

Proposta di deliberazione n. 1962/2020 relativa al nuovo regolamento delle concessioni dei beni appartenenti al patrimonio demaniale ed indisponibile di Roma Capitale. Analisi delle criticità.

1. Metodo politico e partecipazione

In data 22.01.2020 è stata depositata presso il Segretariato Generale la Proposta di Deliberazione di iniziativa consiliare a firma dei Consiglieri Ardu, Iorio, Sturni, Simonelli, Spampinato, Diario, Catini “Regolamento delle concessioni dei beni immobili appartenenti al patrimonio demaniale e indisponibile di Roma Capitale” (Prot.n. RC 1962) avviando l’iter di acquisizione dei pareri DI regolarità tecnica da parte degli Uffici e politici da parte delle Commissione Consiliari competenti e successivamente dei Municipi per poi essere calendarizzata per la discussione e la votazione in Assemblea Capitolina.

Abbiamo appreso della Proposta soltanto in sede di esame per l’espressione di parere della Commissione Patrimonio e Politiche Abitative di Roma Capitale. Nel corso della Commissione è stata manifestata una radicale critica da parte della rete dei soggetti che sino ad oggi ha garantito l’uso sociale e culturale di parte del patrimonio capitolino, che ha portato all’apertura di un confronto con la Commissione Patrimonio e i firmatari della proposta.

In questi giorni tutti i Municipi di Roma Capitale, trattandosi di una Proposta di Regolamento, saranno chiamati ad esprimere il proprio parere non vincolante sulla proposta di deliberazione n. 1962/2020 relativa al nuovo Regolamento delle concessioni del patrimonio indisponibile e del demanio.

Le realtà associative, sociali e culturali, che negli ultimi decenni hanno esercitato la propria attività negli immobili del patrimonio pubblico capitolino, rendendole in termini effettivi “beni comuni” aperti alla collettività metropolitana, hanno immediatamente avviato un confronto sulle modalità e sui contenuti di questa proposta regolamentare, evidenziandone le molteplici criticità, che questo documento mira a riassumere, seppure in termini preliminari.

In primo luogo, in Commissione Patrimonio si è assistito ad una vera e propria inversione del processo partecipativo, avviato a valle e non a monte della presentazione della proposta. Questo metodo non permette ai Municipi di poter valutare, unitamente al testo della proposta, le ragioni delle tante e consistenti criticità rilevate a partire dalle premesse e dai considerata, frutto di una miopia politica che vede nel patrimonio comunale esclusivamente “*una fondamentale risorsa economica, strumentale a garantire l’autonomia finanziaria della comunità locale*” e non una risorsa fondamentale per la città, che deve essere resa pienamente fruibile al fine di promuovere la coesione sociale, la crescita sociale e culturale, il benessere fisico dei cittadini in linea con principio di sussidiarietà sancito dall’art. 118 quarto comma della Costituzione e dall’art. 2 secondo comma dello Statuto di Roma.

2. Impostazione generale

La totale erroneità delle premesse, a cui segue un disposto normativo confuso e contraddittorio ma prevalentemente in linea con l’impostazione meramente economicista del patrimonio immobiliare, rende di fatto totalmente inaccettabile la proposta di regolamento che andrebbe ritirato e ripresentato a seguito di una procedura partecipata che tenga effettivamente conto delle centinaia di associazioni e spazi autogestiti che in questi anni hanno garantito l’esistenza di centri di aggregazione e servizi sociali e culturali non altrimenti erogati dall’amministrazione comunale. Malgrado ciò, abbiamo, comunque, accettato il confronto aperto dalla Commissione Patrimonio e riteniamo quindi opportuno che unitamente alla originaria proposta di regolamento possiate valutare i motivi di criticità che abbiamo avuto modo di esporre nelle due sedute aperte alla nostra partecipazione.

Il mancato, effettivo riconoscimento di tali realtà, del loro valore sociale e del rilevante contributo che offrono alla città anche in termini di sicurezza è il conseguente, ulteriore, punto critico della proposta.

La DCC 26 del 1995, liquidata velocemente nella nuova proposta come ormai “superata dalla normativa nazionale e comunitaria in materia di assegnazioni di beni pubblici” – cosa peraltro non vera – aveva significato, per Roma, un importantissimo passo avanti nel riconoscimento delle tante realtà auto organizzate che nel corso degli anni avevano reso, a proprio onere e cura, fruibili alla cittadinanza immobili abbandonati ed in molti casi fatiscenti fornendo servizi, creando centri di aggregazione e, comunque, garantendo la conservazione e manutenzione di parte del patrimonio comunale.

Tutto ciò viene di fatto cancellato dalla nuova proposta di regolamento.

3. Il bando pubblico

Frutto della medesima svalutazione dell’associazionismo e delle esperienze autogestite sono gli ulteriori aspetti del regolamento. Il punto più importante di problematicità risiede certamente nella scelta del bando pubblico come procedura di selezione dei concessionari degli immobili.

Il Regolamento proposto contiene la previsione della necessità di una procedura di gara per ogni assegnazione. Anche tale aspetto del bando deriva in buona parte dal mancato riconoscimento del valore sociale dell’associazionismo e delle realtà autogestite ma soprattutto dal mancato riconoscimento dell’importanza delle relazioni nei processi costitutivi, di cura e sviluppo di esperienze sociali aggregative e sussidiarie all’azione amministrativa, che offrono servizi educativi e socio culturali prima inesistenti, soprattutto nella periferia della città.

La procedura di gara che, non ci stancheremo mai di ripetere, serve unicamente a garantire la concorrenza, è incompatibile con l’obbligo di promozione dell’autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale sancito dall’art. 118 della Costituzione e non è, inoltre, come spesso ci si sente dire obbligata da norme inderogabili. Come ha, infatti, affermato il TAR Liguria nella sentenza 67/2014: “*le concessioni di beni non destinati allo sfruttamento economico rappresentano (...) una manifestazione del potere dominicale dell’ente proprietario che, pur essendo soggetta al rispetto dei canoni di pubblicità, imparzialità e buona amministrazione, precede logicamente la realizzazione delle aspettative dei soggetti terzi. Ne deriva che la pubblica amministrazione, pur non potendo individuare in modo arbitrario i soggetti cui affidare la disponibilità dei propri beni, non è tuttavia tenuta all’espletamento di un confronto comparativo fra i potenziali concessionari laddove, nell’esercizio delle proprie attribuzioni discrezionali, ritenga motivatamente che l’attività di particolari soggetti meriti di essere favorita in ragione dell’interesse che presenta per la collettività, soprattutto qualora le finalità del privato coincidano con gli obiettivi prefissati dall’amministrazione. Un’impostazione differente comporterebbe, quale logica conseguenza, che la pubblica amministrazione non possa disporre dei propri beni in coerenza con le scelte discrezionali (latu sensu politiche) operate a monte, dovendosi invece limitare a scegliere i beneficiari sulla base di criteri riferiti all’ordine cronologico di presentazione delle domande, ovvero alla maggiore convenienza economica: soluzione che si appalesa assurda soprattutto nell’amministrazione locale, dove i criteri che presiedono all’utilizzo del patrimonio pubblico e le finalità perseguiti attraverso i relativi atti di disposizione costituiscono parte non irrilevante del programma di governo dell’Ente*”.

Il medesimo principio è ricavabile anche dal DPR 296/2005 che pur riconoscendo in via generale la doverosità di procedure di evidenza pubblica per le concessioni di beni immobili dello Stato, prevede delle espresse eccezioni per le concessioni effettuate a favore di soggetti che persegono finalità sociali di interesse pubblico. In questi casi, infatti, il procedimento di concessione non prevede una procedura di evidenza pubblica ma viene attivato su istanza della parte.

Lo stesso principio è poi richiamato nelle linee guida della Regione Lazio per l'attuazione della L.R. n. 12 del 10 agosto 2016 che all'art. 8 prevede per gli enti che svolgono attività di interesse pubblico una procedura analoga a quella indicata nel DPR 296/2005.

Non si tratta quindi di una scelta obbligata ma di una precisa volontà politica dell'Ente nella definizione delle priorità che determina la necessità o meno dei bandi di gara anche per le concessioni non destinate allo sfruttamento economico.

La volontà ed il ruolo della politica, del tutto annullata nella visione economicista e meramente amministrativa della proposta di regolamento, è quindi un altro dei gravi punti di criticità della proposta.

È e deve essere compito della politica definire ed individuare le attività ritenute di interesse generale, i soggetti che le svolgono e le modalità con cui promuovere la loro iniziativa ai sensi dell'art. 118 della costituzione.

La disciplina del funzionamento della procedura ad evidenza pubblica, nella proposta di Regolamento, è tra l'altro estremamente fumosa, anzi decisamente scarna. Durante le prime due riunioni della Commissione Patrimonio e Politiche Abitative di Roma Capitale, convocate nelle scorse settimane, alcuni dei firmatari della proposta hanno precisato che il modello immaginato non sarebbe quello di una procedura competitiva *tout-court*, ma piuttosto quello di una procedura di "avviso pubblico" – non meglio precisata – che contemplerebbe la possibilità di consultazioni territoriali che individuino le funzioni sociali e culturali utili o necessarie al territorio, che diventerebbero dunque la base del successivo bando competitivo. Di questo schema – comunque estremamente indefinito ed espresso verbalmente – non vi è però alcuna traccia nella bozza di Regolamento. Le norme, per come scritte, non lasciano intendere null'altro che l'avvio di procedure competitive tra i soggetti sociali e culturali, avviate in assoluta autonomia dai funzionari amministrativi del Dipartimento capitolino preposto, senza la necessità di alcun orientamento politico espresso, né a livello di rappresentanza (non sono previsti atti di orientamento della Giunta né dell'Assemblea Capitolina) né tantomeno a livello di partecipazione popolare.

In ogni caso, anche questa intenzione, manifestata dai firmatari della proposta di Regolamento e comunque non adeguatamente sostenuta dalle norme presentate, vive pesanti contraddizioni. La più grave deriva dall'errata convinzione che una Amministrazione pubblica, quale quella di Roma Capitale, sia effettivamente in grado di immaginare, per ogni territorio e per ogni immobile su ogni territorio, una progettualità sociale/culturale specifica, di proporla a soggetti esterni, di guidarla dall'alto in termini amministrativi, e/o che disponga delle risorse – umane, organizzative, cognitive – adeguate per avviare dall'alto processi di "interrogazione" dei territori circa le proprie necessità ed esigenze, al fine di predisporre i migliori bandi possibili. Così non è, evidentemente. L'Amministrazione Capitolina realisticamente non è dotata di queste risorse, né lo sarà in un futuro prossimo. Anche in termini di sola economia amministrativa, appare semplicemente assurdo che ogni singola assegnazione in concessione debba passare per procedimenti dipendenti unicamente dall'iniziativa dei funzionari amministrativi e dalla loro capacità gestionale, per una quantità così grande di immobili. All'autonoma e indipendente iniziativa della cittadinanza non si lascia alcuno spazio. In secondo luogo, questo tipo di logica presuppone la convinzione di una sorta di automatismo o di coincidenza biunivoca, tra i bisogni e le necessità dei territori, da un lato e l'iniziativa sociale e culturale, dall'altro: la seconda è interpretata come una conseguenza "necessaria" della prima, senza comprendere fino in fondo quel portato essenziale di autonomia, creatività, relazionalità e occasionalità che fonda ogni esperienza autogestita genuina.

Infine, va segnalato che la logica del bando, nel porre in competizione tra loro le realtà associative, sociali e culturali, valutandole in termini di "ottimizzazione" e dunque con il risultato scontato di favorire le grandi centrali del Terzo Settore e tagliare fuori le realtà più spontanee, genuine ed indipendenti, ebbene questa logica si basa sul presupposto – comunque errato – che il patrimonio

immobiliare pubblico sia un bene scarso. Così non è: il patrimonio immobiliare indisponibile è un patrimonio particolarmente vasto e, allo stato attuale, per lo più inutilizzato, dismesso o abbandonato, e qualunque politica per il suo recupero dovrebbe basarsi sull'incentivazione del suo uso sociale e culturale, promuovendo l'attivazione spontanea di chi abita la città, anziché ostacolarla o, peggio, metterla in competizione reciproca.

4. Il regime di concessione

Le norme sul regime giuridico cui vengono sottoposti i concessionari dei beni indisponibili sono complesse e meriteranno diversi approfondimenti. In termini generali, la proposta di Regolamento è impostata in termini ideologicamente ostili nei confronti di chiunque voglia praticare un uso “comune” del patrimonio pubblico. Le norme, nel loro complesso, sono basate su un approccio diffidente, che sostanzialmente si pone l'unico obiettivo di prevenire i possibili abusi, mentre mancano completamente norme di stimolo, riconoscimento, valorizzazione, promozione dell'esercizio di una cittadinanza attiva. Questa impostazione di fondo, oltre ad essere politicamente inaccettabile, è anche normativamente obsoleta: nell'epoca in cui più di cento comuni in Italia, tra cui quasi tutti i capoluoghi di Regione e i più importanti capoluoghi di provincia, si dotano di Regolamenti sui Beni Comuni basati sullo schema del patto di collaborazione e dell'amministrazione condivisa, non da ultima la Regione Lazio con il suo “Regolamento sull'amministrazione condivisa dei Beni Comuni” (Bollettino n. 15 del 20.02.20), con questa proposta Roma Capitale continua a perseverare nel suo scandaloso ritardo, optando per il più classico e autoritativo degli strumenti giuridici, quello della concessione amministrativa.

Diverse criticità emergono su punti specifici. In particolare, sulla questione del corrispettivo in cui la possibile gratuità è relegata ad una sola limitatissima ipotesi peraltro formulata in modo sicuramente poco chiaro e ciò sebbene il d.lgs. 117/2017 preveda espressamente l'ipotesi di comodato gratuito persino trentennale ed anche la semplice riduzione del corrispettivo è posta come possibilità e non come obbligo nei confronti delle associazioni ed enti che senza fini di lucro svolgono fini di rilevante interesse per la comunità.

5. Clausola transitoria

Almeno nelle intenzioni, la norma transitoria del Regolamento dovrebbe porsi l'obiettivo di porre definitivamente fine alla drammatica vicenda politico-amministrativa determinata dalla delibera 140 e dall'azione della Procura della Corte dei Conti (come noto, poi sconfessata nelle sentenze di merito in primo e in secondo grado). La norma proposta non si avvicina affatto a questo obiettivo. La clausola transitoria prevede infatti la sola possibilità massima di tre anni di sola “detenzione e custodia” nelle more dell'indizione di gara pubbliche per l'assegnazione che potrebbero essere indette anche prima dei tre anni a patto che la struttura corrisponda e/o comunque si impegni a corrispondere quanto eventualmente dovuto per i periodi pregressi senza prevedere alcun riconoscimento né per i servizi di interesse pubblico resi e né per la manutenzione svolta. Inoltre, la norma in questione non afferma nulla di chiaro rispetto alle scandalose richiesta del 100% del canone di mercato, che come noto ancora oggi affliggono la gran parte delle associazioni che avevano aderito al regime offerto dalla delibera 26.

6. Ruolo dei Municipi

La proposta in discussione, così come formulata dai proponenti, assegna maggiore poteri ai Municipi, che potranno fare richiesta all'amministrazione centrale di farsi carico della gestione dei beni individuati. Una prospettiva corretta nell'ottica di un decentramento che dà ai municipi di Roma Capitale il ruolo di interfaccia con i bisogni dei cittadini e di istituzione di prossimità. Proprio in virtù

della conoscenza dei territori - ognuno con le proprie specificità - i Municipi dovrebbero però essere messi nelle condizioni di svolgere il compito che gli viene assegnato, immaginando una progettazione che non metta in competizione tra di loro associazioni e gruppi informali di cittadini che operano nel medesimo ambito territoriale. Per questo è importante che anche le amministrazioni municipali vadano coinvolte nel processo di riscrittura della delibera in oggetto.

7. Concessioni di valorizzazione

Uno degli elementi più problematici della bozza di regolamento è senz'altro l'art. 24 che definisce le modalità di applicazione della concessione di valorizzazione nell'ambito del Patrimonio indisponibile. Questo articolo appare in linea con il complessivo impianto della proposta di delibera, che fin dalle Premesse orienta il Patrimonio immobiliare pubblico al perseguitamento di finalità economiche. L'inadeguatezza di un articolo che prevede il ricorso a strumenti di Project Financing per la valorizzazione degli immobili in concessione è legata al fatto che la delibera ha come oggetto esclusivamente il Patrimonio indisponibile. La concessione di valorizzazione è normata dall'art. 3-bis della legge 410/2001 ("Valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazioni"), dall'art. 58 della legge 133/2008 ("Riconoscimento e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali"), nonché dal Codice dei beni culturali del 2004, modificato nel 2006 e poi nel 2008, al capo II della Sezione II del Titolo II dedicato alla valorizzazione dei beni culturali, e infine dall'articolo 151 del Codice dei contratti pubblici. La concessione di valorizzazione implica necessariamente una utilizzazione a fini economici che appare del tutto incompatibile con le finalità imposte dal Codice Civile al patrimonio indisponibile. A meno che non si definisca un Contratto di servizio all'interno della Convenzione che limiti le attività previste nell'ambito della concessione alla conservazione e accessibilità stessa del bene, o all'interesse pubblico prevalente implicito nella natura del bene. Conseguentemente, come accade in molti altri Regolamenti comunali, il Comune può assegnare in concessione o locazione di valorizzazione ed utilizzazione a fini economici, a titolo oneroso, gli immobili soltanto qualora essi siano individuati nel piano delle alienazioni e valorizzazioni approvato dal Consiglio Comunale quale documento allegato al bilancio di previsione dell'Ente.

8. Trasparenza e pubblicità nella gestione del patrimonio

La proposta di delibera appare inadeguata anche per il fatto che non prevede alcun avanzamento in relazione al tema della trasparenza. Anzi, al contrario, come si preciserà in seguito, rappresenta un sensibile arretramento rispetto alle precedenti deliberazioni del Comune. Come si evince dalla sezione del sito del Comune dedicata alla pubblicazione dei dati sul Patrimonio, l'attuale livello di accuratezza e completezza dei dati sul Patrimonio è estremamente carente. I *dataset* non sono riusabili e i criteri di classificazione non rispecchiano la tassonomia fondamentale dei beni definita dal Codice civile. I dati sulle riacquisizioni recenti si fermano al 2017 e gli elenchi delle concessioni appaiono estremamente lacunosi, tanto che si può affermare che ci sono molti immobili fantasma che sono letteralmente spariti da tutti gli elenchi. Mancano inoltre nelle tabelle informazioni fondamentali riguardanti sia gli aspetti fisici che amministrativi del patrimonio. Questa situazione non consente alla cittadinanza attiva di svolgere alcuna funzione di controllo e collaborazione nella tutela e gestione dei beni pubblici, e le impedisce anche di contribuire alla valorizzazione sociale del Patrimonio su un piano di programmazione a scala urbana. La bozza di delibera non prevede nessuna integrazione e "apertura" delle base dati, ancora disgiunte, della Conservatoria e della Gestione amministrativa del Patrimonio, e non fa nessun riferimento ad una delibera, la n. 41 del 2012 (Indirizzi per la realizzazione, sul sito internet del Comune, di uno spazio informativo denominato "Anagrafe Pubblica del Patrimonio Immobiliare non in ERP [Edilizia Residenziale Pubblica] di Roma Capitale"). Questa delibera, per quanto discutibile, prevedeva la pubblicazione degli elenchi completi

(con un livello di dettaglio molto più avanzato di quello attualmente adottato) e aggiornati degli elenchi del Patrimonio non ERP del Comune, delle municipalizzate, dei beni confiscati alle mafie e dei beni alienati dal Comune. Questa delibera è rimasta lettera morta, e tra le conseguenze più importanti vi è quella che non si ha esatta cognizione del valore sociale delle attività che si svolgono attualmente all'interno del patrimonio, che è attualmente messo a repentaglio, e neanche del valore sociale che è stato vanificato dai ritardi o dalle richieste illegittime dell'Amministrazione.