

ISLL Papers

**The Online Collection of the
Italian Society for Law and Literature**

Vol. 18 / 2025

ISLL Papers

The Online Collection of the Italian Society for Law and Literature

<http://www.lawandliterature.org/index.php?channel=PAPERS>



ISSN 2035-553X

Vol. 18/2025

Ed. by ISLL Coordinators
C. Faralli & M.P. Mittica

ISBN – 9788854971844

DOI - 10.6092/unibo/amsacta/8190



La “cura” dei beni comuni urbani nell’intersezione tra città e diritto. Problemi e prospettive dell’Amministrazione condivisa nel caso di Vico Corridoio a Foggia

Marco Buccarella, Michele Mantuano*

Abstract: [The care of urban commons goods at the intersection of city and law. Problems and perspectives of shared administration in the case of Vico Corridoio in Foggia] The grassroots reappropriation of urban space is now a global phenomenon at the center of interdisciplinary interest. Citizens, acting as protagonists, aim to overturn the condition of peripheralization of the city by identifying the care of common goods as the grounds for claiming new social rights. Starting from this reflection, the case of Vico Corridoio in the historic center of Foggia presents itself as an opportunity to lay the groundwork for a (first) reconnaissance of the new forms of self-organization currently existing in this context. The analyzed case shares the aim of offering an alternative narrative to the stigmatization of the city: from the fight against social marginalization to the promotion of well-being, up to the redemption of the widespread and abandoned cultural heritage. The empirical study will be accompanied by a legal analysis, focusing on legal instruments aimed at promoting social economic, and socio-cultural regeneration and the requalification of buildings and urban spaces in the international and European policy framework. In particular, the analysis will cover the law of the so-called Third Sector and the legal instruments adopted in the Italian framework (i.e. co-programming, co-design, and agreements). In terms of the expected socio-legal impact, the analysis of this initial case and the involved actors, along with an examination of the current legislation, aims to formulate proposals to facilitate its formal recognition by the Public Administration. This is to lay the groundwork for initial hypotheses of shared administration in the care and management of Foggia’s common goods.

Key words: urban common goods; social policy; urban regeneration; self-organization; shared administration.

* Marco Buccarella è Assegnista di ricerca in Diritto Internazionale e Diritto dell’Unione europea presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli Studi di Napoli Federico II; Cultore della materia in Diritto Internazionale e Diritto del Commercio Internazionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Foggia – marco.buccarella@unina.it. Michele Mantuano è Dottorando di ricerca in Storia e Archeologia presso l’Università Complutense di Madrid; membro del *Grupo de Investigación Gestión del Patrimonio Cultural (GPC)* dell’Università Complutense di Madrid – mmantuan@ucm.es.

1. Introduzione

La città rappresenta oggi uno dei contesti privilegiati per l'osservazione di nuovi fenomeni di rivendicazione dal basso, *rectius* riappropriazione, degli spazi urbani. Nell'ambito dei contesti cittadini è infatti possibile rinvenire sempre più testimonianze di protagonismo civico che, nello sfondo di una crisi globale, si manifestano quasi come forme di delegittimazione degli ordinamenti democratici, sovente accusati di aver smarrito credibilità nei confronti dei cittadini. Ciò spiega il motivo per cui è tornato alla ribalta il concetto di "bene comune urbano", che evoca quel peculiare rapporto che sussiste tra individuo, comunità di appartenenza e bene costituente una risorsa collettiva. Si tratta di una triade che, a prescindere da ogni più ampia disquisizione sul piano giuridico e sociologico, restituisce un'immagine di cui è possibile apprezzare immediatamente il valore: individui che, in quanto parte di una comunità, si prendono "cura" di un bene funzionale alla collettività.

L'espressione *urban commons* o *communs*, impiegata nell'ambito dei più disparati settori di ricerca, è spesso utilizzata per intraprendere indagini e percorsi argomentativi molto diversi fra loro (Coccoli 2013; Paquerot 2017), che si sviluppano lungo nuovi itinerari di ricerca. Si pensi, ad esempio, al tema della riconducibilità della suddetta categoria al più ampio *genus* del c.d. patrimonio comune dell'umanità o *common heritage of mankind*¹, quale concetto da tempo impiegato nel diritto internazionale per riferirsi ai beni attribuibili all'umanità complessivamente intesa e perciò non rivendicabili da parte dei singoli Stati. Del resto, anche rispetto all'ordinamento italiano il tema dei beni comuni urbani può essere ricondotto al più ampio *genus* dei beni comuni, menzionati per la prima volta nel 2007 dalla c.d. Commissione Rodotà, istituita dall'allora Ministero della Giustizia al fine di elaborare una riforma della disciplina codicistica dei beni pubblici (artt. 822-830 c.c.)². Tale proposta si incentrava sul superamento della tradizionale tassonomia dei beni pubblici, ovvero sull'introduzione della categoria dei beni c.d. a titolarità diffusa, «che possono appartenere a enti pubblici o a soggetti privati e che producono utilità funzionali a garantire l'esercizio di diritti fondamentali e il libero sviluppo della persona umana, anche in un'ottica intergenerazionale» (Albanese, Michelazzo, Quarta 2020: 9). In detto elenco rientravano sia le risorse naturali (tra cui fiumi, laghi e foreste), sia il patrimonio artistico e culturale del Paese. Il disegno di legge della Commissione Rodotà, pur non essendo mai stato approvato, ha avuto il merito di

¹ Il concetto di «patrimonio comune dell'umanità» è stato evocato per la prima volta dal rappresentante permanente di Malta presso le Nazioni Unite, Arvid Pardo, in un discorso pronunciato nel novembre 1976 dinanzi all'Assemblea Generale, relativamente alle risorse del fondo e del sottosuolo marino. Sulla portata del concetto di «patrimonio comune dell'umanità» cfr. F. Lenzerini, voce *Patrimonio comune dell'umanità (dir. int.)*, in *Diritto on line - Treccani*, 2019; sull'evoluzione di tale concetto nel diritto internazionale, si veda S. Ranganathan 2016: 693-717; sui regimi di tutela giuridica dei beni e valori costituenti il *common heritage of mankind* e sui correlati obblighi incombenti sugli Stati nei confronti della Comunità internazionale, v. P. Picone 1983-2017: 3-129.

² La proposta della Commissione si caratterizzò per il superamento della tradizionale tassonomia dei beni pubblici, che avrebbe dovuto essere sostituita da una diversa categoria capace di garantire un uso generativo delle risorse, a vantaggio delle generazioni future. Tale categoria era quella dei beni c.d. comuni, risorse a titolarità diffusa che possono appartenere a enti pubblici o a soggetti privati e che producono utilità funzionali a garantire l'esercizio di diritti fondamentali e il libero sviluppo della persona umana, anche in un'ottica intergenerazionale. Il disegno di legge forniva un elenco non tassativo di beni, che comprendeva risorse naturali – fiumi, laghi, foreste – ma anche il patrimonio artistico e culturale.

attirare per la prima volta l'attenzione di studiosi e addetti ai lavori sul tema dei beni comuni, inaugurando una discussione che si è poi tradotta in esperienze concrete di gestione dei beni collettivi da parte di privati cittadini. Simili esperienze hanno riguardato, in particolare, gli spazi urbani abbandonati, quali luoghi da rifunzionalizzare e valorizzare nell'interesse della collettività. Dal 2011 si è assistito a una proliferazione di esperimenti di gestione dei beni urbani da parte dei privati, non sempre nel rispetto della legge. Si pensi alle note vicende che hanno interessato l'Ex Asilo Filangieri di Napoli e, a Roma, il Teatro Valle e il Nuovo Cinema Palazzo. C'è un unico comune denominatore alla base delle esperienze appena richiamate e di tutti gli altri casi di autogestione "diretta" degli spazi urbani che si sono susseguiti negli anni, in Italia e non solo: la manifestata esigenza di una maggiore partecipazione dei cittadini al governo degli spazi collettivi.

Nel contesto innanzi delineato, il presente contributo si propone di analizzare, attraverso un approccio interdisciplinare che inevitabilmente coniuga *Law and Humanities*, un caso concreto di "cura" di uno spazio urbano da parte dei cittadini, segnatamente riguardante un vicolo del centro storico del Comune di Foggia³. Consapevoli della complessità della definizione del tema dei beni comuni urbani nei diversi ambiti di ricerca e dell'impossibilità di fornirne in questa sede una esaustiva trattazione, proporremo di seguito un sintetico prospetto dei riferimenti normativi utili (*infra* § 2) a inquadrare, sul piano giuridico, il *case study* di Vico Corridoio (*infra* § 3), quale rilevante forma di protagonismo civico del capoluogo dauno⁴. Il paragrafo conclusivo del presente contributo (*infra* § 4) sarà poi dedicato ad alcune considerazioni circa la possibile implementazione dell'iniziativa intrapresa dai cittadini foggiani, a tutela di una strada comunale oggi rivalorizzata, ma che originariamente era abbandonata, priva di illuminazione ed *evitata* dai passanti.

2. La gestione dei beni comuni da parte dei privati: cenni sul contesto giuridico.

2.1 La prospettiva europea e sovranazionale

Negli ultimi anni si è assistito a un costante proliferare di esperienze di gestione dei beni comuni da parte dei privati; il che ha alimentato le riflessioni giuridiche sulla configurabilità di nuove forme di *governance* locale, volte a ridisegnare gli equilibri tra pubbliche amministrazioni (P.A.) e cittadini. Il tradizionale modello di derivazione francese fondato sul binomio amministratori-amministrati ha infatti ceduto il passo a una nuova chiave di lettura improntata alla sussidiarietà: gli amministrati, lungi dal

³ Il presente contributo è stato redatto in stretta cooperazione dai coautori, che hanno ciononostante curato autonomamente la stesura dei due paragrafi di rispettiva competenza *ratione materiae*. In particolare, Marco Buccarella è autore del § 2 e Michele Mantuano è autore del § 3. I paragrafi introduttivo (§ 1) e conclusivo (§ 4) sono stati invece curati da entrambi i coautori.

⁴ L'approfondimento sul *case study* di Vico Corridoio è frutto dell'analisi del materiale raccolto attraverso l'impiego dei più comuni metodi della ricerca sociale empirica. La redazione del presente lavoro non sarebbe quindi stata possibile senza l'aiuto e la disponibilità della famiglia Vaccariello, cui rivolgiamo il nostro più sentito ringraziamento per aver speso il proprio tempo per introdurci nella *realtà* di Vico Corridoio.

rappresentare un mero gruppo di soggetti passivi, sono oggi percepiti come risorse attive funzionali al perseguimento dell'interesse collettivo.

Si tratta di una prospettiva che, nel contesto dell'Unione europea (UE), si colloca nel solco delle politiche di coesione territoriale e sociale che incentivano il concreto coinvolgimento della popolazione mediante «una buona governance per affrontare con successo l'aspetto della dimensione territoriale»⁵. Un diverso modello di interazione tra soggetti pubblici e privato fu peraltro già posto a fondamento del Libro bianco europeo sulla Governance (cfr. Comunicazione della Commissione del 25 luglio 2001, COM/2001/428), laddove si richiama il principio di sussidiarietà non come criterio di affidamento di servizi economici, ma piuttosto quale leva strategica per l'emersione «dal basso» di interessi espressi dal corpo sociale che, una volta affermati, diventano pubblici. Il superamento del rigido binomio amministratori-amministrati si inserisce in un processo evolutivo più ampio improntato allo sviluppo della c.d. economia sociale e di un modello alternativo di mercato (Salvatori 2016: 79), contraddistinto dall'attività di entità sorte nell'ambito della società civile che affiancano e supportano Stato e P.A. nel perseguimento dell'interesse pubblico⁶. Giova osservare come si trovi traccia di un approccio simile, incentrato sulla collaborazione tra entità sociali private e soggetti pubblici, anche in ambito internazionale. Con la risoluzione del 18 aprile 2023 (A/RES/77/281) l'Organizzazione delle Nazioni Unite, nel sottolineare l'importanza dell'economia sociale, ha espressamente incentivato «Member States to promote and implement national, local and regional strategies, policies and programmes for supporting and enhancing the social and solidarity economy as a possible model for sustainable economic and social development [...]» e «the participation of social and solidarity economy actors in the policymaking process». Un'apertura nei confronti di altre forme organizzative e differenti modelli economici si può registrare anche nel contesto dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), laddove, in occasione della conferenza del 2022 dedicata al tema «Decent Work and the Social and Solidarity Economy», è stata proposta una definizione di economia sociale e solidale (ESS) tale da comprendere «unità istituzionali con finalità sociali o pubbliche, impegnate in attività economiche basate sulla cooperazione volontaria, sulla governance democratica e partecipativa, sull'autonomia e sull'indipendenza, le cui regole vietano o limitano la distribuzione degli utili. Le unità dell'ESS possono includere cooperative, associazioni, mutue, fondazioni, imprese sociali, gruppi di auto-aiuto e altre unità che operano secondo i valori e i principi dell'ESS nell'economia formale e informale»⁷.

In ambito UE gli attori del modello economico sociale sono per lo più riconducibili alla categoria degli enti *non profit*, più di recente (ri)denominata anche dalla dottrina europea come *Third Sector* (Enjolras, Salomon, Sivesind, Zimmer 2018). Si tratta di «soggetti di diritto privato che forniscono beni e servizi ai propri membri o alla società, tra cui rientrano forme organizzative quali cooperative, società mutualistiche, associazioni (anche di beneficenza), fondazioni o imprese sociali e altre forme giuridiche» e che operano in virtù dei seguenti principi: «i) il primato delle persone,

⁵ Cfr. decisione 2006/702/CE; rapporto del 2009 intitolato «Un'agenda per la riforma della politica di coesione»; Comunicazioni COM/2002/704 e COM/2006/385.

⁶ Sull'affermazione, nel contesto dell'Unione europea e nell'ordinamento italiano, di un modello alternativo di mercato fondato sul principio di solidarietà, segnaliamo l'eccellente indagine svolta sul Terzo Settore da Lanotte (2024: 135-160).

⁷ Si veda ILO, *Recorder of Proceedings, International Labour Conference – 110th session, 2022, LC.110/Record No. 7B(Rev. 1), punto 26.*

nonché del fine sociale e/o ambientale, rispetto al profitto; ii) il reinvestimento della totalità o della maggior parte degli utili e delle eccedenze per perseguire le proprie finalità sociali e/o ambientali e svolgere attività nell'interesse dei loro membri/utenti ("interesse collettivo") o della società in generale ("interesse generale"); e iii) la governance democratica o partecipativa⁸. Benché una prassi sull'attività dei soggetti dell'economia sociale si stia per lo più delineando nell'ambito dei singoli ordinamenti nazionali, nel contesto UE è comunque possibile registrare un certo *favor* verso forme solidali di auto-organizzazione della società, non improntate alle tradizionali logiche concorrenziali di mercato, bensì ispirate al perseguimento di interessi collettivi: «Il modello economico sociale e solidale che sinora ha rappresentato un'eccezione a quello concorrenziale, sembra prendere forma, avere una propria identità» (Lanotte 2024: 149).

2.2 La prospettiva italiana

Nel contesto italiano è possibile riscontrare una certa sensibilità – sul piano giuridico – nei confronti del tema della gestione dei beni comuni da parte dei privati, come dimostra il grado di implementazione della normativa interna rispetto al quadro giuridico dell'Unione. La peculiare sensibilità del legislatore italiano affonda le sue radici in un'impostazione generale che auspicava il «reciproco avvicinarsi» di Stato e cittadino per realizzare una «società aperta» (Benvenuti 1994: 23), oltre che nei lavori svolti dalla già menzionata Commissione Rodotà. A tale Commissione va infatti riconosciuto il merito di aver creato un terreno fertile per ogni riflessione sul tema dei beni pubblici, attraverso l'elaborazione di un'ulteriore definizione di "beni comuni" – per certi versi antesignana rispetto agli orientamenti poi affermatasi in ambito sovranazionale ed europeo – che tuttavia non è confluita nell'ordinamento⁹. La funzione di tale categoria, di matrice dottrinale e giurisprudenziale, è stata ricondotta all'esigenza di andare oltre la dicotomia beni pubblici-beni privati, per non «limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni» e per non tralasciare «l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati» (Cass. Civ., Sezioni Unite, 3665/2011). Simili riflessioni hanno posto le basi per nuovi interventi normativi volti a ridurre lo sbilanciamento di funzioni tra soggetti pubblici e privati, nel segno di una configurazione di potere "diffuso" che consenta ai cittadini di agire (anche) indipendentemente dalla mediazione delle istituzioni pubbliche, politiche e amministrative. Le attività di cura dei beni comuni da parte dei cittadini configurano invero una modalità di partecipazione "di fatto" alla vita pubblica, tale da «riempire il vuoto fra società e istituzioni, facendo circolare nuova linfa nei circuiti in parte sclerotizzati della democrazia tout court, senza aggettivi» (Arena 2017: 45). Del resto, un simile approccio risulta coerente con il c.d. federalismo demaniale tracciato dalla riforma del Titolo V della Costituzione e dai conseguenti interventi legislativi, a seguito dei quali

⁸ Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 27 novembre 2023 «sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale», C/2023/1344, par. 4.

⁹ «[...] cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità [...] che non rientrano *stricto sensu* nella specie dei beni pubblici, poiché sono a titolarità diffusa potendo appartenere non solo a persone pubbliche, ma anche a privati. Ne fanno parte essenzialmente, le risorse naturali, come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; le altre zone paesaggistiche tutelate. Vi rientrano, altresì, i beni archeologici, culturali, ambientali».

la P.A. è stata chiamata a favorire la massima valorizzazione funzionale del proprio patrimonio.

La rigida dicotomia pubblico-privato si può oggi ritenere superata alla luce di un quadro normativo che ammette, *rectius* incentiva, la cooperazione Stato-cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui al comma 4 dell'art. 118 della Costituzione. Da tale principio discendono due corollari: (I) i cittadini, sia come singoli sia in forma associata, possono provvedere in via primaria alla cura dei bisogni collettivi e allo svolgimento di attività di interesse generale; (II) le P.A. possono intervenire a sostegno delle iniziative dei cittadini, coadiuvandone e coordinandone l'azione.

Per quanto qui interessa rispetto al tema specifico dell'utilizzo e della valorizzazione del patrimonio pubblico e in particolare dei beni comuni urbani, il D. Lgs. n. 117/2017, c.d. Codice del Terzo Settore (CTS), ha introdotto nell'ordinamento italiano importanti disposizioni volte ad incentivare l'utilizzo di beni pubblici da parte di determinati soggetti collettivi, c.d. Enti del Terzo Settore (ETS). Si tratta di enti animati da «finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale» che si adoperano nello svolgimento di «una o più attività di interesse generale»¹⁰. Dal momento che in tale categoria rientrano anche le attività di «riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata»¹¹, il CTS contempla una serie di norme di favore volte ad agevolare, in parziale deroga alle più stringenti norme che regolano le procedure ad evidenza pubblica (D. Lgs. n. 36/2023), l'affidamento dei beni pubblici agli ETS, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e convenzionamento¹². In particolare, il CTS consente allo Stato, alle Regioni, alle Province Autonome e agli enti locali di:

- (a) stabilire forme e modi per l'utilizzazione non onerosa di beni mobili e immobili per lo svolgimento di manifestazioni e iniziative temporanee degli ETS¹³;
- (b) concedere in comodato beni mobili ed immobili pubblici, non utilizzati per fini istituzionali, agli ETS – ad eccezione delle imprese sociali – per lo svolgimento delle rispettive attività sociali e per un periodo della durata «massima di trent'anni»¹⁴;
- (c) affidare agli ETS beni culturali immobili «per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro», onde consentirne

¹⁰ L'art. 4, co. 1, CTS definisce come ETS «le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».

¹¹ Art. 5, co. 1, CTS.

¹² La co-programmazione è finalizzata «all'individuazione, da parte della P.A., dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili» (art. 55, co. 2, CTS). La co-progettazione è volta alla definizione e realizzazione di «specifici progetti di servizio o intervento finalizzati a soddisfare i bisogni definiti», come risultanti dall'impiego degli strumenti di co-programmazione (art. 55, co. 3, CTS). Infine, la P.A. può anche ricorrere all'istituto del convenzionamento (art. 56 CTS), in luogo delle procedure ad evidenza pubblica, per lo svolgimento «in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale» da parte di organizzazioni di volontariato (ODV) e associazioni di promozione sociale (APS).

¹³ Art. 70, co. 1, CTS.

¹⁴ Art. 71, co. 2, CTS.

la riqualificazione e riconversione «tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a spese del concessionario»¹⁵.

Siffatte disposizioni si possono poi combinare con i già richiamati istituti del convenzionamento, della co-programmazione e della co-progettazione. Si pensi, ad esempio, alla riconosciuta possibilità, per determinate categorie di ETS¹⁶, di ottenere tramite convenzionamento *ex art.* 56 CTS la concessione di beni pubblici, fermo restando l'impiego dei locali esclusivamente ai fini dello svolgimento di «servizi sociali di interesse generale». I beni pubblici, mobili e immobili, assumono peraltro rilevanza anche rispetto alla co-programmazione e alla co-progettazione, come si evince dalla lettura delle Linee Guida sul rapporto tra P.A. ed ETS (D.M. n. 72 del 31 marzo 2021). In questo senso, ad esempio, un bene immobile di proprietà di un Comune potrebbe costituire sia lo strumento mediante cui realizzare un obiettivo di interesse generale (si pensi alla concessione di un immobile ai fini della realizzazione di interventi a carattere sociale per la prevenzione ed il contrasto della povertà educativa), sia l'oggetto stesso di un'iniziativa di co-progettazione (volta alla riqualificazione di quel determinato immobile, in quanto inutilizzato). Nella prospettiva di agevolare tale tipo di interventi, il CTS ha persino previsto un credito di imposta, usufruibile da persone fisiche (nella misura del 65%) o giuridiche (nella misura del 50%), per le erogazioni liberali effettuate in favore di ETS che hanno presentato un progetto per sostenere il recupero degli immobili pubblici inutilizzati¹⁷.

Gli istituti introdotti dal CTS hanno sostanzialmente potenziato l'arsenale degli strumenti di collaborazione Stato-cittadini già previsti dall'ordinamento, rendendo ancora più esplicito il *favor* del legislatore per il protagonismo civico, anche in parziale deroga alle rigide regole – volte a tutelare il mercato e la concorrenza – che ispirano tutte le procedure ad evidenza pubblica. Tra gli strumenti di collaborazione tra privati e P.A. che si sono diffusi prima della riforma introdotta dal CTS assumono particolare rilevanza i c.d. patti di collaborazione, ovvero accordi che assumono la forma di regolamenti o atti a carattere territoriale, riconducibili al paradigma di cui all'art. 11 L. n. 241/1990, mediante i quali la pubblica amministrazione e i «cittadini attivi» provvedono a definire e condividere le modalità di «cura» di determinati beni comuni, materiali o immateriali. I patti di collaborazione si inseriscono nel solco di atti normativi più generali definiti «Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni», che gli enti territoriali possono adottare per disciplinare sul piano generale le forme di collaborazione tra cittadini e P.A. finalizzate alla cura, alla rigenerazione e alla gestione condivisa dei beni comuni. Si tratta di strumenti giuridici innovativi che si sono diffusi ormai in oltre trecento Comuni, a seguito dell'approvazione il 15 maggio 2014 del primo *template* adottato dal Comune di Bologna su iniziativa di Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà), una rivista online (www.labsus.org) che dal 2005 promuove la cittadinanza attiva per la cura dei beni comuni (Michiara 2016)¹⁸.

¹⁵ Art. 71, co. 3, CTS.

¹⁶ Cioè organizzazioni di volontariato (ODV) e associazioni di promozione sociale (APS).

¹⁷ Art. 81 CTS.

¹⁸ L'originario prototipo di Bologna è stato poi sostituito da un nuovo modello semplificato, debitamente aggiornato a seguito dei mutamenti normativi intervenuti nel corso degli anni. Labsus fornisce monitoraggi aggiornati sul livello di diffusione dei Regolamenti e dei patti di collaborazione nell'ambito dell'ordinamento italiano. Il risultato dei monitoraggi è liberamente consultabile, rispettivamente, ai seguenti link: <https://www.labsus.org/category/diritto/norme/regolamenti-comunali/>; <https://www.labsus.org/category/beni-comuni-e-amministrazione-condivisa/patti-collaborazione/>.

3. Il caso di Vico Corridoio, un vicolo del centro storico foggiano che è stato “curato” dai cittadini

Nell’ambito del contesto delineato nei paragrafi precedenti si inserisce il caso di Vico Corridoio, quale esempio di esperienza concreta di riappropriazione e gestione di uno spazio urbano da parte di privati cittadini. Il caso della città di Foggia si pone nel solco di quelle esperienze di gestione degli *urban commons* – riscontrabili nel panorama europeo e nazionale – che hanno richiamato l’attenzione sul “grande problema” del patrimonio pubblico dismesso e abbandonato, sempre più frequentemente interessato da pratiche di rigenerazione “dal basso” volte a promuovere la lotta al degrado, l’inclusione sociale, la cura del verde, la tutela del patrimonio culturale e la riattivazione dei rapporti di vicinato.

Vico Corridoio è oggi un’associazione di promozione sociale iscritta al Registro degli ETS che opera per la valorizzazione di una piccola strada comunale ubicata nel quartiere Arpi, cioè nel centro storico della città di Foggia. Si tratta di un esempio concreto di “cura” di un bene comune urbano, che rappresenta un *case study* da cui partire per sviluppare riflessioni sulle prospettive dell’amministrazione condivisa nel contesto del capoluogo dauno¹⁹.

Possiamo sintetizzare la genesi di tale iniziativa citando le parole di uno degli artefici della rinascita di Vico Corridoio, che si è gentilmente reso disponibile per un’intervista nell’estate del 2023.

Il tutto è nato durante la pandemia, eravamo obbligati a rimanere chiusi in casa e abbiamo iniziato a girare il quartiere. Lo abbiamo studiato attentamente: cammini oggi, cammini domani e vedi che il tuo quartiere sta morendo. Sta morendo lui con tutti i nostri ricordi, con quelli dei nostri genitori e con le attività commerciali che c’erano un tempo. Il cambiamento è stato notevole: un tempo qui era pieno di negozi, oggi ne sono rimasti tre o quattro. Il centro storico era il centro della città, il suo centro commerciale: abbigliamento, macellerie, pub, farmacie, c’era tutto di tutto.

L’estratto dell’intervista ci introduce nel contesto del quartiere Arpi, fino a qualche decennio fa centro nevralgico del commercio cittadino. La crisi economica e l’apertura di nuovi centri commerciali hanno portato inevitabilmente alla chiusura di piccole attività, botteghe artigianali e storici luoghi di intrattenimento. Lo spostamento dei baricentri commerciali nelle periferie esterne ha contribuito, insieme alla chiusura dell’importante mercato rionale nell’omonima Piazza Mercato, a sottoporre il centro storico a fenomeni di degrado e spopolamento.

Siamo partiti dal Vicoletto, da Vico Corridoio, quello che stava messo peggio di tutti quanti. Non c’erano le luci, veniva spesso usato da spacciatori e la maggior parte delle persone non ci passava proprio in quello che un tempo era uno dei punti commerciali più importanti della città. Abbiamo pensato “Cosa possiamo fare qua? Come possiamo dare una mano e fare in modo che tutto questo degrado abbia un fine?”.

¹⁹ Per un approfondimento giornalistico sul caso di Vico Corridoio, si veda Corfiati 2022.

L'iniziativa di Vico Corridoio nasce quindi con un obiettivo specifico: la lotta al degrado nel quartiere e la volontà di rifunzionalizzare un piccolo vicolo urbano che, ormai da troppo tempo, era sporco, privo di illuminazione e perciò evitato dai passanti. L'esigenza di riappropriarsi di un bene che è al contempo "proprio" e "di tutti" si coglie ancora nelle parole di uno dei fautori dell'iniziativa:

La riqualificazione dal basso di Vico Corridoio inizia con lavori di pulizia e con il supporto di attività commerciali del quartiere, che hanno donato pitture e attrezzi necessari ai lavori. Allora lo abbiamo rifatto, ridipinto e per attirare l'attenzione delle persone dovevamo inventare qualcosa. Allora ci siamo inventati il Museo di Foggia.

L'obiettivo che si erano prefissati i fondatori di Vico Corridoio si è tradotto, grazie all'apporto fornito da alcuni storici locali, nella realizzazione di una vera e propria galleria artistica a cielo aperto. Un'installazione che, attraverso l'utilizzo di materiale leggero e amovibile (pallet, cartoni e beni di riciclo), tutt'oggi accompagna il passante lungo un itinerario esperienziale che "racconta" creativamente la storia e il folklore della città mediante fotografie, proverbi, biografie di personaggi illustri, racconti popolari, filastrocche, messaggi che spaziano dall'educazione all'ambiente all'antimafia.

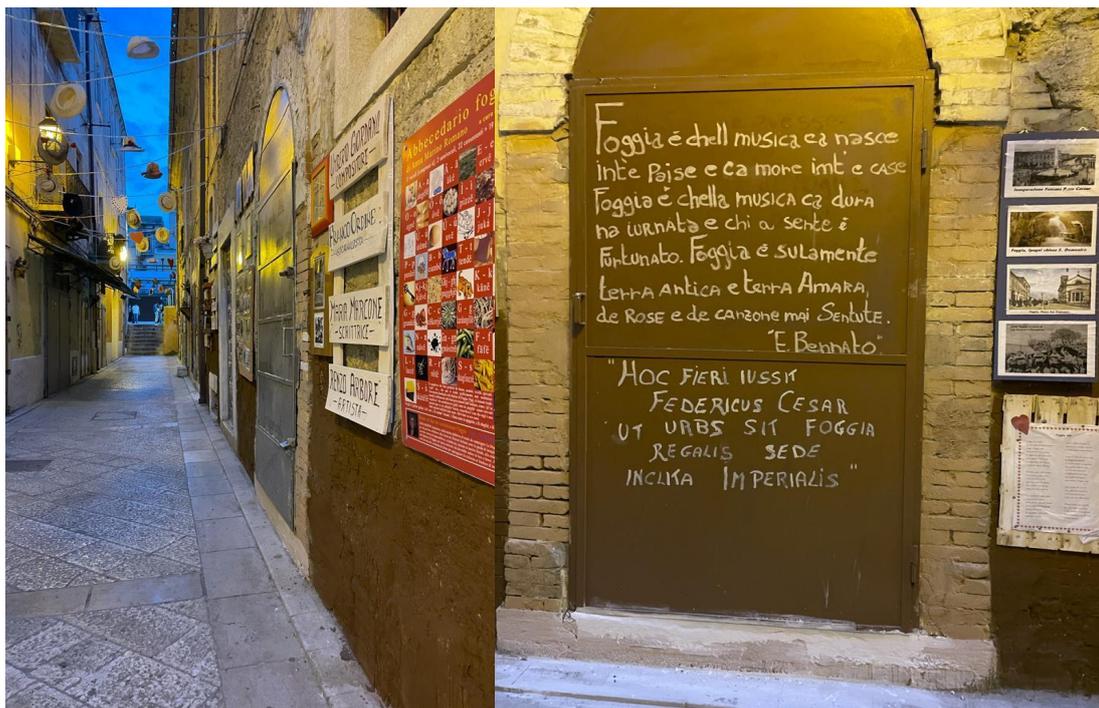


Foto di Michele Mantuano

La soddisfazione per la "rinascita" di Vico Corridoio trova piena conferma nelle parole commosse dell'attivista che ha risposto alle nostre domande.

Abbiamo organizzato delle iniziative, serate di intrattenimento e feste di quartiere, e abbiamo invitato degli artisti di strada che hanno cantato delle canzoni popolari: abbiamo riempito il vicioletto con tantissime persone.

L'iniziativa di Vico Corridoio, diffusa nella comunità anche attraverso la promozione di eventi sportivi volti a valorizzare il gioco di strada, si sta allargando verso altri contesti del quartiere storico foggiano. In particolare, alcuni cittadini si sono adoperati nello svolgimento di attività di pulizia della nota Piazza Mercato, un luogo del centro antico di Foggia che, fino a qualche decennio fa, era una storica sede per la vendita di verdura e frutta e che oggi costituisce un punto di ritrovo della movida notturna giovanile.

La "rinascita" di Vico Corridoio è avvenuta in un delicato periodo storico-politico per la città di Foggia, *illo tempore* amministrata da Commissari di nomina prefettizia a seguito dello scioglimento del Consiglio comunale. Una circostanza che ha inevitabilmente rallentato l'instaurarsi di un dialogo tra cittadini e P.A. nello sviluppo di iniziative volte alla (ri)valorizzazione dell'antico vicolo cittadino.

Io credo che avendo un interlocutore, un sindaco, tutto diventerebbe più facile, anche con le iniziative. Il problema che molti non riescono a capire è che i progetti e le iniziative poi devono avere una continuità.

Una conferma della diffusa volontà dei cittadini foggiani di rifunzionalizzare un bene pubblico si coglie poi in altre recenti esperienze, anche meritevoli di attenzione che, tuttavia, ci è impossibile approfondire in questa sede. Un esempio è il caso di Masseria Pantano, ubicata nella periferia cittadina "Ordon Sud", dove residenti e associazioni locali sono impegnati da decenni nella tutela di un contesto storico-archeologico importante e che, però, appare da tempo minacciato dall'espansione edilizia della nuova periferia (Mantuano 2023).

4. Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto sin ora esposto, non è difficile scorgere un certo distacco tra un'esperienza di protagonismo civico "concreta" come quella di Vico Corridoio e gli strumenti astrattamente forniti dalla normativa vigente, a supporto delle iniziative di gestione di beni pubblici da parte di privati. Anche la gestione commissariale, conseguente allo scioglimento del Consiglio comunale e protrattasi per tutto il periodo dell'emergenza pandemica, è stata avvertita dai fautori di Vico Corridoio come uno ostacolo all'instaurazione di un dialogo con l'Amministrazione, evidentemente necessario affinché la loro iniziativa potesse essere formalizzata e implementata tramite l'impiego degli strumenti previsti dal CTS e dal quadro normativo vigente, similmente a quanto avvenuto nel caso delle ben più attenzionate esperienze civiche che hanno riguardato le città di Napoli, Roma e Bologna. Alle difficoltà connesse alla gestione commissariale si aggiunge l'assenza, nell'ambito della Regione Puglia, di una specifica normativa in materia di amministrazione condivisa conseguente all'adozione del CTS²⁰, che invece è stata adottata in altre Regioni come Lazio (L.R. n. 10/2019 e R.R. n. 7/2020), Toscana (L.R. n. 65/2020), Umbria (L.R. 6 marzo 2023, n. 2, rubricata

²⁰ Solo nel marzo 2024 la Giunta della Regione Puglia ha approvato un disegno di legge in materia di Terzo Settore, che risulta tutt'oggi affidato all'esame della Commissione III per i lavori di propria competenza. Cfr. Disegno di Legge n. 45 del 5 marzo 2024 presentato dalla Giunta Regionale (Progetto di Legge n. 1068, pratica n. 148 com-3), rubricato «Disposizioni in materia di promozione delle attività degli enti di Terzo Settore», consultabile al seguente link: <https://giac.consiglio.puglia.it/web/files/view/12121>

«Disposizioni in materia di amministrazione condivisa») ed Emilia-Romagna (L.R. 13 aprile 2023, n. 3, intitolata «Norme per la promozione ed il sostegno del Terzo Settore, dell'Amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva»).

Il caso di Vico Corridoio, ad oggi documentato solo dalle testate giornalistiche locali, va poi inserito in un discorso più ampio che coinvolge il capoluogo dauno: decolonizzare una narrazione stereotipata che ha relegato la città di Foggia e i suoi abitanti a uno stato di profonda sfiducia verso il futuro. In un simile contesto, l'affermazione di rilevanti forme di protagonismo civico, come quella oggetto del presente studio, rappresenta al contempo una conseguenza e un rimedio alla rassegnazione che da ormai troppo tempo affligge i cittadini foggiani. È però indispensabile incanalare ogni esperienza di gestione dei beni urbani da parte dei privati, come per l'appunto Vico Corridoio, lungo un binario formale che sfrutti le potenzialità dell'amministrazione condivisa, come oggi riconosciute nel contesto giuridico sovranazionale e interno. Gli istituti previsti dal CTS, lungi dal risolversi in strumenti di carattere meramente giuridico formale, possono infatti migliorare la percezione dei cittadini nei confronti della P.A. e, quindi, contribuire a (ri)generare un sentimento di fiducia nei confronti delle Istituzioni. Infatti, il ricorso alle procedure di co-progettazione o di comodato previste dal CST si traduce nella concreta dotazione di risorse che possono assumere la forma, rispettivamente, di finanziamenti (per la realizzazione di un determinato progetto) o di risorse materiali (come nel caso della concessione di un bene immobile pubblico). In questo modo si realizza, sul piano pratico, uno scambio di risorse che i cittadini possono facilmente percepire, apprezzando l'esistenza di un rapporto immediato e paritetico: la Comunità a disposizione della P.A. e la P.A. a disposizione della Comunità.

Nell'ambito dei contesti urbani di dimensioni medio-piccole, risulta poi fondamentale l'attività formativa e divulgativa svolta da studiosi, professionisti ed esperti in materia di CTS e amministrazione condivisa. L'implementazione di iniziative come quella di Vico Corridoio presuppone una piena conoscenza delle potenzialità degli strumenti giuridici richiamati in precedenza (*supra* § 2), di cui spesso i cittadini e le stesse tecnostrutture amministrative non hanno piena consapevolezza – specialmente nelle realtà locali più piccole. Del resto, soltanto il più frequente ricorso alla formalizzazione delle esperienze di “cura” dei beni urbani permetterà di verificare, in concreto, la funzionalità degli strumenti ad oggi forniti dall'ordinamento, così consentendo alla comunità scientifica e agli addetti ai lavori di interrogarsi sull'adeguatezza del quadro normativo e ipotizzare eventuali soluzioni correttive.

Le considerazioni sviluppate innanzi consentono di dedicare brevi riflessioni conclusive alla scelta lessicale che ha ispirato il titolo del presente contributo. L'utilizzo dei termini “cura” e “amministrazione condivisa” non consegue a una valutazione stilistica o soltanto funzionale alla scorrevolezza del testo. L'impiego di ambedue i concetti è infatti frutto di una scelta mirata: porre in evidenza, attraverso una distinzione semantica, la differenza tra il piano delle esperienze di cura “dal basso” di un bene comune da parte di privati e il più articolato livello dell'amministrazione condivisa, che presuppone la formalizzazione del rapporto di collaborazione tra cittadini e P.A. Purtroppo i due piani non sempre giungono a sovrapporsi, per molteplici ragioni che abbiamo in parte riscontrato anche nella vicenda di Vico Corridoio. Ricorrendo ai fondamenti della filosofia aristotelica, potremo quindi osservare come un'esperienza di “cura”, come per l'appunto quella di Vico Corridoio, rappresenti oggi una forma di “amministrazione condivisa” in potenza.

Riferimenti bibliografici

- Arena G., 2017. *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1.
- Arena G., 2011. *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Bari: Laterza.
- Benvenuti F., 1994. *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia: Marsilio.
- Coccoli L., 2013. *Introduzione. Ieri, oggi, domani: i beni comuni fra passato e futuro*, in Id. (a cura di), *Commons/beni comuni. Il dibattito internazionale*, Firenze: goWare.
- Consiglio S., Zabatino A., 2015. *L'innovazione sociale per la rinascita del patrimonio dimenticato*, in Consiglio S., Ritano A. (a cura di), *Sud Innovation. Patrimonio Culturale, Innovazione Sociale e Nuova Cittadinanza*, Milano: FrancoAngeli.
- Corfiati D., 2022. *Lo scigno della memoria minore di una Foggia da amare a Vico Corridoio*, in *L'Attacco.it*, Foggia.
- Enjolras B., Salomon L.M., Sivesind K.H., Zimmer A., 2018. *The Third Sector As A Renewable Resource for Europe. Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Erbani F., 2021. *Dove ricomincia la città. L'Italia delle periferie. Reportage dai luoghi in cui si costruisce un Paese diverso*, San Cesario di Lecce: Manni.
- Fanizza F., 2012. *Il tramonto dell'urbano. Saggio sulle borgate rurali e la dissolvenza dello spazio pubblico a Foggia*, Milano: FrancoAngeli.
- Fici A., 2023. *The Law of Third Sector Organizations in Europe. Foundations, Trends and Prospects*, Cham: Springer.
- Gori L., 2018. *Il Sistema delle fonti nel Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1.
- Gori L., 2022. *Terzo Settore e Costituzione*, Torino: Giappichelli.
- Lanotte M., 2024. «La prospettiva europea e nazionale sul Terzo settore, quale modello alternativo al mercato», *Federalismi.it*, 9, 135-160.
- Mantuano M., 2023. *Nuove intelligenze combattono la stigmatizzazione dei luoghi nella periferia di Foggia, ricercando benessere e inclusione sociale attraverso la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale della Capitanata*, in *Archeo – Attualità del passato*, 464.
- Mattei U., 2011. *Beni comuni. Un manifesto*, Bari: Laterza.
- Michiara P., 2016. «I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna», in *Aedon.it*, 2.
- Paquerot S., 2017. *Commun et bien commun: entre droit et politique, le regard socio-anthropologique au soutien de la comparaison*, in Chaigneau A. (a cura di), *Fonctions de la propriété et commun. Regards comparatistes*, Parigi: Société de législation comparée.
- Picone P., 1983-2017. *Obblighi reciproci ed obblighi erga omnes degli Stati nel campo della protezione internazionale dell'ambiente marino dall'inquinamento*, in Id., *Obblighi «erga omnes» e uso della forza*, Napoli: Editoriale Scientifica.
- Putini A., 2019. *Beni comuni urbani. Soggetti, pratiche e retoriche della città condivisa*, Milano: FrancoAngeli.

Rodotà S., 2012. *Il diritto di avere diritti*, Bari: Laterza.

Salvatori G., 2016. *L'economia sociale e le istituzioni europee*, in A. Fici (a cura di), *Diritto dell'economia sociale. Teorie, tendenze e prospettive italiane ed europee*, Napoli: Editoriale Scientifica.