfondimento del rapporto tra diritti della personalità e beni-dati si rinvia ad A. CAMAIANI

Non bisogna dimenticare, d'altronde, che la codificazione in questo campo del diritto è destinata principalmente a regolare gli scambi e le relazioni tra privati, soprattutto derivanti da rapporti obbligatori[216]. Ivi il bene è l'oggetto (materiale) di diritti a natura patrimoniale e integra il centro d'imputazione di interessi economici del loro titolare.

Da tali prime osservazioni sembra potersi ricavare che la considerazione in chiave costituzionale dei beni non si esaurisca in quella civilistica[217]. Invero, non solo il diritto costituzionale opera in un più ampio spazio applicativo rispetto al diritto civile (il primo integrando un complesso di norme di sistema, anziché occuparsi di regolare – prevalentemente – relazioni economiche e commerciali tra i privati[218]); ben più, la Costituzione (1948) è sopravvenuta al Codice civile (1942), con la conseguenza che la configurazione strutturale dei beni è avvenuta prescindendo dai suoi precetti.

---

e A. CORSALE, *cit.*, pp. 233-243 in *Diritto e universi paralleli – I diritti costituzionali nel metaverso*, Napoli, 2023.

[216] Al riguardo, secondo L. DELLI PRISCOLI, *L'usucapibilita' dei beni immateriali*, nel Libro dell'anno Treccani, ed. 2015, la teoria dei beni giuridici ha subito una profonda trasformazione: oggi il sistema economico in cui essa si inscrive non è più fondato sulla ricchezza materiale, incorporata nella proprietà fondiaria, che era il contesto originario della prima concezione dei beni (anche codicistica). In ragione dell'evoluzione adeguatrice che connota il diritto rispetto al tempo, si è giunti a concepire i beni in modo diverso e anche immateriale, dato che il sistema economico poggia su scambi di mercato, su ricchezza volatile anziché materiale come al tempo dell'adozione del Codice civile.

[217] E' di notevole interesse, in proposito, l'acuta osservazione di L. BIGLIAZZI GERI, *Rapporti giuridici e dinamiche sociali*, Milano, 1998, La quale, con riferimento al bene ambiente – paradigmatico esempio di bene comune – afferma che, una volta ammessa la rilevanza ambientale dei beni che ne costituiscono l'oggetto, si dovrebbe accettare la perdita del connotato proprietario dell'esclusività, l'unico, per l'A., che le era rimasto con l'avvento costituzionale, con la conseguente amplificazione dei centri decisionali sui beni, coinvolgenti anche i terzi, oltre che il proprietario (p. 1176).

[218] "Per Costituzione s'intende l'insieme delle leggi fondamentali dello Stato, leggi che stabiliscono quali sono i diritti e i doveri dei cittadini, quali i poteri dello Stato, quale la sua forma", A. C. JEMOLO, *Che cos'è la Costituzione*, Roma, 2008, p. 27.

In particolare, si è visto come il concetto giuridico di bene, inteso come cosa, sia attualmente patrimoniale, le *res* essendo concepite secondo una logica dominicale, cioè di appartenenza a un titolare. Ma la Costituzione ha adottato un punto focale diverso dal passato, spostandolo dalle cose ai soggetti (secondo un modello che è stato definito, appunto, *personalista*[219]) e dunque sembra avere introdotto un diverso criterio interpretativo di ciò che è un bene in senso giuridico, prediligendone il valore d'uso rispetto al valore di scambio[220]. Per vero, la Costituzione sembra respingere forme estrattive delle risorse, tuttavia possibili ove esse siano coinvolte in pratiche commerciali o in attività incapaci di garantirne la conservazione rispetto all'uso[221]. Inoltre, pare tutelare la relazione del bene con i diritti

[219] Per un approfondimento sul tema, si rinvia, tra gli altri, a P. VERONESI, *La dimensione costituzionale della persona* in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, 2013, e ad A. MORELLI, *Il principio personalista nell'era dei populismi* in Consultaonline, Fasc. II, 2019.

[220] Non si tratta di compiere una denigrazione concettuale, anti-individualistica, come pure sostenuto da certi Autori (vedi VITALE, *op. cit.*, p. 10, secondo il quale per la tesi che valorizza i beni comuni le necessità delle comunità verrebbero prima (letterale) della "anarchica libertà individuale"). Piuttosto, si tratta di valorizzare il personalismo costituzionale, nella parte in cui si mira a costruire uno spazio di promozione individuale entro la comunità, con un ruolo sussidiario dello Stato e delle Istituzioni. Le soluzioni proposte mediante il ricorso alla categoria dei beni comuni non interpretano la comunità come un'entità a se stante e oppressiva, prevalente sugli uni; al contrario, il comune è l'insieme organico dei singoli suoi membri, che quindi volge a proteggere. Sono, perciò, tutti argomenti retorici ed eccessivi quelli offerti *contra*, allorché si arrestano a questo piano superficiale di analisi, che integrano, paradossalmente, una invettiva acritica contro il (ritenuto) mancato svolgimento di un'operazione critica. È anzi evidente che la protezione postulata dai beni comuni non annulla il singolo, ma è diffusa e spetta a ciascun individuo, senza possibilità di escludere nessuno.

[221] Specie avuto riguardo alle risorse naturali. *Cfr*., D. HARVEY, *The "New Imperialism": Accumulation by Dispossession*, Actuel Marx, n. 35, 2004, pp. 71–90; N. IRTI, *cit*., *passim*; P. PERLINGERI, *Manuale di diritto civile*, 2018, pp. 2018-2024. Ciononostante, per A. C. JEMOLO, *ib.*, p. 75, debba notarsi l'assoluta preminenza, nell'ordinamento, data al lato economico su quello giuridico, al provvedere caso per caso, soddisfacendo esigenze immediate, senza seguire una linea uniforme. Per l'A., dovunque scorgiamo questo dato, essendo i legislatori chiamati ad elaborare, senza la preoccupazione di costruire sistemi o di preoccuparsi di criteri di logica giuridica. Piuttosto, conta che la soluzione prescelta sia economicamente vantaggiosa e dia immediata soddisfazione ai più senza nemmeno preoccuparsi degli sviluppi di domani.

fondamentali, al punto da estendere la copertura costituzionale che riserva a questi ultimi anche al bene che è coinvolto nella loro soddisfazione e che pertanto è un bene costituzionalmente protetto, in quanto la sua tutela è direttamente proporzionale a quella della posizione giuridica soggettiva di cui la Costituzione si occupa.

Diversamente, la tradizionale teoria giuridica della circolazione non ha considerato i beni come cose impiegate dalla popolazione per garantire soddisfazione diretta a diritti fondamentali[222]. Piuttosto, la natura dei beni, ovvero quanto li identifica (*id est*, le qualità intrinseche), è stata sormontata dalla concezione proprietaria delle cose che, sospinta dall'avvento del Codice del commercio, le ha osservate, pressoché esclusivamente, come inscritte in un sistema di scambi o di profitto. La metodologia di classificazione delle risorse assunta nel diritto civile è, perciò, indifferente all'uso che la collettività ne compie; nel qualificarli, non si tiene conto del tipo di bisogni che i beni soddisfano, ma il solo criterio per classificare un bene è la titolarità: esso è pubblico o privato, perché la proprietà è pubblica o privata. Epperò, la proprietà implica lo *ius excludendi alios*, mentre beni come i comuni non paiono ammettere facili esclusioni, semmai risultando

[222] Così si esprime A. M. GAMBINO, *cit*., che prosegue: "La scarsa attività speculativa della civilistica si lega strettamente a ragioni storico–sistematiche: (…) alcuni beni, ove lasciati al libero incedere del mercato, non sono fruibili dal maggior numero dei consociati. La riserva dell'attività produttiva e gestionale in 'mano pubblica' o, come si dice, il 'monopolio naturale', garantisce invece il soddisfacimento dei bisogni diffusi della collettività. (…) In punto di normativa ne è conseguito che tali beni siano stati oggetto di servizio pubblico (…) La prevalenza delle prestazioni di facere nel servizio pubblico ha inoltre relegato le res somministrate a elemento che è attinente all'organizzazione degli enti erogatori. Questa situazione non ha dato stimolo a indagini tese a classificare i beni oggetto di erogazione per tracciarne una collocazione giuridica unitaria".

dovuto garantirvi accesso e fruizione a chiunque (e contro chiunque, dunque *erga omnes*)[223].

Per tutte le descritte ragioni, quindi, la concezione costituzionalistica dei beni appare irriducibile a quella civilistica e il concetto di bene (cosa) sembra sollecitato al cambiamento, finendo per sovrapporsi a quello di diritto (bene-interesse), con ciò perdendo la propria realità[224].

---

[223] Come si vedrà in seguito, il problema dei rapporti strutturali tra l'istituto della proprietà e i diritti collegati ai beni vale specialmente con riguardo alle risorse ambientali. Ciò, sebbene la protezione della proprietà privata rappresenti un irrinunciabile traguardo degli Stati democratici; *cfr*. S. RODOTA', *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, 22, 2014, p. 113.

[224] Nel solco della appena richiamata innovazione concettuale in materia di beni non sembra porsi solo la fonte costituzionale, ma anche il diritto internazionale e quello nazionale di rango primario paiono seguire la stessa tendenza. Si pensi, ad esempio, al T.U. in materia di Beni Culturali, L. 7 ottobre 2024, n. 152, norma apripista nella valorizzazione dei beni immateriali. Nonché, accordi come la Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 2003, ratificata dall'Italia con la legge 27 settembre 2007, n. 167, che promuove un modello di tutela delle risorse basato sulla partecipazione delle comunità e sull'inventariazione condivisa. Del pari, trattati internazionali, come quelli adottati dalla WIPO (Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale), i cui principi, sebbene non ancora vincolanti per gli Stati aderenti, valorizzano il consenso delle comunità e riconoscono forme collettive di titolarità. Come si nota, nel tratteggiato quadro normativo multilivello, il concetto di "patrimonio culturale immateriale", recepito dal legislatore nazionale, è da intendersi quale dinamico e intergenerazionale, includendo saperi, pratiche, rappresentazioni, conoscenze ed espressioni trasmessi nella tradizione di un popolo o di un luogo, capaci di conferire un continuo senso identitario alle comunità. Proprio tale protensione e propalazione intertemporale fissano il bisogno di tutele coerenti con una natura evolutiva e socialmente cangiante dei concetti e degli istituti; tutele che, allo stato attuale del diritto positivo, specie in materia di beni, come accennato, non sembrano sussistere. Si vedano anche le considerazioni di C. VITALE, *L'interesse culturale "debole" in un procedimento di repressione di abusi edilizi*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 4, 2025, p. 489: "Com'è noto, infatti, il principio di responsabilità individuale e condivisa e del ruolo attivo delle comunità, esplicitamente affermato nella Convenzione di Faro, segna in questo senso un deciso cambio di rotta rispetto al passato, legando il "diritto al patrimonio culturale" (ossia il beneficio per il singolo e per le comunità, derivante dall'accesso al patrimonio culturale, come strumento di partecipazione democratica) ai relativi obblighi di tutela e valorizzazione. Non solo. Nel sistema delineato dalla Convenzione la nozione di "eredità culturale" consiste in ciò che una determinata comunità ritiene meritevole di essere tutelato e valorizzato, perché funzionale a garantire uno sviluppo sostenibile della società, a prescindere dalla sua qualificazione normativa come bene culturale (…), secondo un processo "bottom up", molto simile a quello che caratterizza le iniziative di gestione di beni comuni e che danno vita a forme di governance policentriche e condivise tra pubblica amministrazione e cittadini. Il dato probabilmente più interessante nella vicenda in esame è, infatti, proprio la riappropriazione di uno spazio degradato e abbandonato ma identitario e dunque riconducibile alla nozione di bene comune per la comunità (…), attraverso

Sebbene l'adeguamento alla sopravvenienza costituzionale della sezione dedicata ai beni nel Codice civile sembri perfino giuridicamente necessitato, in ragione del rapporto gerarchico tra le due fonti dell'ordinamento[225], esso non è avvenuto che per mezzo di interpretazioni costituzionalmente orientate[226]. Tuttavia, ciò risulta insufficiente a realizzare gli scopi

una forma di amministrazione condivisa, sia pure se non strutturata nella forma dei patti di collaborazione".

[225] Da ciò parrebbe potersi inferire il dovere giuridico del legislatore di impedire sia la lesione che la messa in pericolo dei diritti costituzionalmente riconosciuti, nonché dei beni che vi sono legati, avuto specifico riguardo al tema della esauribilità delle risorse. Pare esprimersi in senso conforme N. GENGA, M. PROSPERO, G. TEODORO (a cura di), *I beni comuni tra costituzionalismo e ideologia*, Torino, 2015, p. 2. Anche P. PERLINGIERI, *Il processo evolutivo del "diritto civile nella legalità costituzionale". Una lezione alla Camera civile di Milano*, Rassegna di Diritto Civile, 2025, p. 1366, conferma: "In un sistema giuridico fondato su una pluralità di fonti, di origine e rango diversi, la sua interpretazione a fini applicativi non può che prospettarsi come una ermeneutica del controllo di conformità delle disposizioni di rango inferiore a quelle di rango superiore (…) Ciò vuol dire che l'interpretazione giuridica (…) è per definizione sistematica e assiologica. Ciascuna disposizione, pur se apparentemente chiara, va verificata per la ratio che assume nel contesto socio-normativo, in continua evoluzione, sì da escludere che l'attività interpretativa possa essere costruita *sub specie aeternitatis*".

[226] Non sfugge che, avuto riguardo ai beni, come alla connessa proprietà privata, dottrina e giurisprudenza abbiano, nel tempo, compiuto uno sforzo di armonizzazione del dato legale al testo della Costituzione, promuovendone interpretazioni costituzionalizzanti sulla scorta degli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale (*cfr*. Corte cost., sent. n. 356 del 1996). Tuttavia, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, il pur lodevole tentativo non impedisce ogni effetto negativo su beni essenziali e collegati diritti fondamentali e ciò sul presupposto che solo il potere legislativo, a ciò specificamente deputato, può regolare una materia a maggior tacere di distorsioni applicative o di possibili interpretazioni poco conformi al dettato costituzionale o addirittura con quello incompatibili. L'adozione di una legge, infatti, protegge anche dalla possibilità di una sua propria incostituzionalità, in quanto soggiace alla valutazione ultima della Consulta. Per la competenza della Corte costituzionale nella valutazione di costituzionalità delle leggi emanate anche prima della sua adozione, invece, si rinvia a Cort. cost. n.1 del 1956, ove la Corte ha chiarito che i principi costituzionali non si rivolgono solo al legislatore, ma si impongono *immediatamente* a tutti: cittadini, autorità e giudici. Tenendo, in ogni caso, presente che "la costituzionalizzazione degli istituti di diritto civile impone una rilettura delle disposizioni conforme a Costituzione – ben diversa da una loro interpretazione costituzionalmente orientata – sì da rivelarsi necessariamente coincidente con l'ermeneutica del giudice costituzionale e l'ermeneutica del giudice comune e mai vincolante la lettera della disposizione di rango inferiore là dove la sua *ratio* risulti non conforme alla legalità costituzionale" - *sic*, P. PERLINGIERI, *cit*., 2025, p. 1369. Da ciò parrebbe potersi inferire il dovere giuridico del legislatore di impedire sia la lesione che la messa in pericolo dei diritti costituzionalmente riconosciuti, nonché dei beni che vi sono legati, avuto specifico riguardo al tema della esauribilità delle risorse. Pare esprimersi in senso conforme N. GENGA, M. PROSPERO, G. TEODORO (a cura di), *I beni comuni tra costituzionalismo e ideologia*,

costituzionali di garanzia verso i diritti fondamentali. Conviene, quindi, soffermarsi sull'attuale regime dei beni, pubblici in particolare, per lumeggiare le rilevate criticità.

Per quanto concerne i beni pubblici, l'ordinamento italiano prevede due diversi regimi proprietari, la cui disciplina è contenuta nel Libro III del Codice civile, intitolato appunto "Della proprietà" (artt. 822-831 C.c.). Ai beni in regime pubblicistico, cioè beni pubblici in senso stretto (o in appartenenza pubblica, artt. 822 e 826 c.c.), si affiancano quelli dei quali lo Stato e gli altri enti sono proprietari allo stesso modo dei privati. Mentre i primi soggiacciono a un regime speciale, in quanto strumentali alla soddisfazione di interessi generali, con riguardo ai beni che costituiscono oggetto di proprietà *privata* dei soggetti pubblici trova applicazione il diritto comune, salva diversa previsione di legge[227]. In particolare, le menzionate peculiarità si estrinsecano in limiti alle ordinarie prerogative del proprietario[228], che possono interessare le modalità di godimento, i poteri di

Torino, 2015, p. 2. Anche P. PERLINGIERI, *cit*., 2025, p. 1366, conferma: "In un sistema giuridico fondato su una pluralità di fonti, di origine e rango diversi, la sua interpretazione a fini applicativi non può che prospettarsi come una ermeneutica del controllo di conformità delle disposizioni di rango inferiore a quelle di rango superiore (…) Ciò vuol dire che l'interpretazione giuridica (…) è per definizione sistematica e assiologica. Ciascuna disposizione, pur se apparentemente chiara, va verificata per la ratio che assume nel contesto socio-normativo, in continua evoluzione, sì da escludere che l'attività interpretativa possa essere costruita *sub specie aeternitatis*".

[227] Categoria che comprende tutti i beni non ricondotti espressamente dalla legge alla proprietà pubblica ed assume quindi un carattere generale o sussidiario e residuale. Per una delucidazione sulle differenze tra le categorie, si rinvia a G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Napoli, 2009, p. 230-234.

[228] Per S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964, "Si parla in questo caso di proprietà pubblica, per dare risalto all'assoluta prevalenza che acquista rispetto ad essa l'interesse pubblico, la cui influenza è talmente intensa, che la disciplina e la tutela del rapporto di proprietà pubblica è tutta permeata, fino nelle più profonde radici e nelle più intime fibre, dai principi e dalle norme del diritto pubblico", p. 23. Per M. ESPOSITO, *Fondamenti costituzionali del demanio. Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni pubblici*, 2018, pp. 1-28, il regime dei beni pubblici demaniali e appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato si

disposizione, la circolazione o la tutela del bene[229].

I beni pubblici in senso stretto sono, a loro volta, suddivisi dalla legge in beni demaniali (artt. 822, 823, 824 c.c.) e beni patrimoniali indisponibili (artt. 826, commi 2 e 3, e 828 c.c.). Una prima, fondamentale, classificazione che si arricchisce di due ulteriori scomposizioni: da un lato, i beni patrimoniali sono "disponibili" e "indisponibili", in base alla funzione pubblica che interessa solo quest'ultimo tipo e limita il regime proprietario che li coinvolge[230]; dall'altro, i beni demaniali si scindono in "necessari statali" – ovvero le cose che, per certe loro qualità intrinseche, sono sottratte in assoluto alla proprietà privata, non potendo costituirne l'oggetto e potendo, anzi, appartenere solo allo Stato – ed "eventuali o accidentali", risorse che invece possono essere oggetto di proprietà privata, ma che se appartengono ad un ente territoriale sono acquisite al rispettivo demanio[231].

---

connota non solo per rendere tali beni inappropriabili, ma piuttosto per astrarne le vicende dal diritto comune, ai quali non trova applicazione, come dimostrato dalla esclusione di tali beni dai documenti di contabilità pubblica, poggiante proprio sul presupposto di una loro insuscettibilità a qualifiche d'ordine economico. Anche la Costituzione sembra avere recepito l'opinione tradizionale consolidata per cui, avuto riguardo alla salvaguardia degli interessi pubblici, è utile stabilire che determinati beni possano soggiacere solo a un regime proprietario diverso da quello comune; *cfr.*, S. CASSESE, *cit.*, 1969, pp. 3-127.

[229] Per S. FOÀ, *cit.*, 2023, la proprietà pubblica è paradigma della proprietà–funzione, volgendo la legge ad evitare *eccessi di amministrazione*, attraverso limiti e conformazioni del potere pubblico (e quindi del proprietario), p. 353.

[230] I beni patrimoniali indisponibili si distinguono, a loro volta, nel *patrimonio indisponibile necessario* dello Stato (come caserme, miniere, demanio forestale) e delle Regioni (beni naturali del tipo foreste, cave e torbiere) e nel *patrimonio indisponibile eventuale, o "accidentale"*, comprensivo di beni artificiali, quali edifici destinati a sede degli uffici pubblici per gli Enti territoriali (Stato, Regioni, Province, Comuni) e altri beni, comunque destinati a un pubblico servizio, che appartengano a un Ente territoriale o a enti pubblici non territoriali.

[231] L'art. 822 c.c. contiene una elencazione tendenzialmente tassativa dei beni appartenenti al primo tipo, entro la quale rientrano cose di varia forma e natura (beni che si trovano in natura, come mare, fiumi, laghi, o beni artificiali, quali opere destinate alla difesa nazionale); in ogni caso, sono beni dotati di una attitudine d'uso collettivo. I beni demaniali accidentali, invece, soggiacciono al regime demaniale solo se appartengono allo Stato. Tra questi si inscrivono beni prevalentemente artificiali come strade, autostrade, strade ferrate, aerodromi, acquedotti, immobili di interesse storico, archeologico e artistico, nonché "gli altri beni" che è la legge ad

Quanto distingue le due macrocategorie di beni pubblici *stricto sensu* è ancora il regime, erodendosene la richiamata specialità man mano che ci si discosta dal tipo demaniale[232]. Invero, l'appartenenza del bene al demanio legittima, ad esempio, l'amministrazione ad approntare ogni forma di salvaguardia della risorsa, financo consentendo l'esercizio dell'autotutela[233].

assoggettare al medesimo regime. S. FOÀ, *ib*., "Con la sola eccezione delle opere di difesa nazionale, i beni del demanio necessario sono quindi beni naturali, già esistenti in natura; si tratta di beni che possono appartenere solo allo Stato o, con [certe] eccezioni (…), alle Regioni (e non ai privati) (…) Dall'elenco riportato emerge che i beni del demanio accidentale sono costituiti mediante intervento dell'uomo, per cui si parla anche di demanio artificiale. Per questi ultimi, l'inquadramento nella categoria dei beni pubblici "richiede l'esercizio di un'attività amministrativa, dovendo i beni essere costruiti o trasformati e destinati, formalmente o almeno di fatto, all'uso diretto o all'uso pubblico. L'inclusione dei beni negli elenchi di beni demaniali redatti dalle amministrazioni non determina l'acquisto della qualità demaniale, trattandosi di atti meramente dichiarativi", *ib.* p. 355. Sul carattere ricognitivo o costitutivo della demanialità dell'atto di destinazione del bene, E. GUICCIARDI, *Il demanio*, Torino, 1934, pp. 170 e 182.

[232] *Cfr*. Cons. Stato, Sez. V, 14 giugno 2017, n. 2914. In particolare, quanto alla disciplina, i beni demaniali 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 (art. 823, comma 1); i terzi possono acquisire *diritti parziari* su tali beni usualmente mediante concessioni (M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, 2023, Cap. 8). L'autorità amministrativa gode della potestà pubblicistica finalizzata alla esecuzione coattiva verso turbative o pretese sul bene (art. 823, comma 2), tra le quali rientra lo sgombero del bene occupato abusivamente (*cfr*., Cass. pen. n. 34955/2025 e M. S. GIANNINI, *I beni pubblici*, 1963, pp. 55-59). L'art. 825 c.c. assoggetta allo stesso regime del demanio anche i diritti reali statali, delle Province e dei Comuni su beni in proprietà di altri soggetti, anche privati (si tratta dei *diritti demaniali su beni altrui in senso stretto* – servitù prediali pubbliche – e dei *diritti di uso pubblico* – servitù di uso pubblico –, a seconda che consistano in una limitazione di godimento per l'utilità del bene demaniale o in un obbligo di *pati* che avvantaggia una collettività. Diversamente, il regime dei beni patrimoniali indisponibili si connota per la loro insottraibilità alla destinazione pubblicistica che essi detengono, salvo che una legge non provveda alla rimozione del vincolo (art. 828, comma 2). I beni possono circolare, fermo il vincolo di cui sono gravati. Infine, la categoria residuale del patrimonio disponibile annovera in sé beni generalmente soggetti alle regole civilistiche generali; essi soggiacciono alla disciplina giuridica della proprietà privata, non sussistendo limitazioni nè all'alienabilità né all'acquisizione di diritti da parte dei terzi. Parimenti, avuto riguardo a beni simili, non sussiste alcuna prerogativa pubblicistica quanto alla tutela (quindi non cadono a oggetto della cd. esecutorietà amministrativa).

[233] Per i beni del patrimonio indisponibile è più facile scivolare nel regime del diritto comune, poiché per essi non è richiesto alcun atto amministrativo assimilabile a quelli che il Codice civile impone con riferimento al demanio: basta una dichiarazione d'intenti dismissiva, che consegna i beni già in uso ad enti pubblici all'area della disponibilità, in ragione del fatto che più non rispondono né soddisfano una particolare destinazione pubblica (*cfr*. S. FOÀ, *cit*., pp. 363–365).

Meno rigida è, invece, la condizione dei beni patrimoniali indisponibili che, a differenza dei beni demaniali, sono perfino commerciabili dalla Pubblica Amministrazione, potendo essere alienati, purché ne sia mantenuta la destinazione pubblica (art. 828, comma 2, c.c.) [234]. Ciononostante, tanto significa attrarre il bene dal regime speciale della proprietà pubblica a quello del diritto comune e tale passaggio sembra amplificare il rischio di segregazione della risorsa, cioè il pericolo della sua sottrazione alla disponibilità diretta della popolazione che, invece, avrebbe diritto ad accedervi e fruirne proprio in quanto bene pubblico (specialmente, se coinvolto in processi di soddisfazione di diritti fondamentali, come è per i beni di tipo essenziale)[235]. Motivo ne è che pare naturale la tensione tra la

[234] Sebbene per il RD 23 maggio 1924, n. 827, recante il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, debbano annoverarsi tra i non disponibili quei beni che non possono essere alienati, per previsione di legge o perché destinati ad un servizio pubblico (art. 9). Diversamente, i disponibili sono gestiti in regime di diritto privato (es., con locazione, *ex* art. 1, comma 1-*bis*, L. n. 241/90). Per la giurisprudenza, se i beni immobili rientrano nel patrimonio indisponibile dell'Ente, lo strumento giuridico utilizzabile per la cessione in godimento del bene a privati è la concessione amministrativa; diversamente, se il bene appartiene al patrimonio disponibile, la cessione in godimento è possibile anche per locazione (Sez. Un. 20 aprile 2015, ord. n. 7959). In particolare, "lo strumento giuridico utilizzabile per la cessione in godimento di beni appartenenti al patrimonio indisponibile a privati è rappresentato dalla concessione amministrativa e solo se il bene appartiene al patrimonio disponibile la cessione in godimento è riconducibile allo schema della locazione privatistica" (Cons. St., sez. V, 2 febbraio 2021 n. 965; Cons. St., sez. V, 29 ottobre 2020 n. 6638). Secondo l'art. 826, comma 3, c.c., i beni appartenenti al patrimonio indisponibile si connotano per la destinazione a un pubblico servizio. Per Cass. Sez. Un., 25 marzo 2016, n. 6019, affinché un bene possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili, deve sussistere il doppio requisito della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico e dell'effettiva e attuale destinazione del bene al pubblico servizio. Peraltro, anche a ritenere che "l'affidamento in via convenzionale di immobili, strutture, impianti, aree e locali pubblici, anche quando appartenenti al patrimonio indisponibile dell'ente, ai sensi dell'art. 826 c.c., purché destinati al soddisfacimento dell'interesse della collettività allo svolgimento delle attività sportive, non è sussumibile nel paradigma della concessione di beni, ma struttura, per l'appunto, una concessione di servizi" (Cons. St., sez. V, 18 agosto 2021, n. 5915), si tratta comunque di rapporto pubblico di tipo concessorio.

[235] In effetti, un bene demaniale può essere bene comune, secondo la definizione offerta in apertura: il rapporto tra le due categorie sembra rappresentabile graficamente come due cerchi che si intersecano ove i beni demaniali siano parimenti comuni, trattandosi di demanio

natura di tali beni, deputati a soddisfare interessi generali, e la fisiologica tendenza dell'*agere* privato verso l'interesse singolare[236]. Si pensi, ad esempio, al caso in cui, intervenuta la cessione a privati di un bene pubblico vincolato da un regime d'indisponibilità, pur permanendo per la risorsa una destinazione a fini di utilità generale, ne venga in concreto impedito dal privato l'accesso diffuso. In tal caso, il diritto dei potenziali beneficiari è certamente protetto, ma solo successivamente al sacrificio (cioè, al previo ostacolo all'accesso), integrandosi, pertanto, una forma di tutela

direttamente impiegato per la tutela di diritti fondamentali dell'uomo; si pensi, al riguardo, al demanio idrico. Una simile promiscuità nell'approccio alle risorse pubbliche può forse essere spiegata considerando il carattere generale del concetto di proprietà, che si è ritenuto utile a spiegare i poteri delle autorità pubbliche sui beni demaniali, più strettamente legati all'utilità pubblica (*cfr*. M. ALBERTI, *cit*.). Del resto, già all'inizio del Novecento, si riteneva la proprietà pubblica *parallela alla proprietà privata*, "l'una e l'altra non essendo altro che modificazioni di una nozione comune, *che si rende necessaria tutte le volte che si vuole designare un diritto che investe una cosa nella sua totalità*. *La proprietà dei frutti di un bene demaniale, del tesoro che vi si rinviene, delle accessioni, la quale spetta a chi possiede il bene medesimo; i mezzi possessorii e petitorii ch'egli ha a disposizione per difendere il suo diritto, l'inalienabilità e l'imprescrittibilità dei beni medesimi, sono tutti principii ed istituti che la semplice sovranità, comunque concepita, non può spiegare. Le cose demaniali, dunque, soggiacciono ad un vero e proprio diritto di proprietà*", così si esprime S. ROMANO, *Principii di diritto amministrativo*. Quindi, il diritto dello Stato sui beni demaniali altro non è che un diritto di proprietà concepito come quello dei privati quanto alle vicende che interessano il bene, ma che sconta deroghe legali significative in ragione degli interessi generali che persegue. Anche O. RANELLETTI, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, in Giur. it., L, IV, 1897, p. 325, sosteneva che la proprietà pubblica fosse *sui generis*, esercitata promiscuamente con atti d'imperio e dominio civile (p.345-347 e 353). Per E. GUICCIARDI, *Il demanio*, 1934, p. 8 ss., invece, la proprietà pubblica – o di diritto pubblico – va concepita come diritto reale pubblico, ove l'ente è titolare dei beni.

[236] L. FERRAJOLI, *cit.*, 2022, p. 109, compie una riflessione sulla massimizzazione dei profitti a cui ontologicamente tenderebbero i poteri economici nell'impianto liberista. Significativa e intuitiva è l'immagine di un *costituzionalismo del diritto privato*, strumento con cui conformare la prassi commerciale odierna, facendo in modo che principi di rango superiore a quelli della finanza o della economia in senso stretto possano regolamentarne lo svolgimento e porvi dei limiti ove essi procedano "a qualunque costo". Per F. GALGANO, Art. 43, in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA (a cura di), Bologna-Roma, 1982, p. 195, invece, perfino l'art. 43 Cost. "esprime (…) la valutazione che i monopoli privati, la gestione privata delle fonti di energia e quella dei servizi pubblici essenziali ostacolano la realizzazione dei fini di utilità generale, onde la legittimazione dello Stato ad avvalersi della propria potestà di imperio per abolire i monopoli privati e per collettivizzare le fonti di energia e i servizi pubblici essenziali".

insufficiente, poiché posposta. Infatti, benché formalmente lo scopo di destinazione generale del bene sia fatto salvo, perdendo l'appartenenza pubblica, esso viene esposto al rischio di usurpazioni o appropriazioni che, per quanto illegittime, intanto sacrificano le posizioni giuridiche che la risorsa è deputata a soddisfare[237].

Per vero, detto rischio sembra ricorrere – in concreto – con riguardo a entrambe le categorie di beni in appartenenza pubblica citate, senza che il regime speciale o pubblicistico riesca a porsi come effettivo argine al problema. È il caso dell'amministrazione proprietaria che affida un bene demaniale al godimento esclusivo di uno specifico soggetto, ricorrendo all'istituto della concessione[238]: l'ente pubblico, senza pregiudicare la destinazione principale del bene, decide di accordarne l'uso prioritario a detto soggetto, imponendogli sì l'adozione di cautele volte a preservare

[237] Riferendosi alla concessione, N. IRTI, *cit*., 2013, pp. 388-389, ritiene che il *diritto pubblico diffuso* sul bene subisca una sospensione d'esercizio pur senza perdere *il potere di difesa giurisdizionale* ("La concessione introduce un uso eccezionale del bene comune, e tale fu ed è considerato: eccezionale, poiché deroga all'uso generale e gratuito, ed anzi lo impedisce ed esclude in un certo periodo di tempo o in un certo tratto di spazio. Deliberata la concessione, il bene comune viene a trovarsi in triplice appartenenza, o, se si vuole, è oggetto di un concorso di diritti: appartiene allo Stato (e perciò è bene pubblico); appartiene ai cittadini uti singuli; appartiene al concessionario, il quale ne trae specifiche e definite utilità (…) Il rapporto di concessione, determinando concorso di diritti sul medesimo bene, presenta ormai un carattere trilaterale: non più solo fra ente pubblico e concessionario, ma fra ente pubblico – cives, titolari di diritti diffusi – concessionario", benché l'atto di concessione, costitutivo del rapporto, sia bilaterale).

[238] Per i beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile, la concessione è anzi la tipica forma di gestione – sebbene non l'unica – impiegata per perseguire l'interesse generale al quale sono destinati i beni pubblici. Tanto valendo anche per la resa dei servizi, altrettanto pubblici, sovente di tipo essenziale o universale, che coinvolgono lo sfruttamento dei beni pubblici utilizzati economicamente dallo Stato. La tecnica di gestione delle *res publicae* per interposizione risale perfino al tempo dei romani, ove lo Stato, rappresentato dai censori, incaricava con forme di reclutamento analoghe a quelle degli odierni contratti concessori o di appalto, i cd. pubblicani, personale burocrate che si occupava della riscossione delle imposte, della costruzione di opere pubbliche e che con ciò si arricchivano a svantaggio dello Stato stesso, come osservò Catone, quando nel 184 tentò di limitarne i profitti (ma invano); L. PERELLI, *cit*., p. 16.

l'integrità e la funzione pubblica della *res*, ma nei fatti, così agendo, esclude la cosa da un uso generale[239].

La concessione integra un uso particolare (o riservato) del bene, a vantaggio di taluni soggetti, pubblici come privati, giustificato da motivi di interesse pubblico[240]; essa può darsi per legge o per provvedimento amministravo, come avviene per la cosiddetta "concessione-contratto", alla quale si è già

[239] In via generale, può dirsi che esistono tre forme di uso delle risorse: una generale, una collettiva e una particolare. Il riferimento è qui al cosiddetto "uso speciale", naturalisticamente incompatibile con quello praticato dalla collettività indifferenziata e unico effettivamente conforme alla finalità istituzionale del bene. L'uso speciale pone fuori gioco, altresì, il cosiddetto "uso promiscuo" dei beni, che ha luogo allorché essi siano coinvolti contestualmente nell'uso diretto da parte dell'amministrazione e in quello generale da parte della collettività; si pensi, ad esempio, alle strade o agli aeroporti militari aperti al pubblico. Mentre l'uso generale del bene ne prevede l'utilizzo da parte della collettività indifferenziata, in conformità alla sua finalità istituzionale, l'uso speciale ricorre quando l'ente pubblico, senza pregiudicarne la destinazione principale, accorda in via prioritaria l'uso della risorsa a determinati soggetti, prescrivendo cautele volte a preservarne l'integrità. In questa sede sommaria, non si indugerà sulle modalità di gestione *in house*, possibile ipoteticamente anche per beni classificabili come comuni, soffermandoci solo sull'alternativa esternalizzazione sotto specie concessoria (di recente, Cons. di St., Sez. VII, 24 marzo 2025 n. 2435, già citata *supra*, sulla loro libera fruizione e utilizzo economico collettivi quale carattere fisiologico di beni simili, da cui deriverebbe il carattere eccezionale dell'effetto di segregazione in cui si sostanzia la concessione).

[240] In senso conforme si esprime Cass. 2335/76. Mediante concessione d'uso eccezionale, l'amministrazione può costituire sui beni demaniali diritti soggettivi a favore di privati aventi carattere di assolutezza ed esclusività rispetto a chiunque altro. Ciò li assimila a veri e propri diritti reali su cosa altrui, tanto che al concessionario sono date le azioni a tutela del possesso (l'art. 1145 c.c. accorda, nei rapporti tra privati, le azioni di spoglio e manutenzione di beni demaniali di cui sia possibile la concessione). Così si esprime G. ALPA A. FUSARO, *cit*. p. 497. Come conferma la giurisprudenza, la concessione in uso eccezionale è possibile anche per beni appartenenti al patrimonio indisponibile, non solo demaniali: "Attraverso la concessione il Comune ha accordato al privato una posizione che altrimenti non avrebbe avuto nell'ambito dell'ordinamento, quella di utilizzatore del bene pubblico (…) ha ottenuto prerogative che, in mancanza di detta concessione, sono proprie soltanto del soggetto pubblico, essendo il portato della situazione di riserva sul bene e della posizione di autorità che lo connota, e che comportano un uso esclusivo di quella posizione (tradizionalmente qualificato in termini di uso eccezionale), laddove per uso si intende lo sfruttamento delle *utilitas* economiche a esso connesse. E infatti [i beni *de quibus*] appartengono al patrimonio indisponibile del Comune, ai sensi dell'art. 826, ult. comma, c.c., essendo destinati al soddisfacimento dell'interesse della collettività"; così, Cons. St., sez. V, 12 febbraio 2020 n. 1064.

fatto cenno sopra[241]. Si tratta di un istituto composito, avvicendando un primo atto amministrativo a natura pubblicistica (unilaterale e autoritativo, con cui l'Amministrazione titolare del bene esplicita la propria intenzione di esternalizzarne la gestione) con un atto successivo, di diritto privato, che è un vero e proprio contratto (fonte di obblighi e diritti reciproci dell'ente concedente e del privato concessionario), destinato a integrare il contenuto del provvedimento a monte[242]. In entrambe le fasi, la P. A. concedente dispone di prerogative, consistenti, dapprima, nella scelta del soggetto al quale affidare i beni pubblici, in modo da garantirne lo scopo intrinseco di pubblica utilità[243], e, nell'accordo seguente, nella facoltà di dettare le condizioni di utilizzo del bene riservato al concessionario, ma comunque (almeno astrattamente) funzionalizzato allo sfruttamento finale da parte

[241] Nel modello concessorio di gestione di un bene il rischio del servizio grava interamente sull'operatore economico. Epperò, la natura triadica del regime della concessione (diversamente che nell'appalto, ad esempio), implica rapporti diretti tra il concessionario e l'utenza finale, alla quale non può addossarsi il rischio fisiologico di una gestione praticata secondo il diritto privato. Gli squilibri economici sono sofferti dai cittadini e perciò si rischia di non garantire un bene o un servizio che soddisfa diritti fondamentali dell'uomo a coloro che non abbiano la capacità reddituale di affrontarli o di affrontarne di ingenti. Come quello all'acqua, spettante a prescindere dall'avere, ma per il fatto stesso di essere uomini.

[242] La concessione in parola si distingue dall'atto con cui un bene appartenente al patrimonio disponibile viene concesso in godimento privato. In quest'ultimo caso ha luogo una comune locazione, assoggettata al regime privatistico. Per darsi concessione-contratto, invece, (per cui vale la giurisdizione esclusiva del G.A., *ex* art.133, comma 1, lett. b) CPA, anziché la giurisdizione ordinaria del G.O.) è necessaria la presenza di un doppio requisito: a una prima manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale (proprietà) di destinare il bene ad un pubblico servizio, deve accompagnarsi l'effettiva ed attuale destinazione del bene al servizio stesso.

[243] I principi europei, specie quello di trasparenza, impongono alla P.A. l'espletamento di una procedura di evidenza pubblica ai fini della scelta del concessionario, impedendo affidamenti arbitrari e/o proroghe automatiche in favore dei concessionari. Per la C.G.U.E. (C–458/14 e C–67/15, Promoimpresa S.r.l. contro Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro e Regione Lombardia e Mario Melis e a. contro Comune di Loiri Porto San Paolo e Provincia di Olbia Tempio del 14 luglio 2016) il diritto dell'Unione osta a che le concessioni – per l'esercizio delle attività turistico-ricreative nelle aree demaniali marittime e lacustri nel caso di specie – siano prorogate, in modo automatico e generalizzato, in assenza di qualsiasi procedura di selezione dei potenziali candidati.

dell'utenza pubblica. In tale schema giuridico, il bene non perde la propria appartenenza pubblica, essendo il rapporto tra amministrazione e concessionario solo transitorio[244]; tuttavia, il concessionario mutua la natura del soggetto pubblico affidante e ne fa le veci, manifestandosi verso i terzi fruitori *come se fosse* una P.A.[245].

Sulla *res* concessa si viene quindi a costituire un peculiare *ius excludendi alios*, tipico del proprietario[246]: da ciò parrebbe ricavarsi la possibilità che un bene pubblico, anche di tipo demaniale, resti coinvolto in forme occulte di privatizzazione, cioè in processi formalmente legittimi, ma aventi natura di privatizzazione sostanziale o di fatto[247].

---

[244] La legge assoggetta a termine la possibilità di concedere un bene pubblico (D.P.R. 13 settembre 2005, n. 296) e, di per sé, la concessione integra una tecnica di organizzazione amministrativa che non trasferisce la funzione di interesse generale al concessionario privato, ma che non esime dal rischio che ciò avvenga fattualmente.

[245] Stante il trasferimento dall'ente pubblico al privato di poteri pubblici, che si realizza con la concessione, il titolare ha diritto infatti di escludere i terzi dall'uso del bene: chi utilizza, in via particolare, il bene pubblico in base ad un atto di concessione può agire unilateralmente e in modo imperativo nei confronti dei terzi, attraverso forme di autotutela esecutiva e anche escludendoli dall'uso del bene, potendo tutelare la *res* tanto con i mezzi e le azioni proprie del diritto comune, quanto con le prerogative dell'ente pubblico; ciò a prescindere dal tipo di bene che viene concesso, quindi anche demaniale. Sembra allora atto di solare chiarezza riconoscere in questo tipo di tutela della cittadinanza una tutela insufficiente, come dimostra anche quanto di recente avvenuto nel nostro Paese con riguardo all'accesso alle spiagge, il cui problema giuridico non è limitato solo alla questione della messa a gara, ma attiene ben più latamente al cosiddetto "diritto al mare" (*cfr*. Tar Campania, n. 1498-1499/2024).

[246] Attraverso lo strumento concessorio, nei rapporti con l'amministrazione il privato si trova in una posizione di soggezione, mentre nei confronti dei terzi appare e può atteggiarsi quale titolare di un diritto reale. Il privato concessionario è quindi titolare di un diritto di uso particolare del bene, che può esplicarsi anche nell'esercizio di poteri ordinariamente pubblicistici, come l'autotutela esecutiva, poteri inibitori o repressivi nei confronti dei terzi che non rispettino gli obblighi discendenti dal rapporto concessorio e violino il suo diritto reale (oltre alle correlate pubbliche funzioni).

[247] Occorre, inoltre, considerare che un bene demaniale oggetto di concessione può essere gestito nel mercato, specie ove sussistano i presupposti per ciò prescritti dal diritto dell'Unione. Tanto determina una possibile tensione tra la natura giuridica del bene, deputato a soddisfare interessi generali, e la destinazione dell'azione dei privati che operano nel mercato, fisiologicamente individuale. Il rischio si accresce con riguardo alla gestione dei servizi pubblici che si realizzano mediante quei beni e che soddisfano diritti sociali. Questi, sebbene concessi, devono essere

Vero è che l'amministrazione, in via generale tenuta a rispettare i vincoli contrattuali, può in ogni caso, e specialmente a fronte di abusi o responsabilità del concessionario, revocare la concessione nell'interesse generale o annullare il provvedimento illegittimo, facendo esercizio di un potere discrezionale[248]. Tale potere si esplica in un dovere cautelare, da intendere in senso precauzionale, come misura di protezione dei beni e degli interessi coinvolti. Tuttavia, anche con riguardo al demanio valgono le osservazioni svolte per i beni patrimoniali indisponibili, dovendosi considerare insufficiente la tutela rimediale che, come tale, *segua* il sacrificio di un diritto soddisfatto da un bene essenziale, che è intanto parimenti leso o almeno messo in pericolo[249]. Con riguardo ai beni simili, invero, la qualità degli interessi pubblici che vengono in rilievo sembra integrare sempre la soglia meritevole di una tutela legata al solo rischio potenziale, in quanto si tratta di interessi corrispondenti a posizioni giuridiche soggettive primarie[250]. Perciò, il ragionamento sulla precauzione come criterio ordinante della decisione politica della P. A. sembra valere *a fortiori* per l'organo legislativo, le cui decisioni, allorché coinvolgano diritti fondamentali dell'uomo, pongono con certezza l'esigenza di predeterminare le regole e l'interesse da

assicurati istituzionalmente, intercettandosi una funzione infungibile della P.A. che opera anche a discapito della produzione, poiché, a livello costituzionale, la dimensione sociale prevale su quella economica (*cfr*. lavori Costituente, ord. giorno 9 settembre 1996).

[248] La P.A. può incidere il rapporto concessorio mediante poteri autoritativi, il privato essendo titolare solo di un interesse legittimo al rispetto delle norme di legge e non di un diritto soggettivo.

[249] E si considerino, inoltre, le difficoltà concrete nel revocare la concessione. Si pensi, al riguardo, al contenzioso originatosi dopo il crollo del Ponte Morandi a Genova, conclusosi, nei fatti (relativamente alla gestione delle strade ed eccetto che per le responsabilità legate al crollo), con un accordo negoziale tra le parti, finalizzato a impedire la beffa di alti risarcimenti, da pagare al concessionario responsabile di un danno incommensurabile (*cfr*. Corte Giust. UE, sentenza 7 novembre 2024 C–693/2022).

[250] S. TORRICELLI, *Libertà economiche europee e regime del provvedimento amministrativo nazionale*, Rimini, 2013, p. 54.

preferire nell'incertezza[251], dal momento che simili situazioni giuridiche soggettive non dovrebbero essere assoggettate ad alcun rischio di compressione[252]; ciò, specie allorché tale rischio consista nell'irreversibile sacrificio di diritti fondamentali[253].

---

[251] *Ib*.

[252] Non solo la scelta amministrativa, ma altresì la scelta legislativa si misura con interessi pubblici "da tutelare nell'incertezza per la particolare consistenza che non consente di accettare il rischio di una lesione (e ciò quand'anche il rischio non sia certo)"; "l'incertezza non rende possibile qualsiasi decisione ragionevole (…), ma solo la soluzione che soddisfa l'aspettativa del titolare della libertà" e dunque la discrezionalità "risponde alle logiche del principio di precauzione", in modo da esautorare l'Amministrazione da scelte potenzialmente tanto delicate e impattanti che mettono perfino in condizione di dubitare della possibilità di lasciare una qualche discrezione allo stesso legislatore (v. S. TORRICELLI, *ib.*, p. 45-52). In altri termini, la certezza del rischio nella salvaguardia del bene impone un atteggiamento cautelativo o di prevenzione e ciò significa invocare il principio di precauzione, il cui ambito applicativo non sembra essere confinato alla materia paesaggistico/ambientale (*cfr*. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione in Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 416); del resto, esso trova riconoscimento agli artt. 11 e 191 TFUE. Mutato quel che v'è da mutare nella ricostruzione concettuale esposta dall'Autrice (che si occupa dell'evoluzione del diritto di proprietà), per una considerazione sulla tutela dei beni dotati di interesse collettivo – specie, l'ambiente – si rinvia a L. BIGLIAZZI GERI, *cit*., pp. 512-515 e 516, in particolare.

[253] Si pensi, ad esempio, al bene vita. L'avvento della Costituzione esclude in radice che detto bene possa, intanto, essere sacrificato irrimediabilmente per poi essere tutelato *ex post* con tecniche rimediali diverse dalla prevenzione. Evidentemente, la Costituzione riconoscendo la vita come diritto fondamentale (nei termini in cui si dirà *amplius infra*) ne impone una tutela anticipata ed esautora il legislatore di ogni potere (ad es. non potrebbe legittimamente essere reintrodotta la pena di morte; nemmeno per volontà legislativa). Perfino al popolo, ricorrendo agli strumenti di democrazia diretta non è consentito invocare riforme capaci di offendere, anche solo indirettamente, o di mettere in pericolo detto bene giuridico (*cfr*. sent. Cort. cost. n. 50/2022). Orbene, se così è, occorre considerare che il concetto di comune implica che il bene sia avvinto a un diritto fondamentale, anziché a un interesse generale da soddisfare. Ciò impedisce di assoggettare ai descritti rischi simili risorse, per le ragioni già accennate e che si svilupperanno nel prosieguo, per cui i beni comuni sono garantiti dalla copertura costituzionale della loro protezione, in quanto coinvolti indispensabilmente nella attuazione di diritti che la Costituzione riconosce e tutela. Sicché, proprio per come è conformata nella sua struttura la categoria dei beni comuni, ove fosse regolamentata a livello nazionale, sembrerebbe poter recare tutela effettiva ai beni e ai diritti. In particolare, considerando qui il *vulnus* tipico della concessione, cioè l'esclusione dal bene (*i.e.*, impedimento nell'accesso e nel godimento), parrebbe potersi riconoscere ai beni comini un'attitudine risolutiva del problema, almeno in rapporto alla loro concezione. Infatti, come osserva attenta dottrina, i beni comuni appaiono produttivi di un'utilità riferibile ad una collettività diffusa, che ne giustifica un'accessibilità altrettanto diffusa, salvo a impedirne la loro stessa funzione: "La definizione di 'beni comuni' resta incerta ma tende a riferirsi a cose che si presentano in natura come risorse scarse e che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona, tali da essere

E se tanto, come detto, pare agevolato dal passaggio del bene dalla proprietà pubblica in regime speciale al regime di diritto comune, le osservazioni svolte in merito alla concessione sembrano rivelare che, per quanto essa non determini tale passaggio – e forse, a maggior ragione, proprio per questo (mantenendo il bene in un regime pubblicistico) – non pare comunque impedito l'effetto di svantaggio per i beneficiari della risorsa[254]. Proprio la capacità del concessionario di escludere chicchessia dalla fruizione o dall'accesso al bene, facendo esercizio dei poteri tipici del proprietario, quale

informati al principio di salvaguardia intergenerazionale delle utilità. Al tempo stesso, la categoria è indeterminata, senza poter essere definitivamente collocata tra i beni pubblici o i beni privati: i 'beni comuni' trovano, infatti, fondamento non tanto nello schema binario pubblico-privato di cui al co. 1 dell'art. 41 Cost., quanto nella previsione di cui al co. 2, secondo la quale la proprietà, in collegamento con la sua funzione sociale, deve essere resa accessibile a tutti. In questo senso, la previsione costituzionale di un 'accesso generalizzato' deve essere intesa come modalità di soddisfare l'interesse all'uso del bene indipendentemente da una sua appropriazione esclusiva. La categoria dei 'beni comuni', dunque, si muove verso la configurazione di un concetto di 'proprietà inclusiva', che supera l'alternativa tra proprietà pubblica e privata. A prescindere dalla loro collocazione, i beni comuni appaiono comunque produttivi di un'utilità riferibile ad una collettività diffusa: questa ragione giustifica un'accessibilità diffusa agli stessi, salvo far venir meno la loro stessa funzione (...) il profilo caratterizzante dei 'beni comuni' è rappresentato dal godimento collettivo, ossia dalla concreta accessibilità della risorsa da parte di tutti i membri della collettività, nonché dall'attribuzione della titolarità di poteri decisionali in ordine al loro governo alla stessa collettività. In questo senso, il concetto di 'bene comune' esprime un diritto individuale a non essere escluso ad opera di altri dall'uso o dal godimento di determinate tipologie di beni e, al tempo stesso, il potere di una collettività di soggetti di partecipare alle decisioni che riguardano quelle stesse categorie di beni"; così, W. GASPARRI, F. TESI, *Lezioni di diritto amministrativo vol. 2 - Organizzazione microfisica del potere risorse*, 2022, Cap. 8, par. 11. In senso conforme, si noti che la "funzione sociale" «esprime, accanto alla somma dei poteri attribuiti al proprietario nel suo interesse, il *dovere* di partecipare alla soddisfazione di interessi generali, nel che si sostanzia la nozione stessa del diritto di proprietà come viene modernamente intesa e come è stata recepita dalla nostra Costituzione» (Corte cost. 23 aprile 1986, n. 108; Corte cost. 30 aprile 2015, n. 71 – corsivo nostro). Peraltro, quanto al profilo della gestione dei beni, non sembra potersi concludere diversamente da quel che è dato ricavare mediante l'analisi del dato positivo, ovvero che i beni comuni sono risorse implicate nell'amministrazione condivisa.

[254] È il caso di Napoli, dove il mare "chiude" alle diciotto. L'espressione è ben lontana dall'essere enfatica: ove una persona volesse accedere alla spiaggia nel cuore della città dalle ore diciannove in avanti non può farlo, poiché il gestore del lido, che deve essere pagato anche soltanto per entrare in spiaggia, chiude lo stabilimento alle diciotto e quindi l'interessato non solo è costretto a pagare, ma il suo diritto al godimento del mare *dipende* dalla volontà del concessionario. Non occorre spiegare come in ciò consti una lesione del diritto di accedere al e godere del bene (demaniale).

egli non è, ma appare essere, sembra ostare irrimediabilmente alla tutela certa, immediata ed effettiva imposta dalla Costituzione con riguardo ai diritti fondamentali che quel bene soddisfa[255].

Per giunta, non sembra peregrino considerare che, specie per beni esauribili, la segregazione potrebbe determinare anche l'insorgenza quantomeno di un rischio di accaparramento a vantaggio di coloro che possono escludere altri potenziali beneficiari[256]. Invero, ove taluni individui possano accedere al bene con maggior facilità rispetto agli altri, si trovano nella condizione di sfruttarli, verificandosi con una certa tendenzialità il noto fenomeno del *free-riding*[257]. Questo – opposto alla partecipazione condivisa delle cose,

[255] Ciò, senza che interpretazioni costituzionalmente orientate della legislazione in materia di beni riescano a impedire almeno il rischio del sacrificio della situazione soggettiva coinvolta dalla risorsa e, ultimamente, della risorsa stessa.

[256] Del resto, questa impostazione è sostenuta nella nota opera di G. HARDIN, *cit.*, ove la teorica dei beni comuni viene rigettata proprio in quanto sussisterebbe una generale tendenza degli uomini all'accaparramento delle risorse e quindi ad alimentare la rivalità che si sviluppa dal carattere esauribile dei beni. Ma allora i temi dell'accesso (incondizionato) e della fruizione (consentita alla generalità dei consociati) - requisiti principali dei beni essenziali - intercettano il concetto di rivalità, sviluppando una tensione tra tendenza all'accaparramento e godibilità diffusa del bene (la cui conservazione costituisce il fine immediato della tutela, mentre la pubblica fruizione ne è il fine ultimo). In chiave sociologica sono importanti le considerazioni svolte, al riguardo, da M. CAFAGNO, *Beni comuni, norme, comportamenti* in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, 2, 2022: "lo sfruttamento di beni soggetti a usi concorrenti, tuttavia caratterizzati da profili di indivisibilità, se guidato da calcoli individuali e dalla congettura che eventuali autolimitazioni minaccino di risolversi in sacrifici unilaterali, a paradossale beneficio degli antagonisti meno coscienziosi, può preparare un esito aggregato deleterio, in ultima analisi peggiorativo della condizione di tutti (…) Molto in breve, possiamo dire che lo sforzo istituzionale di scongiurare il pericolo che l'epilogo dell'interazione sul godimento dei beni condivisi sia dettato dalla spontanea combinazione di scelte deleterie si traduce spesso – vuoi vincolando, vuoi incentivando – nella modifica della metaforica matrice dei pagamenti che, alla stregua di una rappresentazione stilizzata del dilemma relativo alle risorse comuni, si staglia agli occhi dei singoli decisori" (p.182 e 184).

[257] Nella definizione di *Free rider* offerta nel Dizionario di Economia e Finanza Treccani (2012) da R. Vannini, esso è descritto come l'agente economico che attua un comportamento opportunistico, finalizzato a fruire pienamente di un bene (o di un servizio) prodotto collettivamente, senza contribuire in maniera efficiente alla sua costituzione. Anche detto *parassitismo*, si sostanzia nell'attuazione di strategie volte a conseguire un vantaggio privato, risparmiando sul proprio contributo alla produzione del bene, e cercando di avvantaggiarsi

concettualmente promossa dalla prospettiva intergenerazionale, oggi espressa all'art. 9 Cost.[258]– si realizza nel mero godimento di un bene senza alcuna partecipazione alla sua cura, con l'estrazione di ogni utilità a vantaggio del solo fruitore[259]. Quindi, con riguardo a risorse esauribili e scarse, le quali risultano a godimento condizionato, posto che non restano insensibili all'uso che se ne possa compiere (consumandosi fino anche a terminare), la possibilità di ammettere un loro impiego a vantaggio esclusivo di pochi fortunati pare porsi in contrasto con lo sfruttamento sostenibile dei beni che, in uno ad una irrinunciabile garanzia di qualità nella loro cura, parrebbe essere la sola via utile per raggiungere una tutela intergenerazionale.

In effetti, la prospettiva dell'art. 9 Cost., siccome riformato di recente, sembra postulare un governo dei beni che scongiuri il pericolo del loro esaurimento realizzato da pochi soggetti; pericolo che appare già tangibile[260]

---

dell'apporto fornito dagli altri membri. Il concetto pare recuperare le teorie economiche classiche, quella di A. SMITH, in particolare, che nel suo *The theory of moral sentiments*, Oxford, 1759, concepiva una egoistica razionalità. Epperò, ricorda G. RADBRUCH, *cit.*, p. 106 "L'uomo nel diritto non è più Robinson o Adamo, non più l'individuo isolato, bensì l'uomo in società, l'uomo collettivo". Sicché, la garanzia di un *public enforcement* – che altro non è che un intervento pubblico in economia – sembra riuscire a scoraggiare i comportamenti opportunistici che interessino beni pubblici. Un ruolo, quello dell'Istituzione, in tal caso protettivo (ed eventualmente sussidiario-correttivo rispetto a un'iniziale astensione) e rivolto alla realizzazione di una efficiente distribuzione delle risorse. V. anche L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni*, Roma, 2012, pp. 101-104

[258] Art. 9 Cost: "La Repubblica (...) Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni".

[259] Altrettanto, l'accaparramento esclusivo può darsi per ricavo, attraverso una prima acquisizione della risorsa seguita, poi, dalla sua reimmissione nel mercato a prezzo maggiorato, in modo da accrescere il patrimonio del disponente.

[260] Al riguardo, si pensi alle preoccupanti parole del fondatore e Presidente uscente del WEC, World Economic Council, per cui nemmeno l'acqua sarebbe un bene da gestire fuori mercato, in modo diverso da un prodotto. Conferma la bontà dell'assunto anche il parere del Consiglio di Stato, reso nel 2016, allorché il *plenum* si espresse in funzione consultiva sul riordino dei servizi pubblici locali, precisando che "gli enti affidanti possono introdurre tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizioni di disagio economico o sociale o diversamente abili,

e che, ove si concretasse, non sembrerebbe incontrare rimedi effettivi, ma solo tutele posposte, di tipo riparatorio, che presuppongono necessariamente il primo sacrificio del diritto. Diversamente, per beni essenziali i soli rimedi utili ed effettivi parrebbero essere reali o in forma specifica, volti cioè a garantire la sicura soddisfazione dei diritti fondamentali implicati dalle risorse[261].

Sicché, di là dall'esclusione dei beneficiari dal godimento e dalla fruizione del bene, un ulteriore motivo d'inadeguatezza delle attuali categorie dei beni pubblici agli scopi di protezione dei diritti costituzionalmente riconosciuti parrebbe constare proprio nella loro incapacità a proteggere le risorse scarse, che possono essere interessate da gestioni esternalizzate senza alcun coinvolgimento diretto degli organi pubblici, o addirittura dismesse e/o

provvedendo alla relativa compensazione in favore dei gestori. Si tratta di misure assistenziali, possibili anche nei servizi prestati su base universale, secondo contingenti valutazioni politiche e di convenienza economica degli enti affidanti. Tra l'altro, la Commissione rilevò che l'"aggiornamento delle tariffe a discrezionalità dell'ente gestore contrasta con la finalità di perseguire i recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, poiché, con la fissazione di un tasso di rendimento 'normale', peraltro senza predeterminazione legislativa del periodo temporale di riferimento, si riducono gli incentivi del soggetto affidante gestore del servizio all'innovazione del processo produttivo e alla minimizzazione dei costi di produzione, conseguendo lo stesso comunque il rendimento stabilito dal regolatore". Per un approfondimento sui rapporti tra proprietà e risorse esauribili si veda F. GIGLIONI, *cit*., Munus, 2023, per cui "le risorse naturali non sono più – ma sarebbe meglio dire non sono più percepite – infinite (…) quale esse diventano preziose per la loro esauribilità o capacità di degradare nei servizi di rigenerazione degli ecosistemi. Come sempre capita, la scarsità e l'incertezza della riproduzione di una risorsa rafforza il valore sociale del bene che di volta in volta la identifica, divenendo così suscettibile – come tale – di protezione giuridica (…) La sfida più difficile è quella dei Paesi che hanno ordinamenti fondati su base liberal-democratica, perché in definitiva in questi casi ci si trova di fronte a un'evidente contraddizione: la risorsa naturale, esauribile o ridotta nella sua funzione generativa degli ecosistemi, presenta un'innegabile esigenza collettiva di protezione e, tuttavia, allo stesso tempo, essa si presenta in forma di *res* che può essere oggetto – quasi sempre – di appropriazione esclusiva per applicazione dell'istituto della proprietà. Quest'ultima, grazie all'esercizio esclusivo del potere di disposizione e di uso che offre al titolare, è oggettivamente poco conciliabile con le nuove esigenze ecologiche, a meno di credere che tutti siano animati da uno spontaneo e prevalente spirito filantropico nella gestione dei propri interessi".

[261] Come si vedrà al successivo Capitolo IV con qualche anticipazione nel presente capitolo, *infra*.

cedute nel mercato (con l'ulteriore effetto di amplificare il problema della *rivalità*). Del resto, nell'ordinamento, le risorse sono concepite in ottica dominicale, guardando alla appartenenza, anziché essere intese nella loro idoneità immediata a soddisfare bisogni umani, ma con la citata ultima riforma costituzionale, che una simile concezione delle risorse debba essere dismessa sembra ormai testimoniato perfino al massimo livello della gerarchia delle fonti.

Accanto alla concessione vi sono due ulteriori istituti del diritto positivo che parrebbero porsi nel solco degli approdi relativi alla insufficienza delle attuali garanzie pubblicistiche per beni essenziali. Anche in tali casi i beni, pur originariamente pubblici e quindi connotati da una funzionalizzazione all'interesse generale, perdono il connotato di specialità e vengono riconsegnati al diritto comune. Si tratta del federalismo demaniale e della sdemanializzazione[262].

Avviando dalla prima a considerare le due procedure, che potremmo definire "devolutive", intendendo con ciò individuare lo spoglio che l'amministrazione compie in relazione al bene – temporaneamente o

[262] Merita, inoltre, menzione l'ulteriore istituto della cartolarizzazione. Prevista all'art. 2 del DL 25 settembre 2001, n. 351(c.c.m. L. 23 novembre 2001, n. 410), recante disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare, essa integra il processo per cui il Ministro dell'economia e delle finanze è facoltizzato a privatizzare il patrimonio immobiliare pubblico dello Stato che, anche a tale scopo, può costituire o promuovere la costituzione di società c.d. veicolo, aventi ad oggetto la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici individuati dall'Agenzia del demanio (alla quale è stato affidato anche il compito di operare una ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico, con propri decreti dirigenziali, in base alla documentazione esistente presso gli archivi e gli uffici pubblici, classificandoli in beni demaniali e beni facenti parte del patrimonio indisponibile e disponibile). Dette società, rendono disponibili a determinati soggetti flussi di cassa futuri, derivanti dalla vendita ovvero dai canoni di locazione derivanti dai beni immobili coinvolti nelle operazioni.

definitivamente assistendosi al sostanziale ritiro del diritto pubblico al cospetto del diritto privato – è noto anzitutto che, in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (L. n. 42/2009), il D.lgs. n. 85/2010 ha introdotto specifiche disposizioni relative al c.d. "federalismo demaniale"[263]. Esso consiste nella facoltà di attribuire beni statali a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, mediante D.P.C.M.[264] Il federalismo demaniale si presenta come una pratica di attuazione del principio di sussidiarietà

[263] Sul federalismo demaniale, si veda, tra gli altri, M. RENNA, *Federalismo demaniale e strumenti di valorizzazione dei beni pubblici*, in *St. parl. pol. cost.*, 2012, pp. 27 ss., il quale, anche altrove, ha ritenuto che "la legislazione ha progressivamente determinato o previsto il trasferimento verso i livelli di governo sub-statali anche delle prerogative dominicali su beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato (cosiddetto "federalismo demaniale"). Il trasferimento implica, salve talune importanti eccezioni, l'ingresso dei beni in questione nel patrimonio disponibile degli enti che ne acquisiscono la proprietà ed è finalizzato alla valorizzazione e anche alla possibile, in determinati casi, alienazione dei medesimi beni" (*cit.*, 2025, p. 69).

[264] Il D.lgs. n. 85/2010, all'art. 2 precisa che lo Stato, previa intesa conclusa in sede di Conferenza Unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale. La norma, inoltre, individua le tipologie dei beni immobili statali trasferibili e quelli che sono in ogni caso esclusi dal trasferimento (art. 5, comma 2, D. Lgs. n. 85/2010, c.d. *black list*). Tra gli altri, si menzionano gli immobili impiegati dalle amministrazioni pubbliche per comprovate ed effettive finalità istituzionali; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale; i beni appartenenti al patrimonio culturale, salve eccezioni; le reti d'interesse statale, ivi comprese quelle energetiche e le strade ferrate; i parchi e le riserve naturali, nonché i beni in uso a qualsiasi titolo agli organi di rilevanza costituzionale. Tali beni, a differenza di quelli trasferibili, non sono alienabili, né usucapibili e nemmeno possono essere espropriati per pubblica utilità o sottoposti ad esecuzione forzata. Tra i beni trasferibili, invece, ve ne sono alcuni, quali quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, che – data la loro rilevanza strategica per gli interessi nazionali – restano comunque assoggettati al regime speciale previsto per i beni demaniali dal Codice civile e dal Codice della navigazione, oltre che da altre leggi speciali. Il problema che si pone, relativamente alla tutela delle risorse pubbliche, è tuttavia che l'art. 19 della legge n. 42 del 2009 ha imposto al legislatore delegato di individuare le tipologie di beni di rilevanza nazionale considerati intrasferibili, ma espressamente richiamando solo i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale (lett. d), con la conseguenza che, dal 2012, con cadenza biennale, su richiesta di Regioni ed enti locali possono essere adottati D.P.C.M. con cui possono devolversi beni ulteriori (*cfr.* D. SICLARI, *Il Dlgs. n. 85 del 2010 in materia di federalismo patrimoniale nel processo di attuazione dell'art.119 della Costituzione*, in Rivista AIC, 1/11).

verticale nell'esercizio delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.) e si esplica nella assegnazione della gestione di un bene agli Enti territoriali di prossimità, con un fine di valorizzazione. In particolare, lo Stato, previa intesa raggiunta in sede di conferenza unificata, individua i beni da attribuire agli Enti citati secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione tra competenze e funzioni, nonché di valorizzazione ambientale. A seguito del trasferimento, l'Ente territoriale dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorirne la massima valorizzazione funzionale, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività rappresentata (art. 2, comma 4, D. Lgs. n. 85/2010).

Tralasciando qui i dettagli della disciplina[265], il problema che si pone è che i beni trasferiti possono divenire oggetto di procedure di vendita o di

[265] Della quale si noti, comunque, che l'art. 3 del D. Lgs. n. 85/2010, sulla attribuzione e il trasferimento di beni, ha previsto che fossero trasferiti alle Regioni, unitamente alle relative pertinenze, le miniere che non comprendessero i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze, nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze, i beni del demanio marittimo ed idrico (salvo alcune ipotesi), ma limitatamente ai laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistessero sul territorio di una sola Provincia, oltre a fiumi di ambito sovraregionale; laghi di ambito sovraregionale per i quali non fosse intervenuta un'intesa tra le Regioni interessate – nel limite del diritto internazionale –, aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, diversi da quelli di interesse nazionale (*ex* art. 698 Codice della navigazione), nonché gli altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi espressamente. Quest'ultima espressione è ampia e potenzialmente problematica, come si cercherà di illustrare tra poco. Intanto, si osservi che i beni da trasferire sono stati individuati mediante l'inserimento in appositi elenchi, corredati da adeguati elementi informativi, anche relativi allo stato giuridico, alla consistenza, al valore del bene, alle entrate corrispondenti e ai relativi costi di gestione, e contenuti in uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo in parola, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia, sulla base delle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 del presente decreto legislativo. Le Regioni e gli enti locali che intendessero acquisire i beni contenuti negli elenchi, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei decreti relativi al

dismissione. Invero, sebbene sia dovuta una preliminare procedura amministrativa che, interpellata una conferenza di servizi, attesti l'avvenuta valorizzazione del bene, gli Enti territoriali riceventi possono adottare piani di dismissione delle risorse ottenute e mutarne la destinazione, conferendole nel patrimonio pubblico disponibile. L'atto formale dichiarativo di tale devoluzione del bene dal demanio al patrimonio disponibile è riservato allo Stato, ma i beni trasferiti agli Enti territoriali possono essere conferiti ad uno o più fondi comuni di investimento immobiliare[266] ed è il Ministro dell'economia e delle finanze a promuoverne la costituzione attraverso società di gestione del risparmio: società, quindi soggetti privati, alle quali

trasferimento, hanno dovuto presentare apposita domanda di attribuzione all'Agenzia del demanio, consegnando una relazione che indicasse le specifiche finalità e modalità di utilizzazione del bene, la relativa tempistica ed economicità, nonché la destinazione del bene. Infine, un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, riguardante l'attribuzione dei beni, ne confermava il passaggio, producendo effetti dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (costituente titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore di ciascuna Regione o ciascun ente locale). Qualora, però, l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione predetta è previsto il potere sostitutivo del Governo, al fine di assicurarne la migliore utilizzazione.

[266] Sulla base di un valore, la cui congruità deve essere attestata da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio. Si fa riferimento all'intervento compiuto con il successivo D. L. n. 98/2011, ccm L. n. 111/2011, che ha abrogato alcune norme del precedente D. Lgs. n. 85/2010 e che al proprio art. 33 sembra avere perfino aggravato il quadro, prevedendo la costituzione di una società di gestione del risparmio per l'istituzione di uno o più fondi d'investimento, al fine di partecipare in fondi d'investimento immobiliari chiusi promossi o partecipati da regioni, provincie, comuni ed altri enti pubblici ovvero da società interamente partecipate dai predetti enti, al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile. Ad essi possono essere apportati – a fronte dell'emissione di quote del fondo medesimo – ovvero trasferiti beni immobili e diritti reali immobiliari. Tali apporti o trasferimenti devono avvenire sulla base di progetti di utilizzo o di valorizzazione che sono approvati con delibera dell'organo di governo dell'ente, previo esperimento di procedure di selezione della Società di gestione del risparmio tramite procedure di evidenza pubblica. Il comma 8-*bis* dello stesso art. 33 prevede, poi, che fondi istituiti dalla società di gestione del risparmio costituita dal Ministero dell'economia e delle finanze possono acquistare immobili ad uso ufficio di proprietà degli enti territoriali e altri immobili appartenenti al demanio dello Stato, utilizzati dagli stessi o da altre pubbliche amministrazioni, nonché altri immobili di proprietà dei medesimi enti di cui sia completato il processo di valorizzazione edilizio-urbanistico, qualora inseriti in programmi di valorizzazione, recupero e sviluppo del territorio.

trasferire immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati per finalità istituzionali[267]; una valorizzazione che a taluni è sembrata, pertanto, essere economica, più che sociale[268]. In effetti, in casi simili, complice l'obnubilamento recato dalla valorizzazione del bene, la privatizzazione sussiste, ma appare occultata dalla gradualità dismissiva del bene demaniale, prima devoluto transitoriamente su altri Enti pubblici e infine ceduto sul mercato; il che non consente una immediata presa d'atto della fuoriuscita della risorsa dalla proprietà pubblica (e, quindi, già in assenza di coinvolgimento o consultazione popolare preventiva, sottrae qualsiasi utilità a eventuali tutele civiche dei beni pubblici, rendendole tardive, poiché possibili – ma ormai invano – solo al momento in cui il bene è già devoluto).

[267] L'art. 4 della norma sul federalismo, rubricata "Status dei beni", recita: "I beni, trasferiti con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi *entrano a far parte del patrimonio disponibile* dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, ad eccezione", sì, "*delle miniere di cui all'articolo 5, comma 1, lettera d), che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e le relative pertinenze nonché i siti di stoccaggio di gas naturale e le relative pertinenze e))* di quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, che restano assoggettati al regime stabilito dal Codice civile, nonché alla disciplina di tutela e salvaguardia dettata dal medesimo codice, dal Codice della Navigazione e dalle leggi regionali e statali, come comunitarie di settore, con particolare riguardo a quelle di tutela della concorrenza", ma per tutti gli altri beni demaniali il Presidente del Consiglio dei Ministri *può* – e non deve – disporre il mantenimento dei beni stessi nel demanio o l'inclusione nel patrimonio indisponibile, peraltro motivandone le ragioni (con tutto quello che ne consegue in punto di censurabilità giudiziale, nonché avuto riguardo ai limiti in tal modo posti alla discrezionalità dell'Ente).

[268] Come ha notato A. LUCARELLI in un intervento sul quotidiano Repubblica, replicato anche nel sito Italianostra, avente ad oggetto il cd. Patto per Napoli, sottoscritto il 29 marzo 2022 con il governo Draghi, benché l'accordo avrebbe dovuto *valorizzare* il patrimonio immobiliare di proprietà comunale, di altro non si trattava che dell'uso di un "termine meno inquietante di "messa sul mercato"". Infatti, attraverso un piano definito con la società Invimit sgr S.p.A., costituita con decreto del Ministro dell'Economia il 19 marzo 2013, proprio secondo la procedura normativa sin qui descritta, il patrimonio immobiliare napoletano è stato impiegato per risanare il disavanzo del debito pubblico. A farne le spese, per l'Autore, sono state le fasce più deboli della popolazione, alle quali sono state sottratte preziose risorse di welfare e assistenza sociale, l'Ente locale avendo potuto conferire gli alloggi del proprio patrimonio a fondi comuni di investimento immobiliare nel tentativo di massimizzare i profitti sulle locazioni di immobili pubblici, anziché garantire il costituzionale diritto all'abitare.

Allo stesso modo paiono assottigliarsi le garanzie di tutela per beni *già* pubblici coinvolti in processi di sdemanializzazione, anch'essi causativi del passaggio dalla proprietà pubblica al patrimonio disponibile, con tutto ciò che ne consegue in termini di modalità d'uso e gestione della risorsa[269].

In particolare, l'istituto della sdemanializzazione trova la propria base giuridica nell'art. 829 del Codice civile, che la definisce come procedura con cui un bene cessa di appartenere al demanio per espresso volere, dichiarato formalmente, dell'amministrazione che ne è titolare[270].

Secondo la tradizionale interpretazione dell'art. 829 c.c. per sdemanializzare un bene era necessario un provvedimento espresso[271]. A sostegno della posizione appena indicata sta, a tutt'oggi, la Relazione al Re sul Codice civile, redatta dal Ministro Dino Grandi nel 1942. Ivi, in particolare, *sub* art. 829 c.c., si legge: "Per eliminare incertezze sulla cessazione della demanialità di un bene e per la maggior sicurezza dei rapporti, ho creduto opportuno disporre che il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato sia dichiarato dalla competente autorità e dell'atto sia dato annuncio nella Gazzetta Ufficiale del Regno". Per evitare, quindi, fenomeni di incertezza giuridica, specie legati al momento esatto di

[269] Fermo rimanendo che, affinché il passaggio dei beni dal demanio al patrimonio disponibile dello Stato avvenga in conformità al dettato costituzionale deve basarsi sull'intervenuta modifica della situazione di fatto o sulla perdita di destinazione pubblica del bene, non risultando più sussistenti i requisiti strutturali dei beni demaniali o di quelli patrimoniali indisponibili.

[270] Art. 829 C. c.: "1. Il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato dev'essere dichiarato dall'autorità amministrativa. Dell'atto deve essere dato annunzio nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica. 2. Per quanto riguarda i beni delle province e dei comuni, il provvedimento che dichiara il passaggio al patrimonio deve essere pubblicato nei modi stabiliti per i regolamenti comunali e provinciali".

[271] In forza delle prescrizioni dell'art. 829 c.c., tradizionalmente si riteneva che la perdita della demanialità potesse essere solo esplicita, intervenendo a seguito di un provvedimento amministrativo espresso nel quale l'Amministrazione meramente compiva una ricognizione della perdita della destinazione ad uso pubblico del bene (*cfr*. Cass. I Sez., sent. n. 12555/2013).

devoluzione del bene da parte dell'ente competente, il Codice richiede un formale provvedimento amministrativo – l'atto di *sclassificazione* – che accerti l'avvenuto passaggio della cosa dal demanio al patrimonio[272].

Tuttavia, accanto alla descritta forma espressa di sdemanializzazione, che prevede la dichiarazione formale dell'amministrazione volta a espellere il bene dal demanio, è dato il verificarsi di sdemanializzazioni tacite, ovvero di casi in cui la cessazione della demanialità avviene in assenza di un provvedimento formale che dichiari preliminarmente l'avvenuto mutamento di destinazione della cosa. In casi simili, la sdemanializzazione si inferisce dalla condotta dell'amministrazione, incompatibile con la volontà di conservare il bene alla sua destinazione originaria, oppure è il fatto materiale o naturale a determinare la perdita della demanialità[273].

Recentemente, la giurisprudenza ha validato la forma tacita di sdemanializzazione che, già consentita nella vigenza del Codice del 1865, si porrebbe in rapporto di continuità con la norma attuale (*cfr*. Cass. civ., Sez.

[272] Circa la natura giuridica della dichiarazione con cui l'amministrazione sigla il passaggio di un bene dal demanio al patrimonio, si discute in dottrina poiché, pur trattandosi di atto dichiarativo con il quale cioè si constata la perdita della demanialità quanto a scopi del bene (come ha confermato la giurisprudenza, essendo necessario un concreto mutamento di fatto perché la devoluzione possa ammettersi - *cfr*., Cass. civ., Sez. II, n. 14666/2008), l'effetto dell'atto è tuttavia costitutivo (*rectius*, destitutivo) dell'appartenenza del bene al demanio.

[273] Devono, al riguardo, considerarsi le potenziali derive applicative derivanti dalla sdemanializzazione tacita. In casi simili, la perdita della demanialità non avviene soltanto per fine naturale o cessazione di fatto dei connotati di interesse pubblico del bene, ma può darsi anche per volontà amministrativa, dalla cui condotta, possibilmente inerte o negligente, è dato inferire il disinteresse dell'ente verso la risorsa (piuttosto che la perdita in sé della demanialità nella *res*). Resta, perciò, difficile comprendere come tale impostazione possa conciliarsi con i doveri della P.A., tra i quali sembrano rientrare anche doveri di intervento a protezione dei beni pubblici, ove l'esercizio del potere amministrativo – come, forse, legislativo – appare orientato verso un modello di cura preventiva o precauzionale delle cose (si veda *infra*). *Cfr*. anche M. S. GIANNINI, *cit.*, 1963, pp. 102-105.

Un., n. 7739/2020)[274]: sebbene sia necessario che l'amministrazione ratifichi l'avvenuto passaggio della cosa dal demanio al patrimonio mediante un atto soggetto a pubblicazione (il provvedimento di sclassificazione), quanto osservato sembra confermare il *vulnus* alle tutele dei beneficiari dei beni. Ciò, in quanto la natura demaniale non pone al sicuro da logiche privative le risorse – almeno per il motivo che la sdemanializzazione può non emergere in modo immediato, con la conseguente contrazione dei loro diritti di difesa – e sovente si assiste a dinamiche di esclusione della cittadinanza dal suo godimento, in ragione della gestione assegnata a privati. L'assenza dell'atto formale sembra, quindi, ridurre le tutele; non foss'altro che per l'inesistenza di un provvedimento puntualmente motivato, censurabile al cospetto del giudice[275].

Conclusivamente, per tutte le riferite motivazioni, simili procedure di devoluzione dei beni pubblici – federalismo demaniale e sdemanializzazione, tacita in particolare – sembrano idonee a svuotare le risorse del contenuto di garanzia ch'esse ricavano dal regime pubblicistico (benché nelle citate forme insoddisfacenti), posto che ne determinano uno

[274] L'art. 429 del Codice del 1865 consentiva l'automatico passaggio al patrimonio disponibile dei beni appartenenti a province e comuni, assumendo necessario non il provvedimento, ma solo il verificarsi di una situazione di fatto. Orbene, oggi, a dispetto del testo dell'art. 829 c.c., che richiede un provvedimento che attesti la perdita dei connotati di demanialità o di indisponibilità, si ammette la sdemanializzazione cosiddetta tacita, poiché le due norme citate sono ritenute tra loro in rapporto di continuità (*sic*, Cass., Sez. Un. n. 7739/2020). Fanno eccezione alcuni beni peculiari, come il demanio idrico o marittimo, per i quali la sdemanializzazione tacita non è ammessa per le stesse ragioni per cui non ne è data la trasferibilità nel federalismo demaniale.

[275] Per M. RENNA, *cit.*, 2025, p. 63, si è verificato un processo di "patrimonializzazione del demanio", o, "meglio, di progressiva despecializzazione e privatizzazione del regime dei beni demaniali, avviato prima ad opera della giurisprudenza (si pensi, ad esempio, agli orientamenti in materia di "sdemanializzazione tacita", volti ad aggirare il vincolo di incommerciabilità dei beni) e, poi, completato dall'avvento di alcune discipline di settore, che hanno introdotto ipotesi di alienazione o commercializzazione di beni pubblici appartenenti al demanio".

scivolamento nel patrimonio disponibile, con l'effetto di renderle commerciabili, usucapibili e oggetto di dinamiche escludenti, con ultimo svantaggio della generalità indistinta dei consociati che pure dovrebbero essere ammessi a fruirne[276]. La sottrazione del godimento a questi soggetti impedisce, intanto, la soddisfazione dei loro diritti fondamentali – alla cui attuazione è destinato infungibilmente l'accesso alla risorsa – e il rischio di una appropriazione individuale o elitaria dei beni pare confliggere anche con l'esigenza di tutelarli a vantaggio delle future generazioni: se si pensa che il loro stesso sfruttamento o uso, per espressa volontà costituzionale (art. 9 Cost.), dev'essere condotto in modo da assicurare le risorse ai posteri, almeno le volte in cui si tratti di beni riconducibili alla materia paesaggistico-ambientale, e specie avuto riguardo a cose esauribili, le attuali tutele sembrano integrare forme di salvaguardia non effettive. La proiezione intergenerazionale contenuta in Costituzione, cioè, implica la protezione immediata ed utile delle risorse esauribili[277].

[276] La pensa così P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella costituzione della repubblica italiana, Federalismi,* 2011, pp. 16 e 17, il quale, relativamente al federalismo demaniale, sostiene: "Dunque i beni del demanio statale idrico e marittimo, i quali, come si è visto, sono "assolutamente intrasferibili", in quanto servono a bisogni primari dell'intera Comunità nazionale ed assolvono ad una funzione primaria dello Stato, vengono, non solo trasferiti al demanio di Regioni e Province, ma anche, eventualmente, immessi nel patrimonio disponibile di questi Enti, divenendo così "alienabili" e dando luogo ad una delle più insospettabili "privatizzazioni" ai danni dell'intera Comunità nazionale". Ma si veda anche P. GROSSI, *cit*., 1-14, che ha parlato di epoca del soggettivismo di marca individualistica e di antropologia individualistica, alla quale occorrerebbe reagire con un reicentrismo e comunitarismo in cui la cosa produttiva recupera centralità, e non perché il proprietario la sfrutti, ma per essere preservata (pp. 3-5).

[277] A tale riguardo, la Corte costituzionale – con la sentenza n. 105 del 2024 – ha recentemente preso posizione e, sebbene in un *obiter dictum*, ha confermato che «la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale (…) si riferisce non soltanto agli interessi degli individui e della collettività nel presente, ma si estende (…) anche agli interessi delle generazioni future: vale a dire di persone non ancora esistenti, nei confronti delle quali le generazioni presenti hanno uno specifico dovere di preservare le condizioni che consentano loro di godere, a loro volta, di un patrimonio ambientale quanto più possibile integro, e i cui diversi componenti rimangano

Si può allora concludere osservando che, ogni qual volta i diritti fondamentali siano chiamati in causa da beni direttamente coinvolti nella loro soddisfazione, come è per i beni comuni, la tutela di tali posizioni soggettive dovrebbe estendersi anche alle risorse.

In questa prospettiva pare porsi il dettato costituzionale che, come si vedrà nel prossimo paragrafo, malgrado non tratti dei beni, ma di diritti e interessi[278], coinvolge implicitamente anche i primi nel garantire un sicuro fondamento di tutela alle situazioni giuridiche di cui si occupa, chiedendo al legislatore – almeno implicitamente, ma certo necessariamente – di salvaguardare le risorse necessarie al loro soddisfacimento. Ed è proprio in questa parte che le regole dettate dal Codice civile e dalle altre leggi

caratterizzati dalla ricchezza e dalla diversità che lo definiscono». Sul rapporto tra proprietà e tutela delle generazioni future, v. altresì U. MATTEI, *cit*., in particolare capp. 2 e 3, con specifico riguardo all'efficienza ecologica della proprietà. Anche F. GIGLIONI, *cit*., Munus, 2023, *pass*., sostiene che la proprietà, in forza della riforma costituzionale citata, debba subire un processo di reinterpretazione in chiave protettiva verso l'ambiente: "Della contrapposizione della tutela dell'ambiente con la proprietà i costituzionalisti e la Corte costituzionale si sono già avveduti, tanto che hanno messo in evidenza come nella funzionalizzazione a fini sociali disposta dal c. 2 dell'art. 42 cost. siano pacificamente da comprendere anche le finalità di natura ambientale18 (…) [la riforma costituzionale] produce un rinnovato equilibrio tra uso della proprietà a fini produttivi e tutela dell'ambiente, visto che appare particolarmente convincente la tesi sostenuta da alcuni commentatori della modifica dell'art. 41, secondo cui il c. 3 rilancia in una prospettiva nuova il grado di condizionamento dell'ambiente: non più solo limite di compatibilità ma fattore trasformativo dei processi economici (…) D'altra parte, la circostanza che dottrina e giurisprudenza abbiano fin qui considerato in modo diverso i limiti a fini sociali non esenta le stesse dal riconsiderare le conclusioni nel momento in cui il testo normativo è formalmente modificato (…) La modifica dell'art. 9 Cost., infatti, riguarda i principi generali dell'ordinamento, il che equivale a dire che concerne quella parte della Costituzione dotata di una naturale proiezione su tutta l'intelaiatura normativa restante (…) Ne deriva che se tra i compiti essenziali della Repubblica vi è la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche al fine di garantire la solidarietà tra le generazioni, appare poco sostenibile che questo compito sia ostacolato o, perfino, impedito dal diritto di proprietà36. Sono i principi generali che innervano e connotano i diritti e gli istituti della Costituzione, permettendo a questi di assumere un preciso significato quando gli stessi da una condizione astratta e fissa entrano nell'agone delle dinamiche sociali che si registrano nel concreto. Ne risulta, pertanto, che il diritto di proprietà non è affatto immune dal rinnovato impegno che la Repubblica assume per l'ambiente".

[278] *Cfr*. R. BIN, *L'ambiente nella Costituzione, tra beni e interessi*, in *Consultaonline*, II, 2025.

dell'ordinamento in materia di beni pubblici non sembrano armonizzarsi pienamente col dettato costituzionale, al punto da fondare un sospetto di antinomia tra le due fonti[279]. Invero, per le ragioni esposte, il dato caratterizzante e comune alle diverse categorie di beni pubblici, costituito dal regime speciale al quale sono assoggettati, per quanto poggi su un complesso sistema di limiti, non sembra sufficiente ad assicurare il grado di protezione dei beni-interessi (collegati a beni-cosa) richiesto dalla Costituzione, allorché ne assottiglia le garanzie, riconsegnando la risorsa al diritto dei privati, anche solo di fatto[280].

[279] Come nella affine materia degli usci civici dubita, loro riguardo, S. ORRU' *Usi civici* (voce), Dig. Disc. Priv., Torino, 2018, pp. 479 ss., chiedendosi nel corso dell'intero intervento se la previgente legislazione (rispetto alla riforma del 2017) fosse compatibile coi principii costituzionali.

[280] Lo conferma il Consiglio di Stato, nel parere reso dalla Adunanza della Commissione speciale, il 3/5/2016 n. 1075 sullo Schema di decreto legislativo recante il Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale. In detta sede, invero, il Collegio ha richiesto la previsione espressa di incedibilità degli impianti in uso per la resa di servizi pubblici. Preso atto che, nel testo normativo proposto inizialmente, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali erano vincolati all'uso pubblico, indipendentemente dalla titolarità della proprietà, si legge: "Il particolare rilievo che assumono i SIEG anche in ragione della restrittiva definizione accolta nel presente decreto suggerisce di assicurare, invece, che, come nel regime previgente, la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali rimanga in ogni caso nella mano pubblica anche per evitare che le vicende proprietarie, pur in presenza del vincolo all'uso pubblico, possano influire sull'erogazione dei servizi". Va, allora, chiarito che per SIEG si intendono i servizi d'interesse economico generale (SIEG), distinti dai servizi di interesse generale (SIG). Questi ultimi si suddividono in tre categorie, tra le quali rientrano, appunto, i servizi d'interesse economico generale – donde il loro rapporto di genere a specie. I primi, invece, individuano le attività commerciali che soddisfano missioni d'interesse generale e pongono obblighi di servizio pubblico. Essi integrano servizi di base forniti a pagamento e soggetti alle norme europee in materia di concorrenza e mercato interno, che però scontano deroghe significative ove si renda necessario garantirvi l'accesso dei cittadini; ciò proprio perché trattasi di "servizi di base". Si pensi ai servizi di trasporto o ai servizi postali che, nonostante il carattere commerciale con cui vengono prestate, integrano attività di servizio universale e che pertanto possono scontare le deroghe di regime appena menzionate. Vi sono poi i servizi non economici che, invece, non soggiacciono alla normativa europea, né alle norme su mercato interno e concorrenza (tra questi, polizia, giustizia, previdenza). Infine, tra i SIG si collocano anche i servizi sociali d'interesse generale, di natura sia economica che non, consistenti nei servizi che rispondono alle esigenze dei cittadini vulnerabili (es. edilizia sociale) e impingono i principi di solidarietà e uguaglianza sostanziale. Dei SIG si occupa, in particolare, il protocollo n. 26 annesso

3. Un modello costituzionale di beni

Giunti a questo punto della trattazione, è opportuno soffermarsi sul dettato costituzionale, sviluppando il ragionamento alla luce dei referenti normativi sui quali poggia l'assunto (nei termini di cui si è detto) dell'apparente inadeguatezza dei beni pubblici, come categoria, nel tutelare in modo effettivo i diritti fondamentali che si soddisfano proprio e solo attraverso gli stessi beni.

Prima di procedere, però, è opportuna una premessa metodologica. Riferirsi ai beni, specie se pubblici, significa richiamare automaticamente gli artt. 41, 42, 43 e 44 della Costituzione[281]. Complice l'impostazione codicistica,

al TFUE, riconoscendo che, anche con riguardo ai servizi dotati di interesse economico, "i valori comuni dell'Unione" riconoscono, intanto, un ruolo essenziale e ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali nel fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale più vicini possibile alle esigenze degli utenti (dacchè, si può definitivamente ricavare come non esistano obblighi imposti dal diritto europeo alla gestione concorrenziale di certi servizi e quindi di certi beni). L'U.E., si disinteressa della scelta sull'an del ricorso al mercato ma, nel caso in cui lo Stato membro decida di esternalizzare, prescrive l'obbligo di applicare i principi del mercato e della concorrenza, in particolare al fine di non determinare ingiuste discriminazioni o disparità di trattamento. Nonché, il diritto europeo si fa carico, nel garantire i richiamati servizi, delle differenti necessità che, nel fruirne, possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse, dovendo prestare attenzione alle preferenze degli utenti e garantire un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, come parità di trattamento e promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente Parimenti prescrive il diritto nazionale, nel rispetto del diritto dell'Unione, assegnando prevalenza alla disciplina di tutti i servizi pubblici di interesse economico generale prestati a livello locale sulle norme di settore, e, all'art. 3 del D.lgs. n. 201/2022, in particolare, ne condiziona regolazione e gestione alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, da ricercare secondo criteri concorrenziali, di sussidiarietà, anche orizzontale, che garantiscano efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni; nonché, conferma la centralità del cittadino e dell'utente nell'organizzazione e nella erogazione dei SIEG locali, anche favorendo forme di partecipazione attiva.

[281] Ferma l'impossibilità di svolgere in questa sede una disamina compiuta dei singoli articoli costituzionali riferiti alla proprietà, stante la complessità interpretativa che connota il Titolo III

infatti, tradizionalmente, il tema si inquadra, come si è visto, nella materia proprietaria, concependo enti e privati come titolari delle risorse[282].

Parimenti, proprietà e uso dei beni evocano gli ulteriori artt. 1, 2 e 3 Cost., in quanto i diritti ivi riconosciuti limitano i poteri dei soggetti che hanno i beni in appartenenza e ne conformano le modalità di disposizione e di godimento[283].

---

della Costituzione e che ha diffusamente impegnato la dottrina moderna e contemporanea, sia consentito rinviare, tra gli altri, a M. S. GIANNINI, *cit.*, 1971; U. MATTEI, *cit*., 2025; S. RODOTÀ, *Note critiche in materia di proprietà privata*, in *RTDPC*, 1960, pp. 1252 ss.; S. RODOTÀ, *cit.*, 1990, pp. 17 e 253, in particolare; A. GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. CICU e F. MESSINEO e continuato da L. MENGONI, Milano, 1995; P. GROSSI, *Proprietà (diritto intermedio)*, in *Enc. dir*., XXXVII, 1988, pp. 226, 245 ss.; S. PUGLIATTI, *cit.*, 1964; G. U. RESCIGNO, *cit.*, 1972; PERLINGIERI, *cit.*, 1971. Per riflettere, invece, sull'impatto dell'interpretazione costituzionale dell'istituto proprietario sulla concezione dei beni, sia consentito rinviare a V. CERULLI IRELLI, *cit.*, 2022, pp. 639 e ss.; S. CASSESE, *cit.*, 1969, pp. 56 e ss.; G. PALMA, *cit.*, 1971, pp. 130-131, 153; A. ALGOSTINO, *cit.*; si vedano anche le considerazioni svolte al riguardo in A. CAMAIANI, *Argomenti critici per la costruzione del fondamento teorico-concettuale della categoria dei beni comuni* in *Federalismi.it*, n. 30, 2024, par. 4. Sull'art. 43, in particolare, si vedano, tra gli altri, F. GALGANO, *cit.*, p. 193 e A. I. ARENA, *Un tentativo di individuare limiti alla privatizzazione nella Costituzione italiana* in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2020.

[282] *Cfr*. A. LUCARELLI, *cit.*, 2021, p. 21.

[283] La fruizione dei beni pubblici, deputati a soddisfare l'interesse generale e quindi i diritti dei consociati, evoca i paralleli doveri di solidarietà economica, sociale e politica (artt. 2 e 3, comma 2, Cost.) cui ciascuno è tenuto affinché a tutti sia consentito esprimere e realizzare la propria personalità. Infatti, come ricorda A. LUCARELLI, *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sotto categoria giuridica e declinazione di variabile*, in *Nomos*, 2, 2017, 1, sono i doveri della persona verso la comunità a consentire la tenuta del sistema democratico, essendo prioritario il bene comune rispetto al bene individuale (nello stesso senso, v. G. GONELLA, *cit.*, p. 121 ss.). Per tale ragione, da par loro, i beni comuni – come categoria – sembrano implicare un regime giuridico che prescinde dal titolo di appartenenza delle risorse, considerandole, piuttosto, in un'ottica solidaristico-comunitaria, proprio in quanto appaiono come strumenti di realizzazione dell'uguaglianza sostanziale e del pieno sviluppo della persona umana, scolpiti anch'essi agli artt. 2 e 3 Cost. Per i rapporti tra la proprietà e i beni comuni, v. M. C. GIRARDI, *La proprietà pubblica. Percorsi costituzionali nell'evoluzione della forma di stato*, Napoli, 2023, al capitolo dedicato.

Nonostante le descritte implicazioni, ampiamente arate dalla dottrina "benicomunista"[284] – specialmente ricorrendo alla funzione sociale della proprietà – e oggi confermate anche in via giurisprudenziale, come si è visto con il riferimento alla recentissima pronuncia sulla rinuncia abdicativa alla proprietà (Cass. sent. n. 23093/2025), che sembra avere validato l'assunto per cui la teorica dei beni comuni deroga alla scomposizione proprietaria nella dicotomia pubblico-privato, consentendo una terza concezione della appartenenza, che si sviluppa in ottica comunitaria, in questa sede ci si soffermerà principalmente sull'art. 9 Cost., in quanto la recente riforma della norma fondamentale dell'ordinamento, avvenuta con L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, confortata dal dato positivo in materia di beni comuni (regionale e locale), sembra suggerire un mutato inquadramento del tema.

Invero, la teorica dei beni comuni si è sviluppata nell'impostazione dominicale, pur discostandosene per l'incompatibilità della categoria con la logica proprietaria, in quanto il collegamento strumentale di simili risorse con la realizzazione degli interessi di tutti i cittadini porrebbe l'esigenza di un autonomo statuto che prescinda dal titolo[285]. Ma il nuovo art. 9 Cost., per come riformato dalla legge costituzionale appena richiamata, sembra arricchire la base giuridica della categoria, attraendola anzi principalmente entro una diversa ottica prospettica: la disposizione esplicita per la prima

[284] Il riferimento può intendersi rivolto a quella parte di dottrina che ha promosso la categoria, contribuendo alla costruzione di una dignità giuridica dei beni comuni e auspicandone una positivizzazione nell'ordinamento nazionale. Si rinvia alla precedente nota 1 per approfondire.

[285] *Cfr*., Cass. Sez. Un. 14 febbraio 2011, sent. n. 3665 e Cass. Sez. Un. 11 agosto 2025, sent. n. 23093. Tanto che per la Cassazione più recente citata, intervenuta in merito alla rinuncia abdicativa della proprietà, la categoria dei beni comuni rappresenta perfino "un inquadramento sistematico in grado di offrire al problema dei beni immobili abbandonati una risposta diversa rispetto a quella fornita dal c.c., sia pure limitatamente a quelli oggetto di interesse ad una gestione diretta in forma comunitaria".

volta un dovere di cura e tutela delle risorse che si rivolge al domani, mirando alla loro preservazione (senza rinunciare alla fruizione diffusa); in tal modo, mediante una considerazione intergenerazionale dei beni, la norma sembra portare nuova linfa alla concezione comunitaria e mutualistica del loro impiego.

Venendo quindi a considerare il testo della Costituzione, va anzitutto osservato che ivi mancano riferimenti ai beni intesi in senso stretto. Ciò sembra dovuto al fatto che le norme costituzionali, almeno per come sono state fino ad oggi interpretate dalla Consulta, in particolare, non si occupano delle cose, ma fissano diritti e interessi che la disciplina dei beni deve rispettare[286].

Tuttavia, carattere immanente delle risorse delle quali ci si sta occupando è il loro legame diretto con i diritti fondamentali della persona; si tratta di cose che vi recano soddisfazione immediata, essi risultando attuati proprio e solo mediante il bene (per accesso o per fruizione). Per tale ragione, la tutela di simili *res* pare assumere rilievo costituzionale: la necessità di garantire protezione effettiva al diritto fondamentale trasla sulla cosa e sono i beni a divenire l'oggetto del bisogno regolamentare, poiché proteggere la risorsa (il

[286] R. BIN, *ib.*, si è soffermato sull'assenza di riferimenti costituzionali in materia di beni(-cosa) e ha chiarito che solo raramente la Corte ha accennato ai beni in senso stretto, anziché come diritto individuale. Anche la sent. n. 210/1987, nota in quanto è la prima pronuncia della Corte costituzionale ad essere intervenuta in materia di ambiente, lo ha fatto ritenendo quest'ultimo «diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività», non come bene giuridico. L'Autore, anzi, con specifico riferimento al bene paesaggio, scorge chiara una evoluzione che ha condotto proprio alla tutela dell'ambiente come diritto soggettivo e non come bene. Al riguardo, merita menzione la nota distinzione di S. PUGLIATTI, *Beni e cose in senso giuridico*, Milano, 1962, p. 27 ss., tra "beni giuridici in senso proprio", che possono essere oggetto di un diritto, e "beni giuridici in senso lato", ove è ricompreso tutto ciò che è oggetto di tutela giuridica.

bene come cosa) consente di soddisfare il diritto (il bene come interesse) costituzionalmente rilevante[287].

Si è avuto modo di osservare come la proprietà pubblica del bene e l'assoggettamento delle vicende che lo interessano allo speciale regime giuridico che a tanto consegue non sembrino, però, escludere l'effetto di segregazione delle risorse a svantaggio degli aventi diritto a goderne; così come non pare possibile riuscire a impedirne con certezza l'esaurimento (specie se risorse scarse), nonostante si tratti di beni essenziali. Di talché, può verificarsi perfino l'opposto risultato del sacrificio – financo irreversibile – delle correlate situazioni soggettive primarie[288].

---

[287] Ciò, tuttavia, ricorda ancora R. BIN, *ib.*, non deve mettere in condizione di *sbriciolare* i "beni" in "interessi" imputabili al singolo soggetto, dovendosi rilevare la difficoltà del nostro sistema a garantirvi una tutela effettiva, sul presupposto che la nostra Costituzione affida alla rappresentanza politica e non ai cittadini né alla Corte costituzionale (non invocabile in via diretta) il compito di armonizzare la normativa nazionale con i principi costituzionali. In tal modo, si avvede l'A., a fronte di violazioni "oggettive" di una norma costituzionale, si perde la possibilità di attivare la giustizia su questioni che attengono ai beni costituzionalmente rilevanti, a tutela dell'interesse generale. Ciò in quanto si scontano i limiti della attivazione processuale, che richiede la presenza di un interesse soggettivo, rilevante, attuale e concreto, in capo a chi agisce in giudizio nella speranza che il giudice adito si faccia carico di investire la Corte costituzionale della questione di costituzionalità. La riflessione sembra consolidare l'assunto sostenuto in questa tesi della necessità di un ripensamento delle categorie alla luce della sopravvenienza costituzionale che, commutando il punto focale del diritto dalle cose alle persone, trasla il significato protettivo dei principi fondamentali dell'ordinamento dai beni come *res* ai beni come diritti (o, in senso più lato, i beni giuridici soggettivi) che li coinvolgono. Per L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive* in Rivista AIC, 3, 2015, pp.15 e 16, la locuzione "beni comuni", lungi dall'integrare una categoria di beni, identificherebbe una problematica di rilievo costituzionale: assicurare la funzionalità delle molteplici ed eterogenee risorse alla tutela effettiva e paritaria dei diritti inviolabili dell'uomo.

[288] Sul demanio, nella Relazione del Ministro Guardasigilli Dino Grandi al Codice civile del 4 aprile 1942, a commento del già art. 392, si legge che "L'appartenenza di beni allo Stato, ad altri enti pubblici e agli enti ecclesiastici determina per taluni di questi beni un regime particolare, il quale, in ordine ai beni dello Stato, era dal codice del 1865 espresso nel termine di «demanio pubblico» e, in ordine ai beni delle provincie e dei comuni, nel termine di «beni di uso pubblico». I beni non soggetti a tale regime erano designati come «patrimoniali». (…) Questa distinzione è stata conservata nel più recente regolamento 23 maggio 1924, n. 827 (art. 9)". Sulla inadeguatezza dell'attuale categoria demaniale ai fini di effettività nella tutela dei correlati diritti fondamentali, *cfr*. invece M. PASSALACQUA, *cit.*, pp. 7–8, in particolare.

Eppure, le stesse istituzioni sembrano non poter escludere o limitare la relazione tra tali beni e i beneficiari – almeno non in termini assoluti: gli organi di tutela delle risorse, chiamati alla loro cura e alla loro preservazione a fini di utilità generale, possono, semmai, mediante la regolazione concreta delle modalità di fruizione, condizionarvi l'accesso o modularne l'uso, al solo fine di limitare i c.d. "eccessi d'utenza" in tutti quei casi in cui la stessa funzione sociale del bene potrebbe risultare altrimenti ridimensionata o pregiudicata[289]. Anzi, nell'assolvimento di tali compiti, gli organi pubblici devono ora tenere conto di interessi e posizioni giuridiche soggettive nuove: la portata del novellato art. 9 Cost. nell'ordinamento è notevole, posto che consente al futuro di entrare *expressis verbis* in Costituzione – peraltro tra i principi fondamentali dell'ordinamento – chiamando lo Stato, in ciascuna delle sue articolazioni, a garantire certe risorse essenziali anche a beneficio dei posteri[290].

[289] Come ci ricorda S. FOÀ, *cit.*, p. 353. Ma si veda anche M. S. GIANNINI, *cit.*, 1978, p. 692, per cui «fruibilità significa *obbligo* di permettere la fruizione» (corsivo nostro).

[290] Non secondo chi ritiene che la riforma citata non abbia implicato sostanziali novità, essendo il futuro già presente in costituzione (ad esempio, C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2021, spec. 149 ss.); per un approfondimento, R. BIN, *cit*. Di avviso diverso circa la reale innovatività della riforma, parlando di mera portata illocutiva, l'Autore sostiene la riforma sia capace di spingere i giuristi e forse la stessa Corte costituzionale a evocare l'evento della riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 per rafforzare la considerazione dell'ambiente, ma nella opinione dell'Autore il risultato voluto dalla riforma era già acquisito: "Quando si dice che il paesaggio e i beni culturali sono un «patrimonio della nazione», si fa riferimento a beni che non sono nella disponibilità di questa generazione, di noi viventi. La 'nazione' esprime proprio questo, è l'insieme delle generazioni passate, presenti e future"; cioè, nel concetto di «patrimonio nazionale» è implicito l'obbligo di tenere in conto le esigenze delle future generazioni, la necessità di trasferire alle generazioni che seguono ciò che le precedenti ci hanno lasciato". Sul punto, v. anche F. GIGLIONI, *cit*., Munus, 2023, p. 621: "si ritiene che la riformulazione degli art. 9 e 41 sia in grado di incidere profondamente sugli assetti giuridici dell'ordinamento. In proposito si è parlato anche della ridefinizione di un nuovo patto costituzionale, in cui la persona umana si ridefinisce non più solamente intorno alla libertà e alla solidarietà sociale, ma anche al rispetto degli equilibri biologici e naturali" e B. CARAVITA, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali, in Scritti in onore di Alberto Predieri*, I, Milano, 1996, p. 349.

La disposizione, invero, impone alla Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Dacché, emerge una innovativa e doverosa concezione, quella intergenerazionale, che è per ciò stesso inclusiva, condivisa e comune, occorrendo preservare oggi i beni – taluni dei quali garantiscono l'esistenza stessa dell'uomo nel mondo – nell'interesse dei consociati che verranno. Pertanto, lo Stato sembra chiamato dalla Costituzione ad approntare un sistema di protezione ispirato al principio di precauzione (art. 191 TFUE)[291] e di prevenzione (art. 192 TFUE), certamente in relazione alle richiamate materie (ambiente, biodiversità ed ecosistemi), ma, considerata la collocazione della disposizione tra i principi fondamentali della Costituzione, ne sembra ipotizzabile una portata applicativa più ampia e generale[292].

In tale parte, inoltre, la Costituzione sembra concepire i beni ambiente e paesaggio come non indifferenti al tempo; anzi, pare proprio intenderli come cronologicamente condizionati, anche in ragione della citata esauribilità di

[291] Secondo l'art. 191 TFUE (ma già l'art. 174 del TCE), la politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, la protezione della salute umana, nonché l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Essa mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni proprie dei vari Paesi membri e si fonda, tra l'altro, sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, ove possibile, sennò sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente. Secondo il sito ufficiale della stessa Unione Europea, il principio di precauzione integra "un approccio alla gestione del rischio per cui, qualora sia possibile che una determinata politica o azione possa arrecare danno ai cittadini o all'ambiente e qualora non vi sia ancora un consenso scientifico sulla questione, la politica o l'azione in questione non dovrebbe essere perseguita", fermo il fatto che è sempre "possibile riesaminare la politica o l'azione non appena si rendano disponibili maggiori informazioni scientifiche".

[292] Per una conferma del carattere generale del principio di precauzione – già di per sé considerato – si veda S. TORRICELLI, *cit.*, 44, che cita, al riguardo, C.G.U.E., ii luglio 2013, C–601/11 P, Repubblica francese c. Commissione, sebbene lo si intenda come (solo e) normalmente riferito a settori dotati di elevata tecnicità (45). Per ciò che concerne la collocazione della tutela intergenerazionale tra i principii fondamentali della costituzione, si veda la precedente nota 290.

molte risorse naturali collegate alla qualità ambientale, e quindi dinamiche estrattive, specie che avvantaggino pochi beneficiari – anche solo potenzialmente – appaiono confliggenti con gli scopi di garanzia citati. Non solo, infatti, non si può rischiare che le future generazioni non abbiano a disposizione risorse necessarie e insostituibili, a pena di estinguerci come specie – ad esempio, immaginando ch'esse non abbiano acqua per bere[293] (maggiormente, se si guarda alla rivalità, di cui ci si è occupati, come fenomeno consequenziale rispetto al carattere scarso di risorse esauribili gestite in regime di diritto comune) –, ma nemmeno sembra possibile ritenere adeguato un sistema di tutele che si fondi su soli rimedi riparativi, per la semplice ragione che i diritti fondamentali non si possono davvero ristorare: il loro sacrificio è insanabile e tende a relativizzarli, anziché confermarli quali diritti (almeno tendenzialmente) assoluti[294].

Si tratta, semmai, di capire se qualche risarcimento possa alleviare o contenere gli effetti della avvenuta frustrazione di un diritto primario, ma si comprende come una tale conclusione sia ben lungi dall'effettività nella sua

[293] E ciò è quanto pone il ragionamento sulla prevenzione di cui si dava conto in precedenza: la tutela delle risorse deve essere odierna e immediata per garantire i diritti fondamentali ai posteri. Per R. BIN, *cit*. «Le generazioni future entrano nel ragionamento come titolari di diritti precisi e "azionabili" già oggi. Potremmo applicare lo stesso schema di ragionamento a leggi in vigore in Italia, per esempio, in tema di consumo del territorio».

[294] Ciò vale, maggiormente, se il pregiudizio che si reca o si rischia di recare al diritto è irreversibile. In tal caso, infatti, una tutela inadeguata determina un danno irrimediabile e dunque una protezione effettiva non può ottenersi se non anticipando di molto la soglia di garanzia del bene. Si pensi al diritto alla vita. Nessuno immaginerebbe di poter considerare valida la tutela di un bene essenziale come la nuda vita, ammettendo che intanto si possa uccidere, salvo poi tenere indenne il morto (tramite gli eredi). La natura iperbolica dell'esempio fatto dovrebbe riuscire a far comprendere come anche il solo rischio del sacrificio irrimediabile di un diritto fondamentale dell'uomo debba orientare la tutela a forme molto anticipate di protezione, secondo una logica che è già propria del diritto nazionale (si pensi ai reati di percosse e di lesioni, *ex* artt. 581 e 582 c. in relazione al bene vita) e sopranazionale (art. 191 TFUE). Se, quindi, un diritto dell'uomo è immediatamente soddisfatto dall'aver accesso o dal fruire di un bene, quest'ultimo va posto in un sistema di garanzie perfino indifferente al diritto temporale e alla discrezionalità del legislatore.

protezione; effettività che non sembra potersi raggiungere se non, dapprima, impedendo anche il solo rischio potenziale del sacrificio del bene e, di poi, scongiurandone il sacrificio stesso (del bene-cosa e dunque del collegato bene-interesse). Solo in via sussidiaria (e meglio se esclusivamente in casi del tutto inevitabili) il rimedio sembra poter validamente consistere in una forma di compensazione o di ristoro del diritto leso[295].

Come accennato al paragrafo precedente, con riguardo alla tutela dei beni-interessi che ci occupano parrebbe potersi sostenere la necessità di approntare sistemi di protezione capaci di escluderne in radice la messa in pericolo: anziché forme di soddisfazione suppletiva dei diritti, compiute mediante tecniche di riparazione della posizione soggettiva intanto lesa, sembrerebbe dovuto, piuttosto, garantire all'avente diritto *esattamente quello* che l'accesso al e la fruizione del bene-cosa avrebbe apportato, risultando costituzionalmente preferite tecniche di tutela reale (*in re*) o in forma specifica[296]. In particolare, operando in una prospettiva cautelare,

[295] Non sfugge l'assenza di una gerarchia dei rimedi nel nostro ordinamento che non ne individua uno principe e altri, via via, residuali. Tuttavia, in disparte le scelte legislative, il ragionamento sostanziale sembra dimostrarsi valido, in quanto, secondo un criterio generale, è certamente preferibile la salvezza del bene in sé al ristoro del suo sacrificio, e anzi la preferenza contraria, che avesse a ritenere maggiormente soddisfacente ottenere il prezzo del bene anziché il bene stesso, non riceve tutela nell'ordinamento, che infatti non protegge l'inadempimento efficiente. Nella tutela ristorativa il bene è convertito in un *quantum*: "*Quanto ea res est*", Gaius, IV, 51. Si tratta dell'ultima riduzione procedurale della "cosa". Ridotta, dapprima, alla sua qualificazione, essa lo è adesso al suo valore (Y. THOMAS, *Il valore delle cose*, Macerata, 2021, 74).

[296] Anche la normativa europea in materia sembra porsi nel medesimo solco e lo si vedrà ampiamente nel successivo Capitolo IV per ragioni di organicità nella trattazione: ad es., *cfr*., il Considerando n. 2 della DIR. (UE) 2024/1203, 11 aprile 2024, sulla tutela penale dell'ambiente, ove si legge "A norma dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, la politica dell'Unione in materia ambientale deve mirare a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Tale politica deve essere fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga». Dato che la criminalità ambientale incide anche sui diritti fondamentali, la lotta contro la criminalità ambientale a livello dell'Unione è cruciale per garantire la tutela di tali diritti". Identicamente, si orienta alla precauzione anche il

mediante forme di prevenzione, appare possibile mirare ad assicurare i diritti e preservare i beni essenziali dall'esaurimento – o almeno rallentarne il processo di consumo – anche a vantaggio delle generazioni che verranno[297].

Regolamento (UE) 2021/1119, 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica (cd. "Normativa europea sul clima"; in particolare, il Considerando n. 9).

[297] Se quanto sin qui osservato in merito all'art. 9 Cost. e alla prospettiva intergenerazionale sembra già di per sé confermare che la Costituzione, pur non occupandosi dei beni, li protegge, coinvolgendoli nella tutela dei diritti che tratta, anche l'analisi degli articoli artt. 41, 42, 43 e 44 Cost., di anzi richiamati, pare porsi nel medesimo solco. In particolare, il carattere sociale o di collettivo vantaggio della proprietà sembra coniugarsi a fatica con i processi di esclusione – o anche solo d'ineffettività nella garanzia di accesso alle risorse – che si sono richiamati in precedenza e, anzi, la categoria di beni che ci occupa postula una promiscuità tra beni-cosa e beni-interessi implicante necessariamente diritti e doveri contestuali: a livello strutturale, il bene è avvinto a un interesse che lo coinvolge in un uso generalizzato, costituente un vero e proprio diritto personale, al quale si accompagna il dovere di esercitarlo in comune con gli altri (interessante è, al riguardo, lo spunto di Montalbano, *La critica al dibattito sui beni comuni: una prospettiva economica*, in *Riviste Web*, Economia della Cultura, 2017, p 37–50). La relazione persona-bene non sembra mai unilaterale, ma sempre plurilaterale o *a solidarietà necessaria*; del bene comune devono fruire tutti i titolari del diritto che vi si correla e quindi il godimento stesso non può che avvenire in comune con gli altri. I beneficiari sono perciò chiamati ad approcciarsi all'uso delle risorse in termini sociali, specie allorché scarse ed esauribili, facendosi carico delle ricadute che l'estrazione di utilità dal bene per propria parte può avere sugli altri potenziali utilizzatori (questa la brillante descrizione offerta da M. BOMBARDELLI, *cit.*., 16, che recupera un passaggio importante dell'opera di E. OSTROM, *cit, 38*e ss. Dalla individuazione di un bene essenziale o comune discendono diritti e doveri; doveri che occorre comprendere se siano giuridici o solo morali, afferendo al foro interno dell'individuo l'atteggiamento spontaneamente solidale). A ulteriore dimostrazione della funzionalizzazione sociale della proprietà nell'ordinamento si noti, inoltre, l'evoluzione legislativa, con particolare riferimento all'art. 2645-*ter* c.c., disciplinante la trascrizione di atti di destinazione per la realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabilità, a pubbliche amministrazioni, o ad altri enti o persone fisiche. Ivi la norma stabilisce che detti atti, se redatti in forma pubblica, sono opponibili a terzi mediante trascrizione (salve poche eccezioni). La norma è interessante anche sul versante processuale, allorché prevede che per la realizzazione di tali interessi può agire, oltre al conferente, qualsiasi interessato anche durante la vita del conferente stesso. Per il Costituente A. Fanfani la proprietà privata ha una funzione sociale: è scudo per proteggere la persona e non un'arma per offendere. Del resto, la proprietà socialista, scrivevano i Costituenti nella seduta antimeridiana del 27 settembre 1946, è assai diversa dalla proprietà collettiva. Per S. RODOTA', *La proprietà all'Assemblea costituente*, in *Pol. del dir.*, 1979, 413–418, invece la proprietà è il punto di avvio tanto della concezione liberale quanto della analisi marxista. La funzione sociale è il *solvente corrosivo* della proprietà privata come diritto assoluto e bilancia il significato della proprietà, da rendere accessibile a tutti, come espressione del liberalismo giuridico, consistente nel divieto di precluderla, che realizza una uguaglianza di diritto privato (art. 41, comma 1, e art. 3, comma 1, Cost.), con il diverso eppure sussistente significato del comando legislativo finalizzato a procurare le condizioni per un'equa ripartizione della ricchezza politica volta a realizzare l'eguaglianza sociale per cui si dà a ciascuno secondo i propri bisogni (declinazione,

questa, dotata di un maggior numero di referenti costituzionali: artt. 41, commi 3 e 4, 43, 44, 45, 47, comma 2, Cost.). Le due declinazioni della proprietà si compenetrano nella parte in cui la proprietà come divieto di preclusione riguarda particolari categorie di soggetti (secondo una proprietà di tipo sociale o previdenziale); se invece vi si assegna un significato di liberalismo economico, allora la proprietà come comando del legislatore che mira a realizzare l'uguaglianza sociale è incompatibile con la prima declinazione (*cfr*. G. ALPA e A. FUSARO, *cit*., 338). Concorde si mostra, altresì, P. PERLINGIERI, *cit.*, 1971, 21 ss. Anche con Corte cost. n. 167 del 1999, tra le altre, si vede confermato il limite alla proprietà privata allo scopo di assicurarne la funzione sociale (nel caso esaminato si è giunti a declaratoria parziale d'illegittimità costituzionale dell'art. 1052, comma 2, c.c., disciplinante il passaggio coattivo a favore di fondo non intercluso, in ragione della mancata previsione per cui l'autorità giudiziaria potrebbe concederlo per ragioni legate alla disabilità del richiedente, anziché per sole esigenze di agricoltura o industria. Per la Corte, la previsione della servitù in parola non può trovare ostacolo nella garanzia accordata al diritto di proprietà dall'art. 42 della Costituzione). Ad ulteriore conferma della funzione sociale della proprietà si noti, ulteriormente, l'art. 45 Cost., ove è sancito che la Repubblica riconosce la funzione sociale, appunto, della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata, al punto da chiamare la legge a promuoverne e favorirne l'incremento con i mezzi più idonei, oltreché ad assicurarne, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità – in ciò parrebbe consistere un'ulteriore attestazione del fatto che il pubblico, anche nei modelli di gestione partecipati dai privati, non perde mai completamente la propria utilità. Non solo, ma anche le prescrizioni dell'art. 44 Cost., ove è previsto che la proprietà terriera, ancorché privata, può essere obbligata e vincolata al fine di stabilire equi rapporti sociali, sembra confermare a sua volta l'impostazione costituzionale menzionata: sebbene sia chiara la ragione storica di quest'ultima previsione, anche letteralmente riferita al quadro immobiliare presente al tempo dell'adozione della Carta (i riferimenti più palesi, in tal senso, sono quelli compiuti alla bonifica e al latifondo), sembra possibile intendere oggi in senso più generale i *terreni* di cui alla disposizione, dunque come risorse fruttifere. Il carattere evolutivo della Costituzione è stato di recente confermato nella pronuncia Corte cost. n. 135/2024, allorché la Corte, occupandosi della *ratio* dell'art. 580 c. e della contigua ipotesi delittuosa di cui all'art. 579 c., ha chiarito come, nel vigente ordinamento costituzionale, essa non possa «più essere ravvisata nell'idea – sottesa alle scelte del legislatore del 1930 – (…) una indisponibilità della vita umana, funzionale all' "interesse che la collettività riponeva nella conservazione della vita dei propri cittadini». Una simile prospettiva risulterebbe palesemente in contrasto con la Costituzione», confermando la possibilità, anzi il dovere, di un suo adeguamento alle trasformazioni sociali intervenute dalla sua adozione. Non si tratta certo di modificare le prescrizioni costituzionali nei contenuti, piuttosto occorrendo interpretarne i principii alla luce del contesto cronologico in cui tale fonte viene considerata (*cfr*. G. ZAGREBELSKY in A. C. Jemolo, *cit*., p. 19 per cui «Una Costituzione (…) Opera aperta, non involucro chiuso (…) richiede il proprio prolungamento nel tempo, in un'adeguata "politica costituzionale", attraverso la quale la pluralità dei principi trovi la sua pratica realizzazione storico-concreta»). Ciò, in effetti, sembra fare la Corte costituzionale, raccordandone i principi con quello che può definirsi il *carattere molle* del diritto: usi e costumi della civiltà al momento in cui essa è guardata. Tanto è avvenuto, ad esempio, anche per l'interpretazione del concetto di famiglia (*cfr*. Corte cost. sent. n.148/2024). Propongono interessanti spunti di lettura sull'art. 44 Cost., con particolare riferimento alle divergenze territoriali italiane, G. RIVOSECCHI, *Riforma agraria e Mezzogiorno: miti e realtà nella genesi e nel processo di attuazione dell'art. 44 della Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2003, p 76 ss. e M. TUOZZO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nei processi di trasformazione della forma di Stato. Asimmetrie regionali e diseguaglianze tra cittadini* in

In conclusione, quindi, può dirsi che la Costituzione, pur non occupandosi dei beni, li protegge, coinvolgendoli nella tutela dei diritti che tratta: il bene comune è quindi un bene costituzionalmente protetto, la fonte primaria dell'ordinamento valorizzandone la natura di cosa che soddisfa una posizione giuridica soggettiva di diritto (fondamentale).

4. Alcune osservazioni conclusive.

Sulla presunta insufficienza del trattamento giuridico dei beni nel garantire tutela effettiva ai diritti fondamentali nei termini di cui si è dato conto, preme svolgere alcune riflessioni di chiusura.

Tra i diritti fondamentali, taluni sono stati riconosciuti dalla giurisprudenza della Consulta quali aventi "cardinale rilievo" costituzionale. Si tratta di

Costituzionalismo.it, 2/2022. Se tanto è vero, allora, proprio considerando il potere, assegnato alla legge, di limitare e gravare la proprietà – già terriera – privata, al fine di stabilire equi rapporti sociali, si manifesta ancora una volta la volontà costituzionale di riconoscere alle cose (ai beni) una utilità comune in senso ampio e non solo individuale. E ciò sembra parimente suffragato dall'intera sistematica costituzionale, dedicata ai rapporti economici e contenuta nel Titolo III. In effetti, si può pensare, in particolare, al nuovo art. 41, comma 2, Cost. La norma, anch'essa novellata di recente (l. cost. n. 1/22), prevede la generale libertà d'iniziativa economica (per uno sguardo sulla novella, si consiglia la lettura di M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti* in *Rivista AIC* n. 2/2023). Dopo l'enunciazione del diritto, la disposizione scolpisce immediatamente un limite, consistente nel contrasto con l'utilità sociale, concetto ampio e indefinito, a tassonomia volutamente aperta, ma che la Costituzione sente necessità di precisare almeno per quanto riguarda il modo di esercitare la libera iniziativa economica che, per essere costituzionalmente legittimo, non deve risultare pregiudizievole per la salute, l'ambiente, la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Il riferimento alla dignità umana valorizza, anzi, le modalità protettive della Repubblica verso certi beni coinvolti nell'esercizio dell'iniziativa economica – spesso di tipo imprenditoriale – e sembra confermare che la prospettiva della realità del diritto (da *res*), legata cioè alle cose e tipicamente organizzata nel Codice e nel diritto civile, sia recessiva rispetto alla impostazione personalista della Costituzione (come si è appena visto, da intendere in un senso comunitario e non individualista, poiché solidale), il cui avvento ha sovvertito l'impalcatura prospettica del diritto nazionale tutto, senza che il diritto dei beni costituisca eccezione.

diritti concepiti come collocati in posizione apicale nell'ambito di quelli fondamentali della persona[298], sia che per essi la Costituzione offra un esplicito riconoscimento nel proprio testo, sia che vi possano essere iscritti altrimenti, cioè occupando «nell'ordinamento una posizione, per dir così, privilegiata, in quanto appartengono (...) "all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana"»[299].

Le leggi che danno attuazione a tali diritti sono da ritenere costituzionalmente obbligate (o a contenuto costituzionalmente *necessario*). Il *contenuto necessario* sostanzia la forma minima e irrinunciabile di tutela di un bene giuridico che la Costituzione consacra a diritto fondamentale della persona: se è vero che esiste un contenuto inscalfibile della norma, significa che quel nucleo normativo non può mancare nell'ordinamento per potersi dire attuato il principio costituzionale ch'esso sottende. Leggi simili non possono, perciò, essere abrogate, ma solo modificate o sostituite con altre leggi che attuino quei diritti, espressivi di principi costituzionali[300]; invero,

[298] *Cfr*. sent. Cort. cost. n. 50 del 2022 e n. 135 del 2024.

[299] Così si esprime Cort. cost. n. 35 del 1997.

[300] La Consulta ha escluso che occasioni referendarie possano consentire l'espunzione integrale dall'ordinamento della norma che abbiano ad oggetto, anziché determinare il loro effetto connaturale (*i.e.*, l'innovazione della disciplina vigente). La Corte ha comunque confermato che il suo compito non è quello di sostituirsi al legislatore, "bensì, soltanto, quello di fissare il limite minimo, costituzionalmente imposto alla luce del quadro legislativo oggetto di scrutinio, della tutela di ciascuno di questi principi, restando poi ferma la possibilità per il legislatore di individuare soluzioni che assicurino all'uno o all'altro diritto una tutela più intensa. In quest'ottica, ad esempio, ha "individuato una soglia minima di tutela della vita umana, che si impone al legislatore, così come al potere referendario". Nell'ambito della cornice fissata dalle Corte costituzionale, quindi, "dovrà riconoscersi un significativo spazio alla discrezionalità del legislatore, al quale spetta primariamente il compito di offrire una tutela equilibrata a tutti i diritti" (*cfr*. sent. Cort. cost. n. 135 del 2024). Per un approfondimento, si rinvia ad A. RUGGERI, *La Consulta equilibrista sul filo del fine-vita (a prima lettura di Corte cost. n. 135 del 2024)*, in *Consultaonline,* 2024, Fasc II.

l'abrogazione *sic et simpliciter* violerebbe il principio costituzionale che la legge era stata emanata per attuare[301].

In altri termini, le leggi a contenuto costituzionalmente necessario rendono effettivi i diritti fondamentali della persona e la loro esistenza è imprescindibile per garantire l'attuazione dei precetti costituzionali che tali diritti prescrivono e scolpiscono nel proprio testo e nella propria interpretazione.

Si pensi, ad esempio, al diritto alla vita, oggetto d'elezione delle pronunce della Corte costituzionale evocate[302]: diritto a cardinale rilievo costituzionale, ricavabile dall'art. 2 Cost., poiché in posizione apicale tra gli altri diritti fondamentali della persona, dei quali costituisce il presupposto necessario. Esso s'inscrive tra i principi costituzionali supremi, che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale nemmeno da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali[303]. Ciò determina il carattere costituzionalmente necessario

[301] Come ha chiarito la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 50/2022, relativamente a tale istituto, forgiato dalla Sua giurisprudenza, la Consulta verifica «che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità espresse o rilevabili in via sistematica attinenti alle disposizioni oggetto del quesito, ovvero desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione» che rendano la legge costituzionalmente necessaria, dovendo essa esistere e quindi essendo insuscettibile di una semplice abrogazione. Motivo di tale impossibilità nell'abrogarla è che, ove ciò fosse, non sarebbe preservato il livello minimo di tutela richiesto dai referenti costituzionali ai quali tali leggi si saldano. Si rinvia ad A. ALBERTI, *L'omicidio del consenziente come norma a contenuto costituzionalmente vincolato o a contenuto necessario/obbligatorio? Brevi note alla sent. n. 50 del 2022*, Federalismi.it, 18 maggio 2022, per un approfondimento in materia.

[302] Per la Corte, sent. n. 223 del 1996, primo dei diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dall'art. 2 Cost.

[303] Nella sent. n. 1146 del 1988, la Corte costituzionale ha chiarito al riguardo che "Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana".

della legge che lo attua e che dunque lo protegge. Pertanto, l'abrogazione delle leggi che fissano questo precetto comporterebbe – nella sua portata oggettiva – l'espunzione integrale dall'ordinamento di una tutela anche minima del bene giuridico protetto, con conseguente «pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale» – nei suoi effetti diretti[304]. Dunque, la Corte costituzionale ha affermato che il diritto alla vita è un diritto fondamentale della persona e la legge che lo attua (ad es., il reato di omicidio e tutte le fattispecie ad esso sovrapponibili[305]) non può essere semplicemente abrogata, ma solo modificata o sostituita con altre leggi che quel diritto garantiscano, dovendosi preservare il livello minimo di tutela richiesto dai referenti costituzionali ai quali si salda la norma che attua il diritto primario.

Dalle pronunce della Corte costituzionale sembra potersi ricavare, *a contrario*, un obbligo (positivo) per il legislatore di adozione della legge, essendo chiamato ad attuare i principi costituzionali e dunque a ottenere il soddisfacimento dei diritti fondamentali protetti dalla Carta: prima dalla natura del diritto e poi della legge che quella posizione giuridica è chiamata a soddisfare discende il dovere dello Stato di tutelare il diritto cardinale, senza possibilità di lasciare spazio all'esercizio della discrezionalità politica del legislatore[306]. La Corte ha, infatti, chiarito come l'assolutezza della garanzia da assegnare a simili beni incida sull'esercizio delle potestà attribuite a tutti i soggetti pubblici dell'ordinamento, sì che gli addentellati

[304] *Cfr*. sent. n. 16 del 1978.
[305] Anche l'art. 579 c.p.
[306] Cort. cost., sent. n. 365 del 2007. Potendo però il legislatore, nell'esercizio dell'apprezzamento discrezionale che gli è riservato, offrire ai diritti coinvolti dalla funzione normativa una protezione maggiormente intensa.

costituzionali dei diritti a rilievo cardinale si pongono quale essenziale parametro di valutazione della legittimità della norma che deve però, anche solo per logica, primariamente esistere[307]: al cospetto di un contenuto obbligatorio è doveroso l'*an* della legge, dovendosi garantire al diritto una protezione minima; magari realizzata anche attraverso plurime modalità, rimesse alla discrezionalità legislativa, ma senza che possa esserne minato il denominatore costituzionale di tutela (cd. cintura di protezione).

E tale dovere di emanazione della norma non può che incombere sul legislatore.

Infatti, se le leggi che dispongono una tutela minima sono immanentemente attuative di situazioni che tale tutela esigono secondo Costituzione, significa che ove la legge manchi si crea un vuoto che richiede protezione *oltre* la discrezionalità del legislatore, in modo necessitato, appunto: non esiste uno spazio normativo "libero", ma la disposizione costituzionale deve considerarsi come se fosse direttamente applicabile[308].

---

[307] Cort. cost., sent. n. 223/1996. Va soggiunto, inoltre, che la categoria dianzi tratteggiata si distingue da quella delle leggi vincolate (o a contenuto costituzionalmente *vincolato*), concernenti il diverso caso in cui la disciplina esistente della materia sia l'unica compatibile con il rilievo costituzionale del bene. Ivi la legge può ben essere modificata o perfino abrogata, ma il suo contenuto deve rimanere conforme a determinati principi costituzionali. Quindi una legge costituzionalmente obbligatoria ben può essere anche a contenuto costituzionalmente vincolato, quando oltre all'*an* della tutela la Costituzione determini anche il *quomodo* di protezione del bene. Le ricadute pratiche della distinzione tra legge «a contenuto costituzionalmente vincolato» e «a contenuto obbligatorio» attengono principalmente al fatto che, mentre quest'ultima ipotesi *obbliga* il legislatore – la legge postulando la propria esistenza, perché è la Costituzione a imporne l'adozione (al legislatore, appunto) –, nei casi in cui la legge sia (solo) costituzionalmente vincolata il legislatore, invece, è libero di esercitare la propria discrezionalità, la Costituzione limitandosi a orientare l'esercizio della funzione normativa di rango inferiore.

[308] Per A. ALBERTI, *ib.*, essendo una, e una sola, la norma che possa legittimamente veicolarne il dettato, è perfino del tutto indifferente se a porla sia il legislatore in sede di attuazione costituzionale, ovvero direttamente l'interprete in sede di interpretazione e applicazione. Per uno spunto sui rapporti tra legge e Costituzione, si veda P. PERLINGIERI, *cit*. 2025. Tuttavia, nell'ordinamento nazionale, se il legislatore omette l'adozione di leggi costituzionalmente

Se tanto è vero, allora, almeno nel caso in cui i diritti fondamentali soddisfatti da beni classificabili come comuni abbiano un cardinale rilievo costituzionale, la rilevata insufficienza protettiva del trattamento giuridico dei beni sembrerebbe perfino aggravarsi. Invero, come visto, la Costituzione parrebbe imporre forme di tutela effettiva per le garanzie di accesso e fruizione generalizzata di tali beni, nonché per la loro preservazione a vantaggio delle future generazioni, e le leggi a contenuto costituzionalmente necessario rendono proprio effettivi i diritti fondamentali della persona, da ciò discendendo l'irrinunciabilità della loro esistenza al fine di garantire l'attuazione dei precetti costituzionali che prescrivono tali diritti. In tal modo, la Carta pare postulare necessariamente la richiamata *cintura di protezione*, possibile da ottenere solo mediante una legge che consenta una simile tutela; una legge che perciò sembra essere costituzionalmente obbligata e che, tuttavia, manca[309].

obbligatorie, difetta ogni forma di responsabilità legislativa e gli aventi diritto restano sprovvisti di tutela (come si vedrà al successivo Capitolo IV).

[309] Viepiù, che la modifica sollecitata dalla sopravvenienza costituzionale al Codice civile relativamente ai beni, anche – come visto – di tipo concettuale, sembra operare nel verso dell'irrobustimento delle garanzie dei beni e dei connessi diritti fondamentali secondo due direttrici. Da un lato, l'anticipazione della protezione delle risorse (e dunque dei diritti) a forme di prevenzione, nell'unica ottica che appare compatibile con la tutela effettiva di situazioni giuridiche soggettive primarie e dei diritti delle future generazioni; dall'altro, l'assicurazione di beni e diritti dal rischio di derive legislative, incompatibili con la Costituzione, mediante la *blindatura costituzionale* delle situazioni giuridiche soggettive primarie al di là della discrezionalità del legislatore. In questa parte, la riforma inferita dall'attuale tessuto giuridico ordinamentale sembra rivelarsi in tutta la sua potenza costituente, apparendo oggi necessario assoggettare a un regime speciale determinate risorse – come l'aria, l'acqua, il paesaggio, le energie – coinvolte in processi di sfruttamento non sempre adeguati, al punto da condurre al loro potenziale (ma tangibile) danneggiamento, se non, perfino, al loro irrimediabile esaurimento.

Parrebbe confortare l'assunto, specialmente in materia paesaggistico-ambientale[310], la sent. n. 105/2024 con cui la Corte costituzionale, come si è visto al paragrafo dedicato, ha confermato che nella salvaguardia dell'ambiente – "diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività" – che si sostanzia nella conservazione, nella razionale gestione e nel miglioramento delle condizioni naturali di aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti, nonché nella preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale, deve individuarsi una riserva di tutela che la Costituzione, con la riforma del 2022, ha assunto su di sé, escludendo tali valori dalla ordinaria facoltà di bilanciamento affidata al legislatore e che è Essa stessa a prevedere e garantire, vincolando "così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa"; una difesa che scorge le generazioni attuali nel "dovere di preservare le condizioni perché [quelle future] possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano". E ciò non sembra possibile allo stato del quadro giuridico dell'ordinamento che, per le ragioni tutte esplicitate nel presente capitolo, trova il legislatore inadempiente, mancando una legge che garantisca attuazione effettiva a quel diritto fondamentale, ma forse perfino cardinale, della persona e della collettività di oggi e di domani.

[310] Ma si è detto di come non sembri riducibile alla sola materia paesaggistica la portata della novella costituzionale; *cfr*. la giurisprudenza citata al Capitolo II in materia di interesse delle future generazioni e la successiva nota 373.

CAPITOLO IV

Le prospettive giuridico-istituzionali della categoria dei beni comuni all'esito dell'indagine

1. Premessa critica

Giunti alla fine della disamina svolta, onorandone le premesse, si può allora tentare di rispondere alla domanda che si poneva la tesi: può darsi la configurabilità dei beni comuni come categoria giuridica?

Nel fornirla, preme compiere una breve e preliminare considerazione teoretica.

Come autorevolmente sostenuto[311], scopo della scienza giuridica è considerare il diritto qual è e non quale dovrebbe essere. Alla base di tale teoria sta l'assunto per cui validità e valore dello stesso sarebbero concetti distinti, tanto che le regole possono esser valide anche senza essere giuste[312]. Il diritto come fatto storico, che rinuncia a ogni legittimazione etica, è però positivismo al suo stato radicale[313], mentre *nessun giurista può respingere*

[311] N. BOBBIO, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano, 2020, p. 114.

[312] Le stesse tesi sono sostenute anche da L. FERRAJOLI, *Giustizia e politica*, Roma-Bari, 2024, pp. 63, 77, 104, in particolare.

[313] Peraltro, il diritto non può identificarsi esclusivamente con quello di formazione statale, poiché esso postula necessariamente una dissociazione tra il creatore della norma e i suoi destinatari; esso invera la coscienza popolare e non ne è alieno. Per N. BOBBIO, *ib*., anche il positivismo giuridico riconosce il *Volkgeist* come causa fondativa del diritto, di tipo consuetudinario. La legislazione, sicché, recepisce e regola quanto nella società si forma. Anzi, per dirla con U. DE SIERVO, P. CARETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2001, pp. 48-49 "in tanto una regola di comportamento è regola di diritto, in quanto essa è considerata obbligatoria dal consorzio sociale nel quale essa è destinata a operare, non essendo sufficiente a questo scopo

sensatamente l'esigenza di una critica delle leggi[314]: di fronte ai fenomeni, si può assumere sia l'approccio dell'indagatore scrupoloso, tipico dell'interprete positivista, che quello valutativo del critico. E proprio da questa seconda attività ne dipendono la trasformazione e l'evoluzione[315]. Ciò, lungi dall'integrare una attività politologica (in quanto non attribuisce valore solo al giusto, ma altresì all'esistente, con cui si confronta), *scruta il dato positivo come fatto*, approvandolo o disapprovandolo in base a valori assunti come criteri di valutazione[316].

Tali criteri, in un ordinamento democratico e repubblicano qual è il nostro, non possono che individuarsi nei principi costituzionali. Ad essi spetta, per vero, una prevalenza tanto valoriale (o etica), quanto di stretto significato normativo: nel sistema delle fonti, la legge ordinaria deve conformarsi ai dettami costituzionali, ciò presidiando la Consulta, che guida la

---

l'astratta previsione della regola stessa". E proprio per come il legislatore regionale, a fronte dell'analisi svolta al capitolo II della presente tesi, regola i beni comuni si ricava un ulteriore riprova dell'assunto: in applicazione del principio di sussidiarietà, qui inteso in senso verticale, la categoria vede come propria fonte originaria la comunità. Sono, infatti, le persone che vivono un territorio a dotare una certa res di uno scopo di interesse generale, facendone un uso collettivo. La classificazione della categoria, quindi, scopre le norme positive prendere atto dell'impulso "dal basso", intervenendo a regolarne l'uso, per modo che ne sia garantita la tutela (doverosa).

[314] Oggi è la legislazione l'oggetto di coloro che pensano, G. FILANGIERI, *Scienza della Legislazione*, Napoli, 2003, introduzione (orig. 1853).

[315] E, più in generale, l'evoluzione sociale; *cfr*. *pass*., G. THOMAS, *Storia del dubbio*, Firenze, 2025.

[316] N. BOBBIO, *ib*., p. 121-122. Resta fermo che la necessità giuridica deriva sempre da una necessità politica, posto che questa si occupa dell'organizzazione fondamentale della società, mentre il primo la regola e la corregge.

ponderazione legislativa[317], costruendo un'impalcatura giurisprudenziale che concretizza i principii espressi nella Carta[318].

Se così è, riguardo al tema di interesse in questa sede, si è potuto verificare che i beni comuni sono concepiti nel dato positivo, certa essendone dunque l'ammissibilità giuridica. Tuttavia, si assiste a un conflitto internormativo ove, se da un lato esigenze di tutela delle generazioni future, le emergenti istanze di protezione ambientale e il favore per l'attivismo civico, in

[317] Nello stesso senso, si veda C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in Foro Italiano, XCIII, 9, 1970, ove l'A. si profonde sulle omissioni costituzionalmente rilevanti del legislatore – sulle quali si avrà modo di tornare ancora – ritenendo sia la Costituzione che la sua interpretazione ad opera della Corte costituzionale un limite alla discrezionalità legislativa (e quindi al potere politico pieno): "Pertanto, all'infuori dell'ipotesi estrema considerata, la funzione della Corte, correttiva di violazioni della Costituzione, non può incontrare ostacoli per la maggiore o minore difficoltà del rinvenimento da parte dell'interprete della norma sostitutiva di quella venuta meno, né per il grado dell'innovazione ad essa conseguente. Pensare altrimenti significherebbe rimanere ancorati al pregiudizio proprio del legalismo positivistico, ligio al dogma dell'assoluta sovranità del Parlamento, superato ormai dalla sovranità della Costituzione e dal principio che ne discende del dovere della legittimità costituzionale. La discrezionalità del legislatore deve cedere di fronte a prescrizioni costituzionali che gli impongono l'obbligo di provvedere alla tutela di diritti posti come fondamentali: obbligo che non esclude la determinazione del "come" adempiere ad essa, cioè la scelta dei modi (anche in sostituzione di quelli adottati dal giudice di merito in sede di esecuzione della sentenza costituzionale) ritenuti migliori per la sua soddisfazione, purché non risultino tali da comprimere il contenuto minimo necessario a non rendere puramente illusoria la soddisfazione dell'interesse protetto. Non varrebbe invocare in contrario un principio di gradualità che conferirebbe al legislatore piena libertà di scelta del momento nel quale realizzare gli imperativi costituzionali, non potendo esso far venire meno situazioni giuridiche che si appellano a valori considerati dalla Costituzione prioritari, e formulati da essa con quel minimo di determinatezza sufficiente a fare estrarre dal sistema regole concrete. Non si opera osì uno scambio di funzione tra il potere legislativo e il giurisdizionale, dato che questo non sconfina dalla competenza sua propria, né si sostituisce al legislatore se fa applicazione ai casi concreti del diritto vigente secondo l'ordine gerarchico delle fonti, dando quindi preferenza alla Costituzione rispetto alla legge, tutte le volte che la prima, interpretata in armonia con l'intero sistema normativo, appare idonea ad orientare la decisione. E questa non assume carattere politico più di quello inerente ad ogni specie di attuazione del diritto" (pp. 63-64); ciò, per l'A., a pena di costringere la Corte ad abdicare al suo compito istituzionale.

[318] Per un approfondimento sul concetto di giustizia della legge è d'obbligo il richiamo a G. RADBRUCH, *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht* (Ingiustizia legale e diritto sovralegale), per cui si rinvia allo studio di G. CARLIZZI e V. OMAGGIO (a cura di), *Gustav Radbruch - Filosofia del diritto*, Quaderni fiorentini, 128, Milano, 2021, par. 5, in particolare.

particolare, spingono i legislatori regionali ad adottare norme innovative nel sistema di governo dei beni, tanto non avviene a livello nazionale, ove la legislazione in materia sembra rivelarsi perfino antinomica rispetto ai valori dell'ordinamento, espressi, appunto, nella Costituzione.

Prima di tornare approfonditamente su tali inefficienze del sistema (valoriali, ma anche normative), conviene, però, soffermarsi sugli elementi strutturali minimi di una categoria giuridica, dei quali si occupa la teoria generale del diritto, ossia l'ambito della riflessione che ha ad oggetto la struttura formale e le relazioni logiche che intercorrono tra le norme[319]. Ciò al fine di verificare che, effettivamente, dal dato positivo è inferibile la categoria dei beni comuni. E tanto sul presupposto che, una volta che un concetto giuridico sia ritenuto ammissibile, perché esso si trasformi in vera e propria categoria giuridica occorre il diritto positivo, la volontà legislativa dovendosi estrinsecare in una scelta formale che selezioni il concetto regolandolo con norme unitarie[320].

In questa prospettiva, le categorie costituiscono schemi concettuali astratti attraverso i quali l'esperienza, empirica e giuridica, viene resa intelligibile e organizzata sistematicamente[321]. Allo scopo soccorrono una struttura prescrittiva, il proprio della qualificazione normativa, che enuclea gli elementi fondamentali della categoria. Tra questi si inscrivono i soggetti (dal lato passivo, i destinatari della prescrizione normativa e, dal lato attivo, i titolari delle posizioni giuridiche), l'oggetto (il fatto o il comportamento

[319] N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Torino, 1993, pp. 7-12.
[320] A. LUCARELLI, *cit*., 2021, p. 22.
[321] G. TARELLO, *Cultura giuridica e politica del diritto*, Bologna, 1988, pp. 35-37, considera l'espressione "categoria giuridica" un concetto puro, cioè un costrutto teorico che, cristallizzatosi al di là del tempo – cioè del proprio contenuto storicizzato – consente di ricondurre una pluralità di norme a un modello formale unitario (dove, in effetti, si sussume l'oggetto dell'analisi – n.d.r.).

regolato, la fattispecie che costituisce ciò su cui cade la qualificazione normativa), il precetto (il *nucleo* normativo; tipicamente, un obbligo, un divieto, un permesso) e l'effetto (la conseguenza giuridica del fatto; per esempio, una sanzione)[322]. Eppoi, a questo primo livello di considerazione delle categorie, logico-normativo, se ne aggiunge un secondo, di tipo sistematico, che le concepisce in modo necessariamente collegato tra loro, in quanto tutte inserite in un ordinamento strutturato gerarchicamente[323]: da tale relazione, infatti, dipendono la validità della categoria e l'estensione degli effetti giuridici che la sussunzione al suo interno determina.

La convergenza delle descritte prospettive teoriche fonda, perciò, la struttura minima di sussistenza di una categoria giuridica, sede unitaria di classificazione di fenomeni apparentemente eterogenei. Ecco, allora, che, calando il ragionamento generale nella questione di specie, che ci occupa, sui beni comuni, la rilevata espansione normativa che li concerne, a livello territoriale, consente di individuarne gli elementi strutturali, pressoché uniformi, nonostante la diversificazione dell'impianto regolatorio[324].

Quanto all'oggetto, essi vengono riconosciuti nei beni, materiali o immateriali, anche digitali, presenti in natura o artificiali (come le acque, l'aria, i parchi, i dati e il patrimonio naturale mondiale, nonché il patrimonio

[322] U. SCARPELLI, *Cos'è il positivismo giuridico*, Milano, 1965, p. 74.

[323] È la cosiddetta "dinamica del diritto" nell'ordinamento piramidale (o *Stufenbau*) di H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966, pp. 217-221.

[324] Ciò in quanto lo Stato – continua M. S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, XV, Torino, 1988 – abbandona anche la forma dell'organizzazione compatta, per assumere quella dell'organizzazione disaggregata, dovuta alla penetrazione di nuovi interessi pubblici, ognuno affidato a una diversa autorità (si veda anche M. S. GIANNINI, *cit.*, 1971, p. 443 e ss.). E, con la riforma del titolo V, è nato poi perfino un nuovo ordinamento costituzionale, decentralizzato e autonomista.

storico-culturale)[325]. Tanto conferma che, come si è sostenuto più sopra, dal punto di vista oggettivo, il significato giuridico tradizionale di bene nell'ordinamento (le cose suscettibili di appropriazione materiale, capaci di procurare un'utilità -sempre- economicamente apprezzabile e classificate in base alla titolarità) si rivela anacronistico[326]: dall'attuale diritto positivo si ricava l'esistenza di beni connotati da un forte elemento immateriale[327], classificati in base ad altri presupposti dalla proprietà – di cui si passa a dire – e valutati per il loro valore d'uso anziché per il loro valore di scambio[328].

Tra i beni comuni sembra possibile ricondurre cose della natura più diversa, tutte le forme ontiche che costituiscono oggetto immediato di diritti fondamentali; beni sui quali (esclusivamente) questi diritti si soddisfano pur non essendo provvisti di supporto materiale o reale. Ciò in quanto il nucleo

[325] La tentata tassativizzazione della categoria è sempre tendenziale, rimanendo essa a contenuto atipico, posto che, per quanto possa risultare composta da beni canonicamente satisfattivi di diritti primari, come la vita (mediante acqua e aria, ad esempio), l'evoluzione sociale è probabilmente destinata ad affiancarvi ulteriori risorse. Meriterebbe, inoltre, autonoma considerazione il problema del regime delle cose ancillari o serventi rispetto al bene comune nella realizzazione del diritto fondamentale. Si pensi, ad esempio, all'energia, che civilisticamente ha faticato ad essere concepita come bene giuridico, difettando della materialità a ciò necessaria, e che implica un intervento trasformativo di materia per venire ad esistenza: per soddisfare il diritto fondamentale a cui si lega, essa ha bisogno di una struttura, composta di reti e altre componenti strumentali, la cui gestione non può ostacolare l'effettiva soddisfazione del diritto fondamentale, benché tali beni non possano essere, di per sé, considerati come beni comuni.

[326] Occorre comunque conoscere i concetti acquisiti ed eventualmente abbandonarli se non più adeguati per l'applicazione delle norme vigenti: l'attuazione della legalità costituzionale ne esige l'innovazione (*cfr*. PERLINGIERI, *cit*., 2018, p. 69). Anche B. BRUGI, *L'opera di Roberto Ardigò nella filosofia del diritto*, Venezia, 1898, sosteneva che, stanti la mutabilità e dunque la relatività delle istituzioni giuridiche, dipendenti dalle condizioni della vita civile dei popoli, i giuristi non possono appagarsi di "astratti articoli di legge, di nudi fatti storici, di ambigue cifre", ma devono – come un'esigenza – studiare il diritto in quanto parte della realtà sociale, "come fatto che chiude una idea e come idea che è madre di nuovi fatti"; *cfr*. A. COLETTI, *Biagio Brugi* (voce), Dizionario Biografico degli Italiani (Enciclopedia Treccani), 14, Roma, 1972.

[327] Con una materialità già messa in crisi dai beni culturali (ad es., l'art. 7-*bis* del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 tutela le espressioni di identità culturale collettiva), dai dati, dall'avvento del metaverso e dalla traslazione della vita sociale nel mondo del Wide Web.

[328] S. PUGLIATTI, *cit.*, 1935, p. 8, conferma la sparizione del contenuto economico dei beni.

normativo della categoria, ciò che fonda il dovere di protezione, è integrato proprio dalla utilità funzionale di tali beni all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future.

E infatti la categoria si configura come a tassonomia aperta, poiché la riconduzione di una risorsa al suo interno avviene con riguardo alla funzione che essa detiene; una funzione che è peraltro storicizzata[329], esprimendo i bisogni dei popoli che selezionano anche spontaneamente i beni necessari a soddisfare i loro diritti fondamentali[330].

I beni comuni sono, quindi, funzionalmente qualificati, ovvero si individuano *ob rem*, attraverso lo scopo di attuazione del diritto costituzionale a cui si saldano. Se ne ricava che la funzione, lungi dall'essere un elemento strutturale che, in uno ad altri, perimetra la categoria, come è ordinariamente, costituisce piuttosto l'essenziale fattore qualificatorio di un bene comune.

Sotto il profilo strutturale, quindi, i beni comuni sono contraddistinti da un connotato immateriale immanente, cioè il legame diretto tra la risorsa e un diritto fondamentale (di rilievo costituzionale), al quale sono in grado di recare una soddisfazione immediata. Per tale ragione, i piani dell'oggetto e del precetto nella costruzione della categoria vengono a sovrapporsi.

[329] Come si diceva, i beni comuni integrano una categoria storicizzata o evolutiva: i valori in essa stabiliti si adeguano all'evoluzione sociale, cioè della società, e con essa mutano. Sicché, le attuali forme regolatorie devono considerarsi interinali, ben potendo nel tempo mutare o essere ampliate le tipologie di beni classificabili come comuni, dal momento che essi vengono individuati in ragione del modo di attivazione e dell'uso che le comunità ne fanno in un certo territorio.

[330] Tale carattere intrinseco, o identitario, dei beni comuni rivela come la dimensione pubblicistica detenga una autonoma dignità giuridica nel categorizzare i beni; una dignità che, proprio in quanto votata all'interesse generale, è da ritenere prevalente su quella civilistica, attenta piuttosto alla regolazione di interessi privati o singolari.

Esattamente come si sovrappongono il concetto di bene inteso come cosa e quello di bene inteso come interesse o diritto, in ciò che consta la specialità dei *commons*, come si è visto al capitolo terzo.

In chiave critica, si è potuto osservare come, alla luce della riferita definizione, si ponga un problema di tipizzazione della categoria; un problema non ancora affrontato dalle leggi analizzate, ma che merita già d'essere considerato proprio al fine di valorizzare i beni comuni, cioè quelle – e sole – risorse impiegate dai consociati per la soddisfazione immediata dei loro diritti fondamentali[331]. Al riguardo, con approccio analogico e sistematico, si è notato come l'esigenza di contenimento della categoria potrebbe risolversi ricorrendo alla infungibilità del bene nella soddisfazione del diritto, recuperando istituti o interpretazioni ispirate al principio di ragionevolezza, espresso all'art. 3 Cost., già utilizzato nell'ordinamento per i medesimi fini tassativizzanti[332].

Venendo, quindi, ai soggetti, il terzo degli elementi costitutivi di una categoria giuridica, va distinto il piano dei titolari delle posizioni soggettive intercettate dai beni comuni e quello dei destinatari della prescrizione normativa, dal lato passivo.

Sul versante attivo, si è visto come le leggi che configurano i beni comuni tendano a massimizzare l'estensione applicativa dei diritti connessi a tali beni, specialmente per ciò che riguarda la cooperazione nella gestione e nell'amministrazione delle cose, manifestandosi un *favor* delle istituzioni

[331] S. PUGLIATTI, *ib*., p. 9: "Si tratta infatti di cose naturalmente destinate al soddisfacimento di bisogni pubblici, in rapporto alle quali l'interesse pubblico matura immediatamente e con intensità tale da escludere persino la possibilità della nascita di un interesse privato degno di tutela come tale".

[332] Si rinvia alla nota 208 per una più puntuale disamina del problema contenitivo.

verso l'attivazione civica spontanea[333]. Ciò, evidentemente, in attuazione del principio costituzionale espresso all'art. 118, comma 4, Cost.[334].

E proprio in tanto pare consistere il maggior grado di compatibilità costituzionale delle leggi sui beni comuni rispetto al regime dei beni pubblici, quanto a gestione e fruizione delle risorse dotate di una utilità generale. La disciplina codicistica, invece, sconta diverse limitazioni e frustrazioni al diritto di godimento diffuso dei beni, che talvolta perfino impedisce, in ragione del privilegio riconosciuto alla titolarità del bene, piuttosto che alla garanzia di fruizione, nonché per la conseguente capacità

[333] Significativo, in tal senso, è quanto si è visto nel regolamento torinese che, al fine di attestare questa capacità inclusiva dei beni comuni, espressamente consente anche ai non cittadini di prendersene cura nelle forme proceduralizzate e regolate di cui si occupa la norma.

[334] In senso conforme, *pass*., V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nel nuovo Titolo V*, Torino, 2004, testo in cui si concepisce la Repubblica come unità nazionale, sintesi istituzionale delle autonomie federaliste entro un percorso che viene dal basso anche a livello di governo e non solo normativo. Preme notare che anche l'art. 6 del Codice dei contratti pubblici, D. lgs. n. 36/2023, plasticamente rubricato "Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore", oggi prescrive che, "In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato", anche al di fuori dei rapporti con i medesimi enti del Terzo settore, disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017, espressamente esclusi dall'ambito applicativo della presente norma. Ciò rappresenta un significativo riconoscimento positivo nelle fonti di rango ordinario del principio di sussidiarietà, sebbene la locuzione "può apprestare" non espliciti esattamente un dovere di preferenza verso l'iniziativa privata, come invece sembra potersi ricavare dal testo costituzionale (favoriscono, indicativo presente con valore prescrittivo e cogente). Del principio in parola offre un'interpretazione forte F. MERUSI, *cit.*, 2003, p. 88, per cui il "favorire" implicherebbe una precedenza dell'iniziativa privata, non potendo l'intervento pubblico sostituirsi a quello dei privati se non nei limiti delle proprie competenze esclusive costituzionalmente previste. A ben vedere, si tratta di quanto già esprimeva F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, intorno al metodo democratico di creazione del diritto, per cui il cittadino non sarebbe più solo destinatario di norme (libertà garantita), ma co-produttore di diritto e compartecipe nell'amministrazione delle cose (libertà attiva). *Cfr*., altresì, H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952.

del proprietario (o di chi ne fa le veci, come il concessionario) di escludere dall'accesso alle risorse altri potenziali beneficiari.

Dal lato passivo, invece, si nota che i destinatari delle prescrizioni normative in materia di beni comuni sono, almeno in via indiretta, effettivamente i titolari dei beni, il cui diritto ad utilizzare in modo illimitato il proprio è destinato a recedere nel nome dell'interesse generale. Ciò, se avviene anche con riguardo a beni pubblici e non comuni, integra un aspetto perfino più pregnante in relazione a questa seconda categoria, come sembra dimostrare il dato legale analizzato che, almeno in linea di massima, non tiene in alcun conto i titolari dei beni per cui i consociati si attivano, limitandosi a riconoscere l'attivazione, tutelandola e regolandola[335].

Il motivo di tale scelta legislativa sembra essere che forme di cooperazione come quelle condivise, sulle quali si regge l'attuale organizzazione del governo dei *commons*, trovano tra i propri referenti costituzionali anche l'art. 43 Cost., l'unica norma della Carta che si occupa esplicitamente della comunità e che prevede una riduzione delle prerogative individuali (o private) a vantaggio di interessi cooperativi, mutualistici e sociali, che scorgono l'istituzione dal lato dei beneficiari, agevolando i processi di recupero e consegna effettiva dei beni (nell'articolo, imprese) nelle mani della collettività destinata a farne governo e ad amministrarli[336].

---

[335] Nessuna tra le norme analizzate si dà carico di descrivere gli effetti che il bene selezionato da una comunità per l'attivazione spontanea volta alla sua cura determina in capo al proprietario, pubblico come privato. In ciò sembrerebbe constare una preferenza normativa per la promozione della cittadinanza attiva che prescinde dall'appartenenza delle risorse che ne costituiscono l'oggetto.

[336] Art. 43 Cost.: "A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo (…) 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". Parla di

Relativamente agli effetti collegati alla categoria, quindi, non può che farsi riferimento ai divieti di esclusione e ai diritti di godimento e fruizione diffusi delle risorse riconducibili tra i beni comuni[337].

Si è già detto che l'inescludibilità opera sia nel senso dell'accesso mero, sia in relazione al processo trasformativo in cui sia invece necessario coinvolgere il bene, in modo da ricavarne i frutti che soddisfano il connesso diritto. Quando l'utilità è ricavabile di per sé dal bene è sufficiente consentirvi accesso e uso per garantire la soddisfazione del diritto implicato; più complesso, invece, è il caso in cui le risorse abbisognino di un coinvolgimento in processi di produzione o erogazione di servizi per potersene derivare l'utilità che soddisfa il diritto fondamentale[338].

La diversità strutturale tra beni e servizi gioca, sicché, un ruolo e vale la pena soffermarcisi.

---

dialettica tra individualismo democratico e individualismo economico L. PENNACCHI, *cit*., p.101, che nella riferita tensione costitutiva della modernità scorge l'occasione per riflettere sulla gnoseologia della società, che lungi dall'essere il luogo dell'opportunismo tra estranei che vogliono mettersi al sicuro dalle minacce che rappresentano gli uni per gli altri sarebbe piuttosto struttura cooperativa, ovvero il luogo della cooperazione e della ripartizione di oneri e benefici.

[337] Il descritto elemento primario della loro struttura, ovverosia il collegamento tra il bene-risorsa e la soddisfazione del bene-interesse di tipo diritto fondamentale, impone di considerare, anzitutto, il diritto pubblico d'uso che ai beni comuni si lega. Si tratta, infatti, di beni ad accesso generalizzato, verso i quali non è immaginabile nessuna forma di esclusione, nemmeno ove eventualmente autorizzata o voluta dallo Stato, ovvero da sue articolazioni. Il bene comune, invero, come si è visto, è originariamente individuato dall'uso che le genti ne compiono, stante la capacità della risorsa di soddisfare i loro bisogni, e dunque preesiste all'istituzione stessa: la generalità dei consociati *elige*, tra i tanti, un bene a *common good*, inscrivendolo nella categoria attraverso l'uso condiviso, inclusivo e generalizzato a cui l'assoggetta per soddisfare un diritto fondamentale, costituzionalmente tutelato. Del resto, lo Stato non detiene più il monopolio delle decisioni politiche, rimesse sia ad ordinamenti sopranazionali che alla società civile. L'avvento della Costituzione, come noto improntata al personalismo, ha ridefinito il ruolo delle forze sociali, restituendovi uno spazio decisionale, riconosciuto perfino nel diritto romano, in rottura con lo statalismo ottocentesco; *cfr*., A. A. BARBERA, *cit.*, pp. 50 ss.

[338] Si tratta di servizi necessariamente pubblici, dovendo essere garantiti a tutti. E infatti per servizio pubblico si intende oggi ciò che opera a vantaggio della generalità indistinta dei consociati, integrando una funzione pubblica.

I beni comuni sono coinvolti in servizi che non possono che esser pubblici, col conseguente assoggettamento alla normativa pubblicistica[339]. Accogliendo la definizione finalistica di servizio pubblico, infatti, esso consiste in una prestazione svolta per il soddisfacimento di fini sociali o di utilità generale, di rilievo costituzionale[340]. Dunque, dovendo garantire alla collettività, nella sua interezza, la soddisfazione di un interesse generale, servizio e funzione pubblica sono concetti che vengono ad intrecciarsi.
Sovente, anzi, tali beni impongono un determinato livello di protezione e garanzie[341], implicando un servizio di tipo universale che, per definizione,

[339] Non è in discussione qui il fatto che un servizio pubblico possa essere affidato a privati, ma si intende che, per quanto esso possa essere affidato a gestori privati, la sua natura rimane pubblica. Esattamente come avviene, ad esempio, per il servizio idrico, non essendo certamente possibile immaginare che la garanzia dell'acqua potabile a vantaggio degli esseri umani sia considerabile fatto di privati, anziché generale. In senso conforme, si vedano le statuizioni selle Sez. Un. di Cassazione 29 maggio 2025, n. 34036, rese in merito alla raccolta di fondi attraverso libretti di risparmio postale e buoni postali fruttiferi, effettuata da Poste italiane s.p.a. per conto della Cassa depositi e prestiti. Del resto, anche i cosiddetti "beni pubblici sovrani" si inscrivono tra i beni pubblici necessari, essendo risorse il cui controllo o è in mano pubblica o non si può parlare di Stato sovrano. Infatti, accedendo a una concezione sostanziale di sovranità – secondo cui lo Stato non si definisce solo per la titolarità formale del potere, ma per la capacità effettiva di controllare risorse strategiche (ad es., energia, porti, ferrovie, telecomunicazioni) –, laddove ciò non avvenga, può parlarsi, più correttamente, di territorio e non di Stato, in quanto manca l'elemento politico che connota uno Stato sovrano (e, vale la pena notare, che popolo, territorio e sovranità costituiscono le basi su cui poggia l'ordinamento giuridico).
[340] Risultano ormai superate le due ulteriori concezioni, oggettiva e soggettiva, del servizio pubblico, per cui sarebbero tali, rispettivamente, i soli servizi contemplati da una legge o quelli che all'Amministrazione competano quanto ad istituzione e organizzazione, ovvero i servizi soggettivamente imputabili allo Stato o ad altro ente pubblico, che lo gestisce in maniera diretta o indiretta.
[341] Per M. GAMBINO, *cit.*., "La valutazione dei limiti normativi nella circolazione dei beni essenziali, collegati alla missione assolta, consente di rilevare un loro peculiare statuto normativo, che, tuttavia, non ne muta la generica destinazione allo scambio tra i consociati. Essi, tuttavia, pur mantenendo la natura di beni commerciali, che dunque sono disponibili e si trasmettono secondo gli strumenti propri del diritto privato, non seguono le regole del mercato. Sono presenti così due piani di rilevanza giuridica nei beni universali. Secondo il profilo della titolarità del bene, il principio di universalità non preclude l'operare di modelli normativi riguardanti beni privati o privatizzati; sotto il profilo della circolazione, invece, esso determina talune regole consuete ai beni 'non liberalizzati'. Essi circolano entro un sistema normativo che risulta incardinato sulla predisposizione di strumenti di protezione degli interessi dell'utenza beneficiaria dei beni. Nel

dev'essere garantito a tutti i consociati[342]: il servizio universale invoca meccanismi di perequazione sociale che non connotano le gestioni affidate ai privati e si pone come obbligo di pubblico servizio a fronte delle insufficienze del diritto comune della concorrenza[343], essendo necessario, in questa parte, un governo pubblico della economia[344].

---

microsistema del rapporto tra privati, le parti pongono in essere trattative, si accordano, eseguono le prestazioni secondo le regole comuni dei contratti. A tali rapporti, se hanno per oggetto servizi pubblici, si applica la disciplina generale dei rapporti di utenza. Se invece i rapporti di utenza hanno per oggetto beni essenziali, i rapporti devono sottostare, a causa di una loro funzione peculiare riconosciuta dalla legge, a un sistema normativo di protezione della sussistenza del bene stesso".

[342] Il concetto di servizio universale è stato sviluppato dall'Unione Europea proprio per definire un insieme di esigenze di interesse generale da cui discendono precisi obblighi nell'intento di garantire a tutti e ovunque l'accesso a determinate prestazioni essenziali, sia in termini di qualità che con prezzi ragionevoli. Così viene definito nel sito dell'Unione europea.

[343] Nella civiltà moderna si è assistito a una crisi dell'apparato pubblico, coincidente con l'espansione della visione antropologica "ultraindividualistica" del neoliberismo. Essa ha contratto il rapporto tra individuo e collettività, soffocando le istanze solidaristiche: l'individuo è concepito come atomo e non esistono responsabilità collettive, perché non esiste la società (L. PENNACCHI, *cit*., p.128). La *potential battle* tra pubblico e privato ha visto quest'ultimo avere la meglio sul primo nell'attuale società capitalista, dove lo Stato è stato catturato da parte di interessi predatori. Invero, la classe che detiene il potere economico ha preso in mano tutte le decisioni con la pretesa di liberare l'accumulazione privata da ogni limite e responsabilità, devolvendola al solo profitto, mentre i mercati, lungi dall'essere idonei all'autoregolamentazione, si sono manifestati quali irrazionali e inefficienti (*ib*., pp. 136-149).

[344] Si pensi, ad esempio, alla questione delle compensazioni per i servizi che non verrebbero forniti o che, senza l'intervento statale, lo sarebbero a condizioni diverse. La compensazione del servizio pubblico, peraltro, integra un meccanismo di perequazione che non costituisce aiuto di Stato se sussistono cumulativamente quattro condizioni (l'impresa è stata scelta con una procedura omaggiante la trasparenza; sussiste la definizione chiara degli obblighi di servizio pubblico che gravano l'impresa; v'è un metodo di calcolo della compensazione obiettivo, trasparente e definito previamente rispetto all'incarico di gestione affidato all'impresa; la compensazione è resa nel limite dei costi sostenuti e fermo il divieto di sovracompensazione; *cfr*. sent. CGUE, 24 luglio 2003, *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00). Tali circostanze dimostrano che il regime di operatività di tali servizi sfugge al diritto privato o civile puri, afferendo, piuttosto, a un'area pubblicistica dipendente dalla preminenza di tali servizi rispetto alla cura degli interessi dei cittadini. Si configura, quindi, un ruolo pubblico nell'economia, occasionato dall'affermarsi del costituzionalismo come modello di organizzazione dell'assetto politico-istituzionale della società. Con l'evoluzione sociale, infatti, insorgendo nuove istanze di tutela attiva da parte dello Stato (da intendere nel senso di un bisogno di disciplina dei rapporti economici e sociali, pur non mancando il rispetto e la promozione della partecipazione dei privati all'organizzazione politica del Paese), il diritto pubblico riscopre il proprio ruolo di limite alla regolazione privata, posta l'esigenza di conformare i rapporti economici al programma di valori previsto dalla Costituzione,

La funzione pubblica si dimostra, perciò, infungibile e, in caso di contrasto con interessi privati, per quanto legittimi, sono questi ultimi a risultare recessivi, il piano sociale prevalendo su quello economico o della produzione[345].

nel rispetto dei principi di dignità umana e solidarietà sociale. Per alcuni questo ruolo dell'Istituzione è oggi pericolosamente posto in discussione (*cfr*. N. COLACINO, *cit*., p. 242).

[345] Va notato, però, che il nostro ordinamento concepisce forme di gestione pubblico-aziendale, accogliendo una sostanza pubblicistica entro la veste societaria. Si pensi, al riguardo, al Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175), che contiene la disciplina di simili modi di gestire e curare gli interessi pubblici anche mediante i beni. Ma si consideri anche l'articolo 115 del Testo unico degli enti locali (TUEL - D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), norma che consente la trasformazione delle aziende pubbliche perfino in aziende a capitali privati, come le Società per azioni. Peraltro, anche il modello dell'*in house providing* integra una forma di gestione diretta di pubblici servizi, tale per cui il rapporto dell'Ente con simili società è pari a quello che il Comune avrebbe con una propria articolazione interna (totale partecipazione pubblica, controllo analogo e la prevalenza dell'attività svolte per l'ente affidante), solo consentendo all'Amministrazione di operare anche nel mercato, accettandone le regole. A livello interno, nella normativa previgente in materia di contratti pubblici, il legislatore nazionale aveva perfino reso l'in house una tecnica eccezionale di realizzazione dei servizi, dovendo l'Amministrazione giustificare quando vi ricorreva anziché accedere al mercato (epperò, l'approccio nazionale era rovesciato rispetto a quello dell'Unione, testimoniato dalla C.G.U.E. ed espresso, segnatamente, nell'articolo 12, paragrafo 3, della Direttiva appalti. C.G.U.E., ord. sez. IX, 6/2/2020 n. C-89/19 a C-91/19 RTE del 6 febbraio 2020). In base alla norma, i Comuni, le Province e gli altri Enti locali possono, per atto unilaterale, trasformare le aziende speciali in società di capitali, di cui possono restare azionisti unici per un periodo in ogni caso non superiore a due anni dalla trasformazione. Le società conservano tutti i diritti e gli obblighi anteriori alla trasformazione e subentrano pertanto in tutti i rapporti attivi e passivi delle aziende originarie. Tanto vale anche per la trasformazione dei consorzi, intendendosi sostituita al consiglio comunale l'assemblea consortile, nonché per la privatizzazione di enti ed aziende delle regioni a statuto ordinario e ad autonomia speciale, fermo restando quanto stabilito dalla legislazione regionale in materia. Nulla osta, comunque, acché sia adottato il meccanismo opposto, della regressione ad azienda pubblica: ancorché non espressamente previsto (né dall'art.2500-*septies* c.c., dedicato alla trasformazione eterogenea da società di capitali), non è vietato e, come già accennato, realizza la pratica inversa alla privatizzazione, del passaggio progressivo a società di capitali – in senso conforme, Cons di St. sent. n. 3946 del 27 giugno 2018). Difatti, la stessa declaratoria di incostituzionalità dell'art. 113-bis del Tuel, avvenuta con sent. Corte cost. n. 272 del 2004, ancorché abbia eliminato dall'ordinamento la norma che prevedeva la possibilità, per la gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, di affidare gli stessi ad aziende speciali, anche consortili, in alternativa all'affidamento diretto a società in house o a istituzioni, non esclude affatto che si possa gestire in mano interamente pubblica un servizio (pubblico). L'illegittimità rilevata, peraltro, si basò sulla compressione dell'autonomia normativa e decisoria regionale e locale, propria dei Comuni. Anzi, l'art.113-*bis* è stato ritenuto dalla Corte costituzionale preclusivo verso i Comuni della loro facoltà di selezionare i modelli gestori più adeguati al territorio che amministrano e governano, quindi in una logica opposta, estensiva delle

È poi il diritto sopranazionale a distinguere i servizi secondo un'ulteriore classificazione rilevante, della quale non può mancarsi di dar conto. Per l'Unione europea, accanto a servizi di interesse generale (SIG), distinti in tre categorie, vi sono servizi d'interesse economico generale (SIEG), i quali designano le attività commerciali che soddisfano missioni d'interesse generale e pongono obblighi di servizio pubblico[346]. Le due categorie stanno in rapporto di genere a specie, nei SIG rientrando i SIEG, nonché i servizi sociali d'interesse generale – di natura sia economica che non, consistenti nei

prerogative dell'Ente circa l'adozione di gestioni in azienda speciale. Si pensi, ad esempio, a quanto avvenuto per ABC Napoli, azienda che gestisce il servizio idrico. L'esperienza campana dimostra che, sussistendone la volontà politica, è ben possibile revocare alla mano pubblica certe gestioni di servizi e beni, a conferma della libertà dello Stato di scegliere cosa devolvere al mercato e trattenere presso di sé – senza che l'Unione imponga da par suo irragionevoli oneri motivazionali come quelli prospettati dal legislatore nazionale in recenti interventi normativi. Si fa riferimento all'art.192 del D.lgs. n. 50/16, per cui le stazioni appaltanti, allorché decidano di affidare in house un servizio disponibile sul mercato in regime di concorrenza, danno conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche Nell'opinione di chi scrive, però, la soluzione adottata dal legislatore conferma tutt'altro, dimostrando che l'ordinamento nazionale intende l'evidenza pubblica non solo o non tanto come strumento volto a tutelare la regola della concorrenze (come noto, più cara all'Unione), bensì la trasparenza, vero e proprio principio, che mira ad evitare abusi, atteggiamenti elusivi e distorsioni applicative tipiche del fenomeno corruttivo nazionale, impedendo che risorse pubbliche sfuggano, nella loro assegnazione e nel loro impiego, ai diversi principi di legalità e non discriminazione. A dimostrarlo, poi, è l'analisi della giurisprudenza che ne promuove l'uso e la intende in senso estensivo, richiamandola ogni qual volta ciò occorra per controllare e fare salve esigenze di legalità. Dubbia è invece la compatibilità costituzionale della norma evocata, che scolpisce nel modello in house una eccezione, dato che pare confliggere con il potere di autodichia amministrativa, ricavabile dalla parte II della Costituzione, dedicata all'Ordinamento della Repubblica, nonché con le attribuzioni di competenza di cui al Titolo V Cost. e anche con la tutela del risparmio delle risorse pubbliche: la pretesa legale di esternalizzare la resa di un servizio, appare non ragionevole e sproporzionata, violando almeno l'art 3 Cost.

[346] Essi integrano servizi di base forniti a pagamento e soggetti alle norme europee in materia di concorrenza e mercato interno, che però scontano deroghe significative ove si renda necessario garantirvi l'accesso dei cittadini; ciò proprio perché trattasi di "servizi di base". Si pensi ai servizi di trasporto o ai servizi postali che, nonostante il carattere commerciale con cui vengono prestati, integrano attività di servizio universale e che pertanto possono scontare le deroghe di regime appena menzionate.

servizi che rispondono alle esigenze dei cittadini vulnerabili (es. edilizia sociale) e che impingono i principi di solidarietà e uguaglianza sostanziale – oltre ai i servizi di interesse generale non economico, cosiddetti puri, i quali non soggiacciono alla normativa europea, né alle norme su mercato interno e concorrenza (tra questi, polizia, giustizia, previdenza)[347].

Dei SIG si occupa, in particolare, il protocollo n. 26 annesso al TFUE, riconoscendo che, anche con riguardo ai servizi dotati di interesse economico, "i valori comuni dell'Unione" riconoscono, intanto, un ruolo essenziale e ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali nel fornirli, commissionarli e organizzarli in modo da renderli più vicini possibile alle esigenze degli utenti[348]. Nel garantire i richiamati servizi,

[347] Relativamente ai servizi puri, l'U.E. lascia ampiamente ed espressamente impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornirli, commissionarli e organizzarli. La posizione dell'Unione in tal senso è chiara, sia nei Trattati, che nelle Direttive, che nelle pronunce della Corte GUE, lo Stato membro ha un margine di discrezionalità nello scegliere se immettere il servizio nel mercato, ma se lo fa, cioè se risolve la propria discrezionalità nel senso di esternalizzare, allora anche lo Stato, *sub specie* di Pubblica Amministrazione, soggiace – come qualsiasi altro operatore – alle regole della concorrenza, trovando applicazione il principio di trasparenza e potendosi individuare l'affidatario solo all'esito di gare pubbliche. Obbligato è il riferimento alla Bolkestein, Dir. 123/2006, che si autolimita nell'applicazione ai soli SIEG, servizi prestati dietro corrispettivo economico (SIEG), mentre quelli d'interesse generale (SIG) ne sono esclusi (considerando 17). Tra questi ultimi, non economici o sociali, erogati sulla scorta dei principi di solidarietà e accesso paritario, rientrano i servizi pubblici, soprattutto essenziali. Lo stesso vale in merito alle concessioni demaniali marittime a finalità turistico ricreativa, ove non appare veridica la circostanza per cui la Direttiva Servizi imporrebbe la mera devoluzione a gara delle concessioni senza che sussista alcuno spazio per un governo pubblico del bene, atto a garantire una maggior tutela agli interessi pubblici connessi. Per un approfondimento si rinvia a A. COSSIRI (a cura di), *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*; Macerata, 2022, pp. 205 e 219.

[348] Dacché, *per incidens*, si può ricavare come non esistano obblighi imposti dal diritto europeo alla gestione concorrenziale di certi servizi e quindi di certi beni: l'U.E., si disinteressa della scelta sull'*an* del ricorso al mercato ma, nel caso in cui lo Stato membro decida di esternalizzare, prescrive l'obbligo di applicare i principi del mercato e della concorrenza, in particolare al fine di non determinare ingiuste discriminazioni o disparità di trattamento. Una interessante pronuncia della Corte costituzionale, n. 272 del 2004, confermava come "la Commissione europea, nel "Libro Verde sui servizi di interesse generale (COM-2003-270) del 21 maggio 2003, ha affermato che le norme sulla concorrenza si applicano soltanto alle attività economiche, dopo aver precisato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo,

il diritto U.E. si fa carico delle differenti necessità che, nel fruirne, possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse, prescrivendo la necessità di prestare attenzione alle preferenze degli utenti e garantire un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, come parità di trattamento e promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente. Viene, inoltre, confermata la centralità del cittadino e dell'utente nell'organizzazione e nella erogazione dei SIEG locali, anche favorendo forme di partecipazione attiva. La regolazione e la gestione dei servizi sono condizionate alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, da ricercare sì secondo criteri concorrenziali, ma altrettanto di sussidiarietà, dovendo garantire sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti.

Dalla digressione svolta, quindi, occasionata dalle riferite osservazioni in merito al tipo di accesso alla risorsa essenziale – un problema dogmatico, che viene dalla promiscuità dei rapporti tra le categorie di beni e servizi, dovuto alla strumentalità dei primi rispetto ai secondi – senza disconoscere la struttura giuridica attuale, nazionale e sopranazionale, in materia di servizi[349], può derivarsi un ulteriore elemento costitutivo dei beni comuni,

cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica". Secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001).

[349] Se è vero che l'impostazione contraria, sino ad oggi adottata sul piano socio-politico, ha come scopo ridurre l'elefantiasi amministrativa e trasformare lo Stato sociale assistenziale, avviatosi in funzione attuativa costituzionale – specie del principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.) –, nel diverso Stato liberale, connotato dal *laissez-faire*, che riserva a se stesso le sole funzioni pubbliche irrinunciabili (come la giustizia), i problemi applicativi, con riguardo ai diritti

connesso all'accesso generalizzato: la loro indifferenza al contesto in cui si inscrivono, potendo anche essere commerciale o di scambio, senza che le prerogative pubblicistiche descritte, utili a garantire soddisfazione ai diritti coinvolti, vengano meno (ferme comunque le maggiori garanzie di una loro attrazione in un regime squisitamente pubblicistico, sulle quali si è già indugiato).

Ancora sul piano degli effetti, i beni comuni si manifestano parimenti neutrali anche rispetto alla titolarità[350].

Il richiamo alla proprietà del bene, come è noto, evoca la capacità dispositiva sullo stesso da parte del titolare, appunto; capacità che però è esclusa con riguardo a tali beni, almeno se intesa nel senso giuridico ordinario di diritto del proprietario a usare la risorsa nel modo più libero e pieno. Il fenomeno è quello della proprietà conformata, che consiste nella compressione dei diritti del titolare, in ragione degli interessi generali che quel medesimo bene soddisfa[351].

---

fondamentali dell'uomo, sono ormai noti e in effetti è proprio la normativa comunitaria a consentire la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente, qualora l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE)Sebbene alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo "analogo" (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di "contenuto analogo" a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) e dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante. Così si esprime Cons. di Stato, sent. n. 325 del 2010.

[350] Si tratta di un elemento strutturale dei beni comuni che, però, si declina in una conseguenza visibile sul piano degli effetti (efficacia c.d. preclusiva; *cfr*. P. PERLINGIERI, *cit.*, 2018, p. 79): la natura del bene comprime il diritto del titolare sulla medesima risorsa, incidendo nel suo diritto al godimento, sostanza stessa della proprietà, fino a limitarlo (in senso conforme si è espressa la Cassazione a Sez. Un. con sent. n. 33645 del 15 novembre 2022).

[351] È interessante notare come la limitrofa categoria degli usi civici postuli una scissione tra la proprietà formale e quella sostanziale del bene, per cui la comunità usa un bene che è in titolarità a un diverso soggetto (singolo privato o pubblico); L. ROMBAI, A. GUARDUCCI e L. ROSSI, *Beni comuni e usi civici nella Toscana di Pietro Leopoldo di Lorenza*, Firenze, 2021, p. 14. La scissione, dal lato soggettivo, tra struttura ed effetti, cioè tra tiolo e modo, pur non integrando la

Sul piano del regime, quindi, un bene comune mutua le limitazioni di disponibilità già note all'ordinamento per i beni pubblici. Si tratta, in particolare, di limiti alla commerciabilità del bene, così come all'uso in senso più lato, a cui resta indifferente lo scopo intrinseco della risorsa, che è quello di soddisfazione di diritti fondamentali[352].

Tuttavia, si è avuto modo di constatare come ciò non impedisca in assoluto la frustrazione di quei diritti, che resta comunque possibile e che è, semmai, corretta solo *ex post*, in via rimediale, mediante una forma di protezione che appare, perciò, ineffettiva[353]. Ciò in quanto, assegnando prevalenza alla appartenenza del bene rispetto al suo valore d'uso, l'attuale disciplina sui beni pubblici posterga la protezione dei diritti fondamentali ai quali la risorsa

condizione ordinaria prescelta dal nostro ordinamento – che li congiunge in capo al medesimo soggetto titolare – è tuttavia un fenomeno noto e giuridicamente ammesso.

[352] Merita attenzione la pronuncia della Corte costituzionale – sent. n.119/2023 – con la quale, per la analoga (ma pur diversa) categoria degli usi civici, si è sancita l'indifferenza alle vicende negoziali che interessano il bene: mediante l'inerenza dell'uso alla *res*, esso circola insieme al bene, mantenendosi a prescindere dalla titolarità. Nello specifico, oggetto della valutazione della Corte era la previsione d'inalienabilità delle terre di proprietà privata gravate da usi civici, introdotta dalla legge n. 168/2017. La norma si poneva in contrasto con gli artt. 3 e 42, co. 2, Cost., poiché non escludeva da tale regime le terre di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati. Ciò determinava una illegittima compressione della proprietà privata sul presupposto che, appunto, lo scopo di assicurarne la funzione sociale prescinde dalle dinamiche circolatorie del bene, se questo è gravato da usi civici (e infatti la legislazione antecedente a quella dichiarata incostituzionale non prevedeva l'inalienabilità). Per chi scrive, la soluzione offerta non sembra, però, risolvere i problemi di effettività della tutela che, lungi dall'essere assicurata agli aventi diritto a godere del bene, li pone in uno stato di permanente incertezza sull'*an* della loro soddisfazione.

[353] Come si è potuto rilevare *supra*, i limiti alla circolazione e alla disponibilità degli effetti connotanti beni oggi pubblici e implicati dal regime demaniale non sembrano sufficienti a garantire effettività nella tutela delle risorse, tanto che in dottrina si è diffusamente parlato, al riguardo, di *fragilità del demanio*, intendendo riferirsi con tale espressione all'inadeguatezza protettiva della categoria (per tutti, A. LUCARELLI, *cit*., 2021, p.22: "Si tratta, quindi, di una nozione de iure condendo [quella dei beni comuni],che nasce dalla consapevolezza dei limiti e della debolezza della categoria giuridica del demanio, inglobata dal modello dominicale della proprietà pubblica che, sul piano strutturale e funzionale, resta apoditticamente incardinata nel dettato costituzionale (art. 42 Cost.)"); si pensi, invero, alla "finzione pubblica" del concessionario, tale per cui, nel rapporto esterno, con i terzi beneficiari di un bene, il concessionario opera come se fosse la P.A.

si lega, avvantaggiando, almeno in un primo momento, diritti individuali di ordine patrimoniale e, in tal modo, esponendo (i contrapposti) interessi diffusi al rischio di lesioni.

Similmente, si acclara il bisogno di riforma che connota la materia, poiché il regime giuridico dei beni pubblici sembra operare in senso rovesciato rispetto alle indicazioni costituzionali. Per la Costituzione, infatti, valori preminenti dell'ordinamento sono la cura e la protezione della persona umana, nonché la solidarietà reciproca, la proprietà privata trovando tutela solo nel limite della funzione sociale e comunque non al di sopra di interessi generali[354].

[354] Giuridicamente, la Costituzione prevale e conforma il resto delle leggi sottordinate. Dunque, per precisa volontà costituzionale, la funzionalizzazione al fine sociale non si limita meramente a connotare la proprietà, proiettandone gli usi, ma piuttosto la qualifica: la funzione sociale *è* proprietà. Nella sua definizione costituzionale, la funzione sociale è una componente strutturale del dominio. E ciò ancorché tale affermazione non sia espressa nel dettato letterale della Carta. Motivo ne è che quella di lasciare la norma indeterminata, *in parte qua*, è stata una scelta probabilmente dovuta al carattere *transattivo* della Costituzione, a significare che il testo approvato in seno alla Costituente fu il frutto di un compromesso tra democristiani e comunisti, ove le posizioni socialiste, alle quali evidentemente si accosta lo scopo sociale della proprietà, non erano certo viste con favore (di ciò ha parlato P. Calamandrei nel proprio intervento all'Assemblea costituente, avvenuto in questa parte il 4 marzo 1947, seduta pomeridiana, come ci ricorda, *ex multis*, E. BINDI, *Calamandrei e la questione sociale*, Gruppo di Pisa, Atti del Convegno "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani, 8-9 giugno 2012, pp. 1-26 – i lavori della commissione potendo essere assunti come una sorta di interpretazione autentica della Costituzione). La proprietà funzione è concetto che esprime una proprietà sociale, registrandosi una tendenza legislativa a trasportare lo scopo sociale della proprietà nel contenuto del diritto stesso, fondendosi interesse pubblico e privato (E. FINZI*, L'officina delle cose*, Quaderni Fiorentini, Milano, 2013, in particolare si veda la parte intitolata *Le moderne trasformazioni del diritto di proprietà*). Si finisce, quindi, per aggiungere un altro rapporto giuridico accanto al diritto di proprietà, che è la prestazione negativa del titolare della *res* (tenuto ad astenersi da usi e modi di disposizione del proprio incompatibili col diritto sociale intrinseco del bene), che fissa un onere reale, un peso sul bene, e che S. PUGLIATTI, *cit*. 1935, p. 43, descrive nella bellissima immagine del diritto sociale come *mescolanza di elementi e rapporti strutturalmente distinti e collegati nel soggetto* che sta al centro di un rapporto giuridico di diritto pubblico – soggetto attivo del diritto reale – e di diritto privato – soggetto passivo del rapporto personale. Maggiormente, coi beni comuni il rapporto personale sembra recedere in ragione del tipo di bene, spostandosi il vincolo funzionale dalla relazione oggetto-soggetto alla cosa, al bene in sé: non è tanto la proprietà ad essere funzionalizzata, ma il bene *ex se* ad essere

Come si è potuto notare, peraltro, il sacrificio anche temporaneo di diritti assoluti ha come effetto la loro relativizzazione, che consiste in uno snaturamento della cui legittimità v'è forse da dubitare[355].

Quindi, considerata l'unitarietà dell'ordinamento, accedendo al secondo livello teoretico della concezione giuridica di una categoria, se si inscrivono nel sistema le norme sui beni comuni, si instaura un confronto con le norme codicistiche in materia di beni e si raffrontano alla sovraordinata Costituzione, si nota che il valore intangibile connotativo del bene comune – cioè il vincolo che correla indissolubilmente bene e diritto fondamentale che esso soddisfa – sembra assegnare alla tutela dei *commons* un rilievo costituzionale e parrebbe rivelare, come si è già notato, che l'attuale fisionomia del diritto in materia di beni pubblici non si armonizza con il

intrinsecamente funzionalizzato e dunque il diritto personale a goderne si disvela come recessivo. Peraltro, di là dal modello scelto dai Costituenti, non può mancarsi di rilevare che oggigiorno esistono nuove concezioni del diritto di proprietà, le quali affiancano alla concezione tradizionale del dominio, economico-liberale, quella di proprietà come presidio di dignità sociale. Più estensivamente, si noti ancora con S. PUGLIATTI, *cit*., 1935, p. 5-6, che l'interesse pubblico è il presupposto della stessa tutela del diritto di proprietà e costituisce "il limite naturale o razionale che definisce il diritto di proprietà" (come di ogni diritto soggettivo). Ne deriva che il fine pubblico è necessario nella tutela del dominio, pur essendo relativo – e non a carattere assoluto – il predominio pubblico sul diritto soggettivo, trattandosi sempre di svolgere un bilanciamento in concreto tra le situazioni giuridiche eventualmente confliggenti. Sicché, per l'A., anziché parlare di limiti alla proprietà privata, sarebbe più opportuno dimostrare l'esistenza di un diritto, di natura pubblica, che postula un confine verticale, anziché orizzontale, tra interesse pubblico e interesse privato (*ib*., p.13).

[355] La relativizzazione dei diritti fondamentali costituisce un esito fisiologico del loro operare in un sistema pluralistico, nel quale – come osserva *pass*. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992 – i diritti non vivono isolati, ma "nel reciproco rapporto" tra loro. Tuttavia, tale relativizzazione non può tradursi in uno svuotamento dei diritti stessi, spingendosi fino a comprometterne il nucleo essenziale, pena la loro trasformazione da limiti al potere in interessi disponibili. Il bilanciamento deve dunque rispettare questo nucleo incomprimibile, che continua a operare come limite all'azione dei pubblici poteri, secondo una concezione del diritto che, pur aperta alla ponderazione, esclude esiti arbitrari e preserva la funzione garantistica dei diritti fondamentali (*cfr*. Corte cost. nn. 85/2013, 264/2012 e 1146/1988).

dettato costituzionale al pari della normativa emergente in materia di beni comuni[356].

Invero, nel corso dell'indagine svolta, si è seguito un metodo di ricerca di tipo induttivo, consistito – per una parte – proprio nel considerare l'attuale statuto normativo dei beni, pubblici in particolare, con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali implicati dalle risorse, nonché nel proteggere le risorse stesse[357]. Se ne è ricavata l'apparente insufficienza nel corrispondere il bisogno di tutela delle tre posizioni soggettive implicate da beni deputati infungibilmente a garantire diritti di rango primario (preservazione, accesso e fruizione delle risorse); tutela raggiungibile solo mediante forme di effettiva salvaguardia[358]. Avuto riguardo, poi, alla Costituzione, data la sovrapposizione tra beni-cosa e beni-interessi, si è giunti perfino a rilevare

[356] Giova, al riguardo, precisare che anche nel riferirsi alle prescrizioni costituzionali che costituirebbero il referente normativo della protezione di certi beni, in quanto tutelano i diritti ai quali essi si saldano, garantendo così una copertura di pari livello anche alle risorse, il metodo seguito nella ricerca appare confermarsi induttivo. Ciò, in quanto, più che compiere la deduzione di un principio costituzionale, valente quale criterio orientativo della funzione legislativa, si è potuto osservare che la citata riforma costituzionale del 2022 ha esplicitato i doveri di protezione verso i beni, impegnando il legislatore con prescrizioni puntuali, volte a rafforzare la tutela dell'ambiente (nel cui novero si inscrivono risorse che, principalmente, sono riconducibili alla categoria dei beni comuni). *Cfr*., tra gli altri, F. GIGLIONI, *cit*., Munus, 2023, p. 609: "Qualunque esercizio di funzione o servizio pubblico è ispirato al rispetto dei principi fondamentali della Costituzione e obbliga [corsivo nostro] i funzionari all'osservanza. Nel caso della tutela dell'ambiente si potrebbe notare, tuttavia, che il concetto possa essere esteso ulteriormente, dal momento che la tutela appare davvero come una responsabilità diffusa, il cui conseguimento non può prescindere dall'apporto che tutti possono dare in solidarietà".

[357] L'indagine si è sviluppata secondo un approccio euristico-confutazionale, essendo stata assunta come idonea direttrice nella ricerca dei fatti l'ipotesi (comprovata dall'esperienza empirica quotidiana) della inadeguatezza delle attuali categorie nel garantire effettività alla tutela dei diritti fondamentali coinvolti da certi beni, specialmente quanto a preservazione delle risorse, accesso e fruizione generalizzata. Il concetto di confutazionale, invece, è riferito all'effettuato tentativo di verificare il contrario assunto della capacità delle attuali categorie nell'apprestare protezione adeguata ai citati bisogni (sostenuto, specialmente, da chi, pertanto, ritiene che non vi sarebbe necessità di condurre la riflessione giuridica sui beni comuni).

[358] Se uno ragiona giuridicamente non può mancare il processo di qualificazione – sussunzione, poiché è necessario per inquadrare gli effetti e il regime del *quid* qualificato. Qualificare significa quindi inquadrare a fini risolutivi (*cfr*. P. PERLINGIERI, *cit*., 2018, par. 28).

la probabile necessità (per vincolo costituzionale, appunto) d'una palingenesi dei beni, ovvero della trasformazione radicale della loro struttura giuridica civilistica[359].

Al contrario, tra i vari aspetti lumeggiati nel corso del presente scritto, spicca l'operatività dei beni classificabili come comuni in dimensione diacronica, che li proietta in senso intergenerazionale e determina un condizionamento nell'uso delle risorse[360]. Questi, coinvolgendo diversi piani temporali – lo ieri, l'oggi e il domani – sono vocati al vantaggio delle generazioni future e ciò li dota, oltre che di una copertura costituzionale – il loro uso costituendo attuazione dell'art. 9 Cost. –, anche di un'attitudine ecologica, recando il bisogno di coinvolgerli in usi generativi, cioè in forme di sfruttamento che operino in ottica di preservazione o riproduttiva[361]. Specialmente le risorse

[359] Nella scienza giuridica moderna e contemporanea, l'analisi delle categorie si è sempre mossa dall'indagine sui regimi per considerare i beni solo in una fase successiva, a valle. Si è sin qui sempre avviata la riflessione dal presupposto dell'iscrizione in un contesto di regime proprietario e/o demaniale, quando invece la riflessione sulla tutela dei beni postula uno sviluppo dell'indagine che muova dalla natura del bene, pervenendo solo in un successivo momento, consequenziale, a definirne il regime, in modo tale da garantire i diritti correlati a beni simili, come chiarito, fondamentali. *De jure condendo*, sembra perciò irresistibile la necessità di elaborare una teoria generale dei beni comuni, compiendo una sistematica organizzazione della categoria che ne enuclei gli elementi generali, sempre tenendo conto del dinamismo che la connota. Un'opera, questa, che assume caratteri di urgenza, se considerata al faro dei bisogni attuali, legati a flagelli delle pandemie, del surriscaldamento globale, delle guerre, atti – tutti – capaci di procurare grave nocumento alle risorse naturali di carattere globale. Come si è visto, anche secondo la dottrina che ha curato il tentativo di superare l'anomia in materia di beni comuni, essi postulano una inversione concettuale nel descritto ordine analitico, la tutela dei beni comuni imponendo di considerare, dapprima, l'utilità dei beni. Invero, la rilevanza economico-sociale che connota tipicamente le risorse, perfino si accresce con riguardo ai beni comuni, individuati come ciò che esprime "fasci di utilità" per diritti fondamentali.

[360] Siffatto modello di protezione non è sconosciuto all'ordinamento che in molteplici casi concepisce tutele attuali per beneficiari futuri. Si pensi, in particolare, alla disciplina civilistica, dove sono tutelati il nascituro e il futuro erede (artt. 460, 462, 715, 784 c.c.).

[361] Anche in prospettiva futura l'approccio alle risorse promosso dai beni comuni è comunitario, poiché riprodurre è per gli altri, non per sé; *cfr.* U. MATTEI, *cit.*, 2011, p. 27, per cui i beni comuni rendono possibile tanto l'esistenza umana, quanto la sua riproduzione. Tale profilo intercetta la rivalità che sovente interessa le risorse esauribili inscrivibili nella categoria, come si è visto; si pensi all'acqua, ad esempio.

esauribili (suscettibili di forme di sfruttamento rivali), per essere governate anche nell'interesse dei posteri, devono essere attratte fuori mercato, dalle sue logiche consumistiche e individualistiche[362]. Ciò in quanto, con riguardo ai beni comuni, la tutela del valore d'uso supera il valore di scambio e si contempera con elementi di sostenibilità, non potendosene compiere un uso estrattivo, come invece avviene per i beni oggi pubblici.

E nella tenaglia pubblico-privato che connota l'attuale sistema, il diritto di proprietà si rivela essere una tra le cause della impossibilità di recuperare una prospettiva intergenerazionale di garanzia di tali risorse[363]; una garanzia che spetta alle istituzioni, lo Stato essendo nel dovere di determinare processi economici in conformità alle statuizioni programmatiche costituzionali[364]. Allo scopo, sembra utile, quindi, un'inversione nei rapporti tra diritto

[362] Intendendo riferirsi alla valorizzazione del personalismo costituzionale, nella parte in cui propende alla creazione di uno spazio di promozione individuale entro la comunità, piuttosto che alla logica del profitto, promossa dai mercati finanziari, che pone invece gli individui tra loro in (fisiologico) conflitto; *cfr*. D. RIESMAN, *The Lonely Crowd*, New Haven, 2001 (trad. it. *La folla solitaria*, Bologna, 1973). È, infatti, una "civiltà omicida" quella che oppone l'individuo alla persona, un'astrazione sradicante alla concretezza dell'uomo creato in carne ed ossa; *cfr*. P. CAPPELLINI, *Il diritto come forma dell'esperienza*, in Quaderni Fiorentini, 52, 2023, pp. 272-276.

[363] Sebbene chi scrive ritenga che il corretto inquadramento da dare alla questione dei beni comuni non sia tanto quello volto a valorizzare la funzionalizzazione sociale della proprietà. Non è la proprietà, infatti, l'istituto giuridico preminente nel discorso sui beni comuni, che ad essa sono indifferenti. Piuttosto, è il bene in se stesso che, proprio in quanto funzionalizzato alla immediata soddisfazione di diritti fondamentali dell'uomo, postula un sistema giuridico di protezione e garanzia di effettiva soddisfazione di quei diritti ai quali si lega che rendono certamente recessiva la titolarità delle risorse a ciò deputate. I beni comuni, insomma, non si misurano minimamente con le ragioni economiche intese come ragioni commerciali o di mercato, né con gli interessi individuali legati alle risorse, poiché i beni comuni precedono e sovrastano questi interessi confliggenti, imponendo una tutela doverosa e costituzionalmente compatibile delle risorse, in omaggio alla funzione protettiva del diritto.

[364] Inteso che economico è concetto distinto da finanziario e da mercato (queste essendo, come noto, sovrastrutture rispetto al criterio economico, che è invece ordinante e conformativo dell'impianto stesso dell'ordinamento, specialmente a livello costituzionale), la Costituzione è la regola di diritto pubblico per eccellenza, e chiama il potere pubblico – mentre lo limita – a limitare il potere privato.

pubblico e privato, riportando il primo al centro della protezione del bene. Tanto sul presupposto che la dimensione pubblicistica detiene una autonoma dignità giuridica nel categorizzare i beni; una dignità che, proprio in quanto votata esclusivamente all'interesse generale, è da ritenere prevalente su quella civilistica, attenta piuttosto alla regolazione di interessi privati o singolari. Allora, se le finalità d'interesse generale integrano i bisogni di una collettività di riferimento, la cui soddisfazione deve essere garantita dalla Repubblica (specie quando si tratti di diritti primari), avendole la Costituzione assegnato tale compito (art. 3, comma 2, Cost.), sembra doversi osservare che, per come costruiti normativamente, i beni comuni risultano rispondere in modo più puntuale rispetto alle odierne categorie positive di beni all'impostazione valoriale dell'ordinamento. Le norme che se ne occupano, invero, valorizzando il diritto dei consociati a partecipare alla cura delle risorse, a svolgere un ruolo primario nella loro gestione secondo dinamiche di sussidiarietà (art. 118 Cost.), promuovono una concezione dello Stato che lo intende quale ente esponenziale di una comunità e dei suoi interessi, rifiutando l'idea di un apparato burocratico, concepito come fabbricatore di norme imposte dall'alto. Piuttosto, il modello di istituzione che emerge è quello di Stato-comunità, certamente preferibile in ottica democratica, a cui spetta il delicatissimo compito di recepire quanto si origina dal territorio, di cooperare con le comunità entro un'alleanza pubblico-privato che fa memoria di come l'uno non sia dato al di fuori dell'altro[365].

[365] Del resto, il diritto è espressione della socialità dell'agire individuale e si realizza nella trama di relazioni umane, prendendo forma lentamente, con continuità, mediante il consolidarsi di tendenze, orientamenti culturali, azioni provenienti da pluralità di gruppi e centri di potere (*sic*, P. PERLINGIERI, *cit*., 2018, p. 69).

2. Spunti dogmatici sui beni comuni

In uno sforzo di sistematizzazione giuridica, si è descritto, nei tratti essenziali, il minimo denominatore strutturale del variegato complesso di risorse identificabili come beni comuni. Tanto inferendo dal dato positivo, si è cercato di delinearne un possibile criterio di classificazione, notando come essi vengano concepiti quali risorse di qualsiasi natura, ascritte a ciascuna delle categorie di beni esistenti: pubblici come privati, materiali come immateriali, naturali come artificiali o sociali[366].

Si è poi indugiato sulle insufficienze di tutela dei diritti fondamentali e delle risorse che li soddisfano, registrate analizzando l'attuale regime positivo dei beni pubblici che, lo si è visto, trova oggi applicazione anche a beni classificabili come comuni (fuori dalle prescrizioni speciali delle norme territoriali analizzate).

Conclusivamente, preme allora ragionare sui vantaggi che, in termini di effettività della tutela, la positivizzazione dei *commons* già garantisce, lì dove è presente, ai diritti fondamentali implicati da determinate risorse[367].

Motivo sembra esserne il diretto radicamento dei beni comuni, come categoria, nella Costituzione, elemento estraneo ai beni pubblici, la cui

[366] "I beni comuni, irriducibili a oggetti, non appartengono a nessuno, ma fanno corpo con la comunità, con la prassi del loro uso, dal quale non escludono nessuno; essi non cadono nel dominio ostile di uno od altro soggetto, ma sono la nostra stessa vita, il nostro costituirci come persone. Essi, insomma, non appartengono e non escludono, ma convivono con tutti noi e includono tutti noi", N. IRTI, *cit*., 2013 (a tal proposito, mette conto di precisare che nell'articolo di chi scrive, A. CAMAIANI, *cit.,* Federalismi, 2024, per mero errore materiale, alla nota 104 è sfuggito il rinvio al presente testo dal quale è estratta l'espressione che anche qui si riporta, tanta ne è la capacità espressiva).

[367] Con riferimento al programma del paragrafo, offerto nel titolo, va chiarito che "dogma" è inteso come concetto elaborato per servire alle esigenze di una argomentazione da svolgersi in un determinato sistema giuridico non come verità eterna e indiscutibile; *cfr*. P. PERLINGIERI, *ib*.

disciplina solo riceve un'interpretazione costituzionalmente orientata, ma certo non parificabile in termini di garanzie: ciò che, infatti, si misura coi principi costituzionali fin dalla propria genesi, che si costruisce attorno a referenti normativi di tale rango, è destinato a sopravanzare ciò che precede cronologicamente la Costituzione e il suo apporto assiologico nel sistema[368]. In particolare, mediante tale fondamento, le norme sui beni comuni determinano un effetto di salvaguardia dalla compressione di diritti di rango

[368] Si tratta della cd. *legalità ibrida,* un concetto che testimonia l'avvenuta metamorfosi della legalità, non più riferita solo alla legge in astratto, ma alla legge come vive nella concreta interpretazione giurisprudenziale, nonché alla Costituzione e alle fonti sovranazionali, misurandosi la legalità degli atti in base alla loro conformità al fine di giustizia: "Se, coerentemente con il metodo descrittivo e veritativo delle scienze teoretiche, la vecchia legalità (legislativa) era misura della *corrispondenza* (…) alla "cosa" legge (che, nell'ambito di una visione monistica del diritto, esaurisce l'intera dimensione del giuridico), la nuova legalità (costituzionale) è misura della conformità (…) al diritto (nella sua duplice dimensione di auctoritas e ratio, di regola legislativa e di principi costituzionali), nel significato che gli è dato dalla diffusa e incessante pratica interpretativa della giurisdizione e dell'amministrazione (…) mentre la modernità aveva ridotto l'intero orizzonte assiologico della legalità alle sole e sovrane scelte valutative del legislatore e l'aveva isolata dal mondo dei fatti, la nuova legalità assorbe in sé sia la dimensione della legittimità (che rinvia ai valori fondativi e identitari della pratica giuridica, sui quali si fonda il consenso sociale che regge l'ordinamento giuridico) sia la dimensione dell'effettività (che rinvia alla concreta esperienza giuridica, ai significati che gli enunciati normativi assumono a contatto con i multiformi e cangianti fatti della vita). Muta, così, la natura della legalità: non più descrittiva e veritativa, ma teleologica e progettuale (…) nella prospettiva della nuova legalità costituzionale, l'atto, per essere legale, deve *tendere a un risultato*. Per il diritto, che è oggetto di un sapere pratico orientato verso il giusto (l'*eupraxía* è il fine delle scienze pratiche per Aristotele), questo *risultato* va inteso in termini di giustizia, che significa, lo ripetiamo, adeguamento (…) ai valori costituzionali, come interpretati dalla legge – che non è più la manifestazione di una volontà sovrana, ma il risultato di un'attività interpretativa (della Costituzione, come interpretata dalla Corte costituzionale, del diritto europeo, come interpretato dalla Corte di giustizia, della Convenzione europea, come interpretata dalla Corte di Strasburgo)", così M. VOGLIOTTI, *cit.*, pp. 57-60. Nella prospettiva della nuova legalità costituzionale, anche il procedimento interpretativo deve essere orientato al raggiungimento di un *risultato*, che consta nella realizzazione del fine di interesse pubblico; *cfr*. F. PALAZZO, *Interpretazione penalistica e armonizzazione europea*, in *Ars interpretandi*, 2, 2016, pp. 87-88. Senza dimenticare il concetto di "formante", elaborato da R. SACCO in *Legal formants: a dynamics approach to comparative law*, in Am. J. Comp. L., 39, 1991, 1-34 e 343-401, con riferimento a un criterio di formazione degli istituti giuridici contemperato, tra legge e giurisprudenza.

primario secondo tre direttrici[369]: anticipano la protezione delle risorse (e dunque dei diritti) a forme di prevenzione; limitando la discrezionalità legislativa, proteggono diritti e beni da possibili derive politiche; nonché, garantiscono maggiormente la soddisfazione dei diritti fondamentali, essendo lo Stato chiamato non solo a tutelarli, in negativo, ma dovendone pure consentire l'attuazione mediante la funzione promozionale della norma[370].

Quanto all'anticipazione della tutela, si è osservato che i beni comuni pongono al centro della considerazione giuridica la funzione dei beni[371] e

[369] In questa visione pragmatica del fenomeno giuridico, la dimensione dell'effettività è costitutiva della legalità (M. VOGLIOTTI, *ib*., p. 62).

[370] Fermo l'obbligato riferimento, in materia, a H. KELSEN, *cit.*, 1966, specie p. 46 (com'è noto, teorico principale della funzione repressiva del diritto e della concezione coattiva dell'ordinamento), merita qui richiamare la definizione di funzione promozionale del diritto offerta da N. BOBBIO, in particolare nel saggio *Sulla funzione promozionale del diritto*, in Riv. Trim. Dir. Proc. Civ., 1969, p. 1313 (del quale si raccomanda la lettura del paragrafo 9, ove l'A. distingue la funzione premiale da quella di facilitazione) e in *Dalla struttura alla funzione*, Roma, 1977, p. 7. L'A. intende la funzione promozionale del diritto come l'azione che esso svolge mediante lo strumento delle cd. sanzioni positive, cioè attraverso meccanismi incentivanti che puntano a promuovere atti socialmente desiderabili. Ciò in quanto non è sufficiente assumere il diritto come limite – nella sua funzione negativa – come sistema di imposizione di limiti e doveri: "Il diritto struttura la società e il diritto è a sua volta espressione dalla forza 'performatrice' del livello meta-giuridico, che ne imprime la ratio, e le dà l'incipit. Questo processo, non più legislativo perché esula anche dal processo di formazione della legge, può avvenire anche per via giurisprudenziale sui casi singoli, ma sempre attraverso una promozione, un convincimento, una scelta di idee, di prospettive, di valori, di decisioni e di significati, che magari acquisteranno ulteriori, ma sempre partono e si definiscono attraverso una 'positivizzazione' sia legislativa che giurisprudenziale", *cfr*. F. ZINI, *La funzione promozionale del diritto nella crisi del normativismo kelseniano*, in Società e Diritti, 3, II, 2017, p. 33 (e, del resto, nemmeno la Costituzione, di per sé, opera solo come limite al potere istituzionale, ma anche come fonte di legittimazione del potere popolare e, dunque, della diffusione dello stesso nell'ordinamento).

[371] La funzione è la sintesi degli interessi che un fatto giuridico esprime ed essa determina la struttura, che segue la prima e non determina. Ogni fatto giuridicamente rilevante ha una funzione, predeterminata dall'ordinamento in schemi tipici, ma che può essere modellata anche dall'iniziativa dei soggetti (si pensi al contratto). Individuando la funzione si coglie il significato normativo degli effetti del fatto; *cfr*. PERLINGIERI, *cit*., 2018, p. 76. Nel caso dei *commons*, individuando la funzione del bene se ne coglie la natura come tale. Come fu per l'azienda – concetto dinamico – in relazione alla proprietà – concetto statico –, affrontando l'organizzazione giuridica dei beni comuni sarà necessario vedere col tempo se e quali elementi della stessa

ciò, nella prospettiva della tutela delle risorse, da garantire al fine di attuazione dei connessi diritti fondamentali, ha consentito di registrare la necessaria relazione tra la categoria e la protezione intergenerazionale, promossa dal riformato art. 9 Cost., specie con riguardo alle risorse naturali. Tale norma, infatti, rivolgendosi alla protezione dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle prossime generazioni, mette al sicuro i beni da usi inadeguati, che ne sostanzino un deterioramento in termini qualitativi, ovvero un consumo irreversibile[372].

La Costituzione, quindi, chiama a una protezione attuale l'interesse delle generazioni future ed esso può trovare tutela solo ove si estrinsechi in un atteggiamento conservativo, volto a lasciare quanto più intatto il patrimonio di risorse presenti a coloro che verranno[373].

Vieppiù, che anche il diritto dell'Unione, tramite la leva del diritto ambientale (segnatamente, le ragioni di tutela del clima e del contrasto

---

vengano assolutamente o relativamente assorbiti nella sua unità funzionale, a detrimento della loro singola individualità giuridica (E. FINZI, *cit*., p. 182). Lega alla definizione di beni comuni la destinazione del bene, che determinerebbe anche il regime del suo trattamento G. FIDONE, *cit.*, 2021, pp. 24 e 25.

[372] Si è visto, peraltro, che l'introduzione della categoria intergenerazionale nel testo costituzionale non opera limitatamente alla materia *de qua*, esprimendo piuttosto un principio generale dell'ordinamento, in base al quale si è introdotto un dovere attuale per la soddisfazione di un diritto futuro, occorrendo agire oggi per garantire, da subito, l'effettiva salvaguardia dei diritti dei posteri. A sostegno dell'assunto muove, anzitutto, la collocazione dell'espressione "anche nell'interesse delle future generazioni" tra i principi fondamentali; come noto, ispiratori e trainanti l'intero ordinamento e quindi ciascuna delle componenti del suo diritto. Inoltre, che tale interesse sia da intendere quale autonoma categoria pubblicistica sembra essere dimostrato, altresì, da alcune decisioni della Corte costituzionale, che lo hanno protetto anche prima della riforma del 2022 e con riferimento ad ambiti diversi da quello ambientale, come ad esempio in rapporto alla spesa pubblica (Cfr. sentt. Corte cost. n. 93/2017, 18/2019 88/2014. Vedi anche A. ATELLI, *Equità intergenerazionale e limiti all'esercizio del potere di spesa pubblica*, in Rivista della Corte dei Conti, 3, 2025, p. 29).

[373] *Ib*., p. 30.

all'inquinamento), impone, per certi aspetti, e promuove, per altri[374] – confermando quanto supposto in tesi – un approccio precauzionale e di prevenzione nella protezione delle risorse, che sembra rifiutare rimedi riparativi: cosa riparare, infatti, allorché il bene che soddisfa un diritto primario è definitivamente perduto? Il considerando 13 della Direttiva 2004/35/CE (sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale) esplicita l'assunto, chiarendo che "non a tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile" che, quindi, in certi casi "non è uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale" [375].

Riconosciuto, pertanto (almeno implicitamente), il carattere presupposto del bene ambiente, o, meglio sarebbe dire, del diritto della natura rispetto alla tutela di ogni altro diritto individuale (sociale, civile o politico)[376], la normativa europea appronta un reticolato di principi volti a blindare le risorse con anticipo, in modo da impedirne ogni ipotetica vulnerazione.

[374] Oltre alle già richiamate norme dei Trattati, vi sono molteplici Direttive e Regolamenti che si occupano della materia. Con un'efficacia cogente immediata, il Regolamento (UE) 2021/1119 ha istituito il quadro per il conseguimento della neutralità climatica; cogente, in quanto recepita in Italia (con D. Lgs. 4 aprile 2006, n. 216), è la Direttiva 2003/87/CE, norma fondamentale U.E. in materia ambientale, più volte modificata. Essa ha istituito un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra, al fine di promuovere la riduzione di dette emissioni secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica. Meritano menzione anche il Regolamento (UE) 2018/842, modificato dal successivo Regolamento (UE) 2023/857, e il Regolamento (UE) 2018/1999, che hanno dettato norme generali in materia. Merita menzione anche il principio del non arrecare un danno significativo (DNSH - Do No Significant Harm), di recente introduzione, e sancito nel Regolamento 2020/852, il cui art. 17 limita l'attività di impresa ed economica, imponendo che gli investimenti e le attività non danneggino gli obiettivi ambientali europei.

[375] Il ragionamento appare estensibile a molte materie, specialmente allorché vengano in questione risorse esauribili ed essenziali.

[376] Secondo la regola base espressa nell'adagio *primum vivere deinde philosophari*.

In proposito, si pensi ai principi di precauzione e dell'azione preventiva (art. 191, par. 2, TFUE[377]). Essi consentono l'adozione di misure protettive del bene già in una fase di mero rischio, ovvero a fronte di attività solo potenzialmente pericolose per l'ambiente o per la salute umana, per quanto non vi siano prove scientifiche circa l'effettivo carattere nocivo di tali attività.

Anche il principio d'integrazione, sancito all'art. 11 TFUE[378], tiene conto della correlazione tra detta materia e le ulteriori, confermando che le esigenze di tutela ambientale devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche unionali, quali, ad esempio, agricoltura, trasporti, industria, energia e mercato interno. E ciò, evidentemente, al fine di evitare problemi esogeni per l'ambiente, causati dall'esercizio di attività antropiche.

Parimenti, il principio di correzione dei danni alla fonte, per quanto a carattere riparatorio, sostanzia un tentativo radicale di eradicazione del fatto dannoso verificatosi, al fine di escluderne la ripetizione, assumendo così una funzione di garanzia d'efficacia nella prevenzione. Difatti, privilegiando l'intervento all'origine della causa inquinante, cerca di impedirne la diffusione.

Infine, pure il regime del cosiddetto "chi inquina paga" risponde a logiche cautelari, operando anche in funzione general preventiva, in modo da

[377] Art. 191, comma 2, TFUE: "La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

[378] Art. 11 TFUE: "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile".

"indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale" [379]; ciò, specie per come viene attuato nell'ordinamento nazionale e confermato dalla giurisprudenza sopranazionale: se è vero che i costi per prevenire o riparare i danni ambientali devono essere sostenuti dal responsabile dell'inquinamento, è pur vero però che, ove esso non sia individuato né individuabile, l'art. 253 del Codice dell'Ambiente (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)[380] consente di addebitare le spese anticipate dall'amministrazione al proprietario, per quanto incolpevole dell'inquinamento o del suo mero pericolo. Invero, con provvedimento motivato dell'autorità competente, che giustifica l'impossibilità di accertare l'identità del responsabile, o l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto, nonché, in alternativa, la loro infruttuosità, il proprietario può essere in ogni caso tenuto a rimborsare le spese degli interventi adottati dall'autorità competente (con le dovute garanzie partecipative e in contraddittorio, *ex lege* 7 agosto 1990, n. 241)[381], benché, in omaggio a un criterio di proporzionalità (art. 3 Cost.),

[379] *Cfr*. considerando n. 2 Dir. 2004/35.

[380] La norma introduce un onere reale sui siti contaminati, che viene iscritto nei registri immobiliari a seguito della approvazione del progetto di bonifica. Le spese sostenute per gli interventi di bonifica, appunto, sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime (*ex* art. 2748, comma 2, c.c. – "I creditori che hanno privilegio sui beni immobili sono preferiti ai creditori ipotecari se la legge non dispone diversamente" – e detto privilegio si può esercitare non solo in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile, ma anche nei confronti del proprietario del sito.

[381] Sicché, facendo carico al proprietario di quei costi, il diritto dominicale subisce un bilanciamento pregnante, che lo rende recessivo rispetto a interessi prevalenti, di portata generale. La Corte di Giustizia U.E., considerato che per il diritto sopranazionale la proprietà è perfino un diritto di libertà, dunque fondamentale (*ex* art. 17 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione), con sent. del 4 marzo 2015, causa C-534/13, ha chiarito che, sebbene il proprietario incolpevole non possa essere obbligato alla bonifica – ciò impedendo la Direttiva 2004/35/CE (dal c.d. degli artt. 3 e 8, che disciplinano, rispettivamente, l'ambito di applicazione della norma e i costi di prevenzione e riparazione) – è, tuttavia, compatibile con il diritto dell'Unione una norma nazionale che preveda un primo intervento statale e poi una rivalsa nei suoi confronti,

nel limite del valore di mercato del sito (per come determinato a seguito dell'esecuzione degli stessi interventi di bonifica)[382]. Ciò, evidentemente, sollecita una condotta diligente anche da parte del proprietario nei confronti dell'operatore che sfrutta il bene di cui egli è titolare.

Sicché, nella prospettiva eurounitaria, sembra potersi constatare che risultano preferiti interventi di prevenzione, ovvero rimedi in forma specifica, ove possibili, e comunque tutele reali, che garantiscano protezione certa ai beni e la conseguente soddisfazione dei connessi diritti fondamentali, a fronte della rilevata incapacità dei rimedi riparatori a proteggere adeguatamente le risorse in diversi casi.

Ma allora, se anche il diritto dell'Unione, congiuntamente alla Costituzione – bussola del diritto positivo –, si pone nel solco della ricerca di tutele effettive dei diritti (e dunque dei beni che quei diritti soddisfano), si è visto come ciò determini una limitazione alle prerogative decisionali del legislatore, atteso il rango sovraordinato delle fonti appena menzionate[383]. Per raggiungere quella equità intergenerazionale, scolpita oggi nella

finalizzata al rimborso delle spese nei limiti del valore del sito. Ciò in forza dell'art. 16 della Dir. 2004/35, che enuncia l'assenza di preclusioni agli Stati membri nel mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale: sebbene, in assenza di dolo o colpa, per il diritto dell'Unione il proprietario non responsabile non possa essere coartato alla riparazione dell'inquinamento, questi può essere validamente chiamato in manleva per i costi dall'ente pubblico surrogatosi nella bonifica del sito.

[382] La norma del T.U. Ambiente, art. 253, così temperando le imposizioni di cui grava il proprietario, prosegue prevedendo che, nel caso in cui questi, pur non responsabile dell'inquinamento, abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito. Peraltro, gli interventi di bonifica dei siti inquinati possono essere assistiti, sulla base di apposita disposizione legislativa di finanziamento, da contributi pubblici entro il limite massimo del cinquanta per cento delle relative spese, qualora sussistano preminenti interessi pubblici connessi ad esigenze di tutela igienico-sanitaria e ambientale od occupazionali.

[383] Preme notare l'effetto estensivo che il diritto dell'Unione reca alla protezione dei diritti, aumentandone i referenti costituzionali della base giuridica (artt. 10, 11 117 Cost.).

Costituzione quale principio guida dell'ordinamento, lo Stato-legislatore – non più libero nei fini – deve orientare da subito le proprie scelte a criteri di effettiva salvaguardia delle risorse, consentendone parimenti un uso generalizzato, che valorizzi la funzione entro la quale esse sono impiegate, piuttosto che la loro appartenenza[384].

Si dirà, al riguardo, che la Costituzione, orientando in tal senso il legislatore, non distingue tra le diverse classi di beni e quindi anche i beni pubblici dovranno ricevere una tutela adeguata allo scopo ispiratore della riforma costituzionale[385]. Tuttavia, si è già constatato a più riprese che la costruzione di quest'ultima categoria intorno al perno proprietario e l'iscrizione in una società a modello economico capitalistico, improntata all'accaparramento individuale delle risorse, pone l'attuale statuto giuridico dei beni – concepito primariamente come protezione del singolo (titolare) – contro gli interessi diffusi implicati dalle risorse[386].

---

[384] La prospettiva intergenerazionale di tutela delle risorse si risolve in una proiezione verso il futuro nella loro protezione, da realizzare oggi a vantaggio di chi verrà. Ciò si esplica nella funzionalizzazione della gestione delle risorse, anche economica, a vantaggio e a protezione del bene ambientale e paesaggistico, come beni utili alla soddisfazione di diritti fondamentali intertemporali; essa figura anche come limite alla attività di impresa, che non può operare in contrasto con la tutela ambientale, ai sensi del novellato art. 41, comma 2, Cost. Ne discende, altresì, una nuova funzione amministrativa, di tipo normativo ed esecutivo: la tutela intergenerazionale è un nuovo dovere di cura a cui sono tenuti tutti gli organi dell'ordinamento. Le risorse devono essere garantite e conservate per i posteri. A tale scopo, la cura concreta dell'interesse pubblico si declina in atti normativi (di secondo grado) e amministrativi proiettati al futuro.

[385] Ciò valendo maggiormente con riferimento al diritto dell'Unione, del tutto indifferente alla tipologia degli istituti giuridici nazionali.

[386] Nel dibattito contemporaneo, la nozione di *Capitalocene* (attribuita a J. W. MOORE, *Anthropocene or Capitalocene?: Nature, History, and the Crisis of Capitalism*, New York, 2016) individua l'attuale fase storica come "età del capitalismo", sottolineando come la crisi ecologica derivi non genericamente dall'azione umana (come nell'Antropocene), ma da specifiche dinamiche economiche fondate sulla separazione tra umanità e natura. Parallelamente, è stato osservato come la cultura consumistica dell'"eterno presente" – fondata sulla soddisfazione immediata – abbia contribuito alla crisi attuale, mostrando i limiti di un modello economico incapace di considerare le generazioni future (S. BAILEY, G. FARRELL, U. MATTEI,

Diversamente, la principale delle conseguenze che derivano dalla qualificazione di un bene come comune, sul piano della disciplina, è che essi sembrano porsi in un contrasto fisiologico con le regole del mercato, di tipo utilitaristico e volte a massimizzare il profitto privato, anche a discapito degli altri (i concorrenti)[387]. Ciò, in quanto, se la realtà commerciale odierna è realtà individualizzata, i beni comuni favoriscono una società che recupera dal passato modelli, anche economici, di tipo sociale, comunitario e collettivo (per quanto si tratti di modelli più avanzati, in ragione della guida offerta oggi dai valori costituzionali): per come teorizzati, ma anche per come regolamentati nell'ordinamento, essi incentivano processi di coesione e inclusione sociale, valorizzando il personalismo costituzionale, nella parte in cui ricostruiscono uno spazio di promozione che è sì individuale, ma che opera dentro la comunità e con essa si salda, e agevolano la protezione delle risorse anche nei confronti del legislatore, limitandone la discrezionalità decisionale, che è contenuta nel limite della funzione dei beni e non può spingersi al di là della stessa.

Relativamente, quindi, al secondo motivo di vantaggio garantito dai beni comuni all'effettività della tutela, sembra potersi confermare che il

Protecting future generations through commons, in *Trends in Social Cohesion*, 2014, p. 9, richiamando G. Debord, 2002). In questo contesto, la riflessione giuridica si interroga sulla capacità del linguaggio dei diritti umani di rispondere alla crisi ecologica: l'obiettivo è comprendere se esso possa affrontare la nuova crisi ecologica, oppure se, in chiave intergenerazionale e collettiva, debbano essere utilizzate categorie giuridiche nuove o diverse da quelle tradizionali. Proprio in tale prospettiva emerge la rilevanza dei beni comuni come possibile alternativa, utile nel ricomporre il rapporto tra comunità e risorse.

[387] *Cfr*. F. GIGLIONI, *cit*., in Munus, 2023, par. 1, in particolare, e p. 623 "L'ingresso in Costituzione di un futuro della responsabilità non sovverte quello classico di libertà degli ordinamenti liberal-democratici, ma ne cambia i connotati in nome della salvaguardia stessa dell'umanità. È l'avvio di una nuova fase della storia del diritto dell'ambiente (…) lo spazio per il bilanciamento paritario [con la proprietà] si è ridotto, perché le situazioni giuridiche soggettive conosciute sono ridefinite dagli oneri di responsabilità per il futuro".

radicamento costituzionale della struttura della categoria consolidi la protezione dei beni e dei diritti connessi – maggiormente rispetto a quanto è possibile ottenere con le attuali categorie giuridiche – anche al cospetto di esercizi infausti della politica decisionale (che avessero, ad esempio, a porre in pericolo i citati interessi e risorse)[388].

Pare, anzi, potersi ritenere integrato un vero e proprio obbligo positivo di adozione di regole finalizzate a garantire la "cintura di protezione" dei diritti fondamentali e, tra questi, specialmente dei diritti aventi cardinale rilievo – i più frequentemente evocati dalla materia naturale, datone il già rilevato carattere presupposto, e tra i quali si individuano molteplici beni classificabili come comuni (si pensi al bene aria salubre in relazione al diritto alla vita mera e al rapporto tra questa e gli altri diritti personali fondamentali). Invero, i diritti cardinali dell'ordinamento non consentono alla legge che li tutela di mancare, a pena di doversi registrare un vuoto che sembra perciò richiedere protezione anche al di là della scelta discrezionale del legislatore[389].

[388] Per un approfondimento, si rinvia alle precedenti pagine 195-198 e alle note 11, 29, 170, 188, 318, 392, in particolare.

[389] Come ebbe a rilevare la Corte costituzionale, peraltro, il giudizio di legittimità ad Essa affidato opera anche avuto riguardo alle leggi adottate precedentemente rispetto alla Carta, ciò in quanto "L'assunto che il nuovo istituto della "illegittimità costituzionale" si riferisca solo alle leggi posteriori alla Costituzione e non anche a quelle anteriori) non può essere accolto, sia perché, dal lato testuale, tanto l'art. 134 della Costituzione quanto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza fare alcuna distinzione, sia perché, dal lato logico, è innegabile che il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano affatto, siano le leggi ordinarie anteriori, siano posteriori a quelle costituzionali. Tanto nell'uno quanto nell'altro caso la legge costituzionale, per la sua intrinseca natura nel sistema di Costituzione rigida, deve prevalere sulla legge ordinaria" (sent. 1/1956). Si noti l'uso del verbo all'indicativo presente che non lascia adito a dubbi: la gerarchia è effettiva, con la conseguente applicabilità e cogenza diretta delle norme e dei principii costituzionali nel caso in cui la legge manchi o si ponga in contrasto con la norma sovraordinata.

Come si è visto, con riguardo ad essi, esistendo un unico modo minimo di proteggere il diritto, la Costituzione impone al legislatore l'adozione della legge che tanto consenta: il nucleo che costituisce il contenuto inscalfibile della norma non può mancare nell'ordinamento per potersi dire attuato il principio costituzionale ch'essa sottende.

Allorché, quindi, il legislatore resti inerte di fronte a diritti simili, l'omissione non pare né socialmente né giuridicamente accettabile e occorrerebbe dare applicazione diretta alla norma costituzionale, come avviene per il diritto U.E. in forza della *primauté* comunitaria[390].

Orbene, una legge sui beni comuni, essendo essi in rapporto infungibile con la soddisfazione di un diritto fondamentale, parrebbe proprio rendere

[390] C. MORTATI, *cit*., 1970, p. 41: "E' vero che il problema della congruenza dei mezzi predisposti per assolvere un obbligo imposto allo Stato per soddisfare diritti (…) considerati fondamentali, attiene alla politica legislativa, ma è da chiedere se la discrezionalità nella scelta del mezzo non incontri un limite costituito dalla sussistenza di un minimo di idoneità del mezzo prescelto a realizzare l'imperativo costituzionale. Se risultasse sicuramente dimostrato che l'istituto adottato, considerato nella sua struttura e concreta funzionalità, e valutato in ragione del rendimento che l'esperienza abbia dimostrato potersene ottenere, manca dei requisiti minimi necessari al conseguimento, anche approssimativo, del fine non potrebbe non competere al giudice della legittimità costituzionale desumerne quanto sufficiente per dichiarare il contrasto con il parametro da assumere per il giudizio. A confortare tale soluzione giova richiamare il principio dell'effettività, sancito dal 2° comma dell'art.3 Costituzione; principio che indubbiamente si rivolge al legislatore", al quale imporrebbe l'adozione di una norma coerente con il dettato costituzionale e che intercetterebbe un potere della Consulta basato sulla ragionevolezza, esplicantesi in un giudizio comunemente adottato proprio per stabilire "quando l'esercizio della discrezionalità legislativa si ponga del tutto fuori di quei limiti, al cui rispetto rimane subordinata la sua validità" (p. 41-42). Ciò, ovvero la declaratoria di incostituzionalità del quadro normativo sussistente a fronte di un dovere d'intervento del legislatore, chiamato ad approntare tutela a diritti fondamentali al momento della pronuncia di incostituzionalità non protetti (per omissione), imporrebbe al legislatore "gli adempimenti positivi, integrativi delle attuali carenze" e per l'A. potrebbe perfino dare adito all'attivazione del giudice di merito per ottenere l'adempimento del legislatore rispetto a una declaratoria della Corte costituzionale che ne sanzioni – per così dire – l'omissione (p. 42). Così pronunciando la Corte non invaderebbe il campo del legislatore, procedendo solo a fissare certi limiti inerenti all'una o all'altra delle decisioni adottabili dal medesimo, che le scelte affidategli non avrebbero potuto travalicare, cui però impone che l'adempimento dell'obbligo di consentire ai meno dotati di mezzi economici la soddisfazione.

effettive le descritte richieste costituzionali di tutela: la protezione giuridica del bene assicurerebbe un'elevata garanzia d'attuazione al diritto avente cardinale rilievo al quale esso si salda.

Dunque, anche relativamente alla funzione promozionale del diritto – che lo chiama a svolgere un compito non solo vincolante, ma altresì incentivante[391] – la categoria dei beni comuni si rivela in tutta la sua portata costituente, apparendo oggi necessario assoggettare a un regime speciale determinate risorse – particolarmente, ma non esclusivamente – naturali, come l'aria, l'acqua, il paesaggio, le energie, coinvolte in processi di sfruttamento non sempre adeguati, al punto da condurre al loro danneggiamento (ormai sempre più tangibile), se non perfino al loro irrimediabile esaurimento[392].

Segnatamente, proprio stante la loro imprescindibile relazione con i diritti fondamentali della persona, i beni comuni si mostrano quali risorse a solidarietà necessaria, poiché sviluppano una dinamica (ritenuta

[391] L'intervento pubblico può anche assumere una funzione abilitante o di facilitazione; ad esempio, nel sostenere pratiche di autogoverno e nel favorire spazi di cooperazione con la cittadinanza si esplicano atteggiamenti promozionali; *cfr*. G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in Atomo petrolio elettricità, 1, 1961, pp. 1-20.

[392] Si noti, inoltre, che il momento costituente non può essere inteso come evento eccezionale, ma come dimensione permanente della dinamica costituzionale, esso integrando anzi l'attitudine ordinaria della scienza della Costituzione (secondo l'impostazione già presente nella teoria della Costituzione in senso materiale di C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940. Ma si vedano anche M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano 1982, p. 90, per cui "Una Costituzione non è mai il momento iniziale di un ordinamento... è invece un atto successivo, che segue alla decisione costituente, e interviene su un ordinamento già formato: su equilibri, nuovi o ereditati, già consolidati o appena scalfiti" e S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, *pass*.). Peraltro, i beni integrano una categoria storica, non logica, trattandosi di un istituto relativo che ogni epoca riempie di contenuto, pure immutato il *nomen* (*cfr*. con U. SCARPELLI, *Il problema della definizione e il concetto di diritto*, Milano, 1955, citato da PUGLIATTI, *cit*., 1964, pp. 251, 254, 257). Per un approfondimento, si veda anche M. CALAMO SPECCHIA, *La costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in Rivista AIC, 1, 2020.

circolare[393]), che lega beni, persona e diritti fondamentali, fondando una ricostituzione delle categorie nella loro interezza. Sotto l'aspetto giuridico, infatti, essi superano la tradizionale classificazione dei beni nella dicotomia pubblico-privato e ricostituiscono la categoria giuridica mediante una regolazione che opera in ottica pubblicistica, guardando agli scopi di tutela delle risorse e di garanzia nel godimento diffuso, che si impongono su ogni eventuale limitazione privata o stabilita da regole di diritto privato[394]. Dal punto di vista economico, valorizzano i beni per la loro utilità, anziché per la loro appartenenza, e quindi sono concepiti in rapporto al valore d'uso, più che al valore di scambio. Sotto l'aspetto sociologico, i beni comuni promuovono la cittadinanza attiva e altre forme partecipative nella cura delle risorse e dunque garantiscono processi inclusivi. Dal lato politico, rinsaldano la concezione dello Stato come comunità, piuttosto che come apparato. In quest'ultima parte, determinano il superamento del filtro statale nella gestione e nel godimento dei beni e, anche alleggerendo il ruolo del pubblico – a cui permane comunque un compito di monitoraggio e vigilanza –, valorizzano processi di amministrazione condivisa e partecipazione civica nella cura delle risorse, patrocinando il legame tra persone, territorio e cultura, piuttosto che affidamenti ai privati, praticati secondo logiche utilitaristiche, come è oggi con la categoria dei beni pubblici.

[393] M. R. MARELLA, *Per un diritto dei beni comuni*, in *cit.*, 2012, pp. 11-13, ove i beni comuni sono qualificati come risorse funzionali ai diritti fondamentali, caratterizzate da una dinamica circolare tra beni, persona e diritti e, per ciò stesso, da una solidarietà definita quale necessaria.
[394] Se, quindi, il diritto pubblico si pone come limite alla regolazione privata, la classificazione di un bene quale comune limita, da par suo, la disponibilità pubblica del bene, sia a livello amministrativo – quindi di gestione delle risorse – che a livello normativo – quindi a livello regolatorio e di governo.

3. Il mancato intervento del legislatore nazionale a tutela dei diritti fondamentali collegati alla fruizione dei beni comuni

Ma allora, se le norme che tutelano con effettività i diritti fondamentali (come sembra essere per i beni comuni) non sono rinunciabili dall'ordinamento – almeno quando si tratti di leggi a contenuto costituzionalmente obbligatorio – e dato che, allo stato, si spera di avere dimostrato come una tale effettività non è garantita nel sistema (proprio in assenza dell'invocata legge sui *common goods*), si può dire che lo Stato-legislatore, colto in questa omissione, manca responsabilmente alla propria funzione ordinatoria, che imporrebbe un dovere di intervento a protezione di situazioni giuridiche soggettive di rango più che primario, aventi rilievo cardinale?

La risposta parrebbe dover essere positiva, anche per non cadere nel doppio paradosso antinomico di cui si passa a dar conto. Invero, da un lato, mentre la violazione del diritto dell'Unione – ov'esso riconosca l'esistenza di una posizione giuridica soggettiva in capo ai cittadini – garantisce, anche a livello interno, una protezione effettiva contro la responsabilità del legislatore per omessa o incompatibile tutela di quegli interessi, altrettanto non avviene in caso di violazione o di omesso recepimento delle prescrizioni costituzionali. L'ordinamento italiano, infatti, non prevede garanzie di protezione in tal senso: il diritto fondamentale rimane in balìa della volontà

politica, per quanto non assoluta, ma anzi, specialmente in questa parte, limitata[395].

[395] Per completezza, occorre indugiare, pur brevemente, su tale motivo di sospetta contraddittorietà dell'ordinamento: a livello sopranazionale è stigmatizzata la mancata adozione, da parte degli Stati membri, di norme attuative di posizioni giuridiche soggettive attribuite direttamente dal diritto U.E. ai propri cittadini. In particolare, per la sentenza *leading case*, nota come Francovich (Sent. C.G.U.E. del 19 novembre 1991, Andrea Francovich e altri contro Repubblica italiana), nell'ambito delle norme di diritto interno sulla responsabilità, spetta al giudice nazionale garantire il diritto dei soggetti al risarcimento dei danni loro provocati dalla mancata attuazione di una direttiva. La Corte di Giustizia ha stabilito l'obbligo per lo Stato di ristorare in capo al cittadino dell'Unione il danno cagionatogli dalla mancata attuazione di norme sopranazionali attributive di posizioni giuridiche soggettive tutelate: qualora, cioè, uno Stato membro violi l'obbligo *ex* art. 288, terzo comma, del TFUE (disposizione che vincola lo Stato al risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi da adottare) sorge un diritto al risarcimento, ove ricorrano tre condizioni. Anzitutto, la direttiva deve attribuire diritti ai singoli (sia se esplicitati, sia se derivanti dai Trattati; *cfr*. l5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, causa 26/62); il contenuto di tali diritti deve essere, poi, individuato direttamente nella direttiva; infine, deve esistere un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo da parte dello Stato e il danno subito dai soggetti. In tal modo, si garantisce un rimedio ai cittadini europei, consentendo un'azione di risarcimento che chiama il giudice nazionale a fare diretta applicazione del diritto sopranazionale. Ma il distinguo tra i due piani, interno e U.E., almeno a prima vista, appare ingiustificabile per quanto ciò avvenga in ragione della primazia comunitaria (*Van Gend en Loos* - Causa 26/62- e Costa contro ENEL - Causa 6/64): ove sia il diritto europeo ad attribuire diritti soggettivi e risultino integrati i tre descritti presupposti dell'azione, l'omissione del legislatore nazionale dà luogo a un'ipotesi di responsabilità dell'organo; diversamente, ove si ometta l'emanazione di una legge costituzionalmente obbligata, non è prevista alcuna forma di responsabilità. "Il paradosso per il quale la violazione del precetto eurounitario consente risposte rimediali più ampie di quelle assicurate in caso di non rispondenza della legge al precetto costituzionale, oltre a lasciare insoddisfatto il principio di non discriminazione dell'ordinamento interno rispetto a quello dell'Ue (e, infatti, vedi le considerazioni di L. VIZZONI, *L'illecito costituzionale del legislatore (muovendo dalle riflessioni di Enzo Roppo)*, in Ius Civile, 2, 2018, pp. 261, sulla scia delle riflessioni di V. Roppo, La responsabilità civile dello Stato per violazione del diritto comunitario (con una trasgressione nel campo dell'illecito «costituzionale» del legislatore), in Contratto e impr. – Europa, 1999, 121), contrasta in radice con le conseguenze dell'affermazione del principio democratico e dell'applicazione del principio di legalità anche allo Stato, assoggettato nello svolgimento dell'attività legislativa ai controlli di legittimità costituzionale (...). Ne discende che lo sbandierato presupposto dell'insindacabilità degli atti normativi, se riferito all'assenza in generale di strumenti di verifica della rispondenza dell'atto avente forza e valore di legge a canoni sovraordinati, è del tutto estraneo al sistema gerarchico delle fonti vigenti a partire dall'entrata in vigore della Costituzione e alla presenza della Corte costituzionale" G. DE MARZO, R. PARDOLESI, *cit*. Sull'obbligo di diretta applicazione del giudice nazionale e relative eccezioni, invece, *cfr*. sent. Simmenthal S.p.A. (Causa 106/77) e S.p.A. Granital (Cort. cost. n. 170 del 1984) ed E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, Torino, 2017, p. 159.

D’altro canto, allorché l’ordinamento non appronta rimedi contro l’inerzia nell’adozione di leggi costituzionalmente necessarie, non essendo possibile condizionare la volontà legale, né direttamente né in via indiretta[396], si pone anche in contraddizione con se stesso: affermato il carattere necessitato di una legge, non sono previsti strumenti capaci di soverchiare l’inerzia legislativa. Ciò si deve al tradizionale disconoscimento, nel sistema, della responsabilità del legislatore, motivata in nome della libertà nei fini della funzione legislativa, espressione del potere politico, e sulla ritenuta inesistenza di un diritto soggettivo al corretto esercizio del potere legislativo[397]. Pretendere, però, di escluderla, sostenendo che l’illecito del legislatore non si accompagni mai a un danno ingiusto (fermo che l’ingiustizia è carattere generale, necessario per accedere a una tutela almeno riparativa, *ex* art. 2043 c.c.) appare *apodittico* e *formale*, come autorevolmente sostenuto[398]. Infatti, il soggetto che subisce le conseguenze di un'omissione legislativa sconta un pregiudizio reale e perciò, in questa parte, sembra proprio ravvisabile un’omissione rilevante nella tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei consociati; specie se per tali si deve intendere la comunità intera[399].

---

[396] Ciò specialmente poiché, con riguardo a diritti aventi cardinale rilievo costituzionale, anche gli strumenti di democrazia diretta, che possono eventualmente arginare derive politiche di partito in tal senso, sono contratti, come si è visto (il riferimento è ai limiti al potere popolare referendario, sulla scorta dei già citati insegnamenti contenuti in Cort. cost. sent. n. 50 del 2022).

[397] In senso conforme, Cons. Stato, Sez. IV, sent. del 4 maggio 2023, n. 4523. *Contra* – ma solo *prima facie* – Cass. Sez. Un. n. 38596 del 2021

[398] (*cfr*. G. DE MARZO, R. PARDOLESI, *Legislatore e licenza d'illecito*, in *Il Foro italiano*, 2021. Di «ritardo culturale quasi secolare nei confronti di altri ordinamenti europei» discorre invece A. TRAVI, nel proprio *La tutela dell'affidamento del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2018, pp. 132 e 157).

[399] Dovendo riflettere se tanto possa valere, mutato quel che v’è da mutare, anche per forme aperte di contrasto della norma con la Costituzione (sulla responsabilità legislativa per legge incostituzionale si veda, tra gli altri, A. G. PIETROSANTI, *Verso una graduale*

Peraltro, l'assenza di sindacato diffuso della Corte costituzionale – non interpellabile cioè dai cittadini – contribuisce ad aggravare il quadro di penuria protettiva del sistema in caso di omissione legislativa[400]: i citati fattori, combinandosi tra loro, sembrano svuotare di contenuto la protezione dei diritti fondamentali, rendendola certamente non effettiva[401].

In conclusione, quindi, sembra possibile osservare che, nel caso in cui diritti fondamentali dei cittadini siano lesi dallo Stato-legislatore per l'imputabile violazione (la mancata attuazione) di una fonte di rango

"responsabilizzazione" dello Stato (legislatore)?, in *Nuove autonomie*, 3, 2021, pp. 905-920). Si tratterebbe, semmai, di comprendere se la dichiarata illegittimità dell'atto avente forza e valore di legge possa condurre a individuare criteri di imputazione soggettiva della responsabilità e di selezione degli interessi oggetto di protezione che sono stati direttamente incisi dall'illegittimità dell'atto normativo primario, in modo tale da rendere il meccanismo compatibile coi principi generali dell'ordinamento interno. A ben guardare, però, paiono sussistere delle differenze tra la scelta consapevole del legislatore di rimanere inerte al cospetto di norme costituzionalmente necessarie e il diverso caso di adozione di una legge incostituzionale, in quanto questo secondo caso integra un rischio, per così dire, *fisiologico* nell'operato politico del legislatore che, in assenza di una funzione consultiva preliminare della Consulta, pur non volendo (e dunque fuori da abnormità legislative) potrebbe adottare, come in effetti adotta, leggi valutate dalla Corte come non conformi alle prescrizioni della Costituzione.

[400] Inoltre, occorre tenere conto dell'inesistenza del ricorso diretto alla Corte costituzionale, come della insufficienza strutturale in tal senso delle cosiddette *doppie pronunce* della medesima Corte, ove il monito al legislatore non garantisce che il diritto ritrovi una pronta costituzionalità nell'ordinamento. Come si è già avuto modo di dire in A. CAMAIANI, *Il valzer fabiano della Corte costituzionale in assenza delle rime obbligate. Illegittimo il tetto alle indennità per licenziamento non conforme alla legge, ma tocca (ancora!) al legislatore*, in *Consultaonline*, III, 2022, p. 1254, tanto sembrando confliggere con la natura di diritto fondamentale della situazione giuridica implicata.

[401] Si pensi che il modello incidentale puro di ricorso alla Corte costituzionale è connotativo del nostro ordinamento. In Germania, invece, è presente un modello soggettivo di giustizia costituzionale, ove è possibile perfino l'accesso individuale senza necessità di filtro, mediante la diretta impugnazione di atti pubblici (*Verfassungsbeschwerde*). Il *Bundesverfassungsgericht* è, perciò, giudice di ultima istanza dei diritti, in funzione di garanzia generalizzata. Negli altri Paesi europei è parimenti possibile interpellare la Corte, sebbene in via indiretta. In Francia, ad esempio, è stata introdotta la c.d. *question prioritaire de constitutionnalité* (QPC), che consente al cittadino di sollevare una questione di costituzionalità nell'ambito di un giudizio, ma attraverso un sistema di filtri assegnati alla competenza del giudice *a quo* e al Conseil d'État o alla Cour de Cassation, in base alla giurisdizione. Si tratta di una forma di accesso che rende composito il controllo di costituzionalità, tra l'accentrato (Italia) e il diffuso (Germania).

superiore alla legge, qual è la Costituzione, la possibilità di ottenere almeno un risarcimento sembrerebbe, piuttosto, un principio di civiltà giuridica e la previsione di forme sanzionatorie per l'omissione parrebbero integrare un limite al potere legislativo[402]. Tanto, per giunta, confermerebbe che il potere discrezionale o politico è un potere finito, soggiacendo al limite fisiologico che deriva dal suo inscriversi entro un ordinamento giuridico; la responsabilità legislativa assolverebbe, perciò, anche una funzione di bilanciamento (tra poteri, appunto).

Ma invece, più che rimedi contro le descritte violazioni si vedono limiti, essendo i consociati sprovvisti di utili strumenti giuridici nei confronti di un cattivo legislatore. E la (non-)legge nazionale sui beni comuni si dimostra, dunque, paradigmatica per fotografare una serie di cause d'ineffettività nella protezione dei diritti fondamentali che interessano l'ordinamento.

Il tema sembra offrire notevoli spunti di interesse, facendosi urgente il bisogno di ripensare le categorie, forse non solo di beni, ma anche rimediali, relative agli strumenti di tutela forniti ai cittadini con riguardo ai loro diritti primari.

[402] Ferma comunque l'ineffettività – per le ragioni già prese in considerazione circa la tutela posposta – di un rimedio che, normalmente, anche ove una qualche forma di responsabilità legislativa è ammessa, viene inteso come solo riparativo o economico.

4. Note conclusive di riepilogo

La tesi si apriva sostenendo che nell'ordinamento è rintracciabile una nuova categoria, i beni comuni, che per quanto non disciplinati dal legislatore nazionale, sia nella regolazione che se ne occupa a livello inferiore, che nella giurisprudenza (come nella loro teorizzazione dottrinale), sono concepiti quali risorse infungibilmente legate a diritti fondamentali della persona, ai quali danno immediata soddisfazione (ovvero una soddisfazione autonoma, di per sé, senza che essi possano essere utilmente sostituiti ai medesimi scopi).

Questi beni sembrano rivelare una capacità che difetta alle attuali categorie, consistente nel garantire effettività nell'accesso e nella loro fruizione diffusa, nonché la preservazione delle risorse, specie se esauribili e scarse: il legame indissolubile tra bene e diritto primario che li connota li rende beni costituzionalmente protetti, fondandone una tutela costituzionale, appunto, che si esplica in molteplici modi. Principalmente, stante la gerarchia delle fonti, la discrezionalità del legislatore sembra limitata, non potendosi impedire l'accesso diffuso a tali risorse, apparendo incostituzionale ogni forma di segregazione, anche normativamente posta, nei confronti dei beneficiari potenziali. Vieppiù, proiettandosi in senso intergenerazionale proprio per via della loro natura immanente, i beni comuni sembrano richiedere – ancora al legislatore – l'approntamento di tutele attuali ed effettive (come non avviene, oggi, in base alla disciplina codicistica dei beni pubblici per le ragioni evidenziate nel corso della tesi). E inoltre, almeno allorché i diritti fondamentali che simili beni soddisfano possano essere ricondotti tra quelli aventi cardinale rilievo nell'ordinamento (secondo la

giurisprudenza della Corte costituzionale), l'adozione di norme utili a garantire il contenuto minimo normativo per la tutela di dette risorse sembrerebbe perfino dovuta. Ciò in quanto esse, recando attuazione a diritti di tale rango, implicano la copertura dei principi sanciti nella Costituzione anche a se stesse e dunque la legge che ciò appronti, integrando una cintura di protezione (dei diritti tramite la tutela dei beni), non sembra poter mancare.

Allo stato, l'analisi induttiva svolta nel corso della riflessione ha condotto a ritenere persuasiva l'idea di partenza del generale fine di prevenzione a cui si voterebbero i beni comuni: dal dato normativo analizzato, infatti, è emerso come essi garantiscano protezione, conservazione, manutenzione e gestione sorvegliata a lungo termine delle risorse (si pensi, su tutte, alle prescrizioni in materia della Regione Toscana). Peraltro, se ne è potuto inferire il necessario legame intergenerazionale, anche espressamente previsto, specie se beni esauribili in natura e scarsi (in tale parte, è paradigmatica la previsione della legge regionale del Lazio, posta espressamente a vantaggio delle generazioni future).

Da ciò se ne è ricavato il legame con l'ambiente (ad esempio, nel collegamento con l'Agenda ONU effettuato dalla legge dell'Emilia-Romagna) e quindi il coinvolgimento di tali beni in sistemi d'uso e fruizione sostenibili (come nel regolamento urbano torinese). Non meno, se ne sono registrati uso pubblico e fruizione collettiva – a cui tali risorse sono deputate – anche con una spinta democratica e inclusiva, dipendente dalla gestione condivisa dei beni classificati come comuni (e presente, come visto, in tutte le disposizioni che li concernono, anche a livello nazionale, negli *obiter dicta* legislativi citati).

Eppoi, si è potuta confermare la strumentalità dei beni comuni ai servizi essenziali (per esempio, guardando al regolamento del Comune di Bologna), nonché la loro utilità nella tutela dei diritti fondamentali delle persone (richiamando sul punto, in particolare, lo statuto cittadino di Napoli).
L'insieme dei descritti elementi positivi, quindi, sembra consolidare l'assunta capacità protettiva della categoria giuridica dei beni comuni a vantaggio delle risorse che vi si possono inscrivere.

Non meno, risulta significativa la garanzia di godimento diffuso delle risorse offerta dalle norme sui beni comuni. Ciò, specialmente, in quanto l'analisi confutazionale svolta in merito all'attuale configurazione giuridica dei beni pubblici sembra averne rivelato, al contrario, l'inidoneità nel garantire strumenti di protezione effettiva dei beni e dei diritti che vi sono connessi. Invero, si è potuta apprezzare l'insufficienza strutturale delle attuali categorie giuridiche ai tre scopi di garanzia assunti in tesi: accesso generalizzato, fruizione diffusa e illimitabile dei beni essenziali al soddisfacimento di diritti fondamentali e loro preservazione, specie se scarsi, esauribili (e rivali), a vantaggio dei consociati attuali e futuri.
Tanto in ragione dei limiti sostanziali che l'attuale regime pone all'accesso e alla fruizione dei beni, nonché per via dell'incapacità di preservare le risorse, anche nell'interesse dei posteri, facendo a meno di ruotarne la protezione nel perno costituzionale dell'art. 9 Cost. (e, in ogni caso, stante la complessità che ciò sconta, allorché si tratta di beni concepiti in un'ottica dominicale che, entro un sistema economico qual è quello attuale, si rivolge a garantire l'utile personale, a prescindere dalla funzione dei beni).
Per giunta, anche ove tenta di correggersi, l'attuale sistema lo fa con rimedi che non appaiono adeguati, come si è visto: l'interpretazione

costituzionalmente orientata della normativa sui beni oggi pubblici, alla quale si ricorre al fine di armonizzare la disciplina civilistica con la legge fondamentale dell'ordinamento, non riesce pienamente a soddisfare le necessità di tutela sopra descritte; è come una coperta troppo corta da tirare, che lascia scoperto il piede dell'effettività, in quanto si tratta di una norma di diritto privato ed essendo stata costruita la categoria in un momento precedente all'adozione della Costituzione.

Diversamente, i beni comuni – che già esistono sul piano giuridico – appaiono come categoria carica di futuro, risultando foriera di interessanti sviluppi: *de jure condendo*, pur arrestando alla semplice presa d'atto l'affermazione, sembra sicché possibile concludere confermando l'utilità che la loro configurazione a livello nazionale potrebbe arrecare ai bisogni descritti.

BIBLIOGRAFIA

A. ACETO, *Acqua e inquinamento idrico*, in *Codice dell'Ambiente*, parte II, Milano, 2022;

R. A. ALBANESE, *Dai beni comuni all'uso pubblico e ritorno. Itinerari di giurisprudenza e strumenti di tutela*, in Questione Giustizia, 2, 2017;

A. ALBERTI, *L'omicidio del consenziente come norma a contenuto costituzionalmente vincolato o a contenuto necessario/obbligatorio? Brevi note alla sent. n. 50 del 2022*, in Federalismi.it, 2022;

A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2013;

G. ALPA G., A. FUSARO (a cura di), *Le metamorfosi del diritto di proprietà*, Matera, 2011;

C. AMATO, *I beni comuni. Una questione di paradigma r(el)azionale*, Aracne, Roma, 2014;

A. ANDREU, *Cours de droit des biens*, Parigi, 2021;

V. ANDRIOLI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1961;

C. ANGIOLINI, *Alcune riflessioni sul pensiero di Marjorie Kelly: la proprietà "estrattiva" e "generativa"*, in *Politica del diritto*, 2, 2014;

J.H. ARCHER, *The Public trust doctrine and the management of America's coasts*, Amherst, 1994;

G. ARENA, *Cittadini attivi*, Bari, 2006;

G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di G. Berti*, I, Napoli, 2005;

G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione tra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015;

G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, 2012;

M. ASCHERI, A. DANI, *La mezzadria nelle terre di Siena e Grosseto dal medioevo all'età contemporanea*, Siena, 2011;

A. ATELLI, *Equità intergenerazionale e limiti all'esercizio del potere di spesa pubblica*, in Rivista della Corte dei Conti, 3, 2025;

S. BAILEY, G. FARRELL, U. MATTEI, *Protecting future generations through commons*, in *Trends in Social Cohesion*, 2014;
M. J. BAKER, J. CONNING, *A Model of Enclosures: Coordination, Conflict, and Efficiency in the Transformation of Land Property Rights*, New York, 2023;
J. BALLET, *Propriété, biens publics, mondiaux, bien(s) commun(s) : Une lecture des concepts économiques*, en Développement durable et territoires, 2008;
C. BARBATI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Cultura e governi territoriali*, Napoli, 2015;
A. A. BARBERA, *L'articolo 2 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1975;
D. BARBERO, *L'usufrutto e i diritti affini*, Milano, 1952;
P. BARCELLONA, *L'Individualismo proprietario*, Torino, 1987;
S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004;
F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*. *Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994;
M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti,* in *Rivista AIC*, 2, 2023;
C. BESSY, M. MARGAIRAZ (dir.), *Les biens communs en perspectives : propriété, travail, valeur: XVIIIe-XXIe siècle*, Paris, 2021;
L. BIGLIAZZI GERI, *Rapporti giuridici e dinamiche sociali*, Milano, 1998;
R. BIN, *L'ambiente nella Costituzione, tra beni e interessi*, in *Consultaonline*, II, 2025;
E. BINDI, *Calamandrei e la questione sociale*, in Riv. del Gruppo di Pisa, (atti del Convegno "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani, 8-9 giugno), 2012;
T. BOCCON-GIBOD, P. Crétois, *État social, propriété publique et biens communs*, Lormont, 2015;
N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione*, Roma, 1977;
N. BOBBIO, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano, 2020;

N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in Riv. Trim. Dir. Proc. Civ., 1969;
N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Torino, 1993;
M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi – Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016;
P. BONFANTE, *Corso di diritto romano*, II, Milano, 1966;
M. BOURJOL, *Les biens communaux: voyage au centre de la propriété collective*, 1989;
J. BOYLE, *The public domain: enclosing the commons of the mind*, 2008;
H. BRÉDIF, *Réaliser la terre. Prise en charge du vivant et contrat territorial*, in Y. El Yahyaoui, *Les communs numériques*, Parigi, 2022;
R. BRIGANTI, *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, in Nomos, 2019;
H. BRISSAC, *Pour et contre le collectivisme*, in La société collectiviste, 1895;
B. BRUGI, *L'opera di Roberto Ardigò nella filosofia del diritto*, Venezia, 1898;
E. BRUTI LIBERATI, *Pubblico e privato nella gestione dei beni culturali: ancora una disciplina legislativa nel segno dell'ambiguità e del compromesso*, in Aedon, 3, 2001;
L. BUSCEMA, *Potestà amministrativa e tutela dei diritti fondamentali all'interno delle aule giudiziarie: profili sostanziali e di giurisdizione con particolare riguardo al diritto alla salute*, in Consultaonline, 2002;
M. CAFAGNO, *Beni comuni, norme, comportamenti*, in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, 2, 2022;
G. CALABRESI, *The Costs of Accidents: A Legal and Economic Analysis*, New Haven, 1970;
P. CALAMANDREI, *Istituzioni di diritto processuale civile*, II, Padova, 1943;
M. CALAMO SPECCHIA, *La costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in Rivista AIC, 1, 2020;

M. CALAMO SPECCHIA, *Libertà pluralistiche e pubblici poteri*, Torino, 1999;
A. CAMAIANI, *Argomenti critici per la costruzione del fondamento teorico-concettuale della categoria dei beni comuni*, in Federalismi.it, 30, 2024;
A. CAMAIANI, *Il valzer fabiano della Corte costituzionale in assenza delle rime obbligate. Illegittimo il tetto alle indennità per licenziamento non conforme alla legge, ma tocca (ancora!) al legislatore*, in Consultaonline, III, 2022;
A. CAMAIANI, *Concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa: l'occasione definitiva per la tutela dei beni comuni*, in A. Cossiri (a cura di), *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, Macerata, 2022;
A. CAMAIANI, A. CORSALE, *Primi spunti di riflessione sulla natura giuridica dei dati personali nella realtà "irreale" del metaverso*, in A. Fuccillo, V. Nuzzo, M. R. De Ritis (a cura di), *Diritto e universi paralleli – I diritti costituzionali nel metaverso*, Napoli, 2023;
M. P. CAMPROUX DUFFRÈNE, V. JAWORSKI, T. PERROUD, *L'échelle de communalité. Propositions de réforme pour intégrer les biens communs en droit, rapport de recherche*, Paris, 2021;
G. CAPOGRASSI, *Riflessioni sull'autorità e la sua crisi*, Milano, 1921;
P. CAPPELLINI, *Il diritto come forma dell'esperienza*, in Quaderni Fiorentini, 52, 2023;
P. CAPPELLINI, *Storie di concetti giuridici*, Torino, 2023;
M. T. P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in Costituzionalismo.it, 1, 2017;
B. CARAVITA, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali, in Scritti in onore di Alberto Predieri*, I, Milano, 1996;
B. CARAVITA (a cura di), *La potestà regolamentare di Comuni e Province. L'attuazione dell'art.117, comma 6, della Costituzione*, Napoli, 2011;
F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2023;
F. CARNELUTTI, *La crisi del diritto*, in Giur. it., 1946;

F. CARNELUTTI, *Discorsi intorno al diritto*, Padova, 1937;
F. CAROCCIA, R. PARDOLESI, *Analisi economica del diritto: «the Italian job»*, in Foro it., 2014;
P. CATALANO, *Populus Romanus Quirites*, Torino, 1974 ;
L. CAROTA, *Dai beni pubblici ai beni comuni*, in *Contratto e Impresa*, 2016;
E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2023;
F. CASSANO, *Homo civicus*, Bari, 2004;
S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969;
C. CASTRONOVO, *Eclissi del diritto civile*, Giuffrè, Milano, 2015;
E. CATERINA, *Grundgesetz, la Legge Fondamentale tedesca: i 70 anni di un giuramento*, in Pandora Rivista, 2019;
R. CATERINA, *Il benicomunismo come orientamento culturale: un bilancio teorico ed alcune questioni aperte*, in Riv. critica dir. privato, 2017;
R. CELLINI, *Politica economica*, New York, 2019;
V. CERULLI IRELLI, *Proprietà, beni pubblici, beni comuni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2022;
V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà,* in Enc. Giur., XII, *2003;*
V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, XLV, 1, 2014;
V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nel nuovo Titolo V*, Torino, 2004;
M. CERUTI, *La procedura negoziata competitiva nel campo dei beni demaniali e pubblici: problemi di definizione, disciplina e prassi nell'ordinamento giuridico nazionale* (tesi pubblicata nel sito Luiss), 2018;
G. CHIARA, E. S. CASTORINA (diretto da F. D. BUSNELLI), *Commentario al Codice Civile - Beni pubblici*, Milano, 2008;
G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1944;
A. CIERVO, *I beni comuni*, Roma, 2013;
M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2021;
G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Cultura, diritto e territorio. Saggi*, Napoli, 1994;

G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'attuazione dell'art.118 della Costituzione in materia di beni culturali*, in C. BARBATI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Cultura e governi territoriali*, Napoli, 2015;
G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Napoli, 2009;
G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *La tutela delle situazioni soggettive nel diritto italiano, europeo e comparato*, III, Napoli, 2011;
G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *I nuovi confini dell'interesse pubblico e altri saggi*, Padova, 1999;
N. COLACINO, *"Nuova proprietà" e beni comuni nel diritto internazionale ed europeo*, 2012;
L. COLELLA, *La Public Trust Doctrine e la tutela costituzionale dell'ambiente nell'attivismo giudiziario delle Corti Supreme nel sub-continente indiano. Profili comparativi*, in DPCE Online, 2024;
A. COLETTI, *Biagio Brugi* (voce), Dizionario Biografico degli Italiani, 14, Roma, 1972;
A. COLOMBO, *Gli incidenti sul lavoro: una emergenza su cui riflettere dal punto di vista della tutela del lavoro*, in *Federalismi.it*, 8, 2018;
L. CORAGGIO, *La teoria dei diritti indegradabili: origini ed attuali tendenze*, in *Dir. proc. amm.*, 2010;
A. L. CORBIN, *Legal Analysis and Terminology*, New Haven, 1919;
G. CORSO, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, in A. Di Blase (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e corti nazionali*, Roma, 2014;
B. CORIAT, *Le retour des communs – sources et origines d'un programme de recherche*, in *La crise de l'idéologie propriétaire*, 2015;
M. CORNU, J. ROCHFELD (dir.), *Biens communs* (voce), *Dictionnaire des biens communs*, Paris, 2017 ;
A. COSSIRI (a cura di), *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, Macerata, 2022;
M. COSTANTINO, *Proprietà, II. Profili generali*, in *Diritto civile*, vol. XXV, *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1991;
P. CRETOIS (dir.), *L'accaparement des biens communs*, Paris, 2018;

P. D'ADDINO SERRAVALLE P., *I nuovi beni e il processo di oggettivazione giuridica*, Napoli, 1999;
L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive* in Rivista AIC, 3, 2015;
A. DANI, *Beni comuni utopistici e reazionari?*, in *Diritti Comparati*, 2013.;
DARDOT, C. LAVAL, *Commun. Essai sur la révolution au XXIe siècle*, Paris, 2014;
A. DE CHIARA, *Il TUEL e la funzione normativa degli Enti locali*, in G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Nodi problematici e prospettive di riforma del Testo Unico degli Enti Locali*, Torino, 2006;
C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2021;
H. DEFALVARD, *Contribution à une économie politique des communs*, Paris, 2015;
G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Giappichelli, Torino, 2003;
L. DELLI PRISCOLI, *L'usucapibilità dei beni immateriali*, in *Libro dell'anno del Diritto Treccani*, 2015;
F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, 2012;
G. DE MARZO, R. PARDOLESI, *Legislatore e licenza d'illecito*, in Foro it., 2021;
G. DE NOVA, B. INZITARI, G. TREMONTI, G. VISENTINI (a cura di), *Dalle res alle new properties*, Milano, 1991;
U. DE SIERVO, P. CARETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2001;
A. C. DI LANDRO, *La proprietà "scissa"*, in G. D'AMICO (a cura di), *Proprietà e diritto europeo*, Napoli, 2013;
M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano 1982;
S. DRUFFIN-BRICCA, L.-C. HENRY, *Droit des biens: propriété individuelle, propriété collective, propriété démembrée*, Paris, 2013;
Y. EL YAHYAOUI, *Les communs numériques – Propriété, économie de partage et gouvernance polycentrique*, Parigi, 2022 ;

M. F. ERRICO, *Modelli di gestione dei beni comuni: i patti di collaborazione*, in Il Foro Amm., II, 2019;
M. ESPOSITO, *Fondamenti costituzionali del demanio. Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni pubblici*, Torino, 2018;
A. FANFANI, intervento alla *Assemblea costituente*, seduta antimeridiana del 27 settembre 1946 (sulla funzione sociale della proprietà);
E. FAZIO, *L'oggettività giuridica nel diritto europeo*, Milano, 2016;
A. C. FERGUSON, *Common Good Law*, Edinburgh, 2019;
L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, 2001;
L. FERRAJOLI, *Giustizia e politica*, Roma-Bari, 2024;
L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra*, Milano, 2022;
C. FERRATON, D. VALLADE' (dir.), *Les Communs, un nouveau regard sur l'économie sociale et solidaire ?*, Montpellier, 2019;
J. P. FERRETJANS, *Essai sur la notion de propriété sociale: de la propriété privée à la collective: l'expérience yougoslave de socialisation de l'agriculture*, Paris, 1968;
G. FILANGIERI, *Scienza della Legislazione*, Napoli, 2003, (orig. 1853);
G. FIDONE, *Beni comuni in senso giuridico e commons in senso economico: un confronto tra due categorie non coincidenti*, Roma, 2018;
G. FIDONE, *I beni comuni per tutti: una scuola, una città, un vulcano*..., Pisa, 2021;
E. FINZI, *Diritto di proprietà e disciplina della produzione*, in *Academia.edu – La biblioteca giuridica*, 2018;
E. FINZI, *L'officina delle cose*, in Quaderni Fiorentini, Milano, 2013;
S. FOÀ, *I beni pubblici*, in C. E. Gallo (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2023;
S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, Torino, 2001;
S. FOÀ, A*mbiente e beni ambientali tra disciplina urbanistica e tutela del paesaggio,* in R. Ferrara – M. P. Vipiana (a cura di), *I "nuovi diritti" nello Stato sociale in trasformazione,* Vol. I, *La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario,* 2002;

S FOÀ, *Il nuovo merito amministrativo*, Torino, 2025;
G. FONTAINE, *Analyser les conditions favorables à l'émergence de communs, le cas d'un PTCE d'économie solidaire*, XIVe, Rencontres du RIUESS (atti del convegno), Montpellier, 2016;
F. FRANCIONI, *International Common Goods: an epilogue*, in International Law for Common Goods: Normative Perspectives, 2014;
M. GAGLIARDI, M. SFARZO, *La tutela dei diritti umani del futuro: aporie, coerenze sistemiche, presupposti filosofici. il diritto del bilancio come asse di equilibrio*, in Rivista Corte dei Conti, 4, 2024;
F. GALGANO, *Art. 43*, in Commentario della Costituzione, G. BRANCA (a cura di), Bologna-Roma,1982;
A. M. GAMBINO, *Beni essenziali*, in *XXI Secolo*, Roma, 2009;
A. GAMBARO, *I beni*, Milano, 2012;
A. GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. CICU e F. MESSINEO e continuato da L. MENGONI, Milano, 1995;
W. GASPARRI, F. TESI, *Lezioni di diritto amministrativo vol. 2 - Organizzazione microfisica del potere risorse*, Torino, 2022;
F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Roma, 2001;
N. GENGA, M. PROSPERO, G. TEODORO (a cura di), *I beni comuni tra costituzionalismo e ideologia*, Torino, 2015;
M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, 1971;
M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1989;
M. S. GIANNINI, *I beni pubblici*, *Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno Acc. 1962-63*, Roma, 1963;
M.S. GIANNINI, *I beni culturali, Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano, 1978;
M. S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in Amministrazione Civile, 1957;
M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986;

M. S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, XV, Torino, 1988;
G. GIGLIONI, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, in M. Bombardelli, *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016;
F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Diritto e Società*, 2, 2016;
F. GIGLIONI, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, Milano, 2025;
F. GIGLIONI, *Il regime giuridico dei beni comuni nel contesto del diritto positivo*, in *Collana di Diritto e Società*, 2024;
F. GIGLIONI, *La proprietà al cospetto della modifica costituzionale dell'art.* 9, in Munus, 3, 2023;
F. GIGLIONI, *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazione e servizi pubblici*, Milano, 2008;
F. GIGLIONI, *Sicurezza e amministrazione condivisa: i cittadini attivi non sono dipendenti!*, in Rivista Labsus, 2017;
M. C. GIRARDI, *La proprietà pubblica. Percorsi costituzionali nell'evoluzione della forma di Stato*, Napoli, 2023;
G. GIRAUD, C. PETRINI, S. ARDUINI, *Il gusto di cambiare. La transizione ecologica come via per la felicità*, in Slow Food, Roma, 2023;
G. GONELLA, *La nozione di bene comune*, Milano, 1938 (ora in *AA.VV.*, *Sulla scuola italiana del diritto*, Milano, 2001);
E. GRANDE, *The state and interest groups in a framework of multi-level decision making: the case of the European Union*, in Journal of European Public Policy, 3 (3), 1996;
D. GRANDI, *Relazione del Ministro Guardasigilli al Codice civile*, 1942;
C. A. GRAZIANI, *Un'utopia istituzionale*, Milano, 2003;
M. GRONDONA, *A proposito dell'autonomia fenomenologica e ontologica del danno morale. Ovvero, tra categorie descrittive e categorie concettuali*, in *Danno e responsabilità*, 1, 2021;

P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi e le loro peculiari fondazioni antropologiche*, in Archivio Scialoja-Bolla, 2012;
P. GROSSI, *I beni civici*, in *Quaderni dei Georgofili*, VII, 2012;
GROSSI, *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, 1992;
P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive*, Macerata, 2019;
P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 1995;
P. GROSSI, *Oltre la legalità*, Milano, 2020;
P. GROSSI, *Proprietà (diritto intermedio)*, in *Enc. dir*., XXXVII, 1988;
P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano, 2007;
P. GROSSI, *Tra fatto e diritto,* in Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, 38, 2009;
U. GROZIO, *Mare Liberum*, 1609 (citato nella versione edita a Boston), 2009;
G. GUARINO, *L'uomo-istituzione*, Roma-Bari, 2005;
G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in Atomo petrolio elettricità, 1, 1961;
E. GUICCIARDI, *Il demanio*, Padova, 1934;
N. GULLO, *Diritti umani e ambiente* (versione inglese), Napoli, 2021;
N. GULLO, *Environmental sustainability and the guardianship of future generations*, Napoli, 2021;
G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 162, 3859, 1968;
D. HARVEY, *The New Imperialism*, Oxford, 2003 (e ivi citata anche nella versione successiva, offerta con il titolo *The "New Imperialism": Accumulation by Dispossession*, in *Actuel Marx*, 35, 2004);
S. HELFRICH, D. BOLLIER (a cura di), *The Wealth of the Commons. A World Beyond Market and State*, Amherst, 2012;
S. HELFRICH, D. BOLLIER, *Free, Fair and Alive. The Insurgent Power of the Commons*, Gabriola Island, 2019;
W. N. HOHFELD, *Fundamental Legal Conceptions as applied in judicial reasoning and other legal essays*, New York, rist. 2010 (orig. 1919);

J. L. HUFFMAN, Speaking of Inconvenient Truths. A History of the Public Trust Doctrine, *Duke Environmental Law and Policy Forum,* 18, 2007;

C. IAIONE, *The Tragedy of Urban Roads: Saving Cities from Choking, Calling on Citizens to Combat Climate Change*, in *Fordham Urban Law Journal*, 2016;

N. IRTI, *L'acqua tra beni comuni e concessioni (o la pluralità delle appartenenze)*, in *Diritto e Società*, 3, 2013;

N. IRTI, *L'età della codificazione*, Milano, 1999;

N. IRTI, *La crisi della fattispecie*, in *Rivista di diritto processuale*, 2014;

J.-F. JOYE, A. MÉLO, C. GUFFOND, D. LAISSUS (dir.), *Les «communaux» au XXIe siècle: une propriété collective entre histoire et modernité*, Paris, 2021;

I. KANT, *Riflessioni sulla Critica della ragion pura*, Napoli, (rist.) 2017;

I. KAUL., I. GRUNBERG, M. A. STERN, *Defining Global Public Goods*, in I. KAUL., I. GRUNBERG, and M. A. STERN (eds), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century,* Oxford, 1999;

M. KELLY, *Owning Our Future: The Emerging Ownership Revolution*, Berrett-Koehler, Oakland, 2012;

H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952;

H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966;

A. C. JEMOLO, *Che cos'è la Costituzione*, Studium, Roma, 2008;

F. LABELLE-PICHEVIN (dir.), *L'influence des convictions sur la gestion de patrimoine : regards pluridisciplinaires*, Tours, 2021;

L. LACAVA, P. OTRANTO, A. F. URICCHIO (a cura di), *Funzione promozionale del diritto e sistemi di tutela multilivello*, Bari, 2017;

A. LALLI, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Napoli, 2015;

P. LACOMBE, *L'appropriation du sol: essai sur le passage de la propriété collective à la propriété privée*, Paris, 1912;

F. LENZERINI, *International law for common goods*, Oxford, 2014;

P. LHOSTE-LACHAUME, *Pour réaliser une société prospère et humaine. 1. Réhabilitation du libéralisme: exposé de l'évolution économico-politique depuis un siècle*, Paris, 1950;
P. LEROY-BEAULIEU, *Le collectivisme : examen critique du nouveau socialisme*, Paris, 1884;
A. LIPIETZ, *Les biens communs ne sont pas des choses, mais des rapports sociaux*, in *Esprit*, 2010;
K. LLEWELLYN, *The Bramble Bush. The Classic Lectures on the Law and Law School*, Oxford, rist. 2008 (orig. 1930);
A. LUCARELLI, *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sotto categoria giuridica e declinazione di variabile*, in *Nomos*, 2, 2017;
A. LUCARELLI, *Beni comuni* (voce), in Dig. Disc. Pubbl., 2021;
A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013;
A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 2021;
M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in Giurisprudenza costituzionale, IV, 2006;
M. LUCIANI M., *Una discussione sui beni comuni*, in *Diritto e Società*, 3, 2016;
P. MADDALENA, *I beni comuni nel Codice civile, nella tradizione romanistica e nella costituzione della repubblica italiana,* in Federalismi, 2011;
P. MADDALENA *I beni comuni nel diritto romano: qualche valida idea per gli studiosi odierni, in* Federalismi, 14, 2012;
C. MAINARDIS, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dalla riforma del titolo v)*, in Forum dei Quaderni Costituzionali, 2009;
A. MANIACI, *Nuovi beni e new properties*, Pisa, 2023;
M. MANUNTA, *Il d.d.l. 2021 sulla concorrenza. Una privatizzazione annunciata*, in *Questione Giustizia*, 2022;
F. MARINELLI, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pisa, 2016;

M. R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012;
C. MARZUOLI, *Sussidiarietà e libertà*, in *Riv. dir. priv.*, 2005;
K. MARX, *Le Teorie del plusvalore*, II, Firenze, 1905;
U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011;
U. MATTEI, *I beni comuni come istituzione giuridica*, in Questione Giustizia, 2, 2017 (testo tratto da *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni* di U. Mattei e F. Capra, San Sepolcro, 2017);
U. MATTEI, *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Torino, 2015;
U. MATTEI, A. QUARTA, *Abbandono immobiliare e beni comuni. Le Sezioni Unite ribadiscono il loro contributo nell'elaborare una categoria sempre più indispensabile*, in Foro Italiano, 10, 2025;
U. MATTEI, *Proprietà*, in *Trattato di diritto civile*, III ed., R. Sacco (diretto da), Torino, 2025;
U. MATTEI, *Proprietà (nuove forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali V, Milano, 2012;
U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTA' (a cura di*), I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Roma, 2010;
A. MAZZITELLI, *Costituzione e beni comuni*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2018;
F. MERUSI, *Diritti fondamentali e amministrazione (o della 'demarchia' secondo Feliciano Benvenuti)*, in Diritto amministrativo, 3, 2006;
F. MERUSI, *Il diritto "sussidiario" dei domini collettivi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2003;
D. MESSINETTI, *Oggetto dei diritti* (voce), in Enciclopedia del diritto, XXIX, Milano, 1979;
G. MICCIARELLI, *I beni comuni e la partecipazione democratica. Da un "altro modo di possedere" ad un "altro modo di governare"*, in Jura Gentium, XI, 1, 2014;
G. MICCIARELLI, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani*, Munus, 1, 2017;

P. MICHON, *Les biens communs: un modèle alternatif pour habiter nos territoires au XXIe siècle*, Paris, 2019;
D. MONE, *La categoria dei beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano: un paradigma per la lettura del regime dei beni pubblici alla luce della Costituzione*, in A. Lucarelli, D. Mone (a cura di), *Le trasformazioni della democrazia*, in *Rass. dir. pubb. eur.*, 2, 2014;
J. W. MOORE, *Anthropocene or Capitalocene?: Nature, History, and the Crisis of Capitalism*, New York, 2016;
P. MONTALBANO, *La critica al dibattito sui beni comuni: una prospettiva economica*, in *Economia della Cultura – Riviste Web*, 2017;
L. MORTARA, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, I, Milano, 1900;
C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in Foro It., XCIII, 9, 1970;
C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1940;
A. MORELLI, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in *ConsultaOnline*, II, 2019;
E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, Torino, 2017;
R. NEVOLA, G. VERRENGIA, M. PRESTIPINO (a cura di), *I diritti delle nuove generazioni nel nuovo art. 9 Cost.*, Servizio Studi Corte costituzionale/STU 335/a, 2023;
M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1980;
M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966;
L. NIVARRA, *Alcune riflessioni sul rapporto fra pubblico e comune*, in M. R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012;
L. NIVARRA, *Quattro usi di "beni comuni" per una buona discussione*, in *Rivista critica del diritto privato*, 34, 1, 2016;

H. OLLAGNON, *Stratégie pour une gestion patrimoniale de la biodiversité*, in *Bulletin de l'Institute Royal des Sciences Naturelles Belgique*, in Biologie, 73, 2003;
S. ORRU' *Usi civici* (voce), in Dig. Disc. Priv., Torino, 2018;
E. OSTROM, *Governing the Commons*, Cambridge University Press, 1990; trad. it. *Governare i beni comuni*, Venezia, 2009;
F. PALAZZO, *Interpretazione penalistica e armonizzazione europea*, in *Ars interpretandi*, 2, 2016;
G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971;
G. PALMA, *Il regime giuridico della proprietà pubblica*, Novara, 1999;
F. PALLANTE, *Il problema costituzionale dell'attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all'abitazione)*, in *Questione Giustizia*, 2018;
B. PARANCE, J. DE SAINT-VICTOR (dir.), *Repenser les biens communs*, Paris, 2014;
R. PARDOLESI in F. ANELLI, G. DE NOVA [et al.] (a cura di), *Dalle res alle new properties*, Pavia, 1989;
M. PASSALACQUA, *"Oltre" la concezione proprietaria dei beni comuni. Diritto, economia e interesse generale*, in *Amministrazione in cammino*, 2017;
V. PAZE', *Il comunitarismo*, Roma-Bari, 2004;
L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni*, Roma, 2012;
L. PERELLI, *I gracchi*, Roma, 1993;
G. PERLINGIERI, *Criticità della presunta categoria dei beni c.d. "comuni" per una "funzione" e una "utilità sociale" prese sul serio*, in Rass. Dir. Civ., 2022;
P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della "proprietà",* Napoli, 1971;
P. PERLINGIERI, *Il processo evolutivo del "diritto civile nella legalità costituzionale". Una lezione alla Camera civile di Milano*, in *Rassegna di diritto civile*, 2025;

P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2018;
P. PERLINGIERI, *Il processo evolutivo del "diritto civile nella legalità costituzionale". Una lezione alla Camera civile di Milano*, Rassegna di Diritto Civile, 2025;
E. U. PETERSMANN, *Multilevel Constitutionalism for Multilevel Governance of Public Goods*, Londra, 2017;
A. G. PIETROSANTI, *Verso una graduale "responsabilizzazione" dello Stato (legislatore)?*, in *Nuove autonomie*, 3,2021;
A. PIOGGIA, *Le persone come risorsa strategica nell'amministrazione dello sviluppo sostenibile*, 2002;
F. PIZZOLETTO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, 1999;
K. POLANYI, *La grande trasformazione*, Torino, 1974;
A. PORCIELLO, *Transizione ecologica: tutela dell'ambiente o promozione del mercato?*, in *Etica & Politica*, XXIV, 3, 2022;
D. PORENA, *"Anche nell'interesse delle generazioni future". Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in Federalismi.it, 15, 2022;
A. PROTO PISANI*, Note minime in tema di equità*, Foro Italiano, fasc. 10, 2011;
A. PROTO PISANI, *Tecniche di tutela, Costituzione del 1948 e processo civile (a proposito di una prolusione non tenuta)*, *Il Foro Italiano*, X, 2018;
S. PUGLIATTI, *Beni e cose in senso giuridico,* Milano, 1962;
S. PUGLIATTI, *Gli istituti del diritto civile,* Milano, 1943;
S. PUGLIATTI, *Il diritto ieri oggi e domani. Ultima lezione* (a cura di A. Federico), Messina, 2024;
S. PUGLIATTI, *Interesse pubblico e interesse privato nel diritto di proprietà*, Firenze, 1935;
S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964;
S. PUGLIATTI, voce *Cosa (Teoria generale)",* in *Enc. Dir.,* XI, Milano, 1962;
G. RADBRUCH, *Diritto e no*, Milano, 2021;

G. RADBRUCH, *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht* (Ingiustizia legale e diritto sovralegale), nello studio di G. CARLIZZI e V. OMAGGIO (a cura di), *Gustav Radbruch - Filosofia del diritto*, in Quaderni fiorentini, 128, Milano, 2021;
B. RENAUD-BOULESTEIX, *Modernité politique et bien commun*, Parigi, 2020;
M. RENNA, *Beni pubblici (voce)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006;
M. RENNA, *Federalismo demaniale e strumenti di valorizzazione dei beni pubblici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2012;
M. RENNA, *I limiti della classificazione codicistica dei beni pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, 117, 2025;
M. RENNA, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in Dir. econ., 2009;
G. U. RESCIGNO, *Per uno studio sulla proprietà*, in *Rivista di diritto civile*, I, 1972;
G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in Diritto Pubblico, 2002;
G. RESTA, *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Torino, 2011;
G. RESTA, *La privatizzazione della conoscenza e la promessa dei beni comuni: riflessioni sul caso Myriad Genetics*, in Riv. crit. dir. priv., 2011;
E. REVIGLIO, *Gli effetti dei Trattati Europei sulla proprietà pubblica e la riforma del diritto dei beni pubblici in Italia*, in G. D'AMICO (a cura di), *Proprietà e diritto europeo – Atti del Convegno Reggio Calabria, 11 e 12 ottobre 2013*, Napoli, 2013;
D. RIESMAN, *The Lonely Crowd*, New Haven, 2001 (trad. it. *La folla solitaria*), Bologna, 1973;
G. RIVOSECCHI, *Riforma agraria e Mezzogiorno: miti e realtà nella genesi e nel processo di attuazione dell'art. 44 della Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2003;
U. ROCCO, *La legittimazione ad agire*, Roma, 1929;

S. RODOTÀ, *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, Napoli, 2018;
S. RODOTÀ, *Il terribile diritto: studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1990;
S. RODOTÁ, *Intorno alla proprietà. Ricerche, ipotesi, problemi dal dopoguerra ad oggi*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988;
S. RODOTÀ, *La proprietà all'Assemblea costituente*, in *Politica del diritto*, 1979;
S. RODOTÀ, *Note critiche in materia di proprietà privata*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1960;
S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Bari, 1999;
L. ROMBAI, A. GUARDUCCI e L. ROSSI, *Beni comuni e usi civici nella Toscana di Pietro Leopoldo di Lorenza*, Firenze, 2021;
V. ROPPO, *La responsabilità civile dello Stato per violazione del diritto comunitario (con una trasgressione nel campo dell'illecito «costituzionale» del legislatore)*, in *Contratto e impr. – Europa*, 1999;
O. ROSELLI, *Diritto costituzionale e metamorfosi sociali e fattuali. una richiesta di aiuto ad Enzo Cheli*, in Osservatorio sulle fonti, XVII, 3, 2024;
G. ROTOLO, *Beni comuni come beni giuridici: una prospettiva critica*, in *Legislazione Penale*, 2023;
J. B. RUHL, T. MC GINN, *The Roman Public Trust Doctrine: What Was It, and Does It Support an Atmospheric Trust?*, in *Ecology Law Quarterly* 47, 1, 2020;
A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it*, 17, 2013;
A. RUGGERI, *La Consulta equilibrista sul filo del fine–vita (a prima lettura di Corte cost. n. 135 del 2024)*, in *Consultaonline*, II, 2024;
R. SACCO, *Legal formants: a dynamics approach to comparative law* in Am. J. Comp. L. 39, 1991;
A. M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Rivista trimestrale diritto e proc. Civ.*, 1972;

A. M. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, 2009;
A. M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in Rivista trimestrale diritto e proc. Civ., 1972;
P. A. SAMUELSON, *The Pure Theory of Public Expenditure*, in The Review of Economics and Statistics, 36, 4, 1954;
U. SCARPELLI, *Cos'è il positivismo giuridico*, Milano, 1965;
U. SCARPELLI, *Il problema della definizione e il concetto di diritto*, Milano, 1955;
G. SCARSELLI, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell'uomo e limiti di revisione costituzionale*, in *Giustiziainsieme*, 2022;
C. SCHMITT, *Il Nomos della terra*, Milano, (rist.) 1991;
C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, Bologna, (rist.) 2014;
V. SCIALOJA, *Le azioni popolari romane*, in *Studi giuridici*, I, 1933;
P. SEQUERI, *La cruna dell'ego. Uscire dal monoteismo del sé*, Milano, 2017;
D. SICLARI, *Il Dlgs. n. 85 del 2010 in materia di federalismo patrimoniale nel processo di attuazione dell'art.119 della Costituzione*, in Rivista AIC, 1, 2011;
G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in Rivista AIC, 2, 2014;
A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, I, IV, Milano, 2007;
A. SMITH, *The Theory of Moral Sentiments*, Oxford, 1759;
A. SOMMA, *L'economia sociale di mercato / 4. L'era Adenauer e l'economia di mercato obbligata socialmente*, in *Biblioteca della libertà*, XLVII, 205, 2012;
D. SORACE, *Cartolarizzazione e regime dei beni pubblici*, in *Aedon*, 1, 2003;
D. SORACE, *Servizi pubblici locali e iniziativa privata*, in Economia Pubblica, 1993;
A. SPINELLI, *Il manifesto di Ventotene*, Bologna, 1991;

S. STAIANO, *Beni comuni categoria ideologicamente estenuata*, in *Diritto e Società*, 3, 2016;
G. TARELLO, *Cultura giuridica e politica del diritto*, Bologna, 1988;
R. TASSONE, *La proprietà pubblica nella prospettiva dell'armonizzazione europea*, in G. D'AMICO (a cura di), *Proprietà e diritto europeo*, Napoli, 2013;
G. THOMAS, *Storia del dubbio*, Firenze, 2025;
Y. THOMAS, *Il valore delle cose*, Macerata, 2021;
F. TÖNNIES, *Gemeinschaft und Gesellschaft. Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischer Culturformen*, Leipzig, 1887; trad., *Comunità e società*, Milano, 1973;
A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano, 2019 (I. ed. 1995);
S. TORRICELLI, *Libertà economiche europee e regime del provvedimento amministrativo nazionale*, Rimini, 2013;
A. TRAVI, *La tutela dell'affidamento del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2018;
F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in Dir. Amm., 1, 2020;
M. TUOZZO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nei processi di trasformazione della forma di Stato. Asimmetrie regionali e diseguaglianze tra cittadini*, in Costituzionalismo.it, 2, 2022;
ULPIANO, *Digesta seu Pandectae*, in Corpus Iuris Civilis, ed. Th. Mommsen – P. Krueger, Berlin, 1870;
R. VANNINI, *Bene pubblico* (voce) in Dizionario di Economia e Finanza, in Enc. Treccani, 2012;
R. VANNINI, *Free rider*, in *Dizionario di Economia e Finanza*, in Enc. Treccani, 2012;
P. VERONESI, *La dimensione costituzionale della persona*, in A. Pugiotto (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, 2013;
B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, in Rivista del Gruppo di Pisa, 2016;

E. VITALE, *Contro i beni comuni: una critica illuminista*, Bari, 2013;
F. VIOLA, *Beni comuni e bene comune*, in *Diritto e Società*, 3, 2016;
L. VIZZONI, *L'illecito costituzionale del legislatore (muovendo dalle riflessioni di Enzo Roppo)*, in Jus Civile, 2, 2018;
P. VATTIMO, *Governo e potere dei commons nel capitalismo cognitivo: esperienze di autogoverno dei commons a Napoli e in Italia* (tesi di dottorato pubblicata su Theses), 2021;
M. VOGLIOTTI, *La nuova legalità penale e il ruolo della giurisdizione. Spunti per un confronto*, in Sistemapenale, 3, 2020;
G. VUILLEMEY, *Le temps de la démondialisation : protéger les biens communs contre le libre-échange*, Paris, 2022;
F. C. VON SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale* (trad. it.), Torino, 1886;
G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992;
G. ZAGREBELSKY, *Nel nome dei figli. Se il diritto ha il dovere di pensare al futuro,* Repubblica.it, 2 dicembre 2011;
G. ZANOBINI, *Il concetto di proprietà pubblica e i requisiti giuridici della demanialità*, Torino, 1923;
O. ZECCHINO, *Liber Constitutionum (voce) in* Enciclopedia Federiciana, Roma, 2005;
V. ZENO-ZENCOVICH, voce *Cosa*, in *Digesto delle discipline privatistiche – Sezione civile*, IV, Torino, 1989;
F. ZINI, *La funzione promozionale del diritto nella crisi del normativismo kelseniano*, in Società e Diritti, 3, II, 2017;
E. B. WEISS, *Establishing norms in a kaleidoscopic world*, Leiden, 2020;
B. WINDSCHEID, *Diritto delle Pandette* (trad. it.), Torino, 1902;
M. WOLF, *The world's hunger for public goods*, *Financial Time*, 24 jan. 2012.

Ancora, e per sempre, grazie ai miei genitori