

In merito al convegno Venetoius sulla L.R. n. 50 del 28 dicembre 2012 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto), di seguito riporto delle considerazioni sul tema elaborate alla luce di quanto è emerso durante il convegno.

Nella sostanza pur condividendo la necessità di capire lo “spirito della legge” prima di soffermarsi sulle “parole”, quando di seguito proposto forse può rappresentare uno stimolo – dal punto di vista del confronto – utile per una migliore definizione, quindi comprensione dell’importante tema trattato.

Analisi (propositiva)

Art. 2 - Finalità e principi

Tra le finalità perseguite dalla nuova legge regionale, il primo comma dell’articolo in questione riporta le seguenti lettere:

“d) salvaguardare la sostenibilità territoriale ed ambientale ed il risparmio di suolo, incentivando il recupero e la riqualificazione urbanistica di aree e strutture dismesse e degradate;”

viene proposta una riscrittura del testo nel modo seguente:

“d) salvaguardare la sostenibilità territoriale e ambientale ed il risparmio di suolo attraverso la rigenerazione di ambiti edificati obsoleti interessati da immobili degradati, dismessi o dismettibili;”

considerato che:

- appare sempre più opportuno riferire le azioni inerenti il governo del territorio al concetto di “ambito” (territoriale, di paesaggio, ecc., comunque di “intervento”) per superare il concetto di “zona” (v. anche L. n. 244/24.12.2007 – finanziaria 2008 – art. 1, c. 258 – che parla di “ambiti” oggetto di trasformazioni, ecc.);
- il riferimento agli “ambiti edificati” chiaramente è allusivo al patrimonio edilizio esistente;
- per questa tipologia d’interventi il concetto di “obsoleto” è essenziale: va inteso come “non più funzionale” non solo dal punto di vista edilizio, ma anche economico, quindi ambientale e sociale;
- per “degrado” si deve intendere principalmente degrado edilizio che, se persistente, diventa degrado ambientale, inteso come fattore responsabile dell’impoverimento delle risorse naturali (suolo, aria, acqua, ecc.);
- per immobili “dismessi” si deve intendere che, in questo momento, sono caduti in disuso, ossia hanno perso la loro funzionalità;
- per immobili “dismettibili” si deve intendere che hanno perso quegli standard di efficienza (di mantenimento, economica, ambientale, quindi sociale) richiesti per esercitare le loro funzioni, quindi sono diventati marginali per la produzione (rappresentano un “costo sociale”, ecc. – v. ANCI “il dismesso e il dismettibili nella città ...”).

“e) assicurare la coerenza e l’integrazione tra la pianificazione urbanistica e territoriale e gli indirizzi in materia di insediamenti commerciali;”

viene proposta una riscrittura del testo nel modo seguente:

“e) garantire l’integrazione degli indirizzi in materia di insediamenti commerciali con gli strumenti di pianificazione rendendo coerenti le specifiche basi normative;”

considerato che:

- non si tratta di “assicurare” ma di “garantire” sia l’integrazione delle azioni, sia la coerenza normativa;
- sempre essere, vista la specifica materia trattata, più appropriato parlare di “strumenti di pianificazione” in senso lato, non già di pianificazione urbanistica (scala comunale) e territoriale (scala intercomunale, provinciale e regionale – v. NT del nuovo PTRC adottato il 17.02.2009).

“f) rigenerare l’economia ed il tessuto sociale e culturale urbano, favorendo la riqualificazione dei centri storici e urbani attraverso lo sviluppo delle attività commerciali;”

viene proposta una riscrittura del testo nel modo seguente:

“f) sviluppo integrato del territorio di appartenenza dei centri storici e urbani attraverso l’innovazione nel campo delle attività commerciali;”

considerato che:

- la programmazione commerciale deve essere ispirata a principi di carattere urbanistico-ambientale e non, invece, a fattori economico-sociali, esplicitamente esclusi dalla normativa comunitaria e nazionale;
- riferendosi all’“economia” ed al “tessuto sociale” appare impropria l’azione della “rigenerazione”; l’emarginazione, l’inclusione, l’innovazione sociale fanno parte della sociologia dei sistemi urbani, ecc., per quanto di competenza (attività commerciali) è essenziale l’“innovazione”, mentre l’azione della “rigenerazione urbana e ambientale” assume una spiccata valenza urbanistica qualora riferita agli “ambiti” urbani, compreso i centri storici, in questo senso va opportunamente definita (come proposto all’articolo 3, quale occasione migliore per introdurre finalmente questi concetti nella legislazione veneta).

Art. 3 - Definizioni

“m) centro urbano: porzione di centro abitato, individuato ai sensi dell’articolo 3, comma 1, punto 8), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 “Nuovo codice della strada”, caratterizzata dal tessuto urbano consolidato, con esclusione delle zone produttive periferiche e delle zone prive di opere di urbanizzazione o di edificazione;”

viene proposta una riscrittura del testo nel modo seguente:

“m) centro urbano: porzione di centro abitato, individuato dal Comune nell’ambito dell’adeguamento degli strumenti urbanistici di cui al successivo articolo 4, comma 3, caratterizzata dal tessuto urbano consolidato a prevalente destinazione residenziale e dalla presenza di servizi o esercizi pubblici, con esclusione delle zone produttive periferiche e delle zone prive di opere di urbanizzazione e di edificazione;”.

Viene proposto l’inserimento del presente definizione:

t) per rigenerazione urbana e ambientale: si intende il processo di trasformazione e riqualificazione di un luogo urbano – che, presentando sintomi di declino urbanistico, economico, ambiente, sociale, risulta dismesso o dismettibile avendo perduto le originarie funzioni – attraverso la rivitalizzazione del territorio urbano di appartenenza, inteso come luogo di nuove potenzialità funzionali da esercitare attraverso miglioramenti sostenibili e di lungo periodo, capace di rilanciare l’immagine urbana, nonché introdurre aspetti nuovi e competitivi, utili per incrementare la qualità della vita locale nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale e di partecipazione sociale.

chiaramente in linea con la deliberazione della Giunta Regionale n. 2741/24.12.2012 in merito al “Progetto strategico regionale per la rivitalizzazione dei centri storici e urbani e la riqualificazione delle attività commerciali”.

Art. 4 - Indirizzi regionali.

“c) incentivare il risparmio di suolo, favorendo gli interventi di consolidamento dei poli commerciali esistenti, gli interventi di recupero e riqualificazione di aree o strutture dismesse e degradate, gli interventi che non comportano aumento della cubatura esistente in ambito comunale;”

viene proposta una riscrittura per rendere il testo coerente con quanto sinora argomentato:

“c) promuovere la salvaguardia e la sostenibilità territoriale e ambientale ed il risparmio di suolo attraverso: a) la rigenerazione di ambiti edificati obsoleti interessati da immobili degradati, dismessi o dismettibili, nei limiti della superficie lorda di pavimento già assentita alle funzioni commerciali; il consolidamento dei poli commerciali esistenti dal punto di vista funzionale.”

Art. 7 - Programmi integrati di gestione e di riqualificazione dei centri storici e urbani

Una premessa: *“La perdita di attrattività dei centri storici delle medie città venete si manifesta con più evidenza per la crisi delle attività commerciali e di servizio che erano tradizionalmente localizzate nei centri stessi, ma si intreccia anche con l’abbassamento della qualità dello spazio pubblico e con i problemi di gestione di tale aree, caratterizzate da un’elevata complessità.*

Sono stati trattati temi come la riprogettazione e riqualificazione dello spazio urbano, il potenziamento del tessuto commerciale, la pianificazione della mobilità e dell’accessibilità dell’area centrale, la costruzione di percorsi e fisici e immateriali che favoriscano l’uso dei centri da parte dei residenti e visitatori.

Sono state svolte analisi e interpretazioni delle principali trasformazioni socio-economiche, indagando sui cambiamenti degli stili di vita e i loro effetti sui consumi, cercando di analizzare in chiave critico-interpretativa le scelte politico-amministrative che hanno interessato la città negli ultimi anni evidenziando possibili linee di azione e indicazioni per il futuro.

I cambiamenti correlati ai fenomeni di globalizzazione e la crisi economica ci spingono ad un continuo ripensamento delle strategie di sviluppo territoriale.

Alla base del lavoro c’è la consapevolezza che le città e i territori, per essere competitivi devono continuamente innovarsi per definire nuovi scenari di futuro” (da “Commercio e rigenerazione dei centri urbani”, Summer School - IUAV - Settembre 2012)

Facendo tesoro delle esperienze maturate, alla luce di quanto sinora descritto, non è del tutto fuori luogo proporre la seguente riscrittura del titolo:

“Art. 7 – Programmi di rigenerazione dei centri storici e urbani attraverso il commercio”.

Il primo comma così recita:

“1. La Regione, riconoscendo un ruolo fondamentale per lo sviluppo economico, sociale e culturale del territorio alle attività commerciali ubicate nei centri storici e urbani, promuove programmi di riqualificazione commerciale rivolti a:

- a) migliorare la capacità di attrazione e l’accessibilità degli esercizi commerciali, anche attraverso l’individuazione e la realizzazione di aree o edifici da destinare a parcheggio;***
- b) privilegiare la varietà dell’offerta commerciale;***

- c) *fornire servizi di supporto alle attività commerciali, funzionali alla loro particolare localizzazione;*
- d) *realizzare forme di coordinamento tra le attività commerciali e i servizi pubblici e collettivi di supporto, mediante partenariati tra soggetti privati, comune e altri soggetti pubblici;*
- e) *realizzare organismi di gestione unitaria e coordinata degli esercizi commerciali;*
- f) *favorire l'integrazione delle attività commerciali con la funzione sociale e culturale dei centri storici e urbani e con le altre funzioni economiche ed aggregative."*

viene proposta, per mantenere la coerenza complessiva, la seguente riscrittura:

1. La Regione Veneto, riconoscendo il ruolo delle attività commerciali e di servizio localizzate nei centri storici e urbani, promuove specifici programmi di rigenerazione di questi particolari luoghi, finalizzati a:

- a) ***raggiungere livelli appropriati di qualità dello spazio pubblico, tali da consentire l'innovazione e la definizione di nuovi scenari per il futuro del tessuto commerciale, attraverso la riprogettazione e riqualificazione dello spazio urbano di appartenenza, tenuto conto del cambiamento degli stili di vita e i loro effetti sui consumi, ma anche dei cambiamenti legati ai fenomeni di globalizzazione che spingono ad un continuo ripensamento delle strategie di sviluppo territoriale;***
- b) ***pianificare la mobilità e l'accessibilità dell'area centrale, nonché la costruzione di percorsi fisici e immateriali che favoriscano l'uso dei centri da parte dei residenti e visitatori;***
- c) *migliorare la capacità di attrazione e l'accessibilità degli esercizi commerciali, anche attraverso l'individuazione e la realizzazione di aree o edifici da destinare a parcheggio;*
- d) *privilegiare la varietà dell'offerta commerciale;*
- e) *fornire servizi di supporto alle attività commerciali, funzionali alla loro particolare localizzazione;*
- f) *realizzare forme di coordinamento tra le attività commerciali e i servizi pubblici e collettivi di supporto, mediante partenariati tra soggetti privati, comune e altri soggetti pubblici;*
- g) *realizzare organismi di gestione unitaria e coordinata degli esercizi commerciali;*
- h) *favorire l'integrazione delle attività commerciali con la funzione sociale e culturale dei centri storici e urbani e con le altre funzioni economiche ed aggregative."*

Art. 13 - Sostenibilità territoriale e sociale

In merito al primo comma:

"1. Al fine di perseguire gli obiettivi di sostenibilità territoriale e sociale, gli interventi relativi alle grandi strutture di vendita non ubicate all'interno dei centri storici sono subordinati alla corresponsione di un onere aggiuntivo calcolato in una percentuale non superiore al 30 per cento degli oneri di urbanizzazione primaria, posto a carico del soggetto privato in fase di rilascio dell'autorizzazione commerciale, con vincolo di destinazione alla rivitalizzazione e riqualificazione del commercio di cui al presente Capo."

con particolare riferimento all'introduzione di un "onere" aggiuntivo, tenuto conto che:

- gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria sono regolamentati dall'art. 16 del DPR n. 380/2001 (TU edilizia);
- l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione:
 - a) all'ampiezza ed all'andamento demografico dei comuni;
 - b) alle caratteristiche geografiche dei comuni;
 - c) alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti;

d) ai limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione dall'articolo 41-quinquies, penultimo e ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche e integrazioni, nonché delle leggi regionali.

forse è il caso di escludere che possa ravvisarsi una forzosa oblazione ossia, qualora si ravvisi la natura di “contributo straordinario”, possa assumere i tratti di prestazione patrimoniale imposta in violazione delle riserve di legge ex art. 23 Cost..

Viene proposta una riscrittura del testo nel modo seguente:

1. Al fine di perseguire gli obiettivi di sostenibilità territoriale e sociale, gli interventi relativi alle grandi strutture di vendita non ubicate all'interno dei centri storici sono subordinati alla definizione di idonee e concrete azioni compensative degli effetti legati alla trasformazione territoriale, proporzionate alla natura e consistenza degli interventi, poste a carico dei soggetti attuatori, da concretizzarsi all'atto di rilascio dell'autorizzazione commerciale. Dette azioni potranno essere monetizzate con vincolo di destinazione alla rivitalizzazione e riqualificazione del commercio di cui al presente Capo.

Art. 21 - Requisiti urbanistici ed edilizi

Il terzo comma così recita:

“3. In attesa dell'approvazione del regolamento regionale di cui all'articolo 4 e dell'adeguamento dello strumento urbanistico comunale alle previsioni del medesimo regolamento, il rilascio dell'autorizzazione commerciale per le medie strutture con superficie di vendita superiore a 1.500 metri quadrati è subordinato alla verifica da parte del comune della condizione che si tratti di un intervento di recupero e riqualificazione di aree o strutture dismesse o degradate.”

Per coerenza con quanto sinora esposto si propone il seguente aggiornamento:

*“3. In attesa dell'approvazione del regolamento regionale di cui all'articolo 4 e dell'adeguamento dello strumento urbanistico comunale alle previsioni del medesimo regolamento, il rilascio dell'autorizzazione commerciale per le medie strutture con superficie di vendita superiore a 1.500 metri quadrati è subordinato alla verifica da parte del comune della condizione che si tratti di un intervento di **rigenerazione di ambiti edificati obsoleti interessati da immobili degradati, dismessi o dismettibili.***

Art. 26 - Disciplina delle strutture di vendita a rilevanza regionale

Il quarto comma così recita:

“4. L'accordo di programma può, e deve nei casi di variante urbanistica, contenere forme di perequazione urbanistica ai sensi dell'articolo 35 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, specificamente destinate alla riqualificazione del centro urbano.”.

In merito all'uso dei termini, pur comprendendo le finalità, il riferimento alle c.d. “forme” di “perequazione urbanistica” appare improprio.

La perequazione è un istituto in forza del quale viene perseguita l'equa distribuzione dei vantaggi e dei costi prodotti dalla pianificazione attraverso l'affermazione del principio dell'indifferenza dei vari terreni rispetto al potere pianificatorio, ossia il superamento della tecnica di pianificazione tradizionale (PRG) basata sulle localizzazioni e zonizzazioni.

Nella sostanza si tratta dell'attribuzione di un valore edificatorio uniforme a tutte le proprietà che concorrono alla trasformazione urbanistica di uno o più ambiti territoriali, prescindendo dal posizionamento delle capacità edificatorie rispetto a quello delle dotazioni di spazi pubblici.

Nelle more di una disciplina omogenea di rango statale, l'art. 35 citato, al primo comma indica come *“La perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali”*.

Condividendo l'obiettivo prefissato, appare essere più idoneo il seguente testo:

4. L'accordo di programma dovrà regolamentare idonee e concrete azioni compensative degli effetti legati alla trasformazione territoriale, proporzionate alla natura e consistenza dell'intervento, specificamente destinate alla riqualificazione del centro urbano e secondo le modalità indicate nell'accordo, così come condivise con il Comune che ne detiene la territorialità.

Arch. Giancarlo Ghinello (giancarlo.ghinello@gmail.com) 03.03.2013

Per www.venetoius.it