

Sommario

Sez
01

Generalità

Scopi e limiti di questo corso	1.3
Nuovi Criteri, Nuovi Strumenti.	1.5
Dizionarietto	1.9
Urbanistica e Commercio: a Quando un Linguaggio Comune?	1.15
A che punto siamo con la redazione dei PGT?	1.17



La legge regionale sulla gestione del territorio (LR 12/05), e le successive norme modificative e integrative aprono un orizzonte del tutto nuovo anche per la regolamentazione delle attività commerciali in Lombardia, quanto meno nel medio periodo.

Infatti, anche se nella nuova legge vi sono pochissimi riferimenti diretti al commercio. La delibera del Consiglio regionale VIII/352 del 13.3.07 quelle di Giunta dell' VIII/5913 del 21.11.07, hanno provveduto a fornire ampie indicazioni sulle modalità di integrazione tra norme urbanistiche e commerciali .

Il tutto si integra con indicazioni generali di obiettivi urbanistico/territoriali contenute nel Programma Triennale 2006/08.

Si pone quindi un doppio ordine di problemi: il primo, e più urgente è quello delle modalità di adeguamento degli strumenti urbanistici attuali alle norme sul commercio nel periodo transitorio in attesa che i comuni si dotino dei nuovi strumenti urbanistici previsti dalla legge. Il secondo, di maggior respiro temporale, ma non per questo meno attuale è il come recepire la normativa sul commercio nei nuovi strumenti generali (PGT) ed attuativi istituiti dalla nuova legge.

Anche nei casi in cui non è ancora possibile effettuare nell'immediato, la stesura dei PGT, è logico, in una prospettiva di economia procedimentale (e, più terra terra di non sprecare tempo, fatica e risorse) cercare di valutare com'è possibile affrontare immediatamente l'adeguamento dei PRG vigenti in modo tale che la maggior qualità possibile del lavoro possa essere riutilizzata, senza grosse variazioni, nei futuri PGT.

In quest'ottica, sia sotto il punto di vista degli operatori che di quello degli enti pubblici, il corso si propone di affrontare i seguenti temi di fondo:

- 1) L'impianto generale della legge sulla gestione del territorio, almeno per quanto riguarda la parte di tipo più "urbanistico" nell'intento di fornire almeno quelle nozioni la cui conoscenza è necessaria non solo agli uffici tecnici comunali ma anche agli uffici commercio degli enti pubblici e agli uffici sviluppo delle aziende commerciali.
- 2) La struttura della normativa regionale sul commercio, in particolare per gli aspetti di tipo programmatico e strategico e in quelli di raccordo con la normativa urbanistica, anche alla luce delle modifiche apportate alla L.R. 14/99 sul commercio.
- 3) Le possibilità operative esistenti nella fase transitoria, cioè ancora in regime di PRG e in attesa di PGT.
- 4) L'inquadramento della normativa sul commercio nella prospettiva della nuova legislazione regionale urbanistica, individuando la collocazione delle varie norme nei diversi tipi di piano, le prospettive innovative possibili e il riutilizzo degli studi già svolti in funzione del punto 2 della DGR VII/15716 del 18/12/2003.
- 5) Le problematiche applicative concrete, e la possibilità di presentare istanze di autorizzazione commerciale in funzione della adeguatezza o meno delle disposizioni degli strumenti urbanistici.
- 6) Le esperienze già effettuate in altre regioni che possono essere di esempio e supporto per una corretta gestione della pianificazione commerciale in Lombardia.

In che rapporto si pone la legge regionale della Lombardia sulla Gestione del Territorio con il complesso della normativa regionale per il commercio ?

Apparentemente non vi sono rapporti diretti, in quanto la nuova legge regionale contiene pochissimi accenni diretti al commercio, e quei pochi non innovano sostanzialmente nulla, ma in pratica riprendono le disposizioni sui cambi di destinazione d'uso già introdotti nella L.R. 1/01 ora abrogata.

Il rapporto però esiste, anche se in modo implicito e sottinteso !

Innanzitutto la normativa regionale sul commercio, che non è stata abrogata né modificata dalla legge sul governo del territorio, va ora applicata, anche nel periodo transitorio, alla luce e nel quadro della nuova normativa urbanistica, il che non è poco, come vedremo nell'apposita sezione. Ovviamente il nesso principale sta nei collegamenti futuri, quelli che si svilupperanno nella fase operativa della legge sul territorio, in sede di creazione ed applicazione dei nuovi piani urbanistici. Fino ad ora, le scelte di politica commerciale della Regione, sia nel Programma Triennale 2003/2006, sia in quelle 2006/2008, hanno posto attenzione prevalentemente agli aspetti economici (programma del 2003) ed a quelli ambientali (programma del 2006), e solo marginalmente a quelli urbanistici.

Successivamente la regione ha emanato, il 18 marzo 2007, gli Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale.

Tale documento prevede che di commercio ci si debba occupare sia nel futuro Piano Territoriale Regionale, che nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale nei PGT comunali.

Le indicazioni, salvo l'individuazione di obiettivi generali (ma mai di scelte localizzative), continuano ad essere di tipo procedurale, anche se non mancano alcune precisazioni di contenuti abbastanza interessanti, di cui ci occuperemo nelle sezioni specifiche di questa dispensa.

La successiva DGR VIII/5913 del 21.11.07 non è giunta a dare prescrizioni localizzative vere e proprie, ma ha fissato criteri insediativi differenziati per le diverse porzioni di territorio.

Alle province, comunque, è data facoltà, ma non obbligo vincolante, di inserire nei PTCP alcuni criteri localizzativi o dei prerequisiti che debbano essere verificati perché i singoli piani comunali possano prevedere in srimenti di grandi strutture di vendita.

Si tratta di scelte molto diverse di quelle di altre Regioni, che hanno preferito puntare a regolamentazione di tipo localizzativo (ad esempio Piemonte) o predefinire a priori il tipo di zone urbanistiche (in genere le D) dove consentire le medie e/o le grandi strutture (es. Veneto e Friuli).

Questo non vuol dire che il discorso è chiuso e da rinviarsi al futuro. Al contrario, un esame approfondito dello spirito, più che della lettera, delle due normative, porta ad identificare una comune filosofia di fondo, in cui si possono individuare alcuni punti di riferimento comune, che possono costituire, per entrambe, sia punti di forza che di debolezza.

Innanzitutto la filosofia generale dei due provvedimenti si rifà ad alcuni principi fondamentali comuni:

- la sostenibilità (peraltro non meglio definita nella L.R. 12/05 e più chiaramente delineata nei provvedimenti sul commercio – è anche abbastanza ovvio, poiché questi ultimi sono provvedimenti di tipo operativo);
- la sussidiarietà e la devolution, per cui si dà il massimo del potere, in linea di principio, all'ente territorialmente più vicino ai singoli problemi (il che, tradotto in pratica, significa che la Regione ha fatto molte scelte procedurali e di principio, pochissime di contenuto veramente urbanistico e praticamente nessuna di tipo localizzativo);
- la flessibilità della pianificazione territoriale, in contrapposizione con il precedente modello, che viene definito dalla Regione come rigido, gerarchico e a cascata.

Nella pratica viene a definirsi un modello abbastanza contraddittorio, con pochissime regole certe, che rinvia ad un secondo momento l'effettuazione delle grandi scelte infrastrutturali e localizzative, riduce moltissimo il ruolo operativo delle Province, lascia ai Comuni amplissimi spazi di scelta e libertà gestionale (tra cui quelli di concretizzare o meno "l'ampia partecipazione dei cittadini alle scelte per la definizione del governo del territorio", enunciata come uno dei principi cardine della L.R. 12/05, e riserva alla Regione un potere interdittivo sulle scelte degli altri enti, obbligati comunque a conformarsi "a cascata", ma in corso d'opera, senza fornire un chiaro quadro di riferimento al momento di avviare la pianificazione al proprio livello di competenza.

Ed è proprio una concezione "nominalistica" del principio di sussidiarietà uno dei più grossi limiti della nuova normativa. Siamo pienamente d'accordo sulla competenza dell'ente di scala più corrispondente alla natura ed alle caratteristiche di ogni fenomeno da regolamentare, ma la realtà è molto complessa, e le scale dei fenomeni economici e territoriali, in un mondo sempre più complesso, difficilmente corrispondono ai confini amministrativi degli enti locali, per cui un'applicazione così grossolana del principio di sussidiarietà (e la voluta confusione tra sussidiarietà verticale a livello di enti territoriali e sussidiarietà orizzontali tra enti pubblici ed aggregazioni sociali), rischia di determinare la mancanza di organi di governo (o quanto meno di unità territoriali di programmazione) corrispondenti alle dimensioni dei fenomeni da governare.

Questo è tanto più vero quanto ci si riferisce a fenomeni di natura economica ed urbanistica che mal si adattano ad ambiti amministrativi predefiniti che possono funzionare molto meglio quando si tratta di erogare servizi di tipo sanitario o assistenziale.

Viene così del tutto dimenticato il problema della città metropolitana, come pure quello di individuazione di bacini di utenza effettivi (o ottimali) per il funzionamento dei servizi commerciali. L'individuazione dagli ambiti territoriali omogenei (ma territorialmente discontinui), effettuata nel Programma Triennale del Commercio è un valido sforzo di definire obiettivi comuni per situazioni simili, ma non certo per una programmazione ottimale dello sviluppo del commercio sul territorio, che invece avrebbe richiesto l'effettuazione di scelte in merito ad un modello di rete e a dei criteri e gerarchie localizzative, che sono invece del tutto mancate sia a livello commerciale che urbanistico più in generale.

E' certo nobile e condivisibile l'obiettivo di una pianificazione territoriale meno rigida e burocratica e più attenta e veloce nell'adeguarsi ai tempi di evoluzione della realtà, ben più serrati e pressanti di quanto non fossero al momento della nascita della legge urbanistica nazionale (1941) e della prima legge urbanistica regionale (1975).

Il fatto che gran parte delle scelte relative al commercio vengano collocate dalla normativa regionale all'interno dello strumento urbanistico comunale stabilisce ovviamente un collegamento automatico tra la normativa commerciale e quella urbanistica in generale. Se gli strumenti urbanistici diventano più fluidi e meno prescrittivi, e soprattutto maggiormente lasciati alla libera scelta dei Comuni, anche la programmazione del settore commerciale non potrà che assumere le stesse caratteristiche, con tutto ciò di buono e di pericoloso che ciò comporta. Ci sforzeremo, in altri punti di questa dispensa, di cercare di indicare come sia possibile una gestione "virtuosa" degli spazi di libertà affidati ai comuni, indicando anche i rischi che derivano da una gestione "viziosa" e soprattutto quelli che possono essere causati tra la sfasatura dimensionale tra l'ambito di competenza comunale e l'impatto degli insediamenti commerciali (ancorché formalmente di media struttura).

Un elemento "filosofico" comune alle due normative è quello di tendere a sostituire un insieme di norme "cogenti" e più o meno precise (che bella illusione era la certezza del diritto!), con una serie di indicazioni di principi e di fissazione di obiettivi, ben più generici, elastici e conseguentemente valutabili in modo più soggettivo.

E', certamente, questo il modo di operare impostato dall'Unione Europea, i cui provvedimenti ben difficilmente sono fatti di articoli, commi e prescrizioni quantitative (ma quando ci sono vanno rispettate, se no partono sanzioni "vere" e non simboliche), ma in genere consistono in raccomandazioni, criteri, indicazioni di obiettivi e percorsi, il cui raggiungimento è da valutarsi in maniera sostanziale (per risultati) e non formale (per semplice rispetto delle procedure): Non è certo questo il modo di procedere ai cui la nostra storia, giuridica e politica, ci ha abituato. La nostra normativa (che poi continua ad applicarsi nei problemi concreti e negli atti di giurisdizione interna), è interamente basata sul diritto romano, mentre il diritto comunitario risente di una maggiore complessità di fonti, in cui il diritto romano ha preminenza, ma non esclusività, rispetto a quello anglosassone ed alle varianti francese e tedesca del diritto romano stesso.

Questo determina una rivoluzione di mentalità, a cui non sono abituati i nostri politici ed amministratori, ma neppure i pianificatori ed i giudici.

La normazione per criteri ed obiettivi è ancora più soggetta ad interpretazione di quanto non sia quella prescrittiva a cui siamo abituati. Nel mondo anglosassone questa interpretazione affidata agli organi giurisdizionali non è vista come una indebita intrusione nell'orto dei politici, come da noi, ma è considerata normale, per cui il "diritto della consuetudine" ingloba le pronunce giudiziarie e le considera come un normale strumento di adeguamento delle norme ai tempi che cambiano.

Questo richiede un presupposto di fiducia di fondo del cittadino nella pubblica amministrazione (e viceversa), che è cosa che non appartiene, purtroppo, alla nostra cultura politica e giuridica.

Come verificare la legittimità (o quantomeno la correttezza) o meno della valutazione sul fatto che un determinato comportamento giuridico vada o no in direzione degli obiettivi e delle direttive fissate?.

Per evitare un contenzioso infinito e dagli esiti inevitabilmente contraddittori per un lungo periodo, almeno fintantoché non si sarà stabilita una giurisprudenza consolidata, è assolutamente necessaria un'attività interpretativa "a priori" della Pubblica Amministrazione, che inevitabilmente aumenta il potere delle varie burocrazie (e sicuramente, dal momento che la funzione sviluppa l'organo, questo modo di procedere ha portato ad uno sviluppo e consolidamento di una burocrazia comunitaria al cui confronto la nostra è fatta di dilettanti allo sbaraglio). Perché tutto ciò non "scoppi", o non determini una situazione in cui i rapporti di concertazione con la Pubblica Amministrazione divengano un'esclusiva dei "poteri forti", che se ne possono permettere i costi e le competenze, è necessario che si sviluppino una serie di momenti di partecipazione e consultazione ampia dei cittadini, con strumenti che abbiano una reale capacità di incidere sulle scelte e non diventino solo uno sfogatoio o una foglia di fico. Solo con questa (lunga e faticosa) procedura sarà possibile stabilire nel tempo quel livello di fiducia nella pubblica amministrazione che consenta a quest'ultima di svolgere il suo ruolo di interpretazione e di indirizzo senza scatenare un contenzioso (politico e giuridico) tendente all'infinito.

"Last but not least" una considerazione su un aspetto di fondo. La semplice semplificazione delle procedure non risolve a fondo i problemi, ma si limita a creare delle "scorciatoie legali" in settori in cui il controllo pubblico continua a mantenere una grossa rilevanza, che viene stemperata nella fretta e nell'incertezza, spesso obbligando il cittadino ad assumersi di persona l'onere di interpretazioni tecnico giuridiche che non dovrebbero competergli e per cui non sempre è attrezzato, e costringendolo a scegliere tra il rischio dell'autocertificazione (all'ombra del possibile falso ideologico) e la lungaggine dei tempi.

La liberalizzazione è altra cosa: bisogna stabilire che una serie di cose, più semplici o meno incidenti sul territorio e l'economia, debbono essere soggette alla libera scelta del cittadino (e non semplicemente non soggette a controllo pubblico per mancanza di tempi, ma potenzialmente annullabili a posteriori), concentrando le risorse della P.A. su quelle cose che veramente necessitano di titoli autorizzativi (per le quali i controlli vanno fatti, sul serio e prima).

Questo vuol dire cedere potere dal pubblico al privato e fare funzionare davvero la concorrenza: ci arriveremo mai ?

RENATO CAVALLI

18 Ottobre 2008

(N.B.) salvo che sia espressamente indicati tutti i rimandi e riferimenti ad articoli di legge si riferiscono alla L.R. 12/05 (Governo del Territorio)

ACCORDO DI PROGRAMMA (Art. 6 L.R. 2/03)

Ha la finalità di snellire i procedimenti amministrativi, ma soprattutto di concordare in un'unica sede le modalità e i tempi di realizzazione di programmi di intervento pubblici o di interesse pubblico che richiedono, per la loro attuazione, l'azione integrata di più soggetti pubblici e privati

AUTORITA' PER LA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE (Art. 5)

Nominata dal Consiglio Regionale, dura in carica 2 anni, ed opera avvalendosi di un osservatorio permanente. Ha il compito di:

- a) determinare criteri, modi e tempi per l'adeguamento alla legge da parte dei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, ai fini delle determinazioni previste dall'articolo 7, c 3 (atto di Giunta che determina i criteri);
- b) verificare il corretto andamento dell'attività di pianificazione in attuazione della legge, anche su segnalazioni di enti ed associazioni;
- c) redigere un rapporto annuale per la Giunta regionale e il Consiglio regionale, che evidenzia le criticità derivanti dall'applicazione della legge e indichi eventuali modifiche alla stessa, anche in relazione alla legge statale in materia di governo del territorio;

CRITERI AUTORIZZAZIONE MEDIE STRUTTURE (ART.8, C.3 D.Lgs. 114/98)

Provvedimento, di competenza della Giunta Comunale, con cui vengono fissati i criteri per il rilascio delle autorizzazioni per le medie strutture di vendita. Si tratta in genere di criteri localizzativi e di sostenibilità, che non coincidono con la variante urbanistica né con il regolamento procedurale di cui all'Art.8, c.4.

La Regione Lombardia, con DGR n.VIII/6024 del 5.12.07, ha emanato le direttive ai comuni sulle modalità di redazione di tali criteri.

CRITERI AUTORIZZAZIONE PUBBLICI ESERCIZI (L.R. 32/98)

Provvedimento, di competenza consiliare, con cui vengono fissati i criteri per il rilascio delle autorizzazioni per i pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande. I criteri di tipo strettamente urbanistico (es: standard di parcheggio) dovrebbero invece essere collocati nella variante allo strumento urbanistico.

La materia è regolata dalla LR 30/03 su cui si inseriscono le indicazioni del DL 223 del 4.7.06 Convertito in legge 248/06 (2° provvedimento Bersani sulla competitività) che ha di fatto introdotto il divieto di fissazione di limiti numerici motivati da considerazioni economico - concorrenziali .

DENUNCIA INIZIO ATTIVITA' – DIA EDILIZIA (PARTE II, CAPO III)

Chi ha titolo per presentare istanza di permesso di costruire ha facoltà, alternativamente e per gli stessi interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia, di inoltrare al comune denuncia di inizio attività, fatta eccezione per gli interventi edificatori nelle aree destinate all'agricoltura.

La DIA può essere utilizzata anche per varianti ad interventi assentiti in forza di permesso di costruire purché le stesse non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, non modifichino la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterino la sagoma dell'edificio e non violino le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire.

La DIA va presentata almeno trenta giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori, presenta la denuncia, con una dettagliata relazione e gli opportuni elaborati progettuali a firma di un progettista abilitato, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti

di pianificazione vigenti ed adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie. La DIA va corredata dall'indicazione dell'impresa cui si intende affidare i lavori.

La DIA ha validità massima di 3 anni. La realizzazione della parte dell'intervento non ultimata nel predetto termine è subordinata a nuova denuncia.

DESTINAZIONE D'USO (Art. 51)

Costituisce destinazione d'uso di un'area o di un edificio la funzione o il complesso di funzioni ammesse dagli strumenti di pianificazione per l'area o per l'edificio. E' principale la destinazione d'uso qualificante; è complementare od accessoria o compatibile la destinazione d'uso che integra o rende possibile la destinazione d'uso principale. Le destinazioni principali, complementari, accessorie o compatibili possono coesistere senza limitazioni percentuali ed è ammesso il passaggio dall'una all'altra, nel rispetto dell' articolo 51, salvo quelle eventualmente escluse dal PGT.

DOCUMENTO DI PIANO (Art. 8)

Documento quinquennale, parte del PGT, che definisce il quadro generale del territorio comunale ed individua gli obiettivi strategici generali, gli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo e le politiche di intervento.

Non contiene previsioni che producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli.

Definisce :

- il quadro ricognitivo e programmatorio
- il quadro conoscitivo (mobilità, aree a rischio, aree vincolate, ecc.)
- l'assetto geologico, idrogeologico, sismico
- gli obiettivi di sviluppo
- gli obiettivi quantitativi
- le politiche di interventi per la residenza, per le attività produttive (primarie, secondarie e terziarie) e per la distribuzione commerciale
- le risorse economiche attivabili dalla pubblica amministrazione
- gli ambiti di trasformazione e i criteri di intervento (anche con rappresentazioni grafiche)
- le modalità di recepimento dei piani sovracomunali
- i criteri di compensazione, perequazione e incentivazione (art. 11)

ONERI DI URBANIZZAZIONE (Art. 44)

Gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria sono determinati dai comuni, con obbligo di aggiornamento ogni tre anni, in relazione alle previsioni del piano dei servizi e a quelle del programma triennale delle opere pubbliche, tenuto conto dei prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, incrementati da quelli riguardanti le spese generali.

A scomputo totale o parziale del contributo relativo agli oneri di urbanizzazione, gli interessati possono essere autorizzati a realizzare direttamente una o più opere di urbanizzazione primaria o secondaria, nel rispetto dell'articolo 2, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici).

ONERI DI URBANIZZAZIONE PRIMARIA (Art. 44, c3)

sono relativi alle seguenti opere: strade, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, cavedi multiservizi e cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato.

ONERI DI URBANIZZAZIONE SECONDARIA (Art. 44, c.4)

Gli oneri di urbanizzazione secondaria sono relativi alle seguenti opere: asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo e strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, presidi per la sicurezza pubblica, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie, cimiteri.

PERMESSO DI COSTRUIRE (PARTE II, CAPO II)

E' il titolo necessario per tutti gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio sono subordinati a permesso di costruire, fatto salvo quanto disposto dai commi 2 e 3 (interventi non soggetti) e dall'articolo 41 (facoltà di avvalersi alternativamente della DIA)

Non sono soggetti al Permesso di costruire (né alla DIA), purché nel rispetto delle normative di settore, aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, della sicurezza del cantiere, della sicurezza degli impianti e, in particolare, delle disposizioni contenute nel D.lgs. 42/2004 i seguenti interventi:

- a) interventi di manutenzione ordinaria;
- b) interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di rampe o di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;
- c) opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico o siano eseguite in aree esterne al centro edificato;
- d) realizzazione di coperture stagionali destinate a proteggere le colture ed i piccoli animali allevati all'aria aperta ed a pieno campo, nelle aree destinate all'agricoltura;
- e) strutture temporanee di cantiere.

PIANI ATTUATIVI COMUNALI (Art. 12)

Sono costituiti da tutti gli strumenti attuativi previsti dalla legislazione statale e regionale, ed attuano gli interventi di trasformazione e sviluppo indicati nel documento di piano

Nei piani attuativi vengono fissati in via definitiva, in coerenza con le indicazioni contenute nel documento di piano, gli indici urbanistico-edilizi necessari alla attuazione delle previsioni dello stesso.

PIANIFICAZIONE COMUNALE (Art. 6)

E' articolata in:

- piano di governo del territorio;
- piani attuativi;
- atti di programmazione negoziata con valenza territoriale.

PIANO DEI SERVIZI (Art. 9)

Documento di durata indeterminata, parte del PGT, che definisce, con carattere prescrittivo e vincolante, la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, l'eventuale dotazione di aree per l'edilizia residenziale pubblica e le dotazioni a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato.

Nei comuni classificati dal PTCP come poli attrattori i servizi vanno dimensionati anche in funzione della popolazione fluttuante e del bacino territoriale di gravitazione.

Definisce :

- le aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico
- le aree per l'edilizia residenziale pubblica
- le dotazioni di verde
- i corridoi ecologici
- il verde di connessione tra territori rurali ed edificato

Determina il numero degli utenti dei servizi

- in base alla popolazione residente,
- alla popolazione da insediare (previsioni del Documento di Piano) c
- alla popolazione gravitante (studenti, utenti sovracomunali, turisti,..)

Valuta :

- le attrezzature esistenti, l'insufficienza o l'inadeguatezza e quantifica i costi per l'adeguamento
- lo sviluppo e l'integrazione dei servizi, costi e modalità attuati ve in relazione al Documento di Piano e rispetto agli ambiti di trasformazione

PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO PGT (Art. 7)

E' lo strumento generale della pianificazione a livello comunale che sostituisce l'attuale PRG.

E' articolato nei seguenti atti:

- documento di piano;
- piano dei servizi;
- piano delle regole.

PIANO DELLE REGOLE (Art. 10)

Documento di durata indeterminata, parte del PGT, con prescrizioni di carattere vincolante che producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli.

- a) definisce, all'interno dell'intero territorio comunale, gli ambiti del tessuto urbano consolidato, quali insieme delle parti di territorio su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, comprendendo in essi le aree libere intercluse o di completamento;
- b) indica gli immobili assoggettati a tutela in base alla normativa statale e regionale;
- c) individua le aree e gli edifici a rischio di compromissione o degrado e a rischio di incidente rilevante;
- d) contiene, in ordine alla componente geologica, idrogeologica e sismica, quanto previsto dall'articolo 57, comma 1, lettera b);
- e) individua:
 - 1) le aree destinate all'agricoltura;
 - 2) le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche;
 - 3) le aree non soggette a trasformazione urbanistica.

PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE - PTCP - (Art. 15)

Definisce gli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del proprio territorio connessi ad interessi di rango provinciale o sovracomunale o costituenti attuazione della pianificazione regionale; sono interessi di rango provinciale e sovracomunale quelli riguardanti l'intero territorio provinciale o comunque quello di più comuni. Il PTCP è atto di indirizzo della programmazione socio-economica della provincia ed ha efficacia paesaggistico-ambientale per i contenuti e nei termini indicati all'Art.15.

I contenuti del PTCP che hanno efficacia prescrittiva e prevalente sul PGT sono

- la tutela dei beni ambientali e paesaggistici
- le infrastrutture della mobilità puntuali, purché il progetto preliminare venga approvato entro 5 anni
- gli ambiti agricoli (fino alla approvazione del PGT)
- le aree soggette a tutela o a rischio idrogeologico e sismico nei soli casi nei quali sia attribuita la competenza alla Provincia

PIANO TERRITORIALE REGIONALE – PTR – (Art. 19)

Il piano territoriale regionale, costituisce atto fondamentale di indirizzo, della programmazione di settore della Regione, nonché di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale dei comuni e delle province. La Regione con il PTR, sulla base dei contenuti del programma regionale di sviluppo e della propria programmazione generale e di settore, indica gli elementi essenziali del proprio assetto territoriale e definisce i criteri e gli indirizzi per la redazione degli atti di programmazione territoriale di province e comuni. Il PTR ha natura ed effetti di piano territoriale paesaggistico ai sensi della vigente legislazione.

- i contenuti del PTR che prevalgono sul PTCP e sul PGT (art. 20) sono :
- le previsioni concernenti la realizzazione di prioritarie infrastrutture, le linee di comunicazione, la mobilità, poli di sviluppo regionale
- le zone di preservazione e di salvaguardia ambientale di interesse regionale
- le prescrizioni attinenti la tutela del paesaggio (art. 76)

PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA REGIONALE (L.R. 2/03)

E' intesa dalla regione Lombardia intesa quale modalità ordinaria per la condivisione ed attuazione delle scelte programmatiche regionali, in coerenza con il principio di sussidiarietà e di pari ordinazione degli enti, secondo le disposizioni del Titolo V della parte II della

Sono strumenti della programmazione negoziata regionale:

- a) l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale;
- b) il Programma Integrato di Sviluppo Locale;
- c) il Contratto di Recupero Produttivo;
- d) l'Accordo di Programma.

PROGRAMMI DI RECUPERO URBANO (Art. 94)

Seguono le stesse procedure previste per i PII.

La modifica dei programmi di recupero approvati dal consiglio comunale non è soggetta ad approvazione regionale qualora non comporti variazioni all'assetto urbanistico e non incida sugli elementi di cui all'articolo 6 della legge regionale 23/90, relativi alla priorità per la concessione dei finanziamenti.

PROGRAMMI INTEGRATI DI INTERVENTO (PARTE II, TIT. VI, PARTE I)

Il programma integrato di intervento è caratterizzato dalla presenza di almeno due dei seguenti elementi:

- a) previsione di una pluralità di destinazioni e di funzioni, comprese quelle inerenti alle infrastrutture pubbliche e d'interesse pubblico, alla riqualificazione ambientale naturalistica e paesaggistica;
- b) presenza di tipologie e modalità d'intervento integrate, anche con riferimento alla realizzazione ed al potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- c) rilevanza territoriale tale da incidere sulla riorganizzazione dell'ambito urbano.

La formazione di PPI è promossa dal Comune nell'ambito delle previsioni del documento di piano, al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale del proprio territorio

Il PII può prevedere il concorso di più soggetti operatori e risorse finanziarie, pubblici e privati.

La proposta di PII può essere presentata anche da soggetti pubblici e privati, singolarmente o riuniti in consorzio o associati tra loro.

La competenza di approvazione dei PII spetta:

- alla Giunta, se il PII non modifica i criteri e gli indirizzi contenuti nel documento di piano
- al Consiglio, con deliberazione analiticamente motivata, se il PII modifica i criteri e gli indirizzi contenuti nel documento di piano
- al Consiglio, previa verifica di compatibilità provinciale, se il PII, pur non essendo di rilevanza regionale, è intervento in variante agli strumenti urbanistici comunali vigenti o adottati
- al Consiglio Provinciale, qualora il PII comporti variante anche al piano territoriale di coordinamento provinciale

REGOLAMENTO PROCEDURALE MEDIE STRUTTURE (ART.8 C4 d. IGS. 114/98)

Provvedimento comunale (di competenza della giunta), con cui si fissano:

- Le norme sul procedimento
- I termini del silenzio assenso
- Le norme per la partecipazione al procedimento
- Le norme per la trasparenza e la snellezza del procedimento.

Secondo le indicazioni della Regione Lombardia, l'emanazione di tale provvedimento è condizione indispensabile per il rilascio di autorizzazione per le medie strutture.

Per facilitare il lavoro degli uffici, in ossequio ai principi di trasparenza ed efficienza dei provvedimenti amministrativi, nulla vieta che tale regolamento venga esteso anche a tutte le altre attività commerciali.

RISTRUTTURAZIONE URBANISTICA (Art. 27, c 1 f)

Interventi rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

1.13

SISTEMA INFORMATIVO TERRITORIALE (Art. 3)

Serve a disporre di elementi conoscitivi necessari alla definizione delle scelte di programmazione generale e settoriale, di pianificazione del territorio e all'attività progettuale. Il SIT è fondato su basi di riferimento geografico condivise tra gli enti medesimi e aggiornato in modo continuo. Gli elaborati dei piani e dei progetti approvati dagli enti locali, inseriti sulle basi geografiche fornite dal SIT, vengono ad esso conferiti in forma digitale per ulteriori utilizzazioni ai fini informativi

Le caratteristiche del SIT sono state fissate dalla Regione Lombardia con Atto di indirizzo, ai sensi dell'Art.3 della L.R. 12/05, con DGR 8/1562 del 22/12/2005

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 viceversa.

Veniva così nei fatti totalmente vanificato il lungo ed atteso 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 immeritatamente 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 urbanisti, 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 decisamente 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, abbia iniziato 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.

Nel mese di dicembre 2007, la Regione ha indetto un primo seminario di studi sui problemi dell'ingrosso, in cui sono stati presentati i risultati di una interessante ricerca IRER.

Il tutto doveva portare alla redazione di una legge sul commercio all'ingrosso, di cui era inizialmente circolata una prima bozza, poi di fatto abbandonata.

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

A che punto siamo con la redazione dei PGT?

La scadenza fissata dalla L.R. 12/05 per l'approvazione dei PGT è imminente: il 31 marzo 2009.

A tale data, secondo la previsione della legge, gli strumenti urbanistici di tutti i comuni che non avranno approvato il PGT decadranno automaticamente, il che implica la facoltà dei prefetti di sciogliere i rispettivi consigli comunali.

È uno scenario abbastanza allucinante, che nessuno si augura di vedere attuato su vasta scala e da questo deriva la quasi certezza che si arriverà ad una proroga, con ogni probabilità all'ultimo momento.

Non disponiamo di dati precisi su quanti comuni, ad oggi, abbiano approvato o adottato il PGT, anche perché è in atto una vera e propria "corsa" per arrivare entro la scadenza (che per molti comuni coincide anche con la scadenza naturale del Consiglio) se non ad approvare il PGT, quanto meno ad adottarlo, per cui i numeri cambiano di giorno in giorno. Gli ultimi dati "ufficiali", riportati da Il Sole 24 ore Lombardia del 03/09/2008 danno la seguente situazione:

Provincia	PGT avviati	PGT adottati	PGT approvati	Comuni
<i>Bergamo</i>	139	6	10	244
<i>Brescia</i>	33	1	15	206
<i>Como</i>	79	5	3	163
<i>Cremona</i>	84	1	4	115
<i>Lecco</i>	20	6	1	90
<i>Lodi</i>	4	0	2	61
<i>Mantova</i>	24	1	4	70
<i>Milano</i>	158	14	16	188
<i>Pavia</i>	50	23	4	190
<i>Sondrio</i>	15	1	0	78
<i>Varese</i>	102	3	3	141
Totale	708	61	62	1.546

La qualità di tali strumenti è la più disparata: alcuni comuni hanno posto in atto sforzi ed impegni notevoli, producendo una serie di studi e analisi molto pregevoli da porre a base del PGT, spesso in collaborazione con le Università.

Altri comuni sono andati molto meno per il sottile, magari raccogliendo segnalazioni e proposte dei cittadini, ma senza effettuare studi ed analisi di tipo scientifico. Purtroppo bisogna dire che anche molte delle indagini più approfondite sono basate prevalentemente su un lavoro di tipo compilativo (raccolta ed analisi di dati già esistenti, spesso di tipo istituzionale o censuario e quindi abbastanza "datate"), piuttosto che da rilevazioni aggiornate di dati effettuati sul campo.

Tale limitatezza degli studi spesso non deriva solo da una scarsa attenzione degli amministratori ai dati statistici, ma purtroppo dalla scarsità di risorse a disposizione dei comuni per lo svolgimento di analisi e rilevazioni.

I contributi regionali sono stati messi a disposizione per la redazione delle cartogra-

fie e per gli studi geologici, ma non per studi e ricerche socio-economiche. Nel settore commerciale la situazione è ancora più deludente.

La gran parte dei PGT è praticamente priva di analisi sul comparto commerciale o contiene analisi estremamente scarse e approssimative, non condotte da specialisti del settore e focalizzate quasi esclusivamente sulle grandi e medie strutture, senza alcuna analisi strutturale e localizzativa sugli esercizi di vicinato, sui pubblici esercizi e, in generale, senza alcun tipo di dato sull'ingrosso ed il paracommerciale.

Purtroppo, in molti casi, i tecnici e gli amministratori pubblici hanno considerato gli studi sul commercio, anche se obbligatoriamente previsti dalle norme regionali come un adempimento puramente formale da inserire nel piano per rispondere a degli obblighi ma non per orientare le scelte.

In molti casi, troppi, tutto il lavoro di stesura del PGT è stato impostato a prescindere dal commercio, e le analisi del settore sono state aggiunte all'ultimo momento, a decisioni già prese, anziché essere usati per orientare le scelte.

La corsa per arrivare comunque entro i termini, non fa certo bene alla qualità.

Abbiamo visto comuni di 30.000 abitanti fare bandi per lo svolgimento degli studi commerciali dando non più di 45 giorni di tempo per tutto il lavoro. È evidente che in questi tempi non si può fare nulla più che "inventare".

Fortunatamente, al lato opposto, vi sono esempi virtuosi di come Milano, che sta lavorando da oltre un anno ad una analisi dettagliata del settore ed alla definizione di strategie di intervento totalmente innovative.

Quello che è certo è che alla scadenza, almeno il 75% dei Comuni non avrà approvato il PGT, e gran parte di quelli che l'avranno fatto avranno messo a punto uno strumento "sperimentale", con tutti i difetti derivati dall'inesperienza.

Sarebbe quindi meglio, a nostro avviso, prendersela con un po' più di calma e fare un lavoro di qualità.

1.18