

“Ringiovanire” i luoghi comuni: il viaggio di Binario2

*Marco Francesco Errico**

Sommario: *Parte prima: “Luoghi comuni”. – Parte seconda: il viaggio di Binario 2.*

Parte prima: “Luoghi Comuni”.

La Regione Puglia, in particolare negli ultimi anni, ha dedicato molta attenzione alle tematiche inerenti alla partecipazione dei cittadini alla *governance* dello stesso ente.

Esempio tangibile di tanto è la L. R. n. 28 del 2017 “Legge sulla partecipazione”, la quale all’art. 1, comma 3 statuisce che «la partecipazione in quanto diritto e dovere delle persone, intese come singoli e nelle formazioni sociali, promuove forme e strumenti di partecipazione democratica per assicurare la qualità dei processi decisionali democratici, attraverso la valorizzazione di modelli innovativi di democrazia partecipativa e di democrazia deliberativa, la realizzazione e la sperimentazione di nuove pratiche di coinvolgimento nelle scelte pubbliche e nelle decisioni amministrative».

È, quindi, chiara la volontà del legislatore pugliese: quella di includere i cittadini all’interno delle istituzioni, al fine di coinvolgerli nei processi governativi della Regione.

In realtà, la Puglia è anche molto sensibile alle problematiche legate al territorio, come ad esempio al consumo di suolo o riutilizzo del patrimonio esistente, che rappresentano dei nodi problematici di molte amministrazioni pubbliche.

La commistione tra le tematiche della partecipazione e della riqualificazione del patrimonio immobiliare dismesso è avvenuta grazie alla misura “Luoghi Comuni diamo spazio ai giovani”, iniziativa promossa dalle Politiche giovanili della Regione Puglia e dall’ARTI (Agenzia regionale per la tecnologia e l’innovazione).

Finalità principale della misura è quella di promuovere «alleanze pubblico-private fra Enti pubblici e Organizzazioni giovanili del terzo settore», mediante la co-progettazione e, in particolare, quella di attuare processi di partecipazione finalizzati al riuso del patrimonio pubblico sottoutilizzato.

Da un’attenta lettura degli atti amministrativi e, in particolare, dell’Avviso rivolto agli enti pubblici, si evince che la misura regionale ha varie finalità, oltre a quella primaria del riutilizzo degli spazi dismessi; infatti, la Regione Puglia intende supportare e sostenere progetti giovanili capaci di coinvolgere la comunità di riferimento, valorizzare il territorio e le logiche di cittadinanza attiva, nonché quella di facilitare l’inserimento dei giovani nel mercato del lavoro¹.

* Assegnista di ricerca presso l’Università degli Studi della Campania “L. Vanvitelli”.

¹ Le informazioni complete sono disponibili sul sito internet della misura: <https://luoghicomuni.regione.puglia.it>.

La straordinarietà di “Luoghi Comuni”, che peraltro segna la linea direttrice della stessa misura, la si percepisce sin da subito; infatti, all’art. 3 dell’avviso pubblico, è richiamato il principio di sussidiarietà orizzontale (ex art. 118, ultimo comma Cost.) e al contempo individua la co-progettazione (ex art. 55, D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117) quale strumento «innovativo di collaborazione fra pubblico e privato per lo sviluppo di progetti di innovazione sociale da realizzarsi in spazi pubblici sottoutilizzati».

Tale aspetto è in linea con l’evoluzione normativa e giurisprudenziale intervenuta in ordine al terzo settore e, in particolare, con riferimento all’art. 55 D.Lgs. 117/2017; difatti, la misura è tra le prime in Italia ad individuare espressamente la co-progettazione quale modello di azione congiunta tra l’Amministrazione e i cittadini privati.

Sul punto, l’Autorità nazionale anticorruzione (A.N.A.C) ha chiarito che «la co-progettazione, quale forma di aggiudicazione che consente ai soggetti operanti nel Terzo Settore la piena espressione della propria progettualità, si sostanzia in un accordo procedimentale di collaborazione che ha per oggetto la definizione di progetti innovativi e sperimentali di servizi, interventi e attività complesse da realizzare in termini di partenariato tra amministrazioni e privato sociale e che trova il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell’impegno privato nella funzione sociale»².

Peraltro, la Corte Costituzionale, con una recente sentenza, ha fornito le coordinate per l’interpretazione dell’art. 55 ed ha affermato che con la co-progettazione «si è identificato così un ambito di organizzazione delle «libertà sociali» (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle «forme di solidarietà» che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 309 del 2013). È in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all’ultimo comma dell’art. 118 Cost., che l’art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell’azione sussidiaria – strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale, nell’art. 1, comma 4, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e quindi dall’art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell’art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328). L’art. 55 CTS, infatti, pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare, «nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona», il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell’organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall’art. 5 del medesimo CTS»³.

La misura della Regione Puglia, in sostanza, riconosce l’art. 55 del d.lgs 117/2017 quale modalità di attuazione del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale e concentra in sé sia lo scopo di riutilizzare i beni in disuso, sia quello di includere i giovani nelle logiche della progettazione congiunta e, quindi, dell’amministrazione condivisa.

L’avviso prevede un procedimento amministrativo che ha come risultato finale la co-progettazione tra i soggetti coinvolti; il suddetto procedimento può essere suddiviso in varie fasi che possono sintetizzarsi come segue:

Fase 1: Avviso di manifestazione di interesse rivolto a Enti pubblici;

Fase 2: Avviso alla co-progettazione rivolto alle Organizzazioni giovanili;

Fase 3: Valutazione delle proposte progettuali presentate dalle Organizzazioni giovanili;

Fase 4: Fase della co-progettazione;

Fase 5: Sottoscrizione dell’accordo di collaborazione e avvio delle attività.

² Cfr. Delibera n. 32 del 2016 dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, in <https://anticorruzione.it>.

³ Sul punto si v. sentenza Corte Costituzionale n. 131 del 26.06.2020, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

Ebbene, dall'analisi complessiva delle fasi e dei procedimenti (amministrativi) finalizzati alla sottoscrizione dell'accordo emerge che l'avvio avviene con la candidatura del bene da parte dell'Ente proprietario; successivamente, a seguito di valutazione favorevole, si attiva il segmento procedimentale rivolto alle Organizzazioni giovanili.

Il "cuore pulsante" del suddetto procedimento, però, è costituito dalla quarta fase (c.d. della co-progettazione) in cui le parti (Arti, Regione Puglia, Ente proprietario del bene e Organizzazione giovanile) avviano concretamente la co-progettazione utile alla definizione degli interventi da realizzare.

L'ultima fase è quella dedicata alla sottoscrizione dell'accordo di collaborazione, il quale deve contenere gli oneri e le attività da realizzare. In tale fase, inoltre, l'Ente proprietario del bene e l'organizzazione giovanile devono sottoscrivere un contratto di comodato d'uso gratuito dello spazio selezionato.

Si reputa necessario, a tal punto, approfondire la natura dell'accordo di collaborazione.

Nello specifico, è opportuno indagare la natura del predetto accordo e cioè se questo possa inquadrarsi tra i patti di collaborazione per la gestione condivisa dei beni comuni o se debba considerarsi come atto avente natura negoziale, di matrice civilistica.

Ebbene, l'articolo 13 dell'avviso rivolto ad Organizzazioni giovanili del terzo settore sancisce che l'accordo assume la forma della convenzione ed è finalizzato all'attivazione del partenariato fra pubblico e privato sociale «per l'esercizio condiviso della funzione di produzione ed erogazione degli interventi sociali previsti dal progetto definito in sede di co-progettazione».

È, altresì, specificato che l'accordo non ha rilevanza economica giacché vi è solo un rimborso delle spese sostenute, sino ad un massimo di 40.000 euro e deve contenere i seguenti elementi:

- oggetto dell'accordo;
- durata;
- contributo per la realizzazione degli interventi e modalità di rimborso delle spese;
- impegni dell'Organizzazione giovanile, dell'Ente titolare dello spazio e dell'Agenzia regionale per la Tecnologia e l'Innovazione (ARTI);
- monitoraggio, verifiche e controlli;
- inadempienze e risoluzione;
- coperture assicurative;
- controversie;
- trattamento dei dati personali.

Dal punto di vista definitorio, è noto, che il patto di collaborazione è quello strumento cui il «Comune e cittadini attivi definiscono l'ambito degli interventi di cura o rigenerazione dei beni comuni urbani»⁴.

⁴ La disciplina generale dei patti di collaborazione è prevista dall'art. 5 del Regolamento — prototipo del 2018, il quale stabilisce che «1. Il patto di collaborazione è lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni. 2. Il contenuto del patto può variare in relazione al grado di complessità degli interventi concordati e della durata della collaborazione. 3. Il patto, avuto riguardo alle specifiche necessità di regolazione che la collaborazione presenta, definisce in particolare: a) gli obiettivi che la collaborazione persegue e le azioni di cura, gestione condivisa e rigenerazione; b) la durata della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata della stessa; c) le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni, anche economici, dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento; d) gli strumenti volti a garantire la fruizione collettiva dei beni comuni oggetto del patto; e) l'eventuale definizione, per lo specifico patto, di strumenti di governo e coordinamento (comunque denominati: cabina di regia, comitato di indirizzo, etc.) e partecipazione (forme di coordinamento delle formazioni sociali attive sul territorio interessato, consultazioni, assemblee o altri processi strutturati di partecipazione ai processi decisionali); f) le modalità di monitoraggio e valutazione del processo di attuazione del patto e dei suoi risultati; g) le misure di pubblicità del patto e le modalità di documentazione delle azioni realizzate, del monitoraggio e della valutazione, della rendicontazione delle risorse utilizzate e della misurazione dei risultati prodotti dal patto; h) l'eventuale affiancamento del personale comunale nei confronti dei cittadini attivi, la vigilanza sull'andamento della collaborazione, la gestione delle controversie che possano insorgere durante la collaborazione stessa e le sanzioni per l'inosservanza delle clausole del patto da parte di entrambi i contraenti; i) le cause e le modalità di esclusione di singoli cittadini per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto e gli assetti conseguenti alla conclusione della collaborazione; l) le conseguenze di eventuali danni

L'accordo (o la convenzione) solo apparentemente potrebbe essere considerato come un patto di collaborazione; difatti, per la natura delle tematiche trattate parrebbe vicino ai patti di collaborazione, ma analizzando, invece, le singole clausole, questo dovrebbe assimilarsi ai classici contratti, disciplinati dal codice civile.

Peraltro, è noto come l'*iter* di stipula e approvazione dei patti di collaborazione (tra cittadini e amministrazioni comunali) sia più facile ed immediato, proprio in ragione della natura degli interventi, i quali si inseriscono in una dimensione prettamente comunale e sono scevri da un procedimento più complesso, come quello di "Luoghi Comuni".

Prima facie, l'accordo in parola potrebbe, altresì, assimilarsi agli interventi di sussidiarietà orizzontale ex art. 189⁵ d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) o al baratto amministrativo ex art. 190⁶ d.lgs. 50/2016. Anche in questo caso, però, è solo la tematica di fondo ad essere simile ma dalla lettura delle norme si può immediatamente escludere l'applicabilità delle stesse al caso di specie, giacché gli istituti del codice dei contratti pubblici prevedono dei meccanismi diversi da quelli che la misura della Regione Puglia intende realizzare. Difatti, gli strumenti del d.lgs. 50/2016 riguardano perlopiù attività di manutenzione, cura e abbellimento dei beni e non anche attività materiali come quelle previste da "Luoghi Comuni".

In definitiva, l'inserimento di una disciplina relativa alla risoluzione, alle inadempienze o agli oneri assicurativi porterebbe a ritenere che si tratti di un atto avente natura negoziale, di matrice civilistica.

In realtà, tale soluzione sarebbe in linea con il classico *iter* procedimentale, in cui a seguito di una procedura ad evidenza pubblica (nel caso di specie, quella che si avvia per la scelta dell'organizzazione giovanile) le parti stipulano un vero e proprio contratto.

L'innovatività della misura in esame la si può rinvenire, altresì, sotto altro punto di vista; difatti, sul sito internet di "Luoghi Comuni" è prevista la possibilità di segnalare spazi pubblici sottoutilizzati e non inseriti nel catalogo. In tal caso, verrà contattato l'Ente proprietario e sul sito sarà inserita la risposta dello stesso Ente, garantendo – quindi – la massima inclusione e trasparenza.

In tal modo, quindi, la partecipazione delle organizzazioni giovanili e lo spirito della co-progettazione viene anticipata ad un momento precedente alla candidatura da parte degli Enti. È evidente la ragione di questo ulteriore strumento concesso alle organizzazioni giovanili.

In sostanza, si vuole evitare che solo le Amministrazioni più avvedute prendano parte a questa misura, non garantendo a tutti i cittadini le medesime possibilità di beneficiare degli effetti positivi derivanti dalla stessa.

Attualmente gli spazi inseriti in catalogo (cioè quelli candidati dagli Enti proprietari) sono 71 e i progetti già avviati sono 28.

occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione, la necessità e le caratteristiche delle eventuali coperture assicurative, le misure utili ad eliminare o ridurre le interferenze con altre attività, nonché l'assunzione di responsabilità secondo quanto previsto dagli articoli 18 e 19 del presente regolamento; j) le modalità per l'adeguamento e le modifiche degli interventi concordati.», in www.labsus.org.

⁵ L'art. 189, al primo comma, prevede che «Le aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, possono essere affidati in gestione, per quanto concerne la manutenzione, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento. A tal fine i cittadini residenti costituiscono un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno il 66 per cento della proprietà della lottizzazione. Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili di cui al presente comma da parte dei cittadini costituiti in consorzi anche mediante riduzione dei tributi propri».

⁶ La suddetta norma statuisce che «Gli enti territoriali definiscono con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale. I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati. In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa».

È chiaro che la misura “Luoghi Comuni” è *in fieri*, poiché la lista degli spazi da inserire e quella dei progetti da attivare è in continua evoluzione, in quanto molti Enti pubblici, spinti dalle prime esperienze positive, stanno optando per la candidatura di luoghi di loro proprietà poco utilizzati.

Parte seconda: il viaggio di Binario 2.

Tra i progetti già avviati, vi è quello del Comune di Racale, paese della provincia di Lecce, il quale - con delibera del 2018 - ha aderito all’iniziativa “Luoghi Comuni” e candidato la vecchia stazione ferroviaria del predetto comune.

Il contesto sociale⁷ in cui nasce il progetto risulta essere caratterizzato da un numero consistente di giovani che poco partecipano alla vita della comunità e che vivono in situazioni di marginalità e svantaggio economico- sociale e lavorativo.

In realtà, i dati appena prospettati sono in linea con il *trend* regionale; difatti, nel rapporto Eurostat “Regional Yearbook 2018” la Regione Puglia sconta il 36,4 % di c.d. *Neet*, cioè giovani tra 18 e 24 anni che non studiano e non lavorano e che sono poco interessati alle attività riguardanti la loro comunità.

A seguito della candidatura del bene, da parte del Comune di Racale, e della valutazione regionale positiva, la Regione ha indetto una procedura ad evidenza pubblica per la selezione di un’organizzazione giovanile al fine di co-progettare e realizzare gli interventi all’interno della stazione ferroviaria.

All’esito della procedura, risultava vincitrice l’associazione *Racale Cam* con il progetto intitolato “Stazione Racale – Alliste Binario 2” e l’11 febbraio 2021 è iniziato il “viaggio” nella gestione condivisa di un bene pubblico⁸.

Dai dati statici è emerso che nel paese vi era una presenza consistente di giovani interessati alle arti musicali, fotografiche e grafiche. Su tali premesse, si è svolta la fase di co-progettazione, che ha portato alla creazione di Binario 2, il quale deve considerarsi come un “hub di opportunità a Sud”, un laboratorio di innovazione culturale e sociale in cui si innestano varie attività tutte finalizzate a valorizzare i “giovani” talenti del territorio.

Il progetto prevede l’installazione di una *web* radio, sala registrazione, di una sala polifunzionale, di uno spazio *coworking* e la creazione di un “Giornale di comunità”.

L’aspetto interessante di tale progetto risiede proprio nella sua innovatività, rinvenibile nella volontà di far coesistere varie esigenze, tra cui quella di creare nuove possibilità, anche lavorative, ai giovani e di far “rivivere” un luogo non più utilizzato.

Un ulteriore profilo da considerare è quello relativo alle numerose *partnership* presenti nel progetto. Vi è, infatti, un’ampia inclusione di tutte le realtà associative presenti sul territorio, proprio con lo scopo di assicurare il dialogo tra le diverse esperienze che caratterizzano la comunità di riferimento.

Il presidente di *Racale Cam* ha dichiarato⁹ che con «Binario 2 si è voluto intraprendere la trasformazione di un non-luogo, come una vecchia stazione ferroviaria, in uno spazio di comunità e che l’iniziativa “Luoghi Comuni” rappresenta una misura all’avanguardia nel cambio di paradigma del rapporto tra Pubblica Amministrazione ed Enti del terzo settore: la Regione riconosce nei giovani pugliesi un ruolo da protagonisti nella gestione partecipata dei beni comuni».

In definitiva, il progetto sembra essere pienamente in linea con la misura regionale, la quale ha la finalità di creare nuove sinergie tra le amministrazioni coinvolte e i giovani e riattivare gli spazi pubblici sottoutilizzati.

Attualmente, sono già state avviate le prime attività; nel rispetto delle regole per la prevenzione del Covid-19, infatti, è stato attivato lo spazio *coworking*, la *web* radio e la sala musicale adibita a sala prove, ma anche un corso di fotografia e chitarra.

⁷ I dati sono stati acquisiti dall’autore, a seguito di una ricerca e analisi degli atti amministrativi riguardanti l’oggetto del presente articolo.

⁸ Per una completa analisi delle attività, si rinvia a www.luoghicomuni.regione.puglia.it/progetti/binario-2/ (consultato il 5 giugno 2021).

⁹ Le suddette dichiarazioni sono state rilasciate a seguito di intervista telefonica effettuata dallo scrivente.

Al centro di Binario 2 c'è, quindi, il senso di comunità e, in particolare, la volontà di creare in un luogo non più utilizzato un centro capace di accogliere varie esperienze e competenze.

Gli effetti che produce la misura regionale sul territorio sono molto positivi; se immediatamente si percepisce la *mission* principale di "Luoghi Comuni", che è quella di riutilizzare il patrimonio pubblico non più utilizzato, numerosi sono, altresì, gli impatti sociologici prodotti dalla stessa.

Difatti, dalla lettura comparata degli avvisi regionali e dell'esperienza di Binario 2 si evince che la gestione condivisa dei beni comuni rappresenta il luogo ideale per l'inclusione dei cittadini, nel caso di specie giovani, all'interno delle logiche amministrative.

È, quindi, doveroso il riferimento alla c.d. definizione funzionale della categoria dei beni comuni, secondo la quale sono tali quei beni capaci di creare nei cittadini attivi processi di interesse per la cura e la gestione dei suddetti beni¹⁰. Ed è proprio questo il senso di "Luoghi Comuni", generare nelle organizzazioni giovanili un interesse concreto nella co-progettazione e co-gestione di beni pubblici.

Come detto poc'anzi, non possono tralasciarsi gli aspetti positivi dal punto di vista sociologico.

Esperienze come Binario 2, o altre simili, sono capaci di accrescere nei cittadini la fiducia nelle istituzioni pubbliche; ed infatti, sentirsi parte di un progetto o poter partecipare attivamente fa sorgere in capo ai privati un senso di responsabilità per la cosa pubblica.

Ed è qui che emerge la straordinarietà di questo tema. I cittadini attivi riconoscono quel bene come proprio, lo gestiscono insieme alla P.A. e diventano parte attiva di un processo di rinnovamento dello stesso. Dal canto suo, l'Amministrazione rinuncia ad una parte del suo potere, per concordare, attraverso gli strumenti di partecipazione "istituzionale", con i cittadini le modalità di gestione e fruizione del bene in questione.

E quindi, i beni comuni, oltre ad essere strumento utile a creare nuovi rapporti tra P.A. e cittadini, rappresentano "fonte" di nuove possibilità per i più giovani, "sorgente" per rinnovare il senso di comunità e nuova vita per beni che altrimenti sarebbero destinati alla rovina.

Il viaggio dei nuovi "luoghi comuni" è iniziato ed è destinato a fare nuove fermate ed è pronto ad accogliere i passeggeri del futuro.

¹⁰ Sul punto si veda il c.d. Regolamento prototipo, redatto da Labsus per il Comune di Bologna, in cui all'art. 2, comma 1 lett. a) si specifica che sono «beni comuni urbani: i beni materiali, immateriali e digitali che i cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'art. 118 ultimo comma cost., per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva».