

# PER UN'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA DEI COMMONS NELLA REALTÀ DEI COMUNI.

**Giovanni Barozzi Reggiani\* - Andrea Giordano\*\*<sup>1</sup>**

**Sintesi:** P.N.R.R., autonomie comunali e *commons* sono anelli di una sola catena. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha, come pilastro, insieme alla transizione ecologica e a quella digitale, l'inclusione sociale; fa dei "beni comuni" il volano della ripresa economica. Il contributo intende "recuperare" la nozione di bene comune ai tempi della "transizione ecologica", anche alla luce del noto Progetto della Commissione Rodotà, calandola nell'orizzonte dell'attuale contesto economico e istituzionale, vagliandone le multiformi potenzialità applicative sul terreno della c.d. "amministrazione condivisa" nell'esperienza comunale e, infine, verificando l'idoneità delle funzioni giurisdizionali e di controllo delle Sezioni regionali e centrali della Corte dei conti a preservare "beni" e "valori" di tale rilevanza.

*Abstract: The Recovery and Resilience Plan, municipal autonomies and commons are links in one chain. The National Recovery and Resilience Plan has, as a pillar, social inclusion together with the green and digital transition; it makes the 'commons' the boost for an economic revival. The paper aims at "recovering" the notion of commons at the time of the green transition, also in the light of the well-known Rodotà Commission Project, setting it in the horizon of the current economic and institutional context, examining its possible applications in the field of the "shared administration" in the municipal experience and, finally, testing the suitability of the functions of the Court of Auditors to preserve such important goods.*

**SOMMARIO: 1.** Introduzione. **2.** I beni comuni: una categoria in fieri. **3.** Beni comuni e funzioni comunali. **4.** Modelli di amministrazione condivisa dei beni comuni. **5.** Le funzioni della Corte dei conti per una tutela possibile dei beni comuni.

## **1. Introduzione.**

P.N.R.R., autonomie comunali e *commons* sono anelli di una sola catena.

---

<sup>1</sup> \* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico - \*\* Magistrato della Corte dei conti, già Avvocato dello Stato. Il contributo costituisce il frutto di una riflessione condivisa. Nondimeno, i paragrafi 1, 2 e 5 vanno imputati ad Andrea Giordano; mentre i paragrafi 3 e 4 a Giovanni Barozzi Reggiani.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha, come pilastro, insieme alla transizione ecologica e a quella digitale, l'inclusione sociale; fa dei "beni comuni"<sup>2</sup> il volano della ripresa economica<sup>3</sup>.

Le autonomie comunali svolgono, in tale contesto, un ruolo cruciale, vantando, nel proprio cromosoma, i semi della promozione dei *commons*. Assumono, dunque, particolare rilevanza gli strumenti, interni all'Amministrazione, che consentano di favorire la cooperazione tra Comune e cittadini, nell'ottica della cura e rigenerazione dei beni urbani<sup>4</sup>; cosa che può determinare effetti virtuosi sui bilanci e conseguenti esternalità positive per il circuito economico<sup>5</sup>. Si considerino i regolamenti approvati da diversi Comuni italiani e dai successivi patti di collaborazione<sup>6</sup>, che inaugurano innovativi regimi di sussidiarietà e condivisione, scollegati dal *prius* della formale appartenenza, e tali da responsabilizzare il singolo e valorizzare il suo apporto per il bene comune<sup>7</sup>.

I patti attuativi dei regolamenti plasticamente concretano il concetto di cittadinanza attiva, rendendo i cittadini portatori non solo di bisogni ma anche di capacità e competenze a beneficio della collettività. Possono avere a oggetto sia interventi di cura di modesta entità, tesi a rendere più vivibili gli spazi comuni, sia attività complesse o innovative volte al recupero, alla trasformazione e alla gestione nel tempo di beni comuni<sup>8</sup>; sono atti amministrativi di natura non autoritativa<sup>9</sup> che ricompongono il nesso tra collettività e beni, rendendo effettiva la dimensione comune che connota questi ultimi<sup>10</sup>.

2 Su cui, tra i molti, oltre ai testi citati *infra*, R. MESSINETTI, *Beni comuni e nuovo fondamento del diritto soggettivo*, in *Federalismi.it*, 2019; R. BRIGANTI, *Dimensione costituzionale dei beni comuni tra principi, regole e prassi*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2019, 1 ss.; AA.VV., *Acqua. Bene pubblico, risorsa non riproducibile, fattore di sviluppo*, Napoli, 2017; M. LUCIANI, *Una discussione sui beni comuni*, in *Diritto e società*, 2016, 375 ss.; F. VIOLA, *Beni comuni e bene comune*, *ivi*, 381 ss.; E. VITALE, *Distinguendo. Un'applicazione alla dottrina dei beni comuni*, *ivi*, 399 ss.; ID., *Contro i beni comuni. Una critica illuministica*, Roma-Bari, 2013; S. STAIANO, "Beni comuni" categoria ideologicamente estenuata, *ivi*, 415 ss.; L. D'ANDREA, *I beni comuni tra pubblico e privato*, in *Diritto e società*, 2016, 433 ss.; I. CIOLLI, *Sulla natura giuridica dei beni comuni*, *ivi*, 457 ss.; A. LUCARELLI, *Crisi della democrazia e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale. Verso i beni comuni*, *ivi*, 483 ss.; ID., *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013; V. CERULLI IRELLI, *Beni comuni e diritti collettivi*, *ivi*, 529 ss.; F. MARINELLI, *Beni comuni*, in *Enc. dir., Annali*, VII, Milano, 2014, 157 ss.; ID., *Usi civici e beni comuni*, in *Rass. dir. civ.*, 2013, 406 ss.; A. DI PORTO, *Res in usu pubblico e 'beni comuni'. Il nodo della tutela*, Torino, 2013; A. CIERVO, *I beni comuni*, Roma, 2013; S. NESPOR, *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, in *Federalismi.it*, 2013; P. CHIRULLI, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Giustamm.it*, 2012; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011.

3 V. già M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in ID. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, 2016, 28.

4 G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118/1997, 29 ss.; P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, n. 2/2016.

5 E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990.

6 P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, cit..

7 F. VIOLA, *Beni comuni e bene comune*, in *Diritto e società*, 2016, 381.

8 G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *Labsus.org*, 2016.

9 S. FOÀ-V. VIALE, *La tutela amministrativa dei beni comuni*, in *Volerelaluna.it*, 2020, 2.

10 P. GROSSI, *Le mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2001, 43.

Emerge, in definitiva, l'opportunità di "recuperare" la nozione di bene comune ai tempi della "transizione ecologica" (promossa anche dalla recente legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1), anche alla luce del noto Progetto della Commissione Rodotà, ambientandola nell'orizzonte dell'attuale contesto economico ed istituzionale, vagliandone le multiformi potenzialità applicative sul terreno della c.d. "amministrazione condivisa" nell'esperienza comunale e, infine, verificando l'idoneità delle funzioni giurisdizionali e di controllo delle Sezioni regionali e centrali della Corte dei conti – istituzionalmente votata a proteggere un bene pubblico come il bilancio<sup>11</sup> – a preservare "valori" di tanto rilevante importanza.

## 2. I beni comuni: una categoria in fieri.

Quella dei beni comuni è, ancora, una categoria *in fieri*.

La potenziale vaghezza dei suoi contorni e la naturale anarchia del suo atteggiarsi, così poco ortodosso rispetto allo schema proprietario e alle maglie dell'individualismo borghese, hanno, nel tempo, dato origine a critiche di non irrilevante momento. Della letteratura economica è figlio il quadro tragico cui potrebbero portare le utilità in commento, foriere di inevitabili inefficienze ove non ricondotte al modello della privatizzazione o a quello della proprietà pubblica<sup>12</sup>.

Di ineffettività ha pure parlato quella letteratura giuridica, secondo cui le prassi di gestione partecipata che si muovano nella direzione della eguaglianza e della solidarietà universali non riuscirebbero a inglobare le obbligazioni delle persone presenti verso le generazioni future<sup>13</sup>. Altri hanno revocato in dubbio l'utilità della categoria<sup>14</sup> o, comunque, il suo intimo *ubi consistam*, reso difficilmente afferrabile dalle geometrie variabili dei suoi, troppo cangianti, connotati<sup>15</sup>.

Eppure, da una parte la ragion pura, dall'altra banco di prova della ragion pratica inducono a un ripensamento di tanto complessa categoria.

Le radici della categoria e del *trait d'union* dei beni commento con il valore 'persona' si rinvengono nella Carta costituzionale, che, oltre ad affiancare alla proprietà privata una proprietà pubblica e a contemplare una proprietà pubblica "riservata" per «fini di utilità generale», apre a una nuova concezione proprietaria, capace di andare oltre il dualismo pubblico/privato, imperniata sulla «funzione sociale»<sup>16</sup> e sulla generale accessibilità<sup>17</sup>. Le linee suggerite dall'originario impianto della Costituzione (e, come deve aggiungersi, dal diritto unionale) escono rafforzate dalla recente legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1<sup>18</sup>.

11 Per tutte, C. Cost., 14 febbraio 2019, n. 18; *adde* C. Cost., 11 marzo 2021, n. 34.

12 G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, 1243.

13 A. GAMBARO, *Note in tema di beni comuni*, in *Aedon*, n. 1/2013.

14 E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuministica*, cit., 69.

15 In argomento, A. DANI, *Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente*, in *Historia et ius*, n. 6/2014, 1.

16 S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, in *Atti del terzo congresso nazionale di diritto agrario*, Palermo 19-23 ottobre 1952, Milano, 1954, 46 ss..

17 F. PEDRINI, *Note preliminari a uno studio sui diritti costituzionali economici*, in *Forumcostituzionale.it*, 2010, spec. 16.

18 Su cui v. L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it - paper*, 23 giugno 2021, 1-7; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*

Rileva, anzitutto, il nuovo dettato dell'art. 9, secondo cui la Repubblica «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»<sup>19</sup>; quindi, l'art. 41 della Carta prevede che «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

L'ambiente assurge a interesse primario, anche a presidio delle future generazioni, e orienta l'iniziativa economica<sup>20</sup>.

I *commons* acquistano, dunque, innegabile centralità. Consonante con le descritte dinamiche appare la riforma predisposta dalla Commissione Rodotà<sup>21</sup>, che ha posto l'accento sulla riconduzione alla collettività della categoria dei beni comuni e ne ha garantito la condivisa fruizione<sup>22</sup>.

La finalità di preservare i beni comuni dal circuito del profitto è stata, quindi, promossa dai *referendum* abrogativi dell'art. 23- *bis* del decreto-legge 25 giugno 2008,

---

*e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche innovativa) e molte lacune*, cit., 312; A. CIOFFI - R. FERRARA, *Ambiente e costituzione*, in *Giustizia insieme*, 7 aprile 2022; A. L. DE CESARIS, *Ambiente e Costituzione*, in *Federalismi.it - paper*, 23 giugno 2021, 1-4; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta Contrada*, 28 febbraio 2022, 1-14; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it - paper*, 23 giugno 2021, 1-8; T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, *ivi*, 23 giugno 2021, 1-4; I. A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, *ivi*, 23 giugno 2021, 1-5; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, *ivi*, 23 giugno 2021, 1-5; G. SEVERINI - P. CARPENTIERI, *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in *Giustizia insieme*, 22 settembre 2021.

19 Come pure precisa l'art. 9, «La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

20 V., in generale, A. MOLITERNI, *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. ROSSI - M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 55; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021, 238.

21 Si fa riferimento alla «Commissione Rodotà - elaborazione dei principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre parti dello stesso Libro ad esso collegate per le quali si presentino simili necessità di recupero della funzione ordinante del diritto della proprietà e dei beni (14 giugno 2007)», il cui progetto è visionabile in [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?contentId=SPS47617](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?contentId=SPS47617).

22 V. l'art. 1, c. 3, lett. c), dell'articolato predisposto dalla Commissione: «Previsione della categoria dei beni comuni, ossia delle cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge. Quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche i beni comuni sono gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio; ne è consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe. Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate. La disciplina dei beni comuni deve essere coordinata con quella degli usi civici. Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque. Salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti ed interessi, all'esercizio dell'azione di danni arrecati al bene comune è legittimato in via esclusiva lo Stato. Allo Stato spetta pure l'azione per la riversione dei profitti. I presupposti e le modalità di esercizio delle azioni suddette saranno definiti dal decreto delegato».

n. 112, che erigeva le procedure competitive a evidenza pubblica a modalità ordinaria di affidamento dei servizi pubblici locali, e dell'art. 154, c. 1, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che determinava la tariffa del servizio idrico integrato in base al criterio di adeguata remunerazione del capitale investito. In particolare, nel dichiarare ammissibile il *referendum* abrogativo sull'art. 23- *bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, la Corte Costituzionale ha individuato la *ratio* del quesito nell'esclusione dei positivi limiti all'affidamento diretto del servizio idrico<sup>23</sup> e, quindi, nell'apertura alla pluridimensionale convivenza delle soluzioni di mercato con le opzioni pubblicistiche<sup>24</sup>.

Come ha, poi, sottolineato la Consulta in sede di giudizio di ammissibilità del quesito referendario sull'art. 154, c. 1, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la *ratio* dello stesso quesito si sarebbe rinvenuta nella necessità di emancipare dalle «logiche del profitto» il governo e la gestione dell'acqua. L'abrogazione parziale della norma ha, in definitiva, contribuito a fondare un sistema coerente con il riconoscimento dell'acqua come bene comune<sup>25</sup>.

Lo scopo di sottrarre i beni in commento dalla logica del mercato è stato, quindi, perseguito dalla Corte di Cassazione<sup>26</sup>, che ha accompagnato il transito da una visione «patrimoniale-proprietaria» a una prospettiva «personale-collettivistica». Ai lumi del «principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale», lo schema della titolarità dei beni sarebbe recessivo rispetto al dato funzionale. Le stesse rigide maglie del codice civile dovrebbero, *de jure condendo* e già in via esegetica, aprirsi nell'ottica della valorizzazione degli interessi correlati alle utilità in discorso.

### 3. Beni comuni e funzioni comunali.

Luogo di naturale "elezione" dei beni comuni è quello degli Enti territoriali, esponenziali degli interessi delle proprie comunità di riferimento<sup>27</sup>, e, più segnatamente, dei Comuni<sup>28</sup>. È, del resto, la posizione istituzionale di questi ultimi a renderli attori naturali per la cura e la gestione dei *commons*.

Le ragioni sono intuitive: i beni comuni sono i "beni a fruizione collettiva" per antonomasia, ma anche beni che una comunità sente come "suoi", configurando (oltre che oggetti di cui "fruire") elementi che contribuiscono a delineare l'identità storico-culturale di un determinato territorio.

23 C. Cost., 26 gennaio 2011, n. 24, § 5.2.

24 A. LUCARELLI, *Ancora sul diritto pubblico europeo dell'economia: la legislazione per principi e la legittimità comunitaria*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 1/2011, 8.

25 C. Cost., 26 gennaio 2011, n. 26, § 5.2.

26 Cass. civ., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665.

27 M. S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, spec. 578; nonché A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, X.

28 F. COSTANTINO, *La proiezione ascendente del principio di sussidiarietà verticale*, Roma, 2008; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà verticale: attuazione e prospettive*, Milano, 2002; A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.

Ne consegue che siano propri i Comuni, quali Enti “di una specifica comunità”, quelli che – più di altri – possono efficacemente gestire, nelle forme e nelle modalità di cui si dirà più sotto<sup>29</sup>, i beni stessi.

In uno schema consimile appare del tutto consequenziale prevedere, con ciò peraltro assecondando il testo costituzionale, e in particolare l’art. 118<sup>30</sup>, l’allocazione di specifiche funzioni (amministrative) concernenti detti beni a livello comunale: l’Ente strutturalmente più vicino ai cittadini è l’Ente che per i cittadini (*rectius*: “con” i cittadini) è chiamato a gestire i beni comuni, di talché non appare peregrino chiedersi se tali funzioni possano essere addirittura annoverate fra le funzioni “proprie” o “fondamentali” dei Comuni<sup>31</sup>.

#### **4. Modelli di amministrazione condivisa.**

Non è imputabile al caso se proprio i Comuni rappresentino l’ideale terreno dello sviluppo dei modelli di amministrazione condivisa.

Lo strumento giuridico che ha accompagnato (e favorito) tale esponenziale crescita è il regolamento comunale, che trova la propria base giuridica nel sesto comma dell’art. 117 Cost., il quale riconosce ai Comuni (così come a Province e a Città metropolitane) una potestà regolamentare generale concernente «la disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

Su quale sia la funzione dalla quale ricavare la potestà normativa comunale, ai sensi del predetto art. 117 Cost., l’originale (e parimenti convincente) ricostruzione offerta da molti Comuni è quella della “promozione della cittadinanza attiva”, collegata alla cura, alla tutela e alla valorizzazione di beni collegati agli interessi dell’intera comunità cittadina.

Da un’indagine recentemente condotta risulta che, all’attualità, non meno di duecentocinquanta Comuni (tra cui grandi realtà come Milano) abbiano adottato propri Regolamenti per l’amministrazione condivisa dei beni comuni<sup>32</sup>.

Dall’analisi di alcuni di tali Regolamenti emergono gli elementi costitutivi e caratteristici del modello di amministrazione condivisa, sostanzialmente riassumibili:

- nella co-partecipazione (condivisione) di Amministrazione pubblica e cittadini alla gestione dei beni comuni;
- nel carattere “gratuito” dell’attività prestata dai cittadini;
- nella logica pattistico-paritaria di tale modello di gestione.

In questo senso, si osserva che la gestione dei beni comuni si basa su appositi accordi (patti di collaborazione) nei quali Amministrazione e cittadini deducono e

---

29 V. *infra* il § 4.

30 Il principio di sussidiarietà appare qui invero rispettato e attuato tanto nella sua declinazione verticale quanto in quella “orizzontale”, quest’ultima intesa quale promozione e sostegno degli Enti territoriali (e in particolare i Comuni, per quanto di interesse) all’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

31 G. MELONI, *Le funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Federalismi.it*, 19 dicembre 2012; A. D’ATENA, *Il nodo delle funzioni amministrative*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 2002.

32 In *Labsus.org*.

disciplinano «finalità, obiettivi e risultati attesi, nonché modalità gestionali degli interventi»<sup>33</sup>.

Dall'analisi dei testi dei Regolamenti comunali emerge, con forza, l'elemento del carattere spontaneo e volontario dell'iniziativa dei cittadini (cartina di tornasole del carattere attivo della cittadinanza) ma, parimenti, la presenza "regolatoria" dell'Amministrazione, che si sostanzia, da un lato, nell'elemento di cornice rappresentato dal Regolamento – che delinea i contorni dell'amministrazione condivisa, individuandone presupposti, obiettivi, finalità (tutela dell'ambiente, valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico, promozione di forme di partecipazione politica, ecc.), nonché eventuali forme di premialità – dall'altro nella concreta co-definizione degli interventi mediante lo strumento del patto di collaborazione, che normalmente prevede la definizione di specifiche modalità di monitoraggio concernenti l'esecuzione degli interventi, l'attualità degli interessi perseguiti, l'adempimento, da parte dei cittadini, degli obblighi assunti mediante il patto stesso, ecc., e dunque una fase di "controllo" posta in capo alla parte pubblica.

Trattasi di modello innovativo, in cui la logica sinergica (effettivamente attuativa del principio di sussidiarietà orizzontale) emerge in modo chiaro, coniugando la spinta propulsiva della spontanea iniziativa dei cittadini a un ruolo del Comune avente sì matrice e caratteri pubblicistici, ma declinati in una logica di sostanziale "paritarietà" (alla quale naturalmente risponde il modello del patto di collaborazione).

Riguardo all'ultimo profilo, infatti, l'analisi dei patti di collaborazione ne mostra in modo chiaro la logica sostanzialmente pattizia: il Comune è certo presente, ma quale "parte contrattuale" più che titolare del potere pubblico: quest'ultimo (e gli schemi e le regole che ne accompagnano l'esercizio) continua a ricorrere ma, a ben vedere, in una logica di ausilio, sostegno e supporto dell'attuazione delle iniziative e delle logiche dedotte nei singoli patti e, dunque, quale strumento di garanzia dell'effettività dell'amministrazione condivisa.

In questo senso devono leggersi, ad esempio, le funzioni di assistenza tecnica, amministrativa e giuridica ai cittadini e di formazione, nonché gli istituti atti a garantire la trasparenza dei processi che conducono alla stipula dei patti di collaborazione e la più ampia partecipazione dei cittadini.

Trattasi di modello – quella della "gestione condivisa" – che si caratterizza per la flessibilità e l'assenza di meccanismi (tecnico-giuridici) rigidi, in quanto tale particolarmente idonea ad adattarsi alle particolarità dei singoli beni e a garantire la fruizione dei medesimi in un'ottica teleologicamente orientata verso la tutela della persona. In questo senso anche l'assenza di un elemento normativo unificante a livello nazionale non deve destare perplessità: le logiche della sussidiarietà, come detto, appaiono particolarmente congrue ai beni comuni, e l'assenza, in relazione a questi, di dinamiche squisitamente concorrenziali depotenzia molti profili di criticità che potrebbero (laddove simili dinamiche sussistessero) discendere dalla

---

<sup>33</sup> V., in particolare, il Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni del Comune di Milano, e, in part., l'art. 2, lett. e).

frammentarietà delle diverse discipline regolamentari e da eventuali “afflati protezionistici” scaturenti dalle medesime.

## 5. Le funzioni della Corte dei conti per una tutela possibile dei beni comuni.

L'utilità dei “beni comuni”, resa tangibile dalla concreta attuazione dei modelli di amministrazione condivisa in sede comunale, sarebbe destinata all'eclissi ove mancassero strumenti funzionali alla piena protezione della categoria.

Il problema dell'effettività della tutela è, del resto, tanto antico quanto lo sono i beni comuni; e le soluzioni sono state rese complesse dalla rigidità del sistema delle condizioni dell'azione, per come tramandato dalla scienza del processo. Azioni che richiedano, come fanno, il contestuale ricorrere della legittimazione ad agire e dell'interesse, necessariamente concreto ed attuale, rischiano di rivelarsi inidonee a preservare la categoria.

Le funzioni, giurisdizionali, di controllo e consultive della Corte dei conti – che, per sua istituzionale natura, custodisce beni che, come il bilancio pubblico, sono di ‘comune’ e generale interesse – suggeriscono vie d'uscita di non irrilevante momento. A dimostrarlo sono i pareri resi, *ex art. 7, c. 8, legge n. 131 del 2003*, dalla Corte in relazione agli istituti di sussidiarietà orizzontale gemmati in sede comunale; ove le aperture avallate dal giudice contabile hanno dialogato con i paletti imposti dall'equilibrio di bilancio, dal principio di indisponibilità delle obbligazioni tributarie e dal canone di capacità contributiva<sup>34</sup>.

La funzione di controllo è destinata a fare il resto. Non solo il controllo sul bilancio degli Enti locali, la cui natura giustiziale<sup>35</sup> - da ribadire nonostante il recentissimo indirizzo della Corte di Giustizia<sup>36</sup> - promuove l'incisività dell'azione della Corte dei conti (spingendola oltre gli ambiti dell'auto-correzione<sup>37</sup>), ma anche (e soprattutto, nell'attuale contingente) il flessibile e duttile controllo sulla gestione che, nella sua versione concomitante<sup>38</sup>, fa propri gli schemi della “*real time audit*” validati dal contesto internazionale<sup>39</sup>.

34 Si pensi alle applicazioni del baratto amministrativo *ex art. 190* decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 nonché *ex art. 24* decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, con particolare riguardo ai casi in cui i Comuni hanno previsto riduzioni o esenzioni di tributi in relazione alle attività poste in essere dai privati; ancora, di impatto appaiono gli orientamenti della Sezione delle Autonomie della Corte in materia di contratti di assicurazione stipulati dagli Enti locali a favore di volontari coinvolti in attività di utilità sociale.

35 G. COLOMBINI, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, in *Riv. Corte conti*, 1-2/2017, 723 ss..

36 C.G.U.E., 4 ottobre 2021, C-161/21. Sembra, invero, mancata, nell'analisi della Corte di Lussemburgo, la considerazione dell'assoluta peculiarità del controllo sui bilanci degli Enti locali, all'esito della riforma di cui alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e al successivo decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174.

37 G. RIVOSECCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2019, 740 ss.; F. CAPALBO (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, 2018.

38 V. l'art. 3, c. 4, legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, da ultimo, l'art. 7, c. 7, decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (*amplius*, A. GIORDANO (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, Milano, 2021).

39 INTOSAI Development Initiative, Audit Service Sierra Leone (ASSL), General Auditing Commission of Liberia (GAC), African Organisation of French-speaking Supreme Audit Institutions (CREFIAP), *Accountability*

Gli ‘estremi’ della giurisdizione e della cooperazione sinergica<sup>40</sup> – allineata alla natura ‘comune’ dei beni in discorso e senza eterodossi snaturamenti delle istituzionali funzioni – completano il quadro, garantendo, con modalità diverse e inevitabilmente cangianti, gli interessi finanziariamente protetti<sup>41</sup>.

Da una parte l’espansione delle frontiere del danno erariale, che, affrancatosi da una dimensione meramente patrimoniale, spazia sino al danno all’ambiente<sup>42</sup> e ad altri valori non strettamente patrimoniali, o le significative – *de jure condendo* ampliabili<sup>43</sup> – ipotesi di tipizzazione della responsabilità erariale (con l’anticipazione della soglia di punibilità al momento delle rilevanti condotte) possono valorizzare gli interessi adespoti; dall’altra, i nuovi orizzonti della funzione consultiva porterebbero per mano gli amministrati, verso l’attuazione dei modelli condivisi di amministrazione dei beni comuni.

Le funzioni della Corte guiderebbero i Comuni nel corretto esercizio dei loro istituzionali compiti; promuoverebbero la valorizzazione dei beni comuni, nel contesto di un’autentica (e non solo declamata) sussidiarietà; contribuirebbero a fare della sostenibilità, nel corrente periodo di transizione (ecologica e culturale), un concetto tangibile.

Calerebbero, in definitiva, nella ragion pratica una categoria, quella dei *commons*, per troppo tempo confinata nella sola ragion pura.

---

*in a time of crisis. How Supreme Audit Institutions and development partners can learn from previous crises and ensure effective response to Covid-19 in developing countries*, aprile 2020, in < [www.intosaicbc.org](http://www.intosaicbc.org) >.

40 Si veda il disegno di legge AS 2185 che mira alla revisione delle funzioni della Corte.

41 F. SUCAMELI, *La “iurisdictio” contabile e la tutela degli interessi diffusi nell’ottica dell’attuazione “domestica” del principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio*, cit.; M. BERGO, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019*, in *Federalismi.it*, 2019.

42 P. MADDALENA, *Responsabilità amministrativa, danno pubblico e tutela dell’ambiente*, Rimini, 1985.

43 Con un *trend* antitetico rispetto alla recente riforma sulla responsabilità erariale (art. 21 decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76).