

La gestione del patrimonio immobiliare per finalità sociali da parte degli enti del terzo settore*

di Margherita Interlandi**, Lorenza Tomassi***

SOMMARIO: 1. Premessa e delimitazione del tema di ricerca. – 2. L'amministrazione condivisa per l'attuazione degli obiettivi di "inclusione e coesione sociale". – 2.1. *Segue.* Gli strumenti di amministrazione condivisa. – 3. La concessione dei beni immobili disponibili e quadro giuridico di riferimento. – 3.1. *Segue:* la regolamentazione comunale in materia di concessioni agli enti del terzo settore. – 4. Il modello di gestione degli immobili per finalità sociali secondo la giurisprudenza della Corte dei conti. – 4.1. *Segue.* il censimento dei beni pubblici e la pianificazione sociale come atti presupposti per una corretta valorizzazione del patrimonio immobiliare. – 5. La co-programmazione per la individuazione delle aree di intervento tra pianificazione e indicatori sociali. – 5.1. *Segue.* La possibile rilevanza giuridica degli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di programmazione sociale. – 5.2. *Segue.* Le modalità di coinvolgimento del Terzo settore nelle fasi di pianificazione ed attuazione degli interventi. – 6. Riflessioni conclusive. Dalla pianificazione dei bisogni sociali alla pianificazione della rigenerazione urbana: la compatibilità di un modello di gestione degli immobili disponibili fondato sul valore economico del bene rispetto alla doverosità della funzione rigenerativa e al ruolo strategico della collaborazione pubblico-privata.

1. *Premessa e delimitazione del tema di ricerca*

La gestione del patrimonio immobiliare per finalità sociali è un tema che intreccia diversi profili, tra cui quelli relativi ai presupposti giuridici che legittimano la concessione del bene agli enti del Terzo Settore sulla base di convenzioni che prevedono condizioni economiche più vantaggiose, talvolta gratuite.

La questione è stata oggetto di significative pronunce da parte della

* Sebbene il contributo sia frutto di una riflessione condivisa, e come tale le considerazioni conclusive espresse al par. 6 sono congiunte, è possibile attribuire a M. Interlandi i paragrafi 1, 2, 3, 4.1, 5.1 e a L. Tomassi i paragrafi 2.1, 3.1, 4, 5, 5.2.

** Professoressa ordinaria di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

*** Dottore di ricerca in diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

Corte dei Conti che, sia in sede consultiva che in sede giurisdizionale¹, ha affermato che “lo scopo del patrimonio disponibile è generalmente quello di produrre reddito e, di conseguenza, la concessione di un immobile pubblico in uso gratuito o a particolari condizioni di vantaggio rispetto al reale prezzo di mercato potrebbe costituire, in via generale, un utilizzo non coerente con le finalità del bene, poiché improduttivo di entrate²”.

Ciò ha indotto le amministrazioni comunali ad individuare gli strumenti organizzativi più idonei per destinare gli immobili appartenenti al patrimonio disponibile al perseguimento di finalità sociale anche attraverso il contributo del terzo settore, secondo il modello di amministrazione condivisa³. Tuttavia, ad oggi, le scelte amministrative sono state indiriz-

¹ Cfr. Corte dei conti, sez. contr. Campania, parere del 21 dicembre 2016, n. 357; Corte dei conti, sez. contr. Molise, parere del 31 gennaio 2017, n. 12; Corte dei conti, sez. giur. Campania, sentenza 6 dicembre 2017, n. 426; Corte dei conti, sez. giur. Campania, sentenza n. 22/2019; Corte dei conti, sez. I, cent. App., sentenza del 22 aprile 2021 n. 323; Corte dei conti, sez. contr. Veneto, parere del 25 luglio 2022, n. 109; Corte dei conti, sezione controllo, Piemonte, parere del. n. 40/2023; Corte dei conti, sez. contr., Lombardia, parere del 4 dicembre 2024 n. 251.

² Corte dei conti, sez. contr. Veneto, parere del 25 luglio 2022, n. 109 che, nel contesto della gestione del patrimonio immobiliare pubblico, valorizza il principio di buon andamento nella prospettiva di una gestione efficiente degli strumenti di cui si avvale la pubblica amministrazione.

³ Il patrimonio immobiliare disponibile utilizzato per finalità sociali attraverso il modello dell'amministrazione condivisa può essere incluso nel paradigma dei beni comuni, ove con tale espressione si fa riferimento a tutti quei beni pubblici funzionali al benessere individuale e collettivo e come tali idonei ad ospitare attività di interesse generale. Tale definizione si ricava per via interpretativa, mancando allo stato attuale una disciplina a tal riguardo. Un tentativo di positivizzare la definizione di beni comuni si era avuta nel 2007 dalla Commissione Rodotà che, nel disegno di legge, li identificava come beni che “esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona”. Sicché, in assenza di un quadro giuridico di riferimento, il dibattito scientifico vi ha dedicata molta attenzione, giungendo a darvi molteplici definizioni che danno rilevanza prevalentemente al profilo funzionale del bene stesso. In tal senso, infatti, M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, 3° ed., Bologna, 1989, 93 ss., definisce i beni comuni come quei beni a disposizione di tutti e caratterizzati dalla limitatezza qualitativa delle risorse che offrono e dall'abbondanza quantitativa. Secondo questa interpretazione, su tali beni la P autorità pubblica si limiterebbe a svolgere una funzione di controllo rispetto al libero godimento da parte della collettività. P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Federalismi.it*, 2011, osserva che i beni comuni, in quanto funzionali al godimento della collettività, devono essere preservati anche per consentirne l'effettivo godimento da

zate, prevalentemente, alla valorizzazione dell'utilità sociale perseguita dai soggetti concessionari, trascurando il profilo relativo all'impatto sociale dell'attività svolta sul contesto territoriale su cui insiste l'immobile. Ciò ha determinato che, ai fini della tutela delle risorse erariali, la finalità sociale perseguita dall'ente concessionario non è risultata sempre un presupposto sufficiente per legittimare la distrazione del bene al reale valore di mercato, esponendo gli amministratori pubblici alla condanna per danno contabile.

Con il presente lavoro si vuole, perciò, riflettere sulla possibilità di delineare un modello organizzativo che, in ossequio ai principi sanciti dalla giurisprudenza contabile, possa valorizzare il coinvolgimento degli enti del terzo settore nella prospettiva dell'amministrazione condivisa per il perseguimento delle finalità sociali, tenendo conto sia dei vincoli relativi alla scelta sulla destinazione d'uso dell'immobile sia di quelli relativi alla scelta del soggetto concessionario.

2. *L'amministrazione condivisa per l'attuazione degli obiettivi di "inclusione e coesione sociale"*

Com'è noto, il modello di amministrazione condivisa si è consolidato come soluzione volta a rimediare ai livelli di tutela insoddisfacenti apprestati dalla pubblica amministrazione "responsabile della cura d'interessi

parte delle generazioni future. L. GIANI, *Destinazione e fruibilità dei beni (di interesse pubblico). Spunti per una rivisitazione della dinamica regolativa*, in *Nuove Autonomie*, n.2/2016, 169, individua nel profilo funzionale, relativo alla destinazione del bene e alla sua fruibilità, la chiave per classificare i beni di interesse pubblico e beni di interesse privato. Secondo tale prospettiva, infatti, i primi sono preordinati a soddisfare interessi sociali o collettivi, i secondi, invece, quelli dei privati. Diversamente, F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. BOMBARDELLI, (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, 2016, in part. 46 ss., ritiene che lo scopo di definire cosa siano i beni comuni non è quello di offrire una diversa qualificazione giuridica a determinati "beni" (siano essi tali o meno, dal punto di vista tecnico), bensì di creare una "etichetta" che vincoli l'amministrazione locale ad agire, a riguardo, in un certo modo, secondo un modello di amministrazione condivisa (o di co-amministrazione). Sulla ricostruzione delle molteplici declinazioni assunte dai beni comuni v. i contributi, nel medesimo volume di E. FIDELBO, *I beni comuni nella teoria dei beni pubblici. Tentativi di una classificazione*, in D. Donati (a cura di), *La cura dei beni comuni tra teoria e prassi*, Franco Angeli, 2024, e di G. PETTINARI, *Beni comuni, azioni collettive e amministrazione condivisa: un inquadramento della materia. La prospettiva di una lettura dinamica sull'attività*.

pubblici per conto della collettività” in ragione della scarsità delle risorse economiche⁴. L’inquadramento dei diritti sociali⁵ come diritti finanziariamente condizionati⁶, infatti, aveva individuato nel coinvolgimento del terzo settore per la gestione dei servizi sociali una soluzione quasi obbligatoria.

In quest’ottica, infatti, la qualità della prestazione erogata sarebbe garantita dal “patrimonio informativo altamente specialistico detenuto da quei soggetti che sono a contatto diretto con la realtà territoriale di riferimento”, vale a dire, dunque, dagli «operatori del privato sociale»⁷.

Sì, è visto, altresì, che l’evoluzione della tutela dei diritti sociali ha portato ad un affrancamento della stessa dai c.d. vincoli di bilancio⁸, almeno per ciò che riguarda il loro nucleo essenziale, muovendosi, quindi, verso il superamento del modello teorico che considera i diritti sociali come

⁴ Cfr. V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, n.1/2014, 1131.

⁵ In materia di diritti sociali v. A. BALDASSARRE, “Diritti sociali”, in *Enc. Giur.*, XI, Treccani, Roma, 1989; M. BENVENUTI, “Diritti sociali”, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 2012; P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2002; M. LUCIANI, “Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale”, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; C. VENTIMIGLIA, *I Diritti sociali tra garanzia costituzionale e compiti dell’autorità*, Roma, 2013.

⁶ Sul rapporto tra i diritti sociali e vincoli imposti da esigenze di bilancio v. L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015; I. Ciolli, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *costituzionalismo.it*, 3/2012; M. D’AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017; S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all’istruzione dei disabili*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2017; F. DI DONATO, *Crisi economica, sovranità statale e diritti sociali nell’era dell’austerità di bilancio e del neoliberalismo europeo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; L. GIANI, *Diritti sociali e la sfida della crisi economica. Equità ed uguaglianza nel diritto all’istruzione dei soggetti diversamente abili*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Roma, 2013; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Milano 2015.

⁷ Cfr. E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Torino, 2021, 197 ss.; v. anche A. DONATO, “La co-progettazione”, in ID (a cura di), *L’affidamento dei servizi sociali*, Milano, 2004, 104.

⁸ Su questi argomenti sia consentito il rinvio a M. INTERLANDI, *Danno da disservizio e tutela della persona*, Napoli, 2013, 81 ss. ove si osserva che il tema della finanza pubblica andrebbe impostato tenendo conto che la gestione delle risorse economiche non deve limitarsi ad assicurare l’equilibrio tra entrate e spesa ma deve altresì realizzare le pretese della collettività ad un livello di benessere qualitativamente accettabile ma soprattutto accessibile a tutti.

diritti finanziariamente condizionati, ovvero diritti che possono trovare attuazione solo nei limiti delle disponibilità economiche della pubblica amministrazione⁹.

Ciò non significa che nella individuazione delle prestazioni esigibili non si debba tener conto dei limiti che derivano dalla costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, ma significa, piuttosto, che l'organizzazione dei mezzi e delle risorse deve conformarsi all'effettivo godimento del diritto¹⁰.

In questo scenario, quindi, la scelta di ricorrere ai modelli di amministrazione condivisa risponde a logiche ed esigenze che sono in parte diverse da quelle raccolte nella disciplina del terzo settore di cui al d.lgs. del 2017.

Il programma europeo *Next Generation EU*, infatti, ha attribuito al nostro Paese risorse significative per rafforzare il suo sistema produttivo e intensificare le azioni di contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze¹¹.

Nello specifico, il coinvolgimento del privato sociale costituisce una

⁹ In argomento, seppur nella diversa prospettiva della garanzia dei diritti della persona con disabilità, sia consentito il rinvio a M. INTERLANDI, *Funzione amministrativa ed effettività dei diritti della persona con disabilità*, in ID. (a cura di), *Funzione amministrativa e diritti delle persone con disabilità. vent'anni dalla legge n. 17/1999*, Napoli, 2022, 193 ss. in cui si osserva che le esigenze di finanzia pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo duro dei diritti fondamentali. Nei medesimi termini, nello stesso volume, sia consentito il rinvio a L. TOMASSI, *La garanzia del diritto all'istruzione secondo il modello sociale di disabilità e l'inefficienza amministrativa*, 289 ss.

¹⁰ Sul rapporto tra vincoli di bilancio e diritti sociali, nella particolare prospettiva del diritto allo studio degli studenti con disabilità si rinvia ancora a L. TOMASSI, *La garanzia del diritto all'istruzione secondo il modello sociale di disabilità e l'inefficienza amministrativa*, in M. Interlandi (a cura di), *Funzione amministrativa e diritti delle persone con disabilità*, ES, Napoli, 2022, 275, in cui è sostenuto come la questione non attenga più alle limitate risorse finanziarie che rendono i diritti condizionati; principalmente, invero, ora si discute su come i diritti sociali possano essere garantiti al pari degli altri diritti, al netto delle risorse disponibili.

¹¹ Sul punto v. F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e Pnrr*, cit., 15. P.A. mette in evidenza come il risultato sia "la cifra di lettura" della riforma prevista all'interno del Pnrr e che, come tale, vincola, regola e guida la discrezionalità amministrativa. Se, infatti, nei tempi più recenti la discrezionalità amministrativa trovava dei limiti imposti dalle scarse risorse finanziarie, oggi il quadro si capovolge ed è proprio la eventuale disponibilità delle risorse finanziarie, erogate al raggiungimento di predeterminati obiettivi, a indirizzare l'azione amministrativa.

opzione organizzativa espressamente evocata nella Missione 5, relativa alla inclusione e coesione, al fine di implementare l'erogazione dei servizi sociali territoriali.

In tale ottica, gli strumenti della co-progettazione e della co-programmazione sono destinati ad essere innovati, per diventare uno dei principali strumenti di cooperazione tra enti *non profit* e istituzioni pubbliche¹².

Ciò emerge anche dalla previsione secondo cui, con riferimento ai Piani Urbani integrati, gli interventi individuati per la riqualificazione delle periferie delle Città Metropolitane e quelli di pianificazione urbanistica partecipata “*potranno anche avvalersi della coprogettazione con il Terzo Settore ai sensi dell'art. 55 decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117*”¹³.

La pianificazione in coprogettazione di servizi, sfruttando le sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore. Ciò dovrebbe essere funzionale anche alla promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali.

Una pianificazione urbana partecipata, da parte di tutte le parti sociali interessate, consentirebbe, infatti, di creare nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore¹⁴.

¹² In tal senso sia consentito rinviare a M. INTERLANDI, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, in *Dir. Soc.*, n. 1/2022, 109.

¹³ Tali riflessioni potrebbero essere foriere di ulteriori sviluppi se collegate al tema del rapporto tra Stato e mercato, che, secondo un recente studio di RAGHURAM RAJAN, *Il terzo pilastro. La comunità dimenticata da Stato e mercati*, Milano 2019, andrebbe reinterpretata sulla base di un nuovo equilibrio fondato sulla valorizzazione di un “terzo pilastro”: la comunità locale. Secondo tale approccio, infatti, lo Stato dovrebbe promuovere una più ampia capacità di autodeterminazione delle comunità locali e al tempo stesso rafforzare il suo ruolo di governo nazionale, per farle convergere nell'ambito di una strategia nazionale unitaria, sul piano dei diritti fondamentali e dell'uguaglianza sociale. È la comunità costituita sulla vicinanza fisica, infatti, che favorisce la sperimentazione di nuove governance economiche e politiche, replicabili su tutto il territorio nazionale.

¹⁴ In materia di pianificazione urbana v. E. FOLLIERI, *La pianificazione territoriale e le situazioni giuridiche soggettive*, in *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di*

In egual misura, gli enti del terzo settore potranno svolgere un ruolo centrale anche in riferimento all'investimento 3¹⁵, relativo agli interventi socioeducativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno. In questo settore, si ritiene, il contributo offerto dal privato sociale deve riguardare in particolar modo il potenziamento dei servizi socioeducativi a favore dei minori, finanziando iniziative di contrasto alla dispersione scolastica e di miglioramento dell'offerta educativa.

L'esigenza di trovare sostegno nel terzo settore, creando un'amministrazione condivisa, in cui le parti sociali possano agire con lo scopo di rendere più fruibili i servizi, si traduce proprio nell'intento di perseguire una equità sociale intergenerazionale, mai raggiunta dalle politiche di *welfare* sostenute negli ultimi decenni¹⁶.

Gli strumenti individuati dal legislatore tentano, dunque, di porre al centro del sistema organizzativo, dei servizi sociali e di assistenza, gli enti del terzo settore, allo scopo di sgravare le amministrazioni dai costi connessi alla gestione di tali servizi e di riequilibrare il rapporto tra efficienza amministrativa ed effettività dei diritti sociali. Un modello, dunque, che diventa "espressione di un tentativo di valorizzare l'attività di una pluralità di attori tutti indirizzati alla tutela di un interesse comune"¹⁷.

settore, a cura di G. Caia, *Quaderni della Spisa*, Rimini, 2001; M. MAGRI, *Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *RGU*, n. 4/2004; G. PIPERATA, *Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbanistiche*, in *Urb. App.*, n.5/2011.

¹⁵ Cfr. Piano nazionale di ripresa e resilienza, M5C3: Interventi speciali per la coesione territoriale, Investimento 3: interventi socioeducativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore.

¹⁶ Sulla collaborazione tra amministrazione e parti sociali quale strumento per realizzare obiettivi di giustizia sociale v. G. ARENA, C. IAIONE, *L'età della condivisione: la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015.

¹⁷ Nella prospettiva del PNRR, poi, volto a ridurre il divario tra il nord e il mezzogiorno, il terzo settore è chiamato a collaborare anche in relazione alla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, affinché sia possibile rafforzare i servizi essenziali e migliorare il territorio in termini di opportunità di lavoro e vivibilità, incentivando quindi le nuove generazioni a restare.

Se ne deduce, pertanto, che tale missione risulta cruciale anche rispetto alla effettiva realizzabilità delle altre perché una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare diseguaglianze profonde, già accentuate peraltro dalla pandemia.

2.1. *Segue. Gli strumenti di amministrazione condivisa*

Il ricorso al modello dell'amministrazione condivisa per il perseguimento delle finalità sociali ha trovato espresso riconoscimento nell'art. 6 del d. lgs. n. 36/2023¹⁸, rubricato "Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore", che, al primo comma, riconosce la possibilità in capo alle amministrazioni, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, di ricorrere a modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore. Tale rapporto si fonda sui principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, espressi a livello costituzionale all'art. 118, ultimo comma.

La norma trova la sua ragion d'essere nella pronuncia della Corte costituzionale n. 131/2020 che ha individuato nel modello dell'amministrazione condivisa uno strumento alternativo a quello del profitto e del mercato¹⁹.

La giurisprudenza amministrativa, sul presupposto che la scelta tra i due diversi modelli non sia neutra, evidenzia come sia necessario che le pubbliche amministrazioni motivino adeguatamente la loro scelta, nel rispetto del principio di cui all' art. 3 della legge n. 241/1990: pertanto, qualora l'amministrazione "opti per gli stilemi procedimentali del codice del terzo settore, dai quali sono escluse le imprese *profit*, l'ente pubblico deve indicare i profili di preferenza di tali procedure, nella concreta vicenda, rispetto ad un'ordinaria gara d'appalto"²⁰.

¹⁸ Per una approfondita disamina sulla disposizione sia consentito il rinvio a M. INTERLANDI, L. TOMASSI, *L'amministrazione condivisa per l'attuazione dei principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale*, in Aa. Vv., *Studi sui principi del Codice dei contratti pubblici*, ES, Napoli, 2023.

¹⁹ In commento alla pronuncia v. E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Quad. Cost.*, n.3/2020; v. anche A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi.it*, n. 21/2021.

²⁰ Cit. T.A.R. Liguria, Sez. I, 3 maggio 2024, n. 310. Nel caso di specie, non appariva percepibile il valore aggiunto del privato sociale, perché i bisogni da soddisfare consistevano nella facilitazione dell'accesso dei sordi e degli ipoudenti ai servizi sociosanitari, scolastici e culturali mediante sistemi innovativi per abbattere le barriere alla comunicazione: si trattava, quindi, di servizi caratterizzati da una determinante componente tecnologica, per cui appariva all'opposto presumibile che un confronto esteso alla generalità degli operatori economici avrebbe accresciuto la qualità dei progetti in lizza.

In questa prospettiva si ritiene definitivamente superata l'idea che solo l'azione del sistema pubblico sia intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale, riconoscendo, per contro, che tali attività possono essere perseguite anche da una "autonoma iniziativa dei cittadini" che risulta fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese²¹.

Rispetto alle finalità sociali, infatti, si ritiene che il contributo dei cittadini, in forma singola e associata, possa ricoprire un ruolo determinante, intervenendo in via sussidiaria nell'esercizio delle funzioni amministrative attribuite ai comuni²². Se è vero, infatti, che gli enti locali appresentano il soggetto più indicato a soddisfare i bisogni della collettività per ragioni di "maggiore prossimità"²³, è altrettanto vero la collettività di "destinazione" degli interventi pubblici può apportare un significativo contributo nella individuazione dei bisogni prevalenti e, conseguentemente, nella erogazione dei servizi²⁴.

In quest'ottica il Codice del Terzo settore, specie all'art. 55, consente alle amministrazioni, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, di assicurare il coinvolgimento degli enti no profit attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione ed accreditamento, nel rispetto dei principi della legge n. 241/1990.

²¹ Cfr. Corte Cost. n. 131/2020.

²² Su questi argomenti v. L. GIANI, *Democrazia, partecipazione e procedure decisionali. Spunti di riflessione per una lettura delle dinamiche per la garanzia della effettività dei diritti sociali*, in *Nuove Autonomie*, n. Speciale 1/2025, 49 ss., in cui è messo in evidenza l'importanza dei processi partecipativi ai fini della effettività dei diritti sociali. Secondo l'a., infatti, tali processi rappresentano uno strumento che, se adeguatamente compreso e applicato, può consentire "l'emersione dei bisogni, offre quell'apporto conoscitivo ai processi di governo, di definizione delle politiche pubbliche, di bilanciamento dei diritti, funzionali a implementare, costruire un percorso verso quella che potremmo definire una democrazia intelligente".

²³ Su questi argomenti v. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in M. BOMBARDELLI, G. ARENA (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2022, p. 25; S. TROILO, *I rapporti tra P.A. e cittadini a cinque anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione: una ricognizione sistematica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Amm. it.*, n. 3/2007, 325.

²⁴ Nella visione di M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territoriale definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, 541, il territorio viene considerato come misura del bisogno amministrativo nella sua concretezza e attualità, e del modo migliore di soddisfarlo, in modo che si stabilisca la dimensione organizzativa tecnicamente più corretta per la prestazione e per il godimento dei servizi stessi (territorio-efficienza).

In particolare, mentre la co-programmazione è uno strumento di pianificazione partecipata volto all'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili, la co-progettazione, prevista al comma 3, è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2²⁵.

Con riguardo a quest'ultima, occorre segnalare come la giurisprudenza amministrativa abbia censurato la scelta di ricorrere al modello dell'amministrazione condivisa sotto un duplice profilo di contrasto alle disposizioni che ne regolano il procedimento: in primo luogo, in presenza di una qualsiasi forma di arricchimento, anche indiretto, dell'ente del terzo settore, in contrasto con la disposizione di cui all'art. 56 del d.lgs. 117/2017, che consente esclusivamente il rimborso delle spese sostenute e documentate; in secondo luogo, in assenza del coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore in relazione ai singoli aspetti dell'attività che forma oggetto della procedura di co-progettazione²⁶.

3. *La concessione dei beni immobili disponibili e quadro giuridico di riferimento*

Nell'ambito delle azioni volte al perseguimento di utilità sociali assume specifico rilievo il tema della concessione del patrimonio immobiliare²⁷ da parte degli enti comunali agli operatori senza scopo di lucro. Al

²⁵ Da ultimo, il comma 4 dell'art. 55, consente l'attivazione di forme di partenariato per realizzare gli interventi di co-progettazione di cui al precedente comma.

²⁶ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217, in cui il giudice amministrativo osserva come il rispetto della disposizione che consente solo il rimborso delle spese si spiega per la portata derogatoria rispetto alle norme che regolano le ordinarie procedure di affidamento, improntate ad una logica fondata su contratti a prestazioni corrispettive. In particolare, il giudice amministrativo stigmatizza la condotta dell'amministrazione, volta a trasformare l'istituto di cui all'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 in uno strumento di elusione delle regole in materia di contratti pubblici e di produzione di un eventuale danno erariale dovuto all'acquisto a prezzi superiori rispetto a quelli di mercato. Sotto un diverso profilo, il giudice amministrativo evidenzia come "la componente collaborativa e ideativa degli enti del terzo settore" nell'ambito delle procedure di co-progettazione non si inquadri in una logica di scambio economico, ma costituisca espressione del principio di sussidiarietà orizzontale.

²⁷ Autorevole dottrina identifica il patrimonio immobiliare pubblico come il com-

riguardo, deve essere messo in evidenza che, in base all'ultimo rapporto del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), il patrimonio immobiliare pubblico appartiene in gran parte alle Amministrazioni locali²⁸.

Da questi presupposti se ne ricava che un'operazione di valorizzazione o di finanza immobiliare che produca un effetto positivo in termini di economia, anche sociale, è possibile solo attraverso il coinvolgimento del sistema delle autonomie facendo rete con tutti i soggetti che possono sostenere l'azione sui territori e, quindi, anche con gli Enti del Terzo settore.

Tale modello, che evidenzia le potenzialità della gestione condivisa del patrimonio immobiliare pubblico, trova un addentellato normativo innanzitutto nella previsione di cui all'art. 71, commi 2 e 3, del d. lgs. n. 117/2017, che consente espressamente alle amministrazioni comunali di concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà agli enti del Terzo settore per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. La disposizione prevede due ipotesi di concessione. La prima, indicata all'art. 71, c.2, ammette la concessione di beni non utilizzati per fini istituzionali (e quindi, afferenti al patrimonio disponibile²⁹) a tali enti per lo svolgi-

plesso dei beni immobili che sono in proprietà delle pubbliche amministrazioni e, quindi, sia quei beni destinati alla soddisfazione di interessi pubblici (c.d. «beni di interesse pubblico») sia quelli che non sono rivolti alla cura di tali interessi, cioè i beni del patrimonio disponibile (c.d. «beni posseduti a titolo di proprietà privata»). Cfr. A.M. SANDULLI, *I beni pubblici*, V, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1959, 277 ss.

²⁸ Dalla rilevazione emerge, infatti, che il 74% del valore dei fabbricati pubblici, complessivamente stimato in 297 miliardi di euro, è di proprietà delle Amministrazioni locali e solo il 17% delle Amministrazioni centrali. Deve osservarsi ulteriormente che, molto spesso, i beni di cui le amministrazioni sono titolari versano in uno stato di abbandono, rappresentando un onere non solo in termini di finanza pubblica ma anche in termini di imposizione fiscale. Ulteriori riflessi negativi riguardano poi la possibilità di ricollocarli e, quindi, di alienarli. Si tratta, di fatto, di beni di esiguo valore che necessitano, come tale, di interventi di recupero molto ingenti, gravando in modo evidente sulle casse dello Stato. Su questi argomenti e sulle ragioni che hanno determinato un ingente accumulo di beni pubblici in capo allo Stato v. in particolare G. TORELLI, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Giappichelli, Torino 2019, 7 ss.

Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 30 dicembre 2009.

²⁹ Il Codice civile riconosce, in linea generale, due tipologie di beni pubblici: i beni demaniali, di cui agli artt. 822 e 824, che sono inalienabili, e i beni del patrimonio pubblico indisponibile, di cui all'art. 826 c.c., che non possono essere distratti dalla loro destinazione d'uso se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano, secondo quando recato

mento delle loro attività istituzionali, purché l'ente concessionario effettui sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile. La seconda, prescritta all'art. 71, c.3, invece, prevede che rispetto agli immobili per i quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro è possibile la concessione a canone agevolato purché l'ente: a) svolga attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, lett. f), i), k), o z), d. lgs. n. 117/2017 e, quindi, attività inerenti all'ambito dei beni culturali; b) provveda a riqualificare e riconvertire tali beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a sue spese, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento delle attività indicate. Dal canone di concessione vengono detratte le spese sostenute dal concessionario per gli interventi indicati nel primo periodo entro il limite massimo del canone stesso.

Questa seconda ipotesi si configura come modello di partenariato speciale pubblico privato³⁰, dal momento che tale previsione prevede, per l'individuazione del concessionario, l'applicazione delle procedure semplificate recate dall'abrogato articolo 151, comma 3, del d. lgs. n. 50/2016, e che oggi trovano espresso riferimento nell'art. 134, c.2, del d. lgs.

dall'art. 828, c. 2, c.c. L'introduzione poi di politiche volte alla dismissione dei beni ha reso necessario svincolare i beni da tale classificazione ed è per questo che è stata introdotta la categoria dei beni disponibili che possono essere alienati o dismessi secondo la disciplina della proprietà privata. Secondo E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2023, 186 ss., infatti i beni del patrimonio disponibile sono quei beni appartenenti a enti pubblici soggetti alla normativa di carattere generale sulla proprietà privata, fatte salve alcune disposizioni in tema di contabilità pubblica (art. 828, c.1, c.c.). Tali beni sono in linea di massima destinati a produrre un reddito secondo le regole dell'economia privata. Su questa classificazione v. anche C. SALVI, *Proprietà e possesso*, Giappichelli, 2022, 9 ss.; D. SORACE, *Cartolarizzazione e regime dei beni pubblici*, in *Aedon*, n.1/2003.

³⁰ Sul punto in dottrina non vi è unanimità di vedute. N. VETTORI, *Le "forme speciali di partenariato" per la valorizzazione dei beni culturali: la causa di comunione di scopo quale elemento di specialità*, in *Aedon*, n. 1/2024, ritiene infatti che tale disposizione, seppur espressamente richiami le procedure semplificate indicate all'art. 151, c. 3, del d. lgs. n. 50/2016, non sia ascrivibile al modello del partenariato sociale pubblico privato dal momento che, secondo l'a., sia carente dell'elemento essenziale di tale modello, vale a dire la collaborazione sia nella fase di progettazione che in quella di realizzazione dell'intervento, quali parti attive e co-responsabili seguendo la logica della co-progettazione. Contrariamente a questa interpretazione, S. ANTONIAZZI, *Beni culturali e partenariato pubblico-privato atipico nel Codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, n. 8/2024, 16 ss., ritiene che l'art. 71, c.3, del CTS disciplina una ipotesi di partenariato atipico, non diversamente da quello recato all'134 del CCP.

n. 36/2023, rubricato “Contratti gratuiti e forme speciali di partenariato”.

Tuttavia, anche all’interno di tale ultima disposizione è assente qualsiasi richiamo alle condizioni e ai presupposti giuridici che giustificano sul piano della ragionevolezza la legittimità di tale opzione organizzativa, lasciando, così, ai Comuni un ampio margine di discrezionalità nella regolazione dei rapporti con gli Enti del terzo settore, anche con riferimento alla individuazione dei soggetti proponenti.

In particolare, la disposizione da ultimo evocata si limita a dichiarare che le procedure semplificate a cui si fa riferimento sono quelle previste all’articolo 8 del d. lgs. n. 36/2023 o altre rispetto a quelle ivi indicate. Tuttavia, come correttamente osservato³¹, l’articolo richiamato non introduce alcuna procedura, rinviando al principio di autonomia contrattuale secondo cui le amministrazioni possono concludere contratti anche a titolo gratuito, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge³².

³¹ Secondo G. MANFREDI, *I beni culturali nel terzo codice dei contratti pubblici: continuità, discontinuità, delegificazione*, in *Aedon*, n. 2/2023, la formulazione di tale disposizione sarebbe frutto di un lapsus calami e che, al contrario, il corretto riferimento dovrebbe essere all’articolo 13 del d.lgs. n. 36/2023 il quale, rispetto all’affidamento di contratti a titolo gratuito debbano trovare applicazioni i principi recati dagli artt. 1 (principio di risultato), 2 (principio della fiducia) e 3 (principio dell’accesso al mercato. Contrariamente, sulla stessa rivista, v. N. VETTORI, *Le “forme speciali di partenariato” per la valorizzazione dei beni culturali: op.cit.*, secondo cui l’art. 13 comma 5, e i principi di cui agli artt. 1, 2, e 3 si applicano soltanto rispetto ai contratti da cui il privato possa derivare un vantaggio economico anche indiretto (quindi per i contratti di sponsorizzazione di cui all’art. 134, comma 4, Ccp) ma non necessariamente per i contratti di partenariato speciale se privi di tale carattere. Rispetto al richiamo all’art. 8, invece, l’a. sostiene che attraverso tale rinvio si vuole impedire sostanzialmente che i partenariati speciali siano strumenti con cui si opera un trasferimento di utilità a favore di un privato, ma ciò non esclude che l’amministrazione sia tenuta a investire risorse proprie e, dunque, sopporti un sacrificio economico per sostenere l’operazione negoziale, sempre che in questa si realizzi un determinato assetto di interessi. Diversamente ancora, M. D’ISANTO, *Il partenariato speciale pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, n. 2/2023, ritiene che il rimando all’articolo 8 introduca una importante innovazione: cessa il legame che aveva contraddistinto il partenariato speciale del vecchio art. 151 del Ccp con le sponsorizzazioni culturali e con le procedure semplificate di individuazione del partner privato disciplinate dall’articolo 19 del medesimo Ccp. Contrariamente, il riferimento all’art. 8, in particolare al primo e al terzo comma, fa ricomprendere i partenariati speciali nell’ambito delle procedure previste per i contratti gratuiti, definiti dall’art. 2 dell’Allegato I1 come i contratti in cui l’obbligo di prestazione o i sacrifici economici direttamente previsti nel contratto gravano solo su una o alcune delle parti contraenti.

³² Sull’incertezza interpretativa generata dal richiamo a tale disposizione v. anche L.

Sennonché la complessità del quadro relativo alla valorizzazione del patrimonio, di cui quello culturale ne è una declinazione, è aggravata dall'ulteriore riferimento a forme speciali di partenariato con enti del Terzo settore rispetto alle attività indicate all'articolo 5, comma 1, lettere f), i), k) o z), all'art. 89, c. 17, del d.lgs. n. 117/2017. La disposizione si struttura sulla falsa riga dell'art. 71, c.3, salvo il riferimento all'articolo 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, secondo cui le attività di valorizzazione dei beni culturali possono essere gestite anche indirettamente tramite concessione a terzi ovvero mediante l'affidamento di appalti pubblici di servizi.

Appare evidente, dunque, che il quadro normativo rispetto alle modalità di gestione e di valorizzazione del patrimonio immobiliare si presenta fortemente disorganico e lacunoso³³, non chiarendo quali sono i presupposti, le condizioni e le procedure mediante le quali concedere i beni agli enti del terzo settore. L'unico presupposto certo sembra essere rappresentato dall'impegno del concessionario a valorizzare e mantenere il bene e in caso di concessione gratuita, l'obbligo di supportare le spese di restauro e di riqualificazione dello stesso.

3.1. Segue: la regolamentazione comunale in materia di concessioni agli enti del terzo settore

Alla luce del quadro normativo appena evocato emerge l'assenza di una disciplina chiara, inducendo le amministrazioni a regolare con ampio margine di discrezionalità le ipotesi di concessione dei beni immobili, prevedendo condizioni agevolate a favore dei soggetti che svolgono attività di utilità sociale.

Infatti, i regolamenti comunali per la gestione del patrimonio immobiliare non sembrano conferire particolare rilevanza al profilo dell'utilità

GILI, *Il partenariato sociale nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Impresa sociale*, 16 gennaio 2024, in part. nota 6.

³³ G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, n. 1/2004, evidenziava già allora, seppur in riferimento ai soli beni culturali, che la normativa recata dal codice dei beni culturali, lasciava fuori altri profili altrettanto rilevanti e determinanti per una politica organica ed efficace dei beni culturali: l'organizzazione e la programmazione. Lo stesso autorevole autore, poi, riconosceva l'importanza del coinvolgimento dei soggetti privati, anche quelli operanti nel campo dell'assenza di lucro, per una gestione più efficace dei beni culturali.

sociale, connessa all'utilizzo del bene, ai fini della concessione del bene a condizioni agevolate, o addirittura a titolo gratuito, ritenendo sufficiente che il soggetto concessionario operi senza scopo di lucro.

È il caso, ad esempio, del Comune di Bari, il cui regolamento opera una riduzione del canone a seconda dell'attività svolta dall'ente concessionario: totale per i soggetti operanti nei settori previsti dalle leggi speciali vigenti in materia di tossicodipendenza e di pubblica assistenza; del 70% per i soggetti operanti nell'ambito dei settori di attività e di impegno delle politiche sociali e dei servizi della persona, in campo assistenziale e sanitario, nel campo delle politiche a sostegno della famiglia, delle problematiche femminili, del disagio giovanile e della terza età, degli omosessuali e degli immigrati; del 50% per i settori ricreativo, culturale, sportivo ed ambientale³⁴.

Non diversamente, nel Comune di Milano l'assegnazione di beni immobili pubblici, anche culturali, ad enti senza scopo di lucro con un canone o corrispettivo agevolato non inferiore al 30% del valore di mercato o gratuito dipende dalla attività svolta dall'ente³⁵.

³⁴ Cfr. Comune di Bari, Regolamento utilizzazione beni immobili terreni e fabbricati di proprietà comunale, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 119 del 17/10/2006, successivamente modificato (art. 4) con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 89 del 12/12/2014, art. 7. Non diversamente anche il Regolamento per la gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare del comune di Latina, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 40 del 7 maggio 2014 e n. 42 del 19 maggio 2014, all'art. 41, la riduzione del canone in base alla tipologia della attività svolta e i criteri adoperati ai fini della quantificazione della riduzione riguardano: l'ubicazione consistenza dell'immobile; stato di vetustà e conseguente approssimativa quantificazione dell'impegno di manutenzione sia ordinaria sia straordinaria a carico del concessionario o locatario; durata della concessione o locazione: le particolari iniziative progettuali di promozione dell'immobile, ove il concessionario intervenga con finanziamenti propri. Per il comune di Jesolo, invece, il Regolamento di gestione del patrimonio immobiliare comunale, approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 77 del 13 luglio 2009 e modificato con deliberazioni di consiglio comunale n. 36 del 15 aprile 2010 e n. 46 del 31 maggio, 2018 ex art. 28, la riduzione del canone dipende dalla categoria di soggetti con cui la concessione si realizza. Ad esempio, per i soggetti operanti senza fini di lucro il valore del canone annuo di concessione è pari al 10% del valore del canone annuo di mercato.

³⁵ Cfr. Comune di Milano, Regolamento di disciplina generale per l'uso degli immobili di proprietà comunale da destinare alla realizzazione di progetti economici, sociali, culturali, sportivi, educativi e formativi e sugli immobili da assegnare in uso ad enti pubblici e a società partecipate interamente dal comune di Milano, dallo stato e/o da altri

Il comune di Palermo distingue l'agevolazione a seconda del bene concesso e a secondo dell'ente coinvolto: per i beni immobili disponibili si potrà usufruire di una agevolazione pari al 40% del valore di mercato del bene se gli Enti operano nel settore assistenziale, socioculturale, religioso ambientale; per gli operatori, invece, del settore ricreativo o sportivo la medesima riduzione è condizionata alla realizzazione di progettualità in favore delle categorie svantaggiate³⁶. I beni immobili provenienti da confisca, invece, sono concessi a titolo gratuito purché le attività ivi svolta sia rivolta alle categorie sociali deboli o volte a combattere il fenomeno mafioso o alla tutela del territorio e dell'ambiente³⁷.

E ancora, il Comune di Como, ai fini della concessione ovvero della locazione a canone agevolato, o a titolo gratuito, impone ai soggetti "assegnatari"³⁸, lo svolgimento di una attività indicata nell'atto regolamentare³⁹ e la presentazione di una istanza in cui rilevano principalmente requisiti

enti pubblici, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 87 del 10/11/2022. L'art. 8 rubricato "agevolazioni", prevede anzitutto l'assegnazione a soggetti senza scopo di lucro, con un canone o corrispettivo agevolato non inferiore al 30% del valore di mercato anche correlato allo stato manutentivo degli stessi. Consente, poi, l'applicazione di ulteriori coefficienti di riduzione (cumulabili tra loro) del canone agevolato sopra menzionato in ragione di: attività rivolte a soggetti in situazione di fragilità, di ridotta autonomia, persone con disabilità, a rischio di esclusione sociale e di discriminazione (coeff. 15%); dislocazione in aree/quartieri periferici e disagiati (coeff. 5%).

³⁶ Cfr. Comune di Palermo, Regolamento relativo alla gestione e alienazione dei beni immobili di proprietà comunale nonché alla locazione ed acquisto immobili di proprietà privata, art. 8.

³⁷ Cfr. art. 14, in part. Lett. b).

³⁸ L'art 17, c.1, del Regolamento sulla gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare del comune di Como, approvato con deliberazione consiliare n. 21 del 30/4/2014, individua quali soggetti legittimati ad accedere a tale regime: gli Enti pubblici; le Associazioni, Fondazioni, Organizzazioni non lucrative di utilità sociale e le altre Istituzioni di carattere pubblico o privato con personalità giuridica acquisita ai sensi dell'art. 12 del Codice Civile, Associazioni non riconosciute, di cui all'art. 36 del Codice Civile che siano dotate di proprio strumento statutario dal quale sia possibile, in modo inequivocabile, desumere l'assenza di finalità lucrative; Altri Enti o soggetti non ricompresi nei punti precedenti, la cui attività sia di particolare interesse per la collettività, in armonia con i principi statuari dell'Ente.

³⁹ L'art. 17, c. 2, indica le seguenti tipologie di attività: a) attività di assistenza sociale e sociosanitaria; b) attività di tutela dell'ambiente e della specie animale; c) attività di protezione civile; d) attività di educazione e formazione; e) attività di tutela – promozione – sviluppo dei diritti umani; f) attività culturali o scientifiche; g) attività promozionali nel campo turistico, ricreativo, sportivo.

formali e organizzativi del soggetto proponente, piuttosto che il conseguimento di una utilità sociale da parte della collettività attraverso l'attività svolta. Ciò è tanto più vero se si considera che l'attività istruttoria preordinata a valutare le richieste di assegnazione a titolo gratuito o a canone agevolato verte principalmente a verificare la conformità delle stesse con i principi statutari dell'Ente e con le norme di suddetto regolamento⁴⁰.

Inoltre, tali regolamenti, anche quando riconoscono rilevanza giuridica alla destinazione del bene all'utilità socialità perseguita⁴¹, nella maggior parte dei casi, non prevedono sistemi di valutazione dell'impatto sociale, c.d. VIS, in base ai quali misurare, sia qualitativamente che quantitativamente, nel breve, medio e lungo periodo, gli effetti delle attività svolte da parte degli Enti del terzo settore sulla comunità di riferimento⁴².

Rispetto a questo profilo, deve osservarsi in questa sede che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con decreto del 23 luglio 2019, ha adottato le Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore in cui

⁴⁰ Cfr. art. 18.

⁴¹ Cfr. Regolamento per la gestione del patrimonio immobiliare del Comune di Monte Argentario, approvato con delibera di Consiglio comunale n.115 del 15 dicembre 2023, art. 18, c.5, ove tra i criteri oggettivi in base ai quali quantificare l'agevolazione del canone configura anche il "grado di utilità pubblica, definita anche in riferimento alle aree cittadine coinvolte"; tale espressione è prevista anche nel Regolamento per la gestione del patrimonio immobiliare del Comune di Pisa, , approvato con delibera di Consiglio comunale n.26 del 21 marzo 2023, all'art. 18; anche nel Regolamento per la gestione del patrimonio immobiliare del Comune di Comiso, approvato con delibera di Consiglio comunale n. 75 del 14 novembre 2013, all'art. 25, c.2, prevede che la valutazione delle attività svolte, il rilievo sociale delle medesime unitamente alla valutazione dell'opportunità di concedere in concessione gratuita od in comodato una porzione del patrimonio dovranno essere valutate e approvate con singoli provvedimenti di Giunta che ne approva anche il relativo schema di contratto; nel Regolamento sulla gestione del patrimonio immobiliare del comune di Udine avente finalità commerciale, di pubblica utilità – servizio pubblico o sedi associative, all'art. 22, la riduzione del canone è disposta previa attività istruttorie svolta sulla base di diversi criteri, tra i quali assumono rilevanza quelli relativi alla finalità pubbliche e di utilità sociale e all'impatto e ricaduta dell'attività sulla comunità locale.

⁴² Nella legge delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, l. n. 10/2016, l'art. 7, c.3, definisce la valutazione di impatto sociale come "la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato".

sono chiaramente indicati i sistemi e i parametri che tanto le amministrazioni quanto gli Enti del terzo settore devono applicare per misurare l'impatto degli interventi realizzati. Tuttavia, tali indicazioni non hanno ricevuto positivo riscontro. Ciò è dimostrato da diversi fattori.

In primo luogo, una indagine condotta recentemente⁴³, seppur relativa alla procedura di co – progettazione, evidenzia che sono molto pochi ancora gli accordi tra amministrazioni ed enti del terzo settore che contengono riferimenti alla valutazione di impatto sociale; in secondo luogo, ciò è dimostrato anche dal fatto che sono molte poche le regioni⁴⁴ che nelle proprie leggi regionali in materia di amministrazione condivisa, al fine di sostenere l'efficacia dei procedimenti di amministrazione condivisa, ricorrono alla valutazione di impatto sociale.

Tutto ciò sembra evidenziare che allo stato attuale nei modelli previsti delle amministrazioni comunali prevalga ancora l'idea che il valore positivo della collaborazione risieda principalmente, se non esclusivamente, nel lavorare insieme per finalità sociali, senza considerare l'importanza dell'impatto che l'intervento realizzato in collaborazione produca sulla collettività di riferimento⁴⁵.

⁴³ Rapporto Euricse, *Costruire i servizi e gli interventi: la co -progettazione in pratica*, n. 27, 2023,

⁴⁴ Allo stato attuale, la valutazione di impatto sociale è presente nella legge regionale della Regione Umbria, la l.r. n. 2/2023, e nella legge regionale della Regione Emilia-Romagna, n.3/2023. In argomento v. B. BOSCHETTI, *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa*, Es, 2024, 25 ss. Su questi argomenti v. anche P. TOMASIN, *La valutazione d'impatto sociale nella co-progettazione. Uno studio preliminare sulle esperienze avviate in Friuli-Venezia Giulia*, in *Impresa Sociale*, n. 4/2024, secondo cui “la limitata, incompleta e, in parte pure distorta, diffusione della VIS nella co-progettazione viene addebitata dai ricercatori principalmente ad una difficoltà nell'individuazione delle corrette metriche per valutare l'impatto sociale di molti servizi, mentre più in generale nei servizi pubblici – siano essi l'esito di un procedimento di co-progettazione o di una gara d'appalto – il focus valutativo, quando presente, rimane sugli interventi (processi e output) e non sui risultati finali e sul cambiamento generato nella comunità”.

⁴⁵ Rapporto Euricse, p. 33. Sul piano applicativo si è verificato che l'assegnazione del bene avvenuta in questo modo ha determinato che non solo i beni immobili fossero distratti alle finalità alle quali erano stati destinati in origine ma in molti casi è risultata priva del titolo, per mancato rinnovo o mancato pagamento dei canoni di concessione, determinando una situazione di irregolarità che ha portato la Corte dei conti a condannare l'amministrazione per danno erariale. Ad esempio, in una sentenza della Corte dei conti, sez. giur., Campania, sentenza 6 dicembre 2017, n. 426, era emerso che il Comune di Napoli aveva assegnato, con comodato gratuito o con decurtazione del canone sino

E ciò nonostante le Linee guida del 2019 abbiano evidenziato chiaramente che il raggiungimento di una concreta utilità sociale è possibile solo se l'intervento sia inserito in un processo pianificatorio più ampio che, partendo da un'analisi del contesto e dei bisogni da cui sia possibile pianificare gli obiettivi di impatto, consenta la misurazione della attività realizzata, favorendo in questo modo anche la riorganizzazione e la riformulazione delle future strategie di intervento.

4. *Il modello di gestione degli immobili per finalità sociali secondo la giurisprudenza della Corte dei conti*

L'assegnazione degli immobili a condizioni agevolate a favore degli enti del terzo settore è stata oggetto anche di un vivace contenzioso con la Corte dei conti, che ha ritenuto foriere di danno erariale le delibere con cui le amministrazioni locali locavano gli immobili ad un canone inferiore al valore di mercato degli stessi, sul presupposto che il soggetto concessionario svolgesse attività sociale.

In particolare, la Corte dei conti, sia in sede consultiva che giurisd-

al 10% del valore di mercato del bene, strutture comunali ad uso non residenziale ad associazioni ed organizzazioni di volontariato, in violazione però dei requisiti imposti dal regolamento comunale per accedere a tale regime agevolato. Detto regolamento, infatti, prevedeva l'obbligo per le associazioni di quibus, una volta iscritte al registro, di depositare annualmente, presso il Comune, una relazione sulle attività svolte, sì da consentire la verifica dei presupposti necessari all'iscrizione nei registri e, quindi, all'accesso alle strutture comunali (art. 11). Tuttavia, era ulteriormente emerso che, oltre alla mancata iscrizione nei registri richiesti, non sussistendo alcun canone locatizio convenzionalmente stabilito, le associazioni occupavano i beni sine titolo, senza peraltro provvedere alla manutenzione degli stessi che, in alcuni casi, vertevano in un vero e proprio stato di abbandono. È stato così evidenziato che la gestione del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli era avvenuta in maniera del tutto diseconomica, generando un pregiudizio patrimoniale dal momento che l'amministrazione non aveva provveduto a pianificare un differente utilizzo del cespite immobiliare in esame, anche al fine di evitare, oltre alla mancata messa a reddito dell'immobile, anche lo stato di abbandono ed il conseguente deterioramento e perdita di valore del bene di proprietà comunale. Sicché la locazione a canone agevolato a enti no profit non aveva di fatto generato alcun beneficio in capo alla collettività che potesse, in tal modo, giustificare la rinuncia in capo all'ente comunale alla riscossione del canone locatizio secondo il reale valore di mercato del bene immobile. In riferimento a vicende analoghe cfr. Corte dei conti, sez. giur. Campania, sentenza n. 22/2019; Corte dei conti, sez. I, cent. App., sentenza del 22 aprile 2021 n. 323.

zionale, ha imposto una lettura orientata della tutela delle risorse erariali, ancorata prevalentemente alla patrimonializzazione dell'uso dei beni immobili⁴⁶. Sì che ogni distrazione delle risorse pubbliche disponibili dal potenziale bilancio finanziario sarebbe in astratto idonea a configurare un danno erariale, a meno che non sia dimostrabile che tale depauperamento sia compensato dal perseguimento di un vantaggio per la collettività in termini di utilità sociale di valore almeno pari o superiore a quello economico. Tale orientamento si è affermato nel solco delle politiche di valorizzazione dei beni pubblici che hanno delineato un regime normativo, che impone alle amministrazioni di valorizzare i beni, e nei limiti del possibile di prediligerne l'utilizzazione economica⁴⁷.

⁴⁶ In questo senso si esprime la Corte dei conti anche nella Relazione sul rendiconto generale dello stato, riferita all'anno 2024, ove assume valore centrale la razionalizzazione, valorizzazione, ottimizzazione e gestione degli immobili. Nel documento, sebbene sembri affacciarsi un timido cenno alla esigenza di contemperare la patrimonializzazione dei beni con obiettivi a supporto di servizi ritenuti necessari per lo sviluppo socio-economico, quali anche quelli di riqualificazione energetica del patrimonio, la prima continua ad assumere comunque natura prevalente. Tale prospettiva trova conferma anche all'interno del Piano strutturale di medio termine, richiamato nella relazione, in cui si osserva che le entrate derivanti dalla prosecuzione del Piano di valorizzazione e dismissione del patrimonio e degli asset pubblici avviato a fine 2023 potranno apportare un significativo contributo al contenimento della dinamica del rapporto debito/PIL. Cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato, Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, 38 ss.

⁴⁷ Com'è noto, i vincoli fiscali imposti a livello europeo dal Patto di stabilità hanno obbligato gli Stati membri a realizzare politiche di spending review volte principalmente ad assicurare la riduzione del debito pubblico e il pareggio di bilancio. All'interno di questo contesto anche la gestione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici è stata orientata in questo senso e ciò è tanto più vero se si considera che il decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, sulla privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, (i cui interventi sono poi stati estesi, attraverso la legge finanziaria del 27 dicembre 2002, n. 289, a tutti i beni pubblici, anche a quelli di proprietà degli enti locali), ha imposto alle amministrazioni di alienare i beni affinché, attraverso la loro vendita, fosse possibile concorrere all'incremento di nuove entrate. Lo stesso si è avuto poi con il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 che, all'art. 33, ha previsto l'istituzione di uno o più fondi di investimento immobiliari al fine di razionalizzare la spesa pubblica attraverso la dismissione di tali beni pubblici. Tutto ciò, alimentato anche dal federalismo demaniale, ha determinato che i beni pubblici indisponibili, affinché potessero essere alienati, venissero riqualificati come beni pubblici disponibili. Senza entrare nel merito delle singole leggi, è sufficiente rilevare, ai fini della nostra riflessione, che questa normativa ha introdotto nell'assetto istituzionale dei beni pubblici il principio di utilizzazione economica

In particolare, la giurisprudenza contabile, attraverso una interpretazione molto rigorosa del concetto di valorizzazione economica del patrimonio immobiliare, ha configurato un'ipotesi di responsabilità per danno erariale nei confronti delle amministrazioni locali che avevano dato in concessione ad enti no profit beni immobili, a condizioni economiche vantaggiose o a titolo gratuito, per lo svolgimento di attività sociali⁴⁸.

Più specificamente, secondo tale indirizzo, i beni afferenti al patrimonio disponibile realizzano l'interesse pubblico unicamente in via strumentale o indiretta, ossia per il tramite dei redditi ricavati dal relativo sfruttamento economico mediante i quali si concorre al finanziamento della spesa pubblica. Il conferimento a terzi di beni facenti parte del patrimonio disponibile per mezzo dello strumento giuridico del comodato, sicché, non si identifica come una modalità tipica di valorizzazione patrimoniale, contrariamente al contratto attivo di locazione. Di conseguenza, la scelta di ricorrere al "comodato, gratuito o agevolato, rappresenterebbe, laddove non sia giustificato il perseguimento di un interesse equivalente o superiore a quello economico, un'evidente fonte di depauperamento del bilancio pubblico, in ragione della deminutio patrimoniale conseguente al mancato introito di utilità non tributarie sotto forma di canoni locatizi o altri corrispettivi"⁴⁹.

Come si è visto, quindi, i giudici ammettono una deroga al principio di redditività sotteso alla gestione del patrimonio immobiliare pubblico, nei soli casi in cui l'utilità sociale conseguita dall'ente locale sia in grado di compensare il mancato sfruttamento a titolo oneroso del bene immobile concesso in comodato gratuito o agevolato⁵⁰. Tuttavia, trattandosi di una scelta derogatoria è necessario, come suggerisce la giurisprudenza conta-

di tali beni, e ciò anche prescindendo dal carattere patrimoniale del bene, come quello destinato alla vendita. Questo principio viene ulteriormente precisato dalla legge n. 136/2001 che prevede progetti per la valorizzazione o l'utilizzazione di determinati beni o complessi immobiliari appartenenti a qualsiasi titolo. Sulla valorizzazione economica del bene v. V. CERULLI IRELLI, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Annuario Aipda* 2003, 24 ss., che richiama diverse esperienze di gestioni economiche fortemente produttive, quali ad esempio l'utilizzazione dei beni a scopo di spettacolo e di intrattenimento, per lo svolgimento di attività di ristorazione o commercio.

⁴⁸ Cfr. Corte dei conti, sez. giur., Campania, sentenza 6 dicembre 2017, n. 426; Corte dei conti, sez. giur. Campania, sentenza n. 22/2019; Corte dei conti, sez. I, cent. App., sentenza del 22 aprile 2021 n. 323.

⁴⁹ Cfr. Corte dei conti Marche, sez. contr, parere del 16 dicembre 2024, n. 161.

⁵⁰ Cfr. Corte dei conti, sez. contr. Molise, parere del 31 gennaio 2017, n. 12.

bile, che le amministrazioni pubbliche si dotino di un modello che, innanzitutto, dia conto delle ragioni poste a fondamento della destinazione ad uso sociale dell'immobile⁵¹.

Ciò troverebbe conferma anche nel fatto che gli enti pubblici (specie gli enti comunali) non sono preordinati al raggiungimento di interessi esclusivamente economici ma, più in generale, rientra nella loro competenza assicurare la promozione e la cura in senso ampio degli interessi della comunità amministrata⁵².

Pertanto, l'erogazione di vantaggi ed attribuzioni patrimoniali ad Enti del Terzo settore sono ammessi purché questi siano finalizzati allo svolgimento di servizi pubblici o, comunque, di interesse per la collettività insediata sul territorio sul quale insiste il Comune.

In ogni caso, la scelta di ricorrere a tale modello derogatorio richiede un preciso onere motivazionale attraverso il quale le amministrazioni diano adeguatamente conto delle ragioni che l'hanno indotta ad optare per tale diverso strumento e, di conseguenza, che giustifichi la compatibilità finanziaria dell'intera operazione alla luce della situazione economico-contabile dell'ente⁵³.

Alla luce di tali orientamenti, quindi, sembra consolidarsi un modello di gestione dei beni immobili, destinato a vincolare le amministrazioni locali, fondato su una norma processuale, qual è l'art. 1 comma 1 bis della l. 20/1994, secondo cui "nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità".

⁵¹ Cfr. Corte dei conti, sez. contr. Molise, parere del 17 dicembre 2024, n. 161.

⁵² Sicché, in questo caso il danno erariale derivante dal minor introito del corrispettivo che sarebbe spettato all'ente locale proprietario se gli immobili in questione fossero stati concessi a titolo oneroso, verrebbe compensato dal vantaggio conseguito dalla collettività attraverso la fruizione delle attività sociali svolte dal concessionario. Cfr. Corte dei conti, Sez. controllo Veneto, del. n. 716/2012/PAR cit., che richiama il precedente della Sez. controllo Lombardia n. 349/2011/PAR); Corte dei conti, sez. contr., Lombardia, parere del 4 dicembre 2024 n. 251; Corte dei conti Marche, sez. contr., parere del 16 dicembre 2024, n. 161.

⁵³ In assenza di tale conformità, l'attribuzione non troverebbe alcuna giustificazione ed esporrebbe l'amministrazione al rischio di una condanna per responsabilità erariale. Cfr. Corte dei conti, sezione controllo, Piemonte, parere del. n. 40/2023; Corte dei conti, sez. contr., Lombardia, parere del 4 dicembre 2024 n. 251.

4.1. *Segue: il censimento dei beni pubblici e la pianificazione sociale come atti presupposti per una corretta valorizzazione del patrimonio immobiliare*

Le indicazioni emerse dagli orientamenti della Corte dei Conti sembrerebbero evidenziare che la tutela delle risorse erariali a cui sono tenuti gli amministratori pubblici esige che la decisione sulla concessione dell'immobile al privato sociale sia saldamente ancorata a due presupposti, tra loro connessi: quello di destinare il bene al perseguimento di utilità sociali, che, a sua volta, presuppone la predeterminazione delle finalità sociali che si intendono perseguire nel contesto territoriale in cui si trova il bene.

In altri termini, le ragioni di imparzialità, efficienza e buon andamento, come interpretate ed applicate dalla Corte dei Conti, inducono a ritenere che la decisione sulla destinazione d'uso dell'immobile per finalità sociale dovrebbe essere frutto di un procedimento volto a verificare la sussistenza di una utilità sociale che legittimi la scelta amministrativa, che precede quello preordinato alla scelta dell'impresa sociale che si vuole coinvolgere nella realizzazione di suddetto interesse pubblico⁵⁴.

In altri termini, gli enti pubblici, prima di ricorrere, ad esempio, all'istituto del comodato ex art. 71, del Codice del Terzo settore, dovrebbero svolgere un'adeguata analisi di mercato finalizzata a conoscere le potenzialità economiche e reddituali del singolo bene ricompreso nel proprio patrimonio disponibile.

Questa istruttoria, infatti, è volta ad acquisire gli elementi utili a comparare i vantaggi economici che deriverebbero da eventuali contratti a titolo oneroso con le finalità pubblicistiche che si intendono realizzare mediante la concessione in comodato, quale misura di sostegno a orga-

⁵⁴ Rispetto a questi profili, seppur in riferimento al coinvolgimento della sola popolazione, v. A. SIMONATI, *Per la gestione "partecipata" dei beni comuni: una proceduralizzazione di seconda generazione?*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, 2016, 113 ss., in cui è sostenuto che la collaborazione tra istituzioni e popolazione deve essere preordinata anzitutto alla valutazione e alla graduazione degli interessi e degli obiettivi condivisi. Ciò presuppone ulteriormente che le parti in collaborazione identifichino anche i beni comuni necessari alla realizzazione dei futuri interventi, individuando i criteri alla luce dei quali la gestione delle risorse comuni si deve svolgere. Se ne ricava allora che la popolazione deve essere coinvolta nelle scelte strategiche che, secondo l'a., richiederebbero un'attività di programmazione pluriennale, condivisa con le autorità locali di riferimento, sulla base di un consenso quanto più ampio possibile.

nizzazioni del Terzo settore. Ne consegue, poi, l'obbligo di motivare la compatibilità finanziaria della decisione di destinazione d'uso rispetto ai profili economico-contabili dell'ente.

Al riguardo, gli orientamenti giurisprudenziali in merito alla legittimità delle concessioni dei beni pubblici per finalità sociali agli enti del terzo settore insistono specificamente sull'obbligo che l'ente pubblico titolare del bene debba "effettuare una necessaria ricognizione sui propri beni, valutando se risultino funzionali alle attività istituzionali degli ETS, tenendo in considerazione gli obiettivi sociali e le esigenze di tali enti, nonché i costi connessi all'utilizzo dei beni individuati, alle tipologie di attività da svolgere ed alle specifiche categorie di soggetti beneficiari degli interventi e delle azioni di tali organizzazioni"⁵⁵.

Ciò sembrerebbe confermare l'opportunità di dotarsi di uno strumento di pianificazione sociale, che evidenzi, localizzandoli, i bisogni della collettività, sulla base del quale programmare, in base alle priorità di intervento stabilite dall'amministrazione, le iniziative da realizzare⁵⁶. In questo modo le amministrazioni si doterebbero di parametri trasparenti e oggettivi a cui ancorare la istruttoria, più volte evocata dalla giurisprudenza contabile, sulla opportunità di utilizzare, vincolandone la destinazione, uno o più beni immobili disponibili, optando per la concessione degli stessi al privato sociale.

Quanto alla individuazione del soggetto, lo schema organizzativo appena richiamato presuppone che la selezione dell'ente operi, nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza, sulla base della idoneità del progetto proposto a realizzare l'iniziativa individuata dalla amministrazione, attraverso la pianificazione sociale.

Seguendo questo modello, quindi, l'utilità sociale dell'attività svolta dal TS diventa un aspetto che può essere misurato (e quantificato) in termini di vantaggio per la comunità locale.

⁵⁵ Corte dei conti Marche, sez. contr, parere del 16 dicembre 2024, n. 161.

⁵⁶ L. GIANI, *Democrazia, partecipazione e procedure decisionali*, op. cit., 55 ss., riconosce che l'effettività dei diritti sociali passi principalmente attraverso la previsione di un modello organizzativo e di programmazione che sia anzitutto elastico, che sappia in questo modo adattarsi alle esigenze e alle priorità della comunità interessata. Sulla base di questi presupposti, quindi, l'a. riconosce che il percorso verso l'effettività richiede, non l'assolvimento di una prestazione proiettata su uno schema ideale già acquisito, ma piuttosto una programmazione ampia, capace di legare l'effettivo godimento dei diritti diritto fondamentali alla prestazione resa dall'organizzazione pubblica, anche in virtù del contributo offerto dal privato sociale.

In sostanza, in base al modello delineato dalla giurisprudenza contabile, occorrerebbe prima verificare quali siano gli interventi sociali che si intendono realizzare, poi valutare la funzionalità del bene all'attuazione di tali interventi, e, solo dopo aver assolto queste fasi, procedere alla scelta del soggetto, valutando con procedure comparative, imparziali e trasparenti, il progetto di intervento più idoneo alle esigenze espressa dall'amministrazione.

Fermo restando, però, che la collaborazione del Terzo Settore ben potrebbe inserirsi già nella fase di programmazione degli interventi, stimolando così il privato sociale ad organizzarsi e ad operare allineandosi alle effettive esigenze delle comunità a cui sono destinati i servizi e le utilità sociali offerti.

Ciò implica, quindi, che il profilo che impronta ai canoni di imparzialità e buon andamento la decisione di dare in concessione un bene immobile ad un Ente del Terzo Settore è la funzionalizzazione del bene allo svolgimento di finalità sociali.

In quest'ottica, assume specifico rilievo l'attività di censimento del patrimonio immobiliare per verificarne il reale valore economico, assolvendo all'obbligo imposto dalla previsione di cui all' art. 2, c. 222, l. n. 191/2009, secondo cui le amministrazioni sono tenute annualmente a riferire all'Agenzia del Demanio i beni immobili di cui dispongono.

Tuttavia, i dati in possesso dal Dipartimento del Tesoro, interno al Ministero dell'Economia, pubblicati nel 2021 con riferimento all'anno 2018, ci indicano che, seppur vi sia stato un notevole incremento di comunicazioni nel corso degli anni, non tutte le amministrazioni assolvono tale obbligo e che, peraltro, quelle adempienti talvolta forniscono dati non sempre corretti o completi⁵⁷. Con la conseguenza, quindi, che è

⁵⁷ Cfr. Rapporto sui beni immobili delle amministrazioni pubbliche (dati anno 2018), Dipartimento del Tesoro, Ministero Economia e Finanza, 2021. Il censimento è stato condotto ogni anno a partire dal 2011 (dati riferiti al 31/12/2010), attraverso l'applicativo Immobili del Portale Tesoro, con riferimento ai beni immobili pubblici – fabbricati e terreni – detenuti, a qualunque titolo, dalle amministrazioni al 31 dicembre dell'anno precedente. La banca dati del DT, sebbene risenta ancora di mancate comunicazioni e di dichiarazioni non sempre corrette da parte delle Amministrazioni rispondenti, rappresenta, per numerosità e livello di dettaglio delle informazioni, un importante strumento di conoscenza, non solo per indagare, da diverse angolazioni, le caratteristiche del patrimonio immobiliare pubblico, ma anche per orientare le scelte del decisore politico e rendere possibili un più efficiente utilizzo degli immobili pubblici e una maggiore incisività dei relativi processi di valorizzazione. A chiusura della rilevazione

difficile stabilire l'esatto ammontare dei beni di cui le singole amministrazioni sono titolari e individuare quali destinare al patrimonio disponibile da cui selezionare poi i beni più funzionali a soddisfare gli interessi della collettività⁵⁸.

Seppur nella difficoltà delle amministrazioni di conoscere il loro patrimonio pubblico complessivo (di beni indisponibili e disponibili) di cui sono titolari, ai fini della nostra indagine una soluzione parziale può essere rappresentata dal piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, di cui all'articolo 58 del D.l. n. 112/2008⁵⁹, allegato al bilancio di previsione. Tale piano identifica i beni immobili non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali, e quindi classificabili come patrimonio disponibile, consentendone la dismissione o valorizzazione⁶⁰.

Posto che l'identificazione di un bene come non strumentale all'atti-

per l'anno 2018, hanno effettuato la comunicazione dei dati 9.074 Amministrazioni, in aumento rispetto alle 8.674 Amministrazioni rispondenti per il censimento precedente. L'incremento è stato determinato dalla maggiore partecipazione dei comuni, in particolare di quelli più piccoli, e delle Amministrazioni rientranti nella tipologia residuale Altre Amministrazioni locali. Il tasso di adempimento si è attestato all'83 per cento.

⁵⁸ Sulla difficoltà delle amministrazioni di conoscere l'ammontare del proprio patrimonio immobiliare v. S. SCREPANTI, *La dismissione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, in *Gior. Dir. Amm.*, n.12/2012; M. OLIVI, *Beni pubblici tra privatizzazioni e riscoperta dei beni comuni*, in *Amministrazione in Cammino*, 18 maggio 2014.

⁵⁹ La disposizione prevede che per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze-Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio.

⁶⁰ In argomento v. L. GIANI, *Valorizzazione, alienazione e razionalizzazione del patrimonio edilizio pubblico*, in *Technè*, n. 3/2012, 40 ss., che riconosce l'importanza della previsione di un "momento conoscitivo del patrimonio allo scopo di individuare, già in sede di prefattibilità, dei possibili interventi tendenti ad una 'ri-funionalizzazione' dell'insieme di immobili interessati dal programma rispetto ai quali i tradizionali strumenti gestionali quali le concessioni d'uso, le locazioni, o quelli di nuova introduzione quali le «concessioni di valorizzazione» entrano in scena in un momento successivo rispetto all'atto di programmazione operando, per tale via, una separazione tra proprietà, che rimane pubblica, e gestione del patrimonio che viene affidata ex lege a un ente pubblico (economico)".

vità istituzionale è il presupposto per consentirne la concessione secondo quanto disposto ex art. 71, c.2, del Codice del terzo settore, si ritiene che il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari possa rappresentare uno strumento adeguato a cui ancorare il modello gestorio che qui si discute.

Sebbene anche tale piano sia stato previsto principalmente per consentire alle amministrazioni una ricognizione sugli immobili ai fine della vendita, da cui trarne un profitto economico⁶¹, ponendoci da un differente angolo visuale, la ricognizione dei beni rientranti nel patrimonio disponibile può consentire alle amministrazioni di individuare anche il bene che sia maggiormente funzionale allo svolgimento di una attività con utilità sociale⁶².

Ciò vuol dire, quindi, che tale pianificazione è strumentale, non solo alla valorizzazione del bene in un'ottica della sua dismissione ma anche rispetto al diverso fine del riutilizzo del bene per attività sociali da parte del privato sociale. Ciò in quanto, attraverso tale classificazione è possibile conoscere il valore di mercato e lo stato in cui versa il bene (da cui far dipendere poi gli interventi di manutenzione e gestione in capo all'ente concessionario) nonché la sua collocazione, consentendo alla amministrazione anche di pianificare la distribuzione degli interventi sociali sulla base di un criterio di copertura territoriale⁶³.

⁶¹ È questa, del resto, l'interpretazione che la Corte costituzionale, poco dopo l'entrata in vigore della legge, ha fornito al riguardo. Nella sentenza n. 340/2009, infatti, la formazione degli elenchi in questione, sulla base di valutazioni demandate agli enti medesimi, ha lo scopo di favorire su tutto il territorio nazionale l'individuazione di immobili suscettibili di «valorizzazione ovvero di dismissione», nella prospettiva di permettere il reperimento di ulteriori risorse economiche e quindi di ottenere l'incremento delle entrate locali.

⁶² B. M. BELLE', *Promesse e fallimenti nella valorizzazione degli immobili pubblici*, in *Scienze Regionali*, n. 3/2017, osserva che non sempre il patrimonio immobiliare è idoneo a soddisfare condizioni principalmente economiche, attraverso la sua dismissione, rendendo perciò necessario ripensare gli strumenti e i metodi utilizzati, in favore di nuove forme di valorizzazione. In questo senso assumono sempre più rilievo tutti quegli interventi attivati "dal basso" e che non rispondono direttamente a logiche politiche o economiche, ma si basano su necessità e bisogni sociali, mossi soprattutto dalla consapevolezza di una "ritirata temporanea" delle amministrazioni locali. In questo quadro, allora, tutti quegli immobili che non trovano spazio all'interno del mercato immobiliare possono incrociare una soluzione alternativa grazie all'intervento della cittadinanza e dell'amministrazione, offrendo diverse attività e possibilità di sviluppo locale *social-driven*.

⁶³ In riferimento agli esiti di questa diversa valorizzazione del patrimonio immobiliare, promosso "dal basso" v., in particolare, l'indagine condotta da A. MANGIALARDO,

5. *La co-programmazione per la individuazione delle aree di intervento tra pianificazione e indicatori sociali*

Tuttavia, al fine di garantire un processo decisionale conforme ai canoni di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento, è necessario, come si è detto, che la destinazione del patrimonio immobiliare per finalità sociali sia avvalorata alla preventiva individuazione degli interventi necessari a soddisfare i bisogni della comunità locale.

In quest'ottica un possibile strumento di valutazione per perseguire tale risultato è quello della pianificazione dei bisogni sociali, che l'amministrazione potrebbe condividere con i privati, specie quando si tratta di enti del terzo settore che, per la loro natura, svolgono attività di interesse generale (art. 5 del d.lgs. 117/2017), tra le quali rientrano quelle a scopo sociale.

D'altra parte, se è vero che il legislatore individua nel Comune l'amministrazione pubblica cui spetta il compito di curare gli interessi e promuovere lo sviluppo della comunità che rappresentano (art. 3 comma 2 del d.lgs. 267/2000), è altresì vero che la previsione di cui all'art. 55 del d.lgs. 117/2017, che costituisce attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 comma 4 Cost., mostra la consapevolezza del legislatore che la concertazione con gli enti del terzo settore possa risultare utile alle amministrazioni pubbliche per la mappatura dei bisogni della comunità locale⁶⁴ e, di conseguenza, per la pianificazione sociale⁶⁵.

E. MICELLI, *Processi partecipati per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico: il ruolo del capitale sociale e delle politiche pubbliche*, in *LaborEst*, n. 14/2017, in cui emerge che la trasformazione del patrimonio immobiliare pubblico in contenitori di attività che generano valore per la cittadinanza e per le autorità locali ha permesso di recuperare un gran numero di immobili pubblici dismessi dove spesso i tradizionali strumenti di valorizzazione adottati non hanno dato l'esito sperato

⁶⁴ Sul punto, si consideri nuovamente la sentenza n. 131/2020, secondo cui gli enti del terzo settore “spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della società del bisogno”. Per un autorevole commento alla sentenza v. G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, n. 3/2020, p. 1439 ss.

⁶⁵ Cfr. G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore*, in *Rivista impresa socia-*

In quest'ottica, il procedimento volto alla funzionalizzazione di un bene immobile alle finalità sociali potrebbe utilmente avvalersi del piano sociale di zona⁶⁶, disciplinato all'art. 19 della l. n.328/2000⁶⁷, che defini-

l, n. 3/2020, p. 96 ss., in cui si evidenzia la circolarità dell'amministrazione condivisa: infatti, secondo l'Autore "attraverso la co-programmazione le amministrazioni favoriscono gli enti del terzo settore nello svolgimento delle loro attività di interesse generale; ma a sua volta il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore è vantaggioso per le amministrazioni. In sostanza l'art. 55, applicando il principio di sussidiarietà nel punto di incontro fra polo degli interessi pubblici e polo dell'interesse generale crea una circolarità di rapporti, di esperienze, di competenze ed una condivisione di responsabilità che sono vantaggiose per entrambi i poli". Negli stessi termini, si consideri anche quanto il contenuto d.m. n. 72/2021 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha emanato le Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore, secondo cui "la co-programmazione dovrebbe generare un arricchimento della lettura dei bisogni, anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando – in fase attuativa – la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria, come tale produttiva di integrazione di attività, risorse, anche immateriali, qualificazione della spesa e, da ultimo, costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive, oltre alla produzione di clima di fiducia reciproco".

⁶⁶ Sul punto, si v. lo studio di S. PELLIZZARI, *La co-progettazione nelle esperienze regionali e nel codice del terzo settore*, in S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore: confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, 2019, p. 97 ss.

⁶⁷ L'art. 19, rubricato "piano di zona" dispone che: 1. I comuni associati, negli ambiti territoriali di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), a tutela dei diritti della popolazione, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, provvedono, nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 4, per gli interventi sociali e socio-sanitari, secondo le indicazioni del piano regionale di cui all'articolo 18, comma 6, a definire il piano di zona, che individua: a) gli obiettivi strategici e le priorità di intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione; b) le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità in relazione alle disposizioni regionali adottate ai sensi dell'articolo 8, comma 3, lettera h); c) le forme di rilevazione dei dati nell'ambito del sistema informativo di cui all'articolo 21; d) le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni; e) le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia; f) le modalità per la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e con le altre risorse della comunità; g) le forme di concertazione con l'azienda unità sanitaria locale e con i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4. 2. Il piano di zona, di norma adottato attraverso accordo di programma, ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, è volto a: a) favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché a respon-

sce, tra i molteplici profili, gli ambiti prioritari di intervento, le modalità organizzative dei servizi, le modalità di cooperazione tra i vari soggetti, pubblici e privati che operano nel territorio e le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni⁶⁸.

Tale strumento di programmazione, che opera a livello distrettuale (e, quindi, non comunale), consente di individuare sulla base delle esigenze di benessere sociale e sanitario del territorio i servizi e le prestazioni necessarie. Sebbene la disposizione menzioni il coinvolgimento delle sole aziende unità sanitarie locali, è interessante osservare che nelle realtà in cui l'amministrazione condivisa ha da tempo trovato un suo sistematico spazio, il piano sociale di zona è redatto anche con la partecipazione dei soggetti operanti nel terzo settore. È il caso, ad esempio, del Piano sociale

sabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi; b) qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate dalle forme di concertazione di cui al comma 1, lettera g); c) definire criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun comune, delle aziende unità sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di particolari obiettivi; d) prevedere iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi. 3. All'accordo di programma di cui al comma 2, per assicurare l'adeguato coordinamento delle risorse umane e finanziarie, partecipano i soggetti pubblici di cui al comma 1 nonché i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4, e all'articolo 10, che attraverso l'accreditamento o specifiche forme di concertazione concorrono, anche con proprie risorse, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto nel piano.

⁶⁸ Cfr. G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore*, in *Rivista impresa sociale*, n. 3/2020, p. 96 ss., in cui si evidenzia la circolarità dell'amministrazione condivisa: infatti, secondo l'Autore "attraverso la co-programmazione le amministrazioni favoriscono gli enti del terzo settore nello svolgimento delle loro attività di interesse generale; ma a sua volta il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore è vantaggioso per le amministrazioni. In sostanza l'art. 55, applicando il principio di sussidiarietà nel punto di incontro fra polo degli interessi pubblici e polo dell'interesse generale crea una circolarità di rapporti, di esperienze, di competenze ed una condivisione di responsabilità che sono vantaggiose per entrambi i poli". Negli stessi termini, si consideri anche quanto il contenuto d.m. n. 72/2021 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha emanato le Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore, secondo cui "la co-programmazione dovrebbe generare un arricchimento della lettura dei bisogni, anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando – in fase attuativa – la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria, come tale produttiva di integrazione di attività, risorse, anche immateriali, qualificazione della spesa e, da ultimo, costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive, oltre alla produzione di clima di fiducia reciproco".

di Zona del Distretto di Napoli, ove per il piano relativo al triennio 2022-2024 il Comune ha avviato un processo di programmazione partecipata con gli Enti del Terzo settore al fine di individuare i bisogni da soddisfare e gli interventi necessari. Allo stesso modo, anche il Comune di Bologna ha redatto il Piano sociale di zona relativo al triennio 2018-2020⁶⁹ con la collaborazione di un Ente del Terzo settore⁷⁰.

Il piano sociale di zona, quindi, rappresenta un prezioso strumento di co programmazione dal momento che esso è preordinato, sulla base dei bisogni e delle fragilità emerse, a individuare le prestazioni da erogare secondo un ordine prioritario di intervento. Tale strumento, quindi, potrebbe offrire all'amministrazione elementi utili anche ai fini della eventuale valutazione della destinazione dei beni immobili che ricadono in un determinato contesto territoriale ad utilità sociali⁷¹. Detto in altri termini, il coordinamento del piano delle alienazioni con il piano sociale di zona può consentire all'amministrazione non solo di rilevare quale sia il bene più aderente alla attività da svolgere ma anche di sapere, tra i servizi da erogare, quali siano quelli con una maggiore priorità di realizzazione.

⁶⁹ L'atto pianificatorio redatto dal comune di Bologna rappresenta poi un modello particolarmente virtuoso perché sul piano metodologico è stato dapprima definito il quadro sociodemografico della popolazione, il quadro socioeconomico dei redditi e del mercato del lavoro e lo stato di salute della popolazione, e solo dopo sono state censite le fragilità del territorio. Nello specifico, il documento inquadra il livello di fragilità dei quartieri, suddivisi per zone, con riferimento a tre dimensioni: la fragilità demografica, sociale ed economica a cui si aggiunge la mappatura della fragilità sanitaria redatta dall'Azienda sanitaria locale. Ciò ha consentito, nella seconda parte del documento, di prevedere gli interventi da realizzare, anche con l'ausilio degli Enti del terzo settore, secondo un ordine prioritario e tenendo conto delle risorse disponibili secondo quanto disposto dal preventivo finanziario anno 2018 del Piano di Zona. Non da ultimo, per valutare gli effetti della pianificazione degli interventi, all'interno del documento è prevista la costituzione di un sistema di monitoraggio e valutazione delle azioni realizzate nell'arco del triennio di vigenza del Piano. A ben vedere, questo modello di programmazione copre tutte le fasi di gestione degli interventi e che vanno dalla loro pianificazione, passando per la loro realizzazione, sino a valutarne gli effetti.

⁷⁰ Alla stesura del Piano ha partecipato, infatti, la Società Cooperativa Iress.

⁷¹ In questa prospettiva v. anche M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni, op. cit.*, 3 che evidenzia l'esigenza di un cambio di prospettiva, partendo proprio dai bisogni essenziali delle persone e dalle utilità prodotte dai beni attraverso cui questi possono essere soddisfatti. L'a. ritiene che occorra "superare la logica della semplice attribuzione individuale delle cose e dei benefici derivanti dal loro consumo e assumere invece quella della fruizione comune delle risorse e della redistribuzione in modo inclusivo delle utilità da esse garantite".

5.1. *Segue. La possibile rilevanza giuridica degli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di programmazione sociale*

Sotto altro profilo, un ulteriore strumento di valutazione del fabbisogno sociale nelle diverse aree territoriali del Comune, potrebbe essere il rapporto sul Benessere equo e sostenibile (Bes) predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (Istat), in cui sono presenti indicatori di tipo economico, sociale ed ambientale. Allo stato attuale, tale documento – introdotto in Italia in via sperimentale con la legge 163/2016⁷² di riforma del bilancio dello Stato – è principalmente finalizzato ad ancorare l'attività di programmazione delle risorse pubbliche.

La utilizzazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile consente, in questo modo, di funzionalizzare la programmazione delle risorse pubbliche ad obiettivi di benessere sociale, predeterminando, così, gli standard di valutazione delle azioni delle pubbliche amministrazioni.

In altri termini, una programmazione delle risorse non coerente con il fabbisogno rilevato dagli indicatori del BES, potrebbe essere valutato come presupposto di una possibile responsabilità dell'amministrazione, sia sotto il profilo del danno erariale da disservizio⁷³, sia sotto il profilo di possibili class action pubbliche, finalizzate ad ottenere il rispetto degli standard di qualità dei servizi pubblici, essenziali all'effettività dei diritti fondamentali, spesso compromessa proprio a causa della carenza di risorse.

In questa prospettiva, non può escludersi, inoltre, che tali indicatori potranno assumere, nel tempo, una specifica rilevanza giuridica, sotto il profilo della esigibilità di prestazioni sociali, connesse alla effettività di diritti fondamentali⁷⁴, anche in un'ottica di giustizia sociale⁷⁵.

⁷² L. n. 163/2016 recante “modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2021, n. 243”.

⁷³ Su questi profili sia consentito rinviare a M. INTERLANDI, *Danno da disservizio e tutela della persona*, op.cit., nonché, più di recente, M. NUNZIATA, *Azione amministrativa e danno da disservizio. Un'analisi della giurisprudenza*, Torino 2018.

⁷⁴ Si pensi, ad esempio, al caso della alunna con disabilità, che ha portato la Corte europea a condannare l'Italia, per averla privata di un servizio essenziale, in ragione di una presunta carenza di risorse. In tal caso, la mancata allocazione di risorse per il reclutamento dei docenti di sostegno potrebbe dare adito ad azioni risarcitorie oppure, ove ne ricorrano i requisiti, ad azioni collettive per l'efficienza pubblica, di cui all'art. 4, d.lgs. n. 198/2009. Cfr. Corte Edu, G.L. vs Italy.

⁷⁵ In questa prospettiva, v., T. HONORÈ, *Giustizia sociale*, in M. Ricciardi (a cura di),

Ai nostri fini, il rapporto sul benessere equo e sostenibile è elaborato non solo in relazione al territorio nazionale ma anche in riferimento alle comunità locali attraverso il Bes dei territori (BesT). Ebbene, l'utilizzo di tale strumento in un contesto di pianificazione sociale dell'amministrazione comunale potrebbe favorire lo sviluppo di politiche pubbliche fondate sui dati, secondo obiettivi di crescita sostenibile e in un'ottica di benessere della comunità territoriale.

L'utilizzo di tali indicatori in una fase di pianificazione sociale, combinato con la partecipazione degli enti del terzo settore, sarebbe uno strumento ulteriore mediante il quale individuare l'utilità sociale a cui destinare il patrimonio immobiliare di cui dispone l'ente.

5.2. *Segue: Le modalità di coinvolgimento del Terzo settore nelle fasi di pianificazione ed attuazione degli interventi*

Una volta delineato il processo di destinazione d'uso del bene immobile disponibile per finalità sociali, occorre soffermarsi sugli strumenti di coinvolgimento degli enti del TS.

Al riguardo, come si è visto, la partecipazione degli Enti del terzo settore può realizzarsi attraverso due diversi momenti, quello della pianificazione degli interventi e quello della fase di attuazione.

Rispetto al primo momento, assume nuovamente rilievo l'art. 55 del d.lgs. 117/2017, in particolare il comma 2, che prevede come il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore debba avvenire nel rispetto dei principi della l. 241/1990. È stato evidenziato come il riferimento alla legge generale sul procedimento amministrativo abbia ad oggetto i principi che orientano l'attività amministrativa: tale indirizzo trova espressa conferma, come si è avuto modo di vedere, nell'art. 6 del d.lgs. 36/2023 che esclude dal campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici⁷⁶

L'ideale di giustizia, da John Rawls a oggi, Milano 2010, 192, il quale sintetizza il tema della giustizia sociale nell'idea che "tutti i membri della stessa comunità hanno una pretesa a partecipare ai vantaggi che generalmente si desiderano e che contribuiscono al benessere in modo tale da assicurare a ciascuno una quota eguale dei vantaggi complessivi. Per vantaggi intendo qualsiasi cosa di cui c'è bisogno (vita, salute, cibo, casa, vestiti, istruzione, arte, spazio, svago, prendere parte a processi decisionali) per una vita piena compatibilmente con le circostanze e le risorse [...]".

⁷⁶ Come si è avuto modo di osservare, la giurisprudenza amministrativa individua la linea di confine tra l'applicazione della disciplina normativa relativa al codice dei contratti

gli istituti dell'amministrazione condivisa previsti al titolo VII dal Codice del terzo settore e nell'art. 12 del d.lgs. 36/2023 che, per quanto non previsto dal testo normativo, rinvia alla l. n. 241/1990.

Sulla questione risulta, inoltre, molto significativo l'apporto del d.m. 72/2021 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che ha emanato le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore, fornendo un prezioso contributo sulle procedure da adottare⁷⁷.

All'interno di suddette linee guida, la pianificazione condivisa, identificandosi in un procedimento amministrativo ex lege n. 241/1990, risulta essere sottoposta alle regole che lo caratterizzano: ne deriva che la pianificazione si articola nella fase dell'iniziativa, che potrà avvenire su impulso dell'amministrazione pubblica ovvero su istanza degli enti interessati; nella nomina di un responsabile del procedimento; nella pubblicazione di un avviso pubblico volto a selezionare i soggetti interessati; nello svolgimento dell'attività istruttoria; infine, nella conclusione del procedimento, la cui determinazione finale resta affidata all'amministrazione, in modo da garantirne l'autonomia nell'attività di sintesi dei diversi interessi acquisiti nel corso dell'istruttoria partecipata⁷⁸.

Sicché, una volta che, in sede di pianificazione sociale siano stati individuati gli interventi da realizzare, gli Enti del Terzo settore potranno essere coinvolti anche nella successiva fase di attuazione degli stessi,

pubblici e quella che regola il codice del terzo settore nella mancanza di qualsiasi forma di remunerazione in capo all'ente del terzo settore per l'attività di rilevanza sociale da questi svolta. In particolare, il giudice amministrativo evidenzia come "le procedure contemplate dal d.lgs. n. 117/2017 non rientrano nel fuoco del codice dei contratti quando l'organismo del terzo settore svolga il servizio in forma gratuita, trattandosi, in tal caso, di un fenomeno non economico, ossia strutturalmente al di fuori delle logiche di mercato e, quindi, radicalmente estraneo alle regole competitive di matrice euro-unitaria" Si v. nuovamente T.A.R. Liguria, Sez. I, 3 maggio 2024, n. 310.

⁷⁷ Per un'esauritiva analisi v. D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, Napoli, 2021, p. 209 ss.

⁷⁸ Per la redazione del Piano sociale di Zona relativo al triennio 2022-2024, il Comune di Napoli è ricorso all'istituto della co-programmazione di cui all'art. 55 del d.lgs. 117/2017 con enti del terzo settore selezionati in seguito allo svolgimento di una procedura avviata con un avviso pubblico. Tra l'altro, la partecipazione degli enti del terzo settore all'attività di pianificazione sociale risulta disciplinata all'interno del Regolamento del 2008 in materia di rapporti con il terzo settore e di affidamento dei servizi in ambito sociale. Tuttavia, nonostante il coinvolgimento, il Piano sociale approvato non presenta riferimenti ai risultati della concertazione avvenuta.

secondo il modello espresso dall'art. 71 del Codice del terzo settore e, quindi, attraverso la concessione dei beni pubblici a tali enti.

Dal momento che anche la concessione si declina come ulteriore strumento del modello dell'amministrazione condivisa, giacché l'intervento dell'Ente no profit è finalizzato a conseguire una utilità sociale non diversa da quella ottenuta attraverso l'adozione di uno degli strumenti di cui al titolo VII del CTS, è possibile estendere gli approdi a cui la Corte dei conti è giunta in materia di amministrazione condivisa, intesa *strictu sensu*, anche ai rapporti disciplinati dall'art. 71 del d.lgs. n. 117/2017.

Pertanto, è possibile ritenere che anche l'affidamento dei beni in concessione agli Enti del terzo settore possa avvenire attraverso regole differenti da quelle concorrenziali, disciplinate dal Codice dei contratti pubblici, il d. lgs. n. 36/2023.

Su questi profili, la giurisprudenza contabile⁷⁹, in ottemperanza all'orientamento sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 131/2020, in più occasioni è intervenuta sulla possibilità di disporre la concessione diretta di un bene immobile da parte di un'amministrazione a un Ente del Terzo settore.

I giudici, avviando le proprie considerazioni sulla base dell'art. 6 del d.lgs. n. 36/2023, hanno confermato, in riferimento all'affidamento dei servizi sociali, l'introduzione di un doppio sistema fondato su due modelli organizzativi alternativi, uno nel rispetto del principio di concorrenza e l'altro basato sulla solidarietà e sussidiarietà orizzontale⁸⁰.

⁷⁹ Cfr. *ex multis* Corte dei conti, sez. contr. Campania, parere del 21 dicembre 2016, n. 357. Sul punto, si v. anche Corte dei conti, sez. contr. Puglia, parere del 21 luglio 2022, n. 106.

⁸⁰ Su questi argomenti v. L. GORI, *Linee guida sul rapporto tra pubblica amministrazione ed Enti del Terzo Settore*, forumterzosettore.it, 1° aprile 2021, che evidenzia come atto l'art 55 del Codice del terzo settore sia soggetto ad una "morsa interpretativa – apparentemente irrisolvibile – concernente il rapporto fra Codice del Terzo Settore e Codice dei contratti pubblici". V. anche A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi.it*, n.21/2021, 126, secondo cui l'ordinamento italiano ha normato un settore, quello relativo alla disciplina dell'organizzazione dei servizi sociali che è espressamente indicato dal Considerando n. 114 della Direttiva 2014/24/UE e che, al suo interno, deferisce alla discrezionalità legislativa dello Stato membro, il quale tuttavia dovrà assicurare parità di trattamento ai soggetti che collaborano alla realizzazione delle finalità proprie del sistema pubblico. Da ciò ne consegue, pertanto, che anche il Codice del Terzo settore costituisce una peculiare forma di attuazione, nell'ordinamento italiano, della disciplina europea. Diversamente A.

Come tale, quindi, il combinato disposto dell'art. 71, commi 2 e 3, del Codice del Terzo settore e dell'art. 6 del d.lgs. n. 36/2023, non obbliga l'ente pubblico, ai fini della concessione in comodato agli ETS, ad esperire procedure ad evidenza pubblica di natura competitiva⁸¹, risultando sufficiente l'attivazione di procedure ispirate ai principi di imparzialità, pubblicità e trasparenza secondo quanto disposto ai sensi della l. n. 241/1990⁸².

Si tratta, quindi, di preferire l'attivazione di procedure comparative piuttosto che competitive⁸³, al cui interno siano predeterminati a monte i criteri e le modalità di scelta dei soggetti destinatari, secondo quanto disposto dall'art. 12 della l. n. 241/1990 ove è statuito che l'attribuzione di vantaggi economici deve essere subornata a parametri certi⁸⁴.

ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali: bilanci e prospettive*, in *Ist. Fed.* n. 3/2022, 648, secondo cui il rapporto fra p.a. ed ETS delineato dal d.lgs. n. 117/2017 configura un modello diverso da quello concorrenziale, con esso non confliggente.

⁸¹ Cfr. Corte dei conti, sez. contr., Marche, parere del 16 dicembre 2024 n. 161. In questo senso v. M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni*, *op. cit.*, 26 secondo cui l'allocazione e la distribuzione delle utilità dei beni comuni non possono avvenire come se questi fossero merci, sulla base dei meccanismi di competizione e di esclusione che sono tipici del mercato. Al contrario, esse richiedono di adottare metodi di fruizione diversi, idonei a favorire, da un lato, la giusta redistribuzione dei vantaggi che da essi possono derivare e, dall'altro, la compatibilità delle loro diverse potenziali destinazioni d'uso.

⁸² Tuttavia, deve essere osservato in questa sede, che anche rispetto a questi profili, i Comuni che già dispongono di un proprio regolamento relativo alla assegnazione dei beni immobili pubblici agli Enti del Terzo Settore prevedono procedure differenti, determinando una evidente assenza di uniformità. Nel regolamento del comune di Napoli, ad esempio, la concessione in comodato d'uso di un bene pubblico ad un Ente del Terzo settore può avvenire attraverso l'indizione di una procedura ad evidenza pubblica; il Comune di Roma, diversamente, consente l'assegnazione attraverso la presentazione da parte dell'Ente del terzo settore di una istanza di parte a cui, solo dopo, fa seguito la pubblicazione di un avviso pubblico contenente gli elementi essenziali della concessione; il Comune di Bologna, invece, conferisce il bene attraverso diverse procedure negoziate.

⁸³ Cfr. Corte dei conti, sez. giuris. Molise, sent. del 16 dicembre 2019, n. 53 in cui si evidenzia la necessità per la pubblica amministrazione di adottare una procedura selettiva di natura comparativa, definita "confronto concorrenziale *latu sensu* inteso".

⁸⁴ Corte conti, Sez. II centr. app., 27 aprile 2020, n. 83; Corte conti, da Sez. III centr. app., 29 settembre 2021, n. 410, secondo cui "la norma da un lato assicura il rispetto dei principi di buon andamento e trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione consentendo alla collettività di conoscere modalità e criteri di elargizione delle pubbliche risorse e, dall'altro, assicura l'imparzialità dell'azione pubblica in ordine alla equiparazione e comparazione degli aspiranti beneficiari".

Tra i vantaggi economici è da escludere la possibilità per il soggetto concessionario di destinare il bene ad attività di rilevanza economica e da cui, quindi, l'ente ne possa trarre un profitto economico. In questo ambito, perciò il vantaggio economico per l'ente del terzo settore consisterebbe “nell'utilizzo a ‘costo zero’ del bene, con evidente risparmio, apprezzabile economicamente, del canone medio per l'acquisizione di un bene analogo rivolgendosi al mercato”⁸⁵.

La gratuità, infatti, è l'elemento principale che consente l'attivazione di una procedura comparativa; diversamente, laddove l'attività svolta generasse il conseguimento di un profitto, determinando così il venir meno dello spirito collaborativo e solidale che connota il modello dell'amministrazione condivisa, allora sarebbe da preferire l'attivazione di una procedura ad evidenza pubblica, come peraltro ampiamente chiarito dal giudice amministrativo⁸⁶. Secondo quest'ultimo, infatti, gli Enti del Terzo settore che operano in regime di amministrazione condivisa posso ricevere dall'amministrazione solo il rimborso delle spese sostenute, purché non forfetarie e debitamente documentate⁸⁷.

6. *Riflessioni conclusive. Dalla pianificazione dei bisogni sociali alla pianificazione della rigenerazione urbana: la compatibilità di un modello di gestione degli immobili disponibili fondato sul valore economico del bene rispetto alla doverosità della funzione rigenerativa e al ruolo strategico della collaborazione pubblico-privata*

Come si è visto il modello di gestione del patrimonio immobiliare disponibile delineato dalla Corte dei conti impone alle amministrazioni la massima valorizzazione economica dei beni, optando per una diversa destinazione solo a fronte del perseguimento di ulteriori e prevalenti interessi pubblici. In base a questo modello, inoltre, la corretta gestione finanziaria si realizzerebbe in concreto se l'amministrazione, attraverso un'ampia e articolata istruttoria, sia in grado di motivare, sotto il profilo dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza, che il vantaggio conseguito dalla collettività sia almeno pari se non superiore al profitto economico al quale si rinuncia, sottraendo il bene al mercato.

Tuttavia, la tenuta di questo modello, che le amministrazioni non

⁸⁵ Cfr. Corte dei conti, sez. contr., Marche, parere del 16 dicembre 2024 n. 161.

⁸⁶ Su questi argomenti cfr. Consiglio Stato, sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217; Consiglio di Stato, sez. V, del 25 maggio 2024 n. 4540; Consiglio di Stato, sez. V, n. 6232 del 7 settembre 2021; Tar Milano, sez. I, n. 593 del 3 aprile 2020.

⁸⁷ Cfr. Consiglio Stato, sez. V, 26 maggio 2023, nn. 5217 e 5218.

hanno ancora recepito, come emerge dalle pronunce di condanna o dalla richiesta di pareri in tale ambito, sia perché, come si è detto, manca un quadro normativo di riferimento che recepisca le indicazioni giurisprudenziali, offrendo alle amministrazioni parametri certi a cui ancorare l'esercizio imparziale della discrezionalità, sia perché presuppone un'attività di pianificazione e di programmazione che negli anni non è stata svolta, dovrebbe essere verificata alla luce della doverosità degli interventi di rigenerazione urbana imposta dalla recente modifica dell'art. 9 della Costituzione⁸⁸.

Infatti, com'è noto, la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, ha novellato l'articolo, inserendo al suo interno uno specifico riferimento all'ambiente (e agli animali), in una dimensione che guarda anche al futuro, laddove è indicato che tale diritto sia tutelato anche nell'interesse delle generazioni future. Tale ultimo riferimento, ad avviso di chi scrive, suggerisce alle amministrazioni la prospettiva da seguire nell'adozione delle politiche e degli indirizzi in materia. Guardando alle generazioni future, infatti, l'orientamento tracciato è quello di conservare i beni in uno stato non peggiore⁸⁹, ma anzi, se possibile valorizzato rispetto a quello di origine, affinché anche le prossime generazioni possano goderne⁹⁰.

Su questi profili, inoltre, è intervenuta anche la Corte costituzionale che non solo ha inquadrato il territorio come luogo “capace di esprimere

⁸⁸ Sulla novella recata alla disposizione v. in particolare F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Dir. Ec.*, n.1/2022.

⁸⁹ Sulla (mancata) conservazione dei beni è celebre il contributo di G. HARDIN, *Tragedy of commons in Science*, Vol. 162, 1968, ove si evidenzia che la “fruizione incondizionata del bene a causa di comportamenti scriteriati e sregolati (nel senso letterale dei termini, ossia privi di criteri e di regole) da parte dei singoli conduca – inesorabilmente – alla “eliminazione”.

⁹⁰ Si esprimeva così già P. MADDALENA, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, op. cit., 6, il quale osserva che “l'uomo, essendo dotato di ragione e di libero arbitrio, ed essendo collocato al vertice della “comunità biotica” ha anche una “responsabilità” verso di essa, responsabilità che gli impone, non solo di fruire in modo corretto dei beni naturali e culturali, ma anche di provvedere alla loro conservazione e tutela, per la presente e le future generazioni”. In questi termini v. anche S. VILLAMENA, *Note in tema di beni comuni e partecipazione*, in M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, 2016, 150, che riconosce l'esigenza di assicurare la consumazione e lo sfruttamento delle risorse non solo da parte delle generazioni presenti ma va garantito anche alle generazioni future “il proprio spazio vitale”.

una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale”⁹¹ ma ha anche riconosciuto che una “pianificazione del territorio non è funzionale solo all’interesse all’ordinato sviluppo edilizio del territorio, ma è rivolta anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, incidenti sul medesimo territorio, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti”⁹².

Sicché, la conservazione dei beni evoca necessariamente il paradigma della rigenerazione urbana che condensa al suo interno molteplici declinazioni che si traducono, in particolare ma non esclusivamente, nella esigenza di limitare il consumo del suolo⁹³ attraverso il riuso e la riqualificazione di beni e spazi già esistenti, concorrendo così, in una prospettiva animata dai principi di solidarietà e uguaglianza sostanziale⁹⁴, ad elevare il benessere della collettività.

Emerge allora che la conservazione dei beni, anche in termini di riutilizzo, costituisce un valore strumentale alla realizzazione di politiche di coesione e giustizia sociale, non diversamente da quanto avviene attraverso la valorizzazione del patrimonio immobiliare disponibile utilizzato per finalità sociali.

In questa prospettiva, quindi, il conferimento del patrimonio immo-

⁹¹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 16 luglio 2019, n. 179. Sul ruolo rinnovato della città sia consentito il rinvio a M. INTERLANDI, *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell’era della “ripresa” e della “resilienza”: verso nuovi assetti istituzionali?*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n.1/2021, 160 ss., ove si sostiene che le città si identificano quali centri di riferimento, nella configurazione di un nuovo modello di benessere sociale, che si sviluppa sulla base delle specifiche esigenze della comunità che la abitano. Ciò giustifica la sperimentazione sempre più frequente di nuovi modelli di partecipazione tra istituzioni e portatori di interessi in cui la relazione con il territorio si fonda sulla condivisione e sulla co-gestione.

⁹² Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 51/2025 e similmente anche n. 142/2024, n. 119/2024, n. 19/2023, n. 229/2022 e n. 219/2021.

⁹³ In particolare, su questo argomento v. M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Risparmio del suolo e turismo naturalistico: spunti di riflessione sullo sviluppo sostenibile nella perequazione urbanistica*, in *Ambientediritto.it*, 2021, n. 1; G.F. CARTEI, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, n. 4; L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. De Giorgi Cezzi e P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze, 2016; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2016, n. 1.

⁹⁴ In argomento v. G.A. PRIMERANO, *Consumo di suolo e matrici della rigenerazione*, in *Riv. Giur. Amb.*, n.2/2023, 531 ss.

biliare agli Enti del terzo settore, tanto nel caso della concessione ex art. 71 del Codice del Terzo Settore, quanto nel caso del partenariato sociale ex art. 134 del Codice dei Contratti Pubblici, risponderebbe pienamente a tale paradigma, posto che l'attività dell'ente concessionario sarebbe rivolta non solo al riuso, al recupero e alla riqualificazione di beni e spazi già esistenti, ma anche a dare risposta alle esigenze e ai bisogni che la collettività esprime⁹⁵. Ne deriva allora, che la valorizzazione del patrimonio immobiliare di cui le amministrazioni sono titolari ben si colloca come ulteriore strumento di governo del territorio orientato allo sviluppo sostenibile e alla rigenerazione urbana, trovando in questo archetipo un ulteriore elemento che induce a riconsiderare il modello individuato dalla Corte dei conti, fondato sulla patrimonializzazione dei beni immobili disponibili.

Ciò in quanto, la legge costituzionale n. 1/2022, oltre a sancire la tutela dell'ambiente, nell'interesse delle generazioni future, ha contestualmente modificato l'articolo 41 della Costituzione, ponendo un limite all'iniziativa economica privata, anche quando sia necessario preservare la salute, l'ambiente, la sicurezza, la libertà e la dignità umana⁹⁶.

Sicché, la lettura combinata degli artt. 9 e 41 della Costituzione⁹⁷ ci consente di sostenere che la funzione sociale sembra ricevere oggi una rinnovata centralità, nei termini in cui essa consente alle amministrazioni

⁹⁵ G. DELLA CANANEA, *I beni*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2015, 263 ss., identifica la destinazione del bene con la strumentalità dello stesso a soddisfare le esigenze della collettività.

⁹⁶ L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, 196 ss., mette in evidenza che in realtà la riforma costituzionale positivizza un principio ormai consolidato nel nostro ordinamento, osservando proprio che "il bilanciamento tra l'iniziativa economica proclamata libera (in nome della cultura dello sviluppo della persona e dei suoi diritti anche in campo economico) e le limitazioni all'attività produttiva (in nome di una pluralità di interessi e valori primari della persona -libertà, sicurezza, dignità -ovvero diritti/doveri -lavoro e occupazione -o ancora le restrizioni imposte da standard più elevati di protezione della salute e dell'ambiente) è del resto ormai radicato nell'interpretazione dell'art. 41 e dei limiti all'iniziativa economica privata ivi previsti". Su questi argomenti v. anche M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n.1/2022.

⁹⁷ Sulla riforma costituzionale che ha interessato gli articoli 9 e 41 cost. v. F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 2022; M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021.

di operare un nuovo bilanciamento degli interessi coinvolti, adattandolo alle esigenze attuali di riqualificazione degli spazi già esistenti per restituire alla collettività un ambiente complessivamente migliorato.

Sulla base delle considerazioni sin qui svolte, quindi, sembra emergere l'idea che il modello che si è delineato sulla base degli orientamenti dalla Corte dei conti non può rappresentare più un paradigma prevalente nella gestione del patrimonio immobiliare disponibile. Infatti, come si è visto, la rilevanza costituzionale assunta dalla funzione rigenerativa⁹⁸ conforma la gestione del patrimonio immobiliare al paradigma della sostenibilità ambientale, anche nell'interesse delle generazioni future. Con la conseguenza che le amministrazioni dovranno ricorrere a modelli organizzativi nuovi, anche avvalendosi del contributo del Terzo settore, per garantire alla collettività utilità concrete, in termini di servizi e di sviluppo sociale⁹⁹.

⁹⁸ E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, 2017, 15 ss., riflette sull'affermazione di una nuova funzione amministrativa di rigenerazione e riuso dei beni pubblici, la cui finalità generale è rappresentata nel "rinnovamento dei beni comuni nell'ottica di un miglioramento della qualità della vita nella città". L'assolvimento di tale funzione, nella prospettiva di raggiungere la finalità appena indicata, richiede l'apporto della c.d., sussidiarietà creativa, secondo cui ai fini della individuazione degli interventi di rigenerazione urbana è essenziale il coinvolgimento dei privati. Questi, infatti, secondo l'autore, non partecipano al solo fine di manifestare il loro consenso rispetto a interventi individuati dalla sola amministrazione ma, piuttosto, il loro coinvolgimento è funzionale a "raccolgere idee, oltre che a rafforzare la loro funzione politica, a metterli in condizione di essere soggetti attivi nella riorganizzazione dei modi di risoluzione dei problemi collettivi".

⁹⁹ Rispetto a questi profili M. CALABRÒ, *Participatory urban regeneration models: the inclusive dimension of sustainability*, in *Nuove Autonomie*, n. 1-2/2024, 17 ss., osserva che le azioni di rigenerazione urbana vengono realizzate attraverso processi decisionali ampiamente condivisi, sebbene formalmente gestiti da un'autorità pubblica. Il raggiungimento di tali azioni è essenzialmente dovuto al fatto che obiettivi e modalità operative vengono individuati congiuntamente dai decisori pubblici e dai cittadini, in un contesto di un processo continuo di partecipazione e identificazione dei bisogni, attraverso un dialogo costante tra diverse competenze, da cui possono emergere soluzioni che ciascuna delle singole competenze non sarebbe in grado di raggiungere da sola. Secondo l'a., un ulteriore aspetto significativo di questi modelli di partecipazione è quello di creare un dialogo multilaterale tra gli interessi presenti sul territorio: un dialogo a più voci attraverso il quale ogni abitante ascolta anche le richieste degli altri consente di giungere a decisioni che rappresentino una vera sintesi dei bisogni del territorio, una sintesi certamente più complessa, ma forse destinata a essere ancora più efficace.

Abstract

La gestione del patrimonio immobiliare per finalità sociali
da parte degli enti del terzo settore

Il contributo approfondisce il tema della gestione del patrimonio immobiliare disponibile per finalità sociali da parte degli enti del terzo settore. Muovendo dalla giurisprudenza della Corte dei conti, che ha delineato un modello di gestione di tali beni orientato principalmente a produrre reddito, si riflette sulla possibilità di configurare un diverso modello organizzativo che valorizzi il coinvolgimento degli enti del terzo settore nella prospettiva dell'amministrazione condivisa per il perseguimento delle finalità sociali, tenendo conto sia dei vincoli relativi alla scelta sulla destinazione d'uso dell'immobile sia di quelli relativi alla scelta del soggetto concessionario.

The management of real estate assets for social purposes
by third sector organisations

En. The contribution delves into the topic of management of real estate assets available for social purposes by third sector bodies. Starting from the case law of the Court of Auditors, in which a model of management of these assets oriented mainly towards producing income was outlined, we reflect on the possibility of outlining a different organizational model that enhances the involvement of third sector bodies in the perspective of shared administration for the pursuit of social purposes, taking into account both the constraints relating to the choice on the intended use of the property and those relating to the choice of the concessionaire.