DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

IL REGOLAMENTO SUI POLI CIVICI DI ROMA: UN'ANALISI CRITICA DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA NEI CONTESTI URBANI

GIUSEPPE LIBUTTI
(Avvocato del Foro di Roma)

MICHELE TROTTA
(Avvocato del Foro di Roma)

FLAVIANA CERQUOZZI
(Dottoranda di ricerca in Diritto privato comparato,
Sapienza Università di Roma)

Data di pubblicazione: 31 agosto 2025

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

GIUSEPPE LIBUTTI - MICHELE TROTTA - FLAVIANA CERQUOZZI*

Il Regolamento sui Poli civici di Roma: un'analisi critica dell'amministrazione condivisa nei contesti urbani

Abstract (It.): *la tendenza delle democrazie partecipative a trasformarsi in democrazie deliberative è connotata da due passaggi fondamentali: agire attraverso la trasformazione dell'idea di rappresentanza e sulla modalità di governance, tendendo alla neutralizzazione del conflitto. Il Regolamento dei Poli Civici integrati di mutualismo sociale di Roma Capitale adottato con la Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 116 del 2024 sembra volgere verso questa tendenza: lungi dal proporre nuovi spazi liberi di partecipazione, delimita la partecipazione della cittadinanza in spazi circoscritti e depotenziati della capacità di agire per trasformare la realtà. In questa narrazione, la cittadinanza attiva, l'amministrazione condivisa, l'assegnazione dei beni comuni diventano strumenti che non hanno una funzione emancipatoria per i cittadini, perché si rivelano dispositivi che il neoliberalismo utilizza al fine di destrutturare e depotenziare la forza conflittuale della società pluralista.*

Abstract (En.): *participatory democracies tend to evolve into deliberative democracies. This transformation involves two key steps: redefining the concept of representation and altering modes of governance, with a tendency to neutralize conflict. The regulations established by "Regolamento dei Poli Civici Integrati di Mutualismo Sociale" adopted by Roma Capitale with Resolution No. 116 of 2024 of the Capitoline Assembly, appear to follow this trend. Rather*

* Giuseppe Libutti è Avvocato del Foro di Roma; Michele Trotta è Avvocato del Foro di Roma; Flaviana Cerquozzi è Dottoranda di ricerca in Diritto privato comparato, Sapienza Università di Roma. Pur essendo l'intero articolo frutto del pensiero condiviso dei tre autori, si attribuiscono i seguenti paragrafi: G. Libutti e M. Trotta, paragrafi 1 e 4; F. Cerquozzi, paragrafi 2, 3, 5.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

than creating new spaces for genuine participation, the new regulation restricts citizens' involvement to limited, circumscribed arenas that lack the ability to effect real transformation. Within this framework, active citizenship, shared governance, and the allocation of common goods become instruments without emancipatory potential for citizens, as they ultimately serve as mechanisms employed by neoliberalism to dismantle and weaken the conflictual power inherent in pluralistic societies.

Parole chiave: *Poli civici, Roma Capitale, cittadinanza attiva, beni comuni, amministrazione condivisa.*

Keywords: *Civic hubs, Rome Capital, active citizenship, common goods, collaborative governance.*

SOMMARIO: 1. Un'introduzione. I Poli civici nell'esperienza romana: una risposta alla crisi della rappresentanza dei corpi intermedi? – 2. Nuove forme di *governance* per la sterilizzazione del conflitto – 3. Un'amministrazione condivisa? Forme di detrazione della proprietà pubblica – 4. Le contraddizioni di una "*cittadinanza attiva*": una retorica della partecipazione? – 5. Non c'è democrazia senza conflitto.

«*Vorrei essere libero come un uomo*
Come un uomo che ha bisogno
di spaziare con la propria fantasia
E che trova questo spazio
Solamente nella sua democrazia
Che ha il diritto di votare
E che passa la sua vita a delegare
E nel farsi comandare
Ha trovato la sua nuova libertà.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

La libertà non è star sopra un albero
Non è neanche avere un'opinione
La libertà non è uno spazio libero
Libertà è partecipazione»
(G. Gaber, *La libertà*, 1972)

1. *Un'introduzione. I poli civici nell'esperienza romana: una risposta alla crisi della rappresentanza dei corpi intermedi?*

Nel contesto romano sono nati i "Poli civici". Tale espressione, introdotta nel documento "*Trasformare i territori e fare comune a Roma*" (2020)[1], è stata elaborata nell'ambito del progetto finanziato dal programma periferia-capitale e, successivamente, nel documento "*Abitare di qualità a Roma*"[2].

La suddetta definizione è confluita in un vero e proprio regolamento, adottato con la Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 116 del 2024, recante «Regolamento dei Poli Civici integrati di mutualismo sociale»[3] (in seguito "*Regolamento dei Poli Civici*") volto a disciplinare strutture territoriali di partecipazione, aggregazione e cittadinanza attiva.

I Poli civici sono definiti come «organismi della partecipazione dei cittadini, nati con intento solidale, mutualistico e di promozione della collabo-

[1] Cfr. *https://comune-info.net/wp-content/uploads/2020/07/Trasformare-i-territori-e-fare-comune-a-Roma-formato-lettura-pagina-singola.pdf*.

[2] Il documento, a cura dell'Associazione Roma Ricerca Roma, è consultabile al seguente indirizzo: *https://www.ricercaroma.it/wp-content/uploads/2021/02/Roma-Ricerca-Roma-Abitare-1-2.pdf*.

[3] *Regolamento dei Poli Civici integrati di mutualismo sociale*, approvato con Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 116 del 2024: *https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Deliberazione_Assemblea_Capitolina_n._1162024.pdf*.

razione attiva dei cittadini alla vita della collettività» (*ex* art. 1, co. 2)[4], i quali hanno «generalmente una dimensione locale limitata al quartiere o a porzione di esso, ma possono avere anche una dimensione municipale» (*ex* art. 1, co. 3)[5].

Viene così istituzionalizzata una rete di centri civici decentrati, il cui funzionamento è affidato a una regolamentazione che prevede forme di co-gestione e processi partecipativi formalizzati. L'iniziativa si inserisce nel quadro più ampio delle politiche locali di *governance* partecipativa e mira a «favorire il protagonismo civico», sulla stessa linea della l. reg. del 10 agosto 2016, n. 11, recante «Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio», a cui si fa espresso richiamo.

In altri termini, sono spazi – fisici e simbolici – nei quali associazioni, comitati di quartiere e cittadini possono incontrarsi, progettare e confrontarsi con l'amministrazione «per la definizione dei bisogni della comunità e delle attività e dei servizi municipali necessari» (art. 2, co. 3, *Regolamento dei Poli Civici*).

Un'«infrastruttura reticolare e decentrata di sportelli in ascolto in grado di intercettare i cittadini», al fine di «attuare il monitoraggio dei bisogni sociali e sperimentare forme di integrazione funzionale»[6].

La creazione di Poli civici si inserisce nel più grande intervento complessivo di *governance* che risponde alla crisi di rappresentanza[7] delle forme di

---

[4] Regolamento dei Poli Civici, cit.

[5] Regolamento dei Poli Civici, cit.

[6] Regolamento dei Poli Civici, cit., 4.

[7] *Ex multis*, per una panoramica sul concetto di rappresentanza, G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Rimini 1999. Sulla crisi della rappresentanza: G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista, in Consulta Online* (*www.giurcost.org*), 2/2019, 249 ss.; M. SALVATI, *La democrazia è in crisi. Che cosa c'è di*

associazionismo politico e sociale, e che vorrebbe fornire una risposta allo sgretolamento dell'apparato sociale, generato dall'egemonia neoliberale[8], la quale ha indebolito i corpi intermedi, precarizzato il lavoro ed alimentato l'individualismo.

In questo contesto, vi è stata una progressiva eliminazione della cintura protettiva dei *cives*, ossia di quell'insieme di strutture intermedie – sindacati, partiti, associazioni, comitati – che storicamente hanno garantito non solo la partecipazione politica, ma anche la tutela dei cittadini nei confronti dell'autorità pubblica.

Più in generale, la crisi della rappresentanza si inscrive in un più ampio quadro di sfiducia[9] verso il sistema partitico, oggi percepito come incapace

---

nuovo?, in *Il Mulino*, 6/2016, 967 ss.; A. RUGGERI, *La forma di Stato a-democratica (cause, effetti, rimedi)*, in *Consulta Online* (*www.giurcost.org*), 1/2023, 285 ss.

Più in generale, il tema della crisi della rappresentanza nelle democrazie occidentali contemporanee è molto discusso; non è lo Stato democratico di per sé ad essere messo in discussione, ma la portata della rappresentanza (cfr. P. BILANCIA, *Crisi della democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it* (*www.federalismi.it*), 1/2017, 1 ss., spec. 11).

[8] Sul neoliberalismo e la neutralizzazione del conflitto sociale, si veda: A. SOMMA, *Polverizzare il potere economico. Il neoliberalismo e la neutralizzazione del conflitto sociale,* in A. SOMMA (a cura di), *Diritti fondamentali e conflitto sociale*, Roma 2024.

[9] Sono molteplici le cause che hanno comportato questa crisi dei corpi intermedi, ed è impossibile, in questa sede, ripercorrerle. Si rimanda, per alcune considerazioni, con specifico riferimento su come i partiti abbiano subito una trasformazione, da «*espressione di comunità di riferimento*», capace di veicolarne le idee e gli interessi, in «*partiti oligarchici*» incentrati sul leader, a F. BASSANINI, *I partiti, le comunità intermedie e la crisi della democrazia rappresentativa,* in *Astrid online* (*www.astrid-online.it*), 11/2024, 1 ss., spec. 5. L'analisi tuttavia sottolinea come, in realtà, gli stessi partiti siano «*vittime della disintermediazione*».

di garantire l'effettiva sovranità popolare. A fronte di questo vuoto, che ha coinvolto sia i partiti sia i corpi intermedi in senso lato (sociali, politici, sindacali), le istituzioni promuovono forme alternative di partecipazione civica, incentrate sulla figura del "*cittadino attivo*"[10].

Tuttavia, la formula "cittadinanza attiva" è foriera di un equivoco fondamentale, in quanto, più che una conquista democratica, è sintomo del progressivo sgretolamento del corpo sociale, della *civitas*, del popolo come soggetto collettivo.

Con riferimento alla crisi dei corpi intermedi, *ex multis,* si veda: S. ZAN, *La crisi dei corpi intermedi,* in *Il Mulino*, 4/2025, 649 ss.; G. SABELLA, *Da Torino a Roma: attacco al sindacato. La crisi dei corpi intermedi e il futuro della rappresentanza*, Milano 2015, 176 ss.; E.D. CALÒ, M. MONGIARDO, *Partecipazione politica e società civile: fra disintermediazione e nuovi corpi intermedi. Il caso Roma,* in S. PARISI - C. RUGGIERO (a cura di), *Comunicazione e partecipazione nel sistema mediale ibrido. Soggetti, pratiche, luoghi*, Bologna 2018, 169 ss.; A. CAMPATI, *La distanza democratica. Corpi intermedi e rappresentanza politica*, Milano 2022. Con riferimento a quest'ultimo, l'Autore sottolinea l'importanza della distanza democratica, come prospettiva che valorizza la formazione dei corpi intermedi. La distanza tra rappresentanti e rappresentati non è un *minus* per la democrazia ma, al contrario, rappresenta un elemento essenziale per il corretto funzionamento della stessa.

[10] L'espressione "cittadinanza attiva", misconosciuta sino agli anni Duemila, è volta ad indicare in senso lato la partecipazione dei cittadini alla vita civile. «[I]l ricorso a espressioni come "cittadinanza attiva" funge da surrogato per connotare una cittadinanza che è sempre più difficile definire [...]»: G. MORO, *Che cos'è la cittadinanza attiva?* In *Il Mulino*, 27 febbraio 2019; più compiutamente: G. MORO, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Roma 2013.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Il "*cittadino attivo*" sembrerebbe pienamente incarnare "*l'affermazione di una compiuta democrazia elettronica*"[11], fondata sull'immediatezza del rapporto tra individuo e istituzione, favorito dalle tecnologie digitali. Eppure, questa nuova forma di partecipazione lascia il cittadino solo, privo del supporto di reti organizzate, e questa condizione lo espone direttamente alle dinamiche del mercato, una condizione che lo rende incapace di influenzare le scelte pubbliche in modo strutturale.

Ed infatti, il cittadino diventa "attivo", ma tale attività non è *emancipatoria*, in grado di renderlo libero di presentare istanze sociali trasformative della condizione umana in cui lui e, cittadini nelle sue stesse condizioni, versano. È, piuttosto, un'attività *demistificatoria*, che sembrerebbe "ricordare" al singolo la sua incapacità di poter trasformare la realtà, contrariamente ai miti che lo avevano reso parte di un tutto (la partecipazione democratica; la sovranità popolare). La partecipazione, dunque, cede il passo ad un agire individualizzato, che non emancipa ma occupa; non trasforma, ma semplicemente assorbe energie, svuotando il senso politico della cittadinanza[12].

In questa prospettiva, anche le forme di *governance* che vengono promosse per favorire la partecipazione dei cosiddetti "cittadini attivi" – attra-

---

[11] Sulla democrazia elettronica, *ex multis*: M. BOLOGNINI, *Democrazia elettronica. Metodo Delphi e politiche pubbliche,* Roma 2001; S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione,* Roma-Bari 2004; G. DE MINICO, *Internet, regola e anarchia*, Napoli 2012; O. SPATARO, *Diritti di partecipazione politica e piattaforme digitali, alcune riflessioni,* in *Dir. fond.* (*www.dirittifondamentali.it*), 2/2022, 1 ss.

[12] In un sistema in balia delle regole della concorrenza il cittadino diventa mero consumatore, in questo senso si inserisce la parabola della cittadinanza in senso privatistico: sul punto, si veda A. SOMMA, *La cittadinanza nella società del diritto privato*, in *Pol. dir.*, 3/2008, 507 ss.

verso pratiche di amministrazione condivisa, gestione dei beni comuni, spazi urbani o servizi locali, come nel caso dei Poli Civici – si rivelano parte integrante di un più ampio disegno di *governance* neoliberale.

All'interno di questo paradigma, la responsabilità della coesione sociale e del benessere collettivo tende a essere decentrata dalle istituzioni pubbliche e riversata sui singoli individui o su reti informali, legittimando così una forma di partecipazione che si sviluppa senza conflitto[13], ma anche senza reale potere trasformativo.

Questo breve contributo si propone di illustrare come la cittadinanza attiva, nata con il paradigma digitale e fatta propria dalle istituzioni cittadine, si riveli insufficiente a garantire la qualità democratica dell'ordinamento costituzionale, se non ancorata a corpi intermedi che siano realmente rappresentativi. Rischia, piuttosto, di diventare l'infrastruttura di una retorica partecipativa senza popolo, un dispositivo che simula l'inclusione mentre disinnesca il conflitto.

E difatti, la sovranità popolare, come delineata dall'art. 1 della Costituzione, non può esprimersi pienamente se non attraverso la mediazione di gruppi organizzati – politici, sociali, sindacali – capaci di rappresentare le istanze plurali della società, e le nuove forme di amministrazione condivisa

---

[13] G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari 2010. «Diritto è conflitto»: Gaetano Azzariti, partendo da questo presupposto, ha interpretato la storia del diritto come la storia delle diverse modalità di risoluzione dei conflitti sociali, individuando tre possibili soluzioni ai conflitti: autoritativa, procedurale e costituzionale. Il paradigma autoritativo (124 ss.) "risolve" i conflitti sociali mediante l'imposizione di una decisione ordinante da parte di un'autorità; quello procedurale (216 ss.) "risolve" i conflitti sociali mediante l'imposizione di una decisione ordinante da parte di un'autorità; infine, quello costituzionale (275 ss.) è l'unico a comporre i conflitti attraverso la conservazione degli stessi, legittimandoli e definendoli.

che promuovono "la cittadinanza attiva" sono soltanto pallide e pavide forme di organizzazione sociale e di rappresentanza civica che – nella migliore delle ipotesi – si rivelano inutili, se non, financo, dannose per la sostenibilità dello stato democratico pluriclasse.

2. *Nuove forme di* governance *per la sterilizzazione del conflitto*

L'introduzione dei Poli Civici nel sistema amministrativo di Roma Capitale può essere letta come una manifestazione paradigmatica delle nuove strategie di *governance* post-democratica[14], volte a gestire, e financo a neutralizzare, il conflitto sociale, piuttosto che ad affrontare le cause strutturali di crisi della rappresentanza[15].

I poli civici consistono, *ex* art. 2, co. 2, del Regolamento, in «organismi della comunità locale», nello specifico sono luoghi di riferimento per la partecipazione dei cittadini alla vita sociale, culturale e politica del territorio che si sostanziano in una gestione diretta di attività ed iniziative sociali o culturali, o qualsiasi altra attività volta allo sviluppo di progettualità locale per la definizione dei bisogni della comunità. Queste strutture di prossimità, localizzate nei quartieri o a livello municipale, sono spazi in cui gruppi di cittadini, associazioni, comitati e soggetti del terzo settore cooperano nella realizzazione di servizi sociali e culturali, assistenziali. Il Regolamento li definisce come organismi della partecipazione dei cittadini, nati con intento solidale, mutualistico e di promozione della collaborazione attiva dei citta-

[14] Sulla post-democrazia: C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma -Bari 2009.

[15] P. BILANCIA, *Crisi della democrazia rappresentativa e nuove istanze di partecipazione democratica*, cit., 8 ss.

dini alla vita della collettività, riconoscendone esplicitamente la funzione di ascolto dei bisogni, di sperimentazione sociale e di attivazione di comunità.

Dal punto di vista giuridico, il regolamento disciplina le modalità di attivazione dei Poli, le forme di riconoscimento ufficiale, la *governance* interna e i rapporti con l'amministrazione capitolina[16]. In particolare, i Poli possono essere costituiti attraverso istanze di parte, avvisi pubblici, processi di co-progettazione o patti di collaborazione, e devono essere iscritti nel Registro comunale degli organismi di partecipazione popolare per ottenere il riconoscimento formale[17]. Ogni Polo, in ossequio al principio di trasparenza, è chiamato a dotarsi di un regolamento interno e di strumenti di gestione democratica. Le attività svolte possono riguardare l'attivazione di sportelli sociali[18], la promozione dell'imprenditorialità di prossimità, laboratori e percorsi di cittadinanza attiva.

Attraverso questa disciplina, Roma Capitale si propone di promuovere una rete decentrata e plurale di presidi civici, ispirata ai principi di sussidiarietà orizzontale e dell'autogestione, nell'intento di ricostruire forme di partecipazione non meramente consultive, ma orientate alla co-produzione di politiche pubbliche. Tuttavia, come si analizzerà nel prosieguo, il modello delineato solleva interrogativi rilevanti circa l'effettiva capacità dei Poli di incidere sulle dinamiche decisionali e rappresentare una risposta strutturale alla crisi dei corpi intermedi e della partecipazione democratica.

Ed infatti, lungi dal costituire spazi genuinamente conflittuali o negoziali, questi strumenti sembrano inserirsi in un più ampio processo di *"sterilizzazione del dissenso"*, tipico delle pratiche di *soft*

[16] V. Regolamento dei Poli Civici, cit., art. 5.

[17] Regolamento dei Poli Civici, cit., art. 4, co. 2.

[18] Regolamento dei Poli Civici, cit., art. 3.

governance contemporanee che proliferano nella cornice della democrazia deliberativa[19] .

In altri termini, l'elaborazione dei poli civici sarebbe rappresentativa di un polo di interesse generale con il quale si realizzerebbe – attraverso la co-programmazione e la co-progettazione – l'amministrazione condivisa, quale punto di incontro tra potere pubblico e iniziativa civica[20].

Tuttavia, tale schema, apparentemente innovativo, rischia di rappresentare un dispositivo concettuale riproduttivo dell'antico schema verticistico di potere, ponendosi in netto contrasto con lo schema orizzontale promosso dalla riforma del c.d. Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017).

---

[19] Sulle diverse forme di democrazia, *ex multis*: R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze 2010, 65 ss. Con specifico riferimento alla differenza tra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa si veda: R. BIN, *Contro la* governance*: la partecipazione tra fatto e diritto*, Testo della relazione tenuta al Convegno "Il federalismo come metodo di governo. le regole della democrazia deliberativa" (Trento, 25-26 novembre 2010), conclusivo di una ricerca PRIN dallo stesso titolo, in *Forum* di *Quad. cost.* (in particolare, viene specificato che nella democrazia deliberativa la complessità del dibattito è svolta in un ambiente altamente regolato). Infine, per una ricostruzione dei diversi filoni di democrazia deliberativa, si veda: R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà,* in *Federalismi.it* (*www.federalismi.it*), 1/2017, 1 ss.; L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?,* in *www.centroeinaudi.it*, *Working Paper* - LPF, 3/2008, 1 ss., spec. 5 ss.

[20] Il riferimento è a G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore*, in *Impresa sociale e finanza,* 3/2020, 96 ss. L'Autore concettualizza una tripartizione dei soggetti sociali in termini di "poli di interesse": il polo dell'interesse pubblico (le istituzioni); il polo dell'interesse privato (il mercato) e infine il polo dell'interesse generale (rappresentato dal terzo settore).

Ed infatti, quest'ultima promuove, al contrario, una partecipazione autenticamente democratica e trasformativa[21], fondata sul riconoscimento del ruolo attivo delle formazioni sociali nella definizione dell'interesse generale. In tale prospettiva, la partecipazione non è ridotta a mero consulto formale, né ad una funzione sussidiaria residuale, bensì diviene espressione sostanziale del pluralismo democratico. L'art. 55 del Codice suindicato, nodo centrale del nuovo assetto normativo, sancisce il dovere delle amministrazioni pubbliche di coinvolgere attivamente gli enti del Terzo Settore nei processi di programmazione, progettazione e gestione dei servizi, mediante strumenti come la co-programmazione, la co-progettazione e l'accreditamento. Si tratta di una partecipazione che trova fondamento negli artt. 2, 3, 18 e 118, co. 4, Cost., in quanto espressione del principio pluralista e della funzione sussidiaria delle formazioni sociali. Tuttavia, la ridefinizione del rapporto tra istituzioni pubbliche e società civile promossa dal Codice rischia di essere annullata da forme di eterodirezione della co-progettazione, con schemi che di fatto riconducono la logica orizzontale alla logica verticistica di potere.

---

[21] D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (*Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*). Si veda come dagli artt. 55 ss. si valorizzi l'autonomia degli enti del Terzo settore, riconoscendone il ruolo di partner paritari nella programmazione e nella progettazione delle attività di interesse generale. Tale normativa mira a superare la logica concessoria e verticale del rapporto tra pubblico e privato sociale, favorendo forme di co-decisione basate sulla cooperazione e sulla corresponsabilità. Si veda: M. LANOTTE, *La prospettiva europea e nazionale sul Terzo settore, quale modello alternativo al mercato*, in *Federalismi.it* (*www.federalismi.it*), 9/2024, 135 ss. L'Autrice dà una lettura del Codice del Terzo settore nella prospettiva europea, facendo emergere come, attraverso lo stesso, si stia relativizzando la centralità del modello concorrenziale in favore dell'espansione dell'economia sociale.

Proprio con riferimento alle logiche di sterilizzazione del conflitto, i Poli civici, contrariamente alla narrazione dominante volta a presentarli come forme di "*partecipazione dal basso*", sono "*incanalate dall'alto*", in binari che sterilizzano il consenso[22]. A differenza delle arene classiche della partecipazione democratica, contraddistinte da un pluralismo conflittuale in cui l'esito dello scontro è aperto e non predeterminabile, i Poli civici non presentano alcuna dinamica conflittuale, e l'esito dei processi partecipativi appare spesso già definito *ex ante*.

Le forme di decisione sono difatti orientate ad un "*consenso procedurale*", come la stessa norma suggerisce (*ex* art. 4 del Regolamento).

Il procedimento che predispone il "consenso procedurale", viene così scansionato: 1) I progetti volti alla costituzione dei Poli Civici Integrati di Mutualismo Solidale possono essere promossi da Enti del Terzo Settore (ETS), associazioni e gruppi informali di cittadini, mediante diverse modalità (Istanza di parte, avvisi pubblici, processi di co-progettazione o patti di collaborazione); 2) tali strumenti devono essere sottoscritti dal Dipartimento Decentramento, Servizi Delegati e Città dei 15 minuti o dai Municipi competenti. 3) Il riconoscimento ufficiale del Polo Civico avverrà mediante l'iscrizione al Registro Comunale degli Organismi di Partecipazione Popolare.

Tali spazi partecipativi, dunque, non sopprimono il conflitto, ma lo normalizzano: il dissenso, se espresso, viene ascoltato e verbalizzato, ma raramente produce effetti concreti sulle decisioni pubbliche. In questo modo, la partecipazione viene incanalata entro perimetri istituzionali stretti, privi di reale capacità trasformativa, contrariamente a quanto lo stesso

[22] L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, 1/2005, 67 ss.

Regolamento si prefigge[23]. L'effetto è che il potere resta saldamente nelle mani dell'amministrazione, che si limita a "consultare" i cittadini, senza effettivi obblighi di recepirne le istanze. In questo contesto, la prevalenza dell'indirizzo politico nei processi di attivazione e gestione dei Poli civici rischia di svuotare di significato gli istituti partecipativi, riducendoli a meri strumenti di legittimazione postuma dell'azione amministrativa.

Si configura così un modello in cui la partecipazione civica è tollerata ma depotenziata di ogni capacità trasformativa della realtà, subordinata alla discrezionalità politica anziché riconosciuta come espressione autonoma del principio di sussidiarietà orizzontale.

Questa tendenza si collega a quanto teorizzato, tra gli altri, da Chantal Mouffe[24], secondo la quale le democrazie liberali contemporanee tendono ad eliminare il conflitto in favore di forme di partecipazione consensuali e tecnocratiche.

Non si può non considerare che una società democratica non si sviluppa attraverso un ordine perfetto e armonioso, ma è animata dal *conflitto sociale*, che spontaneamente si estrinseca in una dialettica di potere e poi viene ricomposta in una sintesi (e la sintesi tra le diverse istanze si ha soltanto

[23] Il riferimento è all'art. 2, co. 3, del Regolamento dei Poli Civici: «I Poli Civici sono organismi finalizzati allo sviluppo di progettualità e azioni di sviluppo locale ecologicamente e socialmente sostenibili, tesi alla trasformazione del tessuto sociale e produttivo, attraverso il coinvolgimento e la collaborazione tra comunità locali, amministrazioni pubbliche, agenzie ed enti di servizio, associazioni degli abitanti, rappresentanze sindacali e operatori economici, per la definizione dei bisogni della collettività e delle attività e dei servizi municipali essenziali».

[24] C. MOUFFE, *The Democratic Paradox*, London-New York 2000.

quando la ricomposizione del conflitto è costituzionale, non quando quest'ultima è autoritativa o procedurale)[25].

In altri termini, la partecipazione democratica non può essere ridotta ad un processo razionale e procedurale, ma deve mantenere una dimensione spontanea e aperta al confronto tra le differenze. La democrazia, quindi, non ha il compito di neutralizzare il conflitto, bensì di renderlo produttivo, affinché possa generare convivenza nella pluralità.

D'altronde, una democrazia che rinuncia al conflitto si condanna alla decadenza[26].

Al contrario, le forme di partecipazione post-democratiche sono a-politicizzate, ma in questa a-politica non si cela un'assenza di potere. Il potere c'è, ma sta in alto (in questo caso, l'amministrazione) e veicola financo le forme di partecipazione nella società.

Il regolamento dei Poli civici si inscrive dunque in una forma di partecipazione istituzionalizzata e fittizia, che "addomestica" il cittadino attivo, sia nella sua dimensione individuale, sia nella sua espressione collettiva, riducendone drasticamente la capacità di incidere sull'indirizzo politico.

La forte intermediazione dell'amministrazione comunale nella selezione dei soggetti coinvolti è una dimostrazione di questa dinamica, corroborata dal fatto che persino la definizione delle attività da svolgere all'interno dei Poli è fortemente influenzata dall'amministrazione, che "tira le fila" della co-progettazione.

Questa nuova forma di *governance* si pone in contrasto evidente anche con l'interpretazione che giurisprudenza costituzionale ha dato delle ETS,

---

[25] Il riferimento è a G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, cit.

[26] L. VIOLANTE, *Democrazie senza memoria*, Torino 2017, 115 ss.: «Il conflitto è ineliminabile nelle democrazie [...]. Un vivere civile che rinuncia al conflitto si condanna alla decadenza […]».

riconoscendone la funzione co-decisionale e la loro capacità di concorrere alla definizione delle politiche pubbliche, in attuazione degli artt. 2, 3, 18 e 118, co. 4, Cost. [27]

Si vedrà come queste nuove forme di *governance* si inscrivano nella narrazione di un'amministrazione condivisa che, sotto l'apparente orizzontalità della collaborazione civica, può celare pratiche di graduale spossessamento della proprietà pubblica. In particolare, emergono due profili problematici di incidenza sul piano democratico: da un lato, si assiste all'aggiramento del tradizionale schema pubblicistico dell'affidamento mediante concessione, sostituito da procedure informali o negoziali (quali co-progettazioni o patti di collaborazione) che sfuggono spesso ai canoni di imparzialità, pubblicità e selezione comparativa[28]; dall'altro lato, il principio della trasparenza, pur richiamato a livello formale, risulta svuotato di effettività, poiché le scelte fondamentali restano nella discrezionalità politica dell'amministrazione, sottratte a forme effettive di controllo democratico e di responsabilizzazione pubblica.

---

[27] «La originale e innovativa (nella sua attuale ampiezza) forma di collaborazione che si instaura mediante gli strumenti delineati dall'art. 55 CTS richiede, negli enti privati che possono prendervi parte, la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e quindi la effettiva "terzietà" (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano»: Corte cost., sent. n. 131/2020).

[28] Ci sia consentito rimandare a: G. LIBUTTI, M. TROTTA, F. CERQUOZZI, *Trarre redditività dal patrimonio indisponibile: la traversia della gestione e regolazione del patrimonio immobiliare di Roma Capitale tra vecchie e nuove contraddizioni*, in *Quest. giust.* (*www.questionegiustizia.it*), 5 marzo 2024, e ai riferimenti dottrinali ivi contenuti.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

3. *Un'amministrazione condivisa? Forme di detrazione della proprietà pubblica*

I Poli civici si inseriscono nel cammino che Roma Capitale ha intrapreso nel creare modalità alternative di assegnazione, con l'effetto di detrarre patrimonio pubblico alla destinazione che gli è propria, quella pubblica.

Abbiamo già assistito a proposte che veicolino l'uscita dallo schema proprietario attraverso l'insorgenza della categoria giuridicamente incerta dei beni comuni[29]. Brevemente, si ricorderà come la Costituzione conosca solo la proprietà pubblica e quella privata e finalizzi quest'ultima alla funzione sociale (art. 42, co. 2, Cost.)[30].

Qualsiasi altro *tertium genus* è, dunque, fuori dal paradigma costituzionale[31].

Nel territorio romano si sovrappongono più normative che afferiscono alla gestione del patrimonio: da un lato, il «*Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale*» (di seguito «*Regolamento dei beni comuni*»), approvato con deliberazione di Assemblea Capitolina n. 102 del 23 maggio 2023[32] (il quale, a sua

[29] *Ibidem*.

[30] Sulla funzione sociale della proprietà, *ex multis*, G. ALPA, *Proprietà privata, funzione sociale, poteri pubblici di "conformazione"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2022, 599 ss.; C. SALVI, *La proprietà privata: diritto di libertà o funzione sociale*, in *Astrid online* (*www.astrid-online.it*), 1° luglio 2009, 1 ss.

[31] Con specifico riferimento all'assenza di un *tertium genus*, P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *Federalismi.it* (*www.federalismi.it*), 19/2011, 1 ss.

[32] Il *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale*, approvato con deliberazione di Assemblea Capitolina n. 102 del 23

volta, richiama la l. reg. del Lazio 26 giugno 2019, n. 10, rubricata «*Promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni*»)[33]; dall'altro, la delibera dell'Assemblea Capitolina del 16 dicembre 2022, n. 104 recante «*Regolamento sull'utilizzo degli immobili di Roma Capitale per finalità di interesse generale*»[34]. (di seguito, «*Regolamento Patrimonio*»). Nello specifico, quest'ultima, nel tentativo di far chiarezza tra patrimonio disponibile e indisponibile, ha solo ingenerato nei cittadini una confusione maggiore.

Le normative suindicate si collocano nel solco della narrazione prevalente di trovare forme alternative di gestione della proprietà pubblica, giustifi-

---

maggio 2023, è disponibile all'indirizzo: *https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/DAC_102_2023.pdf*.

[33] L. reg. del Lazio n. 10/2019 (*https://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=leggiregionalidettaglio&id=9360&sv=vigente*). Dall'analisi della normativa si osserva come la legge contenga una generica definizione dei beni comuni, ivi definiti (all'art. 2, lett. d) come «i beni, materiali e immateriali, funzionali al benessere individuale e collettivo e agli interessi delle generazioni future e per i quali le amministrazioni e i cittadini si attivano, ai sensi dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, per garantirne la fruizione collettiva e condividere la responsabilità della cura, della rigenerazione e della gestione in forma condivisa degli stessi».

[34] La delibera dell'Assemblea Capitolina del 16 dicembre 2022, n. 104, recante «*Regolamento sull'utilizzo degli immobili di Roma Capitale per finalità di interesse generale*», consultabile all'indirizzo: *https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Deliberazione_Assemblea_Capitolina_n._104-2022.pdf*.

Ancora una volta, sono state sovrapposte categorie di beni non omogenee e, ancora una volta, l'operato delle realtà associative locali non ha trovato un riconoscimento tangibile. Sulle precedenti normative si rimanda a: G. LIBUTTI, M. TROTTA, F. CERQUOZZI, *Trarre redditività dal patrimonio indisponibile,* cit.

cate dalla necessità di trovare forme dirette di partecipazione civica, declinate nella opaca e pavida formulazione "cittadinanza attiva".

Il Regolamento sui Poli civici si inserisce sulla stessa lunghezza d'onda, tant'è che, all'art. 4, è previsto che "*i progetti*" di costituzione dei suddetti Poli «potranno individuare e proporre di propria iniziativa spazi pubblici o privati» (ricordando la fumosa commistione "beni comuni") «per essere utilizzati come sedi del Polo Civico ovvero gli spazi potranno essere individuati dal Dipartimento deputato e integrati agli avvisi come sede da assegnare ai progetti giudicati idonei». A far dialogare queste diverse normative soccorre l'art. 8 del Regolamento sui Poli Civici, il quale espressamente prevede che «riguardo gli immobili in gestione dei Poli civici, bisognerà facilitare gli adeguamenti e permessi finalizzati allo svolgimento delle attività dei Poli civici all'interno dei beni immobili individuati e concessi, in sintonia con quanto previsto dalle deliberazioni (comunali) Capitoline n. 104/2022 e n. 102/2023 [...]».

Il lessico utilizzato per i regolamenti è molto simile; per tutti, si pensi al riferimento della "*facilitazione*". Ed infatti, all'art. 7 del Regolamento sui beni comuni di Roma Capitale,[35] emerge una figura anfibologica ed ibrida, i c.d. "*facilitatori dei patti di collaborazione*": intermediari tra l'amministrazione ed il privato cittadino, predisposti al fine di far conoscere ai cittadini l'utilizzo dei patti di collaborazione. Una figura che non convin-

[35] L'art. 7.1 del Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni materiali ed immateriali di Roma Capitale, cit., che disciplina i patti di collaborazione ordinari, prevede, al co. 2, che «la struttura organizzativa competente può individuare un facilitatore opportunamente formato sulla materia di cui al presente Regolamento che, oltre agli adempimenti procedimentali, curi l'interlocuzione con i cittadini attivi facilitando sia la fase di co-progettazione e di formazione dei patti, sia la fase della loro attuazione».

ce già dalla stessa necessità del prevederne l'esistenza: evidentemente sono chiare in partenza le difficoltà per un semplice cittadino di accedere ai patti di collaborazione.

Inoltre, la figura predisposta non è connotata da sufficienti garanzie di trasparenza nella scelta dei soggetti: *quis custodiet ipsos custodes?*

In altri termini, chi vigilerà al fine di garantire che la figura del facilitatore agisca al fine di favorire tutti i cittadini e non soltanto alcuni? Il minimo comune denominatore di queste normative sembrerebbe quello di sostituire gradualmente lo strumento pubblicistico di assegnazione per eccellenza (la concessione) con uno strumento privatistico (il patto di collaborazione) come incentivo alla collaborazione per una gestione condivisa del bene pubblico. E difatti, la promozione di patti di collaborazione è presente all'art. 5 del Regolamento sui beni comuni[36]; all'art. 32 del Regolamento sul Patrimonio[37]; all'art. 5, co. 4, del Regolamento sui Poli civici[38].

---

[36] Il patto di collaborazione è così definito (si veda il Regolamento beni comuni Roma capitale, art. 2, lett. f: definizioni): «l'atto, stipulato ai sensi dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss. mm. ii., attraverso il quale Roma Capitale e le cittadine e cittadini attivi definiscono l'ambito di interventi di amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali del territorio cittadino». L'art. 5, co. 2, del Regolamento beni comuni Roma capitale, cit., ne definisce i contenuti.

[37] Art. 32, co. 2, Regolamento patrimonio, cit.: «I patti nascono su iniziativa dei cittadini, in forma singola o associata e possono essere promossi dall'Amministrazione capitolina e dai Municipi. A tal fine, Roma Capitale avvia un processo di dialogo e collaborazione con la cittadinanza attiva, all'interno del Forum di cui all'art. 4 del presente Regolamento, al fine di valutare proposte progettuali, coordinando la propria azione con i servizi e gli interventi descritti nelle proposte e oggetto del successivo patto. Degli immobili, che possono essere oggetto dei patti di collaborazione, viene data adeguata pubblicità nelle forme previste dall'art. 6».

Tuttavia, nella gestione e nell'uso del patrimonio pubblico, tali strumenti si rivelano talvolta inadeguati rispetto all'istituto della concessione, che garantisce una maggiore certezza giuridica ed un equilibrio più chiaro tra interessi pubblici e privati. Difatti, laddove non si tratti di interventi occasionali e limitati, ma di una gestione strutturata dei beni pubblici, il ricorso ai patti di collaborazione solleva molteplici profili di criticità.

Brevemente, si ricorderà che i patti di collaborazione si caratterizzano per la loro natura atipica e flessibile: sono atti consensuali attraverso i quali i cittadini attivi e l'ente pubblico co-progettano e co-gestiscono attività di cura, gestione o rigenerazione di beni comuni. Non sono qualificabili né come contratti amministrativi né come provvedimenti unilaterali: configurano un rapporto pubblico-privato di natura orizzontale; ciò li rende flessibili ma anche equivoci sul piano della responsabilità, della durata, dei criteri di selezione dei soggetti coinvolti e dell'uso prolungato dei beni.

La concessione amministrativa, al contrario, è un istituto tipico, disciplinato dal diritto pubblico, che consente l'affidamento a un soggetto (concessionario) dell'uso o della gestione di un bene pubblico per un periodo determinato, nel rispetto di procedure ad evidenza pubblica. È lo strumento giuridicamente più adeguato in quanto, imponendo una procedura selettiva trasparente, assicura l'imparzialità dell'amministrazione, l'accessibilità delle opportunità ai diversi operatori e la certezza dei diritti e degli obblighi reciproci.

Risulta altresì arduo comprendere, in questa commistione di normative e di strumenti, quando i cittadini debbano chiedere la concessione di un bene e quando, invece, debbano procedere per la stipula di patti di collabora-

---

[38] Art. 5, co. 4, del Regolamento sui Poli civici: «Il Coordinamento sostiene i processi di co-programmazione, co-progettazione e patti di collaborazione con i Poli civici anche a livello municipale».

zione. La differenza non è minima, se si fa luce sul fatto che la concessione è uno strumento proprio del diritto pubblico e, come tale, soggetto a pubblicità, tempi, oneri ben precisi.

Nella stipula di un patto di collaborazione, invece, il rapporto tra la cittadinanza attiva e l'amministrazione è un rapporto orizzontale, contrattuale, che si adatta alle specificità del caso: uno strumento di diritto privato. A ciò si aggiunga che la giurisprudenza ha pacificamente chiarito che non è possibile utilizzare lo strumento dei patti di collaborazione per beni rientranti nel *patrimonio indisponibile*: i beni immobili comunali destinati ad una funzione pubblica appartengono al patrimonio indisponibile ed il relativo affidamento a terzi avviene nella forma della concessione amministrativa; mentre solo i beni non aventi destinazione pubblica, rientranti nel patrimonio disponibile, sono assoggettati alla capacità negoziale di diritto comune spettante all'amministrazione e dunque possono formare oggetto di diritti di godimento da parte di terzi sulla base di contratti privatistici[39].

Questa commistione comporta una discriminazione rilevante per i soggetti che intendono usufruire dei beni al fine di destinarli alla collettività, nella misura in cui dovranno far fronte a modalità divergenti sulla base di una scelta discrezionale dell'amministrazione di considerare un bene "pubblico" o "comune".

Una discrezionalità, quella dell'amministrazione, che diviene ancora più irragionevole se non vi è chiarezza a priori tra i beni da destinare all'una o all'altra categoria. Ne deriva una chiara violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione, del principio di trasparenza, del diritto alla partecipazione, che concorrono ad alimentare l'irragionevolezza dell'intero complesso normativo.

---

[39] T.A.R. Sardegna Cagliari, Sez. I, sent. 24 gennaio 2023, n. 42; Cons. Stato, sez. V, 2 febbraio 2021, n. 965, cit.

Questa diversità di strumenti comporta degli effetti diversi per l'intero assetto costituzionale con riferimento alla gestione del patrimonio pubblico: ed infatti, per quanto concerne l'assegnazione dell'utilizzo dei beni da predisporre per l'utilizzo della bene della collettività, questa dovrebbe avvenire al fine di riequilibrare le disuguaglianze di partenza (*ex* art. 3, co. 2, Cost.) perché soltanto in questo modo il conflitto insito nell'"accaparramento dei beni comuni" (in senso lato) viene risolto per il bene della collettività nel suo complesso.

In questa direzione, si comprende bene come soltanto l'utilizzo di strumenti pubblicistici possa assicurare che i beni della comunità possano essere valorizzati per il "bene" della collettività nel suo complesso; diversamente, gli strumenti privatistici, privilegiando la *lex mercatoria*, attuano una distribuzione asimmetrica degli stessi, nel quadro tracciato dall'ordine neoliberale.

4. *Le contraddizioni di una* "cittadinanza attiva"*: una retorica della partecipazione?*

Come si è avuto modo di osservare, il modello di partecipazione attiva si presenta come strumento privilegiato di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale formalizzato dall'art. 118, ult. co., Cost.

Tuttavia, i profili di criticità e le contraddizioni che innervano la promozione del modello di cittadinanza attiva e dell'amministrazione condivisa attraverso queste forme alternative di rappresentanza sono molteplici[40].

[40] Si sottolinea, infatti, come oramai la promozione della c.d. "cittadinanza attiva" permei di sé ciascuna norma avente ad oggetto l'associazionismo, come uno slogan, i cui contenuti dipendono, nel concreto, dall'intento della singola norma. Il riferimento è, ad

Ed infatti il modello di partecipazione attiva che si sta delineando non sempre si traduce in un reale rafforzamento della democrazia perché, al contrario, si assiste alla progressiva privatizzazione della partecipazione[41]: una partecipazione spoliticizzata, pacificata, svuotata del suo potenziale conflittuale e trasformativo. Il trasferimento della partecipazione "*online*", fondata sul falso mito della massima trasparenza ed immediatezza del rapporto cittadino-istituzioni, produce ben altri effetti rispetto a quelli che intende produrre.

In questa direzione, il mito del *cittadino attivo* diviene lo strumento per mascherare un arretramento dello Stato: la responsabilità della coesione sociale e del benessere collettivo viene decentrata e delegata a individui o reti informali, mentre le istituzioni pubbliche si limitano a regolare – e spesso a limitare – l'accesso a spazi e risorse comuni.

Esemplificativo è l'art. 5 del Regolamento Poli civici, rubricato «*Partecipazione*»: le reti dell'attivismo verrebbero coordinate attraverso un organismo di rappresentanza eletto direttamente nella prima assemblea pubblica indetta dai Poli civici esistenti, e tale organismo opera in collegamento costante tra il Dipartimento e i Municipi (co. 1). Il Coordinamento "*monitora*", "*promuove*", "*sostiene*": ma nulla più.

La "fittizia" trasparenza invocata dalla "partecipazione *online*" si espande ricoprendo tutti i regolamenti citati nel paragrafo precedente. Per quanto riguarda la disciplina dei beni comuni, le lacune delle pubblicazioni *online* della normativa della regione Lazio, ad esempio, si protraggono da

esempio, anche allo stesso Codice del Terzo settore che, pur facendo riferimento alla cittadinanza attiva, promuove strumenti e regolazioni per l'associazionismo non vuote di significato o di capacità trasformativa della realtà.

[41] A. SOMMA, *La cittadinanza nella società del diritto privato*, in *Pol. dir.*, cit.

più di cinque anni[42] e tale inattuazione lascia perplessi circa il riferimento al principio di trasparenza, principio su cui poggia la leale collaborazione tra cittadini ed istituzioni.

Anche la normativa dei beni comuni di Roma Capitale prevede che l'elenco dei beni immobili capitolini venga pubblicato *online*, su un'apposita pagina del sito istituzionale di Roma patrimonio («Portale patrimonio»)[43],

---

[42] La l. reg. del 26 giugno 2019, n. 10 prevede una piattaforma *online* di pubblicazione degli stessi (art. 6) e la creazione di percorsi formativi per i dipendenti della regione al fine di dare attuazione alla predetta normativa, ma non vi è traccia sul sito istituzionale dell'attuazione di tale normativa (le sezioni risultano, alla data del 23 aprile 2025, in costruzione: cfr. *https://www.regione.lazio.it/cittadini/amministrazione-condivisa-beni-comuni/sezione-in-costruzione*). Né sono pubblicati i percorsi formativi messi in atto dalla Regione ed idonei a diffondere la cultura della collaborazione civica (*ex* art. 4 l. reg.); non è presente l'elenco dei beni immobili che si prestano per la gestione condivisa (espressamente previsto dall'art. 6, lett. *m*), della l. reg., nonché dall'art. 5 del Regolamento e ribadito nelle apposite linee guida) e, infine, non è reperibile alcuna informazione su quali siano i patti di collaborazione stipulati dall'amministrazione regionale in esecuzione della menzionata legge, né informazioni relative ai criteri sul procedimento seguito.

[43] L'elenco pubblicato non è aggiornato e non è esaustivo come la normativa prevede. La normativa prevede che sul "portale del patrimonio" sia prevista una sezione *open data* che sarà aggiornata al fine di garantire la pubblicazione dei dati in formato aperto, il download e la possibilità di effettuare interrogazioni sui dati stessi. È altresì pubblicata sul "Portale del patrimonio" la mappa interattiva che localizza gli immobili e ne identifica anche graficamente la diversa destinazione di utilizzo (Regolamento patrimonio cit., art. 6.2): «viene pubblicato on line nelle regole di accessibilità alle informazioni dettate dalla normativa vigente, su un'apposita pagina del sito di Roma Capitale denominata portale del patrimonio, con l'indicazione dell'utilizzo del bene, della struttura capitolina concedente e del soggetto che lo ha in gestione oltre a ogni informazione circa la durata

con indicazione specifica relativa: a) all'indicazione dell'utilizzo del bene; b) alla struttura concedente; c) al soggetto che detiene in gestione; d) alla durata della concessione[44].

Sarebbe molto utile avere a disposizione questi dati al fine di studiare l'efficacia della risposta istituzionale e sociale alla normativa in questione: comprendere quali siano i cittadini che si attivino, verificare l'oggetto di ciascun patto, il tipo di intervento sul bene, il tipo di attività da compiersi attraverso il bene, nonché la finalità perseguita. Tutte informazioni precluse

---

dell'eventuale concessione, del canone e dei provvedimenti che hanno interessato l'immobile (quali revoca, decadenza e recesso). Sulle pagine di ogni Municipio, all'interno del sito di Roma Capitale, verrà inserito il collegamento ipertestuale di rinvio al portale del patrimonio».

[44] Art. 4, Regolamento patrimonio, cit.: «Il Forum per la valorizzazione sociale del patrimonio di Roma Capitale è la sede di consultazione sulla programmazione e l'uso del patrimonio capitolino per finalità di interesse generale. Il Forum è, inoltre, la sede di progettazione partecipata per la valorizzazione sociale del patrimonio oggetto del presente Regolamento»; è stato, altresì, istituito il Comitato tecnico per la valorizzazione del patrimonio di Roma Capitale, il quale: «è l'organismo che, in ragione del proprio carattere trasversale quanto a competenze e conoscenze, è deputato a fornire supporto tecnico alle Strutture capitoline per le finalità di cui al presente Regolamento, in particolare per quanto attiene al monitoraggio della coerenza delle attività svolte con le finalità perseguite attraverso l'affidamento a terzi» (art. 5). È previsto ulteriormente che «entro il 31 dicembre di ogni anno, l'assessore capitolino con delega al patrimonio predispone, sentiti i forum di cui agli articoli 4 e 40 del regolamento [...] il Documento di programmazione del patrimonio immobiliare capitolino, nel quale sono descritte le azioni che verranno intraprese con riferimento agli immobili da assegnare, tenuto conto in particolare della loro distribuzione sul territorio cittadino, delle finalità da perseguire con la loro assegnazione e del coordinamento con le altre politiche messe in atto da Roma Capitale».

ai cittadini, stante la perdurante mancanza di pubblicazione degli stessi. A ciò consegue che, in questa direzione, la fruibilità delle informazioni relative alla gestione e cura dei beni comuni diviene *condizionata* alla previa conoscenza dell'esistenza dei patti stessi.

È d'obbligo chiedersi come possa essere attuata la "cittadinanza attiva", dal momento che i beni comuni "sfuggono" all'esercizio del controllo democratico, con conseguente violazione di molteplici norme costituzionali.

Utile a dimostrare come financo l'attività partecipativa dei cittadini venga resa vana da queste normative è comprendere che, anche laddove questi ultimi promuovano accessi civici e accessi civici generalizzati[45] al fine

[45] Nei confronti di Roma Capitale alcuni cittadini hanno promosso un accesso civico e accesso civico generalizzato al fine di richiedere: a) la mappa interattiva che localizza gli immobili e ne identifica anche graficamente la diversa destinazione; b) il "documento di programmazione del patrimonio immobiliare capitolino" all'interno del quale sono descritte le azioni che verranno intraprese con riferimento agli immobili da assegnare. Il Dipartimento Patrimonio ha così risposto: «Il Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali ed immateriali di Roma Capitale (D.A.C. n. 102/2023) – approvato in conformità agli artt. 2, 3, 5, 114 comma 2, 117 comma 6, 118 comma 4 della Costituzione, agli artt. 3 e 8 del Decreto Legislativo n. 267/2000, ai principi dello Statuto di Roma Capitale – non ha previsto la costituzione di un elenco di beni c.d. "comuni" che si prestino a priori per la gestione condivisa. Infatti, ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento stesso, per "beni comuni" si intendono sia beni materiali che immateriali, che, *indipendentemente dalla loro titolarità,* possono acquisire qualità di bene comune ad esito di un progetto di gestione condivisa tra cittadini e Amministrazione, formalizzato e disciplinato in un relativo patto di collaborazione "che ne riconosca formalmente la funzionalità al benessere della comunità, all'esercizio dei diritti fondamentali della persona ed all'interesse delle generazioni future garantendone e migliorandone la fruizione individuale e collettiva", trovando nella gestione e nell'uso in forma aperta e collettiva uno dei momenti di distinzione da al-

di comprendere meglio l'articolazione delle diverse discipline ed attivarsi per la gestione del patrimonio pubblico, questi ricevano risposte insufficienti o non adeguate a far chiarezza e a renderli pienamente parte del processo più ampio di "amministrazione condivisa".

Allo stesso modo, nel regolamento Poli Civici è prevista la realizzazione di «*uno spazio civico online*» con «*carattere sociale e collaborativo*»[46], a cui vie-

---

tre forme di assegnazione dei beni pubblici. Pertanto, in virtù di tale definizione, i c.d. "beni comuni" previsti dal Regolamento in parola, rientrano in una categoria ampia e non aprioristicamente predeterminabile, a differenza della sub specie iuris dei "beni immobili" di proprietà dell'Ente, i quali, laddove non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali dell'Ente e suscettibili di valorizzazione, sono censiti in appositi elenchi, ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento sull'utilizzo degli immobili di Roma Capitale per finalità d'interesse generale (Deliberazione di Assemblea Capitolina n. 104 del 16 dicembre 2022)».

[46] Art. 6 del Regolamento Poli civici, rubricato "Comunicazione": «Il Dipartimento Decentramento, servizi delegati e città dei quindici minuti realizzerà uno spazio civico online, che avrà carattere sociale collaborativo e risponderà alle seguenti funzioni: spazio di condivisione delle analisi, dei dati, delle esperienze nonché la pubblicazione delle relazioni annuali dei Municipi; sito web ufficiale dove pubblicare Avvisi pubblici e processi di co-progettazione; mappatura dei bisogni con dati strutturati e segnalazioni dei cittadini; mappatura su base municipale dei servizi e attività di mutualismo e degli ETS; anagrafe degli Enti del Terzo settore che censisca le realtà associative e in generale le organizzazioni non lucrative o gruppi informali; ricognizione delle imprese operanti sul territorio che condividono le finalità sociali dei Poli Civici e sono disposte a sostenerli con proprie risorse economiche, umane e strumentali; spazio di confronto "*social*" con la possibilità di proposte, suggerimenti, istanze di modifica del funzionamento generale del processo; strumento per sperimentare forme di crowdfunding che cofinanzino i progetti ritenuti idonei o singole articolazioni aggiuntive degli stessi; ambito di relazione dei risultati e della valutazione di impatto sociale dei progetti; bacheca delle attività di Dipartimento Decentramento, Servi-

ne attribuito un complesso di funzionalità così estese, la cui forma è, perlopiù, quella di un ircocervo. Si pensi, infatti, che tali spazi sarebbero in grado di elaborare una "*mappatura dei bisogni*", "*mappatura dei servizi e attività di mutualismo*", censimento delle realtà associative e dei "*gruppi informali*", "*spazio di confronto social*".

Anche i Poli civici, pertanto, sembrano essere contraddistinti da una "partecipazione attiva" *sui generis*, in quanto, se non accompagnati da un reale decentramento di potere decisionale e da strumenti di controllo democratico, rischiano di incarnare un modello post-democratico, di spazi utili alla legittimazione del governo locale, ma privi di incisività politica.

È la tecnica di governo tipica delle democrazie contemporanee, che hanno intrapreso un percorso trasformativo dalla democrazia partecipativa alla democrazia deliberativa, un processo che passa proprio attraverso la trasformazione dell'idea di rappresentanza e di *governance*.

In tale contesto, la gestione della cosa pubblica non è più solo competenza dei rappresentanti eletti e della pubblica amministrazione ma si incarna nella partecipazione diretta dei cittadini in tutte le fasi del processo decisionale: una presenza che sembrerebbe totalizzante se non fosse priva di forza legittimante[47].

Pertanto, i Poli Civici ben si prestano ad essere letti come strumenti ambigui di riconversione del dissenso in consenso, poiché offrono l'illusione della partecipazione attraverso procedure codificate, ma non garantiscono un effettivo potere di influenza.

---

zi Delegati e Città dei 15 minuti, dei Municipi e delle organizzazioni, nonché rete dei Poli civici una volta avviati; strumento di autoformazione a partire dalle specifiche esigenze dei progetti».

[47] L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, cit.

Eppure, la partecipazione democratica, come delineata dalla Costituzione, non è una formula retorica, né può essere ridotta a forme meramente procedurali. Essa trova fondamento nell'art. 3, co. 2, Cost., che affida alla Repubblica «il compito [di] rimuovere gli ostacoli […] che impediscono […] l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

L'art. 43 Cost. prevede la possibilità di «riservare o trasferire a enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio», legando esplicitamente la proprietà e la produzione a una finalità collettiva.

L'art. 49 Cost. sancisce che «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

L'art. 118 Cost., ult. co., prevede che lo Stato e gli altri enti territoriali «favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Alla luce delle disposizioni costituzionali richiamate emerge chiaramente il legame indissolubile tra la democrazia ed il diritto alla partecipazione: d'altronde una democrazia non partecipata non sarebbe una vera democrazia. Ciò che è sicuramente errato è pensare che questa partecipazione possa essere una partecipazione non foriera di conflitti e realizzabile proceduralmente.

La direzione della privatizzazione della partecipazione segue due binari: da una parte, viene spostata "*online*", sulla scia di una fittizia immediatezza; dall'altra parte, una volta depotenziata della sua reale capacità trasformativa, viene riportata nel terreno reale, ma in questo caso viene "addomesticata", diventa semplicemente procedurale e veicolata.

A dimostrare come il paradigma della cittadinanza attiva possa nella realtà tradursi in un mero orpello idilliaco, vi è la circostanza che la cittadinanza attiva non è idonea ad avere delle ricadute concrete sul piano soggettivo e patrimoniale degli stessi.

Ed infatti quando alcuni cittadini "attivi" hanno agito giudizialmente[48] al fine di tutelare il proprio diritto di concorrere all'assegnazione del patrimonio pubblico, sottratto alla destinazione dell'attività attraverso la promozione di patti di collaborazione, sono stati considerati sprovvisti di un interesse concreto ed attuale.

I cittadini hanno azionato il loro diritto a partecipare alla gestione del patrimonio pubblico concorrendo all'assegnazione di un bene afferente al

[48] Nello specifico, i ricorrenti hanno impugnato l'avviso pubblico con cui Roma Capitale ha avviato una procedura per la sottoscrizione di un patto di collaborazione avente ad oggetto la gestione condivisa di un bene immobile, deducendo l'illegittimità dell'atto per contrasto con la disciplina relativa ai beni appartenenti al patrimonio indisponibile. Le doglianze si fondavano essenzialmente sull'assunto che il bene in questione, essendo censito tra beni del patrimonio indisponibile, non potrebbe formare oggetto di un patto di collaborazione, ma solo di concessione amministrativa, con conseguente illegittimità della procedura selettiva impugnata. Roma Capitale ha eccepito l'improcedibilità del gravame per carenza di legittimazione. Il TAR ha pronunciato sentenza (T.A.R., sez. II, n. 6783/2025 pubblicata il 3 aprile 2025, avverso la quale pende oggi il giudizio di appello) dichiarando l'inammissibilità per carenza di legittimazione del ricorrente (cittadino attivo qualificato in quanto tale sia singolarmente sia in quanto presidente di una realtà associativa interessata a vedersi assegnato il bene in questione). Nello specifico ha affermato: «il richiamo alle finalità statuarie e alla difesa "diffusa" di beni comuni non legittima ex se l'accesso alla tutela giurisdizionale in mancanza della dimostrazione di un collegamento attuale tra la finalità associativa e l'effettiva lesione della posizione giuridica della medesima».

patrimonio indisponibile e qualificato da Roma capitale come comune. Orbene, in questo senso, le criticità e le ricadute sulla cittadinanza sono molteplici: in primo luogo, non sussiste un elenco dei beni afferenti al patrimonio disponibile ed indisponibile tale da fotografare la gestione del patrimonio pubblico in modo trasparente; in secondo luogo, non è indifferente per i cittadini se un bene pubblico viene assegnato attraverso la procedura della concessione o attraverso la procedura semplificata – o, per meglio utilizzare il lessico della normativa, "*facilitata*" – del patto di collaborazione.

Ed infatti, nel primo caso la procedura è assistita dalle garanzie pubblicistiche di trasparenza; nel secondo caso, tale trasparenza non è garantita, ed il criterio che orienta la "scelta" dei soggetti privati stipulanti un contratto di collaborazione non è un criterio oggettivo che assurge ai caratteri di trasparenza, economicità, corredato da tutte le garanzie richieste per la concessione.

In questo senso, le conseguenze sono principalmente due. *In primis*, il potere demandato all'amministrazione capitolina di scelta di declassare un bene dal patrimonio indisponibile a bene comune è un potere che diviene assoluto e non idoneo ad assolvere al paradigma costituzionale. *In secundis*, rendendo orizzontale il rapporto di assegnazione dei beni di proprietà pubblica (utilizzando i patti di collaborazione a scapito dello strumento della concessione) non si tutela la fruibilità del bene per la collettività nel suo complesso, bensì si lascia che la scelta del contraente venga affidata alle regole di mercato, "*facilitando*" chi nel mercato è più forte, e pertanto rendendo completamente vana la prescrizione costituzionale contenuta all'art. 3, co. 2, Cost.

Nel quadro descritto si comprende come la qualifica di cittadino attivo, ritenuta «*meramente funzionale e regolamentare*», e pertanto non idonea a

tradursi in una posizione giuridica soggettiva qualificata[49], comporti una menomazione del diritto alla partecipazione democratica complessivamente inteso, aggravando una situazione già, di per sé, compromessa.

E difatti, se non compete al cittadino attivo attivarsi per tutelare il proprio diritto a vedersi assegnato un bene comune (in senso lato), a chi spetterà tutelare il patrimonio pubblico? Ai rappresentanti (non più rappresentativi)? Ai corpi intermedi in crisi?

In questo quadro emerge come tale forma di partecipazione, quella della cittadinanza attiva, sembri non avere un'utilità concreta per chi la detiene. Ed infatti, in questa prospettiva, la qualifica di cittadino attivo è stata ritenuta «*meramente funzionale e regolamentare*», non idonea a tradursi in una posizione giuridica soggettiva qualificata.

5. *Non c'è democrazia senza conflitto*

Il conflitto è il motore della democrazia pluralista; pertanto, una democrazia – che in quanto tale deve declinarsi nella partecipazione – presuppone una conflittualità interna. Il conflitto non rappresenta, dun-

[49] Si veda la sentenza T.A.R., sez. II, n. 6783/2025, cit.: «La natura procedurale, aperta e dinamica del patto di collaborazione – come evidenziato da Roma Capitale – esclude inoltre che l'adozione dell'avviso impugnato abbia determinato una preclusione concreta, attuale ed irreversibile alla partecipazione dei ricorrenti». Ed ancora: «la posizione del ricorrente persona fisica, qualificatosi come "cittadino attivo", non è idonea a fondare interesse ad agire, trattandosi di qualifica meramente funzionale e regolamentare, che non si traduce in una posizione giuridica soggettiva qualificata e differenziata nei confronti dell'atto impugnato».

que, un'anomalia da correggere, ma costituisce il fondamento stesso del dinamismo democratico.

La ricomposizione dei conflitti deve avvenire nello schema pensato dalla Costituzione e lo schema costituzionale trova il suo perno nell'art. 3, co. 2, ossia nella rimozione delle disuguaglianze e nelle procedure che, informate a trasparenza, consentono la partecipazione dei cittadini alle decisioni *ex ante* e la responsabilità del decisore circa la bontà delle scelte *ex post* dinanzi al corpo elettorale.

Tuttavia, nella prassi, tale ricomposizione spesso non avviene secondo questi binari, dove si assiste sempre più a fenomeni di svuotamento degli istituti partecipativi, ridotti a mere formalità burocratiche. In questa direzione si inserisce la *governance* partecipativa dei Poli Civici, quale mistificazione del concetto di "spazio democratico", il quale, in quanto tale conosce il proprio confine legittimo solo all'interno delle condizioni della democrazia stessa.

In tal senso, è necessario interrogarsi non solo su *chi* partecipa, ma soprattutto sulle *condizioni* di tale partecipazione, sui relativi *poteri* e sugli *effetti* che questa partecipazione comporta. Nel quadro delineato la risposta è agevole, perché l'effetto è quello di sostituire il vero concetto della libera partecipazione democratica alla vita della società.

Ed infatti, come sottolineato da autorevole dottrina[50], nella riqualificazione degli spazi urbani lo spazio viene riscoperto come luogo, un luogo che

---

[50] E. OLIVITO, *Le disuguaglianze fra centro e periferie: lo sguardo miope sulle città,* in *Riv. AIC* (*www.rivistaaic.it*), 2/2020, 69 ss., spec. 73 ss. Nella prospettiva della riqualificazione della città, «*lo spazio viene riscoperto come luogo*». In altri termini: «Occorre riconcettualizzare la città come luogo di espressione della comunità politica *activa* e portare avanti tale ri-semantizzazione nel solco delle coordinate costituzionali». Ed ancora: «l'esercizio dei diritti fondamentali – ancor più, ma non solo, nelle formazioni sociali – non

«è qualcosa di più di una mera collocazione geografica»[51], perché un luogo di interazione sociale, di costruzione di senso e di relazioni politiche[52].

La città, pertanto, deve essere riconfigurata come luogo dell'espressione della comunità politica attiva – unico spazio costituzionale[53] –, e non come contenitore neutro di pratiche amministrative. In questo senso, lo spazio urbano costituzionalmente inteso è tanto fisico quanto simbolico: esso è il luogo in cui si esercitano i diritti fondamentali e si sviluppano le formazioni sociali ove si svolge la personalità umana (art. 2 Cost.).

Assume, dunque, rilievo la dimensione politica della cittadinanza, la quale viene minata quando lo spazio pubblico viene trasformato in un "luogo sicuro", privo di conflittualità, e sterilizzato nei suoi esiti e le formazioni sociali stesse vengono guidate e sterilizzate.

È esemplificativo, in tal senso, il paradosso di prevedere che nei patti di collaborazione si debba tener conto del punto di vista dei bambini[54], «favorendone la partecipazione» attraverso il coordinamento di adulti che ne as-

---

può d'altronde prescindere dallo spazio fisico e simbolico in cui essi sono garantiti». L'Autrice prosegue: «La partecipazione di tutte e di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese deve trovare nelle città lo spazio pubblico necessario non soltanto alla ricerca del consenso o della gestione degli spazi urbani, ma all'espressione del dissenso e delle differenze, quali indicatori della vita vissuta nelle città e nelle disuguaglianze da rimuovere» (75).

[51] *Ibidem*.

[52] *Ibidem*.

[53] Q. CARMELENGO, *Lo spazio costituzionale: un inquadramento teorico,* in *Riv. AIC* (*www.rivistaaic.it*), 3/2023, 49 ss.

[54] Ar. 3, § f, Regolamento beni comuni, cit.: «nei patti di collaborazione si deve tenere conto anche del punto di vista dei bambini, favorendone la partecipazione [...] alla cura dei beni comuni, attraverso il coordinamento di adulti che ne assumano la responsabilità».

sumano la responsabilità. Una simile previsione, sebbene animata da finalità inclusive, rivela un approccio paternalista e deresponsabilizzante, che concepisce la partecipazione non come diritto politico – una conquista, che si acquista soltanto con il raggiungimento di un'età considerata adeguata a concorrere alle decisioni che competono la *politeia*[55] – ma come attività educata, sorvegliata, addomesticata.

La cittadinanza attiva, invece, è – o dovrebbe essere – una pratica politica pienamente costituzionale, capace di eccedere i confini della cornice istituzionale quando necessario, e di interagire con essa attraverso i corpi intermedi realmente rappresentativi – sindacati, partiti, movimenti sociali – che hanno la funzione storica di dare forma al conflitto e canalizzarlo in percorsi democratici.

Nella logica neoliberale la partecipazione viene svuotata e ridotta a fruizione individuale di spazi e servizi, nel più ampio disegno di individuare i diritti sociali ed indebolirli restituendone una tutela semplicemente consumeristica[56]. Si comprende, in questa direzione, la volontà di "facilitare", per destrutturare la complessità plurale connaturale ad un'autentica forma di Stato democratica.

In conclusione, in questo breve *excursus* si è evidenziato come l'utilizzo di queste categorie non soltanto sia poco utile, ma come sia financo dannoso per la salute della *Res publica*, perché foriero di prassi che sterilizzano il consenso e gli istituti partecipativi nel suo complesso.

---

[55] Il pericolo dell'assenza di una dimensione politica della cittadinanza comporta che la città, intesa come spazio costituzionale e democratico, diventi una «*città agita anziché guida, dei processi sociali economici e politici in corso*» (F. PIZZOLATO, *Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti*, in *Ist. fed.*, 1/2022, 162 ss.).

[56] *Ibidem*.

Parafrasando Giorgio Gaber, dunque, potremmo dire: «La libertà, non è trovare uno spazio "libero"», lo spazio dei Poli Civici, uno spazio più simbolico che reale. Perché la vera libertà non si trova né sopra un albero, né, semplicemente può considerarsi conquistata nel manifestare una propria opinione, senza che quest'ultima abbia una capacità trasformativa – almeno potenziale – del reale. La vera libertà è quella della "partecipazione": non di una partecipazione addomesticata, burocratizzata, rituale; ma di una partecipazione vera, conflittuale e, pertanto, autenticamente costituzionale e democratica.

D'altronde, il *demos* può "delegare", ma non può dissolversi nel "farsi comandare": la cittadinanza attiva non è un ruolo da recitare dentro spazi assegnati, ma una pratica politica che può eccedere i confini della cornice istituzionale, o attraversarla quando essa è mediata da corpi intermedi realmente rappresentativi – sindacati, partiti, movimenti [57] – capaci di dare forma al conflitto e di canalizzarlo in processi democratici autentici.

E se la partecipazione viene incanalata in spazi sicuri, privi di reale incidenza, non è libertà: è il suo surrogato neoliberale.

[57] «L'esito al quale va, dunque, fatalmente incontro la democrazia pluralista è allora paradossale, dal momento che – come è chiaro – l'associazionismo in genere può ambire a porsi quale espressione della democrazia a condizione che esso per primo, in struttura ed attività, esibisca i tratti più genuinamente espressivi della democrazia stessa» (A. RUGGERI, *La forma di stato a-democratica*, cit., 293).