

Patrimonio immobiliare e innovazione sociale
per la Rigenerazione Urbana

usi temporanei

DPR 380/2001, art. 23 quater
Lr 12/2005, art. 51 bis

prima 'mappa' dei temi per l'attuazione

a cura di Maurizio Cabras e Alessandro Oliveri

ANCI Lombardia,
Dipartimento Territorio, Urbanistica, Edilizia, Lavori Pubblici e Patrimonio





Via Rovello, 2
20121 Milano (MI)

Tel. +39 - 02-726269601
Email: posta@anci.lombardia.it
Posta certificata: info@pec.anci.lombardia.it

EdilComune

<https://www.edilcomune.it/>

Patrimonio immobiliare e innovazione sociale
per la Rigenerazione Urbana

usi temporanei

DPR 380/2001, art. 23 quater
Lr 12/2005, art. 51 bis

prima ‘mappa’ dei temi per l’attuazione

a cura di Maurizio Cabras e Alessandro Oliveri

ANCI Lombardia,
Dipartimento Territorio, Urbanistica, Edilizia, Lavori Pubblici e Patrimonio

Indice

contributi introduttivi	7
0.1. contributo di Mauro Guerra, Presidente Anci Lombardia	
0.2. contributo di Alberto Villa, delegato Anci Nazionale	
0.3. contributo di Luca Veggian e Osvaldo Felissari, Presidente e Vicepresidente del Dipartimento Territorio Anci Lombardia	
premesse	13
a cura di Maurizio Cabras e Alessandro Oliveri	
mappa dei temi	
1. norme, opportunità e condizionamenti	17
1.1. il quadro normativo degli usi temporanei	
1.1.1. art. 23-quater del DPR 380/2001	
1.1.2. art. 51 bis della LR 12/2005	
1.1.3. art. 8 bis della LR 12/2005	
1.2. opportunità e condizionamenti	
1.3. focalizzazione su alcuni passaggi normativi	
1.4. 'usi temporanei' vs 'opere temporanee'	
2. software: usi temporanei come politica urbana	29
2.1. usi temporanei come sperimentazione dell'inedito	
2.2. usi temporanei: connessioni, distinzioni, approcci	
2.3. coinvolgere e co-progettare	
3. hardware: le componenti infrastrutturali	35
3.1. indoor: gli aspetti tecnico- strutturali nel riuso temporaneo del patrimonio edilizio esistente	
3.2. profili paesistico-ambientali e igienico-sanitari	
3.3. aspetti di carattere fiscale e tributario	
3.4. outdoor: la dimensione progettuale del recupero e riuso temporaneo degli spazi aperti urbani	
prospettive, approfondimenti	47
attori	51
sitografia di primo appoggio	59

Contributi introduttivi

L'azione di Anci Lombardia sui temi del *governo del territorio* e della *rigenerazione urbana del patrimonio edilizio* ha accentuato, in questa particolare fase di crisi pandemica causata dal COVID-19, il suo indirizzo verso l'elaborazione di proposte maggiormente orientate a valorizzare gli aspetti operativi dell'azione amministrativa, sperando così di supportare le pubbliche amministrazioni in questa particolare fase storica.

L'attenzione che abbiamo riposto sul tema degli **usi temporanei del patrimonio edilizio dismesso o sottoutilizzato** delle nostre città, si inquadra nel più ampio lavoro che stiamo svolgendo sul quadro normativo della rigenerazione urbana, sia a scala regionale che a scala nazionale.

La necessità di tenere insieme l'aspetto generale della norma con quello particolare dell'azione amministrativa evidenzia l'approccio metodologico con il quale Anci Lombardia imposta la sua azione. A questo aspetto se ne aggiunge un altro altrettanto importante: il confronto attivo e la collaborazione tecnico-istituzionale con la Regione Lombardia, gli Ordini professionali e le Università.

La pubblicazione di questo strumento di lavoro, nel rispondere ai criteri più sopra richiamati, si presenta come un contributo tecnico volto a supportare le Pubbliche Amministrazioni nel sostenere questa importante politica pubblica per la rigenerazione urbana delle nostre città.

02. contributo a cura di Alberto Villa, delegato Anci Nazionale “Progetti rigenerazione urbana e periferie”

La volontà di Anci Lombardia di definire un nuovo quadro normativo capace di valorizzare il riutilizzo del patrimonio edilizio dismesso attraverso la “formula” degli usi temporanei, prende forma nel 2014, nelle fasi iniziali della legge regionale sul contenimento del consumo del suolo, anticipando così di molto la sua effettiva attuazione con la successiva legge regionale sulla rigenerazione urbana (LR 18/19).

La necessità di trovare una strumentazione adeguata ad assicurare una rapida ed efficace azione amministrativa sul riutilizzo del patrimonio edilizio dismesso, ci ha poi visti impegnati nel gruppo di lavoro nazionale, coordinato dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, per la riscrittura del Testo Unico sull'Edilizia. Anche in quel caso, il confronto attivo con altri soggetti istituzionali, ed in particolare con altre esperienze regionali, ha offerto l'opportunità per la definizione di una legge nazionale, successivamente approvata nel Testo Unico per l'Edilizia.

Se nella fase iniziale dei nostri ragionamenti eravamo sguarniti di un quadro normativo di riferimento, nella fase attuale abbiamo ben due leggi di riferimento: una di scala regionale (art. 51 bis della LR 12/2005) e una di scala nazionale (art. 23 quater del DPR 380/01).

La proposta di Anci Lombardia, in questa nuova fase del percorso di lavoro, di produrre delle linee guida per facilitare la conoscenza e l'operatività delle norme sugli usi temporanei è particolarmente importante, perché nel raccogliere le difficoltà strutturali dei piccoli e medi comuni, offre loro una “sponda tecnica” utile ad introdurre in tutti i territori questa importante misura pubblica.

Ritengo pertanto utile, nel mio nuovo ruolo di delegato nazionale di Anci per la rigenerazione urbana, promuovere questo prezioso lavoro di Anci Lombardia, per individuare alla scala nazionale nuove misure e risorse utili ad implementare gli interventi di riuso urbano.

03. contributo a cura di Luca Veggian e Osvaldo Felissari, Presidente e Vicepresidente del Dipartimento Territorio Anci Lombardia

La pubblicazione delle linee guida sugli usi temporanei, promossa dal Dipartimento Territorio, Urbanistica, Lavori Pubblici e Edilizia, è il risultato di un'attività di lunga durata, costruito sulla base del confronto tra le competenze di Anci Lombardia, della Direzione Regionale del Territorio, degli Ordini professionali e degli enti di ricerca.

All'interno di questo percorso, abbiamo promosso un seminario di lavoro dal quale è nata l'idea di elaborare le linee guida per gli usi temporanei. L'obiettivo che ci siamo dati è quello di costruire uno strumento di lavoro semplice che possa aiutare i piccoli comuni a trattare uno dei temi più importanti della rigenerazione urbana: gli usi temporanei/riusi urbani.

Le presenti linee guida sono una prima tappa di questo obiettivo, nel quale abbiamo voluto fornire delle indicazioni per rispondere alle esigenze più dirette e immediate (ad esempio l'urbanistica tattica), rispetto a quelle più generali che caratterizzano i processi di riqualificazione dei contesti urbani più complessi.

Abbiamo poi messo in luce le relazioni/differenze tra il quadro normativo nazionale e quello regionale delle interpretazioni legali utili ad inquadrare il tema. In questo modo riteniamo di aver fornito ai Comuni quelle indicazioni utili e indispensabili per definire l'iter di approvazione degli usi temporanei, all'interno dei Consigli Comunali.

Infine, abbiamo dedicato due capitoli delle linee guida alle regole e ai principi che caratterizzano gli interventi per il riuso urbano/usi temporanei del patrimonio edilizio dismesso, per dare informazioni utili all'elaborazione della convenzione. In altri termini ci siamo concentrati sugli aspetti tecnici che hanno una relazione diretta con l'involucro edilizio, distinguendoli da quelli che invece si rapportano con i contenuti degli spazi aperti.

Questa prima tappa del lavoro sugli usi temporanei sarà ulteriormente elaborata all'interno delle attività del portale edilcomune (www.edilcomune.it), che rappresenta la piattaforma di lavoro di Anci Lombardia nell'interazione con gli uffici tecnici comunali.

P
remesse

La possibilità di agire nel solco delle disposizioni regionali e statali sul riuso temporaneo degli spazi urbani e delle strutture dismesse e/o sottoutilizzate apre lo spazio adatto, per i Comuni, gli operatori economici e le varie forme di 'cittadinanza attiva' e associazionismo locale, per avviare processi innovativi e in grado di incidere sul tema più generale della 'rigenerazione urbana'.

I contenuti del report restituiscono quanto emerso da una sessione di lavoro seminariale, organizzata da ANCI Lombardia, che si è tenuta lo scorso 14 dicembre 2020 e che ha visto la partecipazione di esperti delle diverse tematiche intercettate dal tema sugli usi temporanei ¹ (le slide di presentazione sono disponibili alla pagina dedicata del portale Edilcomune <https://www.edilcomune.it/>).

Gli 'usi temporanei', nella articolata prospettiva emersa anche dai lavori del seminario, sono da intendersi come l'innescio di processi rigenerativi che guardano alla città (piccola o grande, 'metropolitana' o 'interna' che sia) nelle sue due componenti essenziali:

- l'*urbe*, la città di pietra, dove il 'temporaneo' riguarda più da vicino la fisicità di edifici e aree, la componente 'hardware' della macchina urbana
- la *civitas*, intesa come capitale sociale, come comunità articolata e portatrice di diverse istanze, per la quale il 'temporaneo' rappresenta l'opportunità di avviare, sostenere e possibilmente consolidare nuove forme di agire sociale ed economico

Così inteso, il tema degli 'usi temporanei' assume uno spessore e una potenzialità d'azione che necessitano di strumenti tecnici e misure operative capaci di tradurre i principi della recente normativa regionale e nazionale in iniziative concrete e perseguibili, dentro procedimenti amministrativi sufficientemente solidi.

Nella prospettiva di un distanziamento fisico più o meno rigido in ragione delle dinamiche sanitarie legate alla fase pandemica, risulta ancora più evidente la necessità di ampliare la disponibilità e la capillarità di spazi pubblici urbani in grado di soddisfare in sicurezza il bisogno di socialità e di aggregazione.

¹ Il seminario, al quale hanno partecipato Luca Veggian (Presidente del Dipartimento Territorio di ANCI Lombardia) e Alberto Villa (delegato Anci Nazionale "Progetti rigenerazione urbana e periferie"), ha visto la seguente sequenza di contributi:

Fulvio Adobati (Prorettore (Rapporti con enti e istituzioni pubbliche) Università di Bergamo), *la dimensione comunitaria ed economica del riuso urbano*

Alessandra Bazzani (Studio Legale Amministrativisti Associati), *analisi e confronto tra la legge nazionale e quella regionale*

Augusto Allegrini (Consulta Regionale Ordini degli Ingegneri Lombardia) e Giacomo Dossena (esperto di Anci Lombardia), *Indoor: gli aspetti tecnico-strutturali nel riuso temporaneo del patrimonio edilizio esistente*

Vito Redaelli e Gianpaolo Gritti (Consulta Regionale Ordini degli Architetti Lombardia), *Outdoor: la dimensione progettuale del recupero e riuso temporaneo degli spazi aperti urbani*

Massimiliano Romagnoli (Consulta Regionale dei Geometri e dei Geometri Laureati), *aspetti catastali e fiscal-tributari*

Ezio Miceli (Professore IUAV Venezia), *la dimensione economico - finanziaria negli interventi di riuso urbano, tra temporalità e definitezza*

Luca Del Furia (ingegnere ambientale), *gli aspetti igienico-sanitari e di sicurezza negli interventi di recupero per usi temporanei*
Paolo Cottino (KCity), *la prospettiva degli usi temporanei nella proposta dei "Centri di Competenza della Rigenerazione Urbana" di Anci Lombardia*

Loredana Campagna (Componente MIT nel Tavolo Tecnico di Revisione del DPR 380/01), *il tema degli usi temporanei nella proposta di revisione del DPR 380/01*

ANCI Lombardia ritiene quindi in primo luogo necessario supportare l'organo supremo dei Comuni (il Consiglio Comunale) e tutti gli Uffici comunali nell'individuazione, come definito dalla norma nazionale, 'dei criteri e degli indirizzi' per l'attuazione delle disposizioni della legge.

Criteri e indirizzi, così come strumenti tecnici e operativi, che nascono dal confronto tra i referenti dei diversi uffici comunali (dai servizi sociali al patrimonio, dall'urbanistica alla cultura, ...) ma anche tra i diversi livelli istituzionali, con una particolare attenzione al coinvolgimento di tutti quegli enti i cui assensi e pareri sono prodromici al riuso temporaneo (ATS, ARPA, ...).

All'interno delle proposte e degli strumenti di sostegno all'azione dei Comuni, Anci Lombardia ha avviato la sperimentazione dei Centri di Competenza per la rigenerazione urbana. Questa proposta finalizzata ad assistere la semplificazione dei processi di programmazione, razionalizzazione e gestione da parte degli Enti Locali, si propone non tanto come una nuova struttura tecnica in surroga o sovrapposizione a quelle esistenti, ma come una task-force di esperti capaci di valorizzare le risorse già presenti sul territorio, spesso di eccellenza ma sottoutilizzate nella micro-dimensione comunale.

Il progetto dei Centri di Competenze per la rigenerazione urbana mira a favorire un impiego più efficace ed efficiente delle risorse disponibili, intervenendo in varie forme e con vari strumenti a supporto dei Comuni, per garantire il raccordo tra processi locali di attivazione di partenariati pubblico-privato per lo sviluppo del territorio e procedure di accesso a finanziamenti per la rigenerazione urbana. Obiettivo è quello di accelerare e facilitare queste sinergie introducendo una "struttura di missione" di coordinamento progettuale capace di apportare saperi, competenze ed esperienze che – integrandosi a quelle disponibili a livello locale – garantiscano complessivamente il contributo multidisciplinare necessario per direzionare al meglio gli sforzi progettuali e gestionali.

I Centri di Competenze per la rigenerazione urbana potranno quindi supportare, su richiesta dei Comuni, la sperimentazione dei contenuti espressi dalla nuova norma regionale degli usi temporanei, affiancando le strutture tecniche nella lettura e governo dei processi urbani complessi.

La complessità delle questioni intercettate dal tema degli usi temporanei non consente di definire in tempi brevi protocolli operativi esaustivi e testati; si è inteso quindi privilegiare un primo esito sintetico; **obiettivo delle linee guida è la definizione di una 'mappa dei temi' di riferimento, funzionale a supportare i comuni, soprattutto i più piccoli, nel cogliere l'opportunità offerta dalla legge; il documento costituisce quindi un primo check delle questioni che devono essere affrontate nell'avviare iniziative di uso temporaneo.**

Mappa dei temi

1

norme, opportunità e condizionamenti

1.1. il quadro normativo degli usi temporanei

1.1.1. art. 23-quater del DPR 380/2001

1.1.2. art. 51 bis della LR 12/2005

1.1.3. art. 8 bis della LR 12/2005

1.1. il quadro normativo degli usi temporanei

1.1.1. art. 23-quater del DPR 380/2001

Con Legge n.120 del 2020², è stato introdotto nel DPR 380/2001 'Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia' l'art.23-quater 'Usi temporanei', funzionale a definire il contesto normativo entro il quale attivare utilizzi temporanei di compendi immobiliari.

1. Allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, 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, culturali o di recupero ambientale, il comune può consentire l'utilizzazione temporanea di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dal vigente strumento urbanistico.

2. L'uso temporaneo può riguardare immobili legittimamente esistenti ed aree sia di proprietà privata che di proprietà pubblica, purché si tratti di iniziative di rilevante interesse pubblico o generale correlate agli obiettivi urbanistici, socio-economici ed ambientali indicati al comma 1.

3. L'uso temporaneo è disciplinato da un'apposita convenzione che regola:

- a) la durata dell'uso temporaneo e le eventuali modalità di proroga;*
- b) le modalità di utilizzo temporaneo degli immobili e delle aree;*
- c) le modalità, i costi, gli oneri e le tempistiche per il ripristino una volta giunti alla scadenza della convenzione;*
- d) le garanzie e le penali per eventuali inadempimenti agli obblighi convenzionali.*

4. La stipula della convenzione costituisce titolo per l'uso temporaneo e 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.

5. L'uso temporaneo non comporta il mutamento della destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate.

6. Laddove si tratti di immobili o aree di proprietà pubblica il soggetto gestore è individuato mediante procedure di evidenza pubblica; in tali casi la convenzione specifica le cause di decadenza dall'assegnazione per gravi motivi.

7. Il consiglio comunale individua i criteri e gli indirizzi per l'attuazione delle disposizioni del presente articolo da parte della giunta comunale. In assenza di tale atto consiliare lo schema di convenzione che regola l'uso temporaneo è approvato con deliberazione del consiglio comunale.

8. Le leggi regionali possono dettare disposizioni di maggior dettaglio, anche in ragione di specificità territoriali o di esigenze contingenti a livello locale

² Legge 11 settembre 2020, n.120, 'Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 luglio 2020, n.76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione" ('Decreto Semplificazioni') (G.U.n. 228 del 14 settembre 2020)

1.1.2. art. 51 bis della LR 12/2005

All'interno della manovra normativa regionale circa i temi della rigenerazione urbana e del recupero del patrimonio edilizio esistente, la LR 18/2019³ introduce nella legge urbanistica regionale 12/2005 l'art. 51 bis 'Usi temporanei', funzionale a disciplinare tali usi in rapporto alla strumentazione urbanistica vigente.

1. Allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di aree ed edifici di-smessi, inutilizzati o sottoutilizzati, mediante la realizzazione di iniziative economiche, sociali e culturali, il comune può consentire, previa stipula di apposita convenzione, l'utilizzazione temporanea di tali aree, edifici, o parti di essi, anche per usi, comunque previsti dalla normativa statale, in deroga al vigente strumento urbanistico.

2. L'uso temporaneo può riguardare sia edifici pubblici, concessi in comodato per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico, sia immobili privati.

3. L'uso temporaneo è consentito, previo rispetto dei requisiti igienico sanitari, ambientali e di sicurezza, che può sempre essere assicurato sia con opere edilizie sia mediante l'installazione di impianti e attrezzature tecnologiche, e purché non comprometta le finalità perseguite dalle destinazioni funzionali previste dal PGT, per una sola volta e per un periodo di tempo non superiore a tre anni, prorogabili di altri due. Qualora connesso a opere edilizie, le stesse sono assentite mediante titolo abilitativo edilizio rilasciato nel rispetto delle norme e del-lo strumento urbanistico vigente, salvo il diverso uso.

4. L'uso temporaneo non comporta la corresponsione da parte del richiedente di aree per servizi, non comporta il mutamento di destinazione d'uso delle unità immobiliari e non è soggetto alle disposizioni di cui all'articolo 51. Il comune nel-la convenzione può comunque definire le eventuali opere di urbanizzazione minime necessarie e indispensabili all'uso temporaneo proposto. Nell'ipotesi in cui le opere di cui al precedente periodo siano anche funzionali al successivo intervento di sviluppo di rigenerazione dell'area, il costo di tali opere può essere scomputato dagli oneri di urbanizzazione dovuti per lo stesso intervento.

5. Sono fatte salve le indicazioni di legge, nonché quelle contenute nei piani territoriali di coordinamento (PTC) dei parchi e delle Riserve naturali regionali, previste per gli immobili e gli ambiti assoggettati a tutela ai sensi degli articoli 136 e 142 del d.lgs. 42/2004, e per gli immobili di valore monumentale.

6. E' in ogni caso esclusa l'utilizzazione temporanea di area ed edifici, o parti di essi, come attrezzature religiose e sale giochi, sale scommesse e sale bingo.

1.1.3. art. 8 bis della LR 12/2005

Il tema degli usi temporanei è poi specificato nella legge urbanistica regionale all'interno dell'articolo 8 bis relativo alla 'Promozione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale'; l'individuazione degli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale (art. 8, comma 2, lettera e quinquies) è effettuata con deliberazione di Consiglio Comunale, la quale, nel rispetto della disciplina urbanistica prevista dal PGT, c) prevede gli usi temporanei, ai sensi dell'articolo 51 bis, consentiti prima e durante il processo di rigenerazione degli ambiti individuati.

³ Legge regionale 26 novembre 2019 - n. 18 'Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali'.

Mappa dei temi

1

norme, opportunità e condizionamenti

1.2.

opportunità e condizionamenti

1.2. opportunità e condizionamenti

Il quadro normativo sopra riportato, con l'obiettivo di permettere utilizzi temporanei di compendi immobiliari esistenti anche in deroga alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente, introduce una significativa opportunità di azione per i soggetti potenzialmente implicati (in primis Comuni, proprietà immobiliari, aggregazioni di comunità), e al contempo definisce un perimetro di condizionamenti entro il quale tali opportunità si possono di-spiegare.

Nella tabella a seguire si propone una lettura sinottica delle opportunità e dei condizionamenti posti; in carattere normale la sintesi dei contenuti dell'art.51 bis della LUR; in carattere grassetto la sintesi dei contenuti dell'art.23 quater del DPR 380/2001.

Opportunità	Condizionamenti
Realizzazione di iniziative economiche, sociali e culturali purché si tratti di iniziative di rilevante interesse pubblico o generale correlate agli obiettivi urbanistici, socio-economici ed ambientali	Stipula di una convenzione⁴, che regola: a) la durata dell'uso temporaneo e le eventuali modalità di proroga; b) le modalità di utilizzo temporaneo degli immobili e delle aree; c) le modalità, i costi, gli oneri e le tempistiche per il ripristino una volta giunti alla scadenza della convenzione; d) le garanzie e le penali per eventuali inadempimenti agli obblighi convenzionali Il consiglio comunale individua i criteri e gli indirizzi per l'attuazione delle disposizioni da parte della giunta comunale. In assenza di tale atto consigliare lo schema di convenzione che regola l'uso temporaneo è approvato con deliberazione del consiglio comunale.
Usi in deroga al vigente strumento urbanistico	
Uso di edifici pubblici (immobili o aree di proprietà pubblica)	Concessione in comodato ⁵ per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico il soggetto gestore è individuato mediante procedure di evidenza pubblica; in tali casi la convenzione specifica le cause di decadenza dall'assegnazione per gravi motivi.

⁴ Si veda l'art.30 del D.lgs. n. 267/2000 (TUEL)

⁵ Il Comodato è un istituto regolato dal codice civile. Lo stesso è classificato come contratto reale essenzialmente a titolo gratuito, la cui causa è usualmente individuata nello spirito di liberalità (art. 1803 e ss. del codice civile). Come osservato dall'ANAC (cfr. parere AG 34/11 26/01/2012) quando il comodante è mosso da un interesse diverso dallo spirito di liberalità, la previsione di un compenso o di un onere, per quanto modesto, è idonea a caratterizzare il contratto come commutativo. In questo senso gli interventi di riqualificazione, potrebbero acquisire la natura di corrispettivo a favore dell'ente pubblico, nella cui disponibilità l'immobile è destinato a tornare alla scadenza.

Usi di immobili privati

Realizzazione opere edilizie e installazione di impianti e attrezzature tecnologiche

Opere e impianti:

- 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
- che non compromettano la finalità perseguite dalle destinazioni funzionali dello strumento urbanistico
- assentite mediante titolo abilitativo rilasciato nel rispetto delle norme e dello strumento urbanistico, salvo diverso uso

Sul medesimo compendio, uso consentito una sola volta e per non più di 3 anni + 2

Non necessaria la corresponsione di aree per servizi

E' in ogni caso esclusa l'utilizzazione temporanea di area ed edifici, o parti di essi, come attrezzature religiose e sale giochi, sale scommesse e sale bingo

non comporta il mutamento di destinazione d'uso

Sono fatte salve le indicazioni di legge, nonché quelle contenute nei piani territoriali di coordinamento (PTC) dei parchi e delle Riserve naturali regionali, previste per gli immobili e gli ambiti assoggettati a tutela ai sensi degli articoli 136 e 142 del d.lgs. 42/2004, e per gli immobili di valore monumentale

Non soggetto alle disposizioni sulle destinazioni d'uso urbanistiche (art.51 della LUR)

Eventuale definizione, in convenzione, delle opere di urbanizzazione minime, necessarie e indispensabili all'uso proposto

Scomputabile dagli oneri di urbanizzazione il costo delle eventuali opere di urbanizzazione funzionali al successivo intervento di sviluppo del compendio

1. norme, opportunità e condizionamenti

In definitiva si può affermare che tra i due disposti normativi non ci siano elementi distonici, ma ci sia invece profonda integrazione, condizione per una solida percorribilità amministrativa delle iniziative di riuso temporaneo.

Mappa dei temi

1

norme, opportunità e condizionamenti

1.3.

focalizzazione su alcuni passaggi normativi

1.3. focalizzazione su alcuni passaggi normativi

La lettura del quadro normativo rende opportuna, per una più serena ed efficace operatività delle iniziative di uso temporaneo, una focalizzazione su alcuni passaggi, che segnalano o peculiarità di trattamento da parte delle due fonti normative o specificazioni di contenuto.

L'oggetto di utilizzazione temporanea

I commi 1 delle due fonti normative differiscono; mentre per il DPR l'oggetto di utilizzazione temporanea è costituito da edifici e aree, non necessariamente degradate o di-smesse o in via di dismissione, per la LUR viene specificato che tale oggetto è da ricondurre invece unicamente a tali fattispecie. Si faccia quindi riferimento all'articolo 8 bis della LR 12/2005, relativo alla 'Promozione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale' secondo la quale l'individuazione degli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale (art. 8, comma 2, lettera e quinquies) è effettuata con deliberazione di Consiglio Comunale; sembrerebbe quindi preordinato agli usi tempora-nei, per adeguatezza al quadro normativo regionale, tale passaggio in Consiglio Comunale, anche funzionale a definire (si veda comma c) [...] gli usi temporanei consentiti prima e durante il processo di rigenerazione degli ambiti individuati.

Rilevante interesse pubblico o generale

Condizione per l'uso temporaneo in deroga allo strumento urbanistico è la sussistenza di un rilevante interesse di carattere pubblico o generale; stante la necessità di dovere argomentare tale 'rilevanza', le fonti normative differiscono nella qualificazione di tale interesse. Mentre il DPR sancisce che tale interesse possa essere 'pubblico' o 'generale', la LUR lo qualifica unicamente come 'pubblico'. Il tema rimanda alla opportunità di argomentazione, all'interno delle specifiche situazioni, della qualifica di tale interesse.

Aree ed edifici pubblici, modalità di affidamento

Mentre il DPR non specifica le modalità di eventuale affidamento a privati di compendi pubblici, la LUR specifica che tale fattispecie debba essere definita da una forma di comodato.

I contenuti dell'atto convenzionale

Sia nel caso di compendi di proprietà privata sia, a maggior ragione. Nel caso di compendi di proprietà pubblica, l'uso temporaneo deve essere disciplinato da uno specifico regolamento.

Nel combinato disposto delle due fonti normative, i contenuti della convenzione devono riguardare almeno i seguenti temi:

- la durata dell'uso temporaneo e le eventuali modalità di proroga; mentre il DPR non stabilisce la durata massima dell'uso temporaneo, la LUR lo definisce di 3 anni, prorogabili di 2
- le modalità di utilizzo temporaneo degli immobili e delle aree, comprese le eventuali opere di urbanizzazione minime necessarie e indispensabili all'uso temporaneo proposto
- le modalità, i costi, gli oneri e le tempistiche per il ripristino una volta giunti alla scadenza della convenzione
- le garanzie e le penali per eventuali inadempimenti agli obblighi convenzionali
- nel caso di soggetto gestore di compendio di proprietà pubblica, le cause di decadenza dall'assegnazione per gravi motivi

Il rapporto tra Consiglio Comune e Giunta Comunale

Mentre la LUR, sul tema, non pone distinzioni di ruolo e funzioni e cita unicamente il generico 'comune', il DPR attribuisce al Consiglio Comunale il compito di individuare i criteri e gli indirizzi per l'attuazione, da parte della Giunta Comunale, delle iniziative di uso temporaneo, specificando che in assenza di tale atto consiliare lo schema di convenzione che regola l'uso temporaneo debba essere approvato con deliberazione del Consiglio Comunale stesso e non dalla Giunta.

Mappa dei temi

1

norme, opportunità e condizionamenti

1.4.

'usi temporanei' vs 'opere temporanee'

1.4. 'usi temporanei' vs 'opere temporanee'

Per quanto le modalità di uso temporaneo possano implicare la realizzazione di opere temporanee, gli usi temporanei possono riguardare anche interventi edilizi e infrastrutturali di significativo rilievo, potendo peraltro gli stessi essere oggetto, qualora configurabili come opere di urbanizzazione, di scomputo nelle successive fasi di intervento disciplinate dallo strumento urbanistico (non temporanee).

È necessario quindi non confondere i due sostantivi cui viene attribuita l'aggettivazione di 'temporaneo'; mentre gli 'usi temporanei' si riferiscono a modalità procedurali di fruizione di luoghi, con la locuzione 'opere temporanee' ci si riferisce a quanto inscrivibile nell'attività edilizia libera di cui all'art. 6 del DPR 380/2001.

Mappa dei temi

2

software: usi temporanei come politica urbana

2.1.

usi temporanei come sperimentazione dell'inedito

2.1. usi temporanei come sperimentazione dell'inedito

Come contesto di senso più generale degli usi temporanei, è possibile inscrivere tali iniziative non solo nel più generale solco del paradigma della rigenerazione urbana, ma, più nello specifico, nell'ambito dell'azione amministrativa di breve termine (temporanea) quale modalità integrativa, e non sostitutiva, dei più tradizionali strumenti di pianificazione urbana.

All'interno delle pratiche urbane, l'introduzione della categoria della 'temporaneità' con-corre a sollecitare una lettura critica dell'approccio previsivo e predittivo tipico delle più tradizionali forme di pianificazione urbana e, di conseguenza, a costruire uno spazio d'azione (anche, soprattutto, amministrativa) teso ad abilitare una progettualità di rilevanza pubblica e collettiva, emergente da corpi sociali di diversa natura e finalità, ma tutti accumulati da una spiccata capacità propositiva, più o meno consolidata o acerba. L'azione amministrativa abilitante tali forme di progettualità, anche attraverso gli usi temporanei di spazi e infrastrutture incerte, si configura quindi come sperimentazione dell'inedito, del non già visto.

Un approccio sperimentale e 'dal basso' nell'utilizzo e/o riconfigurazione di spazi urbani (non necessariamente dismessi o sottoutilizzati) è rappresentato dall' 'urbanistica tattica', che vede ormai numerosi esempi anche in Europa e nel nostro Paese.

I principi caratterizzanti l'urbanistica tattica sono:

- assumere un approccio di intervento graduale, per innescare e favorire una trasformazione progressiva
- acquisire idee raccolte dalla comunità locale per lanciare sfide alla pianificazione urbana
- orizzonte temporale breve, con investimenti iniziali limitati ed effetti misurabili capaci di produrre entusiasmo e corroborare il processo
- fiducia nella sollecitazione della capacità organizzativa dei soggetti istituzionali e territoriali nel convergere verso una *governance* urbana condivisa

Tali principi sono a tutti gli effetti accostabili anche alle iniziative di uso temporaneo, che rappresentano una declinazione dell'urbanistica tattica, che si fa strategica nella sua capacità di ispirare e consolidare obiettivi di più lunga durata. Per analogia, l'uso temporaneo di spazi ed edifici costituisce, nello sperimentare l'inedito, il ferro di chiamata per processi di rigenerazione che riguardano temporalità lunghe.

I due disposti normativi, regionale e nazionale, confermano entrambi la primazia dello strumento urbanistico generale, ma aprono la strada a una nuova modalità adattiva, flessibile e contestuale delle previsioni urbanistiche di lunga durata, flessibilità da motivarsi in ragione di un evidente interesse di carattere pubblico e generale.

Il tema degli usi temporanei di brani 'incerti' del tessuto urbano è in fondo la dimostrazione di come l'urbanistica tradizionale stia facendo fatica a supportare i profondi mutamenti in corso nella domanda sociale e nelle dinamiche socio-economiche; il potere predittivo e previsivo attribuito all'urbanistica vacilla, o, per lo meno, mette di fronte alla fragilità delle 'certezze ipotetiche' statuite dai piani.

Il temporaneo si fa durevole, la tattica si fa strategia, in una logica di progressivo adattamento in cui il 'cambiamento d'epoca'⁶ ci costringe.

⁶ Papa Bergoglio, Discorso al Convegno nazionale della Chiesa italiana, novembre 2015: '[...] la nostra non è un'epoca di cambiamenti, ma un cambiamento d'epoca [...]']

Mappa dei temi

2

software: usi temporanei come politica urbana

2.2.

usi temporanei: connessioni, distinzioni, approcci

2.2. usi temporanei: connessioni, distinzioni, approcci

Il tema degli usi temporanei, come è evidente anche dai contenuti di questo primo report, intercetta una pluralità di tematiche di diversa natura e complessità.

In questa situazione è opportuno definire, almeno in modo tentativo, alcune connessioni che hanno carattere di prevalenza e alcune distinzioni.

Il tema della temporalità si connette, ad esempio, con i temi del ruolo abilitante delle amministrazioni, dei nuovi modi di fare urbanistica, di considerare il patrimonio immobiliare pubblico, di progettare lo spazio collettivo.

In tema di distinzioni, è opportuno considerare diversamente il patrimonio immobiliare pubblico da quello privato; e, nell'ambito del patrimonio pubblico, distinguere i beni preposti ad un uso pubblico indifferenziato (in termini di utenti e orari: ad esempio le strade e le piazze) da quelli cosiddetti 'meritori', che invece implicano un accesso selettivo e temporalmente circoscritto (ad esempio le scuole e i parchi). Questa differenziazione porta a ragionare in modi distinti e specifico su tali diverse tipologie di patrimoni.

Una ulteriore e importante distinzione va fatta in relazione alla consistenza dell'uso temporaneo. Alla sua durata o durabilità.

In questo senso è possibile distinguere almeno due diverse temporalità, che implicano due diversi approcci alle iniziative di utilizzo temporaneo.

Una prima temporalità è puramente tattica, con orizzonti di breve durata, che ha come finalità la valorizzazione di mercato del bene immobiliare. È l'approccio di trasformazione mercantile del bene, per cui l'importante è la redditività degli esiti. Vale soprattutto per i beni di proprietà privata.

Una diversa temporalità è quella che riguarda un orizzonte di effettiva rigenerazione urbana, e ragiona su tempi più lunghi, dentro i quali quel cespite che si mette a disposizione per usi temporanei è strumento di progressivo apprendimento e affinamento di prati-che economiche, culturali, di welfare sussidiario ... uso temporaneo non come 'operazione ponte' tra il dismesso e la valorizzazione mercantile ma come processo di rigenerazione del capitale sociale.

Queste due temporalità corrispondono a due diversi approcci, che si distinguono anche per la diversa concezione del 'valore' e delle loro metriche. Per l'approccio mercantile il valore è di tipo squisitamente economico-finanziario: usi temporanei come strumento per recuperare quote di valore patrimoniale di beni che lo hanno perduto. Per l'approccio pubblico e collettivo, diversamente, il valore è quello dell'impatto sociale, del potenziamento delle capacità collettive di affrontare situazioni critiche e di disagio, di generare valore non monetario (solidarietà, sussidiarietà ...), di strutturare servizi fuori mercato.

Questo differente approccio culturale, squisitamente 'politico', al tema degli usi temporanei sottende, nei suoi procedimenti attuativi, una evidente problematica di tipo amministrativo: le metriche della Corte dei Conti sono quelle consuete, di tipo economico, che quindi privilegiano un approccio di tipo "mercantile" anche nell'azione delle amministrazioni pubbliche. Evidenti quindi le responsabilità decisionali nel perseguire iniziative, anche attraverso gli usi temporanei, meno remunerative in termini monetari ma più fertili in termini di capitale sociale.

Mappa dei temi

2

software: usi temporanei come politica urbana

2.3.

coinvolgere e co-progettare

2.3. coinvolgere e co-progettare

Le esperienze già sviluppate di riattivazione di spazi incerti dimostrano che gli usi temporanei rappresentano pratiche e procedimenti in grado di innescare processi di complessivo potenziamento del capitale infrastrutturale e sociale. Entro questa prospettiva, prima del tema relativo alle risorse economiche si pone il tema della capacità di coinvolgimento dei soggetti sociali locali. Molte delle esperienze di successo, il cui portato è andato ben oltre il mero utilizzo temporaneo di spazi incerti, hanno sviluppato specifici processi partecipativi (per diretta iniziativa istituzionale o abilitati dal soggetto istituzionale) funzionali a coinvolgere le persone, stimolare l'interesse e la creatività, il consenso e la crescita di progettualità con percorsi trasparenti. In particolar modo, se l'obiettivo è il riuso di un bene attraverso forme temporanee e/o permanenti, il processo partecipativo deve saper attivare la comunità a tutti i livelli affinché si formi una cultura del 'bene comune', sapendo generare risposte intelligenti a bisogni precisi.

Il tema di specifiche risorse e competenze che sostengano forme partecipative e di co-progettazione di uso temporaneo può opportunamente essere oggetto della convenzione che regola l'utilizzo temporaneo di compendi immobiliari.

Mappa dei temi

3

hardware: le componenti infrastrutturali

3.1.

indoor: gli aspetti tecnico-strutturali nel riuso temporaneo del patrimonio edilizio esistente

3.1. indoor: gli aspetti tecnico-strutturali nel riuso temporaneo del patrimonio edilizio esistente

Ai fini del procedimento che rende possibile l'uso temporaneo di un immobile è rilevante la fase analitica-conoscitiva del compendio in oggetto. Caratteristiche, dotazioni, stato di conservazione, livello di vulnerabilità ... ovvero tutti quegli elementi che permettono una piena consapevolezza dell'oggetto che si intende adibire a usi temporanei e, di conseguenza, delle necessità di approfondimenti diagnostici e di interventi che consentono di adeguare l'immobile ai requisiti del quadro legislativo, normativo e regolamentare vigente.

Solo attraverso una profonda conoscenza dell'immobile e delle sue pertinenze è possibile stipulare atti convenzionali che tutelino la sicurezza e la salubrità delle persone che animeranno l'uso temporaneo, oltre che consentire una 'serenità amministrativa' adeguata.

Tale fase diagnostica deve riguardare gli edifici, le loro immediate pertinenze e anche il contesto esterno, qualora la fruizione per usi temporanei coinvolga un numero consistente di persone e quindi la conseguente necessità di gestire gli afflussi.

Gli aspetti più rilevanti riguardano la sicurezza strutturale e la risposta sismica.

Da verificare la necessità di opere provvisorie, almeno sulla parte dell'edificio per la quale è previsto l'uso; analogamente, di un edificio può essere interdetto parzialmente l'uso.

Le opere provvisorie possono poi riguardare sia interventi per la messa in sicurezza sia l'inserimento di architetture temporanee e allestimenti provvisori (del tipo 'box in the box').

Rilevante può risultare essere la redazione di uno specifico Piano di sicurezza e coordinamento (PSC)⁷, funzionale anche alla stima dei costi per la messa in sicurezza.

Analoga attenzione va prestata al sistema impiantistico al servizio del compendio.

Per quanto concerne il rischio sismico, e in riferimento ai parametri di vulnerabilità, pericolosità ed esposizione che serve stimare per definire la classe di rischio sismico e le conseguenti misure di mitigazione, gli elementi generali che possono essere tenuti in considerazioni sono:

- per la vulnerabilità dell'edificio, opportuno trovare un bilanciamento tra l'entità degli interventi e l'orizzonte temporale di utilizzo dell'edificio, successivamente al periodo di uso temporaneo;
- per la pericolosità, il territorio regionale è in gran parte a pericolosità medio-bassa;
- per quanto concerne l'esposizione, il fattore va commisurato alla temporalità di esercizio delle attività insediabili e alla consistenza delle persone presenti, parametrato comunque all'orizzonte temporale (3-5 anni) di uso temporaneo, che, rispetto ai cicli sismici, è un periodo di tempo molto breve.

Da valutarsi la possibilità di assumere, dalle norme tecniche sulle costruzioni, il termine di 2 anni di durata dei cantieri, condizione per potere trascurare le norme sismiche.

⁷ La regolamentazione di riferimento è inserita nel TITOLO IV del Testo unico sulla sicurezza sul lavoro, DLgs 81/2008.

Mappa dei temi

3

hardware: le componenti infrastrutturali

3.2.

profili paesaggistico-ambientali e igienico-sanitari

3.2. profili paesaggistico-ambientali e igienico-sanitari

Il quadro normativo degli usi temporanei rende evidente la necessità di affrontare il tema della sicurezza negli ambienti di lavoro e della tutela della salute così come dell'adeguatezza ai requisiti igienico sanitari, ambientali e di sicurezza. Tali fattori costituiscono la condizione stessa per assentire l'uso temporaneo di compendi immobiliari.

Un primo *check* del quadro dispositivo cui fare riferimento è il seguente:

- DLgs 152/06 per quanto attiene la qualità ambientale dei terreni, le bonifiche, la gestione rifiuti e gli scarichi idrici
- DLgs 81/2008 per quanto concerne il tema dell'amianto e della sicurezza sui luoghi di lavoro
- L 447/1995 e LR 13/2001 per quanto riguarda il tema del clima acustico
- DPCM 5/12/1997 e LR 13/2001 per i requisiti acustici passivi
- DLgs 42/2004 per tutto quanto attiene la tutela dei beni culturali e del paesaggio
- L 394/1991 – Aree protette e DPR 357/1997 – per quanto riguarda eventuali interferenze con i Siti di Rete Natura 2000
- DLgs 49/2010 e Piano di Gestione dei rischi di alluvione (PGRA) per la prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e idraulici
- Normativa specifica che determina particolari vincoli o tutele (tutela ecologica, fasce di rispetto, ecc.)
- Ulteriori e più specifiche indicazioni possono poi essere presenti nei Regolamenti edilizi e nei Regolamenti di igiene

Tale quadro dispositivo, evidentemente complesso e articolato, implica la necessità di tenere sotto controllo molti fattori e di fare ciò con le competenze tecniche adeguate. Nei casi più complessi potrebbe ritenersi opportuno attivare procedure di VAS-VIA e/o relati-ve procedure di verifica di assoggettabilità, che evidentemente implicano un allungamento dei tempi procedurali (aspetto in parte paradossale per un uso temporaneo).

Mappa dei temi

3

hardware: le componenti infrastrutturali

3.3.

aspetti di carattere fiscale e tributario

3.3. aspetti di carattere fiscale e tributario

Altro tema di assoluto rilievo nelle iniziative di uso temporaneo che il quadro dispositivo rende praticabili è quello relativo agli aspetti di carattere fiscale e tributario, poiché direttamente incidenti sul profilo di fattibilità economico-finanziaria delle iniziative.

Per quanto, allo stato attuale, è evidente come il caso degli 'usi temporanei' in deroga alla disciplina urbanistica non sia tra le fattispecie regolamentate.

Per quanto concerne gli aspetti fiscali e di rapporto con l'Agenzia delle Entrate – Dipartimento del Territorio, rispetto alla destinazione 'temporanea' e relativo accatastamento è necessario riferirsi al Decreto n. 28 del 02/01/1998, che all'art. 2 comma 3 cita:

"Sono considerate unità immobiliari i manufatti prefabbricati ancorché semplicemente appoggiati al suolo, quando siano stabili nel tempo e presentino autonomia funzionale reddituale"

Pertanto, l'applicazione letterale della normativa lascerebbe intendere che l'immobile debba essere oggetto di accatastamento/variazione catastale finalizzato al classamento rispetto alla destinazione 'temporanea'.

Tale variazione catastale ha evidentemente un'incidenza di costi, a partire, banalmente, dalla pratica DOCFA stessa; costi e adempimenti che devono essere dettagliati nella convenzione pubblico-privato.

Non si ritiene percorribile l'accatastamento degli immobili interessati da usi temporanei nelle categorie fittizie F3 ed F4 (esenti da rendita) in quanto queste fattispecie particolari sono previste dall'Agenzia solo nei casi seguenti:

- F3 qualora immobili incompleti di nuova costruzione o soggetti a ristrutturazione rilevante
- F4 sono unità o porzioni di unità che non hanno un reddito autonomo dichiarate 'in corso di definizione'

Tali categorie vengono utilizzate al fine di edificare catastalmente le unità di cui sopra per effettuare atti tra vivi relativi a tali immobili e hanno, dal punto di vista catastale, una temporaneità relativa all'aspetto esclusivamente tributario ovvero non essendo utilizzabili non hanno rendita.

Per quanto concerne i tributi di livello locale, gli aspetti da valutare sono relativi all'IMU, alla TARI e alla COSAP/TOSAP (oggi riuniti nel cosiddetto Canone unico, legge 160/19).

In relazione all' IMU, per i Comuni vi sarebbe la possibilità di modulare la tariffa (all'interno di quanto previsto dalla legge) ma non di gestire eventuali esenzioni particolari in ca-so di 'uso temporaneo' in quanto se il proprietario (o titolare di diritto reale) risulta essere un privato non vi è la possibilità di usufruire di esenzioni particolari a esclusione del tributo disciplinato da norme comunali.

Esistono però delle fattispecie di edifici (previste per legge) che non sono soggette al pagamento dell'IMU ovvero:

- gli immobili posseduti dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti e dagli enti del servizio sanitario nazionale, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali

- fabbricati classificati o classificabili nel gruppo catastale E (stazioni, ponti, fari ecc....)

- fabbricati destinati ad usi culturali ex art. 5-bis D.p.r. 601/73
(come musei, biblioteche, archivi ...)

- fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto

- fabbricati di proprietà della Santa Sede

40

- fabbricati rurali strumentali (art. 9 comma 3-bis D.L. 557/93), necessari allo svolgimento delle attività di coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse

- immobili merce, ossia quelli destinati dall'impresa costruttrice alla vendita. L'esenzione opera fino a che permane tale destinazione e finché tali immobili non sono locati

- immobili di enti non commerciali, solo se destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali delle attività:

- assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive;

- dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, alla catechesi e all'educazione cristiana (ex art. 16 comma 1 lett. a della L. 222/85);

3. hardware: le componenti infrastrutturali

Per quanto riguarda la TARI, in questo caso per i Comuni vi sono più margini di manovra in quanto la normativa offre più possibilità di modulazione della tariffa. Il Comune può anche decidere, per tramite di una delibera di Consiglio Comunale, l'eventuale esenzione totale della TARI (da inserire nell'ambito della convenzione degli usi temporanei), da compensare con proprie risorse di bilancio.

Da ultimo, per l'eventuale modulazione di TOSAP/COSAP occorre distinguere l'assetto proprietario degli immobili coinvolti nei processi di uso temporaneo, ovvero:

- in caso di bene di proprietà pubblica è opportuno verificare se uno specifico uso (per quanto temporaneo) rientri tra le possibili esenzioni previste dalla legge o dai regolamenti locali ovvero se la delibera di approvazione della convenzione dell'uso temporaneo possa costituire una variazione del regolamento o tariffa Cosap
- in caso di bene di proprietà privata non sussiste la necessità di agevolazione se non per i passi carrai

Mappa dei temi

3

hardware: le componenti infrastrutturali

3.4.

outdoor: la dimensione progettuale del recupero e riuso temporaneo degli spazi aperti urbani

3.4. outdoor: la dimensione progettuale del recupero e riuso temporaneo degli spazi aperti urbani

L'uso temporaneo, come si è visto, può riguardare non soltanto edifici ma anche aree e spazi non edificati e/o non coperti. L'aspetto 'outdoor' risulta quindi essere un campo di applicazione molto rilevante.

Come dimensione progettuale generale, di innesco di un processo di uso temporaneo, può essere utile suggerire alcune tipologie di usi temporanei dello spazio aperto.

Una prima tipologia riguarda la 'riattivazione di spazi urbani', che si manifesta in presenza di alcune condizioni:

- la volontà di dare nuova vita e attrattività a spazi pubblici/aperti attraverso percorsi progressivi di usi temporanei, con la prospettiva di raggiungere trasformazioni durature;
- l'aspirazione a uno spazio urbano polifunzionale di convivenza civile, come storico DNA degli spazi pubblici della città europea;
- la definizione di un equilibrio tra recupero/riqualificazione (interventi materiali) e riattivazione (azioni immateriali);
- l'orizzonte è quello di usi temporanei che – se adeguati – si consolidano nel paesaggio urbano e ne diventano parte duratura.

Una seconda tipologia di usi temporanei riguarda la definizione di una "nuova" città verde, che si caratterizza per l'individuazione di soluzioni puntuali e micro per affrontare le criticità indotte dai cambiamenti climatici (ondate di calore e notti tropicali, degrado spazi urbani, inquinamento atmosferico e acustico, bombe d'acqua e flash flooding ...).

Il format può essere quello di interventi puntuali, anche temporanei, di de-pavimentazione, isole green di forestazione, etc.,

Una terza casistica concerne l'utilizzo temporaneo di spazi pubblici o ad uso pubblico per finalità di 'temporaneità polifunzionale', che esprime la volontà di usare in forma temporanea e polifunzionale gli spazi pubblici di servizi collettivi normalmente usati in range temporali limitati e prestabiliti, al fine di ampliare:

- la platea dei fruitori (numero);
- l'articolazione dei fruitori (genere);
- le funzioni e i servizi presenti;
- la temporalità d'utilizzo.

3. hardware: le componenti infrastrutturali

Una ulteriore modalità di utilizzo temporaneo di spazi pubblici attiene agli aspetti più rappresentativi del paesaggio urbano, una sorta di 'design della/nella città'; l'uso temporaneo si esprime attraverso contenuti artistici, di design, di comunicazione ... di tutto ciò che l'arte figurativa offre come 'innesto' nel paesaggio urbano, pubblico o privato che sia. Attraverso lo sviluppo di 'eventi esperienziali' per tramite di varie espressioni artisti-che è possibile sia offrire occasioni di espressione ad artisti, sia focalizzare interesse e attenzione su parti di città e compendi immobiliari che necessitano di manifestarsi e catturare attenzioni propedeutiche a iniziative di rigenerazione.

Da ultimo, di stretta attualità, e ci si augura per un orizzonte temporale breve, è l'uso temporaneo di spazi pubblici funzionale alla gestione dell'emergenza sanitaria. Tale funzione risulta essere una risposta adattiva e transitoria a fasi emergenziali, ma può configurarsi anche come possibile tattica strutturata per affrontare alcune particolari e confinate situazioni e funzioni che non è possibile programmare.

Il comune denominatore di questi approcci all'uso temporaneo di spazi aperti è la rilevanza delle comunità urbane e delle loro istanze, e del rapporto che con loro le istituzioni riescono a stabilire, in un processo di costruzione di co-interesse.

P
rospettive, approfondimenti

Come detto nell'introduzione, la complessità delle questioni intercettate dal tema degli usi temporanei non consente di definire in tempi brevi protocolli operativi esaustivi e testati. Questa prima 'mappa' delle tematiche da affrontare per iniziative di uso temporanei mette in evidenza la necessità di sviluppare alcune prospettive di lavoro e di approfondimento, nella direzione di rendere progressivamente più solido l'agire amministrativo dei Comuni su questo interessante fronte di rigenerazione urbana.

A seguire sono quindi riportati alcuni temi sui quali ANCI Lombardia intende lavorare nel prossimo periodo.

responsabilità del RUP

Uno dei temi delicati è relativo alla responsabilità del RUP nel conformare una agibilità per usi temporanei nel caso in cui il quadro dispositivo non sia chiaro ed esaustivo. È da valutare se, per un eventuale 'alleggerimento' delle responsabilità del RUP, sia perseguibile una convenzione, deliberata in Consiglio Comunale, che si configuri (o preordini) un permesso di costruire in deroga (anche in relazione a immobili privati⁸).

bonifiche

Con ATS e Province / Città Metropolitana è opportuno verificare il tema delle indagini circa la salubrità dei terreni e delle eventuali operazioni di bonifica in relazione agli utilizzi temporanei previsti e alla temporalità di tale fruizione.

normativa sismica e igiene del lavoro

Risulta essere opportuno un allineamento tra norme sulle costruzioni e norme edilizio-urbanistico, in special modo per quanto riguarda le classi di rischio sismico, le classi d'uso, le funzioni ammesse negli usi temporanei e gli interventi strutturali di mitigazione del rischio. Ciò al fine di definire soglie di obbligo di adeguamento sismico più adatte agli usi temporanei.

Analoghe considerazioni valgono per gli aspetti di sicurezza e igiene dei luoghi di lavoro e dei relativi requisiti prestazionali, per i quali pare opportuno definire regolamentazione specifica nei casi di uso temporaneo.

Anche in questo caso è opportuna una specifica interlocuzione prioritariamente con ATS e ARPA.

aspetti fiscali e tributari

Al fine di valutare come la configurazione degli aspetti catastali incidano direttamente sugli aspetti tributari, risulta essere opportuno un confronto con l'Agenzia delle Entrate (Dipartimento del Territorio) per coordinare gli aspetti relativi al classamento relativi a immobili soggetti ad "uso temporaneo".

⁸ <https://www.altalex.com/documents/news/2020/12/19/permesso-di-costruire-in-deroga>:

In merito all'ambito di applicazione del permesso di costruire in deroga, può dirsi ormai consolidato l'indirizzo dottrinale e giurisprudenziale che attribuisce fondamentale rilevanza al c.d. elemento funzionale, ossia allo specifico riconoscimento dell'interesse pubblico per gli edifici che, per caratteristiche intrinseche o per destinazione funzionale, risultino idonei a soddisfare interessi o bisogni di rilevanza pubblica, indipendentemente dalla qualità dei soggetti che li realizzino.

Analogamente, per quanto concerne i tributi locali, è opportuno un coordinamento dei responsabili dei settori tributari dei comuni, al fine di trovare delle strategie condivise, stante la normativa vigente in materia.

L'azione di ANCI Lombardia sulla definizione, in accordo con Regione Lombardia, dei 'Centri di competenza', così come la partecipazione ai tavoli di lavoro ministeriali per la formulazione della nuova 'disciplina delle costruzioni' costituiscono traiettorie di lavoro utili anche al rafforzamento delle pratiche di 'uso temporaneo'.

Con un approccio sempre orientato a fare in modo che il quadro normativo sia favorevole alla 'messa a terra' delle tante energie che gli enti locali sanno esprimere, per intercettare e abilitare la progettualità sociale dei territori.

A
Attori

1

Anci Lombardia



Mauro Guerra

Presidente Anci Lombardia



Alberto Villa

Delegato Anci Nazionale “Progetti rigenerazione urbana e periferie”



Luca Veggian

Presidente del Dipartimento Territorio di Anci Lombardia



Osvaldo Felissari

Vicepresidente del Dipartimento Territorio Anci Lombardia

A
Attori

2

Relatori di progetto



Maurizio Cabras

Coordinatore Dipartimento Territorio, Urbanistica, Edilizia, Lavori pubblici e Patrimonio di Anci Lombardia



Alessandro Oliveri

Architetto, dottore di ricerca in pianificazione del territorio e dell'ambiente, è consulente per pubbliche amministrazioni ed enti di ricerca nella formulazione di piani e politiche alle diverse scale di governo delle trasformazioni territoriali e nella valutazione strategica di piani e programmi.



Alessandra Bazzani

Avvocato amministrativista, ha sviluppato i temi dell'urbanistica e dell'edilizia con riferimento alla redazione di strumenti urbanistici, all'assistenza ad Amministrazioni e in operazioni di sviluppo e oltre alla difesa giudiziale. È relatore in convegni e autore di pubblicazioni.



Giacomo Dossena

Consulente Anci Lombardia.
Ingegnere strutturista specializzato in ingegneria sismica.

A
Attori

3

Relatori del seminario



Fulvio Adobati

Professore Associato di Urbanistica presso l'Università degli Studi di Bergamo.

Prorettore delegato ai Rapporti con enti e istituzioni pubbliche del territorio, dirige il Centro Studi sul Territorio di Ateneo "Lelio Pagani".



Fausto Alberti

Presidente Consulta Regionale Geometri e Geometri Laureati della Lombardia.



Augusto Allegrini

Presidente dell'Ordine degli Ingegneri di Pavia.

Presidente della Consulta Regionale degli Ordini degli Ingegneri di Lombardia.



Loredana Campagna

Ministero dell'infrastrutture e dei trasporti - Segreteria tecnica del Ministro.

Architetto, di supporto alle attività del Ministro, con particolare riguardo ai settori delle politiche urbane, dell'edilizia residenziale sociale e agli aspetti normativi in materia edilizia e urbanistica. Membro del tavolo tecnico permanente istituito presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, che ha prodotto il nuovo testo per le costruzioni, quale revisione del DPR n. 380/2001.



Paolo Cottino

Urbanista e policy designer, PhD in Pianificazione e politiche pubbliche del territorio allo IUAV di Venezia, ha insegnato per anni al Politecnico di Milano ed è titolare dell'Abilitazione Scientifica Nazionale per professore associato nel settore 08/F1 – Pianificazione e progettazione urbanistica e territoriale. Socio fondatore, direttore tecnico e amministratore unico di KCity (www.kcity.it), società di professionisti multidisciplinari specializzata nel design strategico e nel management di processi multistakeholder per la rigenerazione urbana.



Luca Del Furia

Libero professionista, socio fondatore e Direttore Tecnico di DIEFFE AMBIENTE SRL, ha svolto nel corso della carriera e svolge attualmente attività tecnico-commerciale nei seguenti settori/servizi: valutazione di impatto ambientale (VIA), autorizzazioni integrate ambientali (AIA- IPPC), monitoraggi e indagini ambientali, valutazioni ambientali strategiche (VAS), inquinamento acustico, bonifiche di siti contaminati, applicazioni modellistiche in campo ambientale (inquinamento atmosferico, acustico, idrico).



Vito Redaelli

Architetto libero professionista e consigliere dell'Ordine Architetti PPC della Provincia di Milano dove si è occupato di Aggiornamento professionale. Dopo gli studi al Politecnico di Milano e alla ETSAB di Barcellona, Dottore di ricerca in "Progetti e Politiche urbane": è docente a contratto "Progettazione Urbanistica" presso il Politecnico di Milano. Svolge attività nel campo del disegno urbano, della progettazione urbanistica e dell'architettura. Numerose le pubblicazioni, le opere realizzate ed i premi in concorsi di progettazione.



Massimiliano Romagnoli

Geometra Libero Professionista, iscritto al Collegio dei Geometri di Cremona dal 2007 e Dipendente Pubblico Part-Time presso l'Amministrazione Comunale di San Giuliano Milanese, quale Istruttore direttivo Tecnico Settore Edilizia Privata ed Urbanistica dal 1995.

Consulente di Anci Lombardia nell'ambito di del Dipartimento Territorio Urbanistica ed Edilizia e membro delegato della Consulta Geometri Lombarda all'interno della Commissione Urbanistica Nazionale del Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati (CNGeGL).

Hanno inoltre partecipato al seminario **Ezio Miceli** (Professore IUAV Venezia), *La dimensione economico – finanziaria negli interventi di riuso urbano, tra temporalità e definitezza*, e **Gianpaolo Gritti** (Consulta Regionale Ordini degli Architetti Lombardia), *Outdoor: la dimensione progettuale del recupero e riuso temporaneo degli spazi aperti urbani*.

Sitografia di primo appoggio

Anci Lombardia
<https://anci.lombardia.it/>

Edilcomune
<https://www.edilcomune.it/site/index>

Urbanistica tattica
<http://tacticalurbanismguide.com/>

per progressivi aggiornamenti delle pratiche di uso temporaneo da parte dei comuni lombardi:
<https://www.edilcomune.it/site/index>

MiBACT, Direzione Generale Arte e Architettura Contemporanee e Periferie Urbane
<http://www.osservatorioriuso.it/>

labsus, laboratorio per la sussidiarietà
<https://www.labsus.org/category/beni-comuni-e-amministrazione-condivisa/regolamento-amministrazione-condivisa-cantieri/>



Via Rovello, 2
20121 Milano (MI)

Tel. +39 - 02-726269601
Email: posta@anci.lombardia.it
Posta certificata: info@pec.anci.lombardia.it

EdilComune

<https://www.edilcomune.it/>