



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. I

(ESTRATTO)

**FRANCESCO VALERIO DELLA CROCE - GIUSEPPE LIBUTTI - GIAMPIERO 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**

29 MARZO 2022

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Francesco Valerio della Croce - Giuseppe Libutti - Giampiero 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\***

**ABSTRACT: *The social and cultural value of the heritage of Roma Capitale cannot be overshadowed by the need to regulate the management of public assets in accordance with the general rules of administration and accounting. A proper measure can only be achieved by balancing the proprietary interest with the social value exercised, also considering the principle of horizontal subsidiarity. The new regulation of the matter must inspire itself to respect the constitutional principle of equality and place itself outside the logic of the competitive market.***

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il patrimonio pubblico nella deliberazione della Giunta capitolina n. 140/2015 – 3. La successiva e lunga fase del contenzioso – 4. Nuove fonti di disciplina e “beni comuni” – 5. Le proposte per la regolamentazione – 6. Per una gestione egualitaria dei beni comuni. Considerazioni conclusive.

### 1. Introduzione.

Le problematiche relative alla gestione del patrimonio immobiliare di Roma Capitale sono divenute, nel corso degli anni più recenti, di notoria importanza.

Queste, in verità, non sono emerse in modo estemporaneo ed inaspettato, ma sono parte di un processo di profonda trasformazione, avvenuta a livello di governo del territorio, urbanistico e di sviluppo complessivo, che ha riguardato le principali metropoli italiane<sup>1</sup>. Ad essere messo in discussione, per quanto più specificamente riguarda Roma Capitale, è oggi il modello di sviluppo, che è stato definito, sinteticamente ed in termini generali, delle «tre rendite»<sup>2</sup>.

Anche in termini generali di governo della Capitale, è da tempo in atto un dibattito tra prospettive, anche sensibilmente diverse, ma orientata a portare Roma fuori da quel guado che la rende ad oggi, incertamente, lontana dal definire uno statuto definito tra «capitalità» e «metropolitanità»<sup>3</sup>.

Sulla falsariga di queste considerazioni, si inserisce più specificamente il travagliato percorso relativo alla gestione del patrimonio immobiliare di Roma Capitale.

È noto che a Roma esistono una lunga storia ed una conseguente fitta rete di realtà sociali e attivismo organizzato che, nel corso degli anni, hanno consentito e realizzato un arricchimento effettivo del tessuto urbano, sociale e culturale della città. Tali esperienze - tutt'oggi diverse delle quali considerate occupazioni senza titolo - hanno incrociato un vasto arco di bisogni esistenti nella città: dal diritto all'abitare<sup>4</sup> ad un poliedrico inveramento della funzione sociale *ex art. 42 Cost.* che, pur implicitamente, l'ordinamento assegna anche alla proprietà pubblica<sup>5</sup> nei termini efficacemente



<sup>1</sup> Sul punto, si rinvia *ex multis* a P. BERDINI, *La città in vendita: centri storici e mercato senza regole*, Donzelli Editore, Roma, 2008; I. Agostini, P. Bevilacqua (a cura di), *Viaggio in Italia: le città del trentennio neoliberalista*, Manifestolibri, Roma, 2016.

<sup>2</sup> W. TOCCI, *Roma come se. Alla ricerca del futuro per la capitale*, Donzelli Editore, Roma, 2020.

<sup>3</sup> Per approfondire la questione si veda F. C. BESOSTRI, F. V. DELLA CROCE, G. LIBUTTI, *Roma Capitale: uno status giuridico d'equilibrio tra “capitalità” e “metropolitanità”*, in questa *Rivista* 2021/1, 42 ss.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione giuridica della configurazione del diritto in parola, si veda E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare: spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali*, Jovene, Napoli, 2017.

<sup>5</sup> Si veda sul punto P. RESCIGNO, *Proprietà* (ad vocem), in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano, 1988, 273 ss.

espressi in dottrina per cui «*la proprietà pubblica è funzione sociale, la proprietà privata ha funzione sociale*»<sup>6</sup>.

Proprio nei riguardi della multiforme espressione della funzione sociale del patrimonio immobiliare della città, si può constatare una straordinaria tensione alla supplenza delle carenze nella garanzia persino di servizi sociali fondamentali. Non sono affatto radi gli esempi di iniziative sociali volte a garantire, a solo titolo d'esempio, la fruizione di luoghi di studio in quartieri privi di tali servizi, la promozione culturale, persino l'assistenza alle persone più vulnerabili. Se il passaggio dalla concettualizzazione alla concretizzazione della funzione sociale del patrimonio immobiliare è sempre risultato ostico, persino per il Giudice delle leggi<sup>7</sup>, i fatti in ultimo citati ben appalesano, tuttavia, come la "realtà fattuale" abbia superato gli ondeggiamenti.

Le esperienze in questione, si può agevolmente sostenere, hanno con lungimiranza percorso i tempi sulla teorizzazione del principio di sussidiarietà tra pubblica amministrazione e privati. In termini pratici, prima ancora che di diritto, la gestione sociale del patrimonio immobiliare di Roma Capitale è stata tra gli strumenti fondamentali per contrastare le diseguaglianze territoriali e urbane esistenti nella metropoli, perpetratesi in forma esasperata in conseguenza della pandemia da Covid-19<sup>8</sup>.

Per tutte le ragioni (solo come meri esempi) menzionate ad esergo di questo testo, è evidente come il problema della regolamentazione della gestione di tale patrimonio assuma una valenza significativa.

A metà degli anni Novanta, le istituzioni cittadine romane avevano avviato un percorso di riconoscimento e sanatoria in funzione della regolarizzazione e assegnazione in favore di «*Enti, Fondazioni o Associazioni e Centri sociali autogestiti costituiti in associazioni (...) che esplicino attività di carattere sociale, ivi compreso quello sanitario, politico (...), culturale, assistenziale, sindacale, ricreativo-sportivo e di tutela ambientale, senza scopo di lucro*»<sup>9</sup>. Come agevolmente si coglie alla lettura del testo citato, la Deliberazione n. 26 del 1995, e le modifiche introdotte dalla Deliberazione n. 202 del 1996, hanno pienamente colto l'ampio raggio d'azione verso cui si sono rivolte le poliformi manifestazioni di attività sociali già ricordate, in un contesto in cui «*il welfare statale negli anni è stato pressoché azzerato*»<sup>10</sup>. Il parametro finanziario impiegato per la quantificazione (indi, l'agevolazione) della funzione sociale realizzata con la locazione degli immobili ricompresi nel patrimonio indisponibile e disponibile della Capitale, veniva individuato in un abbattimento al 20% del canone di mercato<sup>11</sup>. In quest'ottica, appare chiara la volontà di fuoriuscire nettamente dalle mere logiche di incontro tra domanda e offerta, grazie all'opera dei

---

<sup>6</sup> P. PERLINGERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Tomo II, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 632.

<sup>7</sup> Nel merito, M. LUCIANI, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia urbanistica e edilizia*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Giuffrè, Milano, 2009.

<sup>8</sup> Si consideri per approfondire la questione E. OLIVITO, *Le diseguaglianze fra centro e periferie: lo sguardo miope sulle città*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), n. 2, 2020.

<sup>9</sup> Art. 1, comma 4, Regolamento adottato con deliberazione del Consiglio Comunale di Roma n. 26 del 2 febbraio 1995.

<sup>10</sup> 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](http://Diritti Regionali), n. 2, 2020, 14.

<sup>11</sup> Tale valore percentuale era il frutto del rinvio espresso a quanto statuito nella Delibazione del Consiglio Comunale di Roma n. 5625 del 27 settembre 1983, la quale, disciplinando con Regolamento le concessioni di beni immobili demaniali e appartenenti al patrimonio indisponibile, tripartiva all'Art. 7 le relative tipologie di canone in: canone di mercato; canone ridotto ( al 20% del canone di mercato) in favore dello Stato, degli Enti pubblici, delle Organizzazioni internazionali, riconosciute dalla Stato, degli Enti e della Associazioni riconosciute idonee dall'Amministrazione che svolgono attività di carattere sociale, assistenziale, culturale, sportivo, ecc., sempreché le finalità degli Enti e delle Associazioni medesime sia di interesse generale; a canone ricognitivo, per le concessioni a Enti o Associazioni che svolgono attività socialmente utili d'interesse cittadino, su delega o per conto del Comune ed a Enti e Organizzazioni internazionali riconosciuti dall'ONU; infine, a canone convenzionato, qualora gli Enti o Associazioni beneficiari realizzino progetti finalizzati per conto dell'Amministrazione o forniscano servizi utili alla stessa.

pubblici poteri *ex art. 3, comma 2, Cost.*, e la determinazione di un canone fortemente abbattuto rispetto ad una quantificazione parametrata più sulla *rendita accettabile* che sulla *soddisfazione dei bisogni*<sup>12</sup>.

La *ratio* degli interventi descritti a livello comunale a metà degli anni Novanta è stata completamente superata dalla Deliberazione della Giunta capitolina n. 140 del 30 aprile 2015 “*Linee guida per il riordino, in corso, del patrimonio indisponibile in concessione*”. La fase apertasi da quel momento ha determinato una lunga e, tuttora, irrisolta fase di *vacatio* nella regolamentazione delle nuove assegnazioni ma, specialmente, nei rapporti tra Amministrazione e occupanti. Si tratta di un percorso non semplice, intersecato da atti adottati, contenzioso giudiziario protratto nel tempo, nuove fonti, proposte alternative per colmare il “vuoto”. Una strada necessariamente da ripercorrere diacronicamente, rifuggendo dalla ricerca di quella comprensione effimera che, come nelle parole del *caveat* in un’opera letteraria celeberrima, solamente «*rivela la volgarità di ciò che viene compreso*»<sup>13</sup>.

## 2. Il patrimonio pubblico nella deliberazione della Giunta capitolina n. 140/2015.

A differenza degli atti precedentemente citati, quella in oggetto è una deliberazione dell’organo esecutivo delle istituzioni di Roma Capitale. Si tratta di una evidenziazione non di poco momento: l’azione amministrativa in questione non si caratterizza, infatti, per alcuna finalità di regolamentazione<sup>14</sup>. Ad essa, tantomeno seguirà, negli anni seguenti, un regolamento (pure annunciato nel corpo dello stesso atto di Giunta) sulla gestione del patrimonio immobiliare della Capitale.

Le ragioni ispiratrici dell’intervento dell’amministrazione comunale, guidata dall’allora sindaco Ignazio Marino, sono riassunte nelle premesse della deliberazione. I beni oggetto dell’intervento amministrativo sono classificati come parte del patrimonio disponibile, indisponibile e qualificati giuridicamente, altresì, come “beni comuni”<sup>15</sup>. Sulle problematiche relative all’esatta concettualizzazione e sulle ricadute pratiche dell’adozione di tale istituto giuridico, si avrà modo di approfondire più avanti. Ciò che qui interessa, immediatamente, sottolineare è il nesso teleologico che contraddistingue l’azione di riordino, dichiaratamente individuato anche nella finalità di trarre «*redditività*» dal patrimonio pubblico. La commistione tra le diverse categorie patrimoniali sopra richiamate (disponibile, indisponibile, beni comuni) ed il fine in ultimo indicato, rappresentano una prima sostanziale differenziazione rispetto alle ragioni della disciplina regolamentare precedentemente vigente. In più, questa indicazione di scopo rappresenta il primo scoglio giuridico contro cui s’infrangeranno gli intenti dell’atto amministrativo in questione: infatti, il riferimento indistinto ad una “valorizzazione” (in senso strettamente economico, e quindi intesa come “patrimonializzazione”) dei beni, con allusione quindi alla possibilità di vendita di quella prevalente

<sup>12</sup> Si veda in merito W. TOCCI, *L’insostenibile ascesa della rendita urbana*, in *Democrazia e Diritto*, n. 1, 2009.

<sup>13</sup> F. DOSTOEVSKIJ, *L’adolescente*, Giulio Einaudi editore, Torino, 1957, 94.

<sup>14</sup> Tantomeno, l’atto in questione potrebbe adempiere alla funzione di regolamentazione in parola, posto quanto statuito *ex art. 42, comma 2, lett. a)* del Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, con le modifiche apportate dal d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv., con modif., nella l. 13 ottobre 2020, n. 126. La norma ora citata, infatti, riserva al Consiglio comunale la competenza sull’adozione dell’atto fondamentale di regolamento: «*2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: a) statuti dell’ente e delle aziende speciali, regolamenti salva l’ipotesi di cui all’articolo 48, comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi*».

<sup>15</sup> «*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*» (estratto da verbale deliberazione della Giunta capitolina n.149/2015).

componente di patrimonio indisponibile, rappresenta *sine ira et studio* un'aperta violazione dell'art. 828, comma 2, cod. civ. Una contraddizione che non mancherà di manifestarsi nel copioso contenzioso sorto non molto tempo dopo.

La prassi indicata per il riordino è individuata *sic et simpliciter* nella riacquisizione dell'intero patrimonio immobiliare di proprietà di Roma Capitale<sup>16</sup>.

Scopo precipuo della deliberazione in questione appare *prima facie* quello di «*recuperare disponibilità degli immobili attualmente utilizzati senza un titolo valido*», con riserva di «*avanzare ulteriori pretese economiche in ragione delle verifiche condotte sull'effettiva attività di interesse pubblico svolta dall'utilizzatore nell'immobile*», sancendo l'esclusione dalla partecipazione ai nuovi bandi di assegnazione per i morosi. L'atto di Giunta individua un *iter* fondato su criteri di priorità nell'attività di riordino<sup>17</sup>.

L'assenza di qualsivoglia individuazione di un regime transitorio per il proseguo delle attività sociali esistenti, nelle more della regolarizzazione, unitamente ad una quantificazione sovente arbitraria delle pretese creditizie aggiuntive dell'amministrazione nei confronti delle realtà occupanti, hanno rappresentato sicuramente un *vulnus*, prima di tutto per il principio di sussidiarietà orizzontale, inteso anche come modalità d'esercizio della «*sovranità popolare*»<sup>18</sup>.

Accanto a questo, è da rilevare l'ulteriore grande contraddizione ingenerata, direttamente e ancora una volta, dalla confusione tra le diverse categorie patrimoniali già ricordate. Il processo di riacquisizione in autotutela, dalla lettera della deliberazione, viene esteso anche agli «*utilizzatori dei beni a preminente carattere commerciale, professionale e/o imprenditoriale*». Ciò, in vero, rappresenta una contraddizione in termini, posto che il patrimonio indisponibile non può involgere quei beni aventi i caratteri di cui sopra, per la carenza strutturale del requisito oggettivo *ex art.* 826, comma 3, cod. civ.

Infine, la deliberazione n. 140/2015 archivia il Regolamento sulle concessioni amministrative del 1983 e, conseguentemente, l'abbattimento del canone di locazione al 20% rispetto a quello di mercato, per una non motivata estraneità di alcuni profili di quella disciplina con la normativa vigente

---

<sup>16</sup> «*Considerato che l'uso dei beni in concessione rappresenta, in molti casi, un apporto significativo ad attività e servizi di valenza pubblica di supporto alle finalità dell'Ente e/o di sussidiarietà di servizi, ciò deve avere un peso specifico nell'individuazione delle priorità che devono presiedere l'attività di riordino di cui al presente provvedimento, per evitare improvvisi effetti negativi alla città*» (estratto da verbale deliberazione della Giunta capitolina n.149/2015)

<sup>17</sup> «*Il percorso tracciato per l'attività di riordino seguendo progressivamente e temporalmente le seguenti priorità: 1. per gli utilizzatori, che sono già destinatari di un provvedimento di rilascio, si provvederà, in via prioritaria, all'avvio dei procedimenti necessari per riacquisire il bene nonché a provvedere alla definizione di bandi ad evidenza pubblica per l'assegnazione; 2. per gli utilizzatori dei beni a prevalente carattere commerciale, professionale e/o imprenditoriale, non ricollegabile ad attività prevalente di natura socioculturale, si procederà analogamente, in via prioritaria all'avvio delle procedure finalizzate al recupero della disponibilità del bene; 3. per gli utilizzatori di beni a destinazione urbanistica e catastale di tipo commerciale o residenziale si valuterà l'eventuale passaggio degli stessi, con appositi atti, dalla categoria del patrimonio indisponibile a quella del patrimonio disponibile, con conseguente applicazione del regime locatizio, relativo all'uso conforme alla suddetta destinazione urbanistico-edilizia; 4. fermo restando quanto previsto al punto 5., per gli utilizzatori che svolgono prevalentemente effettive funzioni, attività e/o servizi d'interesse pubblico, e che pertanto utilizzano il bene con modalità compatibili con la sua destinazione e che non risultino morosi si procederà, d'intesa con i Dipartimenti ed i Municipi interessati, successivamente rispetto a quanto previsto ai punti 1 e 2, all'avvio delle procedure finalizzate al recupero della disponibilità del bene. Lo stesso criterio potrà essere applicato a favore degli utilizzatori rientranti in questa stessa classificazione, che risultassero morosi, qualora entro 250 giorni o con rateizzazione definita con atto di impegno, provvedano a sanare la morosità. Resta inteso che i fattori dell'interesse pubblico e dell'utilità dei servizi svolti per la collettività, saranno considerati nel definire l'attuazione temporale del piano di recupero dei beni; 5. per gli utilizzatori quali Enti, Organismi o Associazioni che svolgono comprovate attività socialmente utili di interesse cittadino o municipale, su delega o per conto di Roma Capitale, e Enti ed Organizzazioni internazionali riconosciute dall'ONU, si procederà nel rispetto del Regolamento sulle Concessioni (Consiglio Comunale n. 5625/1983)*» (estratto da verbale deliberazione della Giunta capitolina n.149/2015).

<sup>18</sup> Così si è espresso il TAR Lazio, sez. II-bis, ord. 15 dicembre 2009, sul ricorso numero di registro generale 6380 del 2009: dalla «*ricognizione delle norme che ne stabiliscono i modi di esercizio*» il Giudice amministrativo individua anche l'«*impegnarsi direttamente nel sociale (alla stregua del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118)*».

(sebbene non citata). L'alternativa prospettata dalla delibera è una verifica-aggiornamento dei valori del servizio dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare presso l'Agenzia delle Entrate, e quindi la verosimile estensione a tutte le attività del canone determinato dalle dinamiche di mercato.

### 3. La successiva e lunga fase del contenzioso

La messianica attesa di una nuova regolamentazione della gestione e nuova assegnazione del patrimonio immobiliare capitolino – mai formalizzata ad oggi, trascorsi circa 7 anni dalla deliberazione n. 140/2015 – non ha mancato di ingenerare una conseguente e lunga fase di contenzioso giudiziario.

Come evidenziato nelle pagine precedenti, la commistione/confusione tra le categorie di bene comune, patrimonio indisponibile e disponibile ha contribuito a portare incertezza e sovrapposizione tra norme e discipline incentrate su classificazioni giuridiche alternative e non sovrapponibili. L'atto in questione, privo, inevitabilmente e come già ricordato, della idoneità a disciplinare e regolamentare la nuova fase di assegnazioni, ha presto determinato il moltiplicarsi di controversie tanto in sede civile quanto davanti al giudice amministrativo.

Dinnanzi a quest'ultima giurisdizione, sono state pronunciate sentenze fondamentali sulla valenza della delibera n. 140/2015. In particolare, con la sentenza n. 2982 del 5 marzo 2020, il TAR del Lazio si è espresso in una decisione sulla legittimità del diniego del rinnovo della concessione, fondato sulle esigenze di riordino gestionale del patrimonio di Roma Capitale<sup>19</sup>. Nella sentenza citata, è stato riconosciuto un valore programmatico per tale riordino, sottolineando il rinvio operato nella stessa determinazione al futuro regolamento di gestione del patrimonio immobiliare<sup>20</sup>, a sua volta – come già ricordato – attribuito alle competenze esclusive del Consiglio.

Nella medesima decisione, il giudice amministrativo ha sancito l'illegittimità del mancato rinnovo della decisione *de qua* poiché frutto di una non adeguata ponderazione di interessi e poiché sostanzialmente immotivato<sup>21</sup>. In questa maniera, il TAR ha evidenziato che gli interessi coinvolti nel rinnovo di una concessione (così come nel caso della riacquisizione) sono differenti e, di tal guisa, vanno valutati: da un lato, v'è la necessità per l'amministrazione di recuperare il possesso di un bene in sua proprietà, ma, dall'altro, da quest'ultima non può essere travolto e pregiudicato l'interesse alla tutela e conservazione delle attività socialmente utili. Non si rinviene, nella sentenza in esame, soluzione di continuità rispetto a quanto sancito da tempo dalla Suprema Corte a Sezioni Unite, nella sentenza n. 3665 del 14 febbraio 2011, che ha chiaramente indicato la necessità di una lettura costituzionalmente orientata delle norme civilistiche in materia di beni pubblici, ancorando

---

<sup>19</sup> «Per l'annullamento del provvedimento di Roma Capitale – Dipartimento patrimonio sviluppo e valorizzazione-Direzione gestione amministrativa – U.O. concessioni-locazioni emesso in data 18 marzo 2016, prot. n. 6849, nella parte in cui l'amministrazione capitolina, con riferimento alle richieste di rinnovo inoltrate dall'associazione di cui ai prott. 27591/09 e 11083/20, dispone che «non può procedersi al rinnovo della concessione in quanto è in corso un riordino gestionale del patrimonio capitolino per procedure all'assegnazione dello stesso in osservanza della normativa vigente in materia ... e che in mancanza di perfezionamento del titolo concessorio, vengono meno i presupposti che giustificano il versamento ridotto dell'indennità d'uso, con conseguente obbligo di riacquisizione del bene»: così il TAR Lazio-Roma, sez. II, 2020, n. 2982

<sup>20</sup> «Al riguardo, deve tuttavia osservarsi che la predetta deliberazione reca – per ammissione anche della stessa difesa capitolina – disposizione di portata esclusivamente programmatica. Si tratta, infatti, di un provvedimento che mira esclusivamente a dettare in via generale, le linee d'azione che devono essere seguite dagli Uffici, in attesa del nuovo regolamento per la gestione del patrimonio, e a stabilire, in questa prospettiva, l'ordine di priorità nelle procedure di riacquisizione»: così il TAR Lazio-Roma, sez. II, n. 2982, § 12.2.

<sup>21</sup> «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, 2020, n. 2982, § 12.5.

quest'ultima all'individuazione del vincolo finalistico rappresentato dal «*perseguimento e soddisfacimento degli interessi della collettività*»<sup>22</sup>.

Tuttavia, la tripartizione codicistica del patrimonio in demaniale, indisponibile e disponibile ha assunto uno specifico rilievo nelle numerose controversie sorte dinnanzi alla giurisdizione civile. Come già richiamato precedentemente, la deliberazione n. 140/2015 si è contraddistinta per la commistione tra le categorie sopra richiamate. In questa prospettiva, la volontà di trarre "redditività" dal patrimonio pubblico indisponibile cozza palesemente con la disciplina in materia, già richiamata.

In questo modo, era assolutamente prevedibile il segno dei pronunciamenti dei tribunali, dichiarativi dell'illegittimità delle riacquisizioni, in autotutela esecutiva, del patrimonio capitolino. Dalle specifiche pronunce si possono trarre generali considerazioni, giusta la natura stessa dell'istituto dell'autotutela, dietro cui «*c'è veramente tutta la vicenda del diritto amministrativo e del rapporto tra potere pubblico e cittadino*»<sup>23</sup>. L'autotutela patrimoniale, infatti, presuppone necessariamente ed indefettibilmente una specifica natura giuridica dei beni oggetto del provvedimento: essa, quindi, è esercitabile esclusivamente nei riguardi di beni appartenenti al demanio od al patrimonio indisponibile, non nei confronti di beni appartenenti al patrimonio disponibile<sup>24</sup>.

Posta l'essenziale compresenza dei requisiti della proprietà pubblica del bene e della concreta destinazione del medesimo ad un pubblico servizio<sup>25</sup>, il mero accertamento catastale non è sufficiente a legittimare l'azione dell'amministrazione. Pertanto, si configura come imprescindibile la preventiva verifica dello stato, dell'impiego e della concreta destinazione dei beni del patrimonio indisponibile oggetto dei provvedimenti di acquisizione<sup>26</sup>. Di questa attività di verifica e, conseguentemente, di dialogo bilaterale con i soggetti nella disponibilità degli immobili capitolini, non v'è stata traccia. Non s'ignora, in questa sede, la difficoltà di tradurre in prassi quanto in ultimo detto in termini generali: giova ricordare che una parte significativa delle assegnazioni, riacquisite nel 2015, sono state oggetto della già ricordata deliberazione n. 26 del 1995, che ha regolamentato gestione, assegnazione e regolarizzazione del patrimonio disponibile e indisponibile. Una parte importante gli immobili così dati in concessione dall'amministrazione, provenivano da occupazioni precedentemente poste in essere. Molte di queste, sono sorte in contesti di degrado o stato di abbandono e non curanza degli immobili in questione da parte dell'amministrazione. Pertanto, in

---

<sup>22</sup> «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, nè una loro classificazione, ma si limita a stabilire alcuni richiami che sono, comunque, assai importanti per la definizione del sistema positivo. Tuttavia, dagli artt. 2, 9 e 42 Cost., e stante la loro diretta applicabilità, si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa - codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività»: così la Corte di Cassazione, Sez. Unite civ., 2011, n. 3665.

<sup>23</sup> A. PAJANO, *Conclusioni del convegno "L'autotutela amministrativa tra tradizione e innovazione"*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 7, 2017, 3.

<sup>24</sup> È quanto evidenziato in TAR Lazio-Roma, sez. II-bis, n. 11057; TAR Lazio-Roma, sez. II, n. 3764 del 2016 e nn. 1881 e 1882 del 2015.

<sup>25</sup> Sul punto si vedano Corte di Cassazione civ., Sez. II, sentenza 16 dicembre 2009, n. 26402; Corte di Cassazione civ., Sez. II, sentenza 9 settembre 1997, n. 8743.

<sup>26</sup> «La Corte d'appello ha richiamato il principio, costantemente affermato nella giurisprudenza di questa suprema Corte, secondo cui, ai fini della qualificazione di un bene come appartenente al patrimonio indisponibile di un ente pubblico, ai sensi dell'art. 826 c.c., comma 3, la destinazione a un pubblico servizio, che tale indisponibilità connota, deve risultare da un duplice ordine di requisiti, quello c.d. "soggettivo" costituito da una manifestazione di volontà dell'ente proprietario, espressa in un atto amministrativo ad hoc, con il quale il bene sia stato destinato al soddisfacimento di un'esigenza collettiva, e quello "oggettivo", che ricorre nei casi in cui tale destinazione al pubblico interesse sia stata concretamente attuata». (Corte di Cassazione, sentenza del 14 giugno 2018, n. 15621; Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza del 25 marzo 2016, n. 6019)

osservanza del principio di buon andamento ex art. 97 Cost., si sarebbe dovuto prendere consapevolezza di procedere per l'impervia strada della riacquisizione in autotutela, in assenza del requisito oggettivo (quindi, della concreta destinazione del bene ad un pubblico servizio).

Nel contenzioso azionato in sede civile, pertanto, non deve stupire quanto ripetutamente il Tribunale di Roma ha statuito sulle controversie in questione, dichiarando la nullità delle determinazioni dirigenziali strumentali alla riacquisizione<sup>27</sup>. Sin dalle prime pronunce, è stata sottolineata la peculiarità distintiva della disciplina del patrimonio indisponibile, rispetto a quello disponibile<sup>28</sup>,

Pacificamente, il giudice civile ha rilevato l'assenza dell'«*effettiva e, soprattutto, attuale destinazione del bene al pubblico servizio*»<sup>29</sup> e, ancora recentemente, la natura negoziale dei rapporti sorti tra amministrazione e soggetti privati, ricadenti quindi nell'ambito proprio dello *ius privatorum* in cui agisce l'amministrazione medesima<sup>30</sup>.

Come evidente, i provvedimenti giurisdizionali non alludono al disconoscimento del valore sociale delle attività svolte all'interno degli immobili, od al dileguare di quest'ultimo nei termini di diritto del contenzioso istaurato. Questi provvedimenti, semplicemente, asseverano l'illegittimità delle riacquisizioni in autotutela, in ragione dell'impegno del concessionario a destinare in concreto i locali in questione ad un pubblico servizio, non certo della concedente amministrazione.

#### 4. Nuove fonti di disciplina e “beni comuni”.

Stante la lunga stagione di contenzioso, inaugurata con l'entrata in vigore della deliberazione n. 140/2015, ed uno stato delle cose ancora incerto *in subiecta materia*, il dibattito circa la regolamentazione, a livello capitolino, si è nel tempo fortemente animato.

Si deve rilevare che anche a livello regionale sono state intraprese iniziative volte, in via pur indiretta, a delineare una cornice giuridica alla disciplina del patrimonio immobiliare di Roma Capitale. Lo strumento utilizzato, in tal senso, è stata la legge regionale del 26 giugno 2019, n. 10, “*Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni*”. Alla stessa, ha fatto seguito il regolamento regionale del 19 febbraio 2020, n. 7, “*Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*”. L'impostazione seguita delle norme richiamate è quella di favorire la collaborazione tra amministrazione e cittadini mediante agevolazioni sui canoni, attraverso la compensazione tra oneri dovuti all'amministrazione per l'uso degli immobili e valore economico attribuito alle attività ed ai servizi realizzati.

---

<sup>27</sup> «In conclusione, non essendo stata provata, nel caso in oggetto, l'appartenenza dell'immobile al patrimonio indisponibile comunale, deve escludersi la sussistenza in capo alla p.a. del potere di agire in autotutela ex art. 823, comma 2, c.c. per riacquistare la disponibilità dell'immobile, dovendo essa agire utilizzando i rimedi ordinari di tutela previsti dal Codice civile» (Tribunale ordinario di Roma, sez. II, sentenza del 9 dicembre 2019, n. 23739).

<sup>28</sup> «La nota qualificante di tale specialità è costituita dalla circostanza che i beni pubblici di questo tipo sono utilizzabili secondo modalità determinate, nelle quali il rispetto del vincolo funzionale della destinazione pubblica impone l'applicazione di regole di matrice pubblicistica e autoritativa. I beni del patrimonio disponibile, al contrario, sono riconducibili al regime di appartenenza del diritto comune, ferma restando la rilevanza (indiretta) di alcune regole di organizzazione amministrativa della gestione dei beni o di particolari principi di trasparenza contrattuale in relazione alle attività di alienazione (si pensi alle regole in materia di “*dismissioni immobiliari*”). Va dunque dichiarata la nullità, per carenza di potere, della determinazione dirigenziale oggetto di ricorso. Il Comune dovrà dunque iniziare autonomo giudizio civile per recuperare il possesso dell'immobile, prescindendo da un inesistente potere di accertamento e di esecuzione in autotutela». (Tribunale ordinario di Roma, ordinanza del 13 marzo 2017, r.g. n. 54321/2016).

<sup>29</sup> Tribunale ordinario di Roma, sez. II, ordinanza dell'8 febbraio 2021, r. g. n. 4121/2020)

<sup>30</sup> «Dunque, manca l'effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio e si è fuori dalla autotutela di cui all'art. 823 c.c., riguardante i beni demaniali o del patrimonio indisponibile, trattandosi di un rapporto di matrice negoziale, da cui derivano in capo ai contraenti posizioni giuridiche paritetiche qualificabili in termini di diritto soggettivo, nel cui ambito l'amministrazione agisce “*iure privatorum*”, non soltanto nella fase genetica e funzionale del rapporto, ma anche nella fase patologica, con assenza di poteri autoritativi». (Tribunale ordinario di Roma, ordinanza del 13 novembre 2021, r.g. n. 21306/2021)

Risalta, a questo punto, la riproposizione della categoria dei *beni comuni* negli atti ora menzionati.

Appare utile, dunque, ricordare, pure schematicamente, gli snodi fondamentali del percorso dialettico che ha portato in anni recenti ad uno sviluppo plurale del dibattito su tale sintagma.

Facendo riferimento ai *beni comuni*, infatti, la legge n. 10/2019 si pone in una relazione d'affinità con la definizione giuridica data nella Proposta di articolato formulata dalla c.d. "Commissione Rodotà"<sup>31</sup>, istituita nel 2007 con decreto del Ministro della Giustizia, al fine di elaborare un disegno di legge per riformare le norme del codice civile sui beni pubblici. L'articolato citato tripartiva i beni - superando il dualismo tra patrimonio disponibile e indisponibile - in: beni comuni, beni pubblici e beni privati. Questa teorizzazione colloca detti beni «*al di fuori della categoria giuridica della proprietà pubblica, uscendo dal rapporto domenicale dominus-bene*»<sup>32</sup> e si ritrova, riproposta, anche in iniziative parlamentari più vicine nel tempo<sup>33</sup>. Si tratta di un'impostazione che spalanca le porte al possesso privato di tali beni, portando con sé numerosi interrogativi circa la natura, in definitiva, della relazione tra proprietà e gestione di detti beni e l'ordine economico neoliberalista egemone nelle società occidentali<sup>34</sup>.

Per quanto strettamente attinente a questo tipo di enucleazione della categoria dei beni comuni, è stato osservato, già in altra sede, la piena insufficienza a conseguire razionalizzazione e semplificazione giuridica<sup>35</sup>. Del pari, si è osservato a proposito dell'obiettivo di distinguere secondo una precisa semantica giuridica i beni comuni da quelli pubblici<sup>36</sup>. In termini dottrinari, è stata rilevata l'incompatibilità, in ultima istanza, tra l'ordinamento costituzionale ed una visione volta al superamento stesso della distinzione pubblico/privato, «*in favore di un ruolo dominante da riconoscere al "comune"*»<sup>37</sup>.

Sono queste le premesse, infatti, che hanno condotto una diversa posizione a corroborare una tesi, ispirata in particolar modo dal lavoro di studi e ricerca di Paolo Maddalena<sup>38</sup>, volta al perseguimento di una lettura non individualistica, ma che faccia perno su una visione collettivistica della società,

---

<sup>31</sup> «c) *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» (art. 1, comma 3, lett c), Schema disegno di legge delega, "Delega al Governo per la modifica del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile").*

<sup>32</sup> A. LUCARELLI, *Beni comuni*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, UTET, Milano, 2021, 23.

<sup>33</sup> Il riferimento è alla proposta di legge del 4 aprile 2019, n. 1744, "Modifiche al codice civile in materia di classificazione e regime giuridico dei beni, nonché definizione della nozione di ambiente", d'iniziativa del deputato Giuseppe D'Ippolito.

<sup>34</sup> Sul punto, si richiama quanto evidenziato in A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), n. 3, 2013, 11: «*La possibilità che i beni comuni siano posseduti da privati trascina con sé anche la loro sottoposizione ad un regime di mercato, se pur con la previsione di vincoli di gestione e limiti di scopo. Il riconoscimento dei beni comuni come res extra commercium non è del resto un punto fermo nel progetto di un loro possibile regime giuridico. Qual è il rapporto fra beni comuni e mercato? Questo è un interrogativo che si lega, come si vedrà infra, a quello, di carattere più generale, sulla relazione fra la prospettiva dei beni comuni e l'orizzonte del sistema economico capitalista e neoliberale attualmente imperante*».

<sup>35</sup> F. C. BESOSTRI, G. LIBUTTI, *Per una corretta applicazione*, cit., 20.

<sup>36</sup> *Op. et loc. ult. cit.*

<sup>37</sup> L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015, 8.

<sup>38</sup> Per una sintesi della posizione dottrina di Maddalena sul punto si veda, *ex multis*, P. MADDALENA, *La nozione di "beni comuni"*, nel contesto di una revisione costituzionale degli assetti proprietari previsti dal codice civile, in [Giustizia Insieme](http://GiustiziaInsieme.it), 27 luglio 2021.

fondata sui diritti fondamentali e sul principio di eguaglianza economica e sociale<sup>39</sup>. Una lettura, in definitiva, costituzionalmente orientata delle norme del codice civile e della figura dei beni comuni<sup>40</sup>, tale da essere ricompresa «*nel concetto di proprietà pubblica demaniale, e di conseguenza, nel concetto di patrimonio pubblico del Popolo sovrano*»<sup>41</sup>. Adeguando, così, il codice del 1942 alla Carta costituzionale del 1948<sup>42</sup>, e superando in tal modo le contraddizioni generate dalle stesse categorie civilistiche di patrimonio disponibile o indisponibile.

Come già anticipato, tuttavia, le norme regionali ricordate sono prossime alla prima tesi richiamata. Lo si evince già dalla definizione di beni comuni contenuta all'art. 2, comma 1, lett. d), della legge regionale n. 10/2019, la quale nulla afferma in merito al rapporto tra detti beni e le forme costituzionalmente e civilisticamente riconosciute della proprietà. La norma in questione, invece, si preoccupa di vincolarne la nozione alle disposizioni *ex art. 118, comma 4, Cost.* e di garantirne in ogni caso la fruizione collettiva nello svolgimento delle attività, testualmente definite, «*della cura, della rigenerazione e della gestione in forma condivisa*». Nella definizione così individuata, si evidenzia un nesso funzionale tra i beni comuni e ciò che viene definito benessere individuale e collettivo. Accanto a ciò, i beni in questione sono rivolti funzionalmente a garantire gli «*interessi delle generazioni future*». La normativizzazione della responsabilità intergenerazionale ha suscitato, negli anni scorsi, un vivace dibattito dottrinario. Sono stati sottolineati, a questo riguardo, i rischi di un bilanciamento disomogeneo, sostenendo, di contro, la tesi della *conversione* necessaria dei diritti (o interessi) delle future generazioni in interessi del genere umano o, comunque, di parte di esso<sup>43</sup>. Le ricadute in termini economici e giuridici di tale scissione tra generazioni sono note e, da tempo risalente, evidenziate con lungimiranza<sup>44</sup>. Più correttamente, ci sembra posta la questione quando essa viene legata ai pregiudizi relativi all'assenza di moderne forme di programmazione economica, come prassi per una gestione oculata delle risorse, anche in una prospettiva di lungo periodo<sup>45</sup>.

Suscita, inoltre, particolare curiosità la definizione data dalla legge regionale del Lazio di «cittadini attivi»<sup>46</sup>, vale a dire coloro i quali si adoperano per le attività di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni: questi cittadini sono identificati in un insieme indistinto di soggetti, tale da porre sullo stesso piano, testualmente, i bambini e coloro i quali esercitano attività di natura imprenditoriale. Si tratta, con ogni evidenza, di un'assimilazione curiosa e di cui difficilmente si riesce ad intravedere una razionalità giuridica e pratica: è verosimile immaginare che i «bambini attivi» possano presentare proposte di collaborazione nei confronti delle amministrazioni interessate? O relazioni, programmi di manutenzione, tavole grafiche in scala, stima dei lavori? È arduo ipotizzare una risposta affermativa a questi interrogativi, evidentemente retorici, ma che richiamano alcune delle prerogative

---

<sup>39</sup> P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli editore, Roma, 2014, 17.

<sup>40</sup> A questa ispirazione si rifà la proposta di legge del 21 febbraio 2019, n. 1617, «*Modifiche al codice civile in materia di beni comuni e di disciplina del diritto di proprietà*», d'iniziativa del deputato Stefano Fassina.

<sup>41</sup> P. MADDALENA, *La rivoluzione costituzionale. Alla riconquista della proprietà pubblica*, Diarkos editore, Santarcangelo di Romagna 2020, 95.

<sup>42</sup> Sulle antinomie citate, si rimanda a quanto contenute in N. CAPONE, *Lo spazio e la norma. Per una ecologia politica del diritto*, Ombre corte, Verona, 90 ss.

<sup>43</sup> M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, 427.

<sup>44</sup> M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., *passim*.

<sup>45</sup> I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito riflessioni sul tema*, in [Bilancio Comunità Persona](#), n. 1, 2021, 60.

<sup>46</sup> «*cittadini attivi: tutti i soggetti, compresi i bambini, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali o di natura imprenditoriale che, indipendentemente dai requisiti formali riguardanti la residenza o la cittadinanza, si attivano, anche per periodi di tempo limitati, per la cura, la gestione o la rigenerazione dei beni comuni in forma condivisa, anche con capacità organizzativa e di mobilitazione di risorse umane, tecniche e finanziarie*» (art. 2, comma 1, lett. e), legge Regione Lazio n. 10/2019).

dei cittadini che vogliono impegnarsi nell' "amministrazione condivisa" dei beni comuni, ex artt. 6 e 7 del regolamento n. 15/2020<sup>47</sup>.

Sicuramente, appare estremamente più realistico che tali iniziative siano poste in essere da quei singoli o associati riuniti in formazioni di natura imprenditoriale. Bisogna, a questo punto, rilevare che le organizzazioni di cui trattasi non sono riferite a quelle attività imprenditoriali statutariamente non perseguenti finalità lucrative. La legge regionale, molto chiaramente, fa riferimento anche ad imprese o imprenditori che perseguono un pieno fine di lucro. Tale stato delle cose apre questioni problematiche: se è vero che le attività d'interesse generale (perseguite per mezzo della collaborazione tra cittadini e amministrazione), così come l'autogestione delle stesse sono definite prive di scopo di lucro, appare evidente come il riconoscimento dell'utilizzo dei beni comuni da parte di imprese lucrative possa piegare la gestione a finalità tutt'altro che filantropiche o solidaristiche, quanto più, realisticamente, volte all'incremento delle *performance* economiche d'impresa. Del resto, l'unico esplicito divieto che si ricava dal regolamento regionale è quello previsto all'art. 4, comma 4, posto in capo ai cittadini attivi, volto a non porre in essere attività e interventi che contrastino con la fruizione collettiva dei beni. L'inclusione delle imprese lucrative, inoltre, appare foriera di possibili problematiche anche nel rapporto tra imprese, con particolare riferimento al rispetto del principio di eguaglianza nell'accesso alla gestione dei beni comuni tra imprese capitalistiche ed imprese mutualistiche o riconducibili, in generale, al c.d. Terzo Settore.

Vale la pena soffermarsi, a questo punto, sullo strumento giuridico scelto dall'iniziativa legislativa per dare corpo all'amministrazione condivisa dei beni comuni ed a quel «*welfare locale, attivo e di prossimità*»<sup>48</sup>, vale a dire i patti di collaborazione. Si tratta di atti consensuali, disciplinati dalle norme del diritto privato e della contrattualistica, radicati nelle disposizioni contenute all'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 241/1990, intesi quale «*strumento giuridico ordinario della regolazione dei rapporti di collaborazione, idoneo ad equiparare la posizione dei cittadini attivi a quella del Comune*»<sup>49</sup>.

Pacificamente, l'efficacia di detti patti trae fondamento dall'adozione di regolamenti locali, come esplicitazione del principio di sussidiarietà ex art. 118 Cost. E, tuttavia, non mancano tesi che ancorano questi strumenti alle previsioni contenute nell'art. 11 della legge n. 241/1990, come accordi sostitutivi di provvedimento, idonei a comportare uno "scambio", a vantaggio del privato, nelle funzioni dell'amministrazione, facendo, così, della sussidiarietà la via per una surrogazione dei "cittadini attivi" in talune prerogative, di cui l'amministrazione sceglie di spogliarsi<sup>50</sup>. In tal modo, sembrerebbe seguire la via dell'implementazione di quella tendenza dello «*Stato regolatore*» a

---

<sup>47</sup> Altrettanto curiosamente, l'art. 6, comma 1, lett. e), della legge della Regione Lazio n. 10/2019 richiede testualmente l'attenzione al punto di vista dei bambini "ove possibile" solo in materia di promozione delle pari opportunità per genere, origine, età, cittadinanza, condizione sociale, credo religioso, orientamento sessuale e disabilità e contrasto delle discriminazioni nel rapporto di collaborazione tra amministrazione e cittadini attivi.

<sup>48</sup> M. MUSELLA, M. SANTORO, *L'economia sociale nell'era della sussidiarietà orizzontale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, 37.

<sup>49</sup> G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Edizioni ETS, Pisa, 2017, 42.

<sup>50</sup> Si veda in merito G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, n. 2, 2016. Nel testo citato, l'allora responsabile dell'ufficio promozione della cittadinanza attiva del comune di Bologna, capofila nella sperimentazione dei patti di collaborazione, afferma: «*In definitiva, l'aggravamento non mi pare eccessivo e l'intento dichiaratamente partecipativo cui si ispira il citato art. 10 legge 241/90, unito all'ampia "fantasia provvedimentale" di cui le amministrazioni comunali hanno mostrato di essere dotate, mi induce a ritenere che nell'alveo dell'art. 11 potrebbe ben ritrovarsi proceduralmente prima e normativamente poi una parte non irrilevante dei patti di collaborazione più "forti" e strutturati che finora sono stati posti in essere: in fondo, sussidiarietà è anche sostituzione dell'amministrazione e, dunque, i patti possono anche assumere la veste sostitutiva di un'attività provvedimentale (realizzazione di un'opera pubblica, gestione di un servizio...) che l'amministrazione rinuncia a dispiegare per insufficienza di risorse o perché maggiormente convinta della proposta (per l'appunto sostitutiva) pervenuta dai suoi cittadini, singoli o associati*».

scindere «*in modo formale la definizione degli indirizzi politici e la loro applicazione*»<sup>51</sup>, privando il processo regolatorio del suo carattere «*necessariamente pubblicistico*»<sup>52</sup>.

In più, la biforcazione tra patti semplificati e complessi - differenziati dall'esistenza o meno della necessità di trasformazione dei beni comuni ai fini dell'attività svolte in virtù della collaborazione di amministrazione condivisa - di certo contribuisce a prospettare, nuovamente, i rischi già evidenziati sul versante del rispetto del principio costituzionale di uguaglianza *ex art. 3 Cost.* Il rischio concreto è quello di una tipizzazione delle modalità di collaborazione tra alcune categorie di privati e amministrazione in ragione dei mezzi e delle risorse a disposizione dell'ampia platea di "cittadini attivi", per come individuati dalle fonti regionali. In più, ulteriori aspetti di farraginosità contraddistinguono il percorso partecipativo di valutazione dei patti complessi: come definire, infatti, i «*soggetti interessati*» a cui il regolamento riconosce la facoltà di proporre osservazioni e di far emergere eventuali effetti pregiudizievoli? Quali criteri selettivi impiegare? Come tradurre in una procedura partecipata ed effettiva le istanze "dal basso"? A questi interrogativi, non sembra potersi trovare risposte soddisfacenti nella disciplina in esame<sup>53</sup>.

In vero, l'incerto inquadramento giuridico degli atti in questione risente dell'indeterminatezza con cui le norme legislative ed il regolamento adottato dalla Regione Lazio hanno disciplinato lo statuto giuridico dei beni comuni. Quanto sinteticamente analizzato dimostra, una volta di più, che le tesi che considerano i beni comuni come *tertium genus* tra le forme di proprietà previste dal nostro ordinamento costituzionale, facilitano una sostituzione dei rapporti che riguardano detti beni come *res extra commercium*, con quelli del regno della domanda e dell'offerta nel mercato concorrenziale.

Alfine, si deve rilevare l'inefficacia della disciplina succintamente esposta: basti pensare alla mancata attuazione dell'art. 5 del regolamento n. 15/2020, il quale prevedeva la pubblicazione di un elenco di beni immobili, con particolare riguardo per quelli del patrimonio indisponibile e a quelli in stato di disuso o deperimento, comprendendo tra questi anche gli immobili degli enti strumentali e delle società controllate dalla Regione. Di tale elenco non risulta, ad oggi, traccia alcuna. Discorso simile si può fare a proposito dell'elenco telematico dei regolamenti degli enti locali sull'amministrazione condivisa *ex art. 7* della legge regionale n. 10/2019, posta la mancata approvazione di un simile atto da parte dell'Assemblea capitolina negli anni trascorsi. Nonostante il perpetrarsi delle linee fondamentali della disciplina analizzata brevemente, anche in sede di recente deliberazione della Giunta della Regione Lazio del 15 giugno 2021, n. 365, è possibile affermare che la strada così percorsa non ha condotto alla risoluzione dei problemi ingenerati negli anni scorsi.

## 5. Le proposte per la regolamentazione

Oltre a quanto legislativamente esistente e, in ultimo, oggetto d'analisi, v'è da dire che il dibattito a proposito del segno e delle prospettive di regolamentazione della gestione del patrimonio

---

<sup>51</sup> S. TORRICELLI, *I contratti tra privati come strumenti di regolazione pubblica*, in G. Falcon, B. Marchetti (a cura di), *Pubblico e privato nell'organizzazione e nell'azione amministrativa. Problemi e prospettive*, CEDAM, Padova, 2013, 215.

<sup>52</sup> *Op. ult. cit.*

<sup>53</sup> Le questioni poste, *mutatis mutandis*, richiamano quanto già da molto tempo prospettato in A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione*, cit., 8, allorché, già tempo, venivano illuminate le «*evidenti difficoltà che sorgono in relazione ai beni comuni globali*» accanto «*[al]l'ipotesi di conflitti fra più comunità che insistono sullo stesso bene*». In modo molto concreto, dappresso, il testo in questione proponeva ulteriori quesiti: «*la Fontana dei Quattro Fiumi di piazza Navona a Roma. Saranno gli abitanti del quartiere la comunità di riferimento? Oppure tutti i cittadini italiani, considerando la scultura parte del patrimonio artistico nazionale? O, ancora, tutti i potenziali utenti del "bello" che essa esprime? Si pensi anche ad uno dei più famosi beni comuni: l'acqua. Di una sorgente in alta montagna saranno titolari gli abitanti del paese, oppure è una risorsa da distribuire e gestire a livello regionale o, magari, nazionale, o, più equamente ancora, mondiale?*».

immobiliare di Roma Capitale non si è interrotto, anche per la sostanziale inefficacia degli interventi ricordati.

In particolare, alla fine del 2021, è stata avanzata una piattaforma propositiva per superare lo *status* generato dalla deliberazione n. 140/2015. A farlo è stata la campagna “Solid”, indicando la prospettiva di una nuova deliberazione, ponendo al centro della proposta in esame la valutazione d’impatto sociale ed ambientale che le attività svolte, attraverso i beni comuni, possono realizzare nella Capitale.

Le premesse generali di tale iniziativa, in verità, non sono assai dissimili da quelle osservate in sede di analisi della legge della Regione Lazio n. 10/2019 e successivo regolamento, ma la disciplina derivante presenta talune significative divergenze. Nel silenzio sulla qualificazione giuridica dei beni comuni, è richiamato fortemente l’ancoraggio al principio di sussidiarietà orizzontale *ex art.* 118 Cost. Dell’iniziativa in questione, colpisce l’univoca indicazione dei soggetti, esercitanti attività ultronee, individuati per le procedure di assegnazione del patrimonio pubblico demaniale ed indisponibile, vale a dire gli Enti del Terzo Settore di cui al Decreto legislativo del 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore)<sup>54</sup>.

Evidente postulato, è che solo detti enti siano in grado di esprimere quell’ “impatto sociale”, oggetto di valutazione dei progetti da presentare all’amministrazione, che conseguentemente potrà o meno procedere all’assegnazione degli immobili. Coerentemente con queste evidenziazioni, in effetti, il Codice del Terzo Settore<sup>55</sup> contempla il ricorso alla c.d. “Valutazione d’Impatto Sociale” (VIS)<sup>56</sup>, risultando così gli ETS veri e propri «*committenti*»<sup>57</sup> della VIS nei confronti delle amministrazioni.

Da queste considerazioni, discendono evidenti problemi relativi all’effettivo assolvimento della funzione sociale dei beni comuni<sup>58</sup>, accanto al rispetto del principio di eguaglianza nell’assegnazione e nell’uso degli immobili.

Quanto al primo profilo, una concezione della sussidiarietà orizzontale intesa quale integrale adozione delle modalità, delle prassi e della metodologia di mercato<sup>59</sup> nelle relazioni con

---

<sup>54</sup> «Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore» (art. 4, comma 1, d.lgs 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore))

<sup>55</sup> All’ “impatto sociale” fanno riferimento le norme del CTS relative al bilancio sociale (art. 14), alle reti associative (art. 41) ed alle attribuzioni al Consiglio nazionale del Terzo settore (art. 63, comma 2, lett. a)).

<sup>56</sup> In OECD, *Social Impact measurement for the Social and Solidarity Economy*, 2021, 8, viene offerta la seguente definizione: «La validazione dell’impatto sociale è una pratica essenziale per gli enti dell’economia sociale e solidale per attuare in modo mirato la propria missione sociale. Le organizzazioni dell’economia sociale e solidale hanno bisogno di informazioni sull’impatto al fine di allocare efficacemente le risorse alla creazione di valore sociale, tirare fuori soluzioni e innovare nelle loro attività, determinare le strategie di scalabilità, aumentare il coinvolgimento ed il finanziamento da parte degli stakeholder e sostenere l’advocacy politica e pubblica. Le prove confermano che gli imprenditori sociali e gli enti di beneficenza monitorano sempre più e regolarmente i progressi verso gli obiettivi di impatto» (traduzione degli autori): si tratta, come evidente, di una definizione attagliata per le organizzazioni che in Italia sono disciplinate come Enti del Terzo Settore.

<sup>57</sup> Sulla questione si veda N. STAME, *Valutazione d’impatto sociale. Committenti, Enti di Terzo Settore e valutatori*, in *Impresa Sociale*, n. 4, 2020, 57.

<sup>58</sup> Sul rapporto tra beni comuni e imprese mutualistiche, anche in relazione alle nuove forme che queste vengono assumendo negli ultimi anni, si consenta di rinviare a F. V. DELLA CROCE, *Cooperative di comunità: la legislazione regionale vigente e la prospettiva di una normativa generale*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 4, 2021, 109 ss.

<sup>59</sup> Si deve rilevare, in merito, che la riserva agli ETS dell’uso del patrimonio immobiliare, inteso come bene comune, a fini sociali non garantisce in sé, la collocazione dei rapporti sì sorti al di fuori delle logiche concorrenziali. Anche in relazioni agli interventi legislativi più recenti. In merito, con particolare riguardo alla disciplina dell’impresa sociale, è stato osservato in G. CONTE, *L’impresa responsabile*, Giuffrè Editore, Milano, 2018, 141: «anche l’intervento riformatore in tema di impresa sociale sembra avere tradito le più confidenti attese, poiché le novità, che pure sono state apportate e che nelle pagine che precedono abbiamo sottolineato, non offrono, nel loro complesso, il segno di un ampio disegno

l'amministrazione, finisce per inverare rischi che sono stati per tempo evidenziati. È stato affermato, utilmente anche per quanto si discorre, che nel rapporto pubblico-privato «*il problema (...) è, ancora, che il collegamento con l'amministrazione e la funzionalizzazione della propria attività a quella dell'amministrazione, non bastano di per sé a far uscire dalla logica dell'impresa ed entrare in quella della stessa amministrazione*»<sup>60</sup>. Si finisce, così, per tradire quella visione unitaria della sussidiarietà *ex art. 118 Cost.*, che sostanzia le attività di interesse generali con il concorso di istituzioni, vocazione personale, compito e responsabilità delle formazioni sociali<sup>61</sup>. Tale evidenziazione è suffragata dalle modalità concrete che, verosimilmente, una relazione tra amministrazione ed ETS potrebbe assumere.

In questa prospettiva, emerge grandemente un problema di rispetto del principio di eguaglianza: se già da tempo è stato rilevato il carattere di mera «*finzione*» nell'ipotizzare l'esatta coincidenza di «*pubblico*» e «*sociale*»<sup>62</sup>, altrettanto fuorviante e foriero di problemi giuridici concretissimi appare ricondurre, con carattere di esclusività, tale coincidenza al mondo del Terzo Settore, in sostituzione del pubblico. Del resto, è proprio la dimensione sociale ad involgere il rapporto tra democrazia e potere economico nell'ordinamento, anzitutto come imperativo per l'azione (e non la disattenzione) dei poteri pubblici<sup>63</sup>.

I pericoli sopra prospettati possono essere, agevolmente, desunti dalle provabilissime difficoltà e asimmetrie nell'accesso all'uso degli immobili di Roma Capitale: infatti, è facile immaginare che l'adozione dei meri canoni di co-progettazione e co-programmazione presuppongano necessariamente l'adozione dei classici modelli di relazione e finanziamento tra Terzo Settore e PA<sup>64</sup>. Immaginare che una organizzazione di base di cittadini di quartiere, od un gruppo di studenti, od ancora un'associazione culturale territoriale sia in grado, al pari di un'organizzazione del Terzo Settore, di presentare un *business plan*, sostenendone i costi e impiegando le necessarie professionalità, appare un velleitario infingimento. Con la, concretissima, conseguenza di innalzare uno sbarramento alla tutela dell'uguaglianza *ex art. 3 Cost.* nelle assegnazioni future.

In più, questioni altrettanto significative vengono in rilievo in merito alla VIS: se, pacificamente, nella estrinsecazione della sussidiarietà orizzontale si delinea la presenza di «*ampia discrezionalità*» in capo all'amministrazione, come riconosciuto nel tempo anche da plurime pronunce del Consiglio di Stato<sup>65</sup>, non è privo di fondamento presupporre un'ulteriore estensione di tale discrezionalità, disancorata da limiti e criteri certi. Si tratta di timori tutt'altro che infondati, posto che, come osservato già da tempo risalente, tra gli altri, da Massimo Severo Giannini, non sono rare le ipotesi di servizi generati dall'uso di beni in proprietà collettiva insuscettibili di misurazione della loro utilizzazione<sup>66</sup>. È facile, ragionando di beni comuni posti a garanzia della fruizione collettiva di bisogni e diritti fondamentali, conferire caratteri di verosimiglianza al prospettarsi di tali questioni.

In ultimo, la questione di individuare un parametro generale, sulla base del quale individuare le agevolazioni in termini di quantificazione del canone di locazione, assume un rilievo fondamentale: in assenza dell'adozione di una metrica estranea a quella determinata dal prezzo generato

---

*riformatore in grado di scandire e accompagnare, con chiarezza di strumenti e obiettivi, il processo evolutivo della realtà economico-sociale, che, soprattutto negli ultimi tempi, si è incaricata di rimettere in discussione le più tradizionali concezioni economicistiche».*

<sup>60</sup> G. FALCON, *Percorsi del rapporto pubblico privato*, in G. Falcon, B. Marchetti (a cura di), *Pubblico e privato*, cit., 390.

<sup>61</sup> F. PIZZOLATO, *La sussidiarietà nell'eclisse del bene comune: la mediazione costituzionale*, in F. Pizzolato, P. Costa (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, 120.

<sup>62</sup> P. BARCELLONA, N. LIPARI, *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, in N. Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Laterza, Roma-Bari, 1974, 9.

<sup>63</sup> M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, 271 *ess.*

<sup>64</sup> Per approfondimento in merito si veda M. MUSELLA, M. SANTORO, *Sui meccanismi di finanziamento del terzo settore. Proposta per una concreta attuazione del principio di sussidiarietà*, al sito della [Società Italiana di Economia](#), agosto 2012.

<sup>65</sup> S. PELLIZZARI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2011.

<sup>66</sup> M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Mario Bulzoni Editore, Roma, 1963, 33 *ss.*

dall'incontro fra domanda e offerta, è inevitabile che il necessario canone per la concessione dell'immobile venga, oggettivamente, predeterminato proprio nella misura del canone di mercato. Si concretizza, in questo modo, quanto ricordato nelle pagine che precedono in merito allo spostamento, non troppo recondito, del baricentro di interessi, in un così articolato "welfare patrimoniale", verso le logiche concorrenziali. Si determinano, in tal modo, ulteriori problemi in ordine al rispetto del principio di uguaglianza anche in relazione alla determinazione finale del canone di locazione.

In definitiva, il passaggio dai limiti delle qualità autoritative dei poteri dell'amministrazione, ai rischi della evidente arbitrarietà è ben scrutabile all'orizzonte di una siffatta prospettiva normativa.

Stante l'ampio spettro di questioni brevemente delineate, il dibattito sulla regolamentazione del patrimonio immobiliare a Roma Capitale ha visto il proporsi di un'alternativa, essenzialmente fondata sul recupero dell'impianto della deliberazione n. 26/1995 e successive modificazioni, ricordate in esordio a questo testo. Si tratta, in particolare, della proposta di deliberazione e regolamento del patrimonio avanzata dalla Comunità per le Autonome Iniziative Organizzate (CAIO), le quali poggiano su due presupposti fondamentali.

In primo luogo, il recupero dell'ampia diversificazione dei soggetti e delle attività a cui riconoscere la possibilità di veder assegnati i beni, in una visione universalistica<sup>67</sup> irradiata dall'art. 3 Cost., che quindi riconosce ad una vasta pluralità di soggetti l'idoneità ad invertere i precetti della disciplina costituzionale dell'economica, in particolare di quanto prescritto all'art. 42 Cost.

In secondo, la proposta recupera l'abbattimento del canone di locazione per gli immobili al 20 per cento del canone di mercato.

La *ratio* sottesa a tale indicazione appare evidente.

Da un lato, vi è il recupero di un criterio di indicizzazione del canone già positivamente sperimentato: nella logica per la quale «*il vero è il fatto stesso*»<sup>68</sup>, si pone a riferimento un parametro storicamente determinato e sperimentato, che, come già ricordato in esordio, aveva contribuito non solo a regolamentare le future assegnazioni immobiliari, ma contestualmente a sanare lo *status* di numerose occupazioni senza titolo, inaugurando una feconda stagione di relazioni tra organizzazioni sociali e amministrazione. Posta l'assenza di riferimenti all'asserita normativa in conflitto con il precedente regime da parte della deliberazione n. 140/2015, la proposta in esame trova fondamento nel diritto positivo. Dall'altro, si compie una scelta di superare e porre fuori dalle dinamiche di mercato la misura del canone di locazione, sancendo un criterio universalistico e sostanzialmente egualitario tra tutti gli affidatari<sup>69</sup>. In questa maniera, viene neutralizzato qualsiasi arbitrio da parte dell'amministrazione, ferme le prerogative di vigilanza e controllo riconosciute, pacificamente, in capo a quest'ultima in relazione alle concessioni.

## 6. Per una gestione egualitaria dei beni comuni. Considerazioni conclusive

La situazione determinata dagli effetti della deliberazione n. 140/2015 ha prodotto per l'amministrazione capitolina un lungo calvario dinnanzi a diverse autorità giudiziarie, che hanno nel

---

<sup>67</sup> Si tratta del superamento del restringimento di campo, operato dalla proposta di regolamentazione destinata esclusivamente agli ETS. A questo proposito, si ricorda utilmente quanto affermato in termini generali in E. CASTORINA, *Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2020, 359: «*il pluralismo che il principio di sussidiarietà valorizza poggia su basi diverse rispetto a quello di carattere politico o che, mediante le organizzazioni sindacali o professionali, intercetta la dimensione lavoristica connessa alle rivendicazioni di categoria o comunque alle condizioni economico-professionali del rapporto di lavoro*».

<sup>68</sup> N. Abbagnano (a cura di), *La scienza nuova e altri scritti di Giambattista Vico*, Utet, Torino, 1976, 195.

<sup>69</sup> Inoltre, sulle problematiche di lungo corso relative alle dinamiche speculative sul valore di mercato delle locazioni nel mercato immobiliare, si vedano utilmente V. DE LUCIA, *Se questa è una città. La condizione urbana nell'Italia contemporanea*, Donzelli, Roma, 2006; G. SAPELLI, *Tra rendita urbana e rendita finanziaria: la città a frattali*, in *Dialoghi internazionali. Città nel mondo*, n. 10, 2009; P. BERDINI, *Le città fallite. I grandi comuni italiani e la crisi del welfare urbano*, Donzelli, Roma, 2014.

tempo sancito a più riprese l'illegittimità degli atti adottati per dare esecuzione alla delibera di cui sopra. Di fronte ad un siffatto stato delle cose, gioverebbe alla collettività e, nello specifico, alle casse dell'erario l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 136, della legge 311/2004, che prevedono che «*al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche, può sempre essere disposto l'annullamento di ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi*». Sulla falsariga di quanto in ultimo ricordato, il Consiglio di Stato ha sancito ripetutamente che sussiste il potere di autotutela della PA in quei casi in cui risulta acclarata l'illegittimità originaria del provvedimento e sussista un interesse pubblico concreto ed attuale alla rimozione degli effetti dell'atto, consistente nel conseguimento di minori oneri finanziaria per l'amministrazione<sup>70</sup>.

In tale contesto, è necessario affermare pertinacemente la necessità del superamento dell'impostazione teorica, che vuole i beni comuni come ulteriore, distinta e autonoma fattispecie rispetto alla ripartizione proprietaria costituzionale. Tali dottrine, definite come al fondo radical-giusnaturalistiche<sup>71</sup>, mirano in definitiva a «*sganciare l'idea di bene comune dalla funzione pubblica ricoperta in Occidente dallo Stato*»<sup>72</sup>. Come, però, autorevolmente sostenuto, per detti beni «*i problemi che si pongono non sono di appartenenza, ma di ordine di fruizione*»<sup>73</sup>. Quanto avvenuto a seguito dei provvedimenti di "riacquisizione" degli immobili di Roma Capitale, con ogni evidenza, non ha tenuto in sufficiente conto la questione di garantire la fruizione di questi beni, mercé le attività sociali in esse svolta, in alcuni casi, da numerosi anni. Bisogna, dunque, riaffermare il valore alto di ricongiungimento tra beni, luoghi, spazi ed esercizio dei diritti fondamentali incarnato dai beni comuni.

Oggi, dinnanzi all'amministrazione da pochi mesi insediatasi al Campidoglio, si ripropone il tema del superamento di tale situazione e di intervenire con una soluzione definitiva per l'annoso problema che attanaglia la Capitale ed il suo fermento sociale. Si tratta di giungere, finalmente, ad una regolamentazione organica delle assegnazioni. Ma si tratta, in questa traiettoria, di non perdere di vista la bussola rappresentata dal dettato costituzionale, di tutelare la pozzività della soluzione conforme alla Legge fondamentale: l'unica strada, infatti, per far vivere nell'ordinamento e nella società i beni comuni, è quella di dare una lettura conforme a Costituzione delle norme esistenti in materia di proprietà.

Si tratta di garantire ad un virtuoso protagonismo "dal basso", fatto di organizzazioni e iniziative sociali, la possibilità di agire per arrivare lì dove l'amministrazione ha dimostrato di non riuscire, da sola, ad arrivare. Non si discorre così di assunzione di funzioni di supplenza, ma di integrare quella trama profondamente sociale che innerva l'ordinamento. Di tradurla in un fatto.

Per farlo, serve che il principio di uguaglianza sia posto a fondamento profondo di una nuova disciplina regolatrice. Non peritarsi sulla necessità di questa indefettibile garanzia è la via più concreta per sostanziare il principio di sussidiarietà orizzontale e la funzione sociale, a cui anche la proprietà pubblica deve sempre tendere.

---

<sup>70</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza del 17 maggio 2019, n. 3191.

<sup>71</sup> M. PROSPERO, *Beni comuni. Tra ideologia e diritto*, in N. Genga, M. Prospero, G. Teodoro (a cura di), *I beni comuni tra costituzionalismo e ideologia*, Giappichelli Editore, Torino, 2014, 9.

<sup>72</sup> *Op. ult. cit.*

<sup>73</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977, 102.