

prassicoop

piccola cooperativa a r.l.

*Servizi Integrati per il Commercio e il Terziario
Architettura, Urbanistica, Consulting Engineering*

Il Quadro Normativo di riferimento per la Realizzazione di Strutture Commerciali e gli Strumenti di Pianificazione Urbanistica.

Relazione di
RENATO CAVALLI

Milano, 24 Gennaio 2.002

20129 Milano, viale dei Mille, 5, Tel. (39) 0270005491 (R.A.) Fax (39) 0270009022

21100 Varese, via Piave 3, Tel. e Fax (39)0332/231340

E-mail: prassi@prassicop.it Sito Internet: www.prassicoop.it

C.F. 00530390129 -P. IVA 12887850159 - R.I. CCIAA MI 00530390129 – C.C.Post. 12043204

IL QUADRO NORMATIVO E LE PROBLEMATICHE TERRITORIALI

L'evoluzione del sistema commerciale ha come condizione imprescindibile la presenza di un quadro normativo favorevole. Sembra pure ovvietà, ma in realtà questa affermazione sottolinea l'esigenza che si verifichi una convergenza di condizioni che sono tutt'altro che ovvie.

La relativa liberalizzazione portata dalla riforma Bersani ha ovviamente aumentato l'importanza dei fattori concorrenziali. In una situazione di mercato regolamentato, una volta che un negozio era riuscito ad aprire la sua sopravvivenza era praticamente garantita, mentre in un mercato concorrenziale riuscire ad aprire è solo la prima tappa, ma sopravvivere a lungo diventa tutta un'altra storia. I fattori di sopravvivenza divengono molteplici e sono sempre più differenziati. Come dal punto di vista organizzativo ed economico si delinea sempre più la dicotomia tra "box movers" e "value added retailers", dal punto di vista dell'impatto sul mercato si crea una polarizzazione tra gli esercizi che sono in grado di "fare attrazione" autonomamente (medio-grandi strutture o esercizi ad alto livello di specializzazione) a quelli che possono operare solo a condizione di essere inseriti in un contesto favorevole, in cui le sinergie tra varie attività commerciali e fra il commercio in senso stretto e le attività collaterali determinano globalmente la capacità di attrazione.

Gli aspetti "sistemici" diventano sempre più importanti, e quindi il contesto legislativo diviene "incentivante" o "paralizzante" non solo nella misura in cui consente più o meno facilmente l'accesso al mercato di nuovi operatori, ma nella misura in cui favorisce o meno le condizioni ottimali di collocazione, le condizioni più economiche di svolgimento dell'attività, la possibilità di attivazione di formule innovative, l'adeguamento degli operatori esistenti alle mutate esigenze del mercato, lo sviluppo delle opportune sinergie e la protezione dagli elementi di disturbo o addirittura di danneggiamento (criminalità, oneri economici impropri, congestione del traffico, degrado urbano, ecc.).

L'importanza degli aspetti "sistemici" diventa ancor più rilevante a fronte di progetti complessivi che vedono la compresenza di funzioni diverse, quali in particolare i centri commerciali e i cosiddetti progetti "Leisure Oriented", cioè orientati al trattenimento e al tempo libero.

Occorre quindi porsi il problema di verificare se globalmente il quadro normativo è più o meno favorevole allo sviluppo del commercio in generale ed a quello delle formule commerciali innovative e complesse in particolare.

La logica della riforma Bersani è quella non di liberalizzare in generale l'attività commerciale, ma di cambiare la logica di intervento.

Il ruolo dell'ente pubblico, a differenza di quanto prevedeva la 426, non è più di regolamentare l'accesso sul mercato di nuovi operatori allo scopo di tutelare gli operatori esistenti ma di regolamentare le condizioni "ambientali", cioè urbanistiche, viabilistiche, strutturali degli insediamenti commerciali, quindi in pratica di gestire il "come" e il "dove", lasciando al mercato il compito di regolare il "quanto".

Questo rilancia la centralità dell'aspetto urbanistico e territoriale, ponendo una serie di problematiche nuove, come vedremo più avanti, perché la cultura urbanistica è ancora, per tradizione, molto lontana dalle problematiche del commercio dei servizi, ed ancor più risulta impreparata alla regolamentazione delle strutture complesse e multifunzionali.

La gestione delle iniziative complesse (tipo centri commerciali) è complicata dal fatto che le diverse funzioni (commercio, edicole, somministrazione, artigianato di servizio, cinema, sale giochi, ecc.) rispondono a logiche normative totalmente diverse e non correlate tra di loro.

Fortunatamente, alla riforma del commercio negli ultimi anni si sono affiancate altre leggi di riforma (Il D.Lgs. 112/98 con il trasferimento dei poteri agli enti locali, il DPR 311/00 di

semplificazione delle norme del Testo Unico di Pubblica Sicurezza, la nuova legge quadro sul turismo ecc.). Purtroppo però, tali riforme hanno in comune l'intento del decentramento e della semplificazione, ma non gestiscono una logica comune nei criteri autorizzativi e procedurali, e rischiano di introdurre una differenziazione anche immotivata delle norme tra una regione e l'altra, rendendo molto difficile la vita agli operatori che intendono essere presenti su tutto il territorio nazionale.

Un altro problema non indifferente deriva dal fatto che, mentre viene conferita un'importanza sempre maggiore alle problematiche urbanistiche, le modifiche legislative hanno toccato in modo marginale la normativa urbanistico-edilizia, o, peggio, che le profonde modifiche recentemente intervenute nella normativa edilizia (più che in quella urbanistica) sono totalmente scoordinate con le modifiche alla normativa commerciale e amministrativa.

In parte può trattarsi solo di una "crisi di crescita" dovuta alla tumultuosa velocità con cui il "corpus" legislativo è stato stravolto negli ultimi anni, ma l'impressione è che lo scoordinamento sia strutturale ed abbia molto a che fare con la tradizionale estraneità della nostra cultura giuridica alla collaborazione interdisciplinare.

Sinteticamente, tralasciando le ovvie considerazioni sulle normative di natura fiscale, tributario e del lavoro, possiamo così indicare gli aspetti "sistematici" del quadro normativo da prendere in esame:

- Regolamentazione dell'accesso al mercato (necessità o meno di autorizzazioni o licenze e condizioni di rilascio)
- Possibilità per l'operatore di introdurre tipologie e format innovativi
- Regolamentazione dell'impatto sul territorio e norme di tipo localizzativo (urbanistica e regolamenti edilizi)
- Ridefinizione del rapporto tra ente pubblico ed operatori
- Regolamentazione degli aspetti igienico sanitari, ed oneri economici conseguenti
- Trasparenza del mercato a tutela dei consumatori e della concorrenza
- Strumenti finanziari

La riforma Bersani ha affrontato la maggior parte di questi aspetti, anche se limitatamente alle attività strettamente commerciali, parte in maniera esplicita, cioè con disposizioni specifiche, parte in maniera implicita, cioè creando le condizioni per nuovi e diversi approcci ai problemi.

La Bersani è una legge sostanzialmente di principi, che contiene molte indicazioni generali e poche prescrizioni. Queste ultime sono demandate alle Regioni, che spesso si stanno dimostrando ben al disotto delle aspettative, e molto più sensibili del Governo centrale alle pressioni corporative delle categorie.

Lo stadio di attuazione della Bersani da parte delle Regioni è molto differenziato, e comunque in netto ritardo rispetto alle scadenze previste dalla legge. In linea generale tutte le Regioni hanno emanato i provvedimenti di base richiesti dal decreto (anche se alcune sono arrivate da pochissimo tempo), ma siamo ancora lungi dal completare il quadro, come è chiaramente comprensibile dall'allegato prospetto con l'elenco dei provvedimenti ancora da emanare.

In generale l'atteggiamento delle Regioni risulta molto meno liberalistico di quello della Bersani, ma vi sono grosse differenze, il cui esame chiederebbe tempi ben più lunghi di quello di cui disponiamo.

Ci troviamo, e questo è molto interessante, di fronte ad una evoluzione della normativa regionale, che in molti casi ha già portato a modificare i testi originali. In taluni casi si è trattato di aggiornamenti "ad hoc" più o meno clientelari introdotti preferibilmente nelle pieghe delle finanziarie regionali, mentre in altri casi siamo di fronte già a norme di seconda generazione, derivanti da una valutazione critica delle prime esperienze di applicazione della legge e da una fase

di consultazione delle categorie interessate. E' questo il caso degli emendamenti al R.R. 3/2000 della Lombardia recentemente approvati dalla Giunta Regionale.

Gli obiettivi "espliciti" della riforma del Commercio sono indicati nell'Art. 3 del D.Lgs. 114/98:

"3. La disciplina in materia di commercio persegue le seguenti finalità:

- a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci;*
- b) la tutela del consumatore, con particolare riguardo all'informazione, alla possibilità di approvvigionamento, al servizio di prossimità, all'assortimento e alla sicurezza dei prodotti;*
- c) l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta, anche al fine del contenimento dei prezzi;*
- d) il pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo al riconoscimento e alla valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese;*
- e) la valorizzazione e la salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane, insulari."*

Gli obiettivi di natura più squisitamente urbanistica sono invece contenuti nell'Art. 6:

Art. 6. Programmazione della rete distributiva.

1. Le regioni, entro un anno dalla data di pubblicazione del presente decreto definiscono gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, perseguendo i seguenti obiettivi:

- a) favorire la realizzazione di una rete distributiva che, in collegamento con le altre funzioni di servizio, assicuri la migliore produttività del sistema e la qualità dei servizi da rendere al consumatore;*
- b) assicurare, nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, il rispetto del principio della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive;*
- c) rendere compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento e valorizzare la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani degradati al fine di ricostituire un ambiente idoneo allo sviluppo del commercio;*
- d) salvaguardare e riqualificare i centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale;*
- e) salvaguardare e riqualificare la rete distributiva nelle zone di montagna, rurali ed insulari anche attraverso la creazione di servizi commerciali polifunzionali e al fine di favorire il mantenimento e la ricostituzione del tessuto commerciale;*
- f) favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali e con facoltà di prevedere a tale fine forme di incentivazione;*
- g) assicurare, avvalendosi dei comuni e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, un sistema coordinato di monitoraggio riferito all'entità e all'efficienza della rete distributiva, attraverso la costituzione di appositi osservatori, ai quali partecipano anche i rappresentanti degli enti locali, delle organizzazioni dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti coordinati da un Osservatorio nazionale costituito presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.*

2. Le regioni, entro il termine di cui al comma 1, fissano i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, affinché gli strumenti urbanistici comunali individuino:

- a) le aree da destinare agli insediamenti commerciali ed, in particolare, quelle nelle quali consentire gli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita al dettaglio;*
- b) i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale;*
- c) i vincoli di natura urbanistica ed in particolare quelli inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita;*
- d) la correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia inerenti l'immobile o il complesso di immobili e dell'autorizzazione all'apertura di una media o grande struttura di vendita, eventualmente prevedendone la contestualità.*

3. Le regioni, nel definire gli indirizzi generali di cui al comma 1, tengono conto principalmente delle caratteristiche dei seguenti ambiti territoriali:

- a) le aree metropolitane omogenee, al fine di pervenire ad una programmazione integrata tra centro e realtà periferiche;*
- b) le aree sovracomunali configurabili come un unico bacino di utenza, per le quali devono essere individuati criteri di sviluppo omogenei;*

c) i centri storici, al fine di salvaguardare e qualificare la presenza delle attività commerciali e artigianali in grado di svolgere un servizio di vicinato, di tutelare gli esercizi aventi valore storico e artistico ed evitare il processo di espulsione delle attività commerciali e artigianali;

d) i centri di minore consistenza demografica al fine di svilupparne il tessuto economico-sociale anche attraverso il miglioramento delle reti infrastrutturali ed in particolare dei collegamenti viari.

4. Per l'emanazione degli indirizzi e dei criteri di cui al presente articolo, le regioni acquisiscono il parere obbligatorio delle rappresentanze degli enti locali e procedono, altresì, alla consultazione delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio.

5. Le regioni stabiliscono il termine, non superiore a centottanta giorni, entro il quale i comuni sono tenuti ad adeguare gli strumenti urbanistici generali e attuativi e i regolamenti di polizia locale alle disposizioni di cui al presente articolo.

6. In caso di inerzia da parte del comune, le regioni provvedono in via sostitutiva adottando le norme necessarie, che restano in vigore fino alla emanazione delle norme comunali.

Per il perseguimento di tali obiettivi, la riforma opera una nuova ripartizione di compiti abbastanza chiaramente ripartiti tra i vari livelli territoriali

RIPARTIZIONE DEI COMPITI FRA STATO, REGIONI, PROVINCE E COMUNI

STATO
<i>Definizione Normativa Generale Emanazione Decreti Attuativi per Settori Particolari Gestione Osservatorio Nazionale Commercio Interventi Sostitutivi Regioni Inadempienti</i>

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
<i>Emanazione Indirizzi Generali per l'Insediamento delle Attività Emanazione Criteri di Programmazione Urbanistica Fissazione Termini per l'Adeguamento da Parte dei Comuni Individuazione Programmi Corsi Professionali Gestione Osservatorio Regionale Interventi sostitutivi Comuni Inadempienti Partecipazione Conferenze di Servizi Emanazione Direttive Commercio su Aree Pubbliche Definizione Comuni Turistici Gestione Finanziamenti Regolamentazione Vendite Straordinarie Indicazioni per Agevolazioni Autorizzative e Tributarie Comuni < 3.000 ab Attribuzione di Maggiori Poteri ai Comuni per i Centri Storici Disciplina Istituzione Centri Assistenza Tecnica</i>

REGIONI A STATUTO SPECIALE
<i>Recepimento normativa nazionale con eventuali modifiche + stessi compiti regioni ordinarie</i>

--	--

	PROVINCE
	<i>Eventuale Redazione Piani Urbanistici Territoriali</i>
	<i>Partecipazione Conferenze di Servizi</i>

	COMUNI
	<i>Adeguamento Strumenti Urbanistici ai Criteri Regionali</i>
	<i>Emanazione Regolamenti Procedurale Medie Strutture</i>
	<i>Fissazione Criteri Insediamenti Medie Strutture</i>
	<i>Provvedimenti di Tutela per i Centri Storici</i>
	<i>Presenza d'atti Comunicazioni Esercizi di Vicinato</i>
	<i>Rilascio autorizzazioni Medie e Grandi Strutture</i>
	<i>Partecipazione Conferenze di Servizi</i>
	<i>Provvedimenti di Incentivazioni per Frazioni >3.000 Abitanti</i>
	<i>Rilascio Autorizzazioni Commercio su Aree Pubbliche</i>
	<i>Istituzione e Regolamentazione Mercati</i>
	<i>Istituzione e Regolamentazione Fiere</i>
	<i>Emanazione Regolamento Procedurale Autorizzazioni Itineranti</i>
	<i>Concessioni Posteggi Mercati e Fiere</i>
	<i>Vigilanza</i>
	<i>Applicazione Sanzioni</i>
	<i>Regolamentazione Orari</i>
	<i>Iniziative Promozionali</i>
	<i>Tutela Consumatori</i>

Come si vede, emerge il ruolo fondamentale di due attori: le Regioni per gli aspetti programmatici generali, la formulazione degli indirizzi e l'allocazione delle risorse, e i Comuni per quanto riguarda gli aspetti operativi.

Proprio riguardo al ruolo dei comuni si evidenzia il più importante degli effetti "impliciti" della riforma:

IL NUOVO RUOLO DEL COMUNE

Tutto l'impianto della riforma, unito a quello dei provvedimenti sul decentramento amministrativo, tendono a configurare per il Comune un ruolo sempre meno di semplice gestore di autorizzazioni e sempre più di promozione e di stimolo delle attività economiche locali.

Questo implica un ribaltamento generale dell'approccio a problemi, modificando profondamente anche l'atteggiamento psicologico del personale, il cui compito non deve essere visto più come quello di autorizzare o vietare, ma di **facilitare** l'operatore nel cogliere le opportunità offerte dal mercato e dalla normativa, accertandosi nel contempo che via sia comunque il pieno rispetto delle regole.

Sicuramente questo modo di lavorare richiede maggiore responsabilizzazione, autonomia e spirito di iniziativa da parte del personale, maggiore propensione a risolvere i problemi anziché crearli, e quindi una maggiore formazione professionale.

Un nuovo ruolo si delinea quindi per il Comune: non più quello di controllore burocratico, ma di **facilitatore** degli investimenti, che si integra perfettamente nella logica di **accompagnamento** della crescita dell'impresa, anziché di semplice erogazione di finanziamenti agevolati, che sta alla base della nuova filosofia dei rapporti tra ente pubblico ed impresa.

Non va dimenticato che il decreto D.Lgs. 112/98 sul decentramento amministrativo attribuisce ai Comuni un ruolo fondamentale anche nella gestione delle incentivazioni finanziarie all'impresa.

La maggiore o minore efficienza della macchina comunale nel rapportarsi con le esigenze dell'imprenditore, la rapidità nell'emanare e nell'adeguare nel tempo gli strumenti programmatori locali, oltre ovviamente alla volontà di incentivare anziché scoraggiare i nuovi insediamenti e gli investimenti diventeranno un elemento di vantaggio competitivo tra le diverse amministrazioni comunali che vogliono attrarre sul proprio territorio nuove attività.

Bisogna anche rendersi conto che l'insieme delle modifiche alla legislazione di intervento pubblico nell'economia va configurando una situazione estremamente diversa da quella cui eravamo abituati. I meccanismi di programmazione economica messi a punto dal Centro Sinistra dagli anni '60 in poi si basavano sulla possibilità di fare affidamento su di una crescita economica costante e consistente, su di una altrettanto certa e significativa crescita demografica e su di un graduale aumento della propensione ai consumi privati.

Tale meccanismo basava il proprio "patto sociale" sulla possibilità di aumentare la "fetta di torta" dei ceti più deboli grazie alla migliore distribuzione delle quote crescenti di reddito disponibile, senza mai (o quasi) togliere a nessuno una parte della torta già posseduta. Su questa logica, anche la pianificazione a livello locale tendeva a perseguire effetti di sostanziale riequilibrio territoriale, illudendosi addirittura, in un certo periodo, di potere annullare la differenza tra il centro e la periferia, giungendo spesso, anche in perfetta buona fede, a circondare di periferie orrende i centri sempre più degradati.

Con questi presupposti si credeva che non esistessero (o si faceva finta di non vedere) fenomeni di concorrenza fra le diverse realtà locali per l'accaparramento delle risorse, e principalmente dei trasferimenti pubblici, relegando questa competizione, comunque esistente, nell'ambito del sottogoverno e dei patti correntizi più o meno inconfessabili.

La crisi economica ha fatto venire meno le certezze di crescita su cui si basava tale modello, e soprattutto ha fatto saltare la pessima abitudine di spendere oggi le risorse future, caricando le nuove generazioni, sempre più esigue numericamente, di debiti superiori alle loro reali capacità di sopportazione. La prima conseguenza è che gli enti locali, e in particolare i Comuni, debbono imparare a contare sempre più sulle proprie forze e su quelle della propria economia locale e sempre meno sui trasferimenti statali.

La competizione fra comunità locali viene e verrà sempre più allo scoperto, e dovrà essere sempre più relativa non alla capacità di attrarre trasferimenti pubblici, ma di attirare le imprese e di garantirsi non solo il numero dei residenti, ma il tipo di residenti in grado di dare un gettito fiscale adeguato per le esigenze dell'Amministrazione e dotati di una capacità di spesa sufficiente a sostenere le attività economiche locali.

E' quindi giocoforza che ogni comunità locale scelga quale ruolo economico intende svolgere, su quali risorse contare e quali vantaggi competitivi mettere in atto per mantenere e attrarre su proprio territorio i residenti, i posti di lavoro, il commercio, ecc. Le risorse però non sono illimitate, la ripresa economica è in lento avvio, ma non si potranno certo toccare nuovamente i tassi di crescita del periodo del boom, il calo demografico forse si sta lentamente arrestando (e che i nuovi nati di oggi non saranno produttivi prima di un quarto di secolo), e l'entrata in Europa richiede maggiore competitività da parte di tutti. In questo scenario il ruolo dell'Amministrazione locale deve necessariamente evolversi verso una capacità attiva di creare le condizioni positive necessarie per lo sviluppo o quanto meno la non retrocessione economica della propria comunità, avendo sempre più

chiaro che solo chi è in grado di offrire condizioni interessanti (qualità della vita, aree disponibili, efficienza, rispetto dell'ambiente, manodopera ben formata, ecc.) potrà portare a casa buoni risultati.

Un altro, importante, effetto “implicito” della Bersani ha per protagonisti gli operatori, che ora possono cogliere l'occasione di creare “format” innovativi sia al livello di piccoli commercianti che di opzioni complesse di grande scala, in un caso e nell'altro consentendo di affrontare l'intera partita del commercio con una logica fortemente innovativa.

LE OCCASIONI DELLA BERSANI e L'IDENTITÀ' DEL NEGOZIO

Provate a chiedere a chiunque che cos'è un negozio. Forse le risposte che avrete saranno diverse, ma più o meno tutti vi diranno che è un locale, generalmente con vetrine, dove c'è della merce che potete scegliere, pagare e portarvi via. Lo stereotipo del negozio è pressoché generalizzato, rimanda all'immagine delle botteghe medioevali e non è stato scalfito più di tanto dal crescere della grande distribuzione. Anzi negli ultimi anni la sensazione era che la modernità del commercio dovesse necessariamente implicare una sempre maggiore specializzazione degli spazi commerciali ed una sempre minore commistione con altre funzioni. Tutto in linea con la vecchia logica urbanistica dello “zoning” più o meno rigido.

Quasi nessuno ha colto che fra le novità della riforma Bersani vi è quella di dare il via libera ad un nuova concezione di punti vendita, che può anche essere qualcosa di ben diverso da tradizionale negozio. La vecchia autorizzazione della 426 e delle leggi precedenti faceva chiaramente riferimento ad uno spazio fisico specifico e delimitato e a delle merceologie precise e limitate. Il concetto di “esercizio di vicinato” pone molto più l'enfasi sull'attività, che può essere svolta con molto maggiore libertà merceologica, certamente nel rispetto delle norme urbanistiche e sanitarie, ma non necessariamente in uno spazio specificamente riservato. Il commercio di vicinato può non essere a se stante ma semplicemente una funzione che può essere svolta (insieme ad altro) in qualunque spazio urbanisticamente accettabile e senza alcun limite minimo di superficie.

Questo cosa vuol dire? Che ai tradizionali negozi potranno affiancarsi delle attività di vendita concepite come attività complementari ed integrative svolte in spazi prevalentemente dedicati ad altro. Il commercialista potrà decidere di dedicare uno spazio (anche solo uno scaffale) per vendere modulistica fiscale o programmi di contabilità, il veterinario potrà venderci cibi e accessori per animali, il ristorante potrà farci portare a casa i vini o qualunque ingrediente per qualche ricetta particolare, il parrucchiere vi venderà lo shampoo, la tintoria quei preziosi accessori di merceria che non si trovano più da nessuna parte. Fantasie? No di certo, sono tutte cose che ho già visto personalmente esaminando le comunicazioni presentate ai comuni nei primi mesi di applicazione della nuova legge. Si aprono nuovi spazi, e nuove logiche commerciali, che possono configurare nuovi tipi di attività, o consentire ad attività oggi marginali di recuperare uno spazio economico adeguato grazie all'integrazione tra commercio e servizi.

Qualche esempio? Il primo è quello della possibilità di creare assortimenti non più basati sull'affinità merceologica (come prevedeva il vecchio meccanismo delle tabelle), ma sull'affinità funzionale. Con le nuove norme è molto più agevole creare un negozio che copra a fondo tutte le esigenze di un determinato tipo di utente. Al posto della tradizionale enoteca possiamo pensare ad un esercizio che vende vini, le attrezzature enologiche, i libri specializzati, i bicchieri adatti per ogni tipo di vino, le etichette per chi vuole imbottigliare e via dicendo. Il negozio di articoli sportivi può vendere anche libri e riviste specializzate, integratori alimentari, cartine, portasci, pellicole fotografiche e magari biglietti per le manifestazioni sportive ed abbinarsi con un'agenzia di viaggio per proporre gite organizzate. In pratica questo vuol dire potere individuare e coprire mercati di

nicchia, consumatori disposti a pagare un plus per la completezza dell'assorbimento, l'assistenza e la possibilità di incontrare altra gente con gli stessi gusti e interessi.

Altrettanto importate è la possibilità di integrare il commercio con i servizi di tutti i generi. Questo non vuol dire solo consentire agli operatori dei servizi (che in generale producono un discreto livello di valore aggiunto e quindi riescono a campare dignitosamente), di arrotondare i loro guadagni. Vuol dire sopra tutto di consentire ai piccoli commercianti despecializzati, con delle attività a scarsissimo valore aggiunto, e di conseguenza con dei problemi di sopravvivenza, di integrare la propria attività con dei servizi (gastronomia, riparazioni sartoriali, ecc.), realizzando una sostanziosa integrazione reddituale, che può fare la differenza tra la chiusura e la continuazione dell'attività.

Nei prossimi anni le distanze tra piccole attività commerciali e piccolo artigianato di servizio diventerà sempre meno chiara e sostanziale, e la capacità di fornire un mix adeguato di prodotti e servizi sarà una delle carte principali da giocare per la sopravvivenza del piccolo commercio e dell'artigianato.

Mentre tutte queste possibilità di integrazione tra commercio e servizi sono, per così dire, implicite, nella nuova legge, vi è un caso specifico in cui è la legge stessa a prevedere espressamente una tipologia di attività mista tra commercio e servizi, anche pubblici.

È il caso dell'art.10, comma 1 a del decreto Bersani, dove si parla, per i comuni e frazioni sotto i 3.000 abitanti e per le aree insulari e montane, della "facoltà di svolgere congiuntamente in un solo esercizio, oltre all'attività commerciale, altri servizi di particolare interesse per la collettività, eventualmente in convenzione con soggetti pubblici o privati". Per dette aree è facoltà delle regioni e degli altri enti locali stabilire particolari agevolazioni o esenzioni dai tributi di propria competenza.

Si tratta di una nozione molto vaga e generica, quasi una "visione" che riconduce alla mente vecchissimi modelli quasi sepolti nella memoria: il "general store" del Far West, o le stazioni di posta della Svizzera, quasi degli avamposti di civiltà in regioni abbandonate, dove si trovava tutto ciò che serve a mantenere i contatti col resto del mondo: i prodotti industriali, le sementi, il telegrafo, il cambio di cavalli per la diligenza, il fermoposta, il barbiere, un bagno caldo ed ogni tanto il dentista ambulante, il giudice o il predicatore in visita.

Sul verso opposto, ma esattamente nella stessa logica, si pongono gli interventi complessi di vasta scala, derivanti dall'integrazione delle funzioni commerciali "classiche" con attività di trattenimento, svago e servizio, che si stanno sviluppando con tutta una serie di tipologie per ora difficilmente classificabili, che vanno dalle integrazioni di "leisure" ai centri commerciali tradizionali, a centri commerciali in cui l'attività di tempo libero (in genere multisale), sostituisce l'ipermercato nel classico ruolo di locomotiva, ai parchi tematici, ai poli commerciali all'interno delle grandi stazioni, degli impianti sportivi, dei centri turistici, ecc.

QUALI STRUMENTI OPERATIVI ?

Abbiamo visto che la legge dà delle indicazioni di larga massima, e non individua esattamente gli strumenti operativi, cosa che neppure le Regioni, in linea generale, hanno fatto.

Uno dei grossi limiti degli strumenti pianificatori fino ad ora disponibili (piani commerciali ma anche piani urbanistici) è stata la possibilità di intervenire solo con norme e divieti, capaci a volte, se ben congegnati, di evitare che si verificassero situazioni e sviluppi indesiderati, ma non in grado di andare oltre una semplice prefigurazione degli esiti desiderati, senza alcuna possibilità concreta di fare sì che essi si verificassero, se non grazie alla buona volontà od alla semplice coincidenza di interessi con i privati.

Occorre invece affrontare il problema in maniera diversa, giocando su più tavoli e non limitandosi a porre dei divieti, ma creando opportunità, che gli operatori dovranno cogliere rispettando ben precise regole del gioco, e svolgendo un ruolo attivo di coordinamento e di stimolo.

In realtà, ad un piano inteso come serie di regole occorrerà affiancare un programma operativo, inteso come individuazione di una politica concreta di sviluppo che coinvolga operatori pubblici e privati in vista del raggiungimento di obiettivi ben precisi e sui quali si sia raggiunto un sufficiente livello di condivisione.

Questo tipo di procedimento implica:

- individuazione di una serie di obiettivi chiari, verosimili e di cui sia possibile verificare in corso d'opera lo stato di attuazione.
- individuazione degli interessi coinvolti nel progetto e del tipo di attori pubblici e privati, potenzialmente interessati, nonché dei relativi ruoli e delle sinergie possibili ed auspicabili.
- comunicazione ed informazione sugli obiettivi, coinvolgimento iniziale di quanti più possibile dei soggetti interessati, discussione e ridefinizione degli obiettivi e dei mezzi per raggiungerli, fino al raggiungimento di un sufficiente livello di consenso sull'operazione
- coordinamento degli strumenti normativi e pianificatori esistenti (PRG, piano del commercio, Piani urbanistici di dettaglio, piano del traffico, piano di azionamento acustico, programmi di arredo urbano, ecc.) ed eventuale aggiunta o revisione degli strumenti mancanti o inadeguati
- formulazione di un programma operativo di intervento, con tempi, risorse, operatori, scadenze intermedie e meccanismi di misurazione dei risultati
- definizione precisa dei compiti di ognuno dei operatori coinvolti, delle funzioni decisionali e di coordinamento, con eventuale creazione di un organismo giuridico "ad hoc" a cui affidare la regia dell'operazione. Tale organismo può essere interno all'amministrazione (es.: comitato interassessorile, conferenza di servizi, ecc.), misto (es. agenzie, società miste, fondazioni, ecc.) oppure totalmente esterno (es. associazioni o comitati di via).La scelta dello strumento dipende dalla complessità dell'operazione, dal numero e dalla natura dei soggetti interessati, dalle risorse disponibili, e soprattutto da un'accorta analisi di fattibilità giuridica.

L'insieme di tutte queste operazioni prende genericamente il nome di **PIANO DI MARKETING URBANO**. Non si tratta di uno strumento giuridicamente definito da alcuna norma e soprattutto si tratta di una serie di esperienze nuove su cui molti comuni si stanno muovendo, ma di cui nessuno detiene né formule magiche o ricette né diritti di esclusiva.

Si tratta di un insieme più o meno articolato di provvedimenti, più o meno complesso e articolato a seconda della complessità e dell'estensione territoriale dei problemi che si vogliono risolvere. Soprattutto dovrà essere basato su un notevole pragmatismo e senso della realtà (è possibile in teoria un piano di marketing per una intera città, ma per ora sembra un'impresa improba, ed è più ragionevole limitarsi ad aree più limitate e ben determinate), e quindi dovrà essere esattamente il contrario di un intervento burocratico.

Il riferimento stesso al Marketing fa comprendere che l'obiettivo è quello di "vendere bene" un pezzo di città o uno specifico intervento, il che significa che si dovrà anche tenere adeguatamente conto dei problemi di immagine e di comunicazione.

La complessità stessa dell'operazione rende evidente che non può che trattarsi di una operazione basata su competenze tecniche interdisciplinari e su coinvolgimenti politici che vanno ben oltre il singolo assessore, spesso oltre il singolo ente.

GLI STRUMENTI COMUNALI DA ADOTTARE GENERALITA'

La legge Bersani non definisce esattamente di quali strumenti comuni debbano dotarsi per la gestione delle attività commerciali. In taluni casi le direttive delle regioni hanno fissato l'obbligo o la facoltà di dotarsi di taluni tipi di strumenti, ma in generale sembra chiaro che, nella logica generale del federalismo amministrativo, ogni comune dovrà individuare gli strumenti programmatori più idonei, differenziati a seconda del tipo di logica con cui intenderà affrontare il problema.

In pratica, il comune può scegliere tra una posizione "minima", di basso profilo e cioè di limitarsi a rispondere in qualche modo alle richieste di autorizzazione espresse dal mercato (dotandosi quindi dei solo strumenti di programmazione "obbligatoria") ed una "massima" di profilo promozionale, teso sia a creare e determinare le condizioni ottimali di sviluppo del commercio, sia ad utilizzare il commercio come strumento portante di riqualificazione e sviluppo urbano. In questo caso il Comune dovrà letteralmente "inventarsi" degli strumenti di programmazione, coordinamento e gestione, essenzialmente attinenti alla sfera dell'autonomia comunale.

Mi pare per ora abbastanza prematuro prefigurare come esito automatico la nascita dei PIC (Piani degli Insediamenti Commerciali), come strumenti simili ai PIP (Piani degli Insediamenti Produttivi), in quanto si tratterebbe di strumenti di pianificazione di dettaglio che, non essendo espressamente previsti dalla legge, dovrebbero comunque preventivamente essere previsti dagli strumenti urbanistici generali, che comunque (Art.6, comma 5) dovranno a loro volta essere integrati e modificati in funzione delle direttive regionali.

Dalla lettura del decreto sembra che i comuni debbano dotarsi di una serie molteplice di strumenti programmatici, alcuni di natura urbanistica, altri di natura strettamente commerciale ed altri di tipo procedurale.

Non sarebbe male che, in un'ottica di economia dei procedimenti, si potesse giungere ad uno strumento unico, ma si creerebbe il problema di doverlo approvare con le procedure maggiormente cautelative (cioè quelle previste per gli strumenti urbanistici), il che rischia di renderne estremamente complesso e farraginoso ogni adeguamento nel tempo.

La questione richiede comunque un certo approfondimento, in funzione anche delle direttive che le regioni andranno ad emanare ed alla prevista circolare ministeriale sugli adeguamenti degli strumenti urbanistici. Non è certo da escludere che, specie in materia urbanistica, i provvedimenti possano essere differenziati ed assunti per gradi, emanando immediatamente le disposizioni necessarie ad attuare eventuali operazioni già definite e programmate, e provvedendo successivamente alle varianti generali per gli obiettivi di medio-lungo periodo.

Comunque, andrebbero tenuti in considerazione due ordini di problematiche:

1) Il perseguimento degli obiettivi dell'Amministrazione nell'ambito del commercio ed attività affini (Esercizi pubblici, Artigianato di Servizio, ecc.), in particolar modo dopo le ultime modifiche di legge (Riforma del Commercio, Decentramento e semplificazione amministrativa), fra i cui principali scopi vi è quello di eliminare le situazioni di rilascio di autorizzazioni commerciali o di P.S. in conflitto con quelle urbanistiche, richiede che sia assicurato il massimo di coerenza di tutti gli strumenti pianificatori e regolamentari comunali tra di loro e con le nuove norme di legge.

Un adeguamento parziale della strumentazione comunale può condurre al mantenimento, o addirittura alla creazione di situazione di conflitti e contraddittorietà:

- delle disposizioni comunali tra di loro
- delle disposizioni comunali con il testo delle nuove norme nazionali e regionali
- delle disposizioni comunali con lo spirito e la filosofia delle nuove norme nazionali e regionali
- delle procedure effettivamente utilizzate con lo spirito e la lettera delle nuove normative

- del contenuto delle disposizioni comunali con gli obiettivi di programmazione dell'Amministrazione (norme che portano ad effetti diversi da quelli voluti)

Qualunque programma di intervento, se non vuole rimanere una mera enunciazione di principi, deve quindi tenere conto realisticamente dello stato della normativa locale e prevedere tutti gli adeguamenti necessari a rendere operative le decisioni prese.

2) Le norme particolari sulla tutela dei centri storici o sulla sospensione degli effetti delle dichiarazioni di inizio di attività per gli esercizi di vicinato hanno carattere facoltativo, e pertanto vanno assunte solo laddove se ne ravveda la necessità per il perseguimento di specifici obiettivi pianificatori chiaramente individuati ed esplicitati dall'Amministrazione.

Va assolutamente evitata l'emaneazione di provvedimenti restrittivi generici, tesi semplicemente, per misura prudenziale, a rendere più difficile l'apertura degli esercizi di vicinato, in netta contraddizione con gli obiettivi generali della riforma Bersani.

Di conseguenza, dovendo esplicitare obiettivi e metodologie specificamente riferiti alla situazione di ogni comune, non è pensabile di fare ricorso a delibere tipo copiate da altri comuni (cosa che pure poteva avere un qualche senso quando si trattava di provvedimenti temporanei validi 60 giorni), ma è necessario studiare e stendere dei provvedimenti "ad hoc".

Va comunque ricordato che, per la validità dei provvedimenti amministrativi, esistono alcuni presupposti fondamentali, tra cui quello della motivazione. Dato che, come ricordato, alcuni di questi provvedimenti sono facoltativi, non è da considerarsi valida una motivazione generica del tipo "visto l'art. X della legge Y". In particolare, se si assumono provvedimenti relativi ai centri storici è necessario che il comune abbia un entro storico, e che ne abbia delimitato i confini in provvedimenti preventivi. In caso contrario il provvedimento dovrà contenere l'esplicita individuazione e delimitazione del centro storico.

E' altresì fondamentale che, se si assoggetta la validità della dichiarazione di inizio di attività per gli esercizi di vicinato a particolari verifiche, il relativo provvedimento deve individuare non solo le verifiche da effettuare, ma anche i criteri in base ai quali la verifica possa considerarsi superata o meno. I criteri di selezione, inoltre, devono essere tali da determinare una effettiva individuazione delle iniziative che per qualche motivo di interesse generale sono incompatibili, e non solo da costituire un elemento di ritardo nell'attivazione degli esercizi.

Possiamo provare ad individuare i tipi di strumenti che possono essere utilizzati:

STRUMENTI OBBLIGATORI

PIANI URBANISTICI

Lo strumento di base di programmazione dovrà certamente essere lo strumento urbanistico. La regolamentazione può essere collocata in una variante generale di piano, in un piano specifico di settore (Piano degli insediamenti Commerciali) e/o nei singoli piani di settore.

La scelta potrà dipendere dalle specifiche indicazioni delle regioni o da valutazioni di opportunità.

In generale, allo scopo di evitare il blocco delle attività imposto da molte Regioni per i comuni che non hanno ancora adeguato gli strumenti urbanistici, sarà opportuno operare per gradi, effettuando subito una variante generale di massima (o di salvaguardia), possibilmente utilizzando gli strumenti di approvazione accelerata previsti da alcune regioni (es. legge 23/97 della Regione Lombardia), e poi impostando con più ponderazione uno strumento urbanistico di settore basato su di una adeguata fase conoscitiva.

Uno dei grossi problemi è se, o meglio in che misura e in quali occasioni, il recepimento delle direttive urbanistiche della Regione richiede una variante generale al Piano Regolatore, piuttosto che l'approvazione di piani di settore o di strumenti ancora più semplici (come potrebbero essere

delle semplici delibere di interpretazione degli strumenti urbanistici vigenti), come auspicato nel documento della conferenza stato Regioni.

In realtà a tale domanda non esiste una risposta univoca, sia per la differenza fra le leggi urbanistiche delle varie Regioni (alcune delle quali prevedono procedure semplificate per taluni tipi di variante, con la LR 23 della Lombardia) che per le diverse esigenze dei singoli comuni (e per i diversi gradi di difformità che il singolo strumento comunale può presentare rispetto alle direttive della Regione di appartenenza).

Quello che in generale ci sentiamo di sconsigliare (specie per i comuni di più grandi dimensioni) è di affrontare immediatamente, nei ristrettissimi tempi previsti dalla legge, una operazione di variante generale del PRG. Una strategia più realistica può essere quella di iniziare con un documento generale di indirizzo (sul tipo di quello previsto dalla LR 9/99 della Lombardia), che fissi i criteri generali e almeno le possibilità di insediamento delle medie superfici, rinviando a successivi provvedimenti di variante ad hoc (eventualmente col meccanismo degli Accordi di Programma o dei Programmi Integrati di Intervento o simili), le modifiche necessarie alla realizzazione degli specifici progetti di intervento per le grandi strutture, i centri commerciali o la riqualificazione dei Centri storici, prendendosi il tempo necessario ad effettuare le opportune analisi e valutazioni.

STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE COMMERCIALE

La legge non impone in nessun punto l'approvazione di tali strumenti di programmazione, né detta norme per la loro redazione ed approvazione, ma in diversi punti dà per scontato che i comuni debbano dotarsi di tale strumentazione, in particolare per la gestione delle autorizzazioni per le medie superfici di vendita.

Anche alcune di direttive regionali (come quella della Lombardia) danno per scontato l'esistenza di tali strumenti.

Essi, oltre a fissare i criteri di rilascio delle autorizzazioni delle medie strutture di vendita, ed a dare attuazione locale alle direttive regionali per la parte non strettamente urbanistica, dovrebbero coprire i seguenti argomenti:

Normative specifiche da applicarsi all'interno dei centri urbani, centri storici, aree di pregio ambientale, ecc.

Criteri di valutazione dell'impatto commerciale degli esercizi di vicinato nelle aree in cui venisse momentaneamente sospesa la facoltà di operare per semplice comunicazione di inizio di attività.

Criteri di valutazione dell'impatto ambientale, commerciale e viabilistico delle medie e grandi strutture di vendita.

Criteri di integrazione tra il commercio e le altre strutture di servizio ed i servizi pubblici in generale.

Criteri autorizzativi delle attività miste (commerciali e di servizio pubblico) nei comuni o frazioni inferiori ai 3.000 abitanti

REGOLAMENTI PROCEDURALI

La legge prevede che i comuni stabiliscano autonomamente (possibilmente con un regolamento) gli aspetti procedurali relativi alle modalità e ai tempi di presentazione e di esame delle domande per le medie superfici.

Logica vuole che analoghe norme vengano fissate per le pratiche relative agli esercizi di vicinato e, per quanto non direttamente stabilito dalle Regioni, per le grandi strutture di vendita.

Nulla vieta che il Comune adotti un regolamento procedurale unico per tutte le attività economiche soggette ad autorizzazioni amministrative o licenze, integrandolo ad esempio con il regolamento per le autorizzazioni di polizia amministrativa di cui al DPR 616/77 e al D.Lgs. 112/98, nonché ai pubblici esercizi, realizzando così un meccanismo procedurale simile a quello dello Sportello Unico

per le Attività Produttive di cui al D.Lgs. 112/98 (Pur se giuridicamente e gestionalmente separato e distinto).

REGOLAMENTAZIONE DEL COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE

I comuni dovranno adottare, nel rispetto delle indicazioni regionali, le delibere di Localizzazione dei mercati ambulanti e delle Fiere, ed i relativi Regolamenti per l'assegnazione dei posteggi ed il funzionamento. La procedura, potrà essere abbastanza simile a quella attuale

STRUMENTI FACOLTATIVI

In aggiunta agli strumenti obbligatori di programmazione, è facoltà del comune dotarsi di strumenti programmatici più generali, integrati con gli altri meccanismi di programmazione, per individuare la propria politica nel comparto commerciale e definirne i meccanismi di coordinamento ed integrazione con la politica generale dell'Amministrazione.

In quanto trattasi di strumenti facoltativi, non è possibile dare indicazioni precise. Sarebbe opportuno che tali strumenti di programmazione generale precedessero nel tempo quelli di natura prescrittiva, per fissarne di gli obiettivi e i tempi, e per creare il necessario supporto conoscitivo.

In generale riteniamo di potere suggerire la redazione di due strumenti:

PROGRAMMA DIRETTORE PER GLI INTERVENTI SUL COMMERCIO E I SETTORI DI SERVIZIO AFFINI

Si tratta di un documento direttore, che non avrà di per se stesso valore giuridico prescrittivo, ma indicherà gli obiettivi e le strategie per gli interventi dell'Amministrazione Comunale nel settore del Commercio e dei servizi affini (intendendo per tali tutte quelle attività il cui impatto territoriale ed interazione con l'utenza sono sostanzialmente simili a quelli del commercio al dettaglio), individuando gli strumenti operativi che potranno essere utilizzati e i ruoli di ciascuno di tali strumenti, nonché una scaletta di frequenza e di tempi per tali interventi. Tale strumento, in Lombardia, potrebbe assumere la veste giuridica del Documento di Indirizzi di cui all'Art. 5 della LR 9/99.

Fra gli altri, dovranno essere individuati gli interventi nei seguenti settori:

- pianificazione urbanistica
- viabilità, traffico e parcheggi
- interventi di arredo urbano
- applicazione delle leve di intervento sui tributi locali e le tariffe
- riorganizzazione degli uffici comunali
- iniziative professionali (dirette o integrate con i settori cultura ed altri)
- interventi economici diretti di incentivazione
- promozioni di sinergie con altri organismi (convenzioni bancarie, accordi con associazione di categorie)
- informazioni sulle disponibilità di altri canali di finanziamento (fondi C. E., camera di commercio, ecc.)
- interventi per la formazione professionale degli operatori
- interventi per l'educazione e l'informazione dei consumatori.

Come momento preliminare alla fase propositiva, vanno esaminati tutti gli strumenti programmatori dell'Amministrazione, per individuare gli eventuali punti di conflittualità fra gli stessi, e la coerenza o meno con gli obiettivi fissati per il settore commerciale.

PIANO DI MARKETING URBANO

Anche questo non è uno strumento prescrittivo, ma un programma di lavoro che individua gli interventi, le risorse, gli strumenti e gli operatori da attivare per la concreta realizzazione degli

interventi individuati in sede di DOCUMENTO DIRETTORE finalizzati al rilancio economico e di immagine della città o di parte di essa.

STRUMENTI PREVISTI DA NORME REGIONALI

Alcune regioni (Piemonte, Calabria, ecc.) hanno previsto nelle proprie leggi l'obbligo, o in altri casi la facoltà, per i comuni di adottare strumenti locali di programmazione ai fini generali, anche al di là di quanto previsto dalla legge nazionale, oppure l'approvazione di strumenti comunali specifici per l'incentivazione e la riqualificazione dei centri storici, ai quali sono collegate le possibilità di ottenere apposti finanziamenti dalla Regione.

Nelle direttive della Lombardia non si individua invece alcuno strumento aggiuntivo rispetto a quelli previsti dalle norme nazionali.

ADEGUAMENTO DEGLI STRUMENTI URBANISTICI ALLE NORME SUL COMMERCIO

Le procedure per l'adeguamento degli strumenti urbanistici alle prescrizioni del decreto Bersani sul commercio si stanno faticosamente avviando in tutta Italia, ad un ritmo differenziato fra le varie regioni e con un livello qualitativo generalmente molto scarso ed approssimativo.

E' lecito domandarsi il perché di questa situazione e tentare di individuare qualche risposta, prima di tutto allo scopo di accelerare e migliorare il processo di pianificazione.

La prima causa del ritardo deriva evidentemente dal fatto che quasi nessuna regione ha rispettato i termini dei sei mesi per l'emanazione delle direttive, che molte regioni hanno emanato direttive estremamente vaghe e generiche, e che in parecchi casi le regioni non hanno di fatto previsto alcuna conseguenza reale per i comuni inadempienti.

Il secondo elemento deriva dal fatto che fra l'impostazione pianificatoria della precedente normativa (L. 426/71) e quella attuale vi è una sostanziale differenza di impostazione. La 426 si poneva un obiettivo di "equilibrio tra domanda ed offerta", e quindi tutti gli strumenti di analisi e programmazione conseguenti erano basati essenzialmente, se non esclusivamente, sul tipo econometrico, prescindendo quasi completamente dalle problematiche urbanistiche.

Il decreto Bersani parte invece dal principio che l'equilibrio tra domanda ed offerta debba essere lasciato al mercato, mentre si pongono dei nuovi obiettivi, essenzialmente perseguibili con gli strumenti disciplinari dell'urbanistica, ma anche con strumenti integrati praticamente tutti da inventare nella realtà italiana.

Durante i 27 anni di vigenza della 426 gli urbanisti, salvo qualche rarissima eccezione (limitata all'impegno "personale" di alcuni volenterosi), si sono totalmente disinteressati dei problemi del commercio, e tutto il dibattito che ha portato alla nuova legge si è svolto solo su argomenti politici o economici. A differenza di quanto era avvenuto per la 426, la nascita del Decreto Bersani non è stata preceduta da alcuna seria fase di dibattito tecnico-scientifico. La categoria degli urbanisti, e degli architetti in genere, è giunta all'appuntamento con la nuova legge totalmente impreparata, sia sotto gli aspetti strettamente disciplinari sia sotto quelli generali di diritto amministrativo, il che ha reso estremamente difficile anche il semplice dialogo, all'interno delle amministrazioni regionali e comunali, tra le strutture che si occupavano precedentemente di commercio e quelle che se ne occupano ora.

L'Arch. Gentili, uno dei pochissimi che si è occupato di urbanistica commerciale ai tempi della 426, sosteneva che una delle principali difficoltà che gli urbanistici trovavano ad occuparsi di commercio è che il commercio si distribuisce sul territorio in maniera essenzialmente puntiforme, mentre la pianificazione basata sullo "zoning" ha abituato a ragionare piuttosto in termini di aree estese. Non so se questo corrisponde completamente al vero, ma è significativo che in gran parte degli

adeguamenti agli strumenti urbanistici finora effettuati si siano fissate norme solo per l'inserimento delle medie e grandi strutture, tralasciando completamente le problematiche degli insediamenti "puntiformi" degli esercizi di vicinato.

Alla carenza oggettiva di Know how sull'argomento (ed all'ancora più scarsa diffusione del Know how esistente) si aggiunge il problema dell'atteggiamento dei politici. Molte regioni, mentre hanno fornito poche e vaghe indicazioni sulle modalità e gli obiettivi della pianificazione urbanistica, hanno di fatto reintrodotti meccanismi di contingentamento, in termini numerici o di superficie. Questo non ha certo giovato alla qualità degli interventi sugli strumenti urbanistici, perché, laddove esistono progetti di inserimenti di grandi strutture "ben visti", per così dire, dall'Amministrazione Comunale, i politici hanno spinto per adeguamenti molto veloci e approssimativi, pur di arrivare in tempo prima dell'esaurimento dei contingenti.

ELEMENTI CONOSCITIVI NECESSARI

Una simile impostazione richiede una serie di studi ed analisi che difficilmente rientrano tra quelle che di solito si traevano nelle premesse dei piani regolatori, e richiedono una serie di competenze che solo di rado rientrano nel bagaglio personale dell'urbanista medio, toccando ambiti disciplinari propri della sociologia e dell'economia.

Un approccio interdisciplinare si rende quindi sempre più necessario.

La legge nazionale non definisce esattamente gli elementi conoscitivi necessari, la cui individuazione dovrebbe toccare alla professionalità degli operatori. Alcune regioni, prese da raptus dirigistico, hanno invece ritenuto di dovere normare nel dettaglio anche gli studi e le analisi necessarie.

Valga fra tutti, come esempio di esasperazione del problema, quanto stabilito dalla Regione Lombardia all'Art.5 del Regolamento regionale 3/2.000:

" Art. 5 Indagini conoscitive di carattere urbanistico-territoriale e commerciale

1. *Ai fini della individuazione delle aree idonee ad ospitare insediamenti commerciali gli strumenti urbanistici comunali sono supportati da una ricognizione della struttura distributiva presente nel territorio comunale, con i necessari riferimenti anche ad una visione sovracomunale, con la valutazione degli aspetti critici esistenti e la conseguente individuazione delle più opportune linee di sviluppo urbanistico della rete commerciale locale.*

2. *Le indagini conoscitive di carattere urbanistico-territoriale e commerciale, da predisporre al fine di adeguare i vigenti strumenti urbanistici generali ai presenti criteri di urbanistica commerciale, ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs. 114/98, sono articolate con riferimento ai seguenti contesti territoriali.*

Il contesto urbano comunale:

analisi della domanda commerciale comunale mediante appropriate indagini sulla popolazione residente e la popolazione fluttuante, quali turisti, pendolari e simili, sulla relativa composizione (età, condizione socio-economica, composizione professionale e altro) e valutando l'incidenza della componente gravitazionale rivolta all'esterno del territorio comunale;

analisi dell'offerta globale del settore commerciale riferita alle categorie delle strutture di vendita previste dal D.Lgs. 114/98 e formulata esaminando la distribuzione nel territorio comunale degli esercizi commerciali, la loro funzionalità urbanistica, le tipologie localizzative;

esame delle tendenze evolutive nella localizzazione degli esercizi commerciali, riferite almeno all'ultimo decennio, e valutazione delle conseguenti ricadute sull'offerta commerciale al dettaglio necessaria per un conveniente assetto urbanistico comunale e dei diversi quartieri;

confronto tra la domanda e l'offerta commerciale;

indagini sulle caratteristiche della viabilità urbana, in accordo con il Piano urbano del traffico, dei flussi origine-destinazione e verifica dei livelli di soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico, in relazione alla tematica commerciale.

Le suddette indagini sono riferite all'intero territorio comunale, eventualmente suddiviso in ambiti o settori urbani, secondo livelli di approfondimento dipendenti dalla soglia demografica del comune e/o dall'appartenenza ad aree ad elevata concentrazione di attività economiche e di insediamenti residenziali.

Il contesto territoriale sovracomunale:

nel caso di previsioni di grandi strutture di vendita, le indagini conoscitive sono estese a livello sovracomunale, con particolare riferimento alla verifica della presenza di grandi strutture di vendita o di centri commerciali localizzati o previsti nelle aree di gravitazione dei suddetti insediamenti programmati;

l'indagine sulla rete viaria, sulle caratteristiche dei flussi di traffico (matrice origine-destinazione) e di attraversamento del contesto urbano, sull'accessibilità ai vari settori urbani, deve documentare, ricorrendo eventualmente a modelli matematici di simulazione, sia lo stato di criticità della rete infrastrutturale esistente, sia l'incidenza sulla stessa rete dell'indotto derivante dagli insediamenti programmati;

deve inoltre essere evidenziato il livello di accessibilità derivante dai servizi pubblici di trasporto.

3. *Sulla base delle indagini condotte, di cui viene dato riscontro negli elaborati dello strumento urbanistico, si procede alla definizione delle conseguenti politiche di assetto urbanistico per il settore commerciale, in debito raccordo con le più generali scelte di sviluppo e con gli orientamenti di seguito espressi.*

Con gli emendamenti recentemente approvati, è stato aggiunto un nuovo requisito, aggiungendo all'Art.15 il comma %bis:

5. bis *In aggiunta alla documentazione tecnica prevista, per le varianti urbanistiche, dalla DGR VI/ 43617 del 14 giugno 1999, come modificata e integrata con DGR VI/45075 del 13 settembre 1999, pubblicata sul BURL del 30 settembre 1999, 2° Supplemento Straordinario al n. 39, devono essere allegati:*

a) *una tavola di azionamento del P.R.G. recante la puntuale perimetrazione e identificazione:*

1. *delle grandi strutture di vendita, compresi i centri commerciali, esistenti all'interno del territorio comunale;*
2. *delle grandi strutture di vendita, compresi i centri commerciali, già previsti dal vigente P.R.G. e riconfermati dalla variante di adeguamento al presente regolamento;*
3. *delle nuove previsioni di grandi strutture di vendita, compresi i centri commerciali;*

b) *una tabella contenente i seguenti elementi descrittivi delle strutture distributive come sopra individuate: superficie complessiva del comparto (comprensiva di spazi pubblici e privati), SLP complessiva; inoltre per le strutture commerciali esistenti o in corso di realizzazione: denominazione dell'esercizio commerciale, superficie di vendita articolata per categorie merceologiche, dotazione di parcheggi d'uso pubblico espressa in mq e in posti auto. (2)*

Credo francamente che nessuna norma sarà così ampiamente disattesa, perché nella fase iniziale di adeguamento, dati gli strettissimi tempi previsti, non è materialmente possibile condurre indagini di questo tipo in maniera seria ed approfondita.

D'altronde, la norma di legge non ha previsto una graduazione dell'approfondimento degli studi in funzione dell'entità degli interventi previsti dalla variante, ma solo in relazione alla dimensione dei comuni. Quello che sta di fatto succedendo è un massiccio ricorso alle procedure semplificate di cui alla LR 23/77, che, evitando l'obbligo di approvazione regionale, consentono di non mettere in discussione la qualità e quantità degli studi.

Il programma di studi richiesto dalla Lombardia, poi, presenta il limite di essere ancora centrato su di una visione economicistica e non urbanistica del problema.

È mia opinione che vada elaborata una metodologia di studio "ad hoc", con le necessarie gradualità temporali e dimensionali.

MODALITÀ E STRUMENTI DI INTERVENTO

La tipologia degli strumenti di pianificazione utilizzabile è differenziata da regione a regione, sia in funzione delle specifiche direttive regionali sul commercio che della più generale normativa urbanistica della singola Regione.

L'elemento comune, indicato dall'Art. 6 del D.Lgs. 114/98 è la necessità di introdurre modifiche agli strumenti urbanistici generali.

Ciò che varia di caso in caso è la modalità di effettuazione di tali modifiche.

Alcune regioni hanno previsto l'adozione di specifici strumenti pianificatori, ma in generale si tratta di strumenti conoscitivi e di supporto alla variante vera e propria di PRG.

L'elemento di fondo è che il provvedimento che "sblocca" la situazione di gestione provvisoria (o di paralisi totale) è solo la variante allo strumento urbanistico generale.

La logica (e l'esigenza) di tale variante è che riguardi tutto il territorio comunale e tutti i tipi di attività commerciale.

La variante, quindi, non deve limitarsi alla individuazione delle aree idonee per la grande distribuzione (che in teoria in molti comuni potrebbero anche non prevedere - alcune regioni addirittura escludono espressamente la presenza di grande distribuzione nei comuni sotto una certa soglia demografica), ma dovrebbe servire ad individuare chiaramente il tipo di attività commerciale ammesse o escluse in ogni tipo di zona urbanistica e a differenziare le dotazioni di standard a seconda delle tipologie commerciali.

In linea di massima, la variante potrebbe anche avere un contenuto di tipo formale, limitandosi a ridefinire le attuali previsioni di piano in base alle tipologie, previste dal Decreto Bersani, nonché delle eventuali sottocategorie individuate dalle direttive regionali, senza modificarle in maniera sostanziale.

Va invece precisato che non è per nulla scontato che gli esercizi di vicinato debbano essere automaticamente ammessi in tutto il territorio, e neppure in tutte le zone dove il commercio è genericamente ammesso. Infatti, se gli esercizi di vicinato sono considerati "ininfluenti" dal punto di vista economico (e quindi non sono più soggetti ad autorizzazione ma solo a comunicazione) non lo sono dal punto di vista urbanistico, per cui è comunque necessario verificare l'ammissibilità della destinazione d'uso.

Con questa logica, si può ipotizzare un intervento di adeguamento "per fasi", da effettuarsi con strumenti diversi

Adeguamento di base, che permette di dare attuazione alle previsioni commerciali già inserite nello strumento urbanistico generale (PRG, ma anche P di F in alcune regioni), adeguando gli standard e recependo le indicazioni minime obbligatorie della Regione.

Per questo tipo di adeguamento, che non richiede la creazione "ad hoc" di zone commerciali, ma solo l'individuazione delle tipologie commerciali ammesse in ogni zona ed eventualmente la perimetrazione delle aree dove è ammissibile la grande distribuzione, può essere sufficiente una modifica delle sole N.T.A.

Nella maggior parte delle regioni, per questo tipo di modifiche è possibile fare ricorso a procedure semplificate.

Non si richiede espressamente l'approvazione di uno strumento urbanistico particolare per il commercio, né si esclude che la modifica relativa al commercio possa essere effettuata congiuntamente ad altre varianti aventi diversi obiettivi.

Per praticità, comunque, suggeriamo di fare una specie di "pulizia generale", eliminando tutte le disposizioni relative al commercio sparse qua e là nell'attuale normativa, e concentrando tutta la nuova normativa sul commercio in un apposito allegato, o in un capitolo finale delle NTA. Questo tipo di strategia presenta anche il vantaggio di rendere più agevole la "manutenzione" futura del piano.

Adeguamenti "mirati", caratterizzati da una specifica progettualità relativa al settore commerciale.

Tali adeguamenti dovrebbero essere basati su una più approfondita analisi della realtà commerciale locale e comprensoriale e delle relative prospettive future. Vi sono ovviamente diverse modalità, più o meno serie ed accettabili, ma tutte legittime, per giungere a questo risultato.

B1 - La logica del "Caso per Caso"

E' ovviamente l'antitesi della pianificazione territoriale, ma è la strada che molti amministratori saranno tentati di preferire.

Consiste nella realizzazione di varianti parziali "ad hoc" a fronte delle singole iniziative commerciali che possano essere proposte dai privati.

B2 - La tentazione della Variante Generale

L'ipotesi è quella di predeterminare e programmare in dettaglio lo sviluppo commerciale del territorio per un arco temporale medio-lungo.

Si tratta di una ipotesi "illuministica" che presenta tutti i difetti e i limiti inseriti nello strumento del PRG, esasperati dal fatto di riferirsi ad uno dei settori di più rapido ed imprevedibile sviluppo.

La soluzione può essere ancora accettabile per comuni molto piccoli o siti in aree economicamente "stagnanti".

Per i comuni più grandi, o comunque siti in aree ad economia dinamica, il rischio è di creare uno strumento estremamente rigido ed approssimativo, destinato ad essere superato prima ancora di diventare operativo, oppure al contrario, di fare un piano privo di scelte e contenuti, che consenta tutto a tutti.

B3 - La logica del programma di settore

La rapidità di evoluzione del comparto commerciale, e l'ancora scarsa conoscenza dell'efficacia degli strumenti pianificatori applicati al settore, consigliano di procedere con strumenti dotati di molta elasticità ed adattabilità.

Va inoltre considerato il fatto che nel territorio di un comune, specialmente se di dimensioni consistenti, possono esistere parecchie localizzazioni di per se stesse idonee ad ospitare medio-grandi strutture di vendita. La realizzazione di tutte le strutture potenzialmente ammissibili, tuttavia, potrebbe sottoporre la rete infrastrutturale del territorio (o l'ecosistema in generale) ad un carico insostenibile.

La normale procedura pianificatoria porterebbe o al rischio di rendere subito edificabili tutte le aree potenzialmente idonee o di doverne scegliere arbitrariamente un numero limitato, creando in modo artificioso rendite di posizione.

La scelta che ci pare più corretta, quindi, è di redigere uno strumento direttore, inteso come analisi delle potenzialità, delle strategie e delle opportunità, che potrebbe anche non avere contenuti immediatamente prescrittivi, il quale individui le aree idonee, i limiti sostenibili di sviluppo e le condizioni di infrastrutturazione necessari a rendere concretamente utilizzabili le aree.

Nel quadro delle scelte del piano direttore, si provvederà a dare attuazione, gradualmente, alle singole operazioni, utilizzando i vari tipi di strumenti messi a disposizione dalle diverse legislazioni urbanistiche regionali, spaziando dalle tradizionali varianti parziali (ordinarie o semplificate) agli strumenti innovativi (Piani Integrati di Intervento, Accordi di Programma, ecc.) aventi valenza di variante automatica.

Ovviamente il problema centrale sta nella trasparenza delle scelte su quali operazioni attuare e quali no. Questi meccanismi di trasparenza possono essere in parte regolamentati da norme regionali, ma il vero problema è politico, e quindi l'unica garanzia, sta nel mantenere la competenza di tali scelte all'organo rappresentativo per eccellenza, cioè il Consiglio Comunale.

La logica della promozione

Credo sia inconfutabile che l'esperienza abbia chiaramente insegnato come gli strumenti di tipo normativo, da soli possono al massimo avviare a inibire i comportamenti "indesiderati", ma sicuramente non bastano a garantire che vengano realizzate le scelte contenute nei piani o ad attivare i comportamenti considerati "virtuosi".

Occorre quindi che l'Ente Pubblico adotti strategie che vadano oltre i semplici strumenti prescrittivi, assumendo il ruolo non di mero "regolatore", ma di "facilitatore" delle attività economiche.

Questo implica la necessità di elaborare degli strumenti "integrati", che uniscano alla definizione e scelta degli obiettivi (pianificazione e normativa) l'individuazione delle risorse

(economiche e intellettuali) e degli attori coinvolti nonché la costruzione del consenso sugli obiettivi prescelti.

E' questa la sfida principale, che richiede un approccio interdisciplinare, con lo sviluppo di nuove tecniche, quali il City Management e i Piani di Marketing urbano.

Purtroppo, i limiti di tempo non ci consentono di aggiungere ulteriori dettagli.

Per quanto riguarda i CONTENUTI degli strumenti pianificatori, mi limiterò a segnalare due temi che ritengo molto importanti, e che hanno un contenuto sostanzialmente innovativo, quanto meno rispetto alle tradizionali modalità di stesura delle normative.

ASPETTI DEFINITORI

Un punto tradizionalmente "debole" delle normative urbanistiche è la scarsità o l'assenza totale di un momento definitorio delle funzioni e destinazioni d'uso che si vanno a normare.

Molte normative fanno riferimento a nozioni estremamente vaghe quali "spazi di esposizione" o "artigianato di servizio", che non hanno una precisa definizione giuridica (o se ce l'hanno, si riferisce a cose ben diverse a quelle a cui il pianificatore evidentemente si riferisce). A volte sembra implicito che ci si voglia riferire alla definizione "giuridica" delle attività, altre volte il riferimento sembra essere alla definizione "corrente" o di "buon senso". Le conseguenze sono che si deve ricorrere ad integrazioni caso per caso, con livelli di discrezionalità che hanno generato o favorito infiniti abusi.

L'urbanistica dovrebbe occuparsi di fenomeni reali e non di nominalismi. I riferimenti alle definizioni puramente giuridiche sono insufficienti, specialmente in riferimento alle attività commerciali e di servizio.

Occorre, a mio avviso, individuare i motivi per i quali si intende assoggettare una determinata attività ad una determinata norma (cioè il tipo di impatto - desiderato o indesiderato), ed assoggettare a norme omogenee fenomeni omogenei.

E' quindi a mio avviso opportuno che le varie destinazioni d'uso vengono chiaramente definite per "connotazione" cioè individuando chiaramente una serie di caratteristiche e non per "denotazione", cioè per etichette nominali.

Questo è particolarmente importante in relazione al commercio, visto che la Bersani tende a prevedere l'unificazione dei provvedimenti autorizzativi edilizi e commerciali, perché si corre il rischio, usando definizioni puramente giuridiche, di "dimenticarsi" di regolamentare sotto il profilo urbanistico quelle attività che sotto il profilo amministrativo non richiedono atti autorizzativi formali (esercizi di vicinato, vendita ai soci ecc.). Parimenti è da evitare il rischio o di assoggettare alla stessa regolamentazione attività che comportano l'accesso diretto del pubblico e quelle che non lo comportano, anche se giuridicamente possono ricadere nella stessa categoria.

In allegato riportiamo, a titolo di esempio, le definizioni di attività commerciali e paracommerciali che stiamo introducendo nelle varianti di piano.

REGOLAMENTAZIONE DELLE ATTIVITÀ PARACOMMERCIALI

In base alla logica cui abbiamo accennato, di assoggettare a norme omogenee le attività che hanno un impatto urbanistico omogeneo, si pone esigenza di individuare quei tipi di attività che di fatto si comportano in maniera analoga al commercio. L'esempio più eclatante è quello delle cosiddette gelaterie o pizzerie "artigiane" che, pur non richiedendo un'autorizzazione commerciale, hanno esattamente lo stesso impatto di una gelateria o pizzeria "normali", o quello dei parrucchieri, il cui impatto è molto più simile a quello di una profumeria che non ad altre attività "artigianali".

E' necessario uno sforzo per individuare queste "equivalenze" tra attività commerciali ed altre attività affini (che potrebbero essere raggruppate per fasce dimensionali analoghe a quelle del

commercio). Le definizioni contenute nell'allegato sono solo un primo tentativo, un'ipotesi di lavoro, che richiede sicuramente ancora approfondimenti e sperimentazioni.

E' però importante incominciare ad andare in questa direzione, per individuare l'ambito delle attività che per semplicità abbiamo definito "paracommerciali", che possono avvicinarsi tra di loro e/o con le attività commerciali propriamente dette, negli stessi locali o aree, senza alcun onere burocratico o con oneri minimi, e quelle che invece non sono compatibili o che possono esserlo solo a condizioni di adeguamento degli standard o di altri provvedimenti di mitigazione dell'impatto.

A nessuno sfuggirà l'importanza di questo tipo di strumento in particolare per un'analisi delle funzioni compatibili all'interno dei centri storici o di altre aree di particolare interesse.

Le più recenti tendenze di analisi e programmazione tendono a sottolineare con forza l'importanza di una presenza quanto più vasta e differenziata di funzioni all'interno dei centri urbani (in contrasto con le precedenti ipotesi di azionamento rigido). L'individuazione di una vasta serie di destinazioni compatibili fra di loro consente il veloce avvicinamento di nuove attività economiche quando le vecchie sono spinte fuori mercato, e l'evitare di lasciare locali vuoti troppo a lungo nei centri storici è uno dei primi strumenti per evitare il degrado.

GLI STRUMENTI PER GLI INTERVENTI INNOVATIVI

Gli elementi caratterizzanti dei nuovi progetti integrati si possono individuare come segue:

- Presenza contemporanea di una molteplicità di funzioni generalmente considerabili come destinazioni urbanistiche diverse
- Dimensione fisica significativa dell'intervento
- Bacino di utenza vasto, a volte non riconducibile ad alcuna ripartizione amministrativa anche sovracomunale
- Necessità di una specifica integrazione con il sistema della viabilità e dei trasporti

La realizzazione di tali progetti richiede quindi in genere la disponibilità di vaste aree aventi tutte una destinazione compatibile sotto il profilo urbanistico, e strettamente collegate o collegabili al sistema dei trasporti e della mobilità.

E' molto difficile trovare delle aree appetibili e contemporaneamente azionate nella maniera desiderabile, in quanto il mix di funzioni necessarie difficilmente può essere stato "azzeccato" dal pianificatore territoriale senza conoscere gli obiettivi da realizzare, ed altrettanto difficilmente i piani urbanistici prevedono una riserva di aree utilizzabili in futuro in attesa di potenziali utilizzatori.

Paradossalmente, è più facile che piani molto vecchi contengano aree utilizzabili allo scopo, laddove erano state genericamente individuate delle aree produttive, senza specificare le destinazioni in maniera più precisa. In tal caso è possibile fare riferimento alle indicazioni della delibera della conferenza Stato- regioni che prevede, laddove non sia espressamente indicato il contrario, l'ammissibilità del commercio nelle aree a destinazione produttiva. Tale logica interpretativa può agevolmente essere estesa al paracommerciale. Il rovescio della medaglia è che i piani più vecchi non prevedono adeguate dotazioni di standard né impianti viabilistica adeguati, rimandando in generale alla definizione di strumenti attuativi.

I piani più recenti sono in generale più adeguati sotto il profilo degli standard ma più precisi e rigidi nel definire le destinazioni, e quindi spesso escludono parte delle attività necessarie a realizzare il mix di offerta previsto.

Nella pratica, solitamente gli spazi necessarie si trovano o nelle aree industriali dismesse o in aree attualmente a destinazione agricola. In un caso o nell'altro si rende necessario un profondo intervento di adeguamento delle previsioni urbanistiche, che non può realizzarsi se non tramite modifiche "ad hoc".

Andandosi a modificare gli standard e gli assetti viabilistici, nonché quasi sempre anche le destinazioni delle aree, non risultano applicabili le procedure di variante semplificata ordinaria agli strumenti urbanistici sul tipo della LR 23/77, e quindi si rende necessario il ricorso a procedure ordinarie che comportano dei tempi estremamente lunghi, che si sommano poi a quelli dei piani esecutivi e delle procure autorizzative di tipo edilizio.

In questo contesto, gli unici strumenti che appaiono adeguati risultano quelli di cosiddetta programmazione negoziata, presenti con denominazione diversa sia nella legislazione nazionale che in quelle regionali.

La caratteristica di questi strumenti è di prevedere un'unica procedura che, esprimendo il sostanziale assenso dell'Amministrazione Comunale e degli altri enti pubblici interessati, determini come conseguenza sia la modifica degli strumenti urbanistici (sia generali che attuativi), sia l'emissione degli atti di assenso di natura edilizia (che ormai nella maggior parte delle regioni non possono più prescindere da quelli di natura commerciale), sia, a volte, l'attivazione dei meccanismi di finanziamento degli interventi.

In generale si tratta di procedure complesse, sia sotto il profilo degli attori (una pluralità di operatori privati e di enti pubblici), sia sotto quello della programmazione, che spesso riguarda sia gli aspetti urbanistici che quelli economici.

Si individuano quindi strategie più meno complesse, che variano a seconda della specificità delle singole norme regionali e comunali, che possono essere sintetizzate come segue a seconda della complessità:

PATTI TERRITORIALI O DI AREA (coinvolgono in genere l'insieme degli enti locali e degli operatori economici di un'intera area sovracomunale, e possono costituire il quadro in cui inserire previsioni specifiche riguardanti singole operazioni complesse)

ACCORDI DI PROGRAMMA: disciplinati da norme nazionali o regionali, richiedono la compresenza di uno o più enti pubblici e uno o più operatori privati. Riguardano una o più operazioni specificamente individuate e consentono di operare in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, che risultano automaticamente variati a seguito dell'approvazione dell'accordo. In taluni casi, come in Lombardia, la legge prevede che l'accordo di programma (approvato dal Consiglio Regionale), possa operare in deroga non solo alle norme urbanistiche locali, ma a qualunque disposizione di legge regionale.

PIANI INTEGRATI DI INTERVENTO, PRU, PRUSST, ECC. Sono strumenti previsti dalle singole leggi regionali che permettono non solo di operare in variante automatica allo strumento urbanistico, ma in taluni casi, come ad esempio quelli previsti dalla L.R. 1/2000 della Lombardia, di collocare gli standard al di fuori dell'area direttamente interessata dall'intervento o all'esterno del territorio comunale.

Alcune leggi regionali sul commercio prevedono espressamente il ricorso a tali strumentazioni anche per superare i limiti quantitativi posti agli insediamenti. A titolo esemplificativo trascriviamo il testo aggiornato dell'Art. 16 dell'RR 2/2000 della Lombardia

Art. 16 Rapporti con gli strumenti di programmazione integrata e negoziata

1. Al fine di favorire processi di riqualificazione del territorio e di evitare la creazione di luoghi monofunzionali, vanno favoriti gli insediamenti commerciali nell'ambito di programmi complessi che

prevedano l'integrazione della funzione commerciale con altre funzioni, quali le attività di servizio pubbliche e private, le attrezzature collettive, direzionali, ricreative, ricettive, sportive, culturali, la residenza e simili.

2. Per il perseguimento di dette finalità, la realizzazione di insediamenti in tutto o in parte a funzione commerciale può essere prevista in sede di programmi integrati di intervento o di programmi di recupero urbano, di cui alla L.R. 9/1999, o nell'ambito di strumenti di programmazione complessa ed integrata a qualsiasi titolo denominati, quali PRUSST, Accordi di programma, strumenti di cui alla L. 662/1996, programmi di riqualificazione urbana ed altri.

3. Nei casi di cui al presente articolo, la valutazione della conformità del programma proposto sotto l'aspetto territoriale-commerciale si effettua sulla base del presente regolamento, compatibilmente con gli elementi di specificità della relativa disciplina di riferimento, anche ai fini dell'applicazione del principio di contestualità di cui all'art. 5, comma 11, L.R. 14/99.

4. *L'approvazione degli strumenti di programmazione di cui al comma 2, avvenuta mediante accordo di programma introduttivo di variazione di strumentazione urbanistica generale dei Comuni, costituisce (per la parte variata) atto di adeguamento ai sensi dell'art. 6 comma 5 del D.Lgs 114/98 e, conseguentemente, non trovano applicazione le norme transitorie di cui al successivo art. 30.*

5. *L'approvazione, da parte della Regione, di uno strumento di programmazione negoziata, avente le caratteristiche di cui al precedente comma 4, che comprende insediamenti di grandi strutture di vendita, viene disposta previa valutazione preliminare della direzione competente in materia di commercio in applicazione dei criteri di cui al presente regolamento.*

6. *Del provvedimento di cui al comma precedente si tiene conto ai fini delle successive valutazioni regionali in materia di autorizzazione commerciale.*

7. *La Giunta Regionale, valutata la particolare ed eccezionale incidenza complessiva dell'intervento sullo sviluppo economico del territorio interessato, nonché il particolare valore dello stesso a fini di riqualificazione ambientale e di sua capacità di integrazione con il livello delle infrastrutture esistenti o in corso di realizzazione nella zona, può disporre la deroga ai criteri del presente regolamento ai fini dell'espressione del parere regionale da formularsi nell'ambito della conferenza dei servizi di cui all'art. 9 del D.Lgs 114/98 per grandi strutture di vendita previste in strumenti di programmazione negoziata. (1)*

(1) parti così sostituite dall'allegato alla DGR n.7457 del 21/12/2001

Altri interventi nella mattinata presenteranno concreti esempi di utilizzazione di tali strumenti. Si tratta comunque di argomenti su cui occorre un notevole approfondimento ed una attenta valutazione delle esperienze fatte finora. E' un territorio tutto da esplorare.

Provvedimenti non ancora emanati dalle Regioni in attuazione del D.Lgs.n.114/1998.

(Fonte: sito www.infocommercio.it, a cura della Zeta s.a.s.)

Valle d'Aosta

- Entro 120 giorni dall'entrata in vigore della L.R. 7 giugno 1999, n.12, era previsto un provvedimento di disciplina dell'attività di formazione nel commercio (art.13, c.4);

Piemonte

- Sono stati emanati tutti i provvedimenti amministrativi previsti dalla L.R. n.28/1999.

Liguria

- Nella L.R. n.19/1999 non sono previsti provvedimenti attuativi.

Lombardia

- Con apposita convenzione la Giunta regionale deve costituire un Osservatorio permanente per la realizzazione di un sistema informativo sulla rete distributiva regionale (art.7, c.1);
- Con i provvedimenti attuativi della L.R. n.95/1980 sono stabilite le modalità di organizzazione dei corsi professionali per il commercio (art.8 L.R. n.14/1999).

Veneto

- Con provvedimento della Giunta regionale, da emanare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della L.R. n.37/1999, deve essere approvato il bando per la selezione degli organismi preposti all'assistenza tecnica alle imprese commerciali (art.30, c.2, L.R.n.37/1999).

Friuli Venezia Giulia

- Entro 180 giorni dall'entrata in vigore della L.R. 19 aprile 1999, n.8 era prevista l'emanazione di un regolamento di esecuzione contenente disposizioni in materia di urbanistica commerciale e di programmazione delle medie e grandi strutture di vendita (artt.7, 8 e 43 L.R. n.8/1999);

Prov. Aut. di Bolzano

- Entro 6 mesi dalla data di pubblicazione della legge provinciale (avvenuta il 20.02.2000) devono essere definiti gli "Indirizzi e criteri programmatori per un razionale sviluppo dell'apparato distributivo" (art.3 L.P.);
- Devono inoltre essere emanati Indirizzi in materia di orari dei negozi (art.20 L.P.).

Prov. Aut. di Trento

- Devono essere emanati i provvedimenti relativi ai Centri di Assistenza Tecnica e all'istituzione dell'Osservatorio sul commercio.

Emilia Romagna

- Sono stati emanati tutti i provvedimenti amministrativi previsti dalla L.R. n.14/1999.

Toscana

- Con provvedimento del Consiglio regionale è prevista l'istituzione dell'Osservatorio regionale sul commercio (art.8, c.1, L.R. n.28/1999);
- Entro 60 giorni dall'entrata in vigore del regolamento regionale n.4 del 26.07.1999 era prevista l'adozione del protocollo Vetrina Toscana (art.6, c.3, Reg.);

Umbria

- Entro 180 giorni dall'entrata in vigore della L.R. 3.08.1999, n.24 era prevista la predisposizione di un elenco relativo alle località turistiche (art.26, c.2).

Marche

- Entro 120 giorni dall'entrata in vigore della L.R. 4 ottobre 1999, n.26 era prevista l'emanazione di indirizzi e criteri di operatività per l'Osservatorio regionale sul commercio (art.38, c.4);
- La Giunta regionale deve stabilire con proprio provvedimento il numero massimo dei centri di assistenza tecnica autorizzabili e le loro modalità di funzionamento (art.39, c.3).

Lazio

- La Regione deve stabilire modalità e criteri per la realizzazione dei servizi commerciali polifunzionali (art.26, c.1);
- La Regione, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della L.R. n.33/1999 doveva stabilire i parametri per l'individuazione dei comuni a prevalente economia turistica e le città d'arte (art.32, c.1).

Abruzzo

- Predisposizione di specifici strumenti di sostegno e di promozione degli interventi finalizzati alla valorizzazione ed alla riqualificazione delle attività commerciali nell'ambito dei centri storici e urbani (art.14, c.6, L.R.n.62/1999);
- Decreto di nomina dell'Osservatorio regionale del sistema distributivo (art.25);

Molise

- Entro il 31 ottobre 1999 doveva essere adottato da parte della Giunta regionale l'atto di individuazione degli obiettivi di presenza e sviluppo delle grandi strutture di vendita (art.11, c.9 della L.R. 27.09.1999, n.33);
- Entro 90 giorni dall' entrata in vigore della L.R. n.33/1999 con provvedimento della Giunta regionale, di concerto con le Camere di commercio, dovevano essere definite le modalità di organizzazione dei corsi professionali per il commercio (art.13, c.2, L.R.n.33/1999);

Basilicata

- La Regione può prevedere forme di esenzione da tributi regionali al fine di favorire lo sviluppo della rete commerciale nelle aree montane e rurali e nei centri minori (art. 15, c.2, L.R. n.19/1999).

Puglia

- La Giunta regionale con appositi provvedimenti deve definire gli ulteriori adempimenti per favorire lo sviluppo dei centri polifunzionali (art.16, c.8);

Campania

- Il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, può adottare norme regolamentari concernenti gli aspetti operativi e di disciplina delle attività di vendita (art.48 L.R. n.2/2000) (L'emanazione delle norme regolamentari è considerata una eventualità, in caso di esigenze interpretative);
- Con decreto del Presidente della Regione deve essere nominato l'Osservatorio regionale sulla rete commerciale (art.18, c.4);
- La Regione assume iniziative promozionali in materia di consorzi costituiti fra operatori commerciali al dettaglio e di commercio elettronico (art.47).

Calabria

- Sono stati emanati tutti i provvedimenti amministrativi previsti dalla L.R. n.17/1999.

Sicilia

- Entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, l'Assessore regionale al commercio con proprio decreto individua i comuni a prevalente economia turistica e le città d'arte (art.13, c.5).

Sardegna

- Con deliberazione della Giunta regionale 29 dicembre 2000, n.55/108 sono stati adottati tutti gli atti di cui agli artt.4, 5, 11, 12, 13 e 14 del D.P.C.M. 6 ottobre 2000 (Intervento sostitutivo nei confronti della Regione Sardegna).