

USI TEMPORANEI (2) ATTIVATORI DELLA RIGENERAZIONE (LR 24/2017 LEGGE URBANISTICA)

Il tema della rigenerazione riempie da anni il calendario degli studi di urbanistica. Gli usi temporanei rigenerativi: è la traduzione normativa di importanti esperienze realizzate da associazioni, i creativi, i corpi intermedi, i ri_attivatori sociali (...), che hanno ridato vita a contesti urbani ammalorati. Esperienze di occupazione e partecipazione dal basso che a partire dalla dimensione culturale ed identitaria dei luoghi e delle persone, hanno attivato progetti d'impresa (economia circolare, solidale...) e sociali, proponendo nuovi modelli comunitari.

In questo testo esamino la disciplina dell'art. 16 della LR 24/2017, titolato Usi temporanei.

L'art. 16, testualmente dispone:

1. 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**, il Comune può consentire l'utilizzazione temporanea di tali edifici per usi diversi da quelli consentiti. 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.**
2. 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.**
3. 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.
4. 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

Premessa: la definizione di rigenerazione.

Negli ultimi decenni sono stati organizzati tantissimi convegni e finanziate ricerche per definire la rigenerazione, spesso agli appuntamenti vengono esposti casi studio o casi pratici di rinnovazione urbanistica, spesso con le migliori pratiche in tema ambientale e di inclusione sociale.

Rigenerazione: è un concetto che sfugge a una definizione puntuale; resta necessariamente vaga, poiché (in sintesi) deve essere tradotto in forme diverse realtà per realtà, poiché diversi sono, nei singoli casi, gli elementi sostanziali emergenti che devono condizionare il progetto.

Per il PUG di Modena le esigenze prioritarie sono tradotte nelle 5 strategie, con una forte prevalenza al tema ecologico ambientale e quello sociale, ma senza dimenticare la colonna centrale dell'economia.

In via preliminare occorre specificare che le esigenze e le priorità non sono frutto di processi improvvisati, ma devono essere oggetto di un processo di analisi e formalizzazione, trasfusa nella pianificazione per guidare le trasformazioni complesse.

La rigenerazione degli immobili e degli spazi abbandonati è un obiettivo condiviso (da destra e sinistra).

Questo obiettivo deve concretizzarsi ed essere intellegibile, non rimesso all'estemporaneità del momento; occorre certezza (stato di diritto) dei condizionamenti della proprietà privata, per quanto difficile sia definire, contesto per contesto, gli elementi specifici da trasfondere nei progetti.

Ciò non significa ingabbiare o, all'opposto, stante le difficoltà consegnare alla insindacabile discrezionalità degli uffici la valutazione delle proposte dei privati, tutt'altro: la disciplina deve esprimere le cd invarianti per attuare le strategie, obiettivi e azioni contenute nel Documento per la qualità ecologico ambientale e DU; compete agli strumenti attuativi (oggi Accordo operativo o Permesso di costruire convenzionato) dettagliare, specificandola, la disciplina del Piano; conseguentemente la valutazione degli uffici deve necessariamente fare riferimento a criteri di valutazione in coerenza con le strategie, obiettivi ed azioni contenuti nel Piano e agli strumenti di programmazione connessi: PUMS; PAESC, Piano triennale OOPP.

L'origine degli UT (urbanistici)

Le radicali trasformazioni industriali (delocalizzazione della produzione di beni di massa, dematerializzazione dei servizi) e sociali (nuove domande abitative, nuovi servizi o la dismissione di caserme o strutture obsolete come gli ospedali) hanno generato grandi vuoti. Il processo di cambiamento è ancora in atto e creerà nuovi vuoti: occorre un approccio nuovo.

La rigenerazione non è una formula predigerita, quindi esportabile.

La rigenerazione è un processo prima di tutto culturale e poi di ricostruzione di luoghi vuoti. Luoghi lacerati dagli eventi economici, che hanno reso incompatibile la funzione originaria con l'attuale contesto sociale ed economico, creando fratture consunte e profonde, spazi privati di umanità.

Luoghi presenti in contesti prevalentemente urbani, spazi dismessi e privi di vita, non-luoghi ideali per gli invisibili, per chi vive momenti di disagio economico-sociale. Luoghi ideali anche per l'illegalità.

Nei contesti urbani di medie dimensioni (Milano e Roma hanno altre condizioni prima di tutto finanziarie) i grandi contenitori hanno bisogno di tempi medio lunghi per portare a maturazione un progetto (fattibile e sostenibile economicamente); le vicende finanziarie (sovrastima dei costi, procedure di liquidazione...) creano spesso dei vuoti persistenti, dei buchi neri all'interno del territorio urbanizzato.

Sussiste l'esigenza di contrastare il degrado, di presidiare i luoghi in trasformazione, spesso a fronte dell'inerzia della proprietà (sul tema dell'azione pubblica sulla proprietà inerme: rinvio).

Alla rigenerazione spesso si associa un elemento non fisico, inteso come non edilizio, ma che, a mio parere, attiene alla governance pubblica, non solo dopo la trasformazione.

I luoghi da rigenerare sono "attori in cerca di autori", alla ricerca di un'identità; occorre smuovere la capacità di dare alla parte fisica un'anima collettiva, passando attraverso processi di partecipazione e alla costruzione di un luogo ameno, di una nuova cellula di comunità: inclusiva e innovativa. Un elemento (che definisco software) che non è nelle corde e possibilità dell'operatore immobiliare (con la trasformazione, quindi vendita delle UI, cessa la sua presenza in loco).

Ritengo che a mantenere il filo rosso del software siano stati spesso in questi decenni i soggetti che danno vita agli UT, anche solo per questa loro funzione è fondamentale supportare gli UT.

I vuoti, come è accaduto in molte realtà, sono stati riempiti, o se volete occupati, dalle associazioni, con attività innovative e di rilevante interesse pubblico; le prime iniziative già a partire dagli anni '70, ma tutte prive di un cappello normativo.

Attraverso l'occupazione dei luoghi, i soggetti (spesso appartenenti al terzo settore) hanno non solo risposto all'esigenza di un presidio (tema sicurezza), ma hanno svolto una funzione molto più determinante, in quanto sono stati veri **reattori sociali**: hanno reso permanentemente accessibile un luogo al pubblico, spesso all'origine impermeabile (come fabbriche, ex caserme); attraverso le iniziative hanno reso vivo e fatto riemergere l'identità dei luoghi; creato spazi di cittadinanza attiva, di erogazione di servizi e inclusione; luoghi di confronto, fornendo anche nuove chiavi di interpretazione dello spazio, utili per la definizione del progetto attuativo.

Da queste esperienze sono nate idee che hanno alimentato modelli abitativi, start up, nuove figure professionali e nuovi incubatori sociali.

In altre parole gli usi temporanei (UT) hanno dato vita, dal basso, a progetti speciali, sartoriali e unici (duplicabili più nel metodo che nel merito) realizzando spazi innovativi, non attuabili da soggetti istituzionali, andando ben oltre il principio di sussidiarietà.

In queste esperienze l'elemento fisico hardware è secondario rispetto al software, quest'ultimo espressione della capacità di costruire connessioni umane, esperienze sociali di cura e di ricostruire identità.

L'importanza degli UT va oltre la fase dell'uso temporaneo: occorre che i protagonisti, senza soluzione di continuità, siano parte attiva nelle fasi successive, non solo della progettazione, ma soprattutto nella successiva fase di gestione (governance) dei luoghi ricostruiti, dando continuità (la discontinuità crea spaesamento, rotture socio-urbane difficili da cicatrizzare in breve tempo).

Attraverso l'UT si dà vita all'elemento immateriale che cambia la natura dell'intervento stesso: da mera ricostruzione a rigenerazione.

L'esigenza di avere un riconoscimento (giustamente) anche normativo è stata espressa da diversi soggetti promotori degli UT: associazioni, creativi, comitati di autogestione, gruppo di cittadini che operavano in situazioni di incertezze giuridiche (connessa responsabilità personale).

Gli UT avvenivano in aperto contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia: nei fatti, stando alla formalità della disciplina vigente, concretizzavano dei cambi di destinazione d'uso senza titolo.

Il cappello normativo.

Alcune regioni hanno legiferato; la RER, a mio avviso, ha eccessivamente istituzionalizzato l'UT, prevedendo bandi e requisiti soggettivi stringenti, quindi, in parte snaturando il senso profondo delle UT stesse, che sono processi dal basso con una certa dose di anarchia (che male non fa). Per sua natura l'UT ha in sé quote di estemporaneità, dinamicità espressiva, indeterminatezza, sinanco vaghezza, con una innata e spiccata vocazione a indagare e superare i limiti e creare e dare nuove forme al contemporaneo.

La LR non prevede un riconoscimento economico ai soggetti promotori, non dando valore al fatto che lo spazio è stato valorizzato dall'UT. Un vuoto che i singoli bandi potranno (se gli enti locali lo vorranno) riempire.

Idem i recenti nuovi PUG, potevano fare di più: gli UT non sono entrati esplicitamente nella valutazione del beneficio pubblico (VBP), ma si potrebbe ascriverli ai percorsi di partecipazione, che più che quest'ultimi (spesso estemporanei), gli UT apportano un valore sociale e identitario costruito in anni di lavoro a partire dallo specifico contesto e sono espressione (quando l'UT è ben strutturato) di un'elaborazione collegiale.

La disciplina degli UT nella LR 24/2017

L'efficacia della previsione è condizionata dalla necessità che i comuni:

- Prevedano gli UT e apposita disciplina nel RE annesso al PUG,
- Assumano gli atti di impulso: albo edifici utilizzabili; bando/avviso
- Giungano alla definizione di una convenzione tipo...

Gli UT rigenerativi possono avere ad oggetto:

- **Gli immobili:** il riferimento "storico" dal quale prende avvio la disciplina degli UT sono oggetti rilevanti per il contesto urbano: fabbriche dismesse, caserme, sedi pubblici uffici; complessi significativi, a volte composti da più edifici. Un immobile nel gergo comune è un edificio; immobile per il diritto è anche un terreno. La norma ha quindi un margine di interpretazione, dovendo pertanto preferire quella teleologica – sistematica che scaturisce dall'esperienza degli UT: gli immobili sono contesti costruiti di edifici anche multipli abbandonati, in disuso e in attesa di processi di rigenerazione.
- **Gli spazi urbani:** luoghi anche di proprietà pubblica che, per incuria (carenza di risorse) o per i tempi lunghi necessari per giungere alla realizzazione delle OOPP o intervento privato, sono abbandonati e creano problemi di sicurezza e/o igienico sanitari.

Vediamo l'ultima parte del primo comma

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.**

L'ultima frase va interpretata: nell'ultima frase "esso" è il mutamento di destinazione d'uso o l'UT? La norma attiene agli UT, quindi si riferisce all'UT. L'UT, se non prevede interventi edilizi, è attuato senza titolo edilizio: chiaro. Ma se avviene con opere?

La disposizione in commento è chiara, la ratio della disciplina è la seguente: l'UT non determina in tutti i casi il mutamento della destinazione d'uso, a prescindere che si debbano eseguire o meno opere.

Quando sono necessari interventi, questi saranno soggetti a titolo edilizio, senza "caricare" l'elemento cambio d'uso. Quindi per opere di MO è attività edilizia libera; per opere di MS occorre la Cila. Ovvio che il gestore dell'UT difficilmente procede con lavori significativi, che, salva diversa pattuizione con la proprietà o previsioni del bando/avviso, non beneficino (salvo qualificarli come migliorie utili...) di un ritorno economico.

Un breve confronto tra UT della normativa edilizia e gli UT della legge urbanistica.

Come abbiamo visto (usi temporanei (1)), ai sensi dell'art 7 della LR 15/2013, gli UT con opere sono soggetti a comunicazione e devono cessare entro 180 giorni col ripristino dello stato dei luoghi, possono avere ad oggetto nuove costruzioni.

E' evidente che con l'art. 16 della LR 24/2017 siamo su un altro piano: la durata sarà quella disciplinata dall'avviso di selezione dei soggetti e nella convenzione. Oggetto sono immobili e spazi urbani esistenti. L'attivazione di un progetto rigenerativo avviene in uno spazio temporale medio lungo, solamente la fase di avvio di un UT impegna non meno di 2 anni.

A Modena un esempio di UT è **OvestLab**, esperienza promossa nel 2015 dal Consorzio attività produttive di Modena e, dopo un paio di anni di rodaggio, ora viaggia in autonomia ed è un riferimento nazionale.

La normativa sugli UT, in particolare sulle modifiche o meno degli usi, si intreccia con la disciplina a favore delle associazioni del terzo settore, che necessita di altro approfondimento.

L'art. 71 comma 1 del Codice del Terzo settore (CTS) prevede che *"le sedi degli enti del Terzo settore e i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica"* (art. 71, c. 1 del codice del Terzo settore).

Pertanto un ente del terzo settore potrà insediarsi, disapplicando eventuali norme di zona (o tessuti) escludenti la insediabilità, consentendo sempre il cambio di destinazione d'uso. (rinvio a futura nota di approfondimento) Queste ultime trasformazioni non attengono agli usi temporanei.

Gli usi temporanei sono disciplinati dal PUG di Modena all'art. 4.4.4 delle DU, che si riporta in calce.

Per norma regionale l'UT non comporta cambio di destinazione d'uso; la norma del Piano, in coerenza e mediante un mero affinamento della disciplina regionale, specifica (forse non era necessario) che non deve essere effettuata **la cessione di dotazioni territoriali o il reperimento di parcheggi pertinenziali**.

Il PUG specifica alcuni elementi ostativi che attengono alla sicurezza: infatti, *in assenza di opere edilizie, è attuato senza titolo abilitativo, **previa la verifica dell'esistenza dei requisiti di sicurezza e igienico-sanitari rispetto all'attività da insediare.***

Proseguendo nel ragionamento, in continuità logico-sistematica, nel caso si debbano realizzare delle opere queste devono conformarsi alla disciplina edilizia (salvo esclusione norme che attengono al cambio d'uso) e quindi alla normativa legata alla sicurezza e igienico sanitaria.

Gli UT sono disciplinati nel RE, all'art. Art. III.I.3.1.

La disciplina prevede:

- a. L'approvazione di una convenzione tipo: contenuti necessari per una genericità di fattispecie previste dalla DU e dal RE. La definizione della convenzione tipo consente agli uffici di procedere senza ulteriori passaggi in Consiglio comunale, Occorre invece una Convenzione ad hoc per progetti che vadano oltre il periodo ordinario di 6 anni.
- b. durata ordinaria di 5 anni, proroga di un anno d'ufficio; resta salva la facoltà del Consiglio di assumere una delibera ad hoc in presenza di progetti speciali (...issimi, visto che sono già progetti di per sé speciali quelli che supportano gli UT)
- c. la possibilità di procedere, con titolo ordinario, a legittimare l'uso. Nel caso si vada a legittimare il cambio d'uso, assumendo a base l'uso consolidatosi previamente con l'UT (spesso usi misti: in sede associativa, in un mercato solidale, una sede di smart working (...)); la legittimazione presuppone la conformità a tutte le norme vigenti: dal reperimento dei parcheggi di pertinenza alla cessione delle dotazioni (se maggiori di quelle cedute con l'uso precedente), a tutte le norme igienico sanitarie, sismica, ecc.

ps. mentre ultimavo questa nota ho appreso che il Comune di Modena ha approvato una delibera e relativa convenzione tipo per trasformare uffici in abitazioni. La notizia sta suscitando molta curiosità, certamente per l'inusuale ricorso allo strumento degli usi temporanei, inusuale ovviamente rispetto alle diverse esperienze (come sopra ricostruito) che hanno dato vita a questo istituto. Attendo di reperire gli atti per potermi esprimere (rinvio).

luglio 2025

PUG DI MODENA

Art. 4.4.2 Usi temporanei (DU)

STRATEGIE

1. Allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani, dismessi o in via di dismissione, contrastare processi di degrado edilizio e urbano e favorire contemporaneamente lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali e contenere il disagio abitativo, può essere concessa l'utilizzazione temporanea di tali edifici per usi ammessi, o ad essi compatibili, nei relativi tessuti.

REGOLE

2. L'uso temporaneo può riguardare sia immobili privati che pubblici per iniziative di rilevante interesse pubblico. Non comporta il mutamento d'uso delle unità immobiliari interessate, la cessione di dotazioni territoriali o il reperimento di parcheggi pertinenziali. In assenza di opere edilizie, è attuato senza titolo abilitativo, previa la verifica dell'esistenza dei requisiti di sicurezza e igienico-sanitari rispetto all'attività da insediare.

3. Il Comune istituisce, ai sensi dell'art. 15 della LR 24/2017, l'"Albo degli immobili resi disponibili per la rigenerazione urbana", anche attraverso la pubblicazione di appositi avvisi pubblici di manifestazione di interesse.

4. Il Comune individua i soggetti gestori degli immobili del precedente comma attraverso appositi bandi o avvisi pubblici.

5. I rapporti con il soggetto gestore sono disciplinati da apposita convenzione che ne definisce criteri, tempi e modalità di utilizzo degli immobili.

Art. III.I.3.1 Usi temporanei (RE)

1. Gli usi temporanei definiti dal PUG sono disciplinati come segue:

a. Il Comune, tramite la sottoscrizione di una convenzione (definita anche attraverso uno schema tipo approvato in Consiglio Comunale) consente l'utilizzazione temporanea di edifici e spazi dismessi, definendo criteri e modalità di utilizzo dei medesimi. La convenzione regola, tra l'altro, le cause di decadenza per gravi motivi dall'assegnazione di immobili e spazi urbani dismessi.

b. Si definisce temporaneo un uso per il quale viene fatta richiesta di insediamento per un periodo non superiore a 5 anni, scaduti i quali sarà possibile una proroga per un ulteriore anno, alla scadenza del quale l'uso diventa definitivo se nel frattempo legittimato; in caso contrario l'uso temporaneo dovrà essere cessato. Per progetti di particolare complessità od onerosità, il Consiglio Comunale approvando la convenzione può deliberare una deroga alla durata temporale sopra definita.

c. L'uso temporaneo non comporta il mutamento d'uso delle unità immobiliari interessate. La stipula della convenzione costituisce titolo per l'esecuzione di eventuali interventi di adeguamento che si rendano necessari per esigenze di accessibilità, di sicurezza negli ambienti di lavoro e di tutela della salute, da attuare comunque con modalità reversibili, secondo quanto stabilito dalla convenzione medesima. Interventi eccedenti tali opere sono soggetti a titolo edilizio.

d. Per le aree e gli edifici pubblici, la proprietà mette a disposizione il bene tramite la stipula di un contratto di comodato d'uso con l'utilizzatore temporaneo (associazione culturale, sportiva, cooperativa, ecc.), nel quale è definita la data di scadenza del comodato, la eventuale facoltà di proroga, il tipo di interventi consentiti, lo stato in cui l'immobile deve essere riconsegnato.