Sez 01

Generalità

Sommario

Scopi e limiti di questo corso	1.3
Nuovi Criteri, Nuovi Strumenti	1.4
Cosa succede dopo le proroghe	1.8
Contributi ai comuni per lamformazione dei piani di governo del territorio	1.9
Contributi agli enti locali per lo sviluppo dei data base topografici a supporto del SIT	1.10
Non solo commercio. Qualche idea per la pianificazione urbanistica	1.12
Modificata legge governo del territorio	1.17
Dizionarietto	1.20
Urbanistica e Commercio: a Quando un Linguaggio Comune?	1.26
A che punto siamo con la redazione dei PGT?	1.28

prassicoo pformazione

Generalità

Scopi e limiti di questo corso

1.3

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 programmatorio 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.
7) La proroga al 31/3/10 delle scadenze per i PGT e le altre modifiche alla LR 12/05 apportate con la LR 3/09 .

1.4 Nuovi Criteri, Nuovi Strumenti

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 dispenza.
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 alcun i criteri localizzativi o dei prerequisiti che debbano essere verificati perchè 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 (non meglio definita nella L.R. 12/05 e più chiara mente delineata nei provvedimenti sul commercio);
- la sussidiarietà e la devolution, per cui si da il massimo del potere, in linea di principio, all'ente territorialmente più vicino ai singoli problemi (il che, tradot to in pratica, significa che la Regione ha fatto molte scelte procedurali e di principio, pochissime di contenuto veramente urbanistico e praticamente nes suna di tipo localizzativo);
- la flessibilità della pianificazione territoriale, in contrapposizione con il pre cedente 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 e 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 sevizi 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 rigi-

da 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 sopratutto 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 indicazione 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 ammnistratori, 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 esisti inevitabilmente contradditori 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 sviluppare 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 pura 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

1 Dicembre 2009

1.8 Cosa succede dopo le proroghe

I comuni stanno cercando (in parte) di affrettarsi quanto meno ad adottare i PGT, ma spesso la fretta è cattiva consigliera, e quindi nella corsa, molti si sono dimenticati del commercio o quanto meno di effettuare gli studi che la legge prevede di mettere alla base della normativa commerciale.

In troppi casi abbiamo visto Comuni inserire nel PGT solo il "minimo sindacale" della individuazione separata delle aree per vicinato, medie e grandi strutture, ma senza una logica unitaria o una strategia coerente spesso considerando il vicinato come un "non problema" e consentendolo pressochè dappertutto.

Questo nuoce allo sviluppo organico del vicinato, e lo rende più debole ed esposto alla concorrenza della grande distribuzione, in quanto non si creano sinergie utili per lo sviluppo.

Incominciamo già a vedere qualche comune "pentito" che si è accorto di non aver adempiuto alla legge e sta correndo ai ripari, aggiungendo gli studi e le norme commerciali in sede di accoglimento di osservazioni (a nostro avviso in questi casi è necessario la ripubblicazione del piano).

Anche il TAR Lombardia ha iniziato ad occuparsi dell'argomento annullando una variante di PRG sul commercio che era stata approvata senza effettuare gli studi richiesti.

Meglio tardi che mai.

RENATO CAVALLI

1 Dicembre 2009

Contributi ai comuni per lamformazione dei piani di governo del territorio

Con DGR n. 9481 del 20/05/2009 la Giunta regionale ha approvato i nuovi criteri per l'erogazione dei contributi regionali finalizzati alla redazione dei Piani di Governo del Territorio (PGT).

Importo complessivo stanziato: € 1.376.800

Termine di presentazione delle domande:ore 12.00 del 9 ottobre 2009.

Costituirà priorità nell'assegnazione del contributo l'ora e la data di arrivo della richiesta.

DESTINATARI

Comuni che abbiano adottato il PGT nel periodo
compreso fra il 01/01/2009 ed il 30/09/2009.

- con popolazione fino a 2.000 abitanti residenti al 31 dicembre 2008;

- con popolazione compresa tra i 2.001 e i 15.000 abitanti residenti al 31 dicembre 2008;

PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA

Le domande dovranno pervenire in una unica copia al Protocollo della Direzione Generale Territorio e Urbani-stica - UO Pianificazione Territoriale e Urbana - Struttura Programmazione Territoriale Regionale - Via Sassetti, 32/2 - 20124 Milano o presso le Sedi Provinciali della Re¬gione a partire dal 1° giugno 2009 (data di pubblicazione sul BURL) e fino alle ore 12.00 del 9 ottobre 2009.

Alle domande è necessario allegare:

- Deliberazione Comunale con la quale si richiede il contributo per la formazione del PGT, con indicato il numero di abitanti al 31/12/2008

- Deliberazione di adozione del PGT ai sensi dell'art. 13 della LR n. 12/05.

Per ulteriori informazioni consultare il sito internet della Direzione Generale Territorio e Urbanistica della Regione Lombardia.

da *PRASSITELE n.106*
Giugno '09

1.10

Contributi agli enti locali per lo sviluppo dei data base topografici a supporto del SIT

Con DGR n. 9664 del 19/06/2009 la Giunta regionale ha approvato le modalità di finanziamento rivolte agli enti locali per l'anno 2009, per lo sviluppo del Data Base topografico a supporto del Sistema Informativo Territo-riale Integrato – (art. 3 l.r. 12/2005).

Da ormai 4 anni, a partire infatti dal 2006, Regione Lombardia ha predisposto bandi di finanziamento per la produzione di basi cartografiche attraverso data base topografici, in attuazione di quanto previsto dalla legge regionale 12 per il governo del territorio, al fine di facilitare la produzione di cartografia tecnica in formato digitale da parte degli enti locali.

Per il 2009 - secondo quanto approvato dalla Giunta regionale - la nuova misura di finanziamento mette a disposizione degli enti locali 1.050.000 euro.

Per completare il data base territoriale sull'intero territorio regionale il bando emanato per il 2009 permette di finanziare, oltre ai progetti di nuova realizzazione, come per i bandi precedenti, anche progetti già avviati o realizzati dalle amministrazioni locali, il cui data base dovrà essere adeguato alle specifiche tecniche regionali più aggiornate; i prodotti dovranno essere forniti alla Regione Lombardia, che verificherà la rispondenza del materiale consegnato ai requisiti di progetto anche eseguendo verifiche tecniche.

Il provvedimento adottato dalla Giunta fissa inoltre i criteri per accedere al nuovo bando, rivolto a Province, aggregazioni di comuni (unioni, consorzi e associazioni), Comunità montane, enti gestori di parchi, aziende e società di servizi pubblici a prevalente capitale pubblico che non abbiano usufruito di altri finanziamenti regionali specifici per progetti simili.

I bandi di finanziamento per lo sviluppo dei data base topografici sono finalizzati alla produzione da parte degli enti locali di cartografia tecnica in formato digitale, organizzata secondo standard omogenei, che costituirà il riferimento di base per la pianificazione territo-riale e sulla quale si integreranno le informazioni dei Si-stemi Informativi Territoriali locali; essa costituirà inoltre l'aggiornamento della cartografia tecnica regionale per le parti di territorio interessato.

Il data base topografico rappresenta, oltre che un riferimento aggiornato per la pianificazione, la base di riferimento per i sistemi informativi territoriali degli enti locali sui quali integrare le informazioni a supporto dei processi di gestione del territorio: ad esempio, la gestione delle pratiche edilizie, della fiscalità, del patrimonio pubblico, della viabilità, del verde urbano, della certificazione energetica, finalizzate in particolare all'erogazione di servizi agli enti stessi e ai cittadini.

La legge regionale 12 per il Governo del Territorio prevede che la Regione, in coordinamento con gli enti locali, curi la realizzazione del Sistema Informativo Territoriale

Integrato (Sit), al fine di disporre di elementi conoscitivi necessari alla definizione delle scelte di programmazione generale e settoriale, di pianificazione del territorio e all'attività progettuale.

Dal 2006 al 2008 sono stati finanziati bandi complessivamente con circa 10,6 milioni di euro; sono 1008 i comuni che hanno realizzato la nuova cartografia (il 66% del totale regionale).

da *PRASSITELE n.106*
Giugno '09

1.12 Non solo commercio. Qualche idea per la pianificazione urbanistica

Il nostro sistema normativo considera la vendita al dettaglio, la somministrazione di alimenti e bevande e la prestazione di servizi vari al pubblico (parrucchieri, fotografi, di teorie ecc.), le attività di trattenimento e la vendita di prodotti da parte degli artigiani come specie radicalmente diverse e quindi li assoggetta a regole e procedure differenti, che oscillano dalla licenza di pubblica sicurezza alla quasi totale liberalizzazione.

Rispetto a qualche anno fa, ad iniziare dal trasferimento di competenze dalle questure ai comuni, la farraginosità e la diversificazione sono diminuite parecchio, ma la situazione rimane estremamente intricata, e per la maggioranza degli stranieri appare del tutto strampalata.

Chi abbia mai provato a spiegare un americano o a un tedesco che una volta ottenuta l'autorizzazione per un centro commerciale, ce ne vogliono altre per metterci dentro un parrucchiere, una tabaccheria, un bar o una gelateria, sa benissimo cosa voglio dire.

La riforma del commercio avviata da Bersani nel 1998 ha iniziato ad affermare un nuovo modello di regola-mentazione, che in un certo senso ha "fatto scuola", avviando un ravvicinamento dei tipi di regole che valgono per i vari settori.

Questa "separatezza" si è storicamente riflessa sull'organizzazione delle rappresentanze di categoria, sostanzialmente articolate per attività omogenee sotto il profilo autorizzativo: commercianti, gestori di pubblici esercizi, artigiani ecc.

In questo modo è sempre stato difficile affrontare in maniera coordinata problemi simili o comuni, quando la naturale concorrenzialità fra le diverse sigle sindacali non rende praticamente possibile l'adozione di politiche coor-dinate di sviluppo e promozione.
Sembra che nemmeno ci si accorga che le diverse attività operano sullo stesso territorio e fanno parte dello stesso sistema economico.

Già il commercio è un settore generalmente trascurato dalla pianificazione territoriale che nonostante la riforma Bersani, difficilmente si è occupata di altro che non fosse la grande distribuzione.

Per le attività affini al commercio la situazione è ancora più confusa e negletta.
Le sale gioco, ad esempio, in alcuni casi sono qualificate come pubblici esercizi e in altri sono considerati servizi privati di interesse pubblico (destinazione che spesso, prima dalla legge Bersani, comprendeva anche i supermercati i mercati rionali).

Il cosiddetto "artigianato di servizio", parrucchieri, corniciai, fotografi, lavanderie, ecc, che oramai, con le nuove leggi, non sono più necessariamente attività artigiane, a volte è considerato come attività artigiane in genere (e quindi produttiva tout

court), altre volte è classificato come destinazione autonoma e altre volte ancora è la-sciato alla valutazione caso per caso dei singoli uffici. L'ingrosso, poi, sembra non esistere. Qualche volta viene classificato come produttivo, altre come logistica, ma quasi mai come attività commerciale.

In questo modo impostare delle strategie di sviluppo ordinato e coordinato dei centri urbani diventa pressoché impossibile.
Eppure l'esigenza di un approccio più coordinato è sotto gli occhi di tutti. Facciamo solo qualche esempio, partico-larmente visibile nelle realtà urbane.

Le nostre strade cittadine vivono e sono attraenti (e sicure) solo se vi è un flusso costante e più variegato possibile di persone che accedono ai servizi "su strada".
Vi sono attività che attirano continuamente sia avventori che fornitori o utenti e queste vitalizzano la città.

Tali attività possono essere sia propriamente commerciali (negozi e bar) che di servizio (barbieri, pizza al taglio, agenzie di viaggio, tintorie, riparatori, corniciai, ecc.), ma funzionano sostanzialmente nello stesso modo, hanno lo stesso tipo di rapporto con il pubblico e quindi in gran parte gli stessi problemi, le stesse esigenze, la stessa mentalità.

Addirittura talune tipologie e attività commerciali vanno sempre di più confondendosi (pizzerie normali o da asporto, gelaterie commerciali o artigiane, ecc.) e non ha senso trattarle diversamente ed assoggettarle a regole diverse: il risultato è di cercare di creare fenomeni di concorrenza sleale (ad esempio a causa dei diversi regimi fiscali a cui sono assoggettati) e di rendere più difficile l'avvicendamento di attività diverse negli stessi locali (spesso a causa delle diverse regole urbanistiche), facilitando la presenza di locali vuoti per lungo tempo che fanno decadere l'immagine della strada e la "indeboli-scono" rendendola meno competitiva rispetto alla grande distribuzione ed alle strutture periferiche o extraurbane in generale.

Un altro problema viene dal fatto che la grande distribu-zione ha portato ad un abbassamento dei margini con cui le attività commerciali operano. Sui grandi volumi questi margini sono sufficienti a sopravvivere, ma per il piccolo operatore comportano difficoltà pesantissime e quindi la chiusura degli esercizi che non riescono a trovare una situazione "di nicchia", o con una clientela disposta a pagare prezzi più alti per prodotti "normali" o con la vendita di prodotti ad alta qualità o di tipologie particolari (alta specializzazione).

Sul prodotto "banale" il valore aggiunto della sola vendita non è sufficiente a tenere in piedi un piccolo negozio, specie se deve pagare affitti resi artificiosamente elevati dalla concorrenza di altre attività che non vitalizzano le strade ma possono pagare molto di più (banche, finanziarie, agenzie di scommesse, ecc.).

La risposta, forse l'unica, a portata del piccolo imprenditore, sta nell'aumentare il valore aggiunto, incorporando nel prodotto una quantità maggiore di servizi (assistenza al cliente, riparazioni, consegna a domicilio, personalizzazione dei prodotti, preparazione sul momento, ecc.).

Questo significa che, per sopravvivere, il piccolo commerciante deve diventare sempre più anche "artigiano" e che l'artigiano deve magari potere integrare il proprio

servizio con la vendita di prodotti affini, anche se non di sua produzione.

Il problema si pone anche nei piccoli centri, dove non esiste mercato sufficiente per attività specialistiche e la crescente desertificazione commerciale porta ad un abbassamento della qualità della vita dei cittadini. La creazione di punti di vendita-servizio multifunzionali appare l'unica scelta praticabile.

Anche il conflitto di interessi, innegabile, tra grande e piccola distribuzione, alla luce dell'evoluzione dei fatti, appare in prospettiva meno inconciliabile, visto che i crescenti costi di trasporto stanno incominciando a riportare la grande distribuzione verso i centri urbani, e che i risparmi, generati dalla logistica delle moderne strutture di vendita, possono essere in gran parte messi a disposizione di esercizi di dimensioni molto più piccole, grazie alla diffusione del franchising.

Alla luce di tutti questi problemi ed evoluzioni siamo del parere che il modo in cui gli strumenti urbanistici debbono affrontare la tematica delle attività commerciali ed assimilate profondamente rivista rispetto alle modalità generalmente incluse nei piani regolatori.

Una grande occasione è costituita dal fatto che la maggioranza delle regioni sta legiferando in direzione del superamento del vecchio strumento "piano regolatore generale" e della sua sostituzione con nuovi strumenti programmatori dotati anche di maggiori e diverse capacità e strumentazioni di intervento (Il PGT in Lombardia, strumenti simili in altre regioni).

L'esperienza operativa ci ha portato (e non solo noi) al convincimento che la regolamentazione urbanistica debba riguardare, sia pure con diversi livelli di approfonditamente, non solo il commercio al dettaglio, ma tutte quelle attività che "urbanisticamente" (cioè in termini di impatto con il territorio), si comportano in maniera analoga, quindi quanto meno:

• i pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande;

• le attività del cosiddetto "artigianato diservizio" (acconciatori, estetiste, tintorie, pizzerie e gelaterie artigiane, corniciai,lavanderie, ecc.);

• la attività cosiddette "paracommerciali", quali locali di svago e trattenimento, agenzie di viaggi, noleggiatori, agenzie di servizi, phone center (per la legge regionale dellaLombardia questo è obbligatorio), internet point, attività soggette a licenza di P.S, etc;

• il commercio all'ingrosso

L'estensione della normativa per il commercio a questi al¬tri settori, oltre a favorire uno sviluppo armonico del terri-torio, serve a qualificare lo sviluppo di tutte quelle attività che si svolgono "SULLA STRADA", favorendo i processi di reciproca sinergia e rendendo più facile l'avvicendamento di diverse attività negli stessi locali e quindi evitando i rischi di "svuotamento" dei fronti stradali che si verificano quando, a fronte di crisi di mercato di alcuni tipi di attivi-tà, non si riesce ad operare in tempi brevi la sostituzione con attività economicamente sostenibili.

La strategia proposta da Prassicoop prevede inoltre di affrontare la tematica della programmazione delle strutture commerciali ed assimilate in base ad un meccanismo innovativo, che parte dalla constatazione dell'inadeguatezza dei meccanismi tradizionali basati sul concetto di "zoning".

Vi sono, infatti, due punti fondamentali in cui le logiche di sviluppo del commercio entrano in conflitto con la logica dello zoning.

Innanzitutto il commercio si distribuisce naturalmente per assi, punti o poli, e non per aree territoriali estese, e quindi non si presta ad essere regolamentato con meccanismi che fissano disposizioni uniformi per zone omogenee.

In secondo luogo, lo zoning tende a raggruppare territorialmente funzioni tendenzialmente omogenee, mentre il commercio tende a prosperare in situazioni di mescolanza di funzioni diverse, al punto tale che anche i centri commerciali, che sembravano nati per realizzare delle concentrazioni commerciali omogenee, si stanno sempre più trasformando in strutture polifunzionali integrate.

Il modo alternativo di affrontare i problemi della pianificazione del commercio, che è quello che proponiamo per gli strumenti urbanistici, consiste invece nel partire dall'analisi della realtà commerciale locale per individuarne le caratteristiche distributive in rapporto al territorio ed in particolare verificare l'esistenza e le caratteri-stiche di veri e propri "sistemi commerciali", che innervino la struttura distributiva presente sul territorio, in alter-nativa ad una distribuzione pressoché casuale rispetto all'edilizia presente sul territorio.

Con il termine sistemi commerciali ci riferiamo a raggruppamenti di attività commerciali in insiemi programmati o spontanei di consistenza sufficiente a determinare effetti di sinergia e richiamo.

In generale la distribuzione delle attività commerciali in sistemi può assume le seguenti articolazioni:

a) SISTEMI COMMERCIALI LINEARI
- vie centrali;
- assi di attraversamento;
- assi di grande comunicazione;

b) SISTEMI COMMERCIALI AREALI
- programmati (per grandi strutture di vendita; per medie strutture di vendita significative; di concentrazione funzionale, aree mercatali);

- CONSOLIDATI O SPONTANEI (addensamenticommerciali superiori ad una dimensioneprefissata entro un breve raggio percorrenzapedonale).

In base a questa logica la normativa di piano si porrà l'obiettivo di razionalizzare la crescita del comparto va-lorizzando ed incentivando il più possibile la collocazione delle attività all'interno dei sistemi commerciali, e prevedendo gli insediamenti esterni ai sistemi commerciali più che altro come una eccezione, di cui prendere atto

laddove esistente (garantendo ovviamente i diritti acquisiti), e da consentire per i nuovi insediamenti solo in particolari condizioni limite o comunque atipiche.

La strategia è quindi di stabilire l'insediabilità o meno delle varie tipologia di attività a seconda del sistema commer-ciale di collocazione, anziché genericamente della zona urbanistica.

Stiamo lavorando alla redazione di diversi strumenti urbanistici basati su questa modalità di intervento, (il primo, già concluso, è quello di Nova Milanese, accessibile dalla home page del sito Prassicoop) i risultati ci sembrano interessanti.

Ci farà molto piacere confrontarci con le Pubbliche Amministrazioni, i colleghi pro-gettisti e gli utenti su questi temi, che saranno anche oggetto di uno dei prossimi corsi nella sessione primaverile.

Il dibattito è aperto.

da *PRASSITELE n.102*
Gennaio '09

Modificata legge governo del territorio

Il Consiglio della Regione Lombardia ha approvato nella seduta del 9 marzo 2009 la Legge 10 MARZO 2209 N° 5 "Disposizioni in materia di territorio e opere pubbliche – allegato ordinamentale".

Sotto questo titolo "neutro" si celano le modifiche ad alcune leggi fondamentali per la gestione del territorio, tra cui la prima e la più attesa riguarda la LR 12/05 (Legge per il governo del territorio) ed in particolare gli Art. 25 e 26.La prima novità riguarda i termini per l'adozione dei Piani di Governo del Territorio (PGT), che vengono spostati di un anno, al 31 Marzo 2010.

Si tratta di una modifica resa indispensabile dal generale ritardo con cui i comuni hanno affrontato la materia. A circa un mese dalla precedente scadenza, infatti, solo un centinaio di comuni, su oltre 1500, aveva approvato il PGT, mentre circa metà non aveva ancora avviato le procedure.

Per questo motivo è stato modificato anche l'Art. 26, stabilendo, nella nuova versione del comma 3, che i comuni deliberano, entro il 15 settembre 2008, l'avvio del procedimento di approvazione del PGT dandone immediata comunicazione alla Regione.In mancanza di tale adempimento, la Giunta Regionale nomina un commissario ad acta che provvede al posto dell'ente.

Naturalmente, la concessione della proroga comporta un prezzo da pagare per i comuni, in termini di limitazioni alla loro autonomia decisionale.Infatti, fino all'approvazione del PGT, i comuni non possono approvare Programmi Integrati di Intervento in variante, non aventi rilevanza regionale (per questi rimane valida la procedura dell'accordo di programma) se non per la realizzazione di infrastrutture pubbliche o di inte-resse pubblico di carattere strategico ed essenziali per la riqualificazione dell'ambito territoriale.Entro 60 giorni la Giunta Regionale definisce i criteri e le modalità per l'applicazione (in pratica, deve stabilire come si individuano i casi eccezionali di pubblico interesse in cui si può comunque procedere con il PII).

Se la Giunta non riuscisse a deliberare entro tale termine, si applicano le previsioni del documento di Inquadramento comunale. La legge non lo dice espressamente ma in caso di tardiva emanazione della delibera regionale la stessa, una volta esistente, prevarrà sulle disposizioni del documento di inquadramento.

La seconda limitazione introdotta dalla nuova legge consiste nell'obbligo di approvare i piani attuativi e le loro varianti, conformi al PRG, con le procedure di cui all'Art. 3 della LR 23/97, cioè con la delibera di Consiglio e non di Giunta Comunale. Fanno eccezione i comuni interessati dalle opere essenziali previste dal dossier di candidatura EXPO (cioè essenzialmente Milano), che continueranno ad approvare le varianti in Giunta, con le procedure dell'Art.14 della LR 12/05.

Questa limitazione vale fino all'adeguamento dei PRG in base all'Art. 26, commi 2 e 3 della LR 12, cioè fino all'approvazione dei PGT.

Di segno opposto, cioè di estensione delle facoltà del comune, è invece la previsione che consente ai comuni definiti a fabbisogno acuto, critico ed elevato dal Programma Regionale per l'edilizia residenziale pubblica, sino all'approvazione del PGT di autorizzare, in deroga alle disposizioni del PRG, i seguenti tipi di intervento:

a) Trasformazione di edifici esistenti, senza aumenti volumetrici, per la realizzazione di interventi di Edilizia Residenziale Pubblica, compresa la convenzionata.
Per gli edifici produttivi il recupero è consentito con volumetria massima pari all'esistente (se inferiore o uguale a 10.000 mc o a10.000 mc se superiore);

b) Nuove costruzioni destinate a ERP (comprese le convenzionate di cui alla LR 14/07) localizzate su aree a servizi , nell'ambito di piani attuativi, inclusi i PII già previsti dal PRG vigente;

c) Nuove costruzioni destinate a ERP (compresa laconvenzionata ex LR 14/07)su aree destinate a servizi (comprese quelle a vincolo decaduto) en-tro i limiti dell'indice medio di zona per le destinazioni residenziali

La precedente normativa non consentiva la realizzazione di tali interventi nelle aree destinate a verde o parcheggi.

Tutti questi interventi sono assentiti con permesso di costruzione, previo accertamento da parte del comune della coerenza con l'assetto urbanistico esistente e le disponibilità di urbanizzazioni (in particolare il verde e gli spazi per il gioco) effettivamente disponibili, e comunque garantendo lo standard minimo di servizi di 18 mq/ab.

Altre novità: fino all'adeguamento di cui all'Art. 26, commi 2 e 3, i comuni possono individuare nei PRG vigenti gli ambiti territoriali in cui è consentita o vietata la localizzazione di attività, espressamente individuate dal Comune, "suscettibili di determinare situazioni di disagio a motivo dalla frequentazione costante e prolungata dei luoghi".

Contestualmente, i comuni definiscono le norme necessarie ad assicurare il corretto inserimento delle attività nel contesto urbano e i parcheggi.

Le determinazioni sono assunte con variante ex LR 23/97, Art.2, lettera i) senza le eccezioni di cui alla lettera i) stessa.A maggior ragione si presume che lo stesso tipo di disposizioni possa trovare posto nei PGT.

Si tratta di una disposizione molto interessante, che va però utilizzata con la massima oculatezza, per evitare applicazioni con risvolti razzisti o discriminatori verso determinate categorie di persone.

Si suggerisce quindi di non limitarsi ad una declaratoria puramente "nominalistica" di tali attività, individuando analiticamente le "situazioni di disagio" che potrebbero determinarsi. La nuova legge contiene altre novità, che ci limitiamo ad elencare per esigenze di brevità:

- Modifica di attribuzioni delle funzioni di rilascio dell'autorizzazione paesag-

gistica e poteri sostitutivi della Regione verso gli enti che non abbiano dimostrato la sussistenza dei requisiti di organizzazione e competenze necessarie a svolgere le funzioni;

- Trasformazione del territorio e permesso di costruire;- Interventi previsti dal Piano Territoriale dell'Area Malpensa;
- Compensazione materiali di escavazione;- Fondo per il finanziamento degli oneri di progettazione (modifiche LR 17/06);La nuova legge è entrata in vigore il giorno dopo la pubblicazione sul BURL (13/03/09).Il testo può essere consultato sul nostro sito.

da *PRASSITELE n.103*
Febbraio/Marzo '09

(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 finalita' di snellire i procedimenti amministrativi, ma sopratutto di concordare in un'unica sede le modalita' 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 evidenzi 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 della autorizzazioni per le medie strutture di vendita. Si tratta in genere di criteri localizzaztivi e di sostenibilità, che non coincidono con la variente urbanistica nè 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 della autorizzazioni per i pubblici eserczi 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 sovraccomunali, 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 ecologico;
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 sovraccomunale o costituenti attuazione della pianificazione regionale; sono interessi di rango provinciale e sovraccomunale 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 Costituzione .

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) compresenza 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 èssendo 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

Fino all'approvazione dei PGT non è più possibile approvare PII in variante (salvo quelli di rilevanza regionale, soggetti ad accordo di programma), se nn per la realizzazione di infrastrutture pubbliche e di interesse pubblico, di carattere strategico ed essenziali per la riqualificazione dell'ambito territoriale, secondo criteri che la Giunta Regionale dovrà individuare entro 60 giorni dalla pubblicazione della LR 5/09.

REGOLAMENTO PROCEDURALE MEDIE STRUTTURE (aRT.8 C4 d. lGS. 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 indicazione della Regione Lombardia, l'emanazione di tale provvedimento è consizione indicspensabile 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 ammnistrativi, 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.

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 fissatre dalla Regione Lombardia con Atto di indirizzo, ai sensi dell'Art.3 della L.R. 12/05, con DGR 8/1562 del 221/12/2005.

1.26

Urbanistica e Commercio: a Quando un Linguaggio Comune?

La riforma Bersani, assoggettando a scelte 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 immeritattamente 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 azzonamento, 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, a comprendere, le necessità degli altri, le loro specificità disciplinari e di conseguenza 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 urabane, i cosidetti "Centri commerciali naturali".

Altrettanto biecamente 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 ocuparsi 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. (Anche se il Vigente PTSSC poi in pratica non fornisce indicazioni nè prescrizioni significative)

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).

1.28

A che punto siamo con la redazione dei PGT?

La scadenza fissata dalla L.R. 12/05 per l'approvazione dei PGT è stata prorogata: al marzo 2010.
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 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**
Bergamo	*139*	*6*	*10*	*244*
Brescia	*33*	*1*	*15*	*206*
Como	*79*	*5*	*3*	*163*
Cremona	*84*	*1*	*4*	*115*
Lecco	*20*	*6*	*1*	*90*
Lodi	*4*	*0*	*2*	*61*
Mantova	*24*	*1*	*4*	*70*
Milano	*158*	*14*	*16*	*188*
Pavia	*50*	*23*	*4*	*190*
Sondrio	*15*	*1*	*0*	*78*
Varese	*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 cartografie 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".

Altri, di pari dimensione, se la sono cavata con un generico rimando al Piano Triennale della Regione e due pagine di dati sull'entità dei nagozi.

A questo punto è più saggio prendersela con calma e fare un lavoro di qualità entro i termini previsti dalla proroga.

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 iniziale del 31/3/09, 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.

Negli ultimi tempi si è assistito alla corsa per adottare i PGT prima della scadenza del 31marzo, ma in molti casi sarà una corsa vana, perchè le opposizioni, visto che con la proroga non si rischiano più danni per l'inadempienza, faranno di tutto per impedire l'approvazione nei tempi previsti .