



# Contributo giuridico\_Progetto Crateri

## REPORT FINALE

Dott. ssa Paola Capriotti, Avv. Elia De Caro<sup>1</sup>

### INDICE

1) Obiettivi e metodo di lavoro	2
2) Le opportunità offerte dalla normativa nazionale e regionale per la rivitalizzazione dei patrimoni dismessi o sottoutilizzati	3
3) Il ruolo della cittadinanza attiva per la rigenerazione urbana: strumenti per favorire il protagonismo civico	7
4) Il quadro regolatorio vigente dei Comuni di Medolla e Concordia e sue prospettive evolutive	17
4.1 Assegnazione immobili_Comune di Medolla	17
4.2 Assegnazione immobili_Comune di Concordia	20
4.3 Proposta per l'assegnazione degli immobili gestiti dal Comune	22
4.4 Regolamento edilizio	24
<i>ALLEGATI</i>	
<i>I - Verbalì incontri con i tecnici comunali</i>	25
<i>II - Normative di interesse per il processo di riuso temporaneo</i>	32
<i>III - Presentazione del 9 novembre 2019</i>	35

1

---

<sup>1</sup> Paola Capriotti ha curato i paragrafi 1, 2 e 4, Elia De Caro il paragrafo 3. Gli allegati sono stati composti congiuntamente.

## 1) OBIETTIVI E METODO DI LAVORO

L'attività svolta dal gruppo di lavoro giuridico nell'ambito del Progetto Crateri ha perseguito due principali obiettivi:

- a) **comporre il quadro giuridico** per chiarire lo stato dell'arte in merito ai processi di riuso e gestione di immobili inutilizzati attraverso l'analisi delle principali fonti nazionali, regionali e dei Comuni di Medolla e Concordia, in quanto aderenti al progetto;
- b) **accompagnare le amministrazioni locali** coinvolte nell'individuazione degli strumenti più idonei al loro specifico contesto per garantire un'efficace rivitalizzazione degli immobili disponibili.

Nella convinzione che non sia auspicabile calare dall'alto strumenti innovativi ma che occorra costruirli insieme alle amministrazioni interessate e agli stakeholders locali affinché vedano una loro proficua implementazione è stato giudicato imprescindibile il dialogo con queste e l'osservazione di quanto emerso dal percorso partecipato. Per questo di fondamentale importanza sono stati, da un lato, gli **incontri realizzati con le amministrazioni comunali** che hanno visto coinvolti sia il servizio tecnico che quello deputato ai rapporti con le associazioni e all'assegnazione degli immobili di entrambe le amministrazioni comunali e, dall'altro, la **rendicontazione del percorso partecipato** da parte del gruppo di lavoro che lo ha coordinato.

Con ciascuna amministrazione sono stati svolti **due confronti**<sup>2</sup> a cui, oltre al gruppo di lavoro giuridico, hanno preso parte Werther Albertazzi e Nicola Marzot, il primo in quanto capofila del progetto e l'altro in quanto deputato alla modellizzazione del processo. Il primo incontro si è posto l'obiettivo di comunicare le finalità del progetto e raccogliere informazioni e bisogni di cui i servizi tecnici erano a conoscenza. Il secondo incontro ha inteso aggiornarli sullo stato d'avanzamento e discutere l'utilità per le amministrazioni del prodotto in corso di elaborazione.

A questa attività è stato abbinato **un intervento formativo**<sup>3</sup> volto ad illustrare e discutere con i funzionari comunali gli strumenti giuridici emergenti per la rivitalizzazione di patrimoni e contesti sottoutilizzati o inutilizzati (vedi allegato III). L'intervento si è collocato all'interno del più ampio programma formativo pensato dal collettivo Crateri per formare e quindi rendere autonome le amministrazioni sui temi del riuso, all'indomani della conclusione del progetto.

Il presente Report contiene dunque: una ricognizione delle disposizioni regionali e nazionali di maggiore interesse con riferimento alla rivitalizzazione di patrimoni dismessi sia sul fronte urbanistico ed edilizio (punto 2) che su quello della collaborazione civica (punto 3); una lettura critica degli strumenti regolatori per l'assegnazione di beni gestiti dai Comuni e per la disciplina edilizia suggerendo una loro evoluzione (punto 4); un'appendice tecnica in cui, oltre a riportare i contenuti dell'incontro

---

<sup>2</sup> A Medolla il 15 ottobre 2019, con Alberto Annovi (Responsabile Servizio edilizia privata e ufficio MUDE per l'emergenza terremoto), Maria Chiara Grisanti (Responsabile Commercio e attività produttive), Lorenzo Guagliumi (Responsabile Servizio ambiente e manutenzione. Protezione civile), Enrica Mantovani (Responsabile Servizio Sport, associazionismo, volontariato, anagrafe canina, caccia e pesca) e il 16 dicembre 2019 con Alberto Annovi, Maria Chiara Grisanti, Enrica Mantovani; a Concordia il 31 ottobre con Clara Borsatti (Servizio urbanistica), Marina Caffagni (Responsabile Accesso ai servizi, integrazione, qualificazione e orientamento) e il 16 dicembre 2019 con Alberto Annovi, Maria Chiara Grisanti, Enrica Mantovani.

<sup>3</sup> La lezione, di una durata di 4 ore, si è svolta presso la sala Capriate del Comune di Concordia il 9 novembre 2019.

formativo del 9 novembre 2019 (allegato III) e i verbali dei confronti con i tecnici (allegato I), sono citate alcune delle normative di rilievo per il riuso (allegato II).

Di seguito una sintesi delle attività svolte dal gruppo giuridico suddivise per fasi.

Fig. 1 – Schematizzazione delle fasi di lavoro del gruppo giuridico

<p><b>FASE 1 - ASCOLTO</b> <i>Perché:</i> conoscere le modalità di ricognizione del patrimonio dismesso e di assegnazione degli immobili gestiti dai Comuni <i>Come:</i> 2 incontri con le amministrazioni locali di Medolla e Concordia <i>Quando:</i> 15, 31 Ottobre 2019 – 16 Dicembre 2019</p> <p><b>FASE 2 - FORMAZIONE</b> <i>Perché:</i> illustrare le principali novità normative, nazionali e regionali, volte a facilitare la ricognizione dei beni inutilizzati e la loro rigenerazione attraverso un maggiore protagonismo delle comunità locali <i>Come:</i> incontro formativo rivolto ad amministratori e funzionari pubblici <i>Quando:</i> 9 Novembre 2019</p> <p><b>FASE 3 - RESTITUZIONE</b> <i>Perché:</i> offrire alle comunità locali un set di strumenti operativi attraverso i quali rivitalizzare il patrimonio dismesso e la comunità <i>Come:</i> Consegna di un documento di indirizzi <i>Quando:</i> 5 febbraio 2020</p>
---

## 2) LE OPPORTUNITÀ OFFERTE DALLA NORMATIVA REGIONALE PER LA RIVITALIZZAZIONE DEI PATRIMONI DISMESSI O SOTTOUTILIZZATI

3

Il diritto, tanto a livello nazionale quanto regionale, sta prestando molta attenzione al tema dei vuoti urbani e più in generale alla rigenerazione urbana elaborando strumenti, da un lato, di governo del territorio e, dall'altro, a supporto della gestione degli immobili pubblici e privati inutilizzati.

Sul primo fronte, in ragione della competenza concorrente in materia, sono le Regioni a vantare la produzione normativa di maggiore rilievo ed è su questa quindi che ci si concentrerà qui. Sul secondo invece, a cui è dedicato il punto 3, sono interessanti tanto le innovazioni normative a livello nazionale quanto quelle prodotte a livello locale.

Prima di entrare nel merito degli strumenti elaborati è bene soffermarsi brevemente sui presupposti della domanda di rigenerazione e rivitalizzazione e quindi su quegli elementi di discontinuità posti alla base delle innovazioni normative alle quali assistiamo.

In primo luogo, assumono un peso i fattori di natura economica: le modifiche dei modelli di produzione e la crisi economico-finanziaria hanno portato a fare i conti con un **surplus di beni immobili** rispetto ai quali manca attualmente una domanda di mercato. Si tratta di beni quindi che sono oggetto, quanto meno temporaneamente, di abbandono e che rappresentano un problema per le amministrazioni locali che ne subiscono le esternalità negative divenendo spesso ricettacoli del disagio, non di rado con un effetto domino.

Di tale surplus è un'evidente rappresentazione, venendo quindi ai fattori ambientali, l'**eccesso di consumo di suolo** del tutto disallineato dalla crescita demografica e quindi dalle effettive esigenze di espansione e con effetti importanti sulla perdita dei servizi ecosistemici e che si presenta oggi con tutta

la sua imponenza. L'imperativo di riduzione del **consumo di suolo** non può essere perseguito se non con il riuso efficiente degli spazi esistenti.

C'è un terzo fattore, che è alla base di un cambiamento sociale e quindi anche istituzionale, vale a dire la modalità attraverso la quale si struttura lo **scambio sociale** e quindi il manifestarsi di quella che Mauro Magatti chiama la **logica sostenibile-contributiva**<sup>4</sup> che valorizza un approccio collaborativo e in cui ciascuno può offrire qualcosa. Le comunità locali con sempre maggiore vigore stanno richiedendo il riconoscimento delle competenze di cui sono detentrici per accompagnare le amministrazioni nell'affrontare le sfide che il territorio pone.

In questo quadro si inserisce, da un lato, la nuova normativa urbanistica regionale, approvata con l.r. 24/2017, che elenca come obiettivi primari, per l'appunto, il contenimento del consumo di suolo e il favor per la rigenerazione urbana (art. 1, comma 2, lett. a e b) e, dall'altro, il bando ideato dall'IBC per la mappatura e la rigenerazione culturale dei nove comuni della provincia di Modena coinvolti dal sisma 2012.

Di fatto, nei contesti colpiti dal sisma i fattori ordinari che impongono interventi rigenerativi sono amplificati dalle ferite inferte dalla calamità tanto sui luoghi quanto sulle comunità e sono quindi questi i contesti privilegiati per la sperimentazione di pratiche innovative.

Il mandato conferito dall'IBC, e condiviso dalle amministrazioni di Medolla e Concordia, al collettivo Crateri consiste nella creazione di un processo volto al recupero, riuso e riattivazione culturale di spazi dismessi o sotto-utilizzati a seguito del sisma attraverso, da un lato, la ricognizione degli spazi e, dall'altro, l'attivazione delle comunità locali.

4

Gli strumenti offerti dalla l.r. 24/2017 rilevanti a questo scopo sono in particolare:

- l'art. 15 che impegna le amministrazioni locali a istituire l'albo degli immobili resi disponibili per la rigenerazione urbana al fine di promuovere la realizzazione degli interventi di addensamento o sostituzione urbana;
- l'art. 16 che contempla la possibilità per i Comuni di consentire usi temporanei per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico in deroga alle destinazioni d'uso;
- l'art. 22, comma 6, che impone ai Comuni, nella predisposizione del quadro conoscitivo, il censimento degli edifici che presentino una scarsa qualità edilizia, non soddisfacendo innanzitutto i requisiti minimi di efficienza energetica e sicurezza sismica, e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate e di quelle degradate.

Con riferimento alla mappatura degli spazi non utilizzati, questa, con l'art. 22, entra a pieno titolo nella pianificazione urbanistica comunale, e beneficia altresì di uno strumento conoscitivo dedicato e incrementabile nel tempo, l'albo di cui all'art. 15.

Possono essere inseriti nell'albo 3 categorie di beni:

- 1) gli immobili destinati a interventi di riuso e rigenerazione facenti parte: del patrimonio disponibile comunale; delle aree pubbliche destinate a servizi; gli immobili acquistati per mezzo

---

<sup>4</sup> Magatti M., *Cambio di paradigma. Uscire dalla crisi pensando al futuro*, Feltrinelli, Milano, 2017.

- del federalismo demaniale; gli immobili confiscati alla criminalità organizzata trasferiti al comune;
- 2) gli immobili resi disponibili da altri enti pubblici, previa stipula di apposita convenzione;
  - 3) gli immobili che i proprietari interessati, attraverso la stipula di apposita convenzione, si impegnino per almeno cinque anni a cedere al Comune o a terzi attuatori ad un prezzo calmierato rispetto a quello di mercato.

L'albo deve essere corredato da elaborati cartografici funzionali a renderne agevole l'individuazione.

Per individuare i proprietari interessati, l'amministrazione comunale provvede alla pubblicazione di appositi avvisi pubblici di manifestazione di interesse.

La creazione dell'albo è intimamente intrecciata con il processo pianificatorio poiché la norma prevede la possibilità, nel corso della predisposizione del PUG, di stipulare accordi operativi ai sensi dell'articolo 61 con i soggetti che abbiano avanzato la propria istanza di partecipazione. A compensazione dell'impegno assunto dal proprietario a cedere gli immobili al Comune o a terzi attuatori ad un prezzo convenzionato, il Comune può prevedere il riconoscimento, in sede di accordo operativo, di quote edificatorie aggiuntive o altre premialità oppure può consentire la realizzazione di taluni interventi di riuso o rigenerazione urbana solo nel caso di immobili convenzionati. I privati interessati possono manifestare il proprio interesse anche dopo l'approvazione del PUG e provvedere alla sottoscrizione della convenzione entro il termine stabilito dal piano stesso.

In ragione di tale connessione è quindi opportuno il contestuale avvio del processo pianificatorio, per il quale la legge stabilisce il termine di 3 anni dalla sua entrata in vigore, e della creazione dell'albo, che non prevede invece un termine per la sua istituzione.

**L'albo può essere costituito anche a livello di Unione dei Comuni, una scelta che appare opportuna in quei contesti in cui il numero di immobili per ciascuna amministrazione è contenuto e può invece assumere una notevole rilevanza a livello associativo, anche nell'ottica di incrementare l'attrattività territoriale.** Proprio la promozione dello sviluppo socio-economico del territorio è la prima delle finalità perseguite dall'Unione Comuni Modenesi area nord<sup>5</sup>, costituita il 22 novembre 2003, cui afferiscono i Comuni di Concordia e Medolla. La delega con la quale conferire la funzione può essere esercitata da tutti i Comuni facenti parte dell'Unione o da parte di due o più Comuni (art. 9 dello Statuto).

Sono i beni rilevati attraverso l'albo che si prestano a beneficiare in prima battuta della disposizione relativa agli usi temporanei di cui all'art. 16 della l.r. 24/2017. Sebbene infatti non vi sia alcun nesso necessitato -la legge non limita l'applicazione degli usi temporanei ai soli beni censiti- è evidente che la mappatura costituisce una preconditione per la conoscibilità del bene e favorisce quindi la creazione di una domanda di riuso.

Gli usi temporanei possono essere definiti come usi che si collocano in un tempo di mezzo tra la funzione originaria del bene e quella futura, ancora incerta. L'origine del concetto è intimamente legata ai già richiamati fattori della rigenerazione urbana: l'uso temporaneo si pratica infatti nei contesti della "vacant city"; attivano il concetto di bene comune, poiché attorno ad essi si disvelano comunità di

---

<sup>5</sup> Art. 4 comma 1, lett. a, dello Statuto dell'Unione.

attivatori; e contrastano il consumo di suolo perché invitano a concentrarsi sugli immobili già esistenti, in qualche modo riaccendendoli, innanzi a una comunità che li dava per perduti.

L'uso temporaneo si candida innanzitutto a trasformare le criticità che sono proprie dell'abbandono in opportunità rispondendo alla domanda di flessibilità degli spazi, aiutando a testare una logica incrementale alla pianificazione nell'ambito di un quadro strategico e consentendo, infine, di provare la cittadinanza attraverso l'uso assicurando un riallineamento, attraverso la sperimentazione, tra la destinazione dei beni e i bisogni espressi dalle comunità territoriali.

L'art. 16 prevede, infatti, che il Comune possa consentire l'uso temporaneo per usi diversi da quelli consentiti "allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali" di rilevante interesse pubblico. Il Consiglio comunale è tenuto a disciplinare gli usi temporanei nel proprio Regolamento edilizio ed approva una Convenzione tipo che regola, tra l'altro, le cause di decadenza per gravi motivi.

Le regolamentazioni degli usi temporanei finora sperimentate a livello regionale sono vincolate ad ambiti territoriali predeterminati<sup>6</sup>, obiettivi determinati<sup>7</sup> e limiti temporali<sup>8</sup>.

I criteri e le modalità di utilizzo degli spazi da parte del soggetto gestore sono specificati tramite convenzione. Il Comune individua il gestore di edifici pubblici attraverso apposito bando o avviso pubblico.

In sintesi, alla luce del quadro regolatorio vigente le attività sulle quali le amministrazioni locali dovranno concentrare le proprie energie istituzionali per accompagnare la rivitalizzazione dei propri territori sono:

### **1. MAPPATURA**

- costituzione dell'albo degli immobili resi disponibili per la rigenerazione urbana a livello comunale o di unione ex art. 15 della l.r. 24/2017;
- censimento ex art. 22, comma 6, all'interno del quadro conoscitivo del PUG, degli edifici che presentino una scarsa qualità edilizia, non soddisfacendo innanzitutto i requisiti minimi di efficienza energetica e sicurezza sismica, e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate e di quelle degradate.

### **2. DISCIPLINA**

- Disciplina nel PUG delle premialità previste per gli immobili convenzionati poiché inseriti nell'albo ex art. 15 della l.r. 24/2017;
- Disciplina degli usi temporanei all'interno del RE;
- Approvazione della convenzione tipo per regolamentare l'uso degli spazi;

<sup>6</sup> In questo senso il Regolamento del Comune di Bologna e il POC tematico della Darsena del Comune di Ravenna riservano la disciplina derogatoria rispettivamente agli ambiti di sostituzione e alla Darsena.

<sup>7</sup> L'art. 73 del RUE di Bologna prevede la possibilità di fare ricorso agli usi temporanei per attività espositive, fieristiche, culturali, per l'associazionismo, attività artigianale, laboratoriale, etc e strutture temporanee per mobilità abitativa con una ciclicità di utilizzo breve in termini di "ospitalità" e non permanenza. Gli obiettivi del POC di Ravenna associati agli usi temporanei sono invece: l'innescare del processo di riconversione urbana, la rivitalizzazione del comparto, la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, evitare il deperimento del patrimonio edilizio.

<sup>8</sup> Fino all'approvazione del POC nel caso bolognese e del PUA nel caso della Darsena.



- Approvazione di un regolamento per disciplinare le modalità di assegnazione degli spazi.

### 3) IL RUOLO DELLA CITTADINANZA ATTIVA PER LA RIGENERAZIONE URBANA: STRUMENTI PER FAVORIRE IL PROTAGONISMO CIVICO

Nei processi di rigenerazione urbana e di riuso di beni dismessi assume un ruolo centrale la cittadinanza attiva quale parte della comunità di riferimento capace di attraversare e animare tali percorsi non sempre senza difficoltà legate alla poca conoscenza o meglio conoscibilità delle varie disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano l'utilizzo dei beni, le destinazioni d'uso, l'uso temporaneo degli stessi così come le procedure di assegnazione da parte di enti pubblici.

Per contribuire a colmare questo gap di seguito sono illustrate le diverse modalità di assegnazione degli immobili di proprietà o in gestione da parte di un ente pubblico.

#### 3.1 Le procedure di assegnazione

Lo strumento principale è il bando pubblico in ragione della sua natura di procedura di evidenza pubblica.

Le caratteristiche del bando dipendono dagli obiettivi che l'amministrazione intende perseguire per cui di volta in volta possono essere valorizzati elementi di segno diverso quali: capacità organizzativa, grado di originalità del progetto, capacità di innestare tessuto sociale e culturale, potenziale rigenerativo del progetto in relazione all'immobile e all'area urbana ove è inserito.

Sono comunque possibili eccezioni e forme diverse dal bando pubblico previste da varie disposizioni di legge.

In ordine ai beni demaniali e di proprietà dello Stato si rinviene la disposizione di cui al **DPR 296/05 ovvero "Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato"** che prevede espressamente la possibilità che tali beni vengano concessi a titolo gratuito o con locazioni a canone agevolato (art. 1) e **individua come regola generale per l'assegnazione il bando pubblico salvo che il canone di locazione o concessione sia inferiore ai 50.000 euro annui** (art. 2).

Il successivo art. 11 prevede che "I beni immobili dello Stato di cui all'articolo 9 **possono essere dati in concessione ovvero in locazione a canone agevolato per finalità di interesse pubblico connesse all'effettiva rilevanza degli scopi sociali perseguiti** in funzione e nel rispetto delle esigenze primarie della collettività e in ragione dei principi fondamentali costituzionalmente garantiti, a fronte dell'assunzione dei relativi oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria", in favore di tutta una serie di soggetti quali Regioni, enti di pubblica assistenza, cooperative sociali, fondazioni, associazioni, comitati, associazioni sportive dilettantistiche.

Oltre alla possibilità di concedere a tali soggetti i beni a un canone ridotto è ben possibile nei loro confronti non adottare lo strumento del pubblico incanto ma il procedimento può essere attivato su istanza di parte ai sensi dell'art. 20, presentata alla competente filiale dell'Agenzia del demanio e corredata dei dati identificativi dell'immobile, dell'attività da svolgere e delle finalità d'uso.

Il responsabile del procedimento attiverà la fase istruttoria ed in caso positivo formulerà alla direzione generale dell'Agenzia del demanio una proposta motivata corredata dall'indicazione della durata della concessione o locazione, degli specifici fini per i quali l'immobile viene concesso o locato, dell'ammontare del canone determinato in base ai valori locativi in comune commercio e dell'eventuale verifica della congruità del progetto e della sua effettiva fattibilità.

Nell'ipotesi di presentazione di più domande di concessione o locazione relative al medesimo bene è preferito il richiedente che assicuri un maggiore investimento per interventi di manutenzione o **valorizzazione del bene**.

Tanto vale per i beni demaniali mentre gli enti locali godono di maggiore autonomia in ordine alla concessione dei beni e alle forme con cui effettuarla prevedendosi come regola generale quella della gara ma con diverse eccezioni in presenza di criteri rigorosi circa l'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico attraverso il principio di sussidiarietà.

Torneremo in conclusione di questa parte ad illustrare alcune soluzioni adottate da diversi Comuni italiani e a una brevissima rassegna giurisprudenziale sulle modalità di concessione del bene e sulla gratuità o concessione a canone agevolato ma riteniamo utile indicare prima le altre principali forme di assegnazione di un bene pubblico.

### **La coprogettazione**

Consiste in una modalità di concessione del bene nella quale si fuoriesce dalla dimensione competitiva e si ha un'integrazione tra progetti attraverso il coinvolgimento delle comunità interessate attraverso l'adozione di strumenti partecipativi. Una volta raccolte le proposte di indirizzo e gestione del bene si avvia la fase di coprogettazione al fine di definire vocazione dello spazio, modello di gestione e sua sostenibilità e il riparto di competenze e oneri.

**È espressamente prevista dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, D. Lgs. 117/17**, il quale dispone che: "1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, secondo comma, del D. Lgs. 165/2001, 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, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento. 2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. 3. **La co-progettazione 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 2. 4. Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner".

Il codice del terzo settore ha profondamente innovato la materia relativa a tutte le diverse categorie di enti e associazioni a fini filantropici, culturali, di promozione sociale etc. e all'art. 2 si prevede che "è riconosciuto il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, dell'associazionismo, dell'attività di volontariato e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne è promosso lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e ne è favorito l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali".

L'art. 4 ne definisce l'ambito di applicazione specificando che **sono enti del Terzo settore 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 (cd. RUNTS in via di predisposizione) ed escludendo espressamente da tale novero le amministrazioni pubbliche, gli enti datoriali e i sindacati, i partiti politici, le associazioni professionali.

Pur non essendo ad oggi predisposto il registro del terzo settore le norme di tale testo legislativo devono ritenersi già in vigore ed applicabili pur in assenza dello stesso e facendo riferimento alle finalità perseguite dagli enti e all'assunzione degli obblighi che la legge individua per gli stessi.

L'art. 5 definisce infatti le finalità che vengono perseguite da tali enti determinando che essi svolgano una o più delle diverse attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che vengono poi elencate nell'articolo e tra cui vi si ricomprendono interventi e servizi sociali, interventi finalizzati alla salvaguardia dell'ambiente e ad un corretto utilizzo delle risorse naturali, organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso, alloggio sociale, accoglienza umanitaria di migranti, promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, e molte altre ancora.

Al successivo art. 20 si stabilisce che le norme del presente articolato si applicano a tutti gli enti del terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non, o di fondazione.

Prima di esaminare ulteriori disposizioni di tale cruciale normativa che rilevano in punto di forme di gestione e sui caratteri delle convenzioni tra ente pubblico e soggetto assegnatario di un bene pubblico analizziamo le ulteriori forme di assegnazione di un bene.

9

### **Assegnazione diretta**

La disposizione legittimante è quella dell'art. 112 TUEL (Testo Unico Enti Locali – D. Lgs. 267/2000 e sue modifiche, da ultimo con L. 145/2018) in base al quale “Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”.

Il Comune pertanto individua finalità di interesse generale e come perseguirle essendo facoltizzato a svolgere tali funzioni anche “attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali” (art. 3, comma 5, TUEL).

Il Comune fa proprie le finalità perseguite dai soggetti terzi ed in applicazione del principio di sussidiarietà (art. 118 Costituzione) può affidare direttamente il perseguimento delle stesse a soggetti che, per consolidata attività, abbiano dimostrato di aver maturato quei requisiti di affidabilità e riconosciuta autorevolezza necessari per poter svolgere, per conto del Comune, autonomamente la funzione.

### **Assemblee territoriali**

È una procedura innovativa<sup>9</sup> che prevede una **convocazione a mezzo di avviso pubblico di assemblee territoriali**, garantendo in tal modo il rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità della

---

<sup>9</sup> Si tratta di una proposta elaborata nell'ambito del Laboratorio Spazi del Comune di Bologna: [file:///C:/Users/paola/OneDrive/Documents/crateri/2018\\_12\\_03\\_LabSpazi\\_Documento\\_finale.pdf](file:///C:/Users/paola/OneDrive/Documents/crateri/2018_12_03_LabSpazi_Documento_finale.pdf)

p.a., nelle quali la cittadinanza è chiamata a presentare progetti per la gestione di un immobile comunale in base a obiettivi e attività emersi a livello territoriale.

Ha caratteristiche simili alla coprogettazione di cui può essere considerata una variante, laddove sussistano progettualità differenti l'Amministrazione favorisce una soluzione condivisa che se non viene raggiunta porta l'Amministrazione a individuare il progetto che più risponde alle istanze emerse.

In presenza di una ampia condivisione da parte dell'assemblea sulle modalità di gestione dell'immobile la governance viene affidata all'assemblea attraverso la stipula di una convenzione tra l'Amministrazione e un comitato di garanti che ha il compito di assicurare il rispetto delle regole e degli obiettivi individuati dall'assemblea.

Viene infine stipulato un **Patto di affidamento** tra il Comune e il soggetto assegnatario dello spazio che disciplina:

- 1) il **raggiungimento dei principi** individuati dall'Amministrazione (ad es. interesse generale del progetto, ritorno sociale, accessibilità e universalità, autonomia e autodeterminazione, democrazia e partecipazione, trasparenza nella gestione e nel processo di decision making, rendicontazione e comunicazione, **assenza di scopo di lucro**, diritti e rispetto della dignità della persona);
- 2) il **modello di gestione interno allo spazio**;
- 3) i **criteri di valutazione dell'impatto sociale** delle attività.

### **3.2 Interventi della giurisprudenza e prassi applicative dei comuni in ordine alle procedure di assegnazione e alle condizioni di concessione ovvero gratuità e/o locazione a canone agevolato**

10

#### ***Interventi della giurisprudenza***

Come detto nei paragrafi precedenti il principale strumento di affidamento di un bene da parte dell'ente locale è la procedura ad evidenza pubblica ovvero il bando.

Sono comunque possibili procedure differenti sempre laddove si rispettino determinate condizioni come la preventiva individuazione degli obiettivi da perseguire e la garanzia della partecipazione dei cittadini.

Alcune di queste forme sono espressamente regolamentate dalla legge come avviene per la coprogettazione (art. 55 D. Lgs. 117/17), altre vengono individuate in leggi regionali o in vari regolamenti comunali.

Laddove le procedure alternative al bando garantiscano i principi di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza esse sono in linea di massima da ritenersi ammissibili sempre però in relazione ad un possibile sfruttamento del bene che non assuma una consistente rilevanza economica.

Un'indicazione sull'ammontare di tale "rilevanza economica" può essere il riferimento riportato nel DPR 296/2005 che dispone la possibilità di ricorrere a procedure alternativa al bando pubblico laddove il canone **di locazione o concessione è inferiore ai 50.000 euro annui**.

Il Consiglio di Stato ha nel 2005 emesso una pronuncia nella quale faceva riferimento al criterio della rilevanza economica oltre a quello **della destinazione del bene: per cui per finalità proprie dell'Amministrazione comunale realizzate da soggetti terzi**, in attuazione del principio di sussidiarietà, **e in presenza di una non apprezzabile rilevanza economica del bene sarà possibile adottare procedure diverse dal bando pubblico**.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>Sul tema: E. Composta :Concessione di beni pubblici degli enti locali a enti del terzo settore. Euricse working paper, 101/18

Si segnalano in tal senso alcune pronunce dei TAR successive a quella del Consiglio di Stato del 2005, emessa peraltro prima dell'entrata in vigore del dpr 286/05 e del codice del terzo settore, che depongono in tal senso:

- Il TAR Marche con sentenza 41/12 ha stabilito che: “trattandosi di un bene di scarsa rilevanza economica, e destinato a uso privato non imprenditoriale, appare condivisibile che il Comune, in presenza di un'utilizzazione del bene indifferente ai propri scopi e non essendo il medesimo intenzionato a utilizzare esso stesso il bene, dia preferenza al rinnovo della concessione (in luogo del bando pubblico);
- Analogamente il TAR Liguria con sentenza 67/2014 dispone che “che la PA, pur non potendo individuare in modo arbitrario i soggetti cui affidare la disponibilità dei propri beni, **non è tuttavia tenuta all'espletamento di un confronto comparativo tra i potenziali concessionari, laddove, nell'esercizio delle proprie attribuzioni discrezionali, ritenga motivatamente che l'attività di particolari soggetti meriti di essere favorita in ragione dell'interesse che presenta per la collettività, soprattutto qualora le finalità del privato coincidano con gli obiettivi prefissati dall'amministrazione**”. Nel caso di specie pertanto il Giudice amministrativo riteneva corretta la procedura di assegnazione di un edificio al centro sociale “Terra di nessuno” in assenza di un bando in forza di una delibera del Comune precedente, del 2010, che aveva esplicitato il proprio interesse e sostegno per le attività socio-culturali dei centri giovanili. Il giudice concludeva la propria pronuncia “ritenendo che l'orientamento contrario (ovvero quello che ritiene sempre e comunque imprescindibile il bando ad evidenza pubblica) comprimerebbe l'autonomia della PA nelle proprie scelte discrezionali operate a monte schiacciando tutto solo sull'aspetto economico e sulla data di presentazione delle domande.”

11

La possibilità di concedere il bene ad un canone agevolato rispetto a quello di mercato è sempre stata ammessa ed è ritenuta praticabile a precise condizioni anche prima degli interventi legislativi riportati nel seguito della presente trattazione che ora la prevedono espressamente (art. 71 D. Lgs 177/17; artt. 189 e 190 D. Lgs. 50/16)<sup>11</sup>.

Anche qui assumeranno rilevanza i regolamenti comuni e la preventiva adozione di delibere di indirizzo che facoltizzino in tal senso anche se non sono da considerarsi condizioni necessarie perché si possa avere una concessione a canone agevolato o gratuito.

La giurisprudenza contabile ed amministrativa si è espressa in tal senso: “in linea generale sono ammesse deroghe (al canone di mercato), come il comodato ad uso gratuito, in presenza del perseguimento di un interesse pubblico equivalente o addirittura prevalente rispetto a quello che avviene attraverso lo sfruttamento economico del bene” (Corte dei Conti, sezione per il Molise delibera 1/2015 e Corte dei Conti sezione giurisdizionale Sardegna sent. N.234/13)

ed ancora “**la concessione in comodato gratuito del bene è da ritenersi ammissibile nei casi in cui sia perseguito un effettivo interesse pubblico equivalente o addirittura prevalente rispetto allo sfruttamento economico ovvero laddove non sia rinvenibile un fine di lucro nell'attività concretamente svolta dall'utilizzatore del bene**” (Corte dei Conti Lombardia deliberazione 172/2014 PAR.

### ***Prassi applicative***

---

<sup>11</sup>Anche in precedenza al codice del terzo settore si rinvenivano numerose leggi regionali e disposizioni nazionali in tal senso art 1 L. 303/86, art 32 l c L 383/2000 DPR 165/2001

L'art. 1 del D. Lgs. 267/2000 (Testo unico sugli enti locali) delega ai Comuni la potestà decisoria sui beni appartenenti al proprio patrimonio. A tal fine numerose amministrazioni comunali si sono dotate di propri regolamenti per la concessione di beni immobili a terzi con elementi analoghi in molti casi ma con sostanziali diversità in altri. In seguito si illustreranno i casi di Bologna e Napoli e qui se ne forniscono altri esempi.

Tutti prevedono che l'atto di concessione preveda le **finalità, l'oggetto e il corrispettivo della concessione; la durata della concessione e i motivi per una revoca della stessa.** Generalmente si distingue a seconda che il concessionario persegua o meno un fine di lucro con **previsione di riduzione fino al 100% del canone laddove lo stesso non sia perseguito.**

Il Regolamento del Comune di Ferrara prevede procedure ad evidenza pubblica come regola generale e **la trattativa privata per tutti quei beni con un canone concessorio o di locazione inferiore ai 20.000 euro.** Nei casi di particolare rilevanza sociale, culturale, ricreativa, per le scuole di musica e i centri anziani il Comune prevede la **possibilità di riduzione del canone fino al 100%.**

Il regolamento del comune di Bologna sulle LFA (libere forme associative) prevede la possibilità di abbattimento del canone fino al 100%, quello di Mantova del 90%, sempre in presenza di fini rilevanti per l'interesse collettivo e/o per finalità culturali, sociali, ricreative; quello di Modena la riduzione fino al 100% solo per i soggetti operanti nel campo della pubblica assistenza e delle tossicodipendenze; quello di Reggio Emilia una gratuità possibile in base alla rilevanza del fine perseguito se condiviso o coincidente con quello pubblico.

12

### ***3.3 Modalità di affidamento del bene e strumenti di gestione***

#### ***Convenzioni, patti di affidamento e contratti di comodato***

Una volta concluso il procedimento di individuazione del soggetto assegnatario si rende necessario regolamentare le modalità di gestione del bene, la durata dell'affidamento e gli strumenti tesi alla verifica degli obiettivi.

Principale strumento utilizzato, soprattutto con riferimento ai beni pubblici, è quello della **Convenzione tra il Comune (o altro ente pubblico) e il soggetto assegnatario del bene.**

Il ricorso alla stessa come principale strumento di regolamentazione dei rapporti tra il Comune/Ente pubblico e il soggetto assegnatario è ora espressamente disciplinato dal Codice del terzo settore D. Lgs. 117/17.

L'art. 56 del D. Lgs. 117/17 prevede che "Le amministrazioni pubbliche possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le aps, iscritte da almeno sei mesi nel RUNTS, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociale di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato".

#### **Elementi delle convenzioni**

Le convenzioni **devono regolare** (art. 56, comma 4, D. Lgs 117/17) **le condizioni necessarie allo svolgimento delle attività, il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti**, e se previsti dalla normativa regionale e nazionale gli standard organizzativi e strutturali di legge. Devono altresì prevedere:

- la durata;
- il contenuto e le modalità dell'intervento volontario;
- le modalità dei rimborsi;
- le forme di verifica delle prestazioni e di controllo della qualità delle stesse;
- la verifica dei reciproci adempimenti;
- la previsione di una copertura assicurativa contro gli infortuni e le malattie connesse all'esercizio di attività di volontariato e per la responsabilità civile verso terzi, per espressa previsione dell'art. 18 D. Lgs. 117/17.

Le stesse possono prevedere esclusivamente rimborsi spese per i soggetti assegnatari a fronte di documentazione a comprova (art. 56, comma 2, D. Lgs 117/17). Devono avere carattere di pubblicità e prevedere un meccanismo di accertamento del possesso di requisiti di adeguata attitudine in relazione alla struttura, all'attività svolta, alle finalità perseguite, alla capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, anche con riferimento all'esperienza maturata (art. 56, comma 3, D. Lgs 117/17).

### **Alcune esperienze pratiche e prassi riscontrate**

Nello stipularle l'Amministrazione apre tali atti con diverse premesse e considerando nei quali inquadra l'atto nell'ambito della promozione delle finalità culturali, sociali e dei campi di intervento, ribadisce la necessità di potenziare gli strumenti di autoorganizzazione in base al principio di sussidiarietà.

In tale sezione sarebbe bene specificare i nuovi strumenti relativi alle **dichiarazioni di uso civico e collettivo, alla tutela dei beni comuni, alla promozione di interventi di rigenerazione urbana e riuso temporaneo**.

L'atto, di solito, prosegue con l'illustrazione dei procedimenti con i quali si è giunti all'individuazione dell'assegnatario e a un report dell'esperienza maturata dallo stesso anche in relazione alla capacità gestionale connessa allo spazio e al progetto.

Si ricostruisce l'importanza di tali progetti per le finalità di promozione sociale, culturale, **di riequilibrio urbano** proprie dell'Ente locale e come le stesse possono, in base al principio di sussidiarietà, ritenersi esercitate dal soggetto assegnatario per la progettualità e la pregressa esperienza.

Per quanto riguarda la **parte dispositiva** generalmente le stesse prevedono:

- l'obbligo di dotarsi delle autorizzazioni necessarie all'esercizio delle attività convenute e la manleva dell'Ente concedente;
- condizioni e termini per la restituzione anticipata del bene e/o per recesso dell'assegnatario;
- l'obbligo di restituzione del bene nelle condizioni in cui è stato consegnato e quello di manutenzione ordinaria (oltre al pagamento delle utenze);
- possono essere previsti meccanismi di rimborso spese per tali spese così come di decurtazione del canone a fronte di idonea rendicontazione e connessione a interventi di riqualificazione del bene;
- L'obbligo di custodia con cura e diligenza;

- Le modalità per procedere ad interventi di manutenzione ordinaria e le comunicazioni necessarie agli enti preposti;
- Le modalità di verifica delle attività svolte.

### **Il contratto di comodato**

Il contratto di comodato è disciplinato dall'art. 1803 del codice civile e prevede che una parte consegna ad un'altra un immobile o una cosa mobile per un uso e un tempo determinato. È essenzialmente gratuito.

Costituisce la forma più utilizzata per la concessione di beni da parte di un privato al fine di progetti di uso temporaneo/rigenerazione urbana.

Può essere altresì utilizzato dalla Pubblica Amministrazione al fine di concedere temporaneamente i suoi beni.

Le sue caratteristiche essenziali sono:

- durata predeterminata;
- natura essenzialmente gratuita;
- obbligo di custodia da parte del comodatario;
- spese per l'uso della cosa a carico del comodatario;
- il comodatario può servirsene esclusivamente per l'uso determinato nel contratto.

Tale disciplina può essere parzialmente derogata dalle parti.

**In relazione ai processi di rigenerazione urbana viene generalmente prevista una ampia destinazione d'uso e l'espressa indicazione di processi di rivitalizzazione del bene/rigenerazione urbana e uso temporaneo.**

Viene generalmente inserita una clausola di esonero delle responsabilità con la quale il comodatario si impegna ad acquisire tutte le autorizzazioni necessarie all'esercizio delle attività indicate nel contratto con manleva del comodante ed eventualmente a stipulare apposite assicurazioni per la responsabilità civile presso terzi.

### **Altre forme di regolamentazione**

Oltre agli strumenti della convenzione e del comodato sono emersi da esperienze pratiche ulteriori strumenti che ibridano tali due figure quali:

- ***patti di affidamento***
- ***patti di collaborazione***

che le P.A. concludono con vari soggetti al fine di perseguire finalità ritenute rilevanti e che prevedono l'assegnazione di un bene/spazio.

Al fine di far ricorso a tali strumenti che semplificano le attività di selezione e le portano da una dimensione competitiva ad una comparativa è importante far riferimento ad alcune categorie di recente introduzione come:

***LE DICHIARAZIONI DI USO CIVICO E COLLETTIVO*** (ex asilo Filangieri , Napoli, 2012-2015)

Vengono specificate le caratteristiche del bene comune, la forma di governance dello stesso attraverso



forme di partecipazione diretta della cittadinanza, l'utilità sociale del bene stesso e del suo utilizzo, il riferimento agli usi civici ovvero alla più antica forma di uso collettivo di beni destinati al godimento e all'uso pubblico<sup>12</sup>, la regolamentazione dell'uso ovvero la “dichiarazione di uso civico e collettivo” che garantisca la fruibilità, l'inclusività, l'imparzialità, l'accessibilità e l'autogoverno da parte delle comunità di abitanti.

Vi è una prima deliberazione del Consiglio Comunale n. 24 del 22.9.11 con la quale il Comune “anche al fine di tutelare le generazioni future, riconosce i beni comuni quali funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle esperienze comunali”.

Con deliberazione n. 8 del 18.4.12 viene poi istituito “Il laboratorio Napoli per una costituente sui beni comuni” ovvero un luogo di sviluppo di processi elaborativi di base, proposte dal basso e forme di sintesi per la promozione, gestione e valorizzazione dei beni comuni ovvero per tutelare, attraverso la partecipazione dei cittadini, i beni materiali e immateriali di appartenenza collettiva e sociale che sono garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini.

La delibera di giunta n.17 del 2013 con la quale l'Amministrazione comunale fissa alcuni principi per il governo e la gestione dei beni comuni ed infine la delibera del 29.12.2015 che recepisce la dichiarazione di uso civico e collettivo dell'Asilo Filangieri.

La proprietà dello stabile è del Comune di Napoli, che nella piena disponibilità dell'immobile, qualificandolo come “bene comune”, lo vincola alla destinazione d'uso di “un centro di produzione”, inteso quale luogo adibito alla creazione e fruizione delle arti e della cultura, in cui si esercitano e sperimentano forme di democrazia partecipativa che determinano le condizioni d'uso collettivo dello spazio. Gli organi di autogoverno sono l'Assemblea, tavoli tecnici di programmazione, il comitato dei garanti.

Altro caso da sottolineare e che si è tradotto in un preciso atto amministrativo è il ***Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e Amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani***.

È stato adottato per la prima volta (ad oggi sono circa 200 le amministrazioni locali che se ne sono dotate) dal Comune di Bologna il 22.2.2014 e individua le finalità e i principi oltre al suo ambito di applicazione e alla definizione di categorie quali proposte di collaborazione, cittadini attivi, beni comuni, rigenerazione urbana.

Fissa i principi da perseguire e rispettare: fiducia reciproca, pubblicità e trasparenza, responsabilità, inclusività ed apertura, sostenibilità, proporzionalità, adeguatezza e differenziazione, informalità e autonomia civica.

Lo strumento principale per la realizzazione degli interventi di cura e di rigenerazione urbana è il patto di collaborazione che interviene tra i cittadini attivi e il Comune.

Suoi elementi essenziali sono:

- l'individuazione degli obiettivi da perseguire;
- la durata della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata;
- le modalità di azione, il ruolo e i reciproci impegni dei soggetti sottoscrittori;
- le modalità di fruizione del bene;
- le modalità di sostegno da parte dell'amministrazione;

---

<sup>12</sup> Sul concetto di beni comuni, dichiarazioni di uso civico e collettivo si veda G. Micciarelli (Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani. Munus,1,2017 ESI)



- le garanzie a copertura dei danni;
- le misure di pubblicità del patto e di documentazione/rendicontazione delle attività e delle risorse;
- l'affiancamento del personale comunale ai cittadini e le modalità di vigilanza e controllo;
- le modalità per l'adeguamento e le modifiche degli interventi convenuti.

L'intervento è finalizzato a:

- integrare o migliorare gli standard manutentivi garantiti dal Comune e migliorare la vivibilità o la qualità degli spazi;
- assicurare la fruibilità collettiva di spazi pubblici o edifici non inseriti nei piani pubblici di manutenzione;
- interventi di rigenerazione urbana.

Il patto di collaborazione può essere stipulato su iniziativa della cittadinanza attiva o della PA.

## 4) IL QUADRO REGOLATORIO VIGENTE DEI COMUNI DI MEDOLLA E CONCORDIA E SUE PROSPETTIVE EVOLUTIVE

Al fine di supportare l'amministrazione nell'aggiornamento dei propri strumenti regolatori volti a favorire i processi di riuso è stata in prima battuta verificata la rispondenza delle disposizioni vigenti alle finalità perseguite dal progetto, la già citata mappatura e disciplina.

Con riferimento alla **mappatura** non vi è traccia dell'albo degli immobili resi disponibili per la rigenerazione urbana, la cui costituzione non è stata avviata.

Quanto alla **disciplina** degli usi temporanei, il Regolamento edilizio di entrambi i Comuni<sup>13</sup> non contiene riferimenti all'art. 16 della l.r. 24/2017, né è stata approvata una convenzione tipo per l'assegnazione degli immobili.

Vi sono invece regolamenti per l'assegnazione degli spazi gestiti dall'amministrazione comunale.

Per entrambe le amministrazioni comunali sarebbe auspicabile prendere in considerazione la predisposizione di un regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani quale schema di relazione con la comunità idoneo ad essere applicato, non solo alla gestione di beni immobili, ma anche degli spazi aperti e dei beni immateriali.

Simile strumento, ormai consolidato a livello nazionale, si presta infatti ad assicurare maggiore protagonismo alla comunità locale e ad intraprendere un rapporto collaborativo e inclusivo con essa, particolarmente opportuno in un momento di ricucitura dei legami materiali e immateriali che il territorio sta vivendo all'indomani degli eventi sismici.

Il regolamento può essere inoltre occasione per disciplinare l'istituto di recente introduzione del baratto amministrativo ex art. 190 del Codice dei contratti pubblici, d. lgs. n. 50/2016, che riconosce la possibilità agli enti territoriali di riconoscere riduzioni o esenzioni di tributi a fronte di interventi di pulizia, manutenzione, abbellimento di aree verdi, piazze o strade, recupero o riuso di immobili, a condizione che ne siano definiti i criteri e le condizioni in apposito atto regolatorio.

### 4.1 Assegnazione immobili\_Comune di Medolla

Presso il Comune di Medolla vige il "Regolamento per la concessione di spazi destinati a sede di Associazioni di promozione sociale e volontariato con sede legale e attività principale nel Comune di Medolla" approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 9 del 31/03/2015.

Gli aspetti di maggiore rilievo della disposizione consistono nell'individuazione dei soggetti beneficiari, nelle procedure scelte per la concessione e nelle finalità perseguite.

Ciascun ambito tematico sarà analizzato criticamente proponendo indirizzi evolutivi sulla base delle principali innovazioni registrate a livello nazionale e degli esiti del percorso partecipato.

---

<sup>13</sup> Sono stati consultati il RUE di Medolla approvato con delibera del CC n. 31 del 31/08/2011 e di Concordia approvato con delibera del CC n. 70 del 26/10/2009.

Ambiti tematici	Disposizioni vigenti	Indirizzi evolutivi	Note
<i>Soggetti beneficiari</i>	Associazioni senza fini di lucro con sede e attività principale nel Comune di Medolla (art. 1)	Ampliare la tipologia di beneficiari introducendo la categoria dei cittadini attivi, come singoli o associati. Per cittadini attivi devono intendersi “tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, o di natura imprenditoriale, che, indipendentemente dai requisiti riguardanti la residenza o la cittadinanza, si attivano per periodi di tempo anche limitati per la cura, la gestione condivisa ovvero la rigenerazione dei beni comuni urbani” <sup>14</sup> . Nel caso in cui i cittadini si attivino tramite formazioni sociali, sono i sottoscrittori del patto i referenti del gruppo per i rapporti con l’amministrazione, anche con riferimento alle responsabilità verso terzi.	L’art. 118, comma 4, della Costituzione legittima, anzi valorizza, l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. I numerosi Regolamenti per l’amministrazione condivisa dei beni comuni urbani approvati da oltre 200 amministrazioni in tutto il territorio nazionale hanno ormai consolidato la relazione diretta, e non mediata, tra la PA e la cittadinanza, anche singolarmente <sup>15</sup> .
<i>Procedure per la concessione</i>	Per la scelta dell’associazione sono elencati all’art. 5 i criteri di valutazione della domanda avanzata in risposta a un apposito bando	Tenendo conto del tessuto associativo e di quanto emerso dal percorso partecipativo risulta opportuno incentivare logiche collaborative piuttosto che competitive. A questo fine si ritiene necessario rendere noti gli immobili disponibili, utilizzando la piattaforma predisposta dal progetto Crateri, offrendo la possibilità, in qualunque momento, alla cittadinanza di avanzare proposte di gestione dei beni. Le proposte ritenute conformi agli interessi pubblici perseguiti dalla PA, e quindi idonee ad avviare un percorso di co-progettazione, devono essere rese note alla collettività con la possibilità di esprimere l’interesse a contribuire alla progettazione. Anche l’amministrazione può individuare finalità specifiche da perseguire all’interno degli spazi e pubblicare un avviso pubblico per la raccolta di manifestazioni di interesse cui farà seguito la co-progettazione. Il processo di co-progettazione si concluderà con la stipula di un patto di co-gestione tra amministrazioni e soggetto/soggetti gestore/i che dovrà contenere un progetto di gestione in cui oltre alle attività da svolgere, esplicitandone i benefici per la comunità e per il territorio, siano individuati durata, modalità di gestione idonee ad assicurare la possibilità di aggregazione da parte di altri cittadini alle attività e la fruizione collettiva del bene.	

<sup>14</sup> Art. 2, comma 1, lett. b) del *Regolamento sulla collaborazione tra i cittadini e l’amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani* del Comune di Bertinoro.

<sup>15</sup> Questo si deve al fatto che “il collegamento tra beni comuni e diritti fondamentali impone di riconoscere a ciascuna persona la titolarità di diritti e di doveri non più solo *uti cives*, ma *uti singuli*. La partecipazione alla cura di questi beni non può essere intesa come collaborazione all’esercizio di funzioni pubbliche o per l’attuazione di interessi generali, ma va letta come cura di diritti e di interessi “personali”, ossia attinenti l’individuo nella sua dimensione relazionale”. Micciché C., *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Editoriale scientifica Napoli, 2018, pp. 144-145.



riattivazione dei luoghi feriti dal sisma del 2012

<b>Ambiti tematici</b>	<b>Disposizioni vigenti</b>	<b>Indirizzi evolutivi</b>	<b>Note</b>
<i>Finalità perseguite</i>	Cura della comunità e del territorio (art. 4)	Gli ambiti tematici descritti all'art. 4 del vigente Regolamento possono essere ampliati a valle del processo sperimentale	
<i>Durata</i>	Massimo 4 anni	In relazione alla natura del progetto insediato contemplare la possibilità di individuare periodi di gestione più estesi	

## 4.2 Assegnazione immobili\_Comune di Concordia

Quanto al Comune di Concordia, questo non è dotato di un regolamento per l'assegnazione in gestione degli immobili comunali ma solo di un *Regolamento per la concessione dell'uso di sale comunali* approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 63 del 10/12/2008.

Sono 4 al momento le sale oggetto di concessione:

- Sala consiliare;
- Saletta al piano terreno dell'edificio denominato "Vecchio Mulino";
- Sala al secondo piano dell'edificio denominato "Vecchio Mulino";
- Sala polivalente presso la scuola secondaria di primo grado "Barbato Zanoni"

Sono previste due modalità di concessione: occasionale o a tempo determinato. La prima riguarda la concessione di utilizzo che non superi l'arco temporale di cinque giornate non continuative; la seconda riguarda la concessione di utilizzo per un arco temporale non superiore ad un anno. Le richieste per l'utilizzo occasionale di strutture comunali vanno presentate entro il quindicesimo giorno antecedente la data per cui è richiesto l'utilizzo. Le richieste per l'utilizzo continuativo a tempo determinato vanno presentate almeno trenta giorni prima del previsto utilizzo.

La sala consiliare e la sala polivalente presso la scuola secondaria di primo grado "Barbato Zanoni" sono concesse unicamente per l'utilizzo occasionale.

Non sono previsti criteri in base ai quali concedere le sale né sono esplicitate le finalità nell'ambito delle quali debbono collocarsi le attività proposte, oltre a un generico richiamo al sostegno delle iniziative di carattere sociale, culturale ed aggregativo.

L'elemento di maggiore criticità di tale Regolamento consiste nel numero limitato degli immobili disponibili e nell'uso saltuario che di fatto impedisce progettualità di lungo periodo.

Ambiti tematici	Disposizioni vigenti	Prospettive evolutive
Soggetti beneficiari	Soggetti pubblici e privati	Sarebbe più opportuno fare riferimento alla cittadinanza in forma singola o associata (valgono le stesse considerazioni fatte sopra per il caso medollese).
Procedure per la concessione	Richiesta avanzata 15 o 30 giorni prima dell'uso a seconda della tipologia di uso richiesta (artt. 4-9) cui fa seguito la concessione da parte del comune salvo la compatibilità con le norme vigenti e con la disponibilità della sala. È previsto un corrispettivo che può subire modulazioni in funzione dei soggetti e delle iniziative proposte.	Per garantire un uso più efficiente possibile delle sale è possibile immaginare un uso continuativo vincolandone però la messa a disposizione per eventi occasionali. Inoltre, la collaborazione con altri enti pubblici e soggetti privati nella messa a disposizione dei beni potrebbe consentire una maggiore varietà nell'offerta.
Finalità perseguite	Sostegno delle iniziative di carattere sociale, culturale ed aggregativo (art. 1)	Un percorso con la comunità potrebbe portare a una migliore definizione degli obiettivi che si intende perseguire





<b>Ambiti tematici</b>	<b>Disposizioni vigenti</b>	<b>Prospettive evolutive</b>
Durata	5 giorni o 1 anno	Nell'ottica di promuovere la continuità delle proposte sociali e culturali sarebbe utile prevedere periodi di concessione più estesi

### 4.3. Proposta per l'assegnazione degli immobili gestiti dal Comune

In primo luogo va affrontato il tema della conoscenza degli immobili, per entrambi i comuni costituisce infatti un problema la mancata cognizione di quelli disponibili, nel caso di Medolla se ne dà infatti pubblicità solo attraverso il bando mentre per Concordia sono solamente 4 e vincolati a un uso saltuario. In proposito si segnala come nel caso del Comune di Concordia il percorso partecipato nell'ambito del progetto Crateri abbia fatto emergere due immobili, l'ex Martini Luce e l'ex padiglione Muratori, rispettivamente di proprietà privata e pubblica, da tempo inutilizzati che, per collocazione e conformazione, ben avrebbero potuto ospitare usi temporanei qualora portati a conoscenza della collettività e disciplinati. Per questo nello schema proposto la creazione dell'albo è il primo passaggio per l'assegnazione in gestione degli immobili.

Con riferimento all'uso di ciascun immobile è possibile immaginare una proposta di uso da parte della cittadinanza corredata dei dati identificativi dell'immobile, dell'attività da svolgere e delle finalità dell'uso o una proposta di riuso da parte del Comune che invita la comunità a soddisfare. Viene quindi data pubblicità all'avvio della co-progettazione per mezzo della quale i soggetti interessati potranno candidarsi a partecipare entro un termine fissato dal Comune. I soggetti che hanno espresso il loro interesse per la co-progettazione potranno quindi sedersi al tavolo del Comune per intraprendere la co-progettazione che sarà coordinata dal Servizio deputato ai rapporti con il mondo associativo al fine di definire vocazione dello spazio, modello di gestione e sua sostenibilità, riparto di competenze e oneri.

La co-progettazione si conclude con la redazione congiunta di un patto di co-gestione tra amministrazione e gestori (in caso di più soggetti occorre individuare un capofila per i rapporti con la PA) che dovrà contenere: durata, finalità perseguite, modalità di gestione e cause di interruzione della gestione. È possibile immaginare la costituzione di un organismo di controllo, partecipato da amministrazione e cittadinanza, che verifichi periodicamente la rispondenza tra obiettivi dichiarati nel patto di co-gestione e gestione effettiva. In alternativa questo ruolo di monitoraggio potrà essere svolto direttamente dall'amministrazione. Per consentire tale controllo sarà necessario produrre periodicamente una rendicontazione delle attività svolte.

I principi che guideranno la co-progettazione e la redazione del patto saranno contenuti nel Regolamento per la cura dei beni comuni e della Convenzione tipo, qualora approvati.

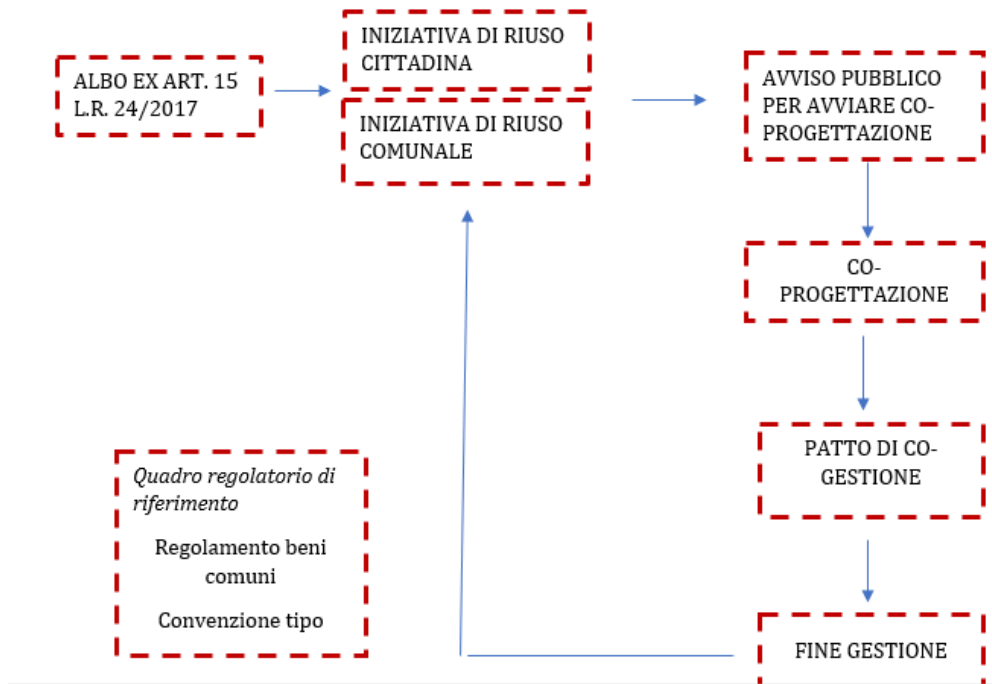
Con riferimento ai due strumenti è assai importante lavorare sulla condivisione di un glossario comune che possa comporre una nuova dialettica tra cittadinanza e amministrazione, dove la cifra collaborativa costituisce il perno dell'interlocuzione.

Gli spazi pubblici tendono infatti oggi "a presentarsi come luoghi di costruzione e di pratica di nuove identità collettive attraverso la loro valorizzazione e il loro uso"<sup>16</sup>. Il nuovo significato che lo spazio pubblico ha assunto è reso visibile dal concetto di bene comune che racchiude in sé la rottura dello schema istanze dei cittadini cui fanno seguito le soluzioni delle istituzioni poiché sono proprio i cittadini a concorrere alla costruzione delle risposte. L'elaborazione degli strumenti regolatori può avvenire ad iniziativa delle singole amministrazioni ma anche a livello di Unione così come per l'istituzione dell'albo ex art. 15 della l.r. 24/2017.

---

<sup>16</sup> Moro G., Governance sussidiaria, un esperimento sul campo, in Iaione C., Chirulli P. (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Jovene Editore, Napoli, 2018, p. 7

Fig. 2 – Schema della proposta per l’assegnazione degli immobili gestiti dal Comune



#### 4.4 Regolamento Edilizio

L'art. 16, comma 4, della l.r. n. 24/2017 impone ai Comuni di disciplinare gli usi temporanei nel regolamento edilizio. Sarebbe opportuno introdurre una disciplina specifica ad esempio individuando ambiti determinati in cui praticare gli usi (con riferimento ad esempio agli immobili contenuti nell'albo ex art. 15 della l.r. 24/2017), offrendo una definizione più articolata di uso temporaneo in conformità agli obiettivi che l'amministrazione intende perseguire attraverso di esso (ambiti tematici, durata e cornice strategica) e prevedendo facilitazioni procedurali per consentirne la praticabilità (vedi cabina di regia ravennate).

Sarebbe auspicabile che la disciplina avvenisse a valle di una sperimentazione locale inserita nel percorso di elaborazione del PUG affinché gli obiettivi strategici individuati dall'amministrazione trovino negli usi temporanei uno degli strumenti operativi di implementazione e non si configurino quindi come corpo estraneo nell'impalcato regolatorio comunale.

Si segnala che è stato costituito in Regione un hub del riuso temporaneo, una struttura in progress che si candida a censire e accompagnare i processi di riuso temporaneo e che ben potrebbe essere attivata alla ora di modificare la propria strumentazione amministrativa.

## ALLEGATI

### ALLEGATO I\_Verbalì incontri con i tecnici

Medolla, 15 ottobre 2019

#### Presenti

*Progetto Crateri:* Werther Albertazzi, Paola Capriotti, Elia De Caro, Nicola Marzot

*Amministrazione comunale:* Alberto Annovi (Responsabile Servizio edilizia privata e ufficio MUDE per l'emergenza terremoto), Maria Chiara Grisanti (Responsabile Commercio e attività produttive), Lorenzo Guagliumi (Responsabile Servizio ambiente e manutenzione. Protezione civile), Enrica Mantovani (Responsabile Servizio Sport, associazionismo, volontariato, anagrafe canina, caccia e pesca)

**Oggetto:** Presentazione del progetto Crateri e prima ricognizione degli immobili disponibili e dei bisogni dell'associazionismo locale

I tecnici Annovi e Guagliumi hanno segnalato la disponibilità dei seguenti immobili:

#### Edifici Comunali

1. Bocciofila;
2. Ex Nido Panda, via Milano (attualmente usato e gestito dal circolo anziani);
3. Sedime della precedente sede comunale (dove la pregressa amministrazione aveva lanciato un concorso di idee il cui progetto, una torre che avrebbe dovuto ospitare start up, ma la cui attualità è al momento in discussione);
4. sede attuale del Comune sul quale non c'è certezza in merito al futuro uso (se continuare a ospitare gli uffici comunali o meno).

#### Edifici di altri enti pubblici

1. 3 ex caselli di proprietà del Demanio.

#### Edifici privati

1. Ex chiesa di Medolla (attualmente è stata costruita una nuova Chiesa e per la vecchia, che è inagibile, si pone il problema, una volta sistemata, di quale uso farne);
2. Ex salumificio;
3. Sede Conservitalia;
4. ex Palestra di via Bruino;
5. ex balera di Vallechiara.

Con riferimento alla situazione imprenditoriale viene segnalata la rilevanza del comparto biomedicale che è legato alla presenza sul territorio di mano d'opera qualificata.

Per quanto riguarda il tessuto associativo ne viene sottolineato il fermento. Attualmente l'accesso ai locali gestiti dal Comune è disciplinato da un Regolamento (Regolamento per la concessione di spazi destinati ad aps e associazioni di volontariato con sede legale o attività principale nel Comune di Medolla del 31.3.2015) di cui è programmata la revisione.

Viene evidenziata dall'Amministrazione una carenza di spazi e di offerte culturali per la fascia di età tra i 15 e i 19 anni.

\*\*\*

Concordia, 31 ottobre 2019

### **Presenti**

Progetto Crateri: Werther Albertazzi, Paola Capriotti, Elia De Caro, Nicola Marzot

Comune di Concordia: Clara Borsatti (Servizio *urbanistica*), Marina Caffagni (Responsabile *Accesso ai servizi, integrazione, qualificazione e orientamento*)

**Oggetto:** Presentazione del progetto Crateri e prima ricognizione degli immobili disponibili e dei bisogni dell'associazionismo locale

Dall'incontro è emerso un quadro degli immobili disponibili di cui l'amministrazione comunale è a conoscenza, delle realtà imprenditoriali presenti sul territorio, o che hanno comunque lasciato un segno fisico e immateriale (produzione di competenze), e delle realtà associative e culturali attive in relazione al loro fabbisogno di spazi.

Di seguito si riporta quanto rilevato.

### **Immobili disponibili**

- Biblioteca (piano terra, primo piano (4 uffici), secondo piano (1 ufficio)), via per San Possidonio n. 1;
- Ex martini spa, via Provinciale n. 24;
- Sala splendor, via Garibaldi n. 25;
- Sala polivalente scuole medie, via del volontariato 9;
- Sala polivalente con cucina centro sportivo, via Togliatti 38.

### **Realtà imprenditoriali**

- Martini Luce
- Baroni Maglieria
- Digitech
- Zefir
- Cucirini Rama
- Owens
- Polo mecatronica (imprenditori americani e giapponesi)

### **Realtà culturali e sociali e spazi prima e dopo il sisma**

Il tessuto associativo e culturale è molto vivace, si distingue soprattutto l'attivismo delle compagnie teatrali legate alla tradizione del Teatro del popolo.

Proprio queste sono quelle che hanno subito il maggior contraccolpo a seguito del sisma a seguito della chiusura del Teatro.



Denominazione	Prima sisma	Dopo il sisma
Compagnia teatrale la Zattera (teatro sperimentale prof. Ascari)	<b>Teatro</b> (in virtù di convenzione che in cambio del servizio di biglietteria e maschera consentiva l'utilizzazione gratuita dello spazio)	<b>Saletta comunale saltuariamente + case private</b>
Compagnia teatrale Stelle allo specchio	<b>Teatro</b> (in virtù di convenzione che in cambio del servizio di biglietteria e maschera consentiva l'utilizzazione gratuita dello spazio)	spazi privati
LED (produzione di spettacoli musicali)	Informazione non disponibile (IND)	Privati
Filarmonica	via lenin 40 (edificio del comune costruito dai volontari negli anni 90)	via lenin 40 (edificio del comune costruito dai volontari negli anni 90) concesso in comodato
Fondazione Andreoli (unione area nord)	via lenin 40 (edificio del comune costruito dai volontari negli anni 90)	via lenin 40 (edificio del comune costruito dai volontari negli anni 90)
Pro loco	IND	non hanno bisogno di spazi al chiuso
Associazione islamica	IND	spazio privato
Gruppo pentecostali	IND	Sala polivalente scuole medie
cooperativa sociale per la ristorazione	IND	locale privato in corso di adeguamento oltre a campo per coltivazione
AVIS	IND	spazi privati
gruppo carri di carnevale	IND	spazi privati

Le sale nelle disponibilità del Comune sono concesse a soggetti pubblici e privati secondo il regolamento per la concessione dell'uso delle sale comunali approvato con delibera di Consiglio comunale n° 63 del 10/12/2008.

Le sale oggetto di concessione sono le seguenti e possono essere concesse occasionalmente o continuativamente ma a tempo determinato:

- Sala consiliare (uso solo occasionale e riservata a iniziative di carattere sociale, culturale ed aggregativo)
- Saletta al piano terreno dell'edificio denominato "Vecchio Mulino"
- Sala al secondo piano dell'edificio denominato "Vecchio Mulino"
- Sala polivalente presso la scuola secondaria di primo grado "Barbato Zanoni" (uso solo occasionale)

Laddove vengano individuati degli spazi da dare in concessione si è proceduto finora con avviso pubblico e successiva convenzione adattata, caso per caso, allo spazio e al progetto che vi si svolge.

\*\*\*

Medolla, Concordia 16 dicembre 2019

### Presenti

Progetto Crateri: Werther Albertazzi, Paola Capriotti, Elia De Caro, Nicola Marzot

Comune di Medolla: Alberto Annovi, Maria Chiara Grisanti, Enrica Mantovani

Comune di Concordia: Marina Caffagni, Carlo Marchini (ex sindaco di Concordia)

**Oggetto:** Presentazione stato d'avanzamento dei lavori e raccolta ulteriori contributi

Viene condiviso con i funzionari lo stato dell'arte del progetto per la mappatura e il percorso partecipato come di seguito:

#### A) MAPPATURA

La mappatura tecnica ha visto la seguente restituzione (*in fieri*) che evidenzia localizzazione, dimensione, stato di manutenzione e proprietà degli immobili:

<https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1rPF-zIQeIqjl8UqkTcWqjIjDEP5gaZSbG&ll=44.8500217%2C11.074533599999995&z=9>

28

A questa andrà abbinata la mappatura emotiva volta a mettere in evidenza i desiderata per quegli spazi espressi dalla popolazione intercettata e la mappatura fotografica.

Occorrerà individuare il gestore dello strumento (l'Unione o i singoli Comuni) e la sua adattabilità ad albo degli immobili resi disponibili per la RU di cui all'art. 15 della l.r. 24/2017.

#### B) ESITI DEL PERCORSO PARTECIPATO - Medolla

Luogo	Funzioni
Ex Sala arcobaleno	Circolo anziani + spazio per lo sport per giovani + area cucina

### Azioni da compiere

- 1) In attesa della sistemazione dello spazio realizzare attività temporanee per creare attenzione e interesse sullo spazio quali: Bar temporaneo; centro estivo per i ragazzi dai 14 ai 18 anni; Evento per decorare le pareti esterne dell'edificio e decretare un nuovo nome; Olimpiadi degli sport alternativi (parkour e arrampicata) - evento sportivo per le scuole; Laboratori di cucito e maglia; Allestimento temporaneo di mostre d'arte (pittura e fotografia);
- 2) Contestualmente individuare il gestore dello spazio che dovrebbe essere multiattoriale ma al tempo stesso con una regia strutturata. Tra le ipotesi formulate in questo senso: **Consulta**



**del Volontariato di Medolla** da poco creata, che però dovrebbe essere rivista includendo anche i gruppi di cittadini non ancora costituiti come associazioni (vedi i Ficcanaso Medollesi), **UISP Modena** (per essere già collegati a una rete nazionale); **Proloco Medolla** (anch'essa parte di una rete nazionale).

## B1) ESITI DEL PERCORSO PARTECIPATO - Concordia

Luogo	Funzioni
Ex Martini Luce	Culturale e sportiva + zona ristoro
Ex Cinema centrale	Culturale/spettacolo

### Associazioni da coinvolgere

- Stelle allo specchio
- Led
- Zattera
- Scuola di Musica
- Filarmonica
- WAY
- La Playa
- Belle Rotelle
- Pro Loco

### Azioni da compiere

Verificata la possibilità di rendere disponibili gli immobili (*amministrazione pubblica*), attivare un'attività di co-progettazione chiamando a raccolta tutte le associazioni territoriali per immaginare le attività da insediare all'interno e sulla base di questa assegnare lo spazio attraverso un bando pubblico o assegnazione diretta alla cordata di associazioni che hanno contribuito alla coprogettazione. In alternativa, qualora gli spazi individuati non presentassero caratteristiche idonee individuare altri spazi da parte dell'amministrazione sui quali sperimentare la coprogettazione.

## C) SUPPORTO GIURIDICO

L'attività del gruppo giuridico, oltre a mettere a fuoco il quadro normativo nazionale e regionale a supporto dei processi di ricognizione degli immobili e di riuso potrà offrire alcuni indirizzi utili a dare voce alle istanze espresse durante il percorso partecipato.

Da parte dell'Amministrazione è stata espressa disponibilità a costruire un regolamento per l'assegnazione o concessione di spazi che preveda anche la possibilità di abbattimento totale del canone laddove ivi si realizzino finalità condivise dalla stessa Amministrazione.

In particolare, è emersa con molta forza la possibilità di rendere inclusiva e multiattoriale la gestione degli spazi in un contesto però di grande chiarezza con riferimento alla governance.

Il gruppo sta lavorando a un documento che sarà consegnato alle amministrazioni che affronti i seguenti temi:

- 1) Le opportunità offerte dalla l.r. ER 24/2017 e dalla normativa nazionale per la rivitalizzazione dei patrimoni dismessi o sottoutilizzati;
- 2) Il ruolo della cittadinanza attiva per la rigenerazione urbana: strumenti per favorire il protagonismo civico;



### 3) Il quadro regolatorio vigente dei comuni di Medolla e Concordia e prospettive evolutive

Modena, 13 gennaio 2020

#### **Presenti**

*Progetto Crateri:* Werther Albertazzi, Elia De Caro, Nicola Marzot

*AUSL di Modena:* arch. Alba Bassoli

**Oggetto:** Verifica disponibilità di immobili di proprietà AUSL nel territorio della bassa modenese per sperimentazione su usi temporanei

In primo luogo, vengono illustrate le ragioni dell'incontro e gli obiettivi del progetto Crateri. L'esigenza dell'incontro nasce dalla segnalazione dell'ex sindaco di Concordia che in occasione della riunione con la funzionaria Marina Caffagni del Comune ci aveva segnalato la disponibilità dell'immobile di proprietà AUSL denominato ex Padiglione Muratori, in prossimità dello stabilimento ex Martini Luce. A seguito della segnalazione è stata contattata l'arch. Bassoli, dell'Ufficio tecnico della AUSL di Modena, che dallo stesso sindaco era stata indicata come la persona informata dello stato in cui versa l'immobile, affinché potesse confermare l'effettiva disponibilità dello stabile.

L'arch. ci ha informato del fatto che l'immobile sarà oggetto di un intervento di recupero finanziato dalla Regione Emilia-Romagna con fondi legati al sisma 2012 per la realizzazione di ambulatori. L'ammontare del finanziamento è di 690.000€.

I lavori dovrebbero essere avviati entro l'anno corrente per questo viene ritenuto non compatibile un uso temporaneo dello spazio a meno che non ne sia rimessa in discussione la destinazione.

L'arch. Bassoli segnala che l'AUSL detiene 107 immobili nella Provincia di Modena e che potrebbe essere interessante proporre una sperimentazione sul loro patrimonio. L'arch. esprime tuttavia le sue preoccupazioni con riferimento alla compatibilità del riuso temporaneo rispetto alla normativa tecnica vigente.

Ci segnala che il settore patrimonio della AUSL di Modena ha in atto diverse convenzioni con comuni del territorio per la concessione di proprie proprietà in uso.

Per conoscere le effettive disponibilità invita il gruppo di lavoro a scrivere un'e-mail al Direttore Generale, possibilmente dall'IBC o dai comuni interessati, mettendola in indirizzo e facendo riferimento all'incontro odierno, per sondare le opportunità in essere.

Aggiunge inoltre come numerose siano le associazioni impegnate nel campo sanitario, soprattutto psichiatrico, affidatarie degli spazi AUSL.

Il gruppo di lavoro illustra le finalità del progetto Crateri ed esprime la propria disponibilità a interloquire con la Direzione Generale nella speranza possano essere avviate progettualità concrete.

31

## ALLEGATO II – NORMATIVE DI INTERESSE PER IL PROCESSO DI RIUSO

### ***Disposizioni normative tese a favorire processi di uso temporaneo***

Il codice del terzo settore (D. Lgs.117/17) prevede all'art. 70 una disciplina innovativa in relazione alle strutture utilizzate da tali enti e ad autorizzazioni temporanee per manifestazioni pubbliche.

In *primis* tale articolo dispone che:

**Lo Stato, le Regioni e province autonome e gli enti locali possono prevedere forme e modi per l'utilizzazione non onerosa di beni mobili e immobili per manifestazioni e iniziative temporanee degli enti del terzo settore, nel rispetto dei principi di pluralismo, trasparenza e uguaglianza.**

In deroga a quanto previsto dall'art. 71 D. lgs. 59/2010 (requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali) gli enti del terzo settore possono per lo svolgimento di manifestazioni temporanee somministrare alimenti e bevande pur in assenza di tali requisiti e solo per il tempo di svolgimento di tali eventi e nei luoghi/spazi espressamente indicati ove essi si svolgono (art 70, secondo comma, D. Lgs 117/17).

Il successivo art. 71 regola invece i locali utilizzati dagli enti del terzo settore e **stabilisce che le sedi degli enti del terzo settore e i locali in cui svolgono le loro attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni di uso omogenee** previste dal D. Min. Lavori pubblici 1968 n.1444.

Il secondo comma dell'art 71 prevede inoltre **che gli enti di cui sopra possono concedere in comodato beni mobili e immobili di loro proprietà**, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del terzo settore, con esclusione delle imprese sociali, **per lo svolgimento delle loro attività**. Durata massima 30 anni e manutenzione e spese a cura del concessionario.

È altresì previsto che gli **enti pubblici** di cui sopra possano **concedere a canone agevolato** agli enti del terzo settore che perseguono determinate finalità (tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, organizzazione attività culturali, sociali artistiche o ricreative, attività turistiche di interesse sociale e riqualificazione di beni pubblici inutilizzati) quei beni per l'uso del quale non è corrisposto alcun canone e che necessitino di interventi di restauro, prevedendosi dei **meccanismi di scomputo delle attività di recupero del bene dal canone fino al suo completo assorbimento** (art. 71, comma 3, D. Lgs. 117/17).

Infine, gli enti del terzo settore che affrontano interventi di recupero, costruzione, restauro, adattamento ed adeguamento del bene alle norme di sicurezza o di manutenzione straordinaria possono accedere a tutte le facilitazioni e agevolazioni previste per i privati.

### **Riuso e tributi locali**

Nel corso degli anni si sono sovrapposte varie norme tese ad incentivare l'uso temporaneo e gli interventi di rigenerazione urbana e si segnalano espressamente:

#### **Il nuovo codice degli appalti** (D. Lgs. 50/2016)

L'art. 190 di tale articolato modifica l'istituto del **baratto amministrativo** introdotto con D.L. 133/14 cd "sbloccaItalia" dispone che: "Gli enti territoriali possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la **realizzazione dei 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 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.

Il precedente articolo 189 norma invece gli **interventi di sussidiarietà orizzontale** che prevede che le aree del verde pubblico urbano e gli immobili rurali riservate ad attività sociali e culturali del quartiere o del comune e ad esso ceduti, possano essere dati in gestione per la loro manutenzione a gruppi di cittadini che possono anche riunirsi in consorzio. Le regioni e i comuni possono prevedere incentivi alla gestione diretta delle aree e degli immobili di cui sopra ai cittadini riuniti in consorzio anche mediante riduzione dei tributi propri.

### **Sull'esercizio di attività di pubblico spettacolo o somministrazione di alimenti e bevande.**

Si richiama quanto disposto dagli artt. 70 e 71 D. Lgs. 117/17. A ciò si aggiunga che Il *Testo Unico della Legge di Pubblica Sicurezza RD 773/31* prevede agli articoli 68, 69, 80 una serie di disposizioni che si possono dire relative all'economia sociale disciplinando i pubblici spettacoli. Specifichiamo inoltre che i primi due articoli sopracitati sono stati modificati da un recente intervento normativo, il Decreto Legge 91/13 in senso più favorevole a realtà che vogliono intraprendere percorsi di economia solidale. Elenchiamo dunque tali articoli.

a. L'articolo 80 dispone che "L'autorità di pubblica sicurezza non può concedere la licenza per l'apertura di un teatro o di un luogo di pubblico spettacolo, prima di aver fatto verificare da una commissione tecnica la solidità e la sicurezza dell'edificio e l'esistenza di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente nel caso di incendio. Le spese dell'ispezione e quelle per i servizi di prevenzione contro gli incendi sono a carico di chi domanda la licenza".

b. L'articolo 68, primo comma, dispone che "Senza licenza del Questore non si possono dare in luogo pubblico o aperto o esposto, al pubblico, accademie, feste da ballo, corse di cavalli, nè altri simili spettacoli o trattenimenti, e non si possono aprire o esercitare circoli, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione. È aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Per eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio, la licenza è sostituita dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, presentata allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo".

c. L'articolo 69 recita che "Senza licenza della autorità locale di pubblica sicurezza è vietato dare, anche temporaneamente, per mestiere, pubblici trattenimenti, esporre alla pubblica vista rarità, persone, animali, gabinetti ottici o altri oggetti di curiosità, ovvero dare audizioni all'aperto. È aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Per eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti e che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio, la licenza è sostituita dalla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, presentata allo sportello unico per le attività produttive o ufficio analogo".

d. All'articolo 71, dopo la parola: "licenze" sono inserite le seguenti: "e le segnalazioni certificate di inizio attività".

Parrebbe cauto ritenersi che non sia comunque sufficiente la sola Segnalazione Certificata Inizio Attività *sic et simpliciter* considerando il disposto dell'art. 80 sempre del Testo Unico della Legge di Pubblica Sicurezza RD 773/31 e sembrerebbe quindi opportuno corredare la Segnalazione con la relazione tecnica di un professionista.



La *Legge Regionale (ER) 19/2014* sulla promozione e il sostegno dell'economia sociale prevede altresì dei meccanismi in deroga alle disposizioni ordinarie per l'esercizio a determinate condizioni di progetti di economia sociale.



## ALLEGATO III

# Riuso e uso temporaneo: strumenti, strategie e valore sul territorio

*Paola Capriotti, Elia De Caro*

35

# Agenda

1. Saluti istituzionali;
2. Strumenti giuridici a supporto della RU
3. La parola a voi
4. Le conclusioni di IBC e Regione Emilia-Romagna

1. Le premesse del cambiamento

2. Gli strumenti giuridici a disposizione



# 1. Le premesse del cambiamento

*Surplus di offerta rispetto alla domanda*





# 1. Le premesse del cambiamento

*Eccesso di consumo di suolo rispetto al suo uso effettivo*

**23.033** chilometri quadrati di **suolo consumato**

Passaggio dal 2,7% degli anni '50 al 7,64% del 2018 (valore medio nazionale) con una crescita pari al **184%** a fronte di una crescita demografica per lo stesso periodo del 15%.

Circa il 40% del suolo consumato è coperto da infrastrutture.

Le aree più colpite sono le **pianure** del settentrione, dell'asse toscano fra Firenze e Pisa, del Lazio, della Campania e del Salento; le principali **aree metropolitane**, le **fasce costiere**, in particolare quella adriatica, ligure, campana e siciliana.

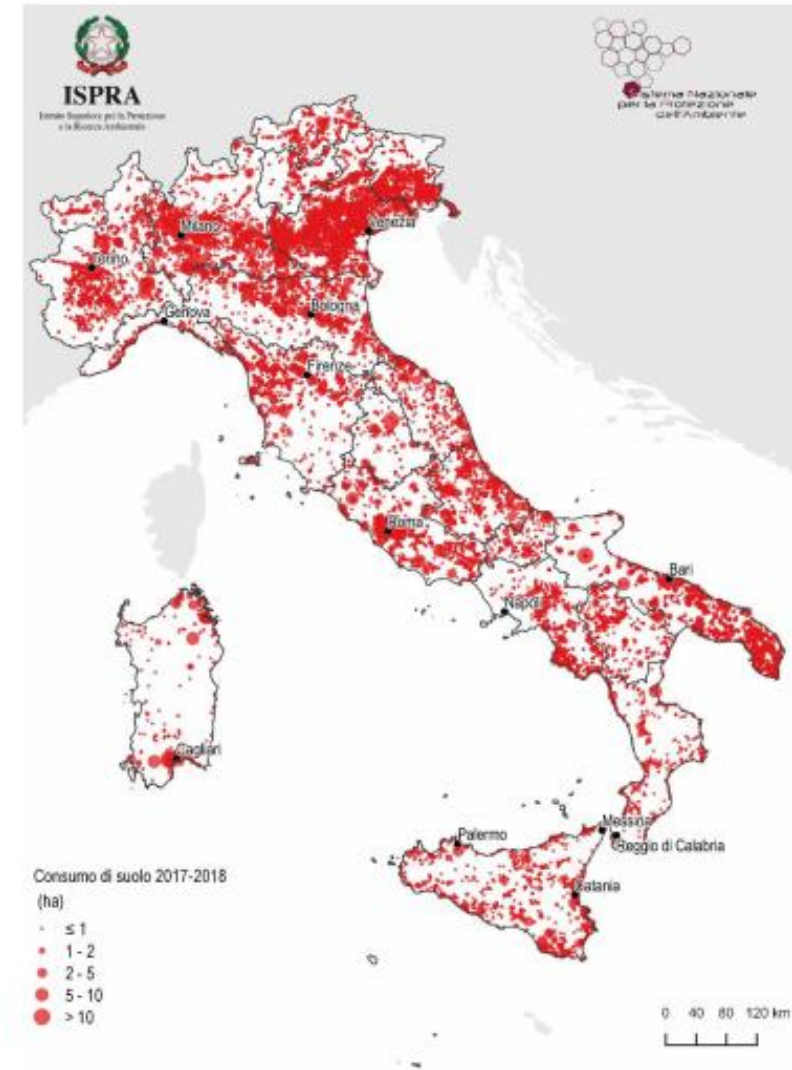


Figura 4. Localizzazione dei principali cambiamenti dovuti al consumo di suolo tra il 2017 e il 2018. Fonte: elaborazioni ISPRA su cartografia SNPA

# 1. Le premesse del cambiamento

*Le modalità dello scambio sociale*

Secondo Mauro Magatti lo scambio, inteso come fatto sociale, dopo aver attraversato le fasi fordista-welfarista (1945-1978) e finanziario-consumerista (1979-2008) si trova oggi ad essere ispirato ad una **logica sostenibile-contributiva** (2008 - in corso) in cui assume un ruolo strategico la collaborazione.



# 1. Le premesse del cambiamento

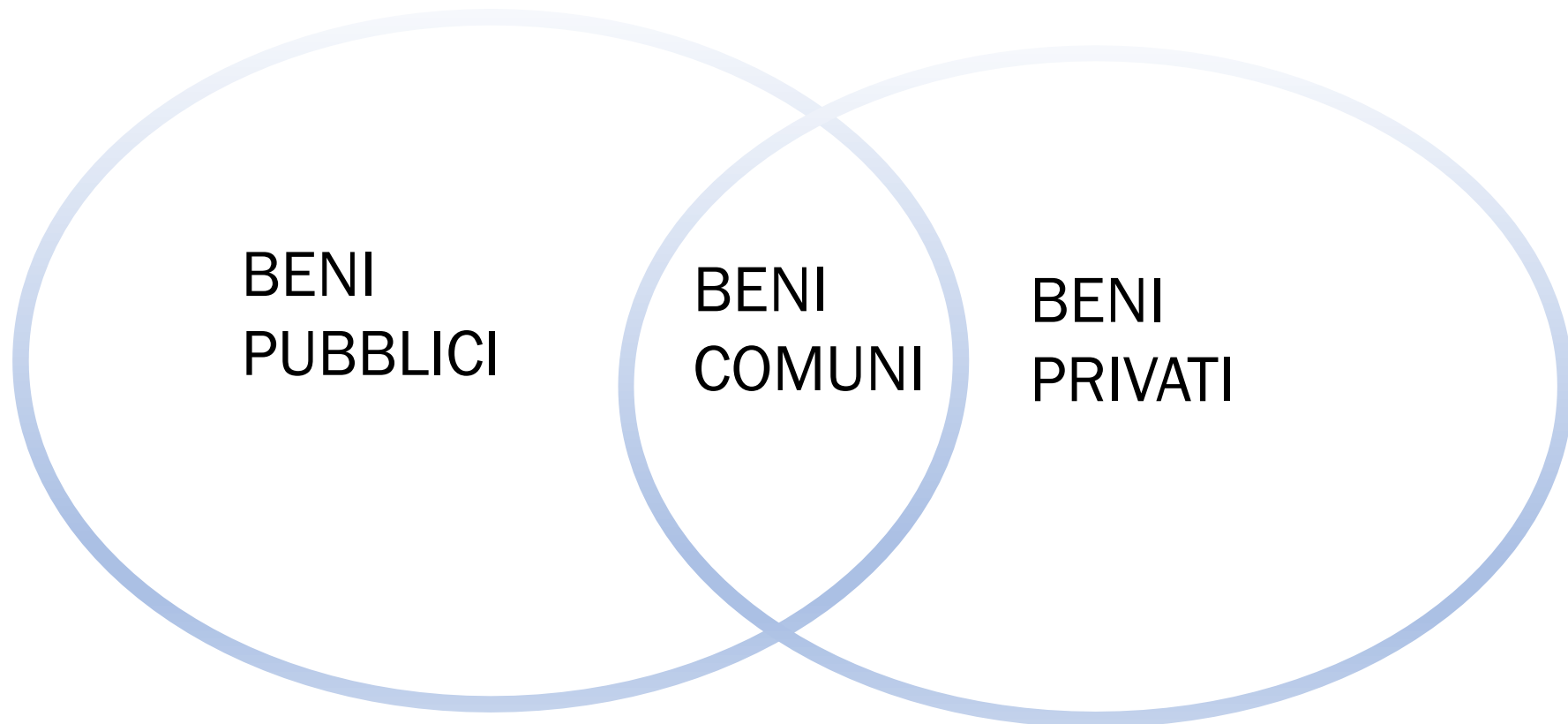
*La nozione di rigenerazione urbana*

**Strategia** composta da un novero di azioni che intervengono sulla **città consolidata** agendo non solo sull'ambito fisico, differenziandosi in tal modo dalla riqualificazione, ma anche sul **tessuto sociale, ambientale ed economico**.

Richiede il consumo di suolo zero e l'**allargamento della governance urbana** con una valorizzazione degli strumenti funzionali al rafforzamento della città collettiva.

# 1. Le premesse del cambiamento

*Gli oggetti della Rigenerazione Urbana*



# 1. Le premesse del cambiamento

## *Beni comuni*

L'abbondanza dei non luoghi e la politica di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico hanno portato a ragionare sulla necessità di “ricostruire una città pubblica” a partire dalla **rivendicazione civica di un diritto a co-produrre la città.**

**«Il terreno elettivo della ricerca sui beni comuni è diventato negli ultimi anni parte dell'immenso patrimonio abbandonato, composto da edifici, pubblici e privati, che versano in stato di degrado» (Micciarelli, 2017).**

**«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 Costituzione, per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva» (art. 2, comma 1, lett. a Regolamento beni comuni)

# 1. Le premesse del cambiamento

*Beni pubblici*

*Rapporto sugli immobili pubblici 2018 del MEF  
(77% delle PA tenute al rilevamento)*

## Immobili pubblici non utilizzati

	Residenziale e commerciale	Istituzionale	Terreni agricoli	Terreni aree urbane	Terreni a bosco o a pascolo
<b>Non utilizzato</b>	48.904	18.822	2 miliardi di ettari	32 mila ettari	4 miliardi di ettari
<b>In ristrutturazione/manutenzione</b>	7.375	2.427			
<b>Inutilizzabile</b>	8.493	6.560			
<b>Totale</b>	64.772	27.809	2 miliardi ha	32 mila ha	4 miliardi ha

# 1. Le premesse del cambiamento

*Beni privati*

*Gli immobili in Italia 2017  
(Agenzia delle Entrate)*

## Immobili privati non utilizzati o sottoutilizzati

	Abitazioni	Negozi	Locali produttivi	Uffici
<b>A disposizione del proprietario</b>	5.715.058	87.764 (5. 6% del totale)	54.086 (9% del totale)	33.298 (7.8% del totale)
<b>Uso non ricostruito</b>	283.432	28.064	25.674	4.269
<b>Totale</b>	5.998.490	115.828	79.760	37.567

# 1. Le premesse del cambiamento

*Dal contesto nazionale a quello locale*

The image shows a screenshot of a map application. On the left, there is a red header bar with a menu icon, the text "CRATERI Edifici Individ...", a search icon, and a vertical ellipsis. Below the header is a list of buildings, each with a colored icon and a name. The list is titled "edifici" and includes 18 items. On the right, a map shows the geographical locations of these buildings, marked with colored pins corresponding to the list. The map covers a region in Emilia-Romagna, Italy, with various towns and roads labeled. The map interface includes a zoom-in button at the bottom left.

**CRATERI Edifici Individ...**

- edifici
- Chiesa del Gesù
- Chiesa di S.Francesco
- Chiesa di San Felice Sul Panaro
- Chiesa di San Francesco d'Assidi
- Complesso di edifici
- Ex Mulino
- Ex Nido Panda
- Ex Scuola
- Ex casa custode Campo Sportivo
- Nuovo Municipio Concordia
- Oratorio della B.V.della Porta
- Parocchia di S.Egidio
- Rocca Estense
- Sala Arcobaleno Medolla
- Teatro Comunali di Novi
- Teatro Sociale
- Teatrodell Popolo Concordia
- sede Comunale

## 2. Gli strumenti giuridici a disposizione

### *Usi temporanei*

Uso praticato in un tempo di mezzo tra l'uso stabile originario e quello futuro (spesso ignoto), diverso rispetto a quelli formalmente individuati dagli strumenti urbanistici.

Quali leve può attivare?

- La **vacant city**, ovvero gli immobili temporaneamente dismessi poiché estromessi dal mercato
- il concetto di **bene comune** abbinato alla domanda di protagonismo sociale, facendo passare in secondo piano la natura pubblica o privata di un bene prevalendo su di essa l'uso che se ne può fare e la funzione sociale perseguita;
- Il contrasto al consumo di suolo agendo sulla città consolidata.



## 2. Gli strumenti giuridici a disposizione

*Usi temporanei*

A quali bisogni può rispondere?

1. **Trasformare le potenziali criticità** legate all'obsolescenza funzionale in **opportunità per le energie civiche** in cerca di spazi per le proprie attività sottraendo al degrado gli immobili in disuso e l'area sulla quale insistono;
2. **“Provare la cittadinanza attraverso l'uso”** e “per gli abitanti delle città di farsi attori politici” (Crosta, 2000);
3. Rispondere alla **domanda di flessibilità** degli spazi;
4. Testare una **logica incrementale** per la formazione degli strumenti urbanistici (placemaking [Robiglio]; colonizzazione [Carta M.]

# Edifici occupati abusivamente: Sfollata sede ex "Samp Utensili" in via Stalingrado

Sgomberato edificio in disuso. Un folto gruppetto si era insediato bivaccando in situazioni igieniche allarmanti. Sono 86 ad oggi le denunce per invasione di terreni ed edifici



Redazione

05 OTTOBRE 2011 14:43

1

Condivisioni



# In via Stalingrado nasce l'area per sport urbani più grande d'Europa

Dove c'era il 'Senza Filtro' s'accasa "Oz" con 18 associazioni e 7mila metri quadri per skateboard e parkour ([FOTO](#))

Ultimo aggiornamento il 30 ottobre 2014 alle 17:36

[Articolo](#) / A Bologna l'area per sport urbani più grande d'Europa

[f](#) Condividi

[T](#) Tweet

[✉](#) Invia tramite email





# In via S grande

Dove c'era il 'Se

Ultimo aggiornamento il :

Articolo / A Bolog



IN VIA STALINGRADO

## Bologna, Unipol si compra l'ex Samp. Cercasi casa per l'urban park

Preso all'asta per 3,1 milioni. Il Comune tratta per salvare quell'esperienza

di Fernando Pellerano



# ani più

teboard e parkour (FOTO)

et

Invia tramite email



In via  
grand

# Bologna, l'Oz riparte dall'Eden Park di San Lazzaro

Dove c'era il

Ultimo aggiorname

Articolo / A B

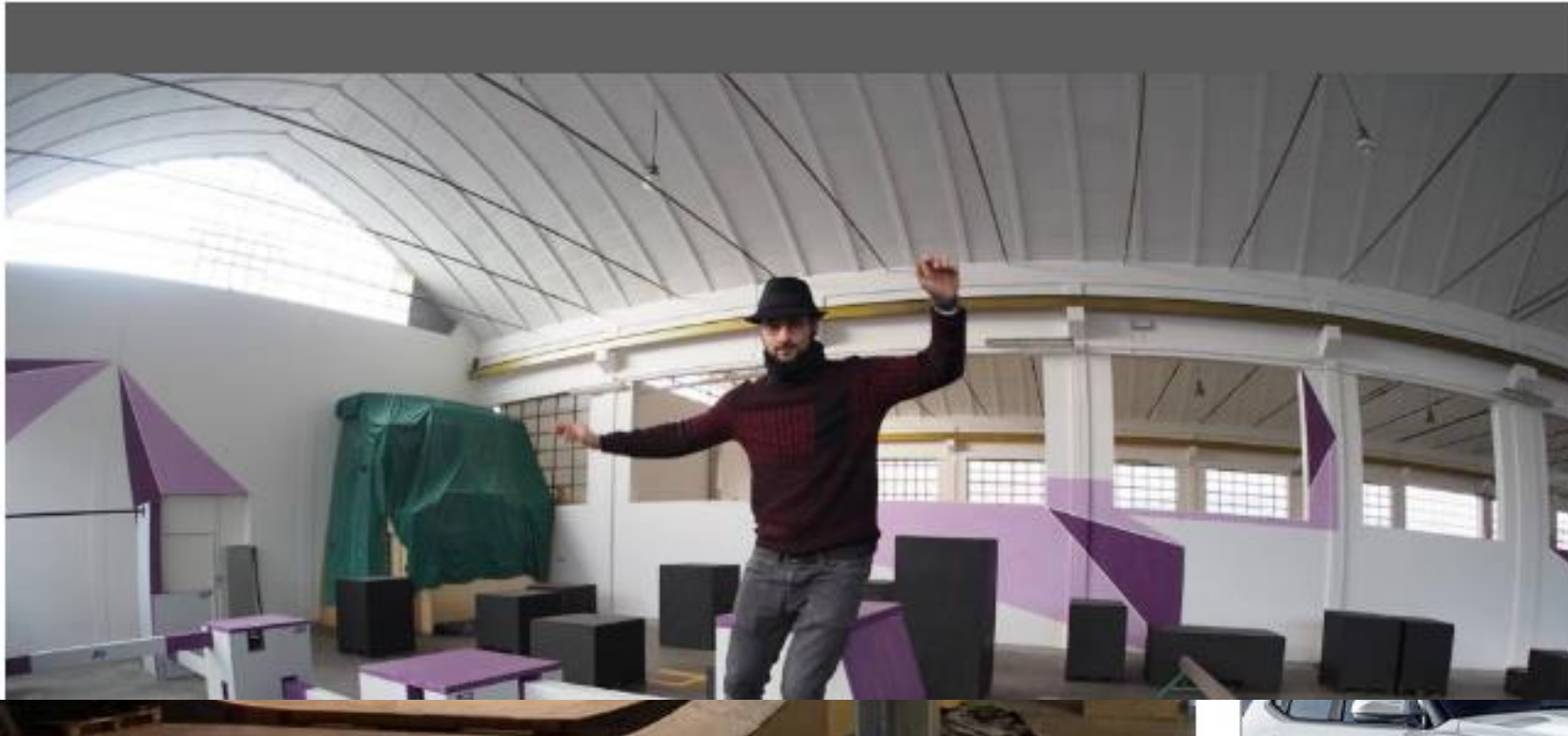
oni più

arkour (FOTO)



0

Invia tramite email



## 2. Gli strumenti giuridici a disposizione

### *Usi temporanei*

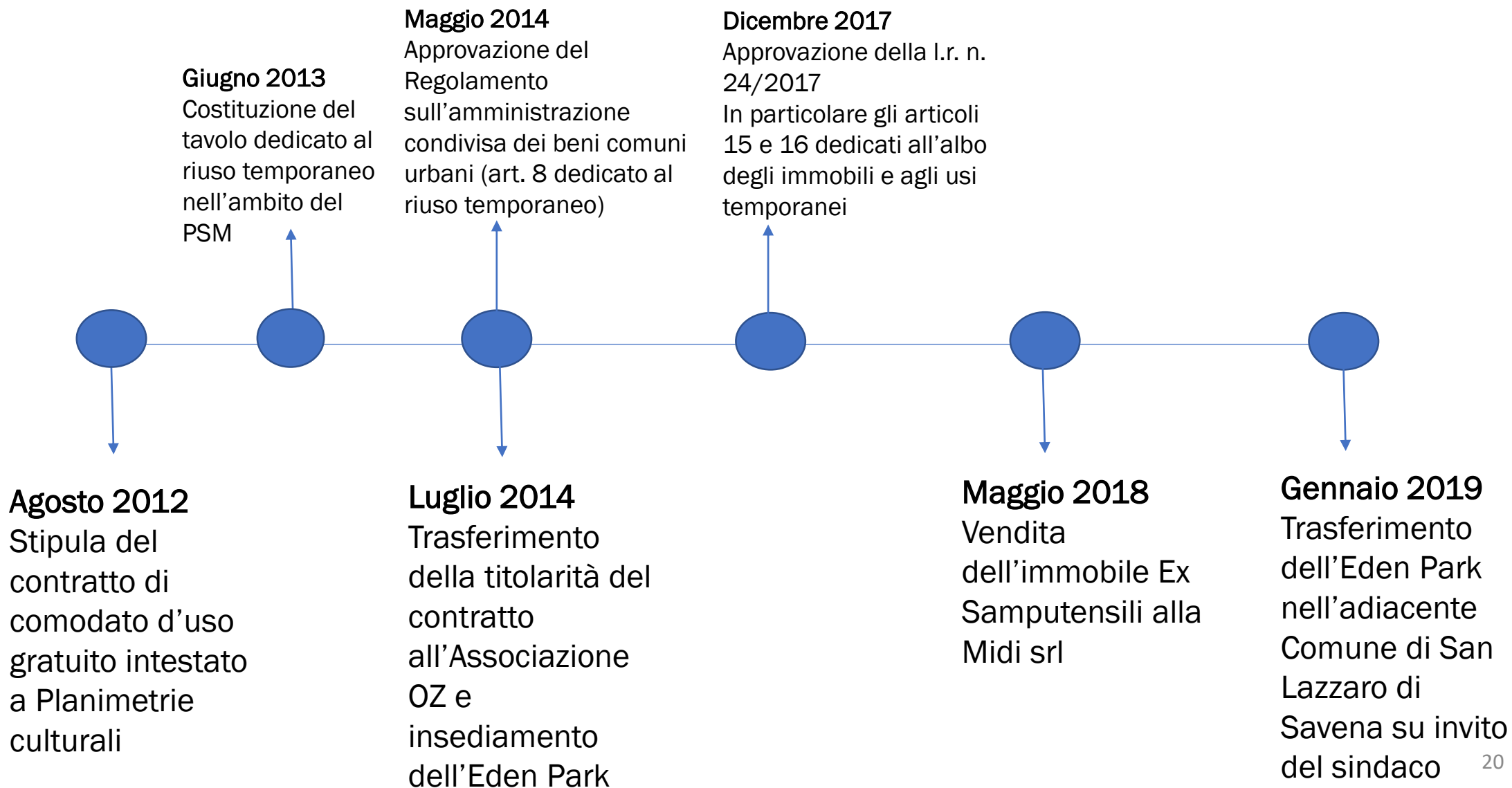
STAND-IN	L'uso temporaneo non produce alcuna conseguenza di lungo termine sullo spazio. Ed è solo funzionale a coprire lo spazio che corre tra un uso precedente e quello futuro, si risolve in una funzione custodiale.
<b>FREE FLOW</b>	<b>L'uso prosegue muovendosi verso nuove locations a seconda delle opportunità.</b>
IMPULSE	L'uso è determinante per la programmazione di quel dato luogo.
CONSOLIDATION	L'uso temporaneo è funzionale al suo consolidamento nello spazio.
CO-EXISTENCE	L'uso temporaneo convive con il nuovo uso assegnato allo spazio.
PIONEER	Il successo dell'uso temporaneo genera una crescita di usi permanenti nel contesto circostante.
SUBVERSION	L'uso temporaneo è uno strumento di disturbo e di contrasto alla trasformazione tanto da impedirli.
DISPLACEMENT	Un uso permanente è temporaneamente spostato per poter recuperare lo stabile prima di ritornare nella sua location originaria e può generare effetti sul rinvigorismento del progetto.

Oswalt P., Overmeyer K., Misselwitz P. (2013)



## 2. Gli strumenti giuridici a disposizione

*Usi temporanei*





## 2. Gli strumenti giuridici a disposizione

*Usi temporanei*

Il 21 dicembre entra in vigore la l. n. 24/2017 *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio - Capo II Promozione del riuso e della rigenerazione urbana* nella Sezione II «Altre misure per promuovere il riuso e la rigenerazione»

### **Art. 12**

*Contributi regionali per il riuso e la rigenerazione urbana*

### **Art. 13**

*Interventi di costruzione e successiva demolizione*

### **Art. 14**

*Opere incongrue*

### **Art. 15**

*Albo degli immobili resi disponibili per la rigenerazione urbana*

### **Art. 16**

*Usi temporanei*

### **Art. 17**

*Concorsi di architettura e progettazione partecipata*

.

## 2. Gli strumenti giuridici a disposizione

*Usi temporanei*

Albo degli immobili resi disponibili per la rigenerazione urbana (art. 15 l.r. 24/2017)

### PERCHÉ?

Per promuovere la realizzazione degli interventi di addensamento o sostituzione

Urbana

### CHI?

**Il Comune predisponde e mantiene aggiornato l'albo** e predisponde apposti elaborati cartografici per renderne agevole l'individuazione.

### COSA?

- a) **gli immobili che l'amministrazione comunale destina agli interventi di riuso e di rigenerazione urbana**, con indicazione del relativo prezzo base di cessione, calmierato rispetto a quello di mercato. [patrimonio disponibile, federalismo demaniale, codice antimafia e aree destinate a servizi]
- b) **gli immobili resi disponibili da altri enti pubblici, previa stipula di apposita convenzione;**
- c) **gli immobili che i proprietari interessati, attraverso la stipula di apposita convenzione, si impegnino per almeno cinque anni a cedere al Comune o a terzi attuatori ad un prezzo calmierato rispetto a quello di mercato.**

## 2. Gli strumenti giuridici a disposizione

*Usi temporanei*

Albo degli immobili resi disponibili per la rigenerazione urbana (art. 15 l.r. 24/2017)

### COME?

Allo scopo di promuovere la stipula delle convenzioni con altri enti pubblici e privati, il PUG può stabilire che, in sede di accordo operativo, siano riconosciute quote edificatorie aggiuntive o altre premialità, a compensazione dell'impegno assunto dal proprietario a cedere gli immobili al Comune o a terzi attuatori ad un prezzo convenzionato, ovvero può consentire la realizzazione di taluni interventi di riuso o rigenerazione urbana solo nel caso di immobili convenzionati.

4. Per individuare i proprietari interessati, l'amministrazione comunale provvede alla pubblicazione di appositi avvisi pubblici di manifestazione di interesse e, nel corso della predisposizione del PUG, può stipulare accordi ai sensi dell'articolo 61 con i soggetti che abbiano avanzato la propria istanza di partecipazione. I privati interessati possono manifestare il proprio interesse anche dopo l'approvazione del PUG e provvedere alla sottoscrizione della convenzione entro il termine stabilito dal piano stesso.

# 2. Gli strumenti giuridici a disposizione

## *Usi temporanei*

Usi temporanei (art. 16 l.r. 24/2017)

### PERCHÉ?

Per attivare processi di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali.

### CHI?

Il Comune può consentire l'utilizzazione temporanea di tali edifici, per usi diversi da quelli consentiti.

### COSA?

L'uso temporaneo può riguardare sia immobili privati che edifici pubblici, per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico e non comporta il mutamento della destinazione d'uso delle unità immobiliari interessate. Esso, in assenza di opere edilizie, è attuato senza titolo abilitativo.

### COME?

I criteri e le modalità di utilizzo degli spazi di cui al comma 1 da parte del soggetto gestore sono specificati con apposita convenzione. **Il Comune individua il gestore di edifici pubblici attraverso apposito bando o avviso pubblico.**

Nel caso di bandi rivolti ai soggetti riferibili al terzo settore per l'assegnazione di immobili e spazi di cui al comma 1, i soggetti gestori devono comunque essere individuati tra quelli iscritti agli specifici registri previsti dalla normativa vigente.

**Il Consiglio comunale disciplina gli usi temporanei nel regolamento edilizio ed approva una convenzione tipo che regola, tra l'altro, le cause di decadenza per gravi motivi dall'assegnazione di immobili e spazi urbani di cui al comma 1.**

## 2. Gli strumenti giuridici a disposizione

*Usi temporanei*

COME?



*Una struttura in progress per accompagnare i processi di riuso temporaneo*

.

## 2. Gli strumenti giuridici a disposizione

### *Usi temporanei*

Le recenti iniziative legislative della Regione Veneto e Emilia-Romagna e i provvedimenti di alcuni Comuni, prevedono che l'uso temporaneo non comporti il mutamento di destinazione d'uso, con esclusione, quindi, dei relativi oneri.

Una deroga che trova legittimazione in virtù di precisi interessi pubblici quali:

- la **valorizzazione della vocazione artistica** limitando così la creazione di vuoti urbani e luoghi di conflitto sociale (Regolamento per l'Amministrazione condivisa dei beni comuni urbani);
- il **recupero e la valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali** (Regione Emilia-Romagna, l.r. n. 24/2017, art. 16, comma 1);
- **evitare il consumo di suolo** e favorire la riqualificazione, il recupero e il riuso dell'edificato esistente (Regione Veneto, l.r. 14/2017, art. 8, comma 1);
- **rigenerare e riqualificare il patrimonio edilizio esistente** e innescare, nel breve periodo, il processo di riconversione urbana restituendo un'area in abbandono alla cittadinanza (Comune di Ravenna, POC Tematico Darsena, art. 41, comma 1)
- favorire il **coinvolgimento della cittadinanza attiva**, il riuso del patrimonio edilizio esistente, sostenere creatività, formazione, innovazione e produzione culturale (Comune di Reggio Emilia, Delibera di Giunta n. 84/2015);
- **sperimentare modalità di valorizzazione sociale** dei beni pubblici per aree tematiche come occasione per dimostrare le potenzialità dello spazio (Comune di Napoli, delibera di Giunta Comunale n. 458/2017)

# 3. Assegnazione spazi

## A) *BANDO PUBBLICO*

Tale procedura appare la più tutelata data l'evidenza pubblica e la sua natura competitiva. Le caratteristiche del bando dipendono anche dagli obiettivi che si tendono a perseguire per cui di volta in volta possono essere valorizzati elementi di segno diverso quali: capacità organizzativa, grado di originalità del progetto, capacità di innestare tessuto sociale e culturale, potenziale rigenerativo del progetto in relazione all'immobile e all'area urbana ove è inserito.

.



# 3. Assegnazione spazi

## *B) COPROGETTAZIONE*

Si fuoriesce dalla dimensione competitiva e si ha una integrazione tra progetti attraverso il coinvolgimento delle comunità interessate nella scelta attraverso strumenti partecipativi. Raccolte le proposte di indirizzo e gestione del bene si avvia la fase di coprogettazione al fine di definire vocazione dello spazio, modello di gestione e sua sostenibilità, riparto di competenze e di oneri.

.

# 3. Assegnazione spazi

## C) ASSEGNAZIONE DIRETTA

La disposizione legittimante è quella dell'art **112 TUEL** (Testo Unico Enti Locali – D. Lgs. 267/2000 e sue modifiche , da ultimo con L. 145/2018) in base al quale “Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Il Comune pertanto individua finalità di interesse generale e come perseguirle essendo facoltizzato a svolgere tali funzioni anche “attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali” ( art 3 V c TUEL) .

Il Comune fa proprie le finalità perseguite dai soggetti terzi ed in applicazione del principio di sussidiarietà ( art. 118 Costituzione) può affidare direttamente il perseguimento delle stesse a soggetti che, per consolidata attività, abbiano dimostrato di aver maturato quei requisiti di affidabilità e riconosciuta autorevolezza necessari per poter svolgere, per conto del Comune, autonomamente la funzione.

# 3. Assegnazione spazi

## *D) ASSEMBLEE TERRITORIALI*

È una procedura innovativa che prevede una convocazione a mezzo di avviso pubblico di assemblee territoriali, garantendo in tal modo il rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità della p.a., nelle quali la cittadinanza è chiamata a presentare progetti per la gestione di un immobile comunale in base a obiettivi e attività emersi a livello territoriale.

Ha caratteristiche simili alla coprogettazione di cui può essere considerata una variante, laddove sussistano progettualità differenti l'Amministrazione favorisce una soluzione condivisa che se non viene raggiunta porta l'Amministrazione a dover individuare il progetto che più risponde alle istanze emerse.

# 3. Assegnazione spazi

## *D) ASSEMBLEE TERRITORIALI*

In presenza di una ampia condivisione da parte dell'assemblea sulle modalità di gestione dell'immobile la governance viene affidata all'assemblea attraverso la stipula di una convenzione tra l'Amministrazione e un comitato di garanti che ha il compito di assicurare il rispetto delle regole e degli obiettivi individuati dall'assemblea.

Viene infine stipulato un Patto di affidamento tra il Comune e il soggetto assegnatario dello spazio che disciplini:

- 1) il raggiungimento dei principi individuati dall'Amministrazione ( ad es. interesse generale del progetto, ritorno sociale, accessibilità e universalità, autonomia e autodeterminazione, democrazia e partecipazione, trasparenza nella gestione e nel processo di decision making, rendicontazione e comunicazione, assenza di scopo di lucro, diritti e rispetto della dignità della persona)
- 2) il modello di gestione interno allo spazio
- 3) i criteri di valutazione dell'impatto sociale delle attività.

# 3. Assegnazione spazi

## **VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO**

*Dal valore economico al valore sociale*

«il principio generale di redditività del bene pubblico può essere mitigato o escluso ove venga perseguito un interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello che viene perseguito mediante lo sfruttamento economico dei beni [...] la deroga alla regola della determinazione di canoni dei beni pubblici secondo logiche di mercato di cui alla citata 11 norma, appare giustificata solo dall'assenza di scopo di lucro dell'attività concretamente svolta dal soggetto destinatario di tali beni. (Corte dei conti, sez. Veneto, deliberazione n. 716/2012)

.

# 3. Assegnazione spazi

## I POTENZIALI ASSEGNATARI

- a) ASSOCIAZIONI E ISTITUTI CULTURALI: in questo ambito vengono considerate le organizzazioni senza scopo di lucro con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.
- b) IMPRESE SOCIALI E/O CULTURALI, si distinguono dalle prime per finalità perseguite e capacità organizzative
- c) COMITATI, ASSEMBLEE E GRUPPI INFORMALI.

.

### 3. Assegnazione degli spazi

Il comma 2 dell'art. 71 D. Lgs. 117/17 prevede che Stato, Regioni, Province autonome e enti locali **possono concedere in comodato beni mobili e immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del terzo settore**, con esclusione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività.

**Durata massima 30 anni manutenzione e spese a cura del concessionario**

Ai sensi dell'art. 71 comma 3, gli enti pubblici possono **concedere a canone agevolato agli enti del terzo settore che perseguono determinate finalità** (tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, organizzazione attività culturali, sociali artistiche o ricreative, attività turistiche di interesse sociale e riqualificazione di beni pubblici inutilizzati) per l'uso dei quali non è corrisposto alcun canone prevedendosi dei meccanismi di scomputo delle attività di recupero del bene dal canone fino al suo completo assorbimento.

## 4. Gestione degli spazi

### CONVENZIONE

Principale strumento utilizzato, soprattutto con riferimento ai beni pubblici, è quello della Convenzione tra il Comune (o altro ente pubblico) e il soggetto assegnatario del bene.

.



# 4. Gestione degli spazi

## IL CONTRATTO DI COMODATO

Il contratto di comodato è disciplinato dall'art. 1803 del codice civile e prevede che una parte consegna ad un'altra un immobile o una cosa mobile per un uso e un tempo determinato. È essenzialmente gratuito.

Costituisce la forma più utilizzata per la concessione di beni da parte di un privato al fine di progetti di uso temporaneo/rigenerazione urbana.

Può essere altresì utilizzato dalla Pubblica Amministrazione

Le sue caratteristiche essenziali sono:

- **durata predeterminata**
- **natura essenzialmente gratuita**
- **obbligazione di custodia da parte del comodatario**
- **spese per l'uso della cosa a carico del comodatario**
- **il comodatario può servirsene esclusivamente per l'uso determinato nel contratto.**

## 4. Gestione degli spazi

*Altre forme di regolazione*

- **PATTI DI COLLABORAZIONE**  
*Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani*
- **DICHIARAZIONI DI USO CIVICO E COLLETTIVO**  
*Riconoscimento ex post di beni come comuni*



## 4. Gestione degli spazi

*Altre forme di regolazione*

**Soggetti:** in accordo con l'art. 2 della Costituzione, tutti i soggetti, **singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali**, anche di natura imprenditoriale o a vocazione sociale, che si attivano per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani e amministrazione locale.

**Oggetti:** beni comuni urbani (sia pubblici che privati con l'accordo del rispettivo titolare).

**Contenuto dell'accordo:** definito attraverso il *Patto di collaborazione* che stabilisce impegni e relative responsabilità.

## 4. Gestione degli spazi

*Altre forme di regolazione*



La collaborazione con i cittadini attivi può prevedere differenti modalità di intervento condiviso sugli spazi pubblici e sugli edifici, ed in particolare:

a) **cura** (conservazione, protezione e manutenzione per migliorarne la fruibilità);

b) **gestione condivisa** (gestione congiunta tra cittadini e amministrazione);

c) **rigenerazione** (recupero, trasformazione e innovazione di processi sociali, economici, tecnologici e ambientali ampi e integrati)

## 4. Gestione degli spazi

*Altre forme di regolazione*

● La stipula del patto può discendere da:

- 1) una sollecitazione del Comune;
- 2) Il ricorso ai moduli di collaborazione predefiniti in ragione della loro ricorrenza;
- 3) una proposta formulata da cittadini attivi (in questo caso fa seguito una coprogettazione).

## 4. Gestione degli spazi

*Altre forme di regolazione*

CURA DEL VERDE URBANO: ORTO  
DELLE SERRE DEI GIARDINI  
MARGHERITA

**Parti:** cooperativa Kilowatt e Comune  
di Bologna

**Oggetto:** coltivazione dell'orto con la  
collaborazione della cittadinanza e  
delle scolaresche



## 4. Gestione degli spazi

*Altre forme di regolazione*



Con la delibera approvata il 29 dicembre 2015, che recepisce la [Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano](#) dell'Ex Asilo Filangieri, il Comune di Napoli riconosce la sperimentazione di una nuova forma di democrazia diretta che dal 2012 è in atto tra le mura dell'immobile, ad opera di una comunità mutevole di lavoratori e lavoratrici della cultura e dello spettacolo.



## 4. Gestione degli spazi

*Altre forme di regolazione*

- **La proprietà dello stabile** – in quanto demanio comunale – **è del Comune di Napoli**, che nella piena disponibilità dell'immobile, qualificandolo come “bene comune”, lo vincola alla destinazione di uso di un “centro di produzione”, inteso quale luogo adibito alla creazione e fruizione delle arti e della cultura, in cui si esercitano e sperimentano forme di **democrazia partecipativa** che determinano le condizioni d'uso **collettivo dello spazio**

### **Organi di autogoverno**

- 1. Assemblea (di indirizzo e di gestione)**
- 2. Tavoli Tematici di Programmazione**
- 3. Comitato dei Garanti**



## 4. Gestione degli spazi

*Forme incentivanti*

**BARATTO AMMINISTRATIVO ex art. 190 del d.lgs. 50/2016, Codice dei contratti pubblici (già introdotto con D.L. 133 del 2014)**

«Gli enti territoriali possono definire 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».

# 4. Gestione degli spazi

*Forme incentivanti*

## INTERVENTI DI SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE (art. 189 del d.lgs. 50/2016)

«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**. (comma 1)

## 4. Gestione degli spazi

### *Forme incentivanti*

In deroga a quanto previsto dall'art. 71 del D. lgs. 59/2010 ( requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali) ai sensi dell'art. 71, comma 2, del D. Lgs 117/17) **gli enti del terzo settore possono per lo svolgimento di manifestazioni temporanee somministrare alimenti e bevande pur in assenza dei requisiti ivi previsti e solo per il tempo di svolgimento di tali eventi e nei luoghi/spazi espressamente indicati ove essi si svolgono.**

Il successivo art. 71 regola invece i locali utilizzati dagli enti del terzo settore e stabilisce che le sedi degli enti del terzo settore e i **locali in cui svolgono le loro attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni di uso omogenee** previste dal D. Min. Lavori pubblici 1968 n. 1444.

**Il questionario somministrato a un anno dall'entrata in vigore della l.r. ER n. 24/2017 (artt. 15 e 16)**

**112** Comuni contattati (corrispondenti a quelli candidati per il recente bando rigenerazione urbana)

**31** risposte di cui 6 capoluoghi

**70%** non ha disciplinato l'uso temporaneo

**95%** dichiara di non aver individuato l'ufficio preposto alla predisposizione dell'albo

**45%** individua tra le maggiori criticità la manutenzione dell'albo nel tempo

**50%** ritiene problematica la cessione da parte dei privati ai comuni

**25%** non sa ancora quali strumenti utilizzare per incentivare il riuso temporaneo



LA PAROLA A  
VOI!

---