

**Trarre redditività dal patrimonio indisponibile:
la traversia della gestione e regolazione del patrimonio immobiliare di
Roma Capitale tra vecchie e nuove contraddizioni**

*di Giuseppe Libutti, Michele Trotta, Flaviana Cerquozzi**

Gli ultimi due regolamenti di Roma Capitale aventi ad oggetto l'assegnazione del patrimonio pubblico capitolino - approvati con le deliberazioni dell'Assemblea Capitolina, rispettivamente, del 16 dicembre 2022, n. 104 e del 23 maggio 2023 n. 102 - hanno generato plurime contraddizioni con riferimento ai fondamentali principi costituzionali. La valorizzazione economica della proprietà pubblica, infatti, non può e non deve essere un criterio assoluto per la gestione dello stesso, il quale deve essere temperato dal principio della funzione sociale della proprietà. Le contraddizioni sono derivate, in primo luogo, dalla sovrapposizione di due ordini di categorie (la categoria dei beni comuni e la distinzione codicistica tra patrimonio disponibile e indisponibile) e dal fatto che, delle stesse, ne è stata data un'interpretazione non costituzionalmente orientata. In secondo luogo, è d'obbligo denunciare che tali confusioni non soltanto hanno violato il principio di trasparenza dell'agire amministrativo tutelato dall'articolo 97 della Costituzione, ma hanno financo cagionato asimmetrie tra le assegnazioni stesse, violando l'art. 3 della Costituzione.

SOMMARIO: 1. Un'introduzione 2. Come l'indirizzo neoliberale si è insediato nella gestione del patrimonio pubblico capitolino 3. Una gestione contraddittoria: il contenzioso generato dalla delibera del 30 aprile 2015 n. 140 4. «Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi»: la delibera del 16 dicembre 2022, n. 104 tra nodi irrisolti e nuove contraddizioni 5. Al regolamento sul patrimonio indisponibile si sovrappone il regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale 6. Considerazioni conclusive

«Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi»

(Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Il Gattopardo*, 1958)

1. Un'introduzione

La regolamentazione e la gestione del patrimonio degli enti pubblici è un tema di grande attualità che vede scontrarsi due forze contrapposte: da un lato, si assiste ad una sempre più marcata privatizzazione dei beni pubblici¹; dall'altro, all'emersione di un rinnovato interesse per i beni comuni.

Si deve tenere in mente, infatti, che, la valorizzazione economica della proprietà pubblica, di per sé auspicabile per una gestione efficiente del patrimonio, non può essere un criterio assoluto per la gestione dello stesso, ma quest'ultimo deve essere temperato dal principio della funzione sociale

* Giuseppe Libutti, avvocato del Foro di Roma; Michele Trotta, avvocato del Foro di Roma, Flaviana Cerquozzi, dottoressa in giurisprudenza

¹ L'ordinamento pubblicistico, da tempo, è stato interessato da un massiccio fenomeno di privatizzazione, che ha riguardato sia l'organizzazione che l'attività, sia i soggetti. Al riguardo, si veda: M. OLIVI, *Beni pubblici tra privatizzazioni e riscoperta dei beni comuni*, in www.amministrazioneincammino.it, n. 4 del 2014; F. SAIITA, *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, in *Dir. Amm.*, n. 4 del 2016, 549 ss.; F. ZAMMARTINO, *Le privatizzazioni in Italia tra Stato e mercato: quale bilancio?*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2021, 204 ss. Sulla necessità di rinvenire dei limiti costituzionali alla privatizzazione, si veda: A.I. ARENA, *Un tentativo di individuare limiti alla privatizzazione nella Costituzione italiana*, in Costituzionalismo.it, n. 2 del 2020, 1 ss. Contro la privatizzazione, si rimanda, in generale: L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Milano, 2012, 211.

della proprietà, così come disciplinato dall'art. 42 Cost². A ciò si aggiunga che l'agire amministrativo deve essere ispirato dai principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (ex art. 97 Cost.). Questi principi vengono ribaditi anche nelle fonti primarie, ove all'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241 viene esplicitato che la pubblica amministrazione deve agire per il perseguimento dei fini determinati dalla legge ed il rispetto dei criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza, e sancisce che i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione devono essere ispirati dai principi di leale collaborazione e di buona fede.

Il bilanciamento di interessi è presente anche nella l. 23 dicembre 1994, n. 724 e ss. m., ove, l'articolo 32, comma 8, nel disporre per i Comuni la determinazione dei canoni annui per i beni indisponibili a valori non inferiori a quelli di mercato secondo un principio prettamente di efficienza economica, viene specificata una clausola di salvaguardia di chiusura della norma, che valorizza la funzione sociale della proprietà: viene, infatti, previsto che devono essere «fatti salvi gli scopi sociali».

Nel tempo, però, la logica neoliberale si è insediata nel processo di riordino e razionalizzazione dei beni del patrimonio pubblico, privilegiando la messa a reddito di questi ultimi, a scapito del principio costituzionalmente vigente, della funzione sociale della proprietà (ex art. 42, comma 2, Cost.). Il substrato culturale di tale cambio di rotta è da rinvenirsi nella concomitanza di molteplici fattori (che potremmo riassumere, senza alcuna pretesa di esaustività, nella crisi finanziaria dello Stato, nella globalizzazione dei mercati, nell'egemonia culturale del neoliberismo)³ “culminati” con la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, avvenuta con la l. cost. 20 aprile 2012, n. 14. Come noto, per poter dare attuazione al c.d. *Fiscal Compact*⁵ è stato introdotto, a livello costituzionale, il

² La letteratura sulla funzione sociale della proprietà è sterminata, a titolo meramente esemplificativo si rimanda a: G. ALPA, *Proprietà privata, funzione sociale, poteri pubblici di “conformazione”*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, n. 3 del 2022, 599 ss.; M. C. GIRARDI, *La funzione sociale nella proprietà pubblica. Comuni, attività regolamentare e diritto alla città*, in *Nomos*, n. 1 del 2020; A. IANNARELLI, *Funzione sociale della proprietà e disciplina dei beni*, in *Roma Tre Press*, 33-64; C. SALVI, *La proprietà privata: diritto di libertà o funzione sociale*, in *ASTRID*, 1 luglio 2009.

³ A. IANNARELLI, *Funzione sociale della proprietà*, 59. In realtà, le ragioni delle privatizzazioni è un fenomeno complesso, per ripercorrerlo si rinvia a: A.I. ARENA, *Un tentativo di individuare limiti alla privatizzazione nella Costituzione italiana*, cit., 9 ss.

⁴ Sulla riscrittura dell'articolo 81 della Costituzione, si rimanda, senza pretese di esaustività: A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 10 gennaio 2012; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2011; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2012; C. DE FIORES, *L'illusione neoliberale e la costituzione senza custode*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special Issue, 2015; F. CERQUOZZI, *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio: il nuovo articolo 81 e gli effetti sul Welfare State*, in *Ius in itinere*, 31 luglio 2019; F. SAIITTO, *“Costituzione finanziaria” ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato sociale» allo «Stato debitore»*, in *Rivista AIC*, n.1 del 2017; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1 de 2014; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n.1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in federalismi.it, n. 13 del 2012; M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in www.amministrazioneincammino, 5 marzo 2012.

Al riguardo, si deve precisare che tale costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio è avvenuta durante il Governo Monti, ad opera, quindi, di un governo tecnico e non politico: sull' utilizzo dell' imparzialità e neutralità della tecnica per arginare la crisi, si veda: G. ZAGREBELSKY, *Moscacieca*, Bari-Roma, 2015, 13; sul paradigma procedurale come paradigma al fine di neutralizzare il conflitto naturalmente insito nelle società democratiche, si veda: G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Bari-Roma, 2016, 42 ss..

⁵ Come noto, il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*) è un accordo di diritto internazionale che è stato firmato in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'UE ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca (entrato in vigore a gennaio 2013). Distinguiamo, nel Patto di Stabilità: un «braccio preventivo» ed un «braccio correttivo». Il primo sorveglia sui progetti di bilancio degli Stati membri, il secondo si esplica in una Procedura di disavanzi eccessivi (*Excessive Deficit Procedure* ex art. 126) ed è finalizzata a rendere obbligatorio il limite del 3% per il rapporto disavanzo/PIL e del 60% per il rapporto debito/PIL, qualora quest'ultimo non si stia riducendo ad un ritmo previsto dalla nuova regola sul debito pubblico. È stato sottolineato come, di fatto, le regole contenute nel *Fiscal Compact* ricalchino sostanzialmente quelle introdotte nella Legge Fondamentale

principio di sostenibilità del debito, che deve essere attuato da tutte le amministrazioni, anche in considerazione del c.d. federalismo patrimoniale⁶.

Nello specifico, quanto previsto dalla legge costituzionale è stato attuato, con riferimento alle regioni e agli enti locali, con l. 24 dicembre 2012, n. 243, la quale ha dettato i criteri per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali al fine di assicurare il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico⁷.

Tale riforma ha prodotto l'effetto, verificatosi a breve termine, di condurre le amministrazioni non soltanto a trarre redditività dal patrimonio pubblico, ma quand'anche quello di consentire l'ingresso dei privati nella gestione di beni del patrimonio indisponibile. Non solo, ha prodotto anche l'effetto inverso: poiché le amministrazioni, gravate dal debito pubblico, hanno tagliato numerosi servizi pubblici, i cittadini hanno trovato un diverso modo di riappropriarsi degli spazi urbani, dei servizi sociali, surrogandosi alle istituzioni⁸.

In questa direzione, la novativa categoria dei beni comuni sembrerebbe spingere nella direzione opposta, di valorizzazione della funzione sociale della proprietà: si vedrà come, in realtà, tale categoria generi numerose contraddizioni e, ad oggi, produca l'effetto opposto rispetto a quanto auspicato -. Lo scontro tra queste due forze, nel territorio di Roma Capitale ha, infatti, ingenerato una regolamentazione contraddittoria e, per ciò stesso, contraria al principio di buon andamento dell'agire amministrativo (art. 97, comma 2, Cost.).

2. Come l'indirizzo neoliberale si è insediato nella gestione del patrimonio pubblico capitolino

Il territorio di Roma Capitale presenta delle peculiarità, sia con riferimento alla vastità del patrimonio pubblico della stessa - non si può non sottolineare come Roma sia tra le più grandi Capitali d'Europa per dimensione, e ciò ha acuito la complessità di gestione del territorio, anche in considerazione del complesso ruolo che assolve, in bilico tra "capitalità" e "metropolitanità"⁹-, sia con riferimento ai diversi tentativi di regolamentazione che si sono susseguiti nel tempo e che, nel corso degli anni, hanno finito per penalizzare quelle realtà associative di cittadini che, spontaneamente, hanno attuato una virtuosa gestione del patrimonio pubblico, sopperendo all'inerzia dell'amministrazione.

Collegata alla vastità del patrimonio pubblico capitolino vi è, poi, la problematica della non conoscenza della consistenza di tale patrimonio da parte dell'amministrazione - che persiste ancora

tedesca con la riforma del 2009: sul punto, F. PEDRINI, *La costituzionalizzazione tedesca del Patto europeo di stabilità: il Grundgesetz "preso sul serio"*, in [Quaderni costituzionali](#), n. 2 del 2011, 391 ss.

⁶ Sul c.d. federalismo patrimoniale si rimanda a F. SCUTO, *Il "federalismo patrimoniale"*, in [ASTRID](#), 1-17.

⁷ F. NICOTRA, *I principi di equilibrio e pareggio di bilancio di regioni ed enti locali*, in [www.rivistacorteconti.it](#), n. 6 del 2020, 80 ss.; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in [www.osservatoriosullefonti.it](#), n. 1 del 2013, 2 ss.

⁸ A. PUTINI, *Beni comuni urbani, Soggetti, pratiche e retoriche della città condivisa*, Milano, 2019, 26 ss.

⁹ Roma si estende per una superficie di circa mille e trecento chilometri quadrati, come città metropolitana include 121 Comuni e 15 Municipi (la cui superficie complessiva supera i 5 mila e trecento chilometri quadrati). Più in generale, su Roma Capitale si rimanda a: F.C. BESOSTRI, F. V DELLA CROCE, G. LIBUTTI, *Roma Capitale: uno status giuridico di equilibrio tra "capitalità" e "metropolitanità"*, in [Consulta Online](#), n. 2021/I ; F. V. DELLA CROCE, G. LIBUTTI, G. BUONOMO, *Sulla gestione del patrimonio pubblico di Roma Capitale, per una regolamentazione fondata sul principio di uguaglianza e su un'interpretazione costituzionalmente orientata dei beni comuni*, in [Consulta Online, 2022/I](#); F.C. BESOSTRI, G. LIBUTTI, *Per una corretta applicazione della Deliberazione n. 140 del 30 aprile 2015 di Roma Capitale recante "Linee guida per il riordino, in corso, del patrimonio indisponibile in concessione. Una visione costituzionalmente orientata della gestione del patrimonio pubblico (passando per la categoria dei c.d. beni comuni)*, in [Diritti Regionali](#), n. 2 del 2020.

oggi¹⁰ – nonostante i diversi tentativi di razionalizzazione del patrimonio comunale: ciò evidenzia le carenze organizzative della gestione del patrimonio pubblico¹¹.

Il primo tentativo di regolamentazione è avvenuto con la deliberazione del 2 febbraio 1995, n. 26, recante “*Regolamento per la regolarizzazione e l’assegnazione ad uso sociale, assistenziale, culturale, ricreativo, sportivo di spazi e strutture di proprietà comunale ascritti al patrimonio disponibile e indisponibile*”, successivamente modificata con la delibera 3 ottobre 1996, n. 202, con la quale era stato avviato un percorso di riconoscimento e sanatoria del patrimonio pubblico capitolino, al fine di assegnarlo in favore di quei soggetti impegnati civilmente in attività socialmente utili. Ciò consentiva la regolarizzazione di questi soggetti¹² e traeva vantaggio dalla riqualificazione che questi ultimi effettuavano di quei beni pubblici che, stante la numerosità e l’assenza e/o l’inadeguatezza di soluzioni politiche volte al recupero e alla riqualificazione, erano in un completo stato di abbandono e deterioramento. In questo mutuo scambio l’indirizzo politico e la società civile traevano vantaggio l’uno della posizione dell’altro e davano concretezza ai principi costituzionali di utilità sociale della proprietà (*ex art. 42 Cost.*) e di solidarietà sociale (*ex art. 2 e 119 Cost.*): a tal fine venne predisposto l’abbattimento del canone di mercato in favore di un canone di concessione agevolato dell’80 per cento¹³.

La svolta neoliberale è avvenuta con la deliberazione della Giunta del 30 aprile 2015, n. 140. In questo contesto, infatti, il dichiarato principio ispiratore della regolamentazione è stato quello di «trarre redditività»¹⁴ dal patrimonio pubblico: una logica refrattaria ai doveri di solidarietà¹⁵, che ha penalizzato su ogni fronte le realtà associative locali. Con tale delibera veniva disposta la riacquisizione dei beni del patrimonio indisponibile: tale operazione ha generato incertezza per le realtà associative che già operavano all’interno di quegli immobili, destinando gli stessi al perseguimento di interessi pubblici e promuovendo attività civiche e solidaristiche di fondamentale rilevanza costituzionale. I detta delibera non veniva previsto un canone agevolato per le realtà associative, nè un regime transitorio volto a consentire il prosieguo di tali attività nelle more della

¹⁰ Nell’ultima delibera dell’Assemblea Capitolina, del 16 dicembre 2022, n.104 viene affermato che «la Giunta Capitolina [...] al fine di garantirne il pieno utilizzo per la realizzazione di obiettivi di interesse generale, ha deciso di effettuare un censimento completo dell’intero patrimonio immobiliare capitolino».

¹¹ Ciò non è vero soltanto per il patrimonio di Roma Capitale, è un fenomeno molto esteso: sul punto, si veda M. OLIVI, *Beni pubblici*, cit., 3.

¹² Estratto del verbale delle deliberazioni del Consiglio comunale n. 26 del 1995: «Il presente regolamento si applica alle occupazioni senza titolo formale accertata alla data del 31 dicembre 1994 di beni immobiliari ascritti al patrimonio disponibile ed indisponibile del Comune di Roma, ai fini delle loro regolarizzazioni che potranno essere deliberate nei termini di cui ai successi articoli. Il presente regolamento si applica, altresì, per le nuove assegnazioni di beni immobili ascritti al patrimonio disponibile ed indisponibile del Comune di Roma».

¹³ Così come analizzato in F. V. DELLA CROCE, G. LIBUTTI, G. BUONOMO, *Sulla gestione del patrimonio pubblico*, cit., 405.

¹⁴ Si riporta qui il passaggio della deliberazione della Giunta capitolina n. 149/2015 «Considerato, quindi, che il Patrimonio pubblico costituisce una significativa risorsa della città e che Roma Capitale è proprietaria di numerosi immobili fra cui immobili di patrimonio indisponibile (circa 860 beni) alcuni dei quali versano in situazioni di grave degrado e richiedono interventi di restauro e/o manutenzione straordinaria; di tali beni occorre garantire con urgenza la conservazione da gravi processi di degrado, nonché preservarli da occupazioni abusive; che al tempo stesso è necessario considerare la redditività del patrimonio pubblico al fine di definire maggiori risorse economiche per la città, provvedendo alla sua migliore finalizzazione».

¹⁵ La Costituzione italiana, diversamente da altre costituzioni, pone espressamente il riferimento alla solidarietà tra i suoi principi fondamentali. Tale principio rappresenta l’architrave dell’architettura costituzionale repubblicana, poggiata sui pilastri della democrazia e della sovranità popolare (*ex art. 1 Cost.*), dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili (*ex art. 2 Cost.*) e dell’eguaglianza formale e sostanziale (*ex art. 3 Cost.*). Sul punto, F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell’ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2019, 1 ss. Sulla necessità di sviluppare la solidarietà sociale al fine di consolidare la democrazia, si veda: A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all’interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2016, 2 ss. Sulla necessità, a livello nazionale ed internazionale, di comprendere le questioni economiche per promuovere la redistribuzione della ricchezza per un società più equa e democratica, di veda: T. PIKETTY, *Una breve storia dell’uguaglianza*, Milano, 2021 (trad. it.).

regolarizzazione. Una situazione di incertezza tale che ha provocato l'insorgere di numerosi contenziosi, ancora in essere. Aggiungasi che detta delibera sovrapponeva diverse classificazioni di beni: quella codicistica -inerente ai beni del patrimonio disponibile, indisponibile e demaniale - e quella dei beni comuni.

La traversia degli immobili di Roma Capitale, però, non sembra essere finita; con la deliberazione dell'Assemblea Capitolina del 16 dicembre 2022, n. 104 è stato approvato il nuovo regolamento recante "*Regolamento sull'utilizzo degli immobili di Roma Capitale per finalità di interesse generale*". Nella delibera l'amministrazione si poneva l'obiettivo di promuovere la funzione sociale della proprietà, valorizzare le realtà associative locali e sanare il precedente contenzioso, salvo poi operare nella direzione contraria. Difatti, non soltanto il regolamento continua a soffermarsi su categorie catastali pre-costituzionali corroborando la confusione originaria, ma si è proseguito, ancor più, verso la privatizzazione. Nello specifico, è stata sdoganata l'ingresso dei privati nei beni appartenenti al patrimonio indisponibile e si continua ad utilizzare lo strumento dei patti di collaborazione, nonostante tale strumento di autonomia privata non sia compatibile con la natura dei beni del patrimonio indisponibile, così come statuito dalla giurisprudenza¹⁶.

La razionalizzazione del patrimonio capitolino oscilla tra queste due tensioni dicotomiche sottostanti: da una parte, tensioni neoliberaliste si appropriano dei beni pubblici comunali; dall'altra, in ossequio alla novativa categoria dei beni comuni, viene riscoperto il valore sociale svolto dalle realtà associative per attuare le finalità di interesse generale; ma, *de facto*, tale intento rimane sulla carta, e genera confusione sul piano dell'applicazione pratica. La gestione del patrimonio pubblico capitolino sembra pertanto convergere, di pari passo con la direzione nazionale, verso una gestione improntata su un mutato intervento dei pubblici poteri, al servizio del capitale e non della cittadinanza¹⁷.

3. Una gestione contraddittoria: il contenzioso generato dalla delibera della Giunta capitolina del 30 aprile 2015, n. 140

La Giunta capitolina, con la delibera del 30 aprile 2015, n. 140, rubricata "*Linee guida per il riordino, in corso, del patrimonio indisponibile in concessione*" ha stabilito il principio dell'assegnazione dei beni con procedure ad evidenza pubblica e indicato l'ordine di priorità per la riacquisizione degli immobili, senza definire le norme necessarie per l'assegnazione di tali beni, né tantomeno prevedere una disciplina provvisoria delle situazioni in essere: ciò, come si è già accennato, ha generato incertezza per le realtà sociali che già operavano nel tessuto sociale di Roma Capitale, comportando l'insorgere di numerosi contenziosi.

L'errore, *ab ovo*, è stato quello di sovrapporre classificazioni giuridiche alternative, ingenerando una confusione sia teorica, sia applicativa. Al riguardo, la classificazione catastale – e per ciò stesso anacronistica¹⁸ - inerente alla distinzione tra la categoria dei beni del patrimonio indisponibile e

¹⁶ TAR, Sardegna-Cagliari, sez. 1, 24 gennaio 2023, n. 42.

¹⁷ E. OLIVITO, *Le disuguaglianze tra centro e periferie: lo sguardo miope sulle città*, in Costituzionalismo.it, n. 2 del 2020.

¹⁸ Non solo, oltre al riferimento improprio ai beni comuni, la delibera si è basata sulla divisione codicistica tra patrimonio disponibile e indisponibile, oramai superata perché antecedente alla Costituzione, la quale menziona la proprietà pubblica, privata e la funzione sociale di quest'ultima. La stessa giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di affermare l'evoluzione delle categorie codicistiche: «Oggi, però non è più possibile limitarsi, in tema di individuazione dei beni pubblici o demaniali, all'esame della sola normativa codicistica del 42, risultando indispensabile integrare la stessa con le varie fonti dell'ordinamento e specificamente con le (successive) norme costituzionali. La Costituzione, com'è noto, non contiene un'espressa definizione dei beni pubblici, né una loro classificazione, ma si limita a stabilire alcuni richiami che sono, comunque, assai importanti per la definizione del sistema positivo. Dalla applicazione diretta degli artt. 2, 9 e 42 Cost. si ricava il principio della tutela della personalità umana e del suo corretto svolgimento, nell'ambito dello Stato sociale, anche in relazione al "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato, ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo,

quella relativa al patrimonio disponibile è stata sovrapposta a quella novativa inerente ai “beni comuni”, di non semplice definizione: la deliberazione, infatti, recava «riordino del patrimonio indisponibile» e, nel testo della delibera, affermava espressamente la prospettiva di «considerare il patrimonio pubblico come un “Bene Comune”».

La deliberazione prevedeva, quindi, la riacquisizione dei beni del patrimonio “indisponibile” (facendo riferimento al dato nominalistico e non alla situazione di fatto in cui si trovavano i beni) attraverso lo strumento dell'autotutela amministrativa: ciò ha provocato l'emersione di numerose problematiche, dal momento che è precluso all'amministrazione agire in autotutela per i beni del patrimonio disponibile.

Nella pratica si è dato evidenza del fatto che detto beni oggetto di riacquisizione risultavano come appartenenti al patrimonio disponibili e quindi non passibili di riacquisizione in autotutela¹⁹.

In primis, è opportuno sottolineare che l'amministrazione ha operato un errore di metodo, nella misura in cui avrebbe dovuto, prima di agire in autotutela, verificare l'appartenenza catastale dei beni – se appartenenti al patrimonio disponibile o indisponibile -, proprio al fine di non incorrere in pronunce giurisdizionali sfavorevoli. A ciò si aggiunga che, in realtà, anche agendo sulla base del *nomen iuris*, ciò non sarebbe stato sufficiente al fine di non incorrere in errori, in quanto copiosa giurisprudenza da tempo ha affermato che, per definire un bene come appartenente al patrimonio indisponibile sia necessaria la compresenza del duplice requisito (soggettivo ed oggettivo), poiché la

funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che - per tale loro destinazione alla realizzazione dello Stato sociale - devono ritenersi "comuni", prescindendo dal titolo di proprietà, risultando così recessivo l'aspetto demaniale a fronte di quello della funzionalità del bene rispetto ad interessi della collettività (Cass. civ., sez. unite civ., 14 febbraio 2011, n. 3665)». In dottrina, sulla necessità di dare un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme codicistiche dei beni pubblici, si veda: P. MADDALENA, *I beni comuni nel Codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, federalismi.it, n. 19 del 2011.

¹⁹ TAR Lazio, Sez. II, 3845/2016, il quale pur confermando la propria giurisdizione, ha statuito che. “la c.d. autotutela patrimoniale delle Amministrazioni è [...] esercitabile esclusivamente nei confronti di beni appartenenti al demanio ovvero al patrimonio indisponibile dell'ente. Tale tipo di tutela non è, invece assicurata con riguardo alla gestione dei beni appartenenti alla categoria del patrimonio disponibile, essendo i beni appartenenti agli enti pubblici territoriali soggetti ai regimi differenziati, che si riflettono anche sulla disciplina delle modalità attraverso cui essi possono essere gestiti, alienati o anche semplicemente attribuiti in godimento a soggetti terzi.

Se l'attribuzione ai privati della facoltà di utilizzare beni del demanio o del patrimonio indisponibile, quale che sia la terminologia adottata nella convenzione, è sempre riconducibile, ove non risulti diversamente, alla figura della concessione contratto, qualora, invece, si tratti di beni del patrimonio disponibile il cui godimento sia stato concesso a terzi dietro corrispettivo, al di là del *nomen juris*, deve ritenersi che le parti abbiano dato vita ad un rapporto privatistico di locazione, con ogni conseguenza in ordine alle vicende successive.

Non può, quindi, concordarsi con il sintetico cenno, contenuto nella relazione amministrativa depositata a cura di parte resistente, alla riconducibilità del rapporto con l'Unione ricorrente ad un rapporto concessorio, trattandosi di affermazione generica e priva di alcun supporto, essendo riconducibile alla figura della concessione - contratto, quale che sia la terminologia adottata nella convenzione ed ancorché essa presenti elementi privatistici, solo l'attribuzione a privati dell'utilizzazione di beni del demanio o del patrimonio indisponibile dello Stato o dei comuni, atteso che il godimento dei beni pubblici, stante la loro destinazione alla diretta realizzazione di interessi pubblici, può essere legittimamente attribuito ad un soggetto diverso dall'ente titolare del bene solo mediante concessione amministrativa, con la conseguenza che le controversie attinenti al suddetto godimento sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Qualora, invece, si tratti di beni del patrimonio disponibile dello Stato o dei comuni, il cui godimento sia stato concesso a terzi dietro corrispettivo, al di là del *nomen iuris* che le parti contraenti abbiano dato al rapporto, viene a realizzarsi lo schema privatistico della locazione e le controversie da esso insorgenti sono attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario.

In presenza di beni appartenenti al patrimonio disponibile, non vi è, dunque, possibilità per l'Amministrazione proprietaria di recuperare il possesso in regime di autotutela esecutiva di cui all'art. 823, comma 2 del codice civile.

Qualora, infatti, il bene appartenga al patrimonio disponibile, l'Amministrazione è tenuta ad avvalersi dei mezzi ordinari di tutela previsti dal codice civile con l'obbligo di motivare, in modo specifico ed articolato, le ragioni della sua pretesa”.

qualificazione di un bene pubblico appartenente al patrimonio indisponibile richiede la presenza dell'appartenenza alla pubblica amministrazione e della soddisfazione diretta di interessi pubblici «in chiave di effettività»²⁰. Il requisito soggettivo attiene all'acquisto in proprietà del bene da parte dell'ente pubblico; quello oggettivo, invece, attiene alla concreta destinazione dello stesso ad un pubblico servizio²¹. Pertanto, affinché la riacquisizione possa considerarsi legittima deve sussistere il doppio requisito della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico (perciò, un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà dell'ente di destinare quel determinato bene ad un pubblico servizio) e dell'effettiva destinazione del bene al pubblico servizio²².

Ciò posto, la riacquisizione dei beni in autotutela per i beni appartenenti al patrimonio "indisponibile" da parte di Roma Capitale è stata considerata illegittima²³ in quanto mancava, nei casi *de quibus*, il requisito oggettivo, ossia l'effettiva destinazione degli stessi ad un pubblico servizio.

La giurisprudenza, in questi casi, ha accertato che gli immobili capitolini si trovavano in condizioni di degrado e che erano stati resi fruibili alla cittadinanza soltanto grazie al lavoro dei volontari delle associazioni; ne consegue che all'amministrazione è preclusa la riacquisizione attraverso lo strumento dell'autotutela, dovendo, in queste circostanze, ricorrere agli ordinari rimedi civilistici. Difatti, la mancanza della concreta utilizzazione, da parte dall'amministrazione, del bene pubblico per un lungo periodo di tempo rende per ciò stesso incompatibile l'utilizzazione in concreto del bene ai fini di pubblica utilità²⁴.

Alla luce di quanto affermato, non si può tacere sull'errato *modus procedendi* dell'amministrazione, che, prima di procedere con la riacquisizione in autotutela avrebbe dovuto indagare sulle condizioni dell'immobile al momento dell'assegnazione, a maggior ragione se si rileva che molte di queste assegnazioni erano frutto della delibera n. 26 del 1995, la quale aveva ad oggetto sia il patrimonio indisponibile, sia quello disponibile. I suddetti immobili, pertanto, o si trovavano in uno stato di abbandono o erano frutto di una pregressa occupazione - che la delibera n. 26 del 1995 si proponeva di regolarizzare -.

Inoltre, continuare a far riferimento ad una distinzione catastale pre-costituzionale è una scelta che è apparsa totalmente irragionevole, a maggior ragione se si considera essa si è rivelata fonte di disparità tra le associazioni assegnatarie del patrimonio capitolino, dal momento che le associazioni

²⁰ Art 826 c.c. Patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni (ad vocem) G. MINUNNO, in G. BONILINI, M. CONFORTINI, C. GRANELLI (a cura di), *Codice civile commentato on line*, 2024, in onelegale.wolterskluwer.it; sul punto, in dottrina: D'AMICO, *Beni pubblici e autotutela esecutiva con particolare riguardo ai beni della riforma fondiaria*, in GI, 1992, IV, 57.

²¹ Per costante giurisprudenza sia amministrativa (*ex multis*: Cons. Stato, Sez. V, 8 luglio 2019, n. 4783), sia civile (*ex multis* Cass. civ., sez. unite, ordinanza del 25 marzo 2016, n. 6019). A ribadire tale indirizzo giurisprudenziale, recentemente, è stato il TAR Calabria, il quale ha statuito: «L'appartenenza di un bene al patrimonio indisponibile dello Stato, dei Comuni e delle Province, a meno che non si tratti di beni riservati, per loro natura, a tale patrimonio, dipende soprattutto dalle caratteristiche oggettive e funzionali del bene e presuppone, quindi, oltre che l'acquisto in proprietà del bene da parte dell'ente pubblico, cosiddetto requisito soggettivo, una concreta destinazione dello stesso ad un pubblico servizio, cosiddetto requisito oggettivo, che, proprio per l'esigenza di un reale legame con le oggettive caratteristiche, del bene, non può dipendere da un mero progetto di utilizzazione della P.A.» (TAR, Calabria-Catanzaro, sez. I, 3 ottobre 2022, n. 1626).

²² *Ex multis*: Cass. civ., sez. unite, ordinanza del 25 marzo 2016, n. 6019.

²³ La prima dirimente questione è stata capire quale fosse il giudice (ordinario o amministrativo) munito di giurisdizione per poter decidere sulla legittimità delle riacquisizioni in autotutela: questione che è stata risolta a favore del giudice ordinario, ed è in questo contesto si è inserita chela copiosa giurisprudenza del Tribunale di Roma ha sancito l'illegittimità della riacquisizione in autotutela del patrimonio indisponibile. *Ex multis*: Trib. Ord. di Roma, sez. II, sentenza del 9 dicembre 2019, n. 23739; Trib. Ord. di Roma, sez. II, ordinanza del 13 novembre 2021, n. 21306; Tribunale ordinario di Roma, sez. II, ordinanza dell'8 febbraio 2021, r. g. n. 4121/2020; Tribunale ordinario di Roma, ordinanza del 13 marzo 2017, r.g. n. 54321/2016; TAR, Lazio-Roma, sez. II, 4 maggio 2017, n. 5268. Le pronunce hanno statuito che in nessun modo l'attività svolta all'interno dei locali fosse idonea a giustificare il radicamento del giudice amministrazione; ma, al contrario, l'amministrazione avrebbe dovuto consegnare i locali in condizioni idonee al fine di permettere alle realtà sociali il perseguimento di un interesse pubblico.

²⁴ *Ex multis*: Cass. civ., sez. II, ordinanza, del 26 novembre 2020, n. 26990; TAR Calabria, 28 marzo 2022, n. 216; Trib. di Ancona, 21 giugno 2017, n. 1064; Cass. civ., sez. II, 23 febbraio 2012, n. 3798.

assegnatarie dei beni appartenenti al patrimonio disponibile risultavano, di fatto, autorizzate a continuare le proprie attività e quelle, invece, assegnatarie del patrimonio indisponibile erano costrette ad abbandonare gli immobili.

Ma il contenzioso è sorto anche dinanzi al giudice amministrativo. Il TAR Lazio si è pronunciato sulla legittimità del diniego del rinnovo della concessione²⁵, sancendo l'illegittimità di tale diniego poiché frutto di una non adeguata ponderazione degli interessi delle parti: da una parte, infatti, vi era la necessità dell'amministrazione di riacquistare il possesso di un bene di sua proprietà; dall'altra vi era l'interesse della collettività alla conservazione di attività socialmente utili²⁶. L'illegittimità del diniego del rinnovo della concessione si intuisce ancor più se si considera che la delibera in questione aveva, per stessa ammissione dell'amministrazione, natura programmatica, in quanto rinviava ad un futuro regolamento di gestione del patrimonio pubblico capitolino. Inoltre, la medesima delibera non conteneva al suo interno una disciplina dei rapporti concessori, né avrebbe potuto farlo, atteso che la delibera è un atto della Giunta comunale, mentre competente per l'adozione del regolamento è il Consiglio²⁷.

4. «Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi»: la delibera dell'Assemblea Capitolina del 16 dicembre 2022, n. 104: tra nodi irrisolti e nuove contraddizioni

Il tentativo di regolamentazione è arrivato ben sette anni dopo la delibera 140 del 2015, attraverso la delibera, questa volta dell'Assemblea capitolina, del 16 dicembre 2022, n. 104, recante "*Regolamento sull'utilizzo degli immobili di Roma Capitale per finalità di interesse generale*".

Le ragioni ispiratrici dell'intervento dell'amministrazione comunale sono riassunte nelle premesse della deliberazione, ove, nuovamente, viene indicato come obiettivo quello di valorizzare le realtà associative locali, al fine di promuovere la funzione sociale della proprietà, in conformità all'articolo 42 della Costituzione²⁸: premessa ricalcata all'articolo 1, comma 1, del Regolamento, ove viene ribadito che Roma Capitale riconosce l'«importanza per il perseguimento degli interessi collettivi dell'attività delle realtà sociali, associative e non, il cui attivismo ha concorso al recupero e alla valorizzazione del patrimonio di Roma Capitale» e che, pertanto, «intende tutelarne l'operato»²⁹.

L'altra ragione ispiratrice del regolamento è, per stessa ammissione dell'Amministrazione, quella di porre fine all'enorme contenzioso sorto in seguito all'approvazione della deliberazione n. 140 del 2015, che, come si è avuto modo di illustrare, aveva visto coinvolte, da una parte, numerose

²⁵ TAR, Lazio-Roma, sez. II, 5 marzo 2020, n. 2982.

²⁶ «Come correttamente rilevato dalla ricorrente, il provvedimento impugnato è perciò illegittimo perché non costituisce il frutto di un'adeguata ponderazione, esternata mediante idonea motivazione, e per la manifesta contraddittorietà rispetto alle precedenti determinazioni della stessa Amministrazione»: così il TAR Lazio-Roma, sez. II, 5 marzo 2020, n. 2982, cit., § 12.5.

²⁷ Ex articolo 42, comma 2, letter. a) del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

²⁸ Si riporta qui il passaggio della delibera 16 dicembre 2022, n. 104: «Roma Capitale si avvale, pertanto, dell'apporto collaborativo delle formazioni sociali che concorrono a perseguire il bene comune e a favorire la cittadinanza attiva e la partecipazione dei cittadini con la massima trasparenza per il raggiungimento di obiettivi di coesione e protezione sociale, di promozione della crescita culturale e del benessere psicofisico dei cittadini, contribuendo in tal modo all'adempimento dei doveri di solidarietà e alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, in attuazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione».

²⁹ Estratto dal verbale della delib. dell'Assemblea Capitolina, 16 dicembre 2022, n. 104, cit.: «Roma Capitale promuove la funzione sociale della proprietà, sancita dall'articolo 42 della Costituzione, e riconosce nel patrimonio immobiliare capitolino una risorsa fondamentale per la città, che deve essere resa pienamente fruibile al fine di promuovere la coesione sociale, la crescita culturale, la sostenibilità ambientale, lo sviluppo economico e il benessere psicofisico dei cittadini, nonché l'accessibilità ai servizi pubblici. Roma Capitale riconosce, inoltre, l'importanza per il perseguimento degli interessi collettivi dell'attività delle realtà sociali, associative e non, il cui attivismo ha concorso al recupero e alla valorizzazione del patrimonio di Roma Capitale e intende tutelarne l'operato».

associazioni detentrici degli immobili comunali e, dall'altra, Roma Capitale, la quale non aveva provveduto alla formalizzazione delle concessioni ovvero al rinnovo delle stesse.

Gli obiettivi che si sono posti, di fatto, hanno trovato spazio nel nuovo regolamento soltanto letteralmente, in quanto, ancora una volta, sono state sovrapposte categorie di beni non omogenee e, ancora una volta, l'operato delle realtà associative locali non ha trovato un riconoscimento tangibile: per tale ragione sembra di essere immersi *-mutatis mutandis-* nel celebre romanzo citato in esergo, dove Giuseppe Tomasi di Lampedusa fa dire a Tancredi, nipote prediletto del principe di Salina, dissuadendolo dall'associarsi ai garibaldini: «Se li lasciamo fare, quelli ti combinano la Repubblica. Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi».

Analogamente, infatti, sembrerebbe che a nulla serva il susseguirsi dei diversi colori politici nell'amministrazione capitolina, a nulla serva produrre nuovi regolamenti, perché comunque il risultato è sempre lo stesso, nella misura in cui si privilegia la messa a reddito del patrimonio a scapito della valorizzazione della funzione sociale delle proprietà. In un modo o nell'altro, le realtà associative, storicamente radicate sul territorio ed espressione diretta della partecipazione dei cittadini ai doveri di solidarietà e partecipazione attiva alla vita della comunità, devono fare i conti con la burocrazia. Queste ultime, infatti, nonostante abbiano trasformato degli immobili fatiscenti ed abbandonati in spazi di aggregazione e socialità³⁰, non hanno ottenuto il giusto riconoscimento: come si avrà modo di illustrare, difatti, queste ultime non soltanto non si sono viste riconoscere un diritto di prelazione nell'assegnazione degli spazi, ma addirittura sono state penalizzate vedendosi addebitare ingiunzioni di pagamento per i canoni pregressi (su immobili che hanno provveduto a ristrutturare a proprie spese).

La prima manifesta *contradictio in adiecto* del nuovo intervento legislativo è il *modus procedendi*, laddove all'articolo 3, comma 1, viene affermato che «il regolamento disciplina la gestione dei beni immobili indisponibili demaniali e del patrimonio indisponibile di Roma Capitale», nonostante la stessa non sia a conoscenza della totalità del proprio patrimonio, atteso che nella delibera n. 104 del 2022 viene esplicitato che il censimento del patrimonio di Roma Capitale ancora non è terminato, e viene chiesto di accelerare tale definizione³¹. Una modalità di procedere che è manifestamente contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione e che, come tale, andrebbe censurata – soprattutto in quanto reiterata -.

Per quanto concerne il contenuto del regolamento, esso appare chiaramente contraddittorio rispetto alle finalità che intende perseguire. L'enunciazione di principi generali viene smentita presto, laddove non è presente alcuna valorizzazione delle attività che già si svolgono sui beni di patrimonio indisponibile, atteso che, come le altre associazioni, ai fini dell'assegnazione, devono presentare nuova istanza *ex art. 11* del Regolamento. Tuttavia, rispetto alla precedente delibera, viene previsto, all'art. 42, un regime transitorio per i beni destinati a finalità sociali e culturali, per i soggetti³² che

³⁰ Dando attuazione a plurimi principi costituzionali: l'articolo 2 Cost., nella misura in cui hanno adempiuto ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale; l'articolo 3, comma 2, Cost. nella misura in cui hanno concorso nella rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono di fatto il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese; l'art. 4 comma 2 Cost., nella misura in cui hanno adempiuto al dovere di ogni cittadino di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società. Nonché ai principi di sussidiarietà orizzontale (118, comma 4, Cost.); di funzione sociale della proprietà (art. 42, comma 2, Cost.), etc.

³¹ Estratto dal verbale della delibera dell'Assemblea Capitolina, 16 dicembre 2022, n. 104, cit.: «[...]Al fine di garantire una tempestiva applicazione delle norme di cui al presente Regolamento, l'attuale Amministrazione considera prioritaria l'adozione di ogni misura volta ad accelerare la definizione delle operazioni di censimento del patrimonio immobiliare capitolino».

³² Art. 42 comma 1 del Regolamento: «Il presente articolo si applica nel caso di beni che non sono oggetto di concessioni in corso di validità, anche se interessati da provvedimenti di rilascio non ancora eseguiti, occupati da soggetti che rispettano le seguenti condizioni: a. svolgono le attività elencate all'articolo 20, comma 2; tale circostanza è realizzata nel caso in cui esse risultano nel titolo originario o comunque da atto dell'Amministrazione o di altro soggetto pubblico o sono dimostrate attraverso adeguata documentazione dalla quale si evinca che contribuiscono in modo positivo, inclusivo e duraturo alla vita della comunità di

già svolgono attività all'interno dei suddetti immobili, i quali, nelle more della loro assegnazione, possono proseguire tali attività sino al 31 dicembre 2024.

Emerge, quindi, che è la stessa amministrazione ad ostacolare l'avvio dei procedimenti di assegnazione, snaturando l'obiettivo che il regolamento si era posto, ossia quello di consentire a quelle realtà che hanno utilizzato gli immobili comunali per usi socialmente meritevoli, di porre fine a situazioni di irregolarità meramente formali, eliminando l'incertezza che il precedente regolamento aveva provocato e ponendo rimedio al contenzioso scaturito.

Infatti, le associazioni che hanno presentato istanza di parte – *ex* articolo 11 e 42 - per l'assegnazione di locali comunali per svolgervi attività di interesse generale in ossequio alla deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 104 del 2022, non hanno ricevuto una risposta tempestiva. L'amministrazione capitolina ha fatto trascorrere infruttuosamente i tre mesi previsti dall'art. 11 comma 2 della delibera³³, senza provvedere alla pubblicazione sull'Albo Pretorio dell'avviso contenente gli elementi essenziali delle istanze presentate dalle associazioni, le quali hanno ricevuto una comunicazione – peraltro, soltanto giustificativa del ritardo - a seguito dell'intervento del Segretariato Generale responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, il quale evidenziava che, entro il termine di tre mesi previsti dalla suddetta disposizione, il procedimento deve essere concluso, sia nel caso di pubblicazione dell'avviso nell'Albo Pretorio, sia nel caso di rigetto dell'istanza.

Conseguentemente ne è scaturito un nuovo contenzioso dinanzi al TAR Lazio³⁴, in quanto le associazioni che avevano presentato istanza ai sensi dell'articolo 11 o dell'articolo 42 del Regolamento, hanno impugnato il silenzio inadempimento dell'amministrazione, ai sensi degli artt. 31 e 117 del D. Lgs. n. 104/2010, al fine di eliminare l'inerzia mantenuta dalla p.a. che si è sottratta all'obbligo di adottare un provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo³⁵. Pertanto, se da un lato la nuova disciplina ha introdotto all'art. 11 un procedimento contraddistinto da tempi e adempimenti compatibili con i principi di buon andamento della Pubblica Amministrazione, dall'altro a non cambiare è proprio la condotta della Pubblica Amministrazione, la quale si è sempre contraddistinta per aver adottato una condotta inerte, da cui sono derivati i regimi di detenzione di fatto che proprio il regolamento si propone di superare³⁶.

riferimento. La verifica del rispetto di tale condizione è affidata al Comitato tecnico, di cui all'articolo 5; 58 b. non hanno compiuto gravi violazioni del disciplinare di concessione relativo al rapporto scaduto, ovvero non svolgono attività in contrasto con l'ordine pubblico e con l'uso che l'Amministrazione intende fare del bene; c. sono in regola con il pagamento dei canoni e delle indennità dovuti all'Amministrazione o comunque, se morosi, estinguono il debito pregresso o si impegnano mediante atto d'obbligo all'estinzione del debito, anche tramite rateizzazione, per le somme maturate in virtù dell'accertata presenza nei luoghi, anche qualora non siano state precedentemente richieste».

³³ *Ex* art 11 comma 2 della delib. 16 dicembre 2022, n. 104, cit.: «Le istanze di concessione sono valutate, per quanto riguarda i requisiti formali e la coerenza con la destinazione funzionale dell'immobile, dal Dipartimento competente per il patrimonio o della struttura capitolina consegnataria, che pubblica entro tre mesi dalla data di ricezione dell'istanza di parte, sull'Albo Pretorio e secondo le modalità previste dall'art. 6 del presente regolamento, un avviso contenente gli elementi essenziali della concessione, con particolare riferimento al canone e alla durata, con invito, a chi fosse interessato ad analoga concessione, a manifestare il proprio interesse, precisando le modalità e i criteri con cui si procederà all'assegnazione in caso in cui pervengano più manifestazioni di interesse relative al medesimo bene, ai sensi del comma 5 del presente articolo, con particolare riferimento all'esperienza degli istanti ed alla qualità progettuale della proposta presentata».

³⁴ Sentenze TAR Lazio-Roma: sentenza del 10 novembre 2023, n. 16752; sentenza del 13 novembre 2023, n. 16898; sentenza del 13 novembre 2023, n. 16902; sentenza del 13 novembre 2023, n. 16911.

³⁵ Per consolidata giurisprudenza: «tanto in applicazione del consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui l'obbligo di provvedere sussiste in tutte le fattispecie particolari nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongano all'Amministrazione l'adozione di un provvedimento e, quindi, tutte le volte in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, sorga per il privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni (qualunque esse siano) dell'Amministrazione pubblica» (*ex multis* Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza del 28 aprile 2021, n. 3430; nonché Tar Lazio-Roma, sez. II *quarter*, sent. 7 agosto 2023, n. 13147).

³⁶ Sul punto, occorre sottolineare che dal menzionato contenzioso scaturito dalla deliberazione della Giunta capitolina del 30 aprile 2015, n. 140, alcune associazioni hanno riportato dei provvedimenti giudiziari nei quali

Il TAR Lazio ha accertato l'inadempimento dell'amministrazione di Roma Capitale e ha ordinato di provvedere sulle istanze presentate dai ricorrenti entro il termine di sessanta giorni decorrente dalla comunicazione o, se anteriore, dalla notificazione delle decisioni. Inoltre, in caso di perdurante inadempimento dell'amministrazione, ha nominato quale Commissario *ad acta* il Prefetto p.t. dell'Ufficio Territoriale del Governo di Roma, con facoltà di delega ad altro funzionario dell'Ufficio, affinché si insedi e provveda in via sostitutiva entro l'ulteriore termine di trenta giorni decorrente dalla comunicazione dell'inadempimento a cura di parte ricorrente.

Ma la traversia non è terminata, a seguito delle sentenze del tribunale, l'amministrazione ha – di fatto- prolungato il termine per poter presentare la manifestazione di interesse *ex art. 11 comma 3* (da 30 giorni a 60 giorni), ledendo, ancora una volta, la leale collaborazione tra cittadini ed istituzioni.

A ciò si aggiunga che, nel merito, le associazioni che hanno presentato istanza sono venute a conoscenza della maggiorazione del canone concessorio sul presupposto che gli immobili detenuti si trovano in ottimo stato di conservazione, in quanto le associazioni hanno provveduto alla ristrutturazione degli stessi nel corso degli anni. Insomma, tutt'altro che una valorizzazione dell'operato delle realtà associative che si sono prodigate per il tessuto sociale di Roma Capitale in attuazione dei principi costituzionali; piuttosto, una penalizzazione delle stesse, avvenuta sia proceduralmente sia nel merito.

Per quanto concerne la procedura, infatti, l'amministrazione nelle more del contenzioso continuava ad affermare che il termine per ottenere una risposta sull'istanza fosse quello stabilito dall'articolo 42, comma 2, del Regolamento, ossia il 31 dicembre 2024: un'interpretazione irragionevole, che avrebbe penalizzato le associazioni "già conosciute" da Roma Capitale e che, come tale, è stata censurata.

Per quanto concerne il merito, invece, le stesse, per poter regolarizzare la propria posizione sono costrette ad una ricognizione di debito sui canoni pregressi³⁷ e, al tempo stesso, ad una maggiorazione del canone (per un aumento del valore degli immobili dovuto alla ristrutturazione e riqualificazione che le associazioni hanno affrontato a proprie spese, sostituendosi ai poteri pubblici). La modalità di agire dell'amministrazione si palesa contraria a quanto previsto dal regolamento stesso, il quale all'articolo 19, comma 2 prevede, in prima battuta, che gli oneri di manutenzione straordinaria siano di norma a carico dell'Amministrazione e che, qualora siano posti a carico del concessionario l'importo complessivo possa essere oggetto di compensazione. Non soltanto, quindi, non è stato riconosciuto il valore sociale delle stesse, ma addirittura potremmo affermare che queste hanno subito due volte l'addebito per la ristrutturazione dell'immobile: la prima perché hanno agito sostituendosi ad un'amministrazione inerte rendendo fruibili gli immobili a proprie spese; la seconda, per averne aumentato il valore, sui quali l'amministrazione inerte vuole trarre profitto.

veniva recriminato alle stesse di non aver agito rispetto alla mancata assegnazione degli spazi da loro stesse detenuti, anche attraverso la normativa in materia di silenzio. È il caso della sentenza del TAR Lazio Roma 28 giugno 2021, n. 7685: «Del resto, il mancato compimento dell'iter amministrativo che avrebbe condotto all'azione del provvedimento amministrativo di concessione in uso dell'immobile non consuma il potere amministrativo volto a tutelare il patrimonio immobiliare pubblico anche mediante atti autoritativi in autotutela. L'ordinamento mette a disposizione del privato idonei mezzi di tutela per poter reagire contro l'inerzia o il ritardo nell'esercizio del potere amministrativo, tra cui l'azione avverso il silenzio inadempimento ai sensi degli artt. 31, 34, 117 c.p.a.».

³⁷ Nel modulo da compilare per l'istanza di parte *ex art. 42* del regolamento i richiedenti firmano una ricognizione di debito senza conoscere l'importo dovuto. Al punto ee),: «Dichiara di non essere in regola con il pagamento dei canoni e delle indennità dovute impegnandosi, pertanto, a estinguere il debito determinato ai sensi dell'art. 42, comma 5, in unica soluzione o mediante sottoscrizione di atto d'obbligo di estinzione del debito rateizzato secondo quanto previsto dal Regolamento generale delle Entrate di Roma Capitale approvato con deliberazione di Assemblea Capitolina n.66 del 10 settembre 2019 e successivamente modificato con deliberazione di Assemblea Capitolina n.110 del 10 settembre 2020». Il modulo è rinvenibile qui: [Modulo Istanza di parte art. 42.](#)

Ed è proprio “trarre profitto” il vero monito che sembra guidare il nuovo regolamento, atteso che i soggetti imprenditoriali fanno il loro ingresso nel patrimonio pubblico capitolino, snaturando l’effettiva destinazione dei beni per fini di interesse generale: si pensi che all’art. 14 è previsto che si possa procedere ad affidamento diretto di concessioni a titolo oneroso, con provvedimento dirigenziale della struttura capitolina concedente. Ma v’è di più: il profitto fa ingresso financo nelle concessioni a canone ridotto (dell’80 per cento) previste dall’articolo 20 del Regolamento, lettera m – destinate ad organismi senza scopo di lucro – nella misura in cui si consente ad organismi senza scopo di lucro, di sviluppare *start up* innovative. Quest’ultima sembra una contraddizione in termini: le *start up* sono, infatti, soggetti che, per loro natura, hanno un preminente carattere commerciale, professionale e/o imprenditoriale. In vero, a ben poco sembra utile prevedere che gli aggiudicatari della concessione dovranno svolgere un’attività “priva di scopo di lucro”, atteso che le *start up*, per definizione, svolgono attività di impresa, seppure in fase di sviluppo e con progetti innovativi. Da ciò deriva che rimane dubbia la finalità della destinazione di questi beni all’interesse generale.

L’obiettivo di trarre redditività dal patrimonio indisponibile si evince anche all’articolo 24 del Regolamento, ove, tra i criteri di valutazione dei progetti e la selezione dei concessionari per lo sviluppo economico e il lavoro, è previsto anche che «la selezione viene effettuata sulla base del canone offerto [...]».

Per tutte le ragioni sovraesposte è oramai chiaro che l’indirizzo neoliberale sembra prendere il sopravvento: i soggetti privati fanno il loro ingresso nel patrimonio immobiliare - per finalità che non sembrano essere quelle solidaristiche e civilistiche – e si ricorre, come si vedrà, alla privatizzazione degli strumenti, attraverso l’utilizzo dei patti di collaborazione *ex art. 32* del Regolamento.

5. Al regolamento sul patrimonio indisponibile si sovrappone il regolamento per l’amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale

Fin qui si sono esposti gli aspetti riguardanti il regolamento sul patrimonio indisponibile di Roma Capitale, ma a pochi mesi dalla sua approvazione è stata data vita al regolamento per l’amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale.

L’antecedente di detto provvedimento è rappresentato dalla legge regionale del 26 giugno 2019, n. 10, rubricata «Promozione dell’amministrazione condivisa dei beni comuni»³⁸.

La Legge Regione Lazio sui beni comuni ed il regolamento comunale prevedono entrambi per la gestione del patrimonio pubblico la stipulazione di patti di collaborazione (*ex art 32*, comma 5, lettera d.) ed una piattaforma *online* di consultazione degli stessi. Tali principi accentuano le perplessità ingenerate del regolamento in commento: sia perché la Legge Regionale è largamente inattuata e, porta come conseguenza una scarsa trasparenza, sia perché, con la sovrapposizione delle due norme si ingenera una confusione nella stessa gestione dei beni.

³⁸ I testi sono reperibili sul sito www.regione.lazio.it. La Regione Lazio presenta una propria normativa sui beni comuni, che contiene una generica definizione dei beni comuni e disciplina le modalità attuative di individuazione di tali immobili, prevedendo l’utilizzo dei patti di collaborazione (*ex art. 4* ed una piattaforma *online* di pubblicazione degli stessi (*ex art. 14*). Per la regione Lazio, quindi, i beni comuni sono definiti all’articolo 2, lettera d della legge regionale n. 10 del 2019, la quale considera tali i «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, ai sensi dell’articolo 118, quarto comma, della Costituzione, per garantirne la fruizione collettiva e condividere la responsabilità della cura, della rigenerazione e della gestione in forma condivisa degli stessi».

Allo stesso modo anche la deliberazione n. 104 del 2022 prevede all'interno del Titolo V una sezione denominata Amministrazione Condivisa dei beni immobili di Roma Capitale e all'art. 32 prevede la stipula di patti di collaborazione³⁹.

Nello specifico non è dato comprendere quando un immobile possa dirsi appartenente al patrimonio indisponibile, con conseguente assoggettamento alla normativa di cui alla deliberazione n. 104 e quando un bene possa ritenersi "bene comune" con assoggettamento al Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale approvato con deliberazione di Assemblea Capitolina n. 102 del 23 maggio 2023⁴⁰.

Di conseguenza, risulta evidente che una delle prime criticità derivanti dal sovrapporsi delle normative attiene proprio alla commistione/confusione di strumenti: entrambi i regolamenti fanno un uso improprio dei patti di collaborazione, dal momento che includono, tra i beni suscettibili di essere oggetto di patti di collaborazione, beni rientranti nel patrimonio indisponibile⁴¹. Come si è esplicitato, però, i patti di collaborazione, in quanto strumento di natura privatistica, non dovrebbero essere utilizzati per i beni del patrimonio indisponibile: ciò è stato recentemente statuito dal TAR Sardegna-Cagliari⁴², il quale ha affermato che i beni immobili comunali destinati ad una funzione pubblica appartengono al patrimonio indisponibile ed il relativo affidamento a terzi avviene nella forma della concessione amministrativa; mentre solo i beni non aventi destinazione pubblica, rientranti nel patrimonio disponibile, sono assoggettati alla capacità negoziale di diritto comune spettante all'amministrazione e dunque possono formare oggetto di diritti di godimento da parte di terzi sulla base di contratti privatistici.

La seconda criticità attiene ai soggetti, che nella normativa della Regione Lazio sono definiti unicamente come "cittadini attivi"⁴³: ebbene, possono dunque accedere ai patti di collaborazione anche soggetti di natura imprenditoriale. Tale circostanza non soltanto è contraria alla *ratio* dei beni comuni, ma è anche contraria alla volontà degli stessi cittadini, i quali, nel *referendum* del 2011, hanno votato a favore dell'abrogazione delle norme che consentivano di affidare la gestione dei servizi pubblici locali a operatori economici privati.

Infine, un'altra manifesta criticità della c.d. "amministrazione condivisa" dei beni comuni attiene alla mancanza di trasparenza: l'articolo 1, lettera c, della legge regionale 2019, n. 10 sancisce l'istituzione, nell'ambito della piattaforma digitale regionale, di una sezione denominata "Amministrazione

³⁹ Deliberazione n. 104 del 2022 dell'Assemblea Capitolina art. 32 Comma 1: "*i patti di collaborazione rappresentano uno strumento di partecipazione nella cura, rigenerazione e gestione dei beni immobili di Roma Capitale, fondato sul principio di sussidiarietà orizzontale*".

⁴⁰ Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale: Articolo 1 "*finalità, oggetto ed ambito di applicazione 1. Ai fini della promozione della cittadinanza attiva quale funzione istituzionale di Roma Capitale, il presente Regolamento disciplina la collaborazione tra cittadine e cittadini attivi ed amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali a favore dell'intera collettività, in conformità agli artt. 2, 3 comma 2, 5, 114 comma 2, 117 comma 6, 118 comma 4 della Costituzione,; all'art. 3 del Decreto Legislativo 18/8/2000 n. 267; all'art. 6 della Legge Regione Lazio n. 10 del 26 giugno 2019; ai principi fondamentali dello Statuto Capitolino*".

⁴¹ Il regolamento della regione Lazio menziona tra i beni suscettibili di essere regolati attraverso i patti di collaborazione i beni di natura indisponibile; il regolamento comunale, invece, opera una commistione di strumenti si riferisce sia alle concessioni sia ai patti di collaborazione e non si comprende quali beni siano da considerare "beni comuni" - quindi suscettibili di essere oggetto di patti di collaborazione - e quali, invece, possano essere soltanto dati in concessione. Al riguardo, la delibera specifica soltanto che il ricorso alla concessione è lo strumento ordinario per l'affidamento a terzi dei beni immobili di Roma Capitale «ferma restando la possibilità di ricorrere ad altre soluzioni, quali i patti di collaborazione, qualora ne ricorrano i presupposti».

⁴² Sentenza TAR, Sardegna - Cagliari, sez. 1, 24 gennaio 2023, n. 42.

⁴³ Sul punto, Paolo Michiara definisce i patti di collaborazione come un fenomeno di "funzionalizzazione inversa": «Se, estremizzando il principio, il potere e le capacità sono del "singolo" (art. 2 della Costituzione), quindi del popolo (sottomesso alla Costituzione), e se ha ancora appunto un senso in orizzontale e in verticale la sussidiarietà, ne deriva come siano gli apparati amministrativi (serventi) ad essere ora funzionalizzati dai cittadini attivi, non viceversa». P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, in *Aedon*, n. 2 del 2016.

condivisa dei beni comuni”, ma tale piattaforma è rimasta inattuata in quanto risulta, ad oggi – ossia dopo oltre 5 anni- ancora “in costruzione”⁴⁴. Sarebbe, invece, molto utile avere a disposizione questi dati al fine di studiare l’efficacia della risposta istituzionale e sociale alla normativa in questione: comprendere quali siano i cittadini che si attivino, verificare l’oggetto di ciascun patto, il tipo di intervento sul bene, il tipo di attività da compiersi attraverso il bene, nonché la finalità perseguita⁴⁵. Tutte informazioni precluse ai cittadini, stante la perdurante mancanza di pubblicazione degli stessi.

Dalla menzionata incertezza applicativa e teorica deriva un danno dei cittadini, i quali, invece di essere i destinatari di un’unica disciplina che mette a disposizione della collettività i beni “pubblici e/o comuni”, sono, di fatto, sottoposti ad una regolamentazione relativa al solo patrimonio indisponibile non essendo chiara l’applicazione pratica dei due provvedimenti.

Si deve tener conto, infatti, che la categoria dei beni comuni è una categoria che si presta ad essere utilizzata sia con finalità di *marketing* politico, da parte delle amministrazioni, sia per finalità di *real politik* da parte dei movimenti⁴⁶, e soltanto un efficace controllo sulla gestione degli stessi da parte dei cittadini è un segnale che la normativa sui beni comuni non sia soltanto una retorica politica, ma sia un’effettiva risposta della sfera pubblica al pluralismo sociale e al protagonismo attivo dei movimenti⁴⁷.

Si deve concludere che il lungo tempo trascorso prima dell’approvazione dei provvedimenti in esame avrebbero consigliato maggiore attenzione alle dinamiche pratiche al fine di garantire una gestione corretta del patrimonio pubblico non solo nell’ottica della valorizzazione di tipo economica ma anche al fine di restituire legittimità alle associazioni che in questi anni hanno custodito il patrimonio pubblico. Di conseguenza, il proliferare di norme sul tema del patrimonio che si intersecano tra loro non danno certezza ai cittadini e lasciano dubitare anche del buon andamento della Pubblica amministrazione.

6. Considerazioni conclusive

Giunti a questo punto, è utile tracciare delle considerazioni finali che siano in grado, se non di tracciare la rotta da seguire, perlomeno di dare ragione della strada sinora percorsa. Si è aperto il contributo specificando come due forze contrapposte si contendano i beni pubblici: da una parte, la spinta neoliberista, che spinge ad una privatizzazione degli stessi; dall’altra, la riscoperta dei beni comuni, una forma ibrida di appartenenza, che privilegia la partecipazione attiva dei cittadini attraverso la gestione partecipata degli spazi.

Nel quadro che si è sinora delineato appare evidente come entrambe le spinte, in realtà, non siano contrapposte, ma convergano in un’unica direzione, in quanto la disciplina dei beni comuni, così come tratteggiata, non è sufficiente a superare la privatizzazione dei beni, anzi, concorre ad attuarla. Nella normativa esaminata, infatti, da una parte, emerge una forte volontà di trarre redditività dal patrimonio; dall’altra, emerge in modo cristallino come la confusione di strumenti e categorie abbia quale naturale conseguenza una destinazione poco trasparente dei beni “comuni”. In particolare, sembrerebbe che tali beni, invece di essere destinati alla generalità dei consociati (“comune” nel senso di pubblico), siano sottratti al controllo pubblico, confluendo in un’area dai contorni non delineati.

Alla luce di quanto esaminato corre l’obbligo di sottolineare che gli intenti dichiarati nelle premesse della delibera 104 del 2022 non sono confluiti nella regolamentazione, che pertanto si posiziona in linea di continuità con la delibera 2015, generando incertezza tra gli operatori del diritto.

⁴⁴ Ciò è verificabile al seguente link: [AMMINISTRAZIONE CONDIVISA BENI COMUNI - SEZIONE IN COSTRUZIONE | Regione Lazio](#). A ciò si aggiunga che all’art. 4 della legge n. 10 del 2019 viene affermato che si farà formazione sui beni comuni, ma non è chiaro quando possa essere attuata tale disposizione.

⁴⁵ A. PUTINI, *Beni comuni urbani, Soggetti, pratiche e retoriche della città condivisa*, 2019, 105.

⁴⁶ A. PUTINI, *Beni comuni urbani*, cit., 165.

⁴⁷ F. PIZZOLATO, *Sussidiarietà*, cit., 385-409.

Nello specifico, infatti, la nuova regolamentazione non soltanto ha continuato a perseguire vecchie contraddizioni – facendo riferimento ad un’interpretazione anacronistica delle categorie codicistiche che si allontana dall’interpretazione costituzionalmente orientata avallata dalla giurisprudenza – ma quand’anche ne ha ingenerate nuove.

Ciò anche a causa delle perplessità che circondano la regolamentazione dei beni comuni: sia perché richiama al modello della Regione Lazio ancora inattuato, sia perché non si comprende con chiarezza quando si debba ricorrere alla regolamentazione dei beni pubblici tramite concessione e quando si debba ricorrere alla regolamentazione dei beni comuni tramite patti di collaborazione⁴⁸. In questo modo si verifica un’aperta violazione dell’articolo 3 Cost., nella misura in cui i cittadini assegnatari di un bene comune vedono applicarsi una disciplina agevolata⁴⁹, contrariamente a quanto avviene per quelli assegnatari del patrimonio indisponibile. Una distinzione che non avviene secondo un criterio stabilito *ex ante*, tramite una norma, ma che è lasciato alla discrezionalità dell’amministrazione, una discrezionalità che, se non adeguatamente confinata, rischia di sfociare in arbitrio.

Da queste considerazioni si possono tracciare due strade, che di seguito verranno illustrate: la prima è quella che si sta perseguendo, la seconda è quella che si dovrebbe perseguire.

La strada che si sta perseguendo è certamente quella dettata dall’ordine neoliberale: una teoria giuridico- economica che si insinua nella confusione- commistione di categorie, modellando il diritto a proprio uso e consumo⁵⁰. Si è visto, in questo contesto, come financo nelle deliberazioni comunali

⁴⁸ L’articolo 32 del regolamento derivante dalla delibera del 16 dicembre 2022, n. 104, cit. prevede che «Roma Capitale avvia un processo di dialogo e collaborazione con la cittadinanza attiva, all’interno del Forum di cui all’articolo 4 del presente Regolamento, al fine di valutare proposte progettuali, coordinando la propria azione con i servizi e gli interventi descritti nelle proposte e oggetto del successivo patto. Degli immobili, che possono essere oggetto dei patti di collaborazione, viene data adeguata pubblicità nelle forme previste dall’articolo 6». L’articolo 6 del succitato regolamento, oltre a prevedere la forma di pubblicità degli stessi, non predispone un criterio *ex ante* che orienti la discrezionalità politico amministrativa sulla scelta degli immobili da destinare ai patti di collaborazione. *Ex art. 6, comma 5 e comma 6:* « 5. Entro il 31 dicembre di ogni anno, l’Assessore capitolino con delega al patrimonio predispone, sentiti i Forum di cui agli articoli 4 e 40 del presente Regolamento, il “Documento di programmazione del patrimonio immobiliare capitolino”, nel quale sono descritte le azioni che verranno intraprese con riferimento agli immobili da assegnare, tenuto conto in particolare della loro distribuzione sul territorio cittadino, delle finalità da perseguire con la loro assegnazione e del coordinamento con le altre politiche messe in atto da Roma Capitale. Sul “Documento di programmazione del patrimonio immobiliare capitolino” si esprimono con parere consultivo, entro trenta giorni dalla ricezione, la Commissione Capitolina Permanente VII – Patrimonio e Politiche Abitative ed eventuali Commissioni Capitoline competenti per materia». Non è chiara la distinzione tra gli immobili considerati “beni comuni”, quindi suscettibili di essere oggetto dei patti di collaborazione e quali oggetto di concessione.

6. Ogni cinque anni, Roma Capitale promuove una consultazione pubblica, realizzata attraverso processi partecipativi anche ricorrendo a strumenti informatici e telematici, al fine di effettuare una ricognizione dei fabbisogni della comunità cittadina e delle comunità territoriali di riferimento in merito alle funzioni da attribuire ai beni immobili dell’Amministrazione capitolina.

⁴⁹ Oltre alla modalità di accesso ai patti di collaborazione, sicuramente più agevole in quanto “contrattata”, rispetto alla rigidità delle forme di assegnazione in concessione, *ex art. 32 comma 8 del regolamento derivante dalla delibera del 16 dicembre 2022, n. 104, cit.*, prevede la messa a disposizione a titolo gratuito del bene oggetto del patto di collaborazione.

⁵⁰ È noto, infatti, come quest’ultimo non si fondi come il tradizionale liberismo, sul “*laissez faire*”, sullo “Stato minimo”; al contrario, il nuovo ordine liberale ha bisogno dello Stato che produce le proprie regole giuridiche, che «crea le proprie istituzioni ovvero modella quelle esistenti a proprio uso e consumo». In questa metamorfosi del giuridico, il liberismo non sarebbe più, soltanto, una teoria economica, ma una teoria giuridico economica, in quanto si pone l’obiettivo di creare un proprio diritto, un diritto che plasma a suo uso e consumo; in tale contesto il diritto assume un nuovo ruolo, quello di «plasmare dall’interno l’economia, perdendo, però, al contempo, il proprio status di scienza autonoma in quanto si funzionalizza alle logiche di mercato, ossia alla logica del profitto, dell’efficacia, dell’efficienza». A. CIERVO, *Con la scusa della crisi. Il neoliberismo e le trasformazioni dello Stato Costituzionale. Riflessioni a partire da due recenti volumi di Pierre Dardot e Christian Laval*, in Costituzionalismo.it, n. 3 del 2015; 34 e 45. Per l’Autore il primo passo verso la nascita dello Stato neo-liberale è stata proprio la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Come dall’analisi suggerita dall’Autore, sulla metamorfosi del giuridico, si veda: P. DARDOT, C. LAVAL, *Le*

si stia inverando questa teoria. Il modello del *Welfare State*, in cui vige l'obbligo per le istituzioni di adempiere alle proprie funzioni sociali (e, quindi, alle proprie prerogative pubbliche di interesse generale), sta oramai cedendo il passo allo Stato neoliberale e l'amministrazione di Roma Capitale si inserisce perfettamente in questo nuovo ordine: sia con la delibera del 2015; sia ora, con la delibera del 2022.

È d'obbligo denunciare questo indirizzo politico perché, se la valorizzazione economica della proprietà pubblica è di per sé auspicabile per una gestione efficiente del patrimonio, non può essere un criterio assoluto per la gestione dello stesso, atteso che devono essere contemperati diversi interessi generali: primo fra tutti, la funzione sociale della proprietà, sancita dalla Costituzione ma largamente inattuata. Da tempo, è in atto una vera e propria involuzione dell'ordinamento costituzionale italiano, perché l'indirizzo neoliberale mina alla radice dello Stato democratico e sociale⁵¹. Il neoliberismo non prospetta una liquidazione degli Stati, ma mira a modificarne la struttura: sia con riguardo ai poteri, sia ai diritti⁵². Allo stesso modo, i beni pubblici non vengono destituiti dal loro "fondamento pubblico", ma ne viene completamente stravolta la finalità; l'interesse generale cede il passo alla redditività, ne consegue che le realtà sociali che si sono prodigate per il bene comune, continuano a non vedere riconosciuto il proprio ruolo e pagano due volte: e per l'inerzia dell'amministrazione, e per aver redistribuito reddito, creando attività il cui beneficio è per l'intera collettività. I beni del patrimonio comunale, in questo nuovo ordine economico, devono essere messi a reddito al fine di poter contribuire a risanare il debito, e poco importa come e quanto si siano prodigati i cittadini per rendere quegli immobili abbandonati spazi di inclusione.

Il vero obiettivo sembra quello di impedire la promozione di forme di allocazione delle risorse alternative rispetto a quelle derivanti dal libero incontro di domanda e offerta: d'altronde, la logica di redistribuzione è contraria a quella del capitale.

In questo contesto, financo la categoria che voleva porsi quale antidoto al neoliberismo – i beni comuni – sembra essere stravolta. L'assenza di una disciplina a livello codicistico dei beni comuni rende tale categoria troppo debole e suscettibile di essere, anch'essa, piegata alle logiche del profitto.

Ad oggi, non vi sono evidenze statistiche sul territorio laziale – proprio per la mancanza di trasparenza - del funzionamento della gestione "partecipata" dei beni comuni, ossia della concreta possibilità di accesso dei cittadini alla fruizione collettiva di tali beni con destinazione sociale.

La strada che si dovrebbe perseguire è, invece, quella dettata dalla Costituzione, l'unica legittimata dal popolo sovrano, e la direzione dettata dalla Costituzione è quella che converge verso il *welfare state*, che promuove la redistribuzione delle risorse e la valorizzazione del pluralismo. Nel farlo, dovrebbe essere ormai chiaro che non sia sufficiente far leva sulla funzione e destinazione dei beni c.d. comuni", senza chiarire la titolarità, pubblica o privata che sia, degli stessi.

Come ha sempre affermato Paolo Maddalena «è inutile cercare varie definizioni e creare vaghe categorie oltre il pubblico e il privato»⁵³: i beni, o sono in "proprietà privata", o sono in "proprietà pubblica" (art. 42 Cost.), e, dal combinato disposto degli articoli 1 e 42 della Costituzione, si evince

trasformazioni della forma di stato. Rappresentanza, Governabilità, Partecipazione. La nouvelle raison du monde. Essai sur la Société néolibérale, Paris, 2009, trad. it. (a cura di) R. ANTONIUCCI E M. LAPENA, Napoli-Roma, 2013.

⁵¹ Una cultura della stabilità che comporta una concentrazione dei poteri nei governi a scapito del parlamento, comportando dei c.d. aggiustamenti nella forma di governo e nella tutela dei diritti. N. CAPONE, *Del diritto d'uso civico e collettivo dei beni destinati al godimento dei diritti fondamentali*, in *Pol. del dir.*, n. 4 del 2016, 597-636. Più in generale, A. SOMMA, *Democrazia o capitalismo. Sulla inevitabile matrice autoritaria del neoliberismo*, in *Rechtsgeschichte Legal History*, n. 20 del 2022, 301-302.

⁵² Sul punto, Paolo Maddalena aveva già profetizzato quanto si sta lentamente avverando, e cioè che i Paesi membri dell'Unione monetaria in difficoltà – come l'Italia - al fine di far fronte all'aumento del debito pubblico, avrebbero iniziato a svendere i propri territori: esattamente quanto sta già iniziando ad inverarsi attraverso la messa a reddito del patrimonio indisponibile. Tale profezia ha, quale naturale e nefasta conseguenza, quella di creare degli «Stati senza territori» cioè Stati che non sono più Stati, ma semplicemente popoli in balia degli speculatori-creditori, appropriatesi del territorio statale. P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani*, cit.

⁵³ P. MADDALENA, *La nozione di "beni comuni"*, cit.

che la “proprietà pubblica” coincide perfettamente con la “proprietà comune”, che spetta al popolo a titolo di sovranità. Soltanto in questo modo si possono evitare ibride commistioni.

Ed è proprio al fine di dare attuazione a questa proprietà “pubblica/comune”, che è necessario valorizzare storie e percorsi che, in attuazione della Costituzione, hanno dato concretezza al valore sociale della proprietà.

Nel bilanciamento degli interessi in gioco, da una parte, vi è il vincolo di bilancio, all’articolo 81 Cost., e la necessità di trarre profitto financo dal patrimonio indisponibile; dall’altra, vi sono tutta una serie di principi di struttura dell’ordinamento costituzionale democratico e sociale.

Non si può, in nome della redditività, sacrificare la solidarietà, perché tale principio rappresenta l’architrave della struttura costituzionale, il quale poggia sui pilastri della democrazia e della sovranità popolare (*ex art. 1 Cost.*), dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili (*ex art. 2 Cost.*) e dell’eguaglianza formale e sostanziale (*ex art. 3 Cost.*).

“Cambiare rotta” si può e si deve, se si vuole mantenere vivo lo stato sociale: l’unica tipologia di stato legittimata dal popolo sovrano. È questa, una responsabilità di chi governa, una responsabilità che nasce in risposta alla c.d. responsabilità di bilancio: una responsabilità sociale⁵⁴.

⁵⁴ Sulla responsabilità sociale come risposta alla responsabilità di bilancio: F. CERQUOZZI, *PNRR e democrazia rappresentativa: responsabilità di bilancio o responsabilità sociale?*, in (a cura di) L. CESTARO, G. COMAZZETTO, *Dialoghi giuspubblicistici sulla Ripresa*, Napoli, 2022. Al riguardo, si deve ricordare che il principio di responsabilità sociale è un’espressione mutuata dalla responsabilità sociale d’impresa, quest’ultimo coniato per poter far riferimento alle implicazioni di natura etica all’interno della visione strategica d’impresa, e che, in questo contesto, è stata adottata per poter descrivere la responsabilità che le pubbliche amministrazioni hanno, nei confronti dei propri cittadini, di tener conto nella gestione delle proprie finanze, anche delle problematiche di impatto sociale ed etico delle proprie decisioni, al fine di rispettare compiutamente il patto sociale. Il concetto deriva da “*Corporate Social Responsibility*”: F. VESSIA, *La responsabilità sociale delle imprese e dei consumatori*, in federalismi.it, n. 15 del 2019. Sulla privatizzazione come de-responsabilizzazione del potere pubblico, si veda: A.I. ARENA, *Un tentativo*, cit., 43 ss.