

nov
07

Corsi Prassicoop

*Corsi di formazione
Commercio
Polizia amministrativa
Urbanistica*



prassicoop **Pf**
formazione

























Il Programma Triennale del Commercio della Lombardia

Come utilizzare la dispensa

Per facilitare gli utenti nella consultazione delle dispense, abbiamo aggiunto una simbologia che consente di individuare il taglio specifico delle varie parti e di sapere dove trovare i testi normativi, la modulistica, la documentazione, o le informazioni utili .

Sommario generale:

- 1 Generalità
- 2 I numeri del commercio in Lombardia
- 3 Quadro della legislazione regionale
- 4 Il programma triennale 2006 2008
- 5 Le modalità applicative
- 6 Il rapporto con l'urbanistica
- 7 Compatibilità e sostenibilità
- 8 Grandi strutture di vendita

	Testi normativi disponibili nel raccogliatore I FONDAMENTALI		Testi normativi disponibili nel CD allegato		Testi normativi disponibili nel sito Internet - sezione abbonati
	Moduli disponibili nel cd allegato		Norme nazionali		Norme specifiche regionali Lombardia
	Informazioni importanti di ordine generale		Indicazioni operative pratiche		Indicazioni di Approfondimento
	Informazioni riferite al Commercio Fisso		Informazioni riferite al Commercio su aree Pubbliche		Informazioni riferite alla somministrazione di alimenti e bevande
	Informazioni riferite alla urbanistica		Informazioni riferite alla normativa di P.S. in genere		Informazioni riferite alla distribuzione di carburanti
	Informazioni riferite alle attività produttive in genere		Informazioni degne di PARTICOLARE ATTENZIONE		Informazioni riferite alla normativa sanitaria
	Informazioni relative alle attività di trattenimento svago, cinema, teatri, ecc		Informazioni relative ai trasporti, autorimesse, circolazione auto, ecc.		Ultime novità
	Informazioni di natura generale istituzionale		Informazioni riferite al funzionamento di organi o commissioni		Informazioni relative a contributi e finanziamenti

Sommario

Sez

01

Generalità

Scopo e limiti di questo corso	1.3
Come funzionavano le cose finora	1.4
Come funziona il nuovo programma triennale	1.4
Che cosa succederà ?	1.5
I nostri obiettivi	1.5
Down With Gresham!!	1.7
Shopping Centers: Crescere Sì, Ma Come?	1.9
Urbanistica e Commercio: a Quando un Linguaggio Comune?	1.12



Con il programma triennale di sviluppo del settore commerciale 2006-2008, approvato dal Consiglio il 2 ottobre 2006 e con i relativi provvedimenti attuativi, approvati dalla Giunta il quattro luglio 2007 la regione Lombardia ha tracciato le linee guida per lo sviluppo del comparto nei prossimi tre anni, integrando le scelte sugli interventi regionali con gli orientamenti da seguire per consentire le nuove aperture di grandi strutture di vendita.

Lo slogan, o comunque il criterio di fondo della scelta, è quello dell'impatto zero: le nuove strutture, per essere autorizzate, dovranno compensare (più o meno totalmente) il proprio impatto sotto vari punti di vista, che la legge raggruppa in tre aree: commerciale, urbanistico territoriale e paesistico ambientale.

La grande novità è l'abolizione del meccanismo di obbiettivi numerici di superfici, e la sostituzione con un meccanismo di valutazione integrale di impatto (socio-economico, viabilistico, ambientale, eccetera)

Questo non implica una scelta di liberalizzazione assoluta, ma al contrario la presa d'atto che in Lombardia la grande distribuzione è pressoché arrivata ad un livello di saturazione, il che implica una specie di "pregiudizio negativo" sulle nuove aperture e sul nuovo consumo di territorio, che potrà essere superato soltanto dimostrando "l'impatto zero".

Non è una novità da poco, ed è un principio fondamentalmente condivisibile, come è stato convenuto da tutte le parti sociali consultate nelle audizioni della IV commissione. Il problema vero è "cosa significa impatto zero?". Tutti sappiamo che, per definizione, nessuna attività è assolutamente priva di impatto, per cui l'impatto zero si può definire solo come somma algebrica di impatti positivi e negativi, fra di loro disomogenei e quindi difficilmente comparabili. Ovviamente esiste anche una definizione più "politica" dell'impatto zero, consistente in un equilibrio fra effetti "virtuosi" ed effetti "perversi", che in questo caso rischiano di essere misurati con gli occhiali appannati delle valutazioni ideologiche e degli interessi privati.

Non è un discorso semplice, perché l'impatto è difficilmente misurabile ed ancora più difficilmente stimabile a priori. Le aree di impatto, oltre tutto, presentano grossi assi di sovrapposizione e d'interazione reciproca, per cui a leggere le disposizioni regionali su come redigere il "rapporto di impatto", che sarà il cuore delle domande di autorizzazione, sembra di incontrare molte ripetizioni: in realtà si chiede di individuare come le stesse caratteristiche di un insediamento impattano sotto i diversi punti di vista.

Se è difficile misurare l'impatto e le relative opere di mitigazione, ancor più arduo è valutare l'effetto degli interventi di compensazione, in quanto in generale sono del tutto disomogenei rispetto agli impatti da compensare. Per esempio, se un supermercato cede gratis un'area al comune per fare un parco giochi per i bambini può essere una bellissima cosa, ma non ha nessun effetto diretto sulla riduzione dell'inquinamento generato dal traffico. Quindi come si fa a valutare se un'offerta è valida o no? E' evidentemente in gioco una valutazione "politica" nel senso più nobile del termine: la pubblica amministrazione valuta e individua quali tipi di azioni sono da considerare "positive" nell'interesse generale e quindi si possono utilizzare come compensazione rispetto agli impatti negativi

Come funzionavano le cose finora

Con il programma triennale 2003 2005, per la misurazione degli impatti, specialmente a livello socio-economico ed occupazionale, la DGR e le procedure operative dell'Assessorato avevano stabilito dei criteri che si possono considerare come un nobile tentativo, ma che alla prova dei fatti si sono dimostrati a dir poco "fantasiosi" e scarsamente attinenti con la realtà, come chiunque si sia cimentato con l'arduo compito di redigere un rapporto di impatto per la Conferenza di Servizi può ampiamente testimoniare.

Alla fine, in conferenza di servizi, le valutazioni per i grandi filoni venivano effettuate separatamente, dopo di che se tutte risultavano coincidenti la conseguenza finale era scontata, in caso contrario la prevalenza dei fattori positivi o negativi, veniva decisa in maniera di fatto discrezionale, in base ai criteri a dir poco soggettivi, e mai totalmente trasparenti.

In questo campo appariva molto più corretto, almeno in via di principio, il meccanismo dei punteggi previsto dal precedente regolamento 3/00.

Come funziona il nuovo programma triennale

Le disposizioni regionali attuative hanno individuato gli elementi positivi da conseguire, chiamati condizioni di sostenibilità. Più oggettivamente valutabili sono invece le cosiddette "condizioni di compatibilità, che riguardano il reale livello di rispondenza della struttura commerciale agli obiettivi di minimizzazione dell'impatto.

Il meccanismo di valutazione è molto complesso e cercheremo di accennarlo a grandi linee.

Ad ogni struttura per cui si presenta una domanda viene assegnato un "indicatore di impatto" che dipende dalle caratteristiche oggettive (superficie di vendita, tipologia, collocazione, merceologia, ecc..). Questo indicatore è praticamente una specie di "handicap" che deve essere azzerato perché la domanda possa essere accolta.

Quindi si valutano le condizioni di sostenibilità, assegnando un punteggio ad ognuno dei fattori previsti e calcolando i totali per ognuno dei tre settori: commerciale, urbanistico e ambientale. Se non viene raggiunto il punteggio minimo richiesto in tutti e tre settori, la domanda è respinta. In caso contrario, la differenza tra il punteggio ottenuto è quello massimo conseguibile viene aggiunta all'indicatore di impatto.

Fatto ciò si passa alla valutazione delle condizioni di sostenibilità. Anche queste si trasformano in un punteggio (con qualche complesso meccanismo di calcolo) che viene dedotto dall'indicatore di impatto. Se il risultato è zero (o meglio ancora negativo) l'autorizzazione viene concessa, altrimenti no.

Il meccanismo in realtà è più complicato e non è esattamente scientifico (in quanto le assegnazioni dei punteggi non sono tutte derivate da misurazioni oggettive), ma comunque è trasparente, perché il "range" dei punteggi assegnabili ad ogni voce è predefinito con atto del dirigente del settore (che non è ancora stato emanato).

Il nuovo meccanismo non è ancora entrato in applicazione e quindi non si può dire come funzionerà.

La domanda che viene spontanea da tutti gli operatori è “sarà più facile o più difficile aprire nuove attività?”.

L’aspettativa generale è che dovrebbe diventare più difficile ottenere le autorizzazioni, la qual cosa potrebbe non essere una sciagura in una regione come la Lombardia, dove la grande distribuzione non è certo carente. La risposta univoca non esiste, ma in generale si può dire che le iniziative “improvvisate” e di bassa qualità diventeranno non solo più difficili, ma forse addirittura impossibili, mentre saranno possibili interventi ben studiati, di alta qualità urbanistica e ambientale, specialmente se basati sul recupero di aree dismesse e/o sulla riqualificazione, concentrazione o ammodernamento di attività esistenti.

Progetti che oggi non potrebbero neppure essere presenti, perché siti in ambiti territoriali dove gli obiettivi di superficie sono già stati superati, potrebbero diventare possibili, mentre alcune operazioni preparate “di corsa”, per approfittare delle ultime “finestre” dell’attuale sistema diventeranno del tutto impensabili.

Il risultato auspicato è di innescare un meccanismo che incentivi la qualità dei nuovi interventi (che diventerà la condizione fondamentale per ottenere autorizzazioni) e che stimoli anche le capacità di programmazione e di concertazione degli enti locali. In pratica la nuova normativa lancia una sfida per un nuovo modo di operare, a cominciare dalla progettazione degli interventi che deve essere definita nei dettagli anche di tipo impiantistico e organizzativo, fin dall’inizio, obbligando ad un processo di progettazione integrata ed interdisciplinare.

I nostri obiettivi

Questo corso si rivolge sia agli operatori privati che agli enti pubblici, i quali entrambi hanno necessità di comprendere le finalità e i meccanismi del nuovo programma triennale e di attrezzarsi, da una parte per predisporre le domande e i relativi rapporti di impatto da presentare, dall’altra per mettersi in condizione di valutare le domande e soprattutto per avere dei criteri in base ai quali orientare le proprie scelte di programmazione territoriale, anziché limitarsi a rincorrere le proposte estemporanee dei privati.

Anche se mancano ancora alcuni elementi per una totale operatività della nuova programmazione (fissazione dei parametri per i punteggi, indicazioni ai comuni per la stesura dei criteri per le medie strutture, delibera di giunta sui criteri urbanistici) il quadro normativo risulta ora sufficientemente chiaro da potere affrontare questi argomenti. Data la complessità, è importante che i comuni, e per alcuni aspetti anche le province, si attrezzino in tempo per potere fornire e non subire le indicazioni e le risposte agli operatori privati. Questi ultimi debbono invece apprendere delle nuove capacità di negoziazione con la pubblica amministrazione nell’ottica di una progettazione concertata e concordata.

È finito il tempo in cui l’operatore predisponeva a suo piacimento i progetti e poi li pre-

1.6

sentava in comune o in regione attendendosi semplicemente un permesso ho un diniego. Oggi è importante sapersi rapportare con la pubblica amministrazione fin dalle fasi iniziali in modo tale da presentare delle proposte che abbiano già passato il vaglio di un confronto con il comune, con i comuni contermini e con gli altri attori economici presenti nel territorio. In caso contrario è molto difficile riuscire ad apportare “in corsa” le necessarie correzioni durante i tempi operativi della conferenza di servizi, per cui la bocciatura diventa molto probabile.

Ci auguriamo, con questo corso, di riuscire a mettere in grado gli interessati non tanto di divenire completamente autonomi in questo settore, ma quantomeno di acquisire le competenze necessarie ad inquadrare e affrontare correttamente i problemi posti dal nuovo programma triennale

Milano 27/10/2007

Renato Cavalli

Per i monetaristi era un vero incubo: la legge di Gresham.

È stata a suo tempo una triste scoperta: “La moneta cattiva scaccia quella buona!” La gente tendeva a tesaurizzare la moneta “buona”, cioè quella di metallo prezioso (il cui valore reale era a volte maggiore di quello di conio) facendola sparire dal mercato, dove circolava solo la moneta “cattiva”, cioè quella di carta o di metallo “vile”, priva di valore intrinseco.

Oggi che la moneta è garantita dalle riserve dello stato, e non dal suo valore intrinseco, il problema non si pone più, ma il buon Gresham non è andato in pensione. La sua legge, sia pure in forma metaforica, è sempre valida, anche se si può trascrivere in altre forme. Ad esempio “Le soluzioni più semplici e meno impegnative tendono a soppiantare quelle più complesse, serie e di qualità”

Qualche esempio: il Junk food alla Mc Donald’s che soppianta la cucina tradizionale (e salutare), le bancarelle di paccottiglia cinese che invadono i nostri mercati ambulanti “scacciando” gli operatori tradizionali, i falsi prodotti griffati che soppiantano quelli autentici, e via dicendo.

La concorrenza è una cosa ottima, ma se non è regolata può portare ad un allineamento verso il basso della qualità. Mantenere dei livelli qualitativi “decenti” richiede impegno, attenzione, risorse e competenze: in una parola, i fenomeni economici, pur nel rispetto della libera concorrenza (che è la prima a soccombere alla scarsa qualità), vanno “GOVERNATI”.

Certo stiamo dicendo una cosa ovvia, che è scritta in natura. È il secondo principio della termodinamica, quello dell’entropia: “In natura, qualunque sistema lasciato a se stesso tende a degradarsi”. A cui segue il primo, ovvio, corollario: “Per mantenere qualunque sistema in equilibrio stabile occorre immettervi costantemente dell’energia”.

Cosa c’entra tutto questo con il commercio, e con il programma triennale della Regione in particolare?

C’entra moltissimo. Nel commercio, ed in particolare per i beni più “banali”, il prezzo è ancora uno dei fattori di maggiore richiamo, specialmente in tempi di scarsa crescita economica come quelli di oggi.

Si insiste molto, da parte delle imprese distributive più evolute, nel trasformare l’acquisto da un mero fatto economico ad un momento “esperienziale” in cui vengono attivati tutti i sensi, si generano emozioni, ricordi, sensazioni piacevoli (che invogliano il consumatore a ritornare e ne attenuano le barriere difensive). Tutte queste cose funzionano tanto più e tanto meglio quanto più il consumatore dispone di tempo e di denaro, e in parte anche di “cultura”.

Il consumatore più colto sarà più sensibile a proposte “esperienziali” ma anche “sostanziali” di qualità, anche se queste non sono solo in parte immediatamente percepibili (la qualità dell’architettura, la comodità dei parcheggi, ecc) e in parte no (il ridotto impatto ambientale, le politiche di responsabilità sociale dell’azienda, la qualità intrinseca e la sicurezza dei prodotti venduti ecc.)

Quanto incidono, sulle scelte del consumatore o potrebbero incidere, se ci fossero, questi elementi “nobili” di qualità, rispetto ad elementi più elementari di impatto economico (il rapporto prezzo qualità o il prezzo “tout court”) o viscerale (l’intrattenimento a livello “nazional popolare”, la commessa attraente o il palloncino regalato ai bambini?)

Il consumatore tende a scegliere il centro commerciale più bello per l’architettura? Il più economico? Il più vicino? Il più reclamizzato?

Nonostante tutti gli sforzi dei sondaggi la risposta è ancora incerta, nel dubbio molti operatori tradizionali, “pigri” o troppo memori delle loro origini “palazzinare” optano

per la soluzione più ovvia, semplice ed economica: il solito scatolone circondato dai parcheggi e chi s'è visto s'è visto. Per fortuna non tutti ragionano così, e anzi nel settore dei centri commerciali vi sono operatori che hanno fatto della "qualità totale" il loro marchio aziendale distintivo.

La tentazione di non rischiare e di "andare al risparmio" è spesso troppo forte, e chi cede a tale tentazione acquisisce un vantaggio concorrenziale molto consistente, prevalentemente in termini economici, ma a volte anche di minore rischio. Si sa che ancora oggi un edificio commerciale con i parcheggi non in vista è più difficile da piazzare, e non solo perché i parcheggi interrati costano di più.

Ecco quindi che si propone la versione "commerciale" della legge di Gresham: il centro commerciale cattivo (ancor più il parco commerciale) scaccia quello buono, con buona pace degli architetti, degli urbanisti e degli ambientalisti.

Ed è qui che entrano in campo il "governo" del territorio, ed il Programma triennale del commercio in particolare.

Se si vuole portare a livello generalizzato un livello minimo di qualità (estetica, ambientale, di sicurezza, ecc.), io conosco solo due strade, che non si possono percorrere che in contemporanea:

- promuovere la crescita a livello "culturale" di una coscienza critica dell'utenza, sviluppando la sensibilità ai problemi ambientali, alle pratiche di responsabilità sociale delle aziende, ecc.
- stabilire degli standard qualitativi minimi, che tutti debbono rispettare per potere ottenere le autorizzazioni e potere operare sul mercato. A questo livello gli accordi interni alle categorie e/o fra aziende, tipo codici di comportamento, possono essere utili ma non risolutivi. Occorre che gli standard minimi, non solo a livello quantitativo (tipo i metri quadrati da cedere in rapporto alla superficie), ma anche a livello qualitativo, siano fissati a livello normativo, in modo da impedire di utilizzare la bassa qualità (architettonica, urbanistica, ambientale) ed i minori costi che ne derivano, come elementi di vantaggio competitivo, che potrebbero sfociare in forme di concorrenza sleale, o quantomeno portare ad un allineamento della qualità verso il basso.

Questo tipo di provvedimenti è già stato adottato da anni nei settori dei requisiti di sanità e sicurezza e non solo è riuscito a tutelare i consumatori con prodotti più igienici, sicuri ed affidabili ma si sta rivelando una delle migliori carte da giocare per combattere il dumping di prodotti asiatici di basso costo e infima qualità.

È ora che lo standard qualitativo minimo diventi una strategia non solo per i prodotti, ma per i contenitori di servizi commerciali. Non deve sembrare una forma di dirigismo stalinista fuori tempo, visto che molti esempi vengono da una fonte al di sopra di ogni sospetto (almeno da questo punto di vista): gli Stati Uniti d'America.

Per questo riteniamo del massimo interesse la strategia del Programma Triennale della Regione. Anche senza arrivare a drastici standard obbligatori, il "pesare" la qualità e sostenibilità come criterio di valutazione per le domande di autorizzazione mi sembra una scelta molto interessante, e meno dirigista degli "obiettivi di qualità progettuale", pur apprezzabili, contenuti nel Regolamento 3/2000.

Ovviamente, passare dai principi generali ai criteri applicativi, che obbligano a stabilire metodi di misura e scale di priorità è molto difficile e delicato.

Ma questa è la vera sfida di questo programma triennale, e può essere effettuata al meglio in connessione con le nuove disposizioni della L.R. 12/05 sul governo del territorio, in particolare il piano dei servizi.

Certo non riusciremo a mandare in pensione Gresham, ma possiamo togliergli un mucchio di lavoro.

Shopping Centers: Crescere Sì, Ma Come?

1.9

Articolo tratto da “Centri Commerciali &”, n° 1 del 2007

Il programma triennale per il Commercio della Regione Lombardia ha stabilito un principio drastico ma innovativo: le nuove grandi strutture di vendita potranno aprire solo se dimostreranno di essere ad impatto zero. Dietro a questa decisione ci sta una considerazione: lo sviluppo della grande distribuzione, ed in particolare dei centri commerciali è giunto ai livelli delle regioni europee più avanzate (è vero, ma non è mica un reato), e quindi è ora di fermarsi, o almeno di andare avanti con i piedi di piombo.

Il problema non riguarda solo la Lombardia. In molte aree del paese lo sviluppo dei centri commerciali ha raggiunto livelli molto elevati, forse analoghi o superiori a quelli delle regioni europee più sviluppate (anche se il confronto è molto difficile).

Bisogna imparare a guardare oltre i numeri, perché la qualità è una cosa e la quantità un'altra.

Domandiamoci allora perché in Lombardia (ma anche in altre regioni Italiane) la legge fissa un limite dimensionale di 15.000 mq oltre il quale un centro commerciale è considerato “preoccupante” e quindi autorizzabile solo a particolarissime condizioni, mentre in base allo standard europeo i 15.000 mq sono la soglia sotto la quale un centro commerciale è considerato “piccolo”?

C'è anche un'altra notevole differenza con l'Europa. Da noi, la stragrande maggioranza dei centri commerciali, anche quelli nuovi, è extraurbana o comunque ai margini delle città e scarsamente integrata con il tessuto urbano. All'estero sono numerosissimi gli esempi di centri commerciali non solo “fisicamente” urbani, ma integrati in progetti di recupero urbano, e non da oggi. Esempi: il Forum des Halles, a Parigi (addirittura con più di un quarto di secolo alle spalle è considerato obsoleto e da ristrutturare), il Bullring di Birmingham, Dun Drum a Dublino, Novy Smichov a Praga, il Canyon di Istanbul, e tanti, tanti altri.

Da noi la situazione è ben diversa. Qualche caso interessante incomincia ad esserci, come il Portello a Milano. Ma pochi sanno che quest'ultimo si è potuto fare solo perché giuridicamente non è un centro commerciale e quindi si è evitata la procedura regionale.

E' vero comunque, che ci sono situazioni dove si è costruito troppo, e ci sono centri commerciali, anche nuovissimi, che non vanno molto bene. Non se ne parla ufficialmente, forse perché “non sta bene”, ma gli addetti ai lavori lo sanno benissimo.

Prima di trarne la frettolosa conclusione che è ora di fermare la crescita, è giusto farsi qualche domanda. Siamo semplicemente in presenza di un eccesso di offerta, o anche di locations sbagliate, progetti sbagliati, nuovi format troppo avanti con i tempi?

Non incominciamo ad avere uno stock di strutture obsolete, comunque tenute in piedi perché “la licenza vale” indipendentemente dall'effettiva redditività del punto di vendita?

Non è un caso che in questi giorni a Milano Esselunga abbia chiuso, dopo 50 anni di attività, lo storico supermercato di Regina Giovanna, e che l'abbia fatto

solo dopo essere riuscito a cedere l'attività a Standa!

Molte delle nuove strutture "in sofferenza" sono nelle province di Bergamo o Brescia, in location a bassa densità demografica. I promotori non sono stupidi, e conoscevano benissimo la situazione. E' evidente che l'obiettivo era quello di "presidiare", con largo anticipo, il futuro tracciato della BreBeMi. Se poi i tempi si allungano, gli immobilieristi hanno le spalle grosse e possono resistere. I commercianti dei centri un pò meno? Peggio per loro.

Questa prevalenza di logiche puramente immobiliari su quelle commerciali è un altro grosso problema. I centri commerciali sono stati messi, dagli anni '70 a metà anni '90 a colonizzare l'hinterland milanese, lasciando in città le aree dismesse a marcire (salvo rare eccezioni, come a Sesto San Giovanni, si è cominciato a preoccuparsene solo quando ci si sono inseriti gli extracomunitari), innescando flussi di traffico del tutto innaturali dalla città verso l'esterno, ma intanto hanno elevato i valori immobiliari nei comuni della cintura. Erano le locations giuste? Non sempre, ma finché a Milano l'edilizia è stata ferma il meccanismo ha funzionato, anche se a scapito dei consumatori, visto che in città vi è tuttora un deficit di servizi commerciali moderni rispetto all'hinterland. E' ovvio che non ci scandalizziamo se i centri commerciali sono innanzitutto un investimento immobiliare. Senza gli immobilieristi, e senza gli investitori istituzionali alle loro spalle i centri commerciali non ci sarebbero, visti gli esiti tragici delle "autogestioni" di commercianti associati. Anzi, la diffusione dei centri commerciali è coincisa con l'affermarsi in Italia di nuovi soggetti immobiliari, ben più evoluti e professionalizzati dei vecchi "palazzinari", il che ha contribuito ad una positiva crescita qualitativa e ad un rilancio di immagine di tutto il settore Real Estate (anche se la Pubblica Amministrazione spesso fatica ad accorgersene e ad adeguare alla nuova realtà strategie e normative).

Comunque è ben diverso concepire un centro commerciale come investimento immobiliare in se, ovviamente commisurato alle esigenze del bacino di utenza, oppure concepirlo come "cavallo di troia" per una valorizzazione immobiliare futura. In questo caso il rischio di realizzare strutture commercialmente "inopportune" esiste, in maniera del tutto analoga a quelle realizzate fino a qualche anno fa da talune catene che aspiravano a presidiare massicciamente il territorio nella speranza di rivendere tutto in blocco al "francese" di turno.

Ora ci si dice che le nuove strutture dovranno essere "ad impatto zero", il che significa che gli effetti positivi (su che cosa è da vedere) dovranno essere maggiori o almeno uguali a quelli negativi. Un principio sacrosanto, che per ora solo la Lombardia ha avuto il coraggio di dichiarare così esplicitamente, ma è verosimile che la nuova norma faccia scuola (e ce lo auguriamo, se le disposizioni applicative saranno serie).

Quello che invece non ci auguriamo (ma temiamo fortemente) è che qualcuno incominci a fare confusione e scambi il concetto di impatto zero con quello (magari un pò interessato) di sviluppo zero. Le due cose non solo non vanno d'accordo, ma sono in larga parte incompatibili.

In primis: se si ferma lo sviluppo, chi realizzerà le nuove strutture a impatto zero (che oltretutto, almeno come investimento iniziale, costano di più)? Saremo costretti a tenerci le attuali strutture, che nel tempo diventeranno sempre più obsolete ed impattanti.

In secundis: si dovrà puntare sempre più ad un mercato di sostituzione. Questa è sicuramente la tendenza, dapprima in Lombardia ed in altre aree forti, dove il mercato è comunque vicino alla saturazione. Ma il tasso di sostituzione "in situ" non potrà necessariamente essere molto elevato, perché i costi di intervento sul-

le strutture esistenti (e in larga parte ancora attive) possono essere proibitivi (mai quanto la burocrazia necessaria a mettere mano all'esistente). E poi alcune locations "sbagliate" non possono essere risistemate se non cambiando totalmente la destinazione. Quindi, se il tasso di sostituzione e/o ammodernamento non sarà abbastanza sostenuto il meccanismo di impatto zero faticherà a decollare, perché l'impatto zero richiede anche nuove professionalità e nuove tecnologie che non possono diventare convenienti se non si determina un minimo di economia di scala nella loro produzione.

E' cruciale il tema del riuso delle aree dismesse, e di evitare il consumo di nuovo territorio, ma guai ad affrontare questo argomento in modo rigido ed ideologico. Aree industriali dismesse ai margini della città di solito non presentano infrastrutture idonee per un'accessibilità da grandi numeri, come richiede il commercio. Certo si possono costruire ex novo strade e infrastrutture, ma i costi sono altissimi, ed il commercio non è, come sembrano credere troppi amministratori pubblici, la gallina dalle uova d'oro che può farsi carico dei costi di tutti.

E' meglio fare i conti bene ogni volta, e vedere se non conviene intervenire ex novo in locations più adatte ed infrastrutturate e "rinaturalizzare" alcune aree dismesse, azzerando comunque il consumo di suolo, ma non necessariamente "in situ".

Lo stesso può valere per il discorso delle autorizzazioni. La via più facile è quella di privilegiare (o addirittura consentire unicamente) le concentrazioni di autorizzazioni a parità di superficie e nello stesso bacino. E' una scorciatoia pericolosa. Innanzitutto perché, a parità di fatturato, il commercio moderno tende a richiedere più spazio di quello di 20 o 30 anni fa (perché il consumatore vuole più servizi e più comodità) e perché così facendo si tende a perpetuare le situazioni di sovraffollamento commerciale e a lasciare sguarnite le zone poco servite. Occorre consentire concentrazioni e trasferimenti su bacini ampi, magari con premi di superficie per chi si localizza in aree meno congestionate.

Bisogna coniugare la sostenibilità ambientale delle grandi strutture commerciali, con quello sviluppo ordinato che costituisce una condizione imprescindibile per generare le risorse sufficienti a coprire i costi iniziali della sostenibilità. E' una grande sfida, della quale le aziende del settore incominciano ad essere sempre più coscienti.

Come fare? Non è semplice, ed avremo modo di riparlare a lungo. Sarà uno dei temi centrali di questa rivista. Comunque: impatto zero SI, sviluppo zero NO.

Renato Cavalli

Urbanistica e Commercio: a Quando un Linguaggio Comune?

La riforma Bersani, assoggettando a scelta di natura anche (o prevalentemente) urbanistica la materia delle autorizzazioni commerciali ha fatto emergere in maniera clamorosa la mancanza di coordinamento tra i due settori e tutti i problemi che ne derivano. In verità, anche la precedente normativa, basata sulla L. 426/71, si occupava, sia pure in maniera molto blanda, dell'esigenza di dare una base urbanistica e territoriale alle scelte di collocazione delle attività commerciali, ma si limitava ad indicare delle esigenze di principio, lasciando a due procedure (e quindi a due centri decisionali) totalmente distinti, le competenze per il rilascio dell'autorizzazione commerciale e di quella edilizio/urbanistica. La Giurisprudenza, salvo, qualche timida inversione di tendenza negli ultimi anni di vigenza della 426, aveva confermato e rafforzato tale separazione di norme in base al principio di tipicità degli atti amministrativi, stabilendo di fatto che non era possibile negare un'autorizzazione commerciale per motivi urbanistico/edilizi e vice-versa.

Veniva così nei fatti totalmente vanificato il lungo ed attento lavoro di ricerca e di elaborazione interdisciplinare, che negli anni a cavallo dell'approvazione della 426 aveva addirittura portato alla nascita della "Associazione Italiana di Urbanistica Commerciale" ed ad una specifica collana di pubblicazioni presso l'Editore Franco Angeli.

Autori competenti e aggiornati, come F. Beccara e G. Gentili sono finiti rapidamente ed immediatamente nel dimenticatoio, mentre veniva sempre più consolidandosi una prassi amministrativa di reciproca indifferenza e scoordinamento tra gli uffici commercio e quelli urbanistici, sia a livello comunale che regionale.

Vi sono delle difficoltà "disciplinari" a coniugare i problemi del commercio con quelli più generali della pianificazione territoriale?

L'Arch. Gentili sosteneva che a base di molte difficoltà ci fosse il fatto che il commercio è un fenomeno per sua natura "puntiforme", mentre l'urbanistica, dalla carta di Atene in poi, è abituata a ragionare per zone o aree, e quindi è difficile trovare un linguaggio comune. Forse è anche così, ma proprio perché l'urbanistica tende ad allontanarsi sempre di più da tali logiche rigide di azionamento, il problema dovrebbe diventare di più facile soluzione.

Ora il decreto Bersani ci obbliga, volenti o nolenti, a ragionare in termini di urbanistica, e quindi le soluzioni andranno trovate, ma la strada è ancora lunga, soprattutto, a mio avviso, per la reciproca ignoranza dei problemi disciplinari specifici tra tecnici, economisti ed amministrativi e per l'ovvio spostamento di poteri che la diversa ripartizione di compiti e responsabilità implica necessariamente.

Il primo passo? E' quello di trovare un linguaggio comune per cominciare a capirsi; senza di questo sarà molto difficile un lavoro proficuo..

Questo comunque implica, per gli economisti e per gli urbanisti, l'umiltà di non ritenersi depositari di verità esclusive, e quindi di dovere cominciare a conoscere, e quindi a comprendere, le necessità degli altri, le loro specificità disciplinari e quindi il funzionamento dei vari strumenti normativi in funzione degli obiettivi da raggiungere.

Un primo sguardo a ciò che è stato fatto finora, almeno in Lombardia, dalla maggior parte dei Comuni, per l'aggiornamento degli strumenti urbanistici, ci pone di fronte ad un quadro abbastanza desolante.

Nella maggior parte dei casi il problema non è stato affrontato nella sua complessità e completezza, ma è stato inteso come il puro adempimento di un obbligo di individuazione di aree per le medie e grandi strutture di vendita (oppure come possibilità di

creare strumenti “blindati” per impedirne l’installazione), senza cercare di comprendere la dinamica generale del settore commerciale, e dando per scontato che il commercio di vicinato, non configurando quasi mai una destinazione d’uso principale, possa essere indifferentemente collocato in tutte le aree residenziali, senza alcuna strategia localizzativa e nessuna ipotesi di sviluppo. Spesso mascherata come una semplice scelta “liberista”, questa opzione copre spesso la più profonda ignoranza sulle effettive dinamiche di sviluppo del commercio, delle sinergie necessarie alla sopravvivenza dei piccoli esercizi e della necessità di promozione attiva delle aree commerciali urbane, i cosiddetti “Centri commerciali naturali”.

Altrettanto biemente trascurato nei piani urbanistici è il comparto dell’ingrosso, e in generale la problematica delle strutture commerciali per la vendita di merci ingombranti, generi strumentali, ecc., il cui comportamento dal punto di vista urbanistico è generalmente molto simile a quello delle attività industriali o di magazzinaggio, ma che giuridicamente non può essere assimilato a tali attività.

E’ significativo e positivo che la Regione Lombardia, sull’impatto di situazioni limite come quella della Chinatown di Milano o del Centro (all’ingrosso ??) dei cinesi di Muggiò, stia iniziando ad occuparsi a livello normativo del commercio all’ingrosso, prevedendo, con variante alla L.R. 14/99 (L.R. 11/06), che il Programma Triennale possa occuparsi anche di tale argomento.

Purtroppo ciò che è stato introdotto nel programma triennale è ben poca cosa, ed a ben guardare non conferisce ai comuni molti più poteri di quelli che una lettura oculata della legge regionale sul governo del territorio gli aveva già dato, ma almeno è un passo in avanti simbolico

La strada da fare è ancora lunga e difficile. L’importante è partire (e non fermarsi a metà strada).

1.14