

# LE ATTIVITÀ ECONOMICHE NELLA CITTÀ POST-COVID

Riflessioni sulla rigenerazione urbana



PIÙ FUTURO ALLE NOSTRE CITTÀ



CONFCOMMERCIO  
IMPRESE PER L'ITALIA



# LE ATTIVITÀ ECONOMICHE NELLA CITTÀ POST-COVID

Riflessioni sulla rigenerazione urbana

**Confcommercio-Imprese per l'Italia**  
Presidente Carlo Sangalli  
Segretario Generale Luigi Taranto

Publicazione a cura del  
**Settore Urbanistica e Rigenerazione Urbana**  
Direzione Centrale Relazioni Istituzionali e Servizi Legislativi

Novembre 2020



---

**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA





## INDICE

<i>Carlo Sangalli</i>	
La crisi della città: un'opportunità di rigenerazione.....	3
<i>Luigi Taranto</i>	
Confcommercio nelle città per affrontare le sfide della transizione .....	4
<i>Antonio Decaro</i>	
Comuni e imprese insieme per vincere la sfida del Covid .....	5
<i>Lino Enrico Stoppani</i>	
Il contributo dei pubblici esercizi alla vitalità urbana .....	6
<i>Alberto Marchiori</i>	
I fondi europei per la rinascita di imprese e città .....	7
<b>1 La città post-Covid: una nuova fase per la rigenerazione urbana</b>	
<i>Roberta Capuis</i>	
Urbanistica e commercio per la rinascita delle città .....	10
<i>Stefano Stanghellini</i>	
La multidimensionalità della rigenerazione urbana .....	18
<i>Luca Tamini</i>	
Strategie di adattamento e politiche attive: nuove relazioni e temi emergenti .....	28
<i>Andrea Granelli</i>	
Covid-19 e vivere urbano: implicazioni e opportunità .....	36
<i>Fabio Fulvio</i>	
Innovazione e commercio nelle città .....	46
<i>Alberto Corti</i>	
Città e turismo: la sostenibilità come chiave di sviluppo .....	52
<i>Marisa Ameli</i>	
Ritrovare il tempo e lo spazio nella città: la "Città del quarto d'ora" .....	56
<b>2 Basi per una possibile rinascita urbana: spunti dalla XVI edizione di Urbanpromo</b>	
<i>Ilaria Fazio e Manuel Torresan</i>	
Urbanpromo 2019, un'occasione di approfondimento e confronto .....	64
<b>2.1 Tre esperienze di politiche integrate</b>	
<i>Giovanna Mavellia e Paolo Mora</i>	
L'evoluzione della normativa e delle politiche territoriali per il commercio in Lombardia: risultati e prospettive .....	72
<i>Pietro Fantini e Paolo Ferrecchi</i>	
La legge regionale 24/2017 dell'Emilia-Romagna sulla tutela e l'uso del territorio e le politiche per la rigenerazione commerciale e urbana .....	82
<i>Eugenio Gattolin e Giorgia Vidotti</i>	
La legge regionale 50/2012 e il regolamento attuativo 1/2013: il modello veneto per uno sviluppo commerciale sostenibile.....	94
<b>2.2 Elementi per una riflessione</b>	
<i>Andrea Arcidiacono</i>	
Il ruolo del commercio nella rigenerazione urbana.....	108
<b>Appendice: norme citate nella seconda parte</b>	
Lombardia .....	114
Emilia-Romagna.....	122
Veneto .....	146





**Carlo Sangalli**

Presidente  
Confcommercio-Imprese per l'Italia

## La crisi della città: un'opportunità di rigenerazione

Come mi è capitato di ricordare spesso intervenendo su questi temi, credo che “rigenerazione” sia davvero un modo “intenso” per dire innovazione: rende infatti l’idea di come l’innovazione non significhi affatto buttare il passato, quanto recuperarlo con occhi nuovi. “Rigenerazione” è inoltre una parola che ha dentro il concetto di “generazione”: la capacità di dare nuovamente vita. Per questo “rigenerazione urbana” significa apertura al futuro, dalla valorizzazione dello storico (spesso, il centro) al recupero del desueto (più frequentemente, gli spazi periferici), fino alla reinvenzione degli spazi e del loro utilizzo.

Quella che impatta sulla città è d’altra parte sempre un’innovazione reale, concreta, che ha, e deve avere, effetti sulla vita quotidiana delle persone e che non può prescindere dall’economia reale delle attività del commercio, dei servizi, del turismo, dei trasporti che animano e attraversano le nostre città, dando ai luoghi volto e personalità.

E’ evidente dunque come il tema della rigenerazione urbana sia nell’attenzione di Confcommercio da diversi anni: nel 2015 abbiamo firmato il Protocollo d’intesa per la Rigenerazione Urbana con ANCI, rinnovandolo nel 2019, avviando nel contempo un’intensa serie di attività e progetti sul tema, a partire dal Laboratorio Nazionale per la Rigenerazione Urbana fino ad Urbanpromo. Il 2020, tuttavia, ha cambiato ogni paradigma. Dal “Trionfo delle città” – dal titolo di un libro dell’economista Edward Glaeser – stiamo attraversando una fase di transizione dove le concentrazioni urbane attraversano una fase di desertificazione e disaffezione. La città è in crisi: svuotata dal lavoro in remoto, barricata dai venti di *lockdown* e coprifuoco, indurita dalla crisi economica, capovolta dalla paura.

Eppure, è proprio dal vivere insieme e dal suo ripensamento che bisogna ripartire. Mai come in questo momento storico la rigenerazione urbana ha bisogno anche della rigenerazione umana, di nuove competenze e riflessioni, a servizio della qualità della vita, della bellezza, della sicurezza, della sostenibilità. Mai quanto oggi è importante chiedersi cosa sia autenticamente “smart” – dallo *smart working* alla *smart city* –, non sostituendo la tecnologia al reale, ma incoraggiando un utilizzo della tecnologia che abiliti il lavoro delle imprese, che migliori la qualità della vita, che valorizzi le relazioni e non depauperi le comunità. La città vivono la prima crisi da molto tempo, ma forse proprio da qui si può ripartire per una rigenerazione autentica e coraggiosa che sfidi il presente e sostenga il futuro.



**Luigi Taranto**

*Segretario Generale  
Confcommercio-Imprese per l'Italia*

## **Confcommercio nelle città per affrontare le sfide della transizione**

Tra le città e le attività economiche rappresentate da Confcommercio-Imprese per l'Italia intercorre un antico e duraturo legame sulla base del quale la Confederazione, da tempo, promuove la rigenerazione urbana. La centralità di questo tema è confermata, a livello nazionale, dalle numerose proposte legislative in materia e, a livello europeo, dalle priorità individuate per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027 per un'Europa più verde, digitale, connessa, sociale e vicina ai cittadini, tutti temi fondanti della rigenerazione urbana.

Il progressivo indebolimento della rete di servizi di prossimità per i cittadini ha reso evidente, da più di un decennio, la necessità di arginare la perdita di funzioni nelle città. Questa esigenza è emersa con maggior vigore in epoca di pandemia, quando le attività economiche urbane si sono dimostrate presidi indispensabili per il benessere collettivo ma, al contempo, anche sistemi estremamente fragili. Per tali ragioni, la tutela di questo capitale urbano, minacciato dalla drammatica crisi in corso, deve rappresentare una priorità nazionale per il rilancio economico del nostro Paese e per la vita delle comunità.

E' quindi necessario definire un nuovo quadro di politiche per le città che mettano al centro le economie urbane, consentendo l'attuazione di strategie rigenerative locali condivise tra amministrazioni pubbliche, associazioni di imprese, cittadini e ampi partenariati locali. Il radicamento dei processi di rigenerazione urbana nei territori favorisce, infatti, il miglior esito dei progetti e il coinvolgimento del tessuto imprenditoriale urbano è determinante per rispondere in modo efficace alle sfide di innovazione e di transizione digitale, ecologica e demografica a partire dai valori identitari.

Perseguire strategie fortemente integrate significa affiancare la riqualificazione degli elementi fisici della città e le questioni "green" con lo sviluppo dei fattori sociali ed economici, specialmente in relazione alle nuove tecnologie e al digitale. Solo così, si otterrà un rilancio complessivo delle aree urbane, creando al contempo occasioni di sviluppo sostenibile, duraturo e inclusivo.

Il duplice approccio della Confederazione, di supporto alla politica per l'adozione di riforme strutturali e programmi di sostegno alle città e alle economie urbane, e di contributo al dibattito culturale sulla rigenerazione urbana, coinvolge trasversalmente le diverse componenti del nostro Sistema e questo volume ne è un tangibile esempio. Le riflessioni e gli approfondimenti normativi raccolti, grazie ai tanti contributi, offrono un'occasione di scambio per tutti coloro che hanno a cuore il futuro delle nostre città, per lavorare assieme a una stagione di rinascita urbana che ci deve condurre, in tempi brevi, a misure concrete per il miglioramento delle aree urbane di tutto il Paese, cogliendo appieno l'occasione del *Recovery Fund*.



**Antonio Decaro**

*Presidente*

*ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani*

---

## **Comuni e imprese insieme per vincere la sfida del Covid**

La sempre più proficua collaborazione tra Anci e Confcommercio nella promozione della vitalità delle nostre città ci ha portato alla sottoscrizione di un protocollo per il Laboratorio nazionale per la rigenerazione urbana che suggella un'alleanza strategica per migliorare il benessere dei cittadini e rafforzare il tessuto imprenditoriale.

Questo laboratorio è un campo di condivisione di esperienze, buone pratiche e progetti che evidenziano come l'impegno sinergico e congiunto tra pubblico e privato è il presupposto ineludibile del rilancio sociale, culturale ed economico dei centri urbani italiani.

Ci troviamo di fronte a una nuova sfida: l'emergenza sanitaria rischia di condannare alla chiusura migliaia di esercizi commerciali con effetti devastanti sull'aspetto delle nostre città.

La pandemia ancora in atto ha accelerato la transizione digitale dal negozio fisico all'e-commerce o comunque a un servizio misto che non può prescindere dall'acquisto a distanza e dalla consegna a domicilio.

I mesi trascorsi hanno determinato un cambiamento non solo transitorio, ma che si è consolidato nelle abitudini di spesa del consumatore e questo rappresenta senza dubbio l'eredità del *lockdown*. L'aver comunque familiarizzato con nuove modalità di acquisto e consegna di beni e servizi ci induce a ripensare anche le modalità con cui rilanciare il commercio tradizionale, seppur limitatamente ad alcune realtà.

L'emergenza ha insegnato tra l'altro agli italiani a distinguere il concetto di spesa, legato a una esigenza di efficienza, di risparmio, necessità e velocità, da quello di shopping, nel quale il consumatore esprime la necessità di un coinvolgimento emotivo, il desiderio, quindi, di vivere un'esperienza, che comunque vorrà ritrovare.

In questo senso le relazioni tra il singolo esercizio commerciale e la città legano in maniera sempre più inscindibile i loro destini. L'esperienza dell'acquisto sarà sempre più connessa alla fruizione di una città efficiente, che consente spostamenti agevoli, che ti accoglie in spazi pubblici di qualità pieni e culturalmente animati, una città sicura e in cui nessuno resta indietro, in cui la rete del commercio continua a rappresentare un elemento strutturale della comunità: le luci accese che animano le nostre strade, le nostre piazze, le nostre città.

Per questo la sempre più forte collaborazione tra amministrazioni comunali e associazioni di categoria rappresenta la spinta propulsiva per superare di slancio questo periodo di incertezza.



**Lino Enrico Stoppani**

*Presidente*

*FIPE - Federazione Italiana Pubblici Esercizi*

## **Il contributo dei pubblici esercizi alla vitalità urbana**

Questo volume esce nel corso di un'inedita fase storica del nostro Paese, segnata dalla gravità di una situazione economica che ha stravolto abitudini consolidate e introdotto modi diversi di vivere la quotidianità. Mi preme sottolineare l'importanza di cogliere questo momento come occasione per una decisiva spinta verso l'ammodernamento del sistema Italia in molti suoi aspetti. Tra di essi annovero anche la rigenerazione delle città, riferendomi con essa alla necessità di definire e attuare interventi strutturati e politiche integrate che possano migliorare l'ambiente urbano; questo è, infatti, il luogo d'elezione in cui operano le imprese del terziario di mercato e, in particolare, quelle della ristorazione, dell'intrattenimento e del turismo che, come noto, costituiscono uno dei settori economici più colpiti dall'emergenza sanitaria.

In questo difficile contesto, affrontare il tema della rigenerazione urbana è fondamentale non solo per questioni legate alla sostenibilità del modello di sviluppo delle nostre città, ma anche per rafforzare il sistema economico esistente e creare nuove opportunità imprenditoriali, mirando al contempo a contrastare l'allarmante fenomeno della desertificazione urbana e commerciale.

In ogni centro abitato del Paese, le nostre imprese non sono solo attività economiche, ma luoghi di comunità e la loro scomparsa impoverirebbe inevitabilmente il tessuto sociale. Del resto, la fase più acuta dell'epidemia ha stimolato nuove consapevolezza sull'importanza di poter contare sul quotidiano servizio offerto dai pubblici esercizi, attività che si distinguono anche per il loro ruolo sociale, storico, culturale e antropologico.

Con una capillarità che non ha eguali in nessun'altra tipologia di servizio in Italia, offriamo luoghi di convivialità, ancor prima che di scambio economico, in cui i cittadini si ritrovano e si confrontano, contribuendo alla formazione di idee e all'accoglienza di nuovi stili di vita. In tal senso, il nostro modello di pubblico esercizio costituisce un vero e proprio tratto distintivo della civiltà europea, rappresentando un carattere identitario del suo tessuto economico. I pubblici esercizi sono, infatti, luoghi in cui una comunità si riconosce e la nostra società, fondata sul vivere insieme, trova la più naturale realizzazione.

Per tali ragioni, come FIPE, assieme a Confcommercio, intendiamo collaborare con gli attori pubblici e con tutti gli *stakeholder* che hanno a cuore il futuro delle nostre città per la creazione di una "nuova normalità". Grazie alla solidità del nostro Sistema associativo, e alla qualità della sua struttura, siamo, infatti, certi di poter avanzare non solo proposte costruttive per un auspicato ritorno della socialità, ma anche politiche innovative che facciano perno sulle città come volano di sviluppo di tutto il territorio italiano.



**Alberto Marchiori**

*Presidente delegato da Confcommercio-Imprese per l'Italia  
al Tavolo Anci-Confcommercio*

## **I fondi europei per la rinascita di imprese e città**

La pandemia di Coronavirus ha causato ingenti danni economici e sociali, tali da prefigurare la necessità di uno sforzo finanziario senza precedenti per rilanciare la ripresa, con il coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali.

A tal proposito, l'Unione europea sta mobilitando una massiccia quantità di risorse attraverso l'iniziativa *Next Generation EU 2021-2024* e il rafforzamento del bilancio europeo per il periodo 2021-2027. Inoltre, una costruzione sistematica della ripresa non potrà che basarsi sugli indirizzi della nuova Politica di coesione, strumento di importanza strategica che da questa drammatica esperienza esce rinvigorito e al quale viene riconosciuto il ruolo di elemento fondante dell'Unione stessa.

Al di là degli elementi quantitativi e procedurali, va sottolineata l'importanza di sviluppare, sin d'ora, visione e modelli di *governance* che guardino al medio-lungo termine e che siano realmente capaci di dare risposte concrete all'economia reale e alla vita quotidiana dei cittadini e degli imprenditori italiani. Il finanziamento per l'innovazione delle piccole e medie imprese, il sostegno all'occupazione giovanile, il potenziamento dei servizi pubblici e del sistema culturale, le infrastrutturazioni, la transizione digitale e *green* costituiscono opportunità di modernizzazione, competitività e crescita che occorre saper cogliere per generare un importante effetto moltiplicatore per l'intera economia del Paese. Al contempo, sarebbe utile un aggiornamento post-Covid dell'Agenda urbana per rafforzare la resilienza delle città e delle loro economie, consentire una vita di relazioni in sicurezza, favorire l'innovazione e la digitalizzazione dei sistemi economici e valorizzare gli aspetti culturali e identitari in una nuova dimensione di "prossimità urbana".

In questi tempi difficili, l'impegno della Confederazione è più che mai volto a tutelare le imprese associate per garantire una più rapida ripresa dei sistemi economici e dell'intero Paese. Al contempo, però, è necessario guardare alla fase post-emergenziale come occasione per realizzare azioni concrete per il futuro della città e delle economie urbane. Per questo il nostro impegno, con ANCI, è volto a sostenere progettualità di sviluppo urbano ed economico a partire da visioni condivise, definite dagli attori economici e sociali locali con le rispettive Amministrazioni Comunali. Ciò dovrebbe condurre anche ad una maggiore facilità di accesso alle risorse della nuova Politica di coesione 2021-2027 per valorizzare le strategie che nascono "dal basso", già positivamente sperimentate in questi anni nell'ambito dell'Accordo ANCI-Confcommercio per la rigenerazione urbana, nella consapevolezza che imprese e città possono contribuire reciprocamente alla definizione di nuove regole e nuove politiche per la rinascita dei sistemi economici e urbani.







# LA CITTÀ POST-COVID UNA NUOVA FASE PER LA RIGENERAZIONE URBANA E LE ATTIVITÀ ECONOMICHE



**Roberta Capuis**

*Responsabile Settore Urbanistica e Rigenerazione Urbana  
Confcommercio-Imprese per l'Italia*

## **Urbanistica e commercio per la rinascita delle città**

Questo volume è frutto del rinnovato impegno di Confcommercio-Imprese per l'Italia a favore della rigenerazione urbana e offre un approfondimento di urbanistica commerciale, a scala regionale, per un più ampio confronto rispetto a quello già effettuato tra città, poi confluito nella pubblicazione *Laboratorio nazionale per la rigenerazione urbana 2018. Un quaderno di buone pratiche*. Va premesso che, dal 2019, il Settore Urbanistica e Rigenerazione Urbana di Confcommercio Nazionale ha approfondito gli aspetti legislativi di competenza a partire dal monitoraggio dei più recenti provvedimenti nazionali, che intervengono, però, su un impianto normativo, dimostratosi ormai inadeguato a gestire le rapide dinamiche delle città contemporanea. La riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, con cui sono stati attribuiti il governo del territorio alla competenza concorrente Stato-Regioni e il commercio in via esclusiva alle Regioni, ha consentito tuttavia lo sviluppo di metodi diversi, rispetto alla pianificazione urbanistica tradizionale, che permettono un approccio integrato ai temi del commercio. Ne deriva un quadro normativo regionale in materia di urbanistica e commercio ormai estremamente diversificato con alcuni casi di integrazione tra le due discipline, come negli esempi di Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna analizzati, accomunati dall'attenzione alla distrettualità dei sistemi commerciali e alla rigenerazione urbana.

Il testo iniziale da cui ha origine questa pubblicazione, trae spunto dal ricco confronto svoltosi tra le tre Regioni citate e le rispettive rappresentanze regionali della Confederazione a novembre 2019 nel corso di Urbanpromo, evento annuale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) sulla rigenerazione urbana a cui tradizionalmente Confcommercio contribuisce con una propria sessione. La raccolta di quanto emerso durante il convegno fornisce un primo approfondimento, ancorché parziale rispetto alla varietà del panorama nazionale, utile ad altre regioni che intendano ridefinire le proprie leggi regionali in materia di urbanistica e commercio, declinandole nei rispettivi contesti, anche per garantire lo sviluppo equilibrato dei propri sistemi economici urbani.

Lo shock pandemico ci ha però sorpresi in fase di stesura del testo e portati a riflettere sul valore dell'attività sino ad allora svolta in tema di rigenerazione urbana e sull'efficacia degli strumenti, anche normativi, utilizzati in questi ultimi anni per contrastare il problema della desertificazione commerciale delle città.

Per tale ragione, ci è sembrato opportuno dedicare la prima parte della pubblicazione alla città post-Covid raccogliendo le riflessioni in materia di urbanistica, commercio urbano, innovazione e turismo, anche in una più ampia prospettiva europea, coinvolgendo gli stessi esperti e i colleghi che ci avevano affiancato nel corso del Laboratorio nazionale per la rigenerazione urbana del 2018.

Nella seconda parte del testo, i tre quadri legislativi regionali, approfonditi a Urbanpromo 2019 con il coordinamento del Laboratorio URB&COM del Politecnico di Milano, sono arricchiti da un'appendice normativa e dalle conclusioni del Vice Presidente dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.

La conferma dell'utilità di politiche regionali condivise con le rappresentanze imprenditoriali, sin dalla fase ascendente di formazione dei provvedimenti, è data dal fatto che le tre Regioni, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto – solo per un caso risultate poi le più colpite dalla prima ondata della pandemia – si stanno ora avvalendo di questi strumenti normativi per indirizzare l'utilizzo delle risorse a contrasto della crisi e per la rinascita dei propri territori. Ne sono un esempio i recentissimi bandi della Regione Lombardia, destinati ai distretti del commercio per la ricostruzione economica territoriale urbana, e della Regione Veneto, a supporto delle micro e piccole imprese colpite dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 nei settori commercio, somministrazione e servizi alla persona e turismo, a valere sui fondi europei 2014-2020.

Ne consegue che, proprio a partire dalle conoscenze e dagli strumenti sviluppati a livello regionale, è più facile individuare nuove soluzioni per reagire alla crisi generata dalla pandemia e sviluppare sistemi economici urbani resilienti, a garanzia della solidarietà e della coesione sociale, anche con forme di digitalizzazione alla portata di tutti e nuove opportunità di transizione ecologica e sicurezza sanitaria, attraverso progetti efficaci con cui dimostrare buona capacità di utilizzo delle risorse nazionali ed europee.

## **Confcommercio e la rigenerazione urbana**

La rigenerazione urbana è un processo teso a migliorare la qualità della vita nelle città, aspetto, quest'ultimo, che in Italia viene annualmente misurato attraverso indicatori che afferiscono a ricchezza e consumi, affari e lavoro, ambiente e servizi, demografia e società, giustizia e sicurezza, cultura e tempo libero e che comprendono molteplici fattori determinanti per un successo delle città basato sulla capacità di attrarre residenti e imprese, mantenendo standard elevati anche in tema di sicurezza sanitaria.

Da tempo la Confederazione è attenta al tema della qualità urbana come preconditione necessaria per lo sviluppo delle attività economiche, le quali offrono un'essenziale e capillare rete di servizi per residenti e visitatori che dà vita alle città, genera opportunità di lavoro e innovazione e ne valorizza le identità. Indubbia è la funzione sociale, oltre che economica, di negozi di vicinato, servizi, pubblici esercizi e attività turistiche, che creano relazioni di prossimità tra persone ed economie locali, tanto nei centri storici che nelle periferie e nei piccoli centri, dove rappresentano anche un presidio territoriale fondamentale. Questi valori necessitano di essere tutelati, negli interessi della collettività, con politiche adeguate, regole chiare e tassazioni eque, nonché misure di sostegno alle imprese che intendono innovare.

La specificità del tessuto insediativo italiano, caratterizzato da poche grandi città e da una molteplicità di città medie e piccole, con centri storici dal patrimonio storico-artistico ineguagliabile, rappresenta un *unicum* da cui partire per disegnare un futuro di trasformazione per il nostro Paese, rafforzare le economie urbane e contrastare la

tendenza alla desertificazione commerciale. Il crescente fenomeno dei negozi sfitti nelle città, ancor più evidente nei centri storici, è dovuto a cause diverse quali, ad esempio, la modifica del comportamento di acquisto, la mancata corrispondenza tra l'offerta commerciale e la mutata domanda del consumatore, l'insostenibilità dei costi degli affitti e le tassazioni elevate, problemi di vivibilità, accessibilità e declino urbano. Per anni, i grandi centri commerciali hanno rappresentato una minaccia per il commercio urbano, poi attenuata dalla più recente preoccupazione per il dilagante fenomeno del commercio online e da una tendenza al ricollocamento di alcune funzioni all'interno delle città. Tuttavia, mutazioni improvvise, come quella che stiamo vivendo, potrebbero alterare situazioni che sembravano predeterminate aprendo a prospettive diverse. Così, ad esempio, nell'era post-emergenziale, la dualità tra centro e periferia, tra piccoli e grandi insediamenti, potrebbe essere superata da nuove abitudini di cittadini e consumatori, forse più propensi ad una riscoperta del valore della prossimità.

Indubbiamente, il contrasto alla riduzione del commercio al dettaglio in sede fissa e dei servizi dipende anche dalla capacità delle singole imprese di dotarsi di nuovi strumenti e competenze, accrescendo la necessaria integrazione tra mondo fisico e digitale per il rilancio dell'economia del Paese e la realizzazione di città *smart* in cui vivere meglio. A tal proposito, vanno segnalate le esperienze di molte Regioni che, negli anni passati, sono intervenute per arginare il fenomeno degli acquisti fuori città, sostenendo la creazione di aggregazione di imprese del terziario urbano, declinate localmente con accezioni e denominazioni differenti (Centri Commerciali Naturali, Distretti del commercio, Centri Integrati di Via, ecc.). Le esperienze condotte nei diversi territori testimoniano l'efficacia di tali strumenti di politica attiva, che promuovono la creazione di sinergie tra le imprese, insediate in un'area urbana definita, con la rispettiva Amministrazione comunale e altri soggetti pubblici e privati, per favorire la valorizzazione della funzione sociale del commercio e il rafforzamento delle azioni di sviluppo del sistema economico.

Per queste ragioni, la Confederazione si occupa di rigenerazione urbana intesa nel suo senso più ampio, economico, sociale, culturale e ambientale, che va ben oltre la riqualificazione fisica delle città e afferisce al complesso sistema di relazioni, che costituisce la vera ricchezza delle città e che è anche al centro dell'azione associativa di Confcommercio.

### **Un rinnovato accordo con ANCI**

Per tutelare i sistemi economici urbani e rafforzare il ruolo del commercio di prossimità nei processi di trasformazione urbana, è necessario agire congiuntamente con le Amministrazioni Locali per condividere visioni di sviluppo e attuare azioni che consentano concretamente di migliorare la qualità di vita nelle città e di consolidare il tessuto imprenditoriale. Questo è il senso dell'intesa sottoscritta nel 2015 con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), nell'ambito della quale sono state raccolte le buone pratiche sviluppate dalle nostre Associazioni territoriali, con le rispettive Amministrazioni locali, in materia di marketing urbano, distretti urbani del commercio, urbanistica commerciale, recupero di spazi e aree dismesse, coesione sociale, innovazione, reti territoriali, valorizzazione turistica e del commercio tradizionale.

La rinnovata intesa con ANCI per la rigenerazione urbana, di aprile 2019, prevede di agire su diversi livelli, locale, nazionale ed europeo, per far sì che il terziario di mercato sia sempre più protagonista di una nuova stagione di politiche urbane mirate a una maggiore qualità della vita nelle città, nei borghi e nei territori, accrescendo coesione e sicurezza sociale e ambientale.

Un sempre più ampio coinvolgimento delle rappresentanze confederali – che comprendono Associazioni e Federazioni di tutto il terziario di mercato, quindi anche turismo, cultura, trasporti, servizi e professioni – consente di lavorare capillarmente sul territorio con una rete diffusa che può contribuire nei diversi ambiti della rigenerazione urbana, come segue.

- Agire: a livello locale, affinché ampi partenariati possano, “dal basso”, contribuire a delineare e co-progettare la visione di sviluppo della propria città; a livello nazionale, perseguendone la qualità fisica e infrastrutturale, con regole chiare semplici per dare certezze a cittadini, imprenditori e investitori; a livello europeo, contribuendo a delineare e attuare il quadro delle politiche necessarie ad uno sviluppo urbano sostenibile che tenga conto del sistema economico esistente.
- Rafforzare l’attrattività urbana per garantire qualità di vita e lavoro, ponendo attenzione alle politiche nazionali e regionali in materia di: offerta abitativa; sviluppo di nuova imprenditorialità; diffusione di reti commerciali equilibrate; sistemi di mobilità integrata e sostenibile per l’accessibilità e la sosta di persone e merci; infrastrutture, anche digitali; valorizzazione dello spazio pubblico e dell’ambiente urbano; sicurezza e legalità; tutela del centro storico e del patrimonio culturale; recupero e riuso del patrimonio immobiliare dismesso.
- Favorire un nuovo modello di urbanistica commerciale, capace di integrare la pianificazione urbanistica e le norme di natura commerciale affinché il commercio sia parte fondante della città, anche rivedendo le normative esistenti che spesso si dimostrano deboli e inadeguate ai mutati contesti urbani.
- Sostenere politiche attive per attuare la rigenerazione urbana, anche a partire dalle esperienze di successo dei Distretti urbani del commercio, dei Centri Integrati di Via e dei Centri Commerciali Naturali: favorendo l’innovazione e la digitalizzazione del sistema distributivo commerciale; sostenendo le imprese con adeguate politiche fiscali nazionali e misure di fiscalità locale di vantaggio; promuovendo la transizione ecologica delle imprese; operando in modo interdisciplinare per sviluppare politiche integrate in grado di coniugare scienza e tecnologia, cultura, innovazione e creatività per contrastare i problemi di congestione, degrado, disoccupazione, discriminazione, emarginazione e inquinamento.
- Innovare: oggi, ai servizi è richiesto di essere più efficienti, fruibili, modulari, personalizzati, mentre alla città contemporanea è richiesto di evolversi verso modelli sostenibili, basati su dati monitorabili nel tempo, in cui realizzare una gestione intelligente delle risorse economiche, ambientali, culturali e sociali presenti, a partire dai bisogni delle persone e attraverso una *governance* aperta e partecipativa. È necessario considerare l’innovazione secondo un’accezione ampia, tale da raggiungere in modo capillare anche le imprese più piccole, favorendo gli investimenti in innovazione e digitalizzazione in una logica sistemica. Solo in questo modo, le imprese del terziario di mercato potranno continuare a svolgere un ruolo



chiave nella costruzione di benessere, sicurezza e qualità dell'ambiente urbano, concorrendo al completamento di una vera smart city italiana.

- Tutelare le tradizioni e i negozi storici: idee, cultura, arte e bellezza sono un grande volano per la rinascita di luoghi antichi e, a partire dalla “riscoperta della prossimità”, possono generarsi nuovi modelli di acquisto legati alla valorizzazione dei prodotti locali e all'attenzione alla storia dei luoghi e alle tradizioni, anche con regolamenti, come quelli sviluppati da alcune città, per limitare l'esercizio di attività ritenute non compatibili con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Inoltre, con ANCI, Confcommercio contribuisce alla definizione della programmazione delle nuove Politiche di coesione europea, proponendo che gli interventi di rigenerazione per la qualità urbana e lo sviluppo imprenditoriale, come quelli sperimentati in questi anni da ANCI e Confcommercio, possano tradursi, nel redigendo Accordo di Partenariato Italia-Ue 2021-2027, in misure a favore del recupero urbano e della riattivazione socio economica delle città, attraverso il sostegno alle progettualità, proposte da ampi partenariati locali, da realizzarsi con il concorso di risorse pubbliche e private e in una logica plurifondo.

Per questo è prioritario che nelle previsioni di utilizzo del *Recovery Fund* vi sia un deciso sostegno alle città e alle economie urbane.

### La città post-Covid

A questi aspetti, si aggiunge, ora, la necessità di ideare nuove soluzioni per far fronte alle sfide poste dall'emergenza sanitaria. La pandemia ha generato impatti molto rilevanti sul settore del commercio, del turismo e dei servizi. Siamo di fronte a un crollo devastante dei consumi, con crisi di liquidità e magazzini fermi, che lascerà segni indelebili sul sistema dei servizi e sui posti di lavoro e che potrebbe comportare anche una modifica duratura delle modalità di acquisto e dei comportamenti delle persone nelle città. I cambiamenti riguardano sia gli spazi interni che quelli esterni degli esercizi commerciali. La prevenzione del contagio, infatti, sta obbligando a rivedere l'architettura degli spazi di vendita e di somministrazione e a modificare le modalità di offerta del servizio, minimizzando code ed evitando assembramenti. Le ripercussioni potrebbero riguardare anche i centri commerciali e gli ipermercati, con un possibile calo dell'attrattività qualora fossero percepiti come luoghi affollati e poco sicuri. Per contro, nel periodo di confinamento, i negozi di vicinato hanno riconquistato un ruolo di primo piano nella vita quotidiana e nelle abitudini dei consumatori, poiché sono risultati improvvisamente più aderenti alle mutate necessità dei cittadini, nella capacità di offrire servizi di prossimità accessibili a tutte le fasce di popolazione – anche quelle più deboli – e di garantire sicurezza e numerosi vantaggi, come: la consegna a domicilio di generi non solo alimentari, la spesa in negozio su prenotazione, la presenza capillare nel territorio, la sicurezza di un ambiente conosciuto e la relazione umana con il cliente. Si è, quindi, assistito, nel primo periodo di *lockdown*, ad una riscoperta dei valori della prossimità e ora la sfida per gli operatori economici è quella di saper trasformare questo cambiamento in un'opportunità di rilancio, utilizzando al meglio le risorse previste per la ripresa anche per offrire nuovi servizi e consolidare il rapporto con le nuove tecnologie.

Sin dall'inizio dell'emergenza infatti, molti operatori, costretti dalla situazione contingente, si sono cimentati, per la prima volta nel campo delle consegne a domicilio. A seconda delle possibilità, i singoli imprenditori hanno prontamente attivato strumenti d'ordine via telefono, WhatsApp, Facebook, e-mail o *app*: una reazione che ha fatto intravedere la possibilità di conquista di nuove quote di mercato, ora da perfezionare con una più robusta presenza del digitale nelle imprese tradizionali. Il *delivery* alla scala locale sembra, quindi, destinato a rimanere e ad avviare una rivoluzione, soprattutto nel campo del piccolo commercio, per tutti i settori merceologici, rafforzando il riavvicinamento del consumatore alla prossimità e aumentando le possibilità per le imprese di resistere alla sfida dei colossi dell'e-commerce. L'isolamento, inoltre, ha dato un importante impulso all'uso intensivo del digitale da parte di tutta la popolazione italiana, facendo impraticare velocemente, sempre per necessità, anche i cittadini "non nativi digitali". Per molti di loro, si è superata una certa resistenza psicologica, motivo per cui, probabilmente, non torneranno più indietro dalla pratica di acquistare online. In generale, pur nella gravità del momento, si possono scorgere occasioni di innovazione, che potrebbero portare alla maturazione di nuove idee per una maggiore competitività complessiva del sistema commerciale, oltre che per una migliore offerta dei servizi resi al cittadino.

Ma nonostante questi spiragli, va ricordata l'estrema fragilità del prezioso tessuto di piccole e medie imprese, ora ancor più sotto pressione a causa dell'emergenza sanitaria, la cui ripresa si presenta fortemente critica anche per le inevitabili conseguenze sociali ed economiche della pandemia. Per resistere a questa fase di recessione, segnata dalla caduta della capacità di spesa e fortemente penalizzante per le imprese, in particolare quelle legate al turismo, oltre alle misure di aiuto per far fronte ai costi fissi, al bisogno di liquidità per garantire le forniture e ad adeguate politiche fiscali, sono necessari interventi funzionali ai processi di rigenerazione urbana.

Non possiamo ancora immaginare pienamente gli effetti che la pandemia in corso avrà sull'economia italiana e mondiale ma sappiamo che anche le politiche urbane e territoriali, a scala locale, regionale, nazionale e comunitaria, dovranno tenerne conto. A livello urbano, servirà individuare nuove strategie per città sicure, così come ha fatto Milano con la *Strategia di adattamento 2020*, un documento aperto al contributo cittadino che prevede iniziative, immediate e da programmare, per la gestione della "nuova normalità".

L'urbanistica, insieme alle politiche dei trasporti, alla riorganizzazione dei tempi della città e alle tecnologie digitali, avrà una grande responsabilità, di breve e lungo periodo, nel plasmare le nuove urbanità. Se ora lo spazio domestico è il solo ad essere percepito come sicuro, il fulcro delle città post-Covid sarà lo spazio pubblico. È, infatti, questo, oggi, il luogo da cui partire: un sistema di spazi pubblici e all'aria aperta come rete di relazione e connessione urbana. In questa nuova normalità, fatta di distanziamento fisico (ma non relazionale) e nella dilatazione spaziale e temporale dei flussi, i luoghi aperti possono rappresentare dei nuovi "catalizzatori urbani" per attività culturali, didattiche, ludico/turistiche ed economiche. Nella "città del dopo" dovranno essere garantite e potenziate reti pubbliche di mobilità sicura, adeguate a nuovi stili di vita e comportamenti. Incentivare la mobilità sostenibile, pedonale e ciclabile, armonizzandola al traffico veicolare, sarà la sfida strategica nelle città post-Covid. Non quindi un mondo senza automobili ma con nuove regole

di convivenza. Infine, abbiamo toccato con mano, nel periodo del *lockdown*, come le nuove tecnologie, lo *smart working* e le *app*, permettano di ridurre ulteriormente la mobilità sul territorio. È innegabile rilevare come, in questo tempo “sospeso”, alcuni “residenti urbani” abbiano cominciato a pensare di allontanarsi verso luoghi più ameni per spostarsi in città solo saltuariamente. In tal senso, potenziare le reti tecnologiche (soprattutto la banda larga), in tutte le parti del Paese, aumenterebbe anche la possibilità di ripopolamento dei centri più piccoli.

### **Innovare la pianificazione**

Andrà ricercata una nuova capacità di pianificazione, adattiva e meno burocratica, per dare risposte alle nuove esigenze contingenti e per lavorare concretamente alla piena realizzazione della *mixité* funzionale dei quartieri, garantendo la presenza di negozi, servizi, ristorazione, verde e spazi pubblici.

Si tratta della teoria chiamata “*la ville du quart d’heure*”, o la città dei 15 minuti, che mira a creare delle comunità autosufficienti all’interno di ogni quartiere, in cui beni e servizi di prima necessità si trovano entro il raggio di una breve passeggiata o pedalata da casa. L’autore di questa visione di città è Carlos Moreno, professore all’Università della Sorbona di Parigi ed esperto internazionale di smart city, che, prendendo spunto da una vecchia teoria urbanistica americana (le unità di vicinato di Chicago del 1923), sta avviando simili sperimentazioni nella capitale francese di concerto con l’Amministrazione comunale. In tale teoria, per incoraggiare la diffusione e il rafforzamento delle piccole imprese di quartiere, si mira a riconoscerne la loro un’utilità sociale, diminuendone al contempo la pressione fiscale. Per il settore direzionale, la soluzione proposta è quella di aggiungere uffici nei quartieri dove mancano e realizzare centri di *co-working* di quartiere o di condominio. Per ciò che riguarda l’incremento degli spazi pubblici, l’approccio è quello di ripensare le attività insediabili nelle infrastrutture già esistenti (come stadi, biblioteche, etc.), diversificandole per fasce orarie o giornaliera. Mentre gli spazi verdi verrebbero aumentati utilizzando, nel fine settimana, anche gli spazi all’aperto di scuole, uffici, complessi residenziali e Università. In tal modo, si contribuirebbe a favorire la socialità tra i residenti, a migliorare la qualità della vita del quartiere, ad alleggerire la congestione e l’inquinamento delle zone urbane più centrali e a ridurre i fenomeni di pendolarismo.

Tuttavia, tale proposta, in Italia, per non divenire un’utopia ma un progetto realizzabile, avrebbe necessità di una programmazione territoriale più snella e, soprattutto, di un generale ripensamento della localizzazione di alcune funzioni collettive (pubbliche e private). Bisognerà riutilizzare gli immobili dismessi per offrire adeguati spazi per la cultura, per nuove forme di imprenditorialità e per rafforzare i presidi di salute pubblica. Non si tratta di realizzare piccole comunità chiuse e scollegate tra loro, ma di ridare dignità ai diversi quartieri che compongono la città, creando un’unica area urbana composta da aree differenziate, connesse tra loro da reti di mobilità sostenibile e dotate di spazi pubblici e verdi collettivi per un sistema policentrico e sicuro di comunità urbane resilienti.

Indubbia è la presenza di un ulteriore fenomeno, a cui andrà posto rimedio, emerso nei mesi di *lockdown* e riscontrabile, in particolare, nei centri storici delle città turistiche: la “desertificazione residenziale”. Negli anni, il moltiplicarsi di



appartamenti per locazioni brevi, l'aumento dei valori immobiliari, l'allontanamento dei residenti stabili, la scomparsa dei negozi di prima necessità e la forte concentrazione di visitatori hanno portato a una trasformazione di questi centri storici in luoghi mono-funzionali, facendo sì che, in epoca di pandemia, proprio tali zone siano risultate particolarmente in crisi, dal punto di vista economico e sociale. Un'inversione di tendenza si potrebbe avere attraverso una politica abitativa in grado di ripopolare e diversificare tali aree.

In sintesi, nel prossimo futuro e con riferimento alle città grandi e medie italiane, bisognerà scongiurare il rifarsi a modelli urbani ormai sorpassati, basati sulla cementificazione di suolo agricolo/naturale e sull'utilizzo dell'auto privata, favorendo invece: l'avvio di azioni di recupero e riuso di edifici dismessi per contrastare il diffondersi dei ghetti urbani e realizzare un equilibrato mix di funzioni; l'abbattimento di edifici fatiscenti e il recupero di aree degradate per incrementare gli spazi verdi e pubblici a disposizione dei cittadini; l'attenta pianificazione di una rete mista di mobilità, pubblica e privata, lenta e veloce, per decongestionare le città e contrastare l'inquinamento urbano.

Allo stesso modo, per ciò che riguarda i piccoli borghi, le aree interne e montane, sarà necessario mettere in campo azioni utili per passare dal concetto di "località" per seconde case a quello di "luoghi" di vita e lavoro". Servirà, quindi: riqualificare e modernizzare il patrimonio edilizio e gli spazi pubblici esistenti; mettere in sicurezza il territorio e il patrimonio edilizio dagli eventi catastrofici naturali; valorizzare il cospicuo patrimonio artistico, storico e paesaggistico presente in tali zone; rigenerare e innovare il tessuto commerciale, artigianale e turistico di prossimità anche prevedendo una fiscalità differenziata per tali aree; accelerare la diffusione della banda larga e ultralarga e il completamento della posa in opera di ripetitori per il segnale radiotelevisivo e telefonico; realizzare servizi pubblici diffusi riguardanti l'istruzione, il sostegno sociale e medico e il trasporto collettivo.

In sostanza, si tratta di cominciare a progettare, sin da subito, un nuovo futuro urbano, basato su di un'effettiva rigenerazione per trasformare in progetto di città quel concetto di "prossimità urbana" che ha caratterizzato il periodo di confinamento.

I preziosi contributi raccolti in questa pubblicazione confermano che le esperienze sviluppate a livello regionale in un periodo antecedente la pandemia, costituiscono oggi un riferimento prezioso per la rinascita dei sistemi economici urbani, proprio in relazione alla possibilità di utilizzare gli strumenti normativi per applicare, con urgenza, dei correttivi al nostro modo di pianificare le città, attraverso soluzioni che valorizzino solidarietà e coesione sociale, forme di digitalizzazione alla portata di tutti e nuove opportunità di transizione ecologica e sicurezza sanitaria.



**Stefano Stanghellini**

*Presidente URBIT - Urbanistica Italiana*

## **La multidimensionalità della rigenerazione urbana**

Qualora si assuma lo strumento dell'analisi generazionale per interpretare l'evoluzione delle città italiane a partire dagli anni '40-'50, e quindi anche l'evoluzione delle politiche urbane e della pianificazione urbanistica, non c'è dubbio che gli anni che stiamo vivendo si identifichino nella fase della rigenerazione urbana. Oggi, non solo negli ambienti culturali e nelle istituzioni preposte al governo del territorio la rigenerazione urbana sta assorbendo l'attenzione generale, ma anche gli organismi associativi rappresentativi degli interessi delle categorie economiche hanno individuato nella rigenerazione urbana un loro ineludibile campo operativo. Così anche Confcommercio-Imprese per l'Italia, che si è spinta ad attivare un Laboratorio nazionale per la rigenerazione urbana per elaborare, d'intesa con i Comuni, strategie partenariali di sviluppo sostenibile delle aree urbane valorizzando l'apporto delle attività commerciali e di servizio.

La rigenerazione urbana è infatti concetto - e quindi anche spazio d'intervento - così ampio che ognuno vi identifica ciò che è rispondente ai propri specifici obiettivi e questo fa sì che ognuno vi colga le componenti d'interesse per la sua missione. Una visione olistica della rigenerazione non si è ancora affermata nel dibattito culturale e tantomeno nelle politiche urbane, anche se la sua multidimensionalità, in fondo, è evidente a tutti.

Le precedenti fasi evolutive delle città italiane, dal primo ordinamento urbanistico alla espansione fino alla trasformazione, avevano avuto quale elemento caratterizzante l'investimento pubblico e privato nella produzione di beni immobili. La rigenerazione urbana comprende invece un più ampio insieme di azioni reciprocamente integrate volto a ripristinare e rinnovare la vitalità dell'organismo urbano agendo sulle sue parti che si sono indebolite, e quindi rinnovando le componenti fisiche della città insieme con la difesa ed il rafforzamento dei tessuti economici e sociali.

Il rinvigorismento ed il rinnovamento delle diverse e articolate componenti della città non possono che essere proiettati verso il futuro, e quindi devono prefiggersi di conseguire le qualità prestazionali richieste dalle traiettorie di sviluppo della società e dell'economia. Questo obiettivo generale di lungo termine, che già esisteva prima dell'epidemia di Covid-19, impone oggi il perseguimento di un ulteriore specifico obiettivo preliminare: la difesa delle funzioni urbane maggiormente colpite dalla crisi economica innescata dall'epidemia, quali il commercio ed i servizi, le cui difficoltà si manifestano nell'ambiente urbano con forme tristi, che spesso celano situazioni drammatiche.

La rigenerazione urbana è una strategia generale che, nelle concrete applicazioni, diventa a geometria variabile, nel senso che va adattata alle specifiche caratteristiche della parti di città che necessitano di recuperare appieno la loro funzionalità

urbanistico-ambientale, sociale ed economica. Nell'adattarsi alle caratteristiche che sono peculiari di ogni parte di città, la rigenerazione urbana combina, in modo variabile da caso a caso, azioni che in parte sono rivolte principalmente al rinnovamento delle componenti fisiche della città, azioni il cui principale obiettivo è la ricostituzione del tessuto sociale ed azioni orientate in primo luogo a rivitalizzare il sistema delle attività economiche, quali ad esempio i laboratori di rigenerazione urbana di Confcommercio-Imprese per l'Italia. La peculiarità della rigenerazione urbana sta dunque nell'approccio olistico della sua strategia generale e nella forte variabilità progettuale delle sue modalità di intervento.

Tuttavia, le strategie così concepite incontrano ostacoli così severi che ne impediscono spesso l'attuazione e talvolta persino la progettazione. I pochi casi di pieno successo di una strategia di rigenerazione urbana, pur presenti, non contraddicono l'evidenza. Merita quindi individuare i principali impedimenti all'efficace dispiegarsi delle strategie di rigenerazione urbana e, su tale base, sviluppare una riflessione propositiva che porti a definire i capisaldi di un'auspicabile modifica dell'attuale quadro giuridico<sup>1</sup>.

## **Gli ostacoli di fondo**

### *La frammentazione degli interessi e delle competenze nel settore pubblico*

La pubblica amministrazione è costituita da più enti con funzioni e compiti disposti in modo gerarchico e settoriale. Si pensi agli interessi pubblici la cui tutela è prerogativa di un particolare Ente (es. Ministero per i Beni e le Attività culturali, Ministero dell'Ambiente, Ministero delle Finanze, Aziende sanitarie, ecc.), ai rapporti gerarchici intercorrenti tra i Ministeri, le Regioni ed i Comuni, ed alla organizzazione per settori - spesso non comunicanti - che è precipua di ogni singola Amministrazione ed in particolare delle Regioni e dei Comuni.

Esiste una lampante contraddizione tra l'organizzazione della pubblica amministrazione nel suo insieme e la natura multidimensionale ed integrata che devono possedere le strategie di rigenerazione urbana. Il giudizio generale sui tentativi sin qui esperiti dal legislatore per convogliare le funzioni di indirizzo e di gestione degli enti verso posizioni condivise - quali i protocolli d'intesa, gli accordi di programma, le cabine di regia, le conferenze di servizi, ecc. - non è positivo.

### *Il sistema di pianificazione urbanistica*

Non pare esagerato affermare che il processo di adeguamento del sistema di pianificazione e disciplina urbanistica alle odierne necessità della società italiana sia in mezzo al guado. Attualmente nel Paese convivono norme di carattere nazionale che erano state definite per disciplinare l'espansione urbana e norme di origine regionale, che solo nel caso di alcune Regioni si inquadrano nel progetto di un nuovo sistema di pianificazione. La persistente crisi del mercato immobiliare nasconde

---

<sup>1</sup> Il presente saggio beneficia delle riflessioni di un gruppo di lavoro formatosi all'interno dell'Istituto Nazionale di Urbanistica. L'attività del gruppo è stata alimentata da contributi di Enrico Amante, Valerio Barberis, Giovanni Caudo, Franco Landini, Simone Ombuen, Luigi Pingitore, Stefano Stanghellini, Michele Talia, Andrea Torricelli, Silvia Viviani. I contenuti del saggio vanno quindi interpretati come primi elementi di un percorso di ricerca e di proposta.

le numerose criticità presenti nel sistema locale della pianificazione urbanistica. Alcune criticità sono comunque evidenti. Fra esse figurano:

- a) l'inadeguata dimensione dei comuni rispetto al respiro che le strategie territoriali devono possedere per affrontare adeguatamente i problemi dello sviluppo economico, dei cambiamenti climatici, della evoluzione demografica e sociale;
- b) le procedure di formazione e di approvazione dei piani, indifferenti al momento in cui sorgono le esigenze da soddisfare e prive di effetti sulla responsabilità etica degli amministratori pubblici quando questa è violata da comportamenti inerti;
- c) in molte città, poi, la permanenza di una strumentazione urbanistica obsoleta in quanto pensata per dinamiche di crescita demografica che non si sono realizzate e che a suo tempo era stata definita ignorando categorie di beni culturali ed ambientali che oggi sono divenuti fattori identitari delle comunità locali.

### *Gli interessi privati*

La fase della rigenerazione possiede una differenza sostanziale rispetto a quelle che l'hanno preceduta. Precedentemente l'attuazione dei piani avveniva nel contesto di due principali categorie di interessi contrapposti: l'interesse pubblico, di cui era portatore il Comune che espropriava i terreni per le attuazioni pubbliche o approvava i piani attuativi privati definendo i caratteri della cosiddetta "città pubblica", e l'interesse privato, rappresentato dalle aspettative di valorizzazione dei terreni di proprietà per effetto dello sviluppo urbano.

Le strategie di rigenerazione si relazionano invece con un composito sistema di interessi di natura individuale (i proprietari di immobili, i residenti, gli esercenti attività economiche, ecc.), collettiva (i condomini, gli abitanti di una zona, gli utenti di un determinato servizio, le associazioni, ecc.) ed anche generale (la situazione ambientale, la presenza di beni culturali, ecc.).

La composizione dei conflitti insorgenti era agevole nella prima situazione, in quanto demandata a procedure codificate dalla legge (es. l'esproprio, il programma urbano complesso in variante) e ad organismi deputati (es. l'autorità giudiziaria). Invece nel caso della rigenerazione urbana la composizione dei conflitti è resa difficile dalla complessità degli interessi in gioco - spesso così elevato da rendere problematica la stessa univoca definizione dell'interesse pubblico - e dalla molteplicità dei portatori d'interesse, la quale tende a far sì che i conflitti fuoriescano dalla sfera tecnica e giuridica ed ascendano a quella politica.

Le cinque aree tematiche che sono state al centro dell'attività dei Laboratori di rigenerazione urbana di Confcommercio-Imprese per l'Italia dimostrano, in modo incontrovertibile, che nella città esistente da conservare vitale e attraente la sfera dell'interesse privato e quella dell'interesse pubblico si compenetrano: l'innovazione nelle attività economiche, le attività commerciali al servizio della città, il turismo culturale come driver dello sviluppo locale, il recupero degli spazi dismessi e la collaborazione sinergica tra le imprese del commercio e dei servizi e le Amministrazioni comunali.

## Una questione dirimente

### *Integrazione vs. settorialità*

Alle strategie di rigenerazione urbana è richiesto di possedere un carattere multidimensionale ed integrato, che le renda capaci di incidere su tutte le dimensioni con cui i processi di obsolescenza e di degrado si manifestano nella città, così da renderla di nuovo pienamente efficiente. Questa evidente necessità contrasta tuttavia con il carattere settoriale posseduto dalle norme che disciplinano gli interventi da realizzare nella città. L'attuale quadro normativo è infatti l'assemblaggio di disposizioni parziali, accomunate dall'essere state concepite per città in espansione e per economie urbane in crescita. Alcuni esempi possono ben rappresentare questa condizione.

In ambito urbanistico un primo esempio è costituito dagli standard. Quando le città crescevano prive della indispensabile dotazione di infrastrutture ed attrezzature, l'obbligo di assicurare ai loro abitanti, in occasione della redazione dei piani urbanistici, una dotazione minima di servizi pubblici rappresentò un risultato di fondamentale importanza per la storia delle città italiane e la qualità della vita dei cittadini. Tuttavia oggi, nella fase della rigenerazione urbana, i servizi richiesti dai cittadini sono in parte diversi da quelli di un tempo, e diverse tendono ad essere anche le loro modalità di erogazione. Le settimane del *lockdown*, in particolare, hanno reso evidente che i servizi urbani formano una gerarchia al cui vertice stanno quelli cui è preposta la tutela della salute, e che alcuni servizi erogati dal settore privato, quali l'alimentare, assolvono ad una essenziale funzione pubblica.

Tra le disposizioni di legge nazionali e le esigenze da soddisfare nella rigenerazione urbana si possono manifestare delle discrepanze, che in alcune città sono risolubili grazie alle attrezzature pubbliche già esistenti e ad apposite norme regionali, mentre in altre la carenza di dotazioni rispetto agli standard minimi nazionali sovraccarica gli interventi di adempimenti maggiori che talvolta non sono nemmeno appropriati.

Un secondo esempio è costituito dal comparto edificatorio e dalla formazione del consorzio dei proprietari. Il criterio di determinazione del valore del comparto è costituito dal valore imponibile dei beni ai fini dell'applicazione dell'imposta municipale unica e la norma di legge relativa alla formazione del consorzio dei proprietari fissa in una percentuale superiore al cinquanta per cento di tale valore la soglia da superare per potere costituire il consorzio e procedere alla espropriazione dei beni delle proprietà inerti. I valori imponibili non riflettono tuttavia i valori effettivi. Di conseguenza, il criterio discendente dalla norma, a suo tempo stabilita per la formazione dei comparti in terreni liberi da costruzioni, non è applicabile in ambiti urbani formati da edifici disomogenei appartenenti a proprietà diverse.

Passando ora dall'ambito urbanistico a quello tributario, merita richiamare come il disegno di trasferire l'imposizione fiscale sugli immobili dalla loro capacità reddituale al loro possesso fosse funzionale alla valorizzazione della capacità dei Comuni di governare il proprio territorio e alla creazione di una fiscalità immobiliare nazionale più efficiente. Tuttavia la crisi economica ha fatto emergere diverse criticità: l'obiettivo di impiegare la fiscalità immobiliare patrimoniale per stimolare una più efficiente utilizzazione dei beni edilizi e fondiari è entrato in conflitto con le sopraggiunte reali difficoltà economiche delle famiglie e delle imprese, che

in molti casi si sono spinte fino all'impossibilità di onorare gli obblighi tributari. Di conseguenza il legislatore è stato costretto ad apportare importanti correttivi all'impianto originario, introducendo esenzioni ed agevolazioni per alcune tipologie di immobili, quali la prima casa, gli immobili non utilizzati, i fabbricati merce delle imprese costruttrici. In conclusione, un dispositivo fiscale che pareva essere utile per realizzare una efficiente utilizzazione dei patrimoni immobiliari in una economia in crescita, è stato poi parzialmente modificato per ovviare alla problematica situazione sociale generata dalla crisi economica; tuttavia esso non è stato sostituito con un sistema tributario di diversa concezione che fosse funzionale alla rigenerazione urbana.

Per quanto poi concerne la contabilità delle società private e degli enti pubblici, i criteri che regolano l'attribuzione del valore ai loro beni possono confliggere con la prospettiva della rigenerazione urbana. Allorché questi beni perdono le loro originarie funzioni, il valore con cui sono iscritti nello stato patrimoniale per la quota non ancora ammortizzata, eventualmente maggiorata dei costi delle opere di manutenzione straordinaria, diventa un serio impedimento alla loro riconversione e quindi fattore di accentuazione della condizione di abbandono e di progressivo degrado a sua volta produttrice di esternalità negative nel contesto urbano circostante. Quando la potenziale domanda di mercato assegna a questi beni un valore molto inferiore rispetto al "valore a libro", la vendita, che li renderebbe partecipi ad una operazione di rigenerazione urbana, non può compiersi perché determinerebbe una perdita del patrimonio netto contabilmente non sostenibile.

Nelle norme che disciplinano le procedure esecutive immobiliari figurano ulteriori elementi di incongruenza rispetto alla esigenze della rigenerazione urbana. Tali procedure impongono adempimenti che richiedono un lungo lasso di tempo prima che gli immobili siano di nuovo utilizzabili. Cosicché, nelle città, questi immobili restano per lungo tempo in stato di abbandono, esposti a gravi forme di degrado.

La disciplina delle bonifiche e quella relativa ai beni storico-architettonici sono finalizzate alla difesa di interessi primari, quali la protezione della salute delle persone e la tutela del patrimonio culturale del Paese. Tuttavia la loro particolare impostazione ne rende difficile l'armonizzazione con l'insieme degli altri importanti obiettivi cui sono rivolte le strategie di rigenerazione urbana. Analoga osservazione riguarda la disciplina degli appalti pubblici. Avendo assunto l'obiettivo primario del contrasto della corruzione, questa disciplina è estranea al costo sociale del tempo consumato in complesse procedure ed ai costi effettivi di cui vengono gravati sia il settore privato che quello pubblico, benché in questo secondo caso i costi restino impliciti. L'imperativo della rigenerazione urbana, fermo restando il principio della legalità, richiederebbe che il perseguimento degli obiettivi propri della rigenerazione urbana non venisse ostacolato da procedure eccessivamente lunghe e costose.

Gli esempi citati riguardano, nel loro insieme, norme introdotte in varia epoca per rispondere ad esigenze di volta in volta ritenute prioritarie dal legislatore: la dotazione minima di attrezzature pubbliche, la tutela della proprietà privata, la solidità dei bilanci contabili, la tutela della salute, la salvaguardia dei beni culturali, il contrasto della corruzione, e via dicendo. Fatto sta che nella rigenerazione urbana diventa molto difficile portare a sintesi le numerose e varieghe settorialità, per quanto importante possa essere ciascuna di esse. E gli strumenti fin qui pensati per

farlo, quali i protocolli di intesa, gli accordi di programma, le conferenze di servizi, non si sono dimostrati efficaci.

Il nodo della questione è evidente. L'intero sistema legislativo incidente sulla evoluzione della città italiana, e quindi non solo le norme urbanistiche, è stato concepito per città in espansione e per economie urbane in crescita. Da quando le città italiane non crescono più e le loro economie ristagnano, esso palesa una innumerevole serie di criticità che i singoli aggiustamenti normativi non risolvono in modo soddisfacente. In sostanza, il sistema legislativo vigente non è adeguato, nel suo insieme, a consentire la piena realizzazione di efficaci strategie di rigenerazione urbana. Pertanto, se davvero si ritiene che il futuro delle città italiane debba essere identificato nella loro capacità di rigenerarsi, allora occorre concepire e realizzare un sistema legislativo che, nel complesso, sia ad essa funzionale.

Prima di formulare alcune proposte in merito alla concezione cui dovrebbe ispirarsi tale nuovo sistema legislativo, merita affrontare una questione preliminare, che riguarda la validità o meno sul lungo periodo dell'imperativo della rigenerazione urbana.

#### *La rigenerazione urbana come prospettiva di lungo periodo*

Nel momento in cui si afferma il primato della rigenerazione urbana fino al punto da sostenere una revisione dell'intero sistema legislativo incidente sulla città, merita verificare se la prospettiva della rigenerazione urbana costituisca davvero un orizzonte di lungo periodo o se, piuttosto, essa non costituisca una risposta congiunturale alla crisi del mercato immobiliare e al conseguente indebolimento della rendita fondiaria quale leva delle operazioni di trasformazione urbana. La questione va posta perché altre città, nel resto del mondo e nella stessa Europa, ci documentano scenari evolutivi che assumono l'investimento immobiliare quale principale fattore del rinnovo urbano.

Per diversi anni, dopo il 2008, in Italia si è guardato alla crisi del mercato immobiliare come ad un fenomeno transitorio, in linea con il ben noto andamento ciclico dei mercati immobiliari. Dopo un decennio, si è realizzato che la crisi del mercato immobiliare ha carattere strutturale, essendo determinata da più fattori. Il principale di essi è la caduta della domanda. Questa condizione potrebbe essere congiunturale se non si combinasse con un secondo fattore, rappresentato dall'alto grado di soddisfacimento della domanda già conseguito per effetto dell'offerta precedentemente immessa nel mercato immobiliare.

Per quanto concerne la domanda abitativa, l'andamento demografico è tale da non lasciare presagire un aumento della popolazione né sul medio né sul lungo periodo. Quanto alla domanda di edifici per la produzione industriale ed artigianale, e per le attività terziario-direzionali, l'evoluzione tecnologica è in progressivo sviluppo e l'orientamento verso cui si muove è quello di ridurre la dimensione degli spazi occupati. La domanda di superfici per strutture commerciali di medie e grandi dimensioni è sostenuta in più città italiane, ma essa si concretizza in singoli interventi il cui contraltare è quello di indebolire la struttura commerciale dei centri storici e dei quartieri. La domanda di nuove strutture ricettive riguarda solo localizzazioni particolari, idonee per il turismo d'affari e di svago.

Per contro, il patrimonio edilizio già esistente è cospicuo. In termini complessivi esso eccede la domanda abitativa ed anche quella di più settori economici, con l'unica eccezione di specifici segmenti di mercato quali la logistica e le grandi strutture di vendita. Per quanto riguarda le abitazioni, il patrimonio residenziale è destinato ad essere sempre più carente dei requisiti di fruibilità richiesti dalle persone anziane, di efficienza energetica, di sicurezza. Esiste poi una quota rilevante del patrimonio edilizio non residenziale che non è più riutilizzabile nelle sue attuali condizioni e che richiede, a seconda dei casi, di cambiare la destinazione d'uso, di essere ristrutturato o anche demolito per poi essere ricostruito eventualmente solo in parte.

La eventuale ripresa della domanda e il conseguente rinvigorismento della leva della rendita potrebbero rendere compatibile, sotto il profilo economico, la distruzione dell'attuale valore immobiliare e la sua sostituzione con abitazioni o strutture funzionali al soddisfacimento delle nuove esigenze. Tuttavia le oggettive condizioni demografiche del Paese e le prospettive evolutive dell'economia non alimentano la speranza che tale ipotesi possa concretizzarsi. Dal 2008, in conclusione, è cambiato il paradigma. Di conseguenza, lo scenario prospettico è quello del miglioramento qualitativo del patrimonio immobiliare esistente. Quindi lo scenario prospettico attendibile è rappresentato dalla rigenerazione delle città.

### **Le proposte**

La proposta di cambiamento che viene avanzata ruota su quattro cardini: la regia pubblica unica, l'evoluzione del sistema di pianificazione, lo sviluppo delle forme partenariali pubblico privato, la valutazione economica degli effetti dei programmi e progetti. Attorno ad essi può svilupparsi una attività di ricerca multidisciplinare, trapiantata verso l'obiettivo di proporre al legislatore il cambiamento delle norme presenti nei numerosi settori con cui interagiscono, incagliandosi, le strategie di rigenerazione urbana.

#### *1. La regia pubblica unica*

La frammentazione delle funzioni e delle competenze che connota l'operare della pubblica amministrazione complessivamente intesa si amplifica nella rigenerazione urbana. La multidimensionalità della rigenerazione richiede che le funzioni e le competenze della pubblica amministrazione nel suo complesso massimizzino le loro complementarità nella definizione di una strategia comune. La regia pubblica unica va a beneficio dell'azione pubblica nel suo complesso, riducendo gli attuali sprechi nei costi e nei tempi, ed anche dei soggetti privati che necessitano di operare in condizioni di certezza del diritto.

Sulle modalità che fin qui sono state utilizzate per conseguire una qualche unità di intenti tra le pubbliche amministrazioni titolari di competenze su un determinato territorio, pende un generale giudizio negativo. Occorre quindi rendere più efficace il funzionamento degli strumenti di condivisione delle scelte, quali gli accordi di pianificazione e le conferenze di servizi, rendendo vincolanti la partecipazione degli Enti, i tempi delle decisioni, la messa in opera delle decisioni prese. Una scelta pressoché obbligata pare poi essere quella di affidare la gestione dei processi di rigenerazione urbana ad organizzazioni tecniche pubbliche appositamente create.



Quello della regia pubblica unica è quindi un obiettivo essenziale da raggiungere. Si potrebbe aggiungere che è una sorta di preconditione rispetto al perseguimento degli altri obiettivi. Il percorso da compiere è tuttavia molto impervio perché gli ostacoli da superare, stanti le attuali critiche condizioni della pubblica amministrazione, trascendono il pur ampio dominio della rigenerazione urbana.

## *2. L'evoluzione del sistema di pianificazione*

La transizione dalla espansione alla rigenerazione sollecita a ripensare il sistema di pianificazione territoriale e urbanistica. L'esigenza di un aggiornamento si pone non solo per il sistema riconducibile alla legge urbanistica fondamentale del 1942 ma forse anche in parte per il sistema che negli anni '90 è stato elaborato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica e poi recepito da diverse Regioni nelle proprie leggi.

Il presente contributo non si prefigge di proporre specifici rimedi ma di indicare prospettive di cambiamento. Al riguardo, l'evidenza di questo periodo mostra un forte rallentamento dei processi di pianificazione del territorio insieme con l'emergere di rilevanti questioni che la vigente pianificazione non affronta in modo adeguato. In assenza di una riforma amministrativa che riveda gli attuali inadeguati confini amministrativi comunali, la dimensione spaziale delle dinamiche economiche e ambientali rende evidente la necessità di abbandonare la pianificazione del territorio per singoli comuni in favore di una pianificazione di area vasta ovvero di comuni associati. Al riguardo la prospettiva emergente nel dibattito urbanistico è quella di un piano di carattere strategico-strutturale che conformi le caratteristiche del territorio senza attribuire ai terreni potenzialità edificatorie. Ne consegue l'attribuzione del regime edificatorio dei terreni all'ambito della pianificazione cosiddetta operativa, temporalmente definita, dedicata alla rigenerazione attiva dei territori dei singoli comuni.

I principi di una evoluzione quale quella prospettata meriterebbero di essere affermati da una legge nazionale, così da generalizzare in tutte le regioni l'impiego delle nuove forme di pianificazione. In tale quadro, occorre rimuovere uno scoglio su cui si stanno incagliando i piani urbanistici generali traggurdati verso la riqualficazione della città esistente: si tratta del destino dei piani attuativi convenzionati o anche solo approvati le cui previsioni edificatorie non sono più attuali e che sono destinate a restare tali anche nell'avvenire.

## *3. Lo sviluppo delle forme partenariali pubblico privato*

Nelle strategie di rigenerazione urbana il soggetto privato assume varie identità. Le figure di riferimento nella letteratura e nella prassi sono il proprietario, il promotore e il costruttore, che talvolta coincidono in un unico soggetto o sono riconducibili ad un unico gruppo societario. Le forme partenariali che si sviluppano tra la pubblica amministrazione e le figure citate sono codificate nella legislazione nazionale allorché il partenariato riguarda beni o opere pubbliche, e dalle leggi urbanistiche regionali quando il partenariato riguarda beni di proprietà privata e la procedura attraverso cui il partenariato si sviluppa è di tipo negoziale. Come è noto, quest'ultimo ha il proprio principio legittimante nella legislazione nazionale e trova una ampia casistica applicativa nelle sperimentazioni promosse dallo stesso

Ministero competente. Tuttavia non v'è dubbio che il negoziato gode di cattiva fama e che è necessario disciplinarlo in modo da renderlo ovunque trasparente e capace di massimizzare il beneficio pubblico.

Solo in particolari casi gli interessi privati coinvolti nella rigenerazione urbana si esauriscono in quelli propri delle figure sopra citate. Negli insediamenti urbani esiste una vasta gamma di variegati interessi privati di cui sono titolari i proprietari di beni immobili, i residenti, gli esercenti le attività economiche, gli utilizzatori della città. Si tratta di interessi molto diversificati, che talvolta si aggregano e assumono forme organizzate per avere maggiore capacità di rappresentanza. Le strategie di rigenerazione urbana incidono sull'assetto degli interessi privati consolidati in varia misura, cosicché i portatori di tali interessi ne possono diventare fautori od oppositori. La rigenerazione urbana, a differenza dell'espansione urbana, richiede che la pubblica amministrazione si confronti con i settori della comunità coinvolti e concertati con essi le azioni da porre in essere, come è stato fatto, ad esempio, nei Laboratori di rigenerazione urbana. Al riguardo non esistono tuttavia procedure codificate in grado di impegnare in decisioni vincolanti i soggetti partecipanti al confronto.

Il concetto di bene comune è emblematico dell'importanza che la collettività, o almeno la cosiddetta cittadinanza attiva, attribuisce a determinate categorie di beni. In genere si tratta di beni di proprietà pubblica, quali ad esempio alcuni beni di proprietà dello Stato poi trasferiti ai Comuni, ma può trattarsi anche di beni di proprietà privata. Nella rigenerazione occorre dunque tenere conto anche degli interessi diffusi, che si formano e si manifestano indipendentemente dalla misura monetaria dei vantaggi o degli svantaggi che ciascun individuo potrebbe trarre da un determinato piano o progetto. Al riguardo in varie città sono state avviate importanti esperienze, in parte anche connesse agli usi temporanei dei beni in esame.

I molteplici e variegati interessi in gioco evocano dunque nuove forme di partecipazione e di decisione, riconducibili alla cosiddetta democrazia deliberativa, su cui tuttavia mancano ancora concrete esperienze.

#### *4. La valutazione economica degli effetti sociali ed ambientali dei progetti*

Complementare ai precedenti tre cardini è la rappresentazione, a fini valutativi, degli effetti economici, sociali ed ambientali delle strategie di rigenerazione urbana e delle azioni che le realizzano. Questo tipo di attività è essenziale in primo luogo al momento della formazione delle decisioni (valutazione *ex ante*), perché consente di migliorare la loro efficienza, efficacia ed equità, rappresentando in modo quanto più possibile oggettivo gli impatti delle strategie sui molteplici e variegati interessi della collettività. La sua utilità si mantiene nel corso dell'attuazione delle strategie attraverso il monitoraggio degli effetti, consentendo quindi di apportare alle strategie i correttivi necessari a rimuovere o almeno attenuare gli effetti indesiderati (valutazione *in itinere*). L'utilità della valutazione *ex post* si identifica nell'utilità della rendicontazione, i cui esiti sono la base per alimentare lo sviluppo delle strategie di rigenerazione urbana, ad esempio con forme di compensazione dei portatori di interessi risultati penalizzati ovvero con forme di prelievo nei confronti dei portatori di interessi eccessivamente beneficiati.

Negli ultimi anni, gli studi nel campo della valutazione si sono molto sviluppati e sono divenuti capaci di fornire strumenti metodologici appropriati per molte questioni che si pongono nella rigenerazione urbana. Gli strumenti valutativi utilizzabili nella definizione delle forme partenariali pubblico privato relative ai beni e servizi pubblici costituiscono ormai un patrimonio di assodata solidità tecnica. Anche la valutazione dei benefici pubblici nell'ambito del negoziato pubblico privato è pervenuta ad una strumentazione soddisfacente, in quanto adeguata allo sviluppo del contraddittorio con il soggetto privato; il suo ulteriore miglioramento richiede che siano chiariti alcuni nodi teorici attinenti al riconoscimento dei livelli di profitto e di rendita connessi agli scenari di rigenerazione urbana. Nel frattempo, la cultura della valutazione si è molto diffusa all'interno della pubblica amministrazione, come si evince dal numero crescente di atti che affidano la soluzione di particolari problemi a procedure formalizzate di valutazione.

Il campo in cui l'apporto della valutazione è ancora abbastanza indefinito è quello inerente la valutazione degli impatti sulla comunità nei termini precedentemente discussi. La possibilità di un futuro avanzamento degli studi in questo campo è strettamente connessa ai risultati che saranno conseguiti in merito alle questioni sollevate e dai quali si trova in parte a dipendere anche l'efficacia delle strategie di rigenerazione.

E proprio di valutazioni dei risultati e degli impatti delle politiche urbane sui settori economici si è dibattuto nel corso del convegno di Confcommercio ad Urbanpromo 2019. Un tema emerso più volte, negli incontri della manifestazione svoltasi a Torino, poiché ormai tutti gli attori della rigenerazione urbana, siano essi pubblici o privati, vogliono essere consapevoli degli obiettivi e degli impatti che comportano le diverse scelte. Pertanto, anche in relazione alle politiche che riguardano le attività commerciali all'interno dei tessuti urbani, nei centri storici o in altre zone, è corretto domandarsi quali siano gli impatti sulla città e sui sistemi economici di riferimento di questo tipo di azioni, sotto il profilo economico, urbanistico, sociale e ambientale. Infatti, le iniziative e le politiche che riguardano la struttura economica urbana, commerciale e artigianale, possono trarre vantaggio dalla capacità di esplicitare, e quindi rendere preventivamente noto alla comunità e alle Amministrazioni, quali siano gli obiettivi e i risultati attesi, in termini oggettivi e misurabili, così da consentirne una necessaria verifica e, nel caso, anche una possibile correzione.



**Luca Tamini**

Professore di Urbanistica  
Politecnico di Milano

## Strategie di adattamento e politiche attive: nuove relazioni e temi emergenti

*Forse non è mai stato così drammatico il bivio tra crollo e rinascita, perdita della libertà e indipendenza. Tra coraggioso salto evolutivo e involuzione definita (...) Saprò tornare alla normalità? Oppure è la normalità il problema?*

Paolo Rumiz, *Il veliero sul tetto. Appunti per una chiusura*, Feltrinelli, giugno 2020.

L'attuale contesto di forte criticità generato dall'emergenza sanitaria Covid-19 apre una serie di riflessioni su alcuni possibili scenari futuri che, a partire dalle mutate condizioni connesse alla riduzione della domanda e della mobilità sul territorio, alla caduta delle barriere all'acquisto online (Fig. 1), all'alterazione dei flussi e delle dinamiche competitive dei canali distributivi (con un intuibile incremento in particolare del libero servizio durante il *lockdown*, Fig. 2), prefigurano alcune azioni di consolidamento e strategie di risposta "fisica" delle città orientate sia alla ridefinizione dell'uso degli spazi della città pubblica capace di creare opportunità di tenuta e di sviluppo per i servizi commerciali, ricreativi, culturali, sportivi, sia a interventi integrati connessi al rilancio della prossimità, della distrettualità urbana e dei progetti di rigenerazione urbana e territoriale.

La seguente matrice interpretativa tenta di riassumere in sintesi le principali questioni aperte, senza una diretta correlazione tra i singoli elementi ma con la necessità di una strategia di risposta unitaria e integrata in quanto la dimensione della crisi amplifica spesso tendenze già in atto e funziona a volte da acceleratore di processi:

Contesto post-Covid	Strategie di risposta
<ul style="list-style-type: none"><li>- Decrescita economica e riduzione capacità fiscale dei Comuni</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Rigenerazione urbana e attività economiche: spazio pubblico, regolazione qualitativa, premialità urbanistiche</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Incremento della dismissione delle superfici commerciali e dell'indicatore di fragilità dei sistemi commerciali</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Logistica urbana: rilancio della prossimità e potenziamento del food delivery/e-commerce (digitale come abilitatore di servizi)</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Riduzione delle barriere all'utilizzo del digitale</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Politiche attive: distrettualità urbana e manager di distretto</li></ul>

Il rilevante processo di trasformazione digitale in atto viene sottolineato anche nel rapporto *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022". Rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri* del giugno 2020, a cura del Comitato di esperti in materia

economica e sociale, presieduto da Vittorio Colao, che, con il compito di elaborare e proporre misure necessarie a fronteggiare l'emergenza e per una ripresa graduale nei diversi settori delle attività sociali, economiche e produttive, dedica particolare attenzione alla necessità di un «intervento sistematico per ridurre il divario digitale e rendere il Paese totalmente e universalmente connesso, permettendo così l'ampia diffusione tra aziende e privati delle tecnologie innovative (ad es. sanità digitale e telemedicina, istruzione in *e-learning*, acquisti e-commerce, pagamenti contactless)» e con «la promozione dell'accesso delle PMI ai canali di e-commerce B2B e B2C, incentivando ulteriormente gli investimenti per lo sviluppo di progetti di digitalizzazione e piattaforme proprietarie di vendita diretta (ad es. con approccio simile a quello di Industria 4.0, includendo anche beni e servizi di carattere non strumentale)».

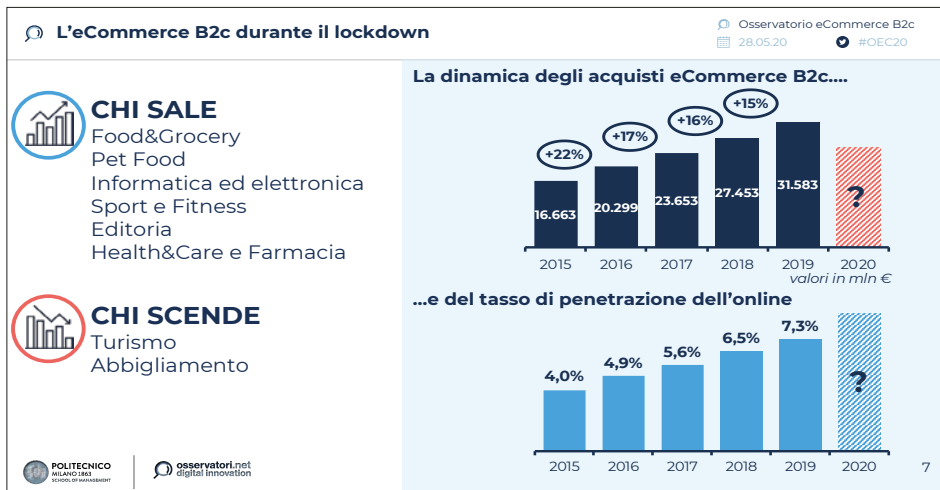


Fig. 1. L'eCommerce B2c durante il lockdown.

Fonte: Politecnico di Milano, Osservatorio eCommerce B2c, 28 maggio 2020

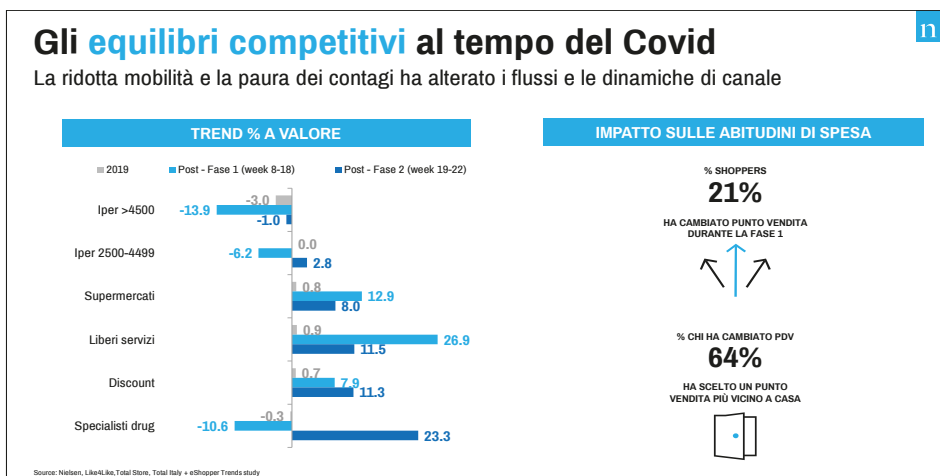


Fig. 2. Gli equilibri competitivi al tempo del Covid.

Fonte: Nielsen Like4Like, Total Store, Total Italy + eShopper Trends study, giugno 2020

In questo quadro evolutivo, alcuni attori pubblici locali hanno messo in campo diversi strumenti di governo e gestione dei primi effetti ed esternalità della crisi sanitaria.

Il documento *Milano 2020. Strategia di adattamento* ha, ad esempio, approfondito lo scenario della ripartenza del Comune di Milano dopo l'emergenza epidemica Covid-19, elencando una serie di attività immediate e iniziative da programmare per la gestione della "nuova normalità" e rappresenta un metodo di lavoro di sicuro interesse. In primo luogo, è utile segnalare il processo partecipativo attivato dal Comune di Milano, orientato alla raccolta di osservazioni e contributi dei cittadini, delle istituzioni pubbliche e private, di fondazioni, associazioni, soggetti del terzo settore e gruppi informali che ha raccolto - dal 27 aprile al 31 maggio 2020 - un significativo numero di proposte (n. 2.967) riferite a cinque aree tematiche, ora in corso di rielaborazione nel documento finale:

- Governance, diritti e inclusione;
- Economie, risorse e valori;
- Lavoro;
- Tempi, spazi e servizi;
- Sostenibilità.

In particolare, la sezione "Economie, risorse e valori" presuppone l'attuazione di politiche connesse sia a massimizzare la flessibilità dei servizi pubblici e delle attività produttive, per desincronizzare gli orari di entrata e uscita e distribuire la domanda di mobilità (es. con l'adeguamento del Piano dei Tempi e degli Orari), sia a incrementare l'estensione e la flessibilità degli orari delle attività commerciali, di intrattenimento e della ristorazione (in accordo con le associazioni di categoria e nel rispetto del CCNL) per una loro migliore estensione temporale, anche in un'ottica di nuova gestione dello spazio pubblico (Fig. 3).



Fig. 3. Comune di Milano: Occupazioni di suolo pubblico temporanee.

Fonte: Comune di Milano, Deliberazione n. 13 del 14/05/2020.

In coerenza con questo approccio, *Bergamo 2020. Strategia di rilancio e di adattamento. Position paper della Giunta comunale aperto al contributo della città* ha introdotto una strategia di intervento e di ripensamento dei servizi commerciali, delle attività dell'artigianato di servizio e della filiera turistica, organizzata su diversi livelli:

- il “Progetto Rinascimento”, attivato insieme ad Intesa Sanpaolo, sia per quanto riguarda la copertura di spese indifferibili affrontate durante il periodo di chiusura, sia per accompagnare con contributi a fondo perduto i “Prestiti ad impatto” erogati per finanziare progetti necessari per riavviare e rendere sostenibili le attività;
- l’adeguamento della gestione di ZTL ed aree di sosta alle esigenze legate alle imprese che effettuano la *delivery*, la cui attività “si è rilevata preziosa per le imprese stesse e per i cittadini durante il periodo di *lockdown*”;
- l’accompagnamento delle attività commerciali del Distretto del Commercio nell’individuazione e nell’implementazione degli strumenti necessari a realizzare una piattaforma di e-commerce, collegata a un servizio di consegna a domicilio delle merci;
- l’accompagnamento delle attività di ristorazione e somministrazione nell’individuazione e implementazione di una piattaforma digitale per la gestione delle prenotazioni – necessarie per garantire la sicurezza del personale e dei clienti – e dei servizi di *delivery* (cfr. [prenotabergamo.it](http://prenotabergamo.it)).

A seguito dell’impatto negativo dell’emergenza epidemiologica, in ambito regionale è da segnalare l’intervento promosso dalla Direzione generale Sviluppo economico di Regione Lombardia che con il bando “Distretti del commercio per la ricostruzione economica territoriale urbana”, pubblicato il 4 giugno 2020, assegna agli ambiti distrettuali urbani e territoriali un potenziale e concreto ruolo di volano per la ricostruzione economico-territoriale e urbana nei settori del commercio, artigianato, ristorazione e terziario. Con una dotazione finanziaria di 22 milioni e mezzo di euro, il bando è stato finalizzato a sostenere i Distretti del commercio, finanziando bandi dei Comuni per accompagnare gli interventi realizzati dalle imprese per l’apertura di nuove attività o il rilancio di attività esistenti, l’adattamento dei punti vendita alle nuove esigenze di sicurezza e protezione di lavoratori e consumatori, l’adozione di nuove modalità di vendita quali vendita online e consegna a domicilio.

È da ricordare che, dal punto di vista strategico, il bando lombardo post Covid-19 di sostegno alle attività economiche urbane recepisce alcune significative innovazioni della legge regionale sulla rigenerazione urbana e territoriale (L.R. n. 18 del 26 novembre 2019 “Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente”), dove viene assegnato un ruolo di primo piano ai Distretti urbani del commercio nel sostegno e rilancio dei servizi commerciali locali in una stretta integrazione con progetti e strategie di rigenerazione a scala urbana e territoriale.

Tenendo conto di alcuni elementi di innovazione contenuti nella regolazione urbanistica dei servizi commerciali del Comune di Bergamo (variante 10 del dicembre 2017) - descritti nella pubblicazione *Laboratorio nazionale per la rigenerazione urbana 2018. Un quaderno di buone pratiche* a cura del Settore



Urbanistica e Rigenerazione Urbana della Direzione Centrale Relazioni Istituzionali e Servizi Legislativi di Confcommercio - la Regione ha definito che all'interno dei perimetri dei distretti del commercio «i Comuni individuano gli ambiti nei quali definiscono premialità finalizzate all'insediamento di attività commerciali di vicinato e artigianali di servizio al fine di promuovere progetti di rigenerazione del tessuto urbano e commerciale mediante il riuso di aree o edifici dismessi o anche degradati in ambito urbano». In questi ambiti distrettuali, l'insediamento di nuovi esercizi di vicinato, posti al piano terra di edifici esistenti con affaccio sullo spazio pubblico, «è escluso dal pagamento del contributo di costruzione e non comporta variazione del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale», confermando, dal punto di vista del metodo di intervento, le premialità urbanistiche già sperimentate nelle quattro polarità distrettuali di Bergamo anche sul tema degli incentivi al posizionamento delle medie strutture di vendita urbane come generatori di flusso in ambito centrale.

La legge regionale lombarda sulla rigenerazione urbana e territoriale assegna infatti una premialità localizzativa al formato delle medie strutture di vendita nei centri abitati dei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, mediante il recupero di edificato esistente, previo accertamento di idonee condizioni di accessibilità pubblica e pedonale, in quanto la dotazione di parcheggi pubblici o ad uso pubblico può essere definita da apposita convenzione con il Comune, anche in deroga alle dotazioni minime del Piano di governo del territorio (PGT) vigente e con l'individuazione di parcheggi limitrofi sostitutivi per l'utenza.

### **Nuove relazioni e temi emergenti**

In questo tentativo dinamico di risposta collettiva agli impatti della crisi sanitaria, l'esercizio di rileggere oggi le riflessioni emerse nella prima sessione del convegno di Urbanpromo 2019, che ho avuto l'opportunità di coordinare a Torino, rappresenta una conferma della ricchezza e varietà di un tema complesso e non sempre lineare – quello relativo alle relazioni tra la regolazione urbanistica e le politiche insediative del commercio – che ha accompagnato l'azione pubblica e privata e le progettualità a scala regionale negli ultimi ventidue anni dal processo di riforma Bersani e rappresenta oggi una delle questioni decisive per affrontare l'attuale fase di criticità.

I quattro temi e parole chiave discussi nei tre casi applicativi regionali (Lombardia, Emilia Romagna, Veneto) trattati nel convegno, oltre a rappresentare un buona pratica di aggiornamento della “cassetta degli attrezzi” di urbanisti, decisori pubblici, operatori economici e dei diversi segmenti dell'associazionismo di impresa, rappresentano importanti linee di indirizzo e potenziali scenari di sviluppo:

#### *1. Rigenerazione urbana e territoriale come occasione di regolazione qualitativa dei servizi commerciali*

L'ultima fase decisionale regionale è caratterizzata da una progressiva e maggiore complementarietà tra le dinamiche localizzative del commercio, le politiche di governo del territorio e quelle sul contenimento del consumo di suolo. Infatti, chi si occupa di economie urbane e di servizi commerciali e artigianali deve oggi necessariamente confrontarsi e conoscere gli elementi che stanno caratterizzando



questa nuova stagione della trasformazione urbanistica e territoriale, dove il tema della rigenerazione rappresenta un efficace elemento di integrazione tra commercio e urbanistica e una concreta opportunità per il livello locale e comunale.

In questi tre contesti decisionali a scala vasta, è da rilevare almeno nell'ultimo decennio il passaggio dall'eccessiva settorialità delle decisioni - retaggio della visione quantitativa e rassicurante della legge 426 del 1971 - a un approccio plurale sempre più articolato e aperto a differenti sollecitazioni, anche di carattere disciplinare e tematico, come ad esempio:

- nell'ambito delle metodologie di monitoraggio e di governo degli effetti diretti e indiretti dei processi localizzativi dei grandi contenitori attrattivi, l'introduzione della *valutazione integrata di impatto*, oggi estesa in alcuni contesti comunali (come Parma e Bergamo) anche alle medie strutture di vendita, con esiti di interesse dal punto di vista delle compensazioni economiche verso i tessuti centrali storici e il sistema di offerta locale, spesso gestite direttamente dalla cabina di regia dei Distretti urbani del commercio;
- sull'applicazione dell'*approccio sequenziale* in un'ottica di riqualificazione urbana (es. caso veneto sulla localizzazione delle medio-grandi strutture di vendita nel centro urbano attraverso azioni di recupero urbanistico-edilizio di strutture dismesse e aree degradate) e sulle sensibili riduzioni (fino all'azzeramento) delle dotazioni di parcheggio per superfici commerciali localizzate in ambiti ZTL e in aree pedonali (es. Piano di Governo del Territorio di Milano). È significativo, in questo senso, che molti documenti tecnici regionali utilizzino una molteplicità di sistemi informativi e di quadri conoscitivi territoriali (come ad esempio i dati ISPRA del Ministero dell'Ambiente) che solo dieci anni fa sarebbe stato difficile ritrovare in questi contesti normativi;
- sull'uso intelligente dei *meccanismi di indifferenza funzionale* nelle unità sfitte ai piani terra con affaccio su strada (es. ex spazi commerciali, artigianali o di somministrazione) inserendo maggiore flessibilità nel riuso funzionale dell'esteso patrimonio di abbandono commerciale oggi presente in Italia.

## 2. Motivi imperativi di interesse generale e la loro interpretazione a livello regionale

In un contesto di competenza legislativa esclusiva regionale (con la nota variazione del Titolo V avvenuta con legge costituzionale n. 3 del 2001), il governo dei fenomeni insediativi del commercio alle diverse scale dimensionali diventa praticabile se in coerenza con gli indirizzi della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. La direttiva Servizi, sostanzialmente, giustifica un intervento regolativo e pianificatorio in ambito economico solo in presenza di oggettivi e argomentabili "motivi imperativi di interesse generale", sempre nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità.

Le ragioni di interesse pubblico come ad esempio la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale rappresentano infatti le diverse argomentazioni e declinazioni tecniche che le Regioni - dopo il decreto legislativo 59/2010 di attuazione della direttiva Servizi - hanno utilizzato nelle proprie politiche

pubbliche. Dal recepimento del decreto legislativo 222/2016 “Scia 2” (es. caso lombardo di schema di intesa con i Comuni in riferimento alle azioni assunte a tutela dei centri storici) che consente l’introduzione di limiti merceologici all’interno delle zone da sottoporre a tutela già previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 42/2004), alla prefigurazione di un “piano regionale strutturale di rigenerazione urbana” (caso dell’Emilia Romagna in riferimento all’art. 116 sull’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario) che rappresenta un elemento di valore aggiunto non banale rispetto alla discussione pubblica su questo tema rilevante.

### 3. Politiche attive del commercio

Come ricordato nelle strategie di adattamento post Covid-19, gli accordi di partenariato tra soggetti pubblici e *stakeholder* rappresentano una presa d’atto della necessità di intervenire sulle attuali dinamiche del commercio attraverso una pluralità di attori pubblici e privati, spesso già presenti nelle arene decisionali a scala locale, sia nei casi delle polarità distrettuali urbane (lombarde e venete), sia nei Progetti di valorizzazione commerciale (promossi in Emilia Romagna) oppure nei Centri integrati di via-CIV liguri (e in particolare genovesi). Il successo di queste iniziative dipende spesso dalla qualità e diversità dei soggetti in campo, dove l’allargamento del perimetro degli attori coinvolti (es. tavoli con le Soprintendenze del Ministero dei beni e delle attività culturali per la definizione dei “regolamenti Unesco” oppure il coinvolgimento delle proprietà immobiliari negli accordi di distretto) può rappresentare spesso un’opportunità ma anche un’oggettiva criticità.

Per costruire le migliori condizioni di contesto per le politiche attive del commercio, diventa necessario riprendere con forza due azioni tra loro sinergiche:

- i percorsi di formazione delle nuove figure professionali come il manager di distretto in quanto spesso attori decisivi nell’accompagnare l’attuazione delle politiche attive con l’amministrazione pubblica e il partenariato stabile. Si pensi, ad esempio, alle iniziative in corso nel contesto regionale pugliese, a quelle promosse dall’Anci Veneto con la Confcommercio regionale, ai moduli di formazione autofinanziati dalle associazioni imprenditoriali del commercio a scala locale (ad esempio, in ambito piemontese, il caso astigiano) che in termini volontaristici investono su questi nuovi profili curriculari finalizzati alla gestione coordinata e unitaria dei tessuti commerciali urbani centrali (es. Parma che sta individuando il manager di distretto – esterno alla PA e all’associazionismo di impresa - con le risorse delle compensazioni economiche acquisite dalla localizzazione delle medie strutture di vendita extraurbane, costruendo un meccanismo qualitativo di addizionalità di risorse che era uno degli obiettivi strategici dei distretti quando sono stati attivati nel 2008 in Lombardia);
- le sperimentazioni e i progetti-pilota di regia unitaria e coordinata dei centri urbani e storici dove i casi nazionali e internazionali spesso aiutano a orientare l’azione pubblica e privata nel riposizionamento attrattivo dei contesti locali in situazioni di crisi in termini di domanda, gravitazione e qualità urbana.

#### 4. Temi emergenti

In conclusione, tra le questioni aperte e i temi emergenti vanno in primo luogo evidenziati i seguenti punti che stanno già caratterizzando e orientando la fase post-Covid:

- *il fenomeno e-commerce* che non va enfatizzato ma neanche sottovalutato in quanto ha rappresentato nel 2019 in Italia un mercato di 31,6 miliardi di euro (che cresce del 15% all'anno) con un tasso di penetrazione sul totale retail del 7,3% (in Francia è il 14%, in Germania 16%, in UK 20%) e sta già sottoponendo al decisore regionale e statale una prima serie di effetti ed externalità a scala territoriale e urbana (disintermediazione della filiera produttiva, riduzione della dinamica concorrenziale, accelerazione dell'obsolescenza del commercio fisico, incremento del flusso di traffico commerciale generato dai vettori privati) che andranno governate nei prossimi anni in un quadro sostanzialmente mutato dopo l'emergenza sanitaria;
- *la dismissione e l'abbandono commerciale* nei tessuti urbani ed extraurbani dove la situazione di profonda e strutturale crisi di alcuni segmenti di offerta amplifica e accelera alcune tendenze in atto come la razionalizzazione delle reti di vendita, lo sviluppo di processi di integrazione dei canali (online-offline), la nuova domanda di logistica urbana che interrogano il soggetto pubblico sui possibili riusi spaziali e funzionali di questa nuova tipologia di vuoto urbano;
- *la rivisitazione del concetto e delle relazioni di prossimità* con il progressivo superamento delle tipologie dimensionali introdotte dal decreto legislativo 114/98 (qual è oggi la declinazione di esercizio di vicinato?) in un contesto sempre più caratterizzato da fenomeni di ibridazione dei formati e di riduzione delle superfici commerciali (e degli stock) a favore di attività complementari e di servizio;
- *la riscoperta dello spazio e della dimensione urbana* nei processi insediativi del commercio come contesto privilegiato negli attuali processi di *placemaking* e nelle pratiche locali di regolazione urbanistica che rappresentano sia potenziali elementi di scenario evolutivo delle nuove relazioni tra urbanistica e commercio, sia concreti temi di studio e di lavoro per le impegnative e articolate agende pubbliche e private protagoniste della fase post-Covid.



**Andrea Granelli**

*Presidente Kansa Società di Innovazione*

## **Covid-19 e vivere urbano: implicazioni e opportunità**

*E vi par di toccarla colle mani – come dalla terra grassa che fumi, là, dappertutto, torno torno alle montagne che la chiudono, da Agnone al Mongibello incappucciato di neve - stagnante nella pianura, a guisa dell’afa pesante di luglio.*

Giovanni Verga, incipit di “Malaria”, *Novelle rusticane*, 1883

Il 31 gennaio due turisti provenienti dalla Cina sono risultati positivi al virus SARS-CoV-2 a Roma. Tre settimane dopo – a Codogno, in provincia di Lodi – è stato identificato il primo focolaio; qualche giorno dopo sono iniziati i primi morti. Dal quel giorno il mondo è cambiato.

Abbiamo appena iniziato a mettere a fuoco questa pandemia, le sue cause, i suoi processi diffusivi, le possibili cure e – in prospettiva – le tecniche preventive più efficaci. Una parola sta però emergendo: convivenza. Questo male non può infatti essere debellato completamente, ma contenuto.

Inoltre, sommando gli effetti di questa pandemia ad altre “piaghe” della modernità che non ci abbandoneranno presto – inquinamento, variazioni climatiche sempre più repentine e violente, deforestazione, coltivazioni intensive – incominciano ad emergere alcune caratteristiche del cosiddetto “*next normal*” – la nuova normalità, o meglio la “prossima normalità” con la quale ci confronteremo una volta sopita la fase acuta del Covid. “Prossima” in quanto è probabile sia diversa da ciò che solo fino a ieri consideravamo normalità.

Nello specifico, tre sono le implicazioni di questa pandemia per il vivere urbano.

- 1) L’ingresso in un’epoca caratterizzata da una mobilità sempre più ridotta
- 2) Una crescente importanza della campagna, delle seconde case e dei borghi isolati (oggi spesso abbandonati), come autentica alternativa residenziale, per lo meno per periodi che vadano oltre i momenti di pausa e relax.
- 3) L’assoluta centralità del digitale, che da importante opportunità è diventato oramai assoluta necessità.

### **La riduzione della mobilità**

Entriamo un po’ più nel dettaglio di ciascun tema. Tra i tanti effetti causati dalla pandemia – oltre ai drammi umani e alle crisi economiche (non ancora completamente manifestate) – ve n’è uno particolarmente rilevante e incisivo: la drastica riduzione della mobilità di ciascuno di noi. Ciò viene da molti considerato un male passeggero;

si ritiene infatti che una volta conclusa l'emergenza, la mobilità verrà pienamente ripristinata. Ma sarà davvero così? È utile richiamare a questo proposito alcuni fatti.

Innanzitutto quella del Covid-19 fa seguito a un numero non trascurabile di epidemie che si sono susseguite negli ultimi anni con una genesi simile: sono infatti tutte malattie che hanno in comune l'origine zoonotica, poiché sono state trasmesse da animali all'uomo. Pensiamo all'Ebola, alla Sars, alla Zika, alla Mers, all'influenza provocata dai virus H5N1 e H7N9 (più nota come aviaria) per citarne solo alcune.

Le cause che ne hanno determinato la diffusione sono state l'elevata densità della popolazione, l'aumento di commercio e caccia di animali selvatici e i cambiamenti ambientali dovuti, per esempio, alla deforestazione e all'aumento degli allevamenti intensivi specialmente in aree ricche di biodiversità. Potremmo dire che sia stato un caso se anche queste epidemie non si sono trasformate in pandemie.

Nonostante ciò una cosa è certa: i governi si sono trovati di fronte a questa pandemia completamente impreparati, nonostante i molti esperti del settore fossero stati espliciti sia nel mettere in guardia, sia nel suggerire alcuni approcci specifici per aumentare la prevenzione e per contenere gli effetti una volta manifesti. Torna in mente l'intervento fatto da Bill Gates nel marzo del 2015 – a valle della diffusione in Africa del virus Ebola – dal titolo evocativo “*The Next Outbreak? We are not ready*”.

Ma non è solo il rischio pandemico a diventare una potenziale minaccia futura per la mobilità diffusa. Pensiamo anche alla crescente incidenza dei malfunzionamenti nei principali sistemi di trasporto – aereo, ferroviario, autostradale, ecc. – legata al combinato disposto di una crescente complessità gestionale anche a causa dell'invecchiamento delle infrastrutture (il ponte Morandi *docet*) e di una progressiva riduzione degli interventi manutentivi (soprattutto quelli preventivi) derivante da una vera e propria ossessione per la riduzione dei costi spinta sia dalle privatizzazioni, sia dalla necessità di contenimento dei deficit statali.

E poi gli scioperi – tanto quelli a singhiozzo quanto le azioni sistematiche (per esempio i *gilets jaunes* hanno paralizzato la Francia per molte settimane bloccando una parte dei trasporti) – e le variazioni climatiche sempre più improvvise e dirimpenti, che si riflettono *in primis* sui trasporti. E infine, *dulcis in fundo*, il terrorismo, che ha scelto la mobilità come campo di battaglia privilegiato: non solo i dirottamenti o le bombe sui treni, ma anche i camion gettati sulla folla inerme. Senza entrare nel tema del funzionamento delle macchine a guida autonoma e della facilità con cui possono essere teleguidate “hackerando” il sistema di guida.

Insomma dall'euforia originatasi a valle del primo allunaggio, dove si pensava di avere finalmente dominato il trasporto potendo raggiungere qualsiasi meta, perfino la Luna, molte cose sono cambiate. La mobilità non è più una *commodity*, ma è un processo complesso, potenzialmente pericoloso e associato a costi sempre maggiori.

Non stiamo neanche valutando l'impatto legato al tracciamento dei nostri movimenti (e dei relativi contatti che ne nascono) da parte dello Stato per ridurre i possibili contagi da Covid-19: misura già adottata in Cina, Corea del Sud, Israele e in discussione anche in Italia. Come ci ricorda Yuval Noah Harari in una recente riflessione sul *Financial Times* (“*The world after coronavirus*”, 22 marzo 2020), la possibilità che delle misure approvate in stato di emergenza diventino la norma è più che un rischio: è quasi una certezza. A questo proposito cita per esempio ciò

che è capitato in Israele: una serie di misure “temporanee” adottate a valle della dichiarazione dello stato di emergenza durante la Guerra di Indipendenza (1948) sono state definitivamente abolite solo nel 2011.

Il fenomeno della mobilità ridotta è dunque strutturale e non episodico; mentre la reazione del mondo del lavoro a questa situazione – riduzione delle occasioni di contatto e di presenza e imposizione forzata dello *smart work* – sembra invece soprattutto di tipo reattivo in quanto considera questo isolamento sociale nell’ambito lavorativo specificamente legato alla congiuntura del Covid-19.

Inoltre c’è una differenza radicale fra isolamento e solitudine. Come ha osservato il gesuita Denis Vasse – figura eclettica (era anche un noto psicoanalista) – «la solitudine è il contrario dell’isolamento, che invece nega la relazione fra persone [...] in quanto è negazione del desiderio che portiamo in noi, il desiderio dell’altro [...]. Si potrebbe dire che l’isolamento sta alla solitudine come il mutismo sta al silenzio. Tacere implica che si abbia qualcosa da dire; essere soli suppone anche la possibilità di non esserlo, di essere aperti al mondo». In questo ambito – come vedremo – il digitale consente di proteggere la sana solitudine senza forzare l’isolamento.

Questi fenomeni legati alla mobilità sono pertanto strutturali e non passeggeri; siamo dunque di fronte a una trasformazione epocale del modo di lavorare guidata non solo dalla rivoluzione digitale, ma anche dalla crescente problematicità della mobilità, che peraltro non ha iniziato a manifestarsi in questo periodo, ma si sta però acutizzando in modo accelerato.

La mobilità lavorativa è sempre stato un costo diretto sensibile (basta leggere le procedure aziendali per limitare le trasferte e ridurre i pernottamenti, per non citare le regole di alcune multinazionali che impediscono al *board* e al *top management* di volare sullo stesso aereo). Ora, però, stanno emergendo con maggiore chiarezza anche i suoi costi indiretti, soprattutto quelli legati ai crescenti rischi. Per questi motivi, già da molto tempo, le aziende stanno contenendo il più possibile la mobilità dei propri dipendenti.

E per questi motivi si stanno diffondendo modalità di comunicazione e mobilità alternative – pensiamo allo *smart work*, ai sistemi di videocomunicazione, alla consegna a domicilio – che andranno incorporate nelle nuove forme di vita urbana post-Covid.

### Le scelte residenziali

In secondo luogo la rinnovata attenzione per i borghi, per l’abitare disperso sul territorio. Solo un secolo fa la popolazione italiana – circa trenta milioni – era ben distribuita su tutto il territorio nazionale, tra campagne, montagne, città. È solo in tempi più recenti che il fenomeno dell’urbanizzazione ha accelerato aumentando in modo sensibile la concentrazione della popolazione nelle aree urbane.

La scelta di molti cittadini di rimanere in isolamento e lavorare dalle seconde case – scelta certamente resa possibile dallo sdoganamento, anche giuridico, dello *smart work*, ma rafforzata dal fatto che la città non era il luogo più salubre (sia dal punto di vista fisico che psicologico) per rimanere isolati nei propri appartamenti – ha rimesso al centro del pensiero economico la valorizzazione dei territori e non solo delle città: *smart land* e non solo *smart cities*.

Un'intervista a Stefano Boeri su Repubblica – successivamente integrata dalle considerazioni di Massimiliano Fuksas – ha riaperto il dibattito: «Servirebbe una campagna per facilitare una dispersione, e anche una ritrazione dell'urbano», ha detto l'architetto oggi presidente della Triennale, «l'Italia è piena di borghi abbandonati da salvare».

Si calcola che quelli a rischio svuotamento siano circa 6.000, sparsi su due terzi del territorio, nelle cosiddette “aree interne”, luoghi ricchi di patrimonio (naturalistico, agricolo, culturale), ma sempre più povere di servizi. Nel 2013 Fabrizio Barca, allora Ministro della Coesione Territoriale, provò a rimettere il tema nell'agenda di governo, ma con scarsi risultati. Oggi l'impatto sulla vita urbana della pandemia unito alla “scoperta” degli impatti devastanti dell'antropizzazione sulla natura e all'importanza del patrimonio naturale – garante di salute, benessere e nutrimento – ha rimesso il tema sul tavolo della politica. Non si tratta solo di abitare un luogo o di sfruttarne le risorse ma di custodirlo. Parola potente inserita nel dibattito sull'ambiente da Papa Francesco con la sua enciclica *Laudato Si'*. E l'unico modo per un'autentica custodia del territorio – essere responsabile della sua “salute” senza però possederlo – è abitarlo, producendo ... ma in modo sostenibile.

Le principali associazioni – i Borghi più belli d'Italia, l'Unione Nazionale Comuni, Comunità ed Enti montani (Uncem) e l'Associazione Borghi Autentici d'Italia – rispondono in modo corale: rivitalizzare i borghi è fondamentale non soltanto in tempi di emergenza; c'è però bisogno di un piano nazionale di respiro. «Che il futuro sia nei borghi come dice Stefano Boeri – afferma Marco Bussone, presidente di Uncem – è essenziale nella logica del risparmio del consumo di suolo, dell'efficienza energetica, di una rifunzionalizzazione degli spazi, di economie circolari che sappiano dare risposte alla crisi climatica e non soltanto alla crisi della pandemia che stiamo affrontando».

Rincarare la dose l'Associazione dei borghi più belli d'Italia, che dal 2001 rappresenta oltre 300 borghi sotto i 15mila abitanti: solo rigenerando il tessuto produttivo – sia esso artigiano, commerciale e turistico di prossimità – si riesce ad abbandonare il concetto di “seconda casa” e recuperare quello di “abitare un luogo per viverci e lavorare”.

Molte nuove tecnologie possono concorrere a questa rinascita: ad esempio soluzioni “domestiche” di energia alternativa, sistemi innovativi di mobilità (pensiamo alle bici elettriche assistite e ai droni), nuove piattaforme logistiche rese possibili dall'e-commerce e soluzione di connettività digitale alternativa (una per tutte il FWA – *Fixed Wireless Access*), possono riconnettere questi luoghi straordinari – ma isolati e non produttivi – ai contesti urbani creando un *continuum*: “distanti ma vicini”, come recita uno degli slogan più usati durante l'isolamento sociale forzato.

Ma a ben vedere questa “fuga verso la campagna” mette in luce una questione più generale: il fatto che la pianificazione urbana non ha mai tenuto in conto in modo strutturale la componente epidemica.

Per una parte rilevante della loro storia, però, le città europee sono state malsane. Fino alla fine del diciannovesimo secolo erano periodicamente attraversate da ondate epidemiche che si alimentavano con la densità abitativa e le spesso insufficienti misure igieniche. Il tasso di mortalità era così elevato che la migrazione dalle campagne era l'unico modo per mantenere le popolazioni urbane a livelli stabili.



Prima della pandemia del Covid, però, il concetto di salute pubblica era legato al contrasto dell'invecchiamento o al controllo di malattie diffuse ma non trasmissibili come i tumori o le patologie cardiovascolari. Ma nella storia della città la salute è sempre stata collegata soprattutto al controllo e alla prevenzione delle grandi infezioni.

A questi fenomeni drammatici ma frequenti, quasi strutturali, l'urbanistica e l'architettura hanno però risposto in maniera episodica: pensiamo ai lazzaretti o alle case predisposte con le zanzariere alle finestre per combattere la malaria – che a fine Ottocento era diffusa in molte parti d'Italia e mieteva, ogni anno, tra le 10.000 e le 20.000 vittime. Ma pensiamo anche al Victoria Embankment di Londra; oggi *landmark* turistico della città, ma cuore di un rivoluzionario sistema fognario che salvò la città dal colera.

Rimanendo al Victoria Embankment, è curioso ricordare come anche la scienza talvolta vada a tentoni – soprattutto in tempo di crisi. Gli effetti della nuova rete fognaria progettata da Sir Joseph Bazalgette furono quelli di ridurre il colera nonostante la premessa di base del faraonico progetto (134 km di collettori principali al fine di intercettare 1.800 km di fognature stradali e canalizzare i reflui) fosse errata. Il progetto puntava infatti a risolvere l'epidemia eliminando la puzza (o meglio l'aria malsana), che nella sua fase acuta (nel 1858) venne soprannominata "*The Great Stink*" per il suo odore quasi intollerabile. L'ipotesi di bonificare il Tamigi era infatti in totale accordo con la teoria miasmatica in base alla quale si riteneva che la malattia si diffondesse per via aerea – nonostante John Snow avesse già dimostrato che il veicolo di trasmissione era l'acqua infetta. Ma la costruzione della rete fognaria eliminò – oltre che la puzza – anche la vera causa impedendo la contaminazione dell'acqua ad opera dei liquami degli scarichi fognari.

La sfida per l'umanità delle pandemie è oggi molto rilevante. Come ha osservato Andrea Bagnato, membro del progetto Terra Infecta iniziato presso il Centre for Research Architecture e supportato dal Het Nieuwe Instituut e dalla Graham Foundation, nonostante le numerose evidenze, il fattore malattie infettive è stato sostanzialmente assente delle riflessioni più recenti su architettura e urbanistica. Sonia Shah, nel suo libro *Pandemic*, mostra come l'analisi della storia delle malattie infettive e delle conseguenti epidemie riveli che eventi che accadono nella scala microscopica (ad esempio un'infezione) sono spesso correlati con una trasformazione delle condizioni spaziali a livello macroscopico (colonizzazione, urbanizzazione, commercio globale). In termini più generali, le più recenti scoperte scientifiche danno sempre più sostanza agli argomenti formulati per la prima volta (nel 1936) dal geografo Maurice Le Lannou nei suoi studi sulla diffusione della malaria nel Sud Europa: le epidemie sono nei fatti anche degli indicatori estremamente sensibili per comprendere le risposte umane agli shock ecologici di tipo antropogenico e concorrono a determinare radicali riconfigurazioni sia demografiche che territoriali.

Per questi motivi il tema biopolitico – introdotto da Michel Foucault e ripreso da alcuni filosofi italiani come Giorgio Agamben e Roberto Esposito – sta ritornando di assoluta attualità. La politica diventa infatti biopolitica quando si occupa di conservazione della vita dei propri cittadini.

Nei fatti Michel Foucault ha contribuito a definire la gestione moderna delle epidemie, sui cui ha influito grandemente anche la teoria miasmatica, che ha definito "apparato di sicurezza". Il filosofo ha dimostrato che nel tardo diciassettesimo secolo, epidemie urbane come il vaiolo e il colera non venivano più gestite tramite

una divisione binaria fra sani e ammalati – come era normalmente fatto ad esempio per la peste – ma piuttosto tramite la quantificazione e gestione dei rischi valutati su tutta la popolazione. La circolazione, pertanto, veniva limitata secondo Foucault non solo alla città ma agli ambienti (da lui chiamati *milieux*), cioè a quegli spazi complessi costituiti da tutti gli elementi materiali capaci di interferire con la vita di una popolazione. Pazienti asintomatici possono contagiare persone sane e pertanto la loro mobilità va ridotta.

Centrale a questo nuovo pensiero politico relativo alle complesse e spesso contraddittorie strategie di difesa della società rispetto ai rischi, reali e immaginari, che la insidiano è la categoria dell'immunità. In questo senso l'immunizzazione è allo stesso tempo una protezione e una negazione della vita che rischia sempre di diventare una sorta di malattia immune del corpo sociale. Negli approfondimenti di Roberto Esposito, poiché l'*immunitas* è una "protezione negativa della vita", la biopolitica che ne incorpora le procedure è sempre a rischio di trasformarsi in tanatopolitica, che stabilisce una soglia tra una vita che va salvaguardata integralmente, perché essa riassume i valori massimi, e una vita che può invece essere sacrificata. In effetti oggi i punti caldi della politica sono biopolitici, non solo o semplicemente nel rapporto tanatopolitico di vita e morte, vita e guerra, ma anche alla base della questione sanitaria, della fame nel mondo, dello sviluppo della qualità della vita.

La moderna biopolitica, tornando a Foucault, ha quindi a che fare con la creazione di nuovi sistemi (noi oggi diremmo piattaforme) per controllare il rischio di infezioni, dove il digitale gioca la parte del leone.

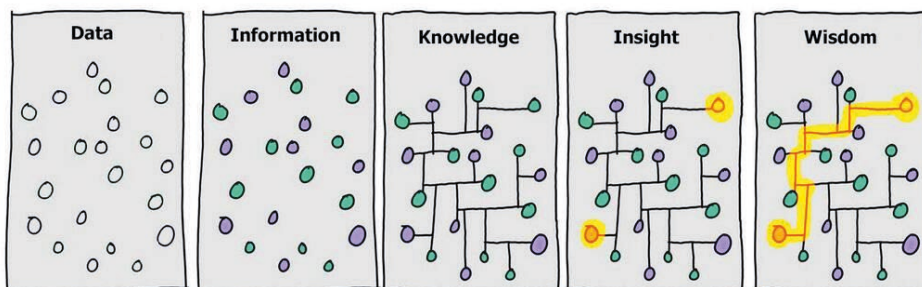
### **La centralità del digitale**

E quindi la terza dimensione trasformativa è il digitale, come approfondito con Confcommercio ad Urbanpromo 2019. Le sue potenzialità e le relative questioni connesse al campo della pianificazione urbanistica e della rigenerazione urbana sono sempre più evidenti e l'isolamento fisico – spesso diventato anche isolamento sociale proprio a causa di collegamenti digitali – ne ha dimostrato le straordinarie potenzialità. Si tratta di un tema rilevante per la realizzazione di uno scenario in cui la città diventi autenticamente smart, capace quindi di migliorare non solo la vita dei cittadini che la abitano e l'esperienza dei turisti che la visitano ma anche il funzionamento delle imprese che vi operano; quest'ultimo aspetto risulta particolarmente rilevante se si considera che le attività economiche in ambito urbano non solo offrono un'ampia gamma di servizi, ma assicurano al contempo le risorse finanziarie necessarie ad una corretta gestione ed evoluzione della città.

Va evidenziato, altresì, che la dimensione digitale non è una realtà a sé ma è il complemento, il cosiddetto "gemello digitale", dell'entità fisica che permette di migliorare la *performance* complessiva; si tratta di un aspetto che non si limita a completare le funzionalità e l'esperienza fisica ma che consente addirittura di operare direttamente sul modello digitale (ad esempio simulando o applicando algoritmi) per migliorare le prestazioni complessive dell'entità (sia quelle digitali che quelle fisiche). La digitalizzazione della città, dei suoi spazi pubblici e dei suoi negozi, non si traduce, quindi, in una attività destinata solo a soddisfare gli interessi delle imprese del commercio, ma sostanza, di fatto, un intervento di tipo urbanistico a servizio dell'intera collettività.

La sfida, dunque, è quella di avvicinare due “mondi”, la pianificazione strategica del digitale e l’urbanistica, che viaggiano ancora in maniera piuttosto separata, con logiche spesso anche confliggenti se si pensa allo *smart work*, ossia alla possibilità di lavorare da casa per ridurre l’impatto sulle mobilità urbane. A tal fine, occorre poter contare su una nuova classe dirigente che sappia pensare al “virtuale” e al “fisico” in maniera integrata: questo è il punto di partenza. Il tema delle competenze è complesso, ma non si può prescindere dalla creazione di nuove figure che incidano sulla valorizzazione del territorio, con capacità trasversali alla sua pianificazione, progettazione e animazione.

Un secondo punto di riflessione richiama il tema della sperimentazione. Si è ormai acquisito che l’interazione fra i sistemi tecnici (digitali) e i comportamenti umani genera infinite possibilità e che, per questo motivo, non è possibile prevedere a tavolino (o meglio “calcolare”) in quali modi le soluzioni digitali trasformeranno i comportamenti e le mentalità degli utilizzatori. Assumono pertanto un ruolo centrale ed indispensabile i cosiddetti *Living Lab*, che consentono di sperimentare e studiare direttamente sul campo le interazioni fra utilizzatori e tecnologie per comprenderne le modalità ed eliminare con efficacia e tempestività le potenziali storture. Ciò assume particolare rilevanza nel caso delle innovazioni applicate nel settore terziario che, a differenza di quello manifatturiero dove l’obiettivo è sviluppare una tecnologia, ha necessità di testare le nuove soluzioni osservandone l’impatto sugli utenti e valutando i loro comportamenti finali; per tali ragioni, lo spazio urbano, che è l’ambiente in cui si localizzano il commercio e i servizi, deve dunque diventare anche un luogo di sperimentazione. In questo ambito, con particolare riferimento alla misurazione degli impatti, si inserisce il tema dei dati. L’odierna grande disponibilità di informazioni rappresenta sicuramente un’opportunità da cogliere, tuttavia va segnalato come essa non sia in alcun modo sufficiente allo scopo: i *big data* devono essere governati per potersi tradurre in conoscenze utili. La sovrabbondanza di dati rischia di generare ulteriori problemi, anziché risolverli, soprattutto se si tende ad enfatizzare la quantità a scapito della qualità. Si tratta, quindi, di saper individuare ciò che davvero serve e di portare a sintesi la grande quantità di informazioni disponibili nella città contemporanea per renderle funzionali alle decisioni da prendere. Tale sfida si deve affrontare non tanto demandando la questione ad algoritmi e a macchine di calcolo sempre più potenti, quanto maturando una nuova visione d’insieme e delineando nuove figure professionali, con competenze specifiche nella gestione dell’esplosione della conoscenza portata dal digitale e nella misurazione degli impatti dei processi urbani attraverso le tecnologie; ciò è tanto più vero se si



*Il dato – da solo – non genera capacità decisionale e di comprensione.*

Fonte: Cartoon by David Somerville, based on a two pane version by Hugh McLeod, Gapingvoid

considera che è necessario andare oltre la mera analisi del dato per cogliere quella rilevante parte di realtà che i dati non saranno mai capaci di misurare, come ci ricorda Albert Einstein “non tutto ciò che conta può essere contato”.

Occorre, inoltre, sottolineare che esistono diversi tipi di dati che supportano i processi decisionali lungo le tre dimensioni temporali: capire il passato ed evitare di ripetere gli errori commessi, comprendere le caratteristiche del presente e prendere decisioni informate, prevedere l'andamento futuro di eventi o fenomeni. Quest'ultimo aspetto assume oggi una particolare rilevanza, in relazione anche alle applicazioni nell'ambito della disciplina l'urbanistica che ha, per sua natura, l'obiettivo di prefigurare in anticipo gli assetti urbani. È necessario, quindi, affinare nuove competenze per prevedere quale tipo di città servirà, che tipo di operatori economici e quale genere di terziario popoleranno le città nel futuro.

Il pensiero utopistico sul futuro delle città si è in parte spento, mentre la tendenza odierna è il pensare che ci sia solo uno spazio da riempire. Facendo una comparazione tra passato e presente sulla questione delle competenze, possiamo considerare che ieri la statistica tradizionale si confrontava con la scarsità di dati e, anche rispetto ai temi del marketing, chi misurava l'impatto era assimilabile ad un archeologo nel deserto che cerca e riflette su poche e preziose tracce, facilmente identificabili ma poco decifrabili, per ricostruirne il senso e le origini. Oggi, l'uomo dei dati, ossia l'esperto che misura gli impatti, è più simile ad un botanico nella foresta amazzonica, bombardato da un eccesso di stimoli, che deve essere in grado di filtrare le numerosissime tracce – spesso apparentemente banali – per cogliere quelle che possono dare indicazioni interessanti per la conoscenza. In futuro saranno sempre più necessari, quindi, intuito e capacità abduitive, per selezionare le informazioni rilevanti su cui concentrarsi.

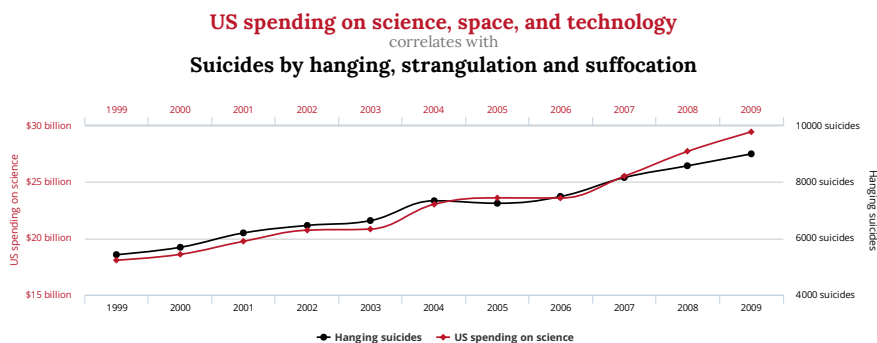
Esiste inoltre la questione delle rappresentazioni: per misurare l'impatto non bastano i dati ma occorre, altresì, rappresentarli in modo corretto e idoneo.

A tal proposito, si può ricordare l'esperienza del già citato John Snow, considerato il padre dell'epidemiologia, che ci ha dimostrato come la restituzione grafica non ha una funzione puramente decorativa ma serve a comprendere in profondità i fenomeni. Quando, nel 1854, l'ennesima epidemia di colera colpì Londra, nessuno metteva in discussione la teoria miasmatica (la trasmissione del morbo tramite l'aria malsana). Gli statistici dell'epoca usavano pertanto produrre diagrammi temporali con il numero dei decessi; lo scopo era solo studiare l'andamento dell'epidemia. Snow decise, invece, di georeferenziare i dati, marcando sulla mappa della città i luoghi dove abitavano le persone morte per colera; man mano che i numeri crescevano,



Rielaborazione della mappa di John Snow (1854). I pozzi sono cerchiati in verde e il pozzo infetto di Broad street in rosso; le barrette nere lungo le vie rappresentano i casi di morte per colera.

emersero alcune zone critiche. Una veloce indagine mostrò che al centro di queste zone vi era sempre una pompa d'acqua. La scelta di questa rappresentazione mise in luce l'ipotesi che il colera potesse trasmettersi tramite l'acqua impura; la successiva scoperta di un pozzo infetto avvalorò la nuova ipotesi. La precedente teoria che ipotizzava che la trasmissione avvenisse attraverso l'aria venne quindi negata attraverso una "dimostrazione grafica" che forniva una testimonianza potente e diretta su una possibile relazione di causa-effetto. Questo ci spiega come, anche rispetto al tema dei diagrammi, è necessaria una nuova cultura della rappresentazione che ci permetta non solo di scegliere gli strumenti grafici più opportuni ma anche di cogliere le fallacie insite nelle rappresentazioni grafiche. Ad esempio il rischio delle "correlazioni spurie", ossia, della possibilità di rappresentare dati correlati fra di loro senza però che essi abbiano fra di loro un legame causale. Un programma automatico considererebbe queste serie di dati come legate da un nesso causale ma, come gli statistici ben sanno, *correlazione non implica causalità*.



Le correlazioni spurie: rapporto tra la spesa per scienza, spazio e tecnologia e il numero di suicidi per impiccamento, strangolamento e soffocamento negli Stati Uniti.

Fonte: <https://www.tylervigen.com/spurious-correlations>

Alla luce di quanto sin qui esposto, gli *small data* aumentano di importanza e assumono un nuovo interesse, in quanto essi ci aiutano, con poche informazioni, a esplorare in profondità, capovolgendo la tendenza a credere che la numerosità dei dati rappresenti sempre la soluzione migliore. I *big data*, infatti, conferiscono priorità all'analisi rispetto alle emozioni, trascurando quelle qualità emotive a cui attribuiamo notevole valore, e non forniscono idee nuove, le quali tendono a provenire, invece, dalla giustapposizione, dall'unione di due elementi che nessuno aveva mai collegato prima.

In altre parole, gli *small data* ribadiscono la centralità dell'osservazione umana. Per comprendere le dinamiche urbane non bastano sensori e *big data*; serve anche la capacità di immergersi nell'ambiente e farsi guidare dall'osservazione della quotidianità. Dobbiamo rispolverare i metodi di indagine etnografica e collegarli con il potere dei sensori. I *big data* consentono di fare analisi molto interessanti. Pensiamo ad esempio a quelle condotte del Senseable City Lab del Massachusetts Institute of Technology per aumentare la consapevolezza degli sprechi attraverso l'uso di tracciatori GPS posizionati in alcuni rifiuti sparsi nei cassonetti della città; o, ancora, un'altra sperimentazione fatta 2013 dall'Audi, con il supporto sempre del *Senseable City Lab*, per esplorare la dimensione della guida cercando di capire quali fossero i luoghi pericolosi della città attraverso sensori posti negli orologi degli automobilisti che rivelavano lo stress del conducente in relazione alla sua posizione geografica.



Questi esperimenti ci danno il senso di quanto la tecnologia ci permetta di dare spazio alla creatività nell'inventare nuove modalità per misurare i fenomeni urbani, ferma restando l'esigenza di una nuova classe di figure che sappia comprendere e interpretare i dati che ne scaturiscono.

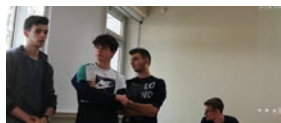
Un esempio, invece, di analisi etnografica viene da un progetto condotto dagli studenti di un Istituto medio superiore di Conegliano (TV) – nell'esperienza di alternanza scuola-lavoro supportata dalla locale associazione di Confcommercio – sul grado di digitalizzazione dei negozi del centro attraverso interviste, mappature e fotografie su un campione di duecento negozianti, ha fatto emergere un dato importante ossia il timore di molti di essi rispetto all'uso del digitale o la totale inconsapevolezza di altri che, pur utilizzandolo, ne ignoravano l'impatto. Tale indagine, inoltre, ha potuto mettere in luce che paradossalmente chi di questi si serviva maggiormente di applicazioni digitali le utilizzava peggio di chi ne aveva di meno.

**la tribuna di Treviso** 20-FEB-2019  
 da pag. 49  
 foglio 1  
 Superficie: 26 %  
 Dir. Resp.: Paolo Pisanini  
 Tiratura: 15649 - Diffusione: 12022 - Lettori: 142000 da enti certificatori o autocertificati  
 www.datastampa.it

**ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO**

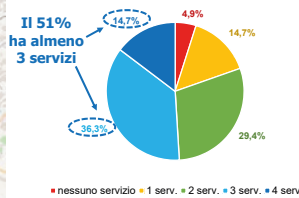
## I liceali spiegano l'e-commerce con interviste a 178 negozianti

Al via un progetto pilota a livello regionale promosso dalla Camera di commercio  
 I questionari elaborati da Marconi saranno presentati in un convegno pubblico



**IL GAZZETTINO TREVISO** 20-FEB-2019  
 da pag. 20  
 foglio 1  
 Superficie: 16 %  
 Dir. Resp.: Roberto Papetti  
 Tiratura: 0 - Diffusione: 12690 - Lettori: 109000 da enti certificatori o autocertificati  
 www.datastampa.it

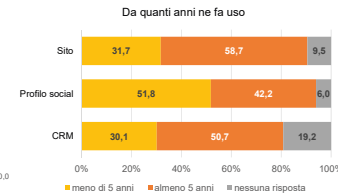
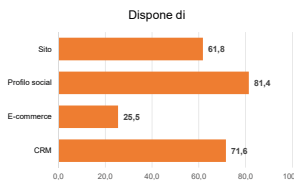
## Digitale, test ai negozianti dagli studenti del Marconi



*Progetto di alternanza scuola-lavoro "Al passo con il digitale" condotto dalla classe 3F del Liceo Scienze applicate "Guglielmo Marconi" di Conegliano (TV).*

*In alto, titoli della rassegna stampa del 20 febbraio 2019.*

*A lato, slide di presentazione dei risultati del progetto nell'ambito del seminario "Il grado di digitalizzazione dei negozi nel centro di Conegliano: prospettive e timori" del 5 novembre 2019.*



In conclusione, vanno segnalate due grandi sfide/opportunità per il futuro legate l'una ai costi crescenti del turismo (di massa) e la necessità quindi di misurarne l'impatto, l'altra all'invecchiamento crescente della popolazione (in Italia gli over 60 hanno superato gli under 30), che impone di costruire un nuovo patto intergenerazionale e di ripensare il ruolo delle nostre città.

Si aprono quindi scenari sempre nuovi, che rendono quanto mai necessario sviluppare strumenti di misurazione intelligenti per permettere, tanto alle pubbliche amministrazioni, quanto alle singole imprese, di poter orientare il loro intervento.



**Fabio Fulvio**

*Responsabile Settore Marketing, Innovazione e Internazionalizzazione di Confcommercio-Imprese per l'Italia*

## **Innovazione e commercio nelle città**

Le città sono da tempo, e a livello mondiale, al centro di una riflessione multidisciplinare che si interroga su come affrontare le sfide poste dalla contemporaneità e una crescente competizione tra luoghi.

Un ambito di discussione su cui Confcommercio deve ricoprire un ruolo importante, anche nel declinarlo alle specificità italiane, in quanto l'Associazione che più di ogni altra rappresenta i cardini economici, sociali e culturali (da intendere in senso lato come cibo, ospitalità, intrattenimento, partecipazione, socialità, espressioni artistiche e identità locali) su cui si basa l'economia e l'attrattività delle aree urbane.

In tale direzione sono diverse le iniziative promosse dalle Associazioni Territoriali, anche tramite forme di collaborazione tra imprese e un più consapevole uso del digitale per aumentare l'attrattività dell'offerta urbana, a cui si affiancano fondamentali proposte di intervento alle Istituzioni, anche di tipo regolatorio, per contribuire a costruire il futuro delle aree urbane e a rafforzare il loro ruolo come spazio pubblico di accesso a servizi.

### **Le dinamiche in atto**

Bisogna però tenere in considerazione due importanti dinamiche, aggravate dal loro essere profondamente connesse, che negli ultimi anni assumono una evidenza che va ben oltre la platea degli addetti ai lavori, data la crescente attenzione mediatica e, in un caso, l'essere oramai parte dell'esperienza quotidiana di ognuno. Dinamiche che richiedono di ripensare al posizionamento Confederale e alle iniziative intraprese.

La prima è la chiusura di tanti negozi. Basta uscire per strada per assistere a vetrine chiuse, negozi sfitti e a una evidente perdita di attrattività di intere strade. In dieci anni (2008-2018) in Italia si sono persi di 64mila negozi e 11mila attività ambulanti solo in parte sopperite da un aumento di bar e ristoranti (44mila in più)<sup>1</sup> che, oltretutto, rischia di generare possibili squilibri nella qualità e sostenibilità dell'offerta oltre che nel mix necessario per soddisfare le esigenze di chi vive e frequenta l'area.

Alcune stime riportano un 28% di negozi commerciali sfitti<sup>2</sup> da oltre un anno, con una situazione che tende a diventare più grave nei centri di minore dimensione e nelle aree periferiche delle grandi città con conseguenze non solo economiche ma

1 *Imprese e città. Demografia d'impresa nelle città italiane*, 4ª edizione, Ufficio Studi Confcommercio, 2019, <https://www.confcommercio.it/ufficio-studi>.

2 Fonte: Luca Tamini, Luca Zanderighi, *Dismissioni commerciali e resilienza. Nuove politiche di rigenerazione urbana*, Egea, 2017. La stima considera lo stock di unità immobiliari censite in catasto nelle categorie C/1 e C/3 comprendendo immobili a destinazione negozi e laboratori.



anche sociali portando alla perdita di servizi, per alcuni indispensabili, nonché ad impatti sulla qualità, sul decoro urbano e sul valore degli stessi immobili residenziali.

Questa crisi delle attività commerciali e i suoi impatti sulle strade del commercio non è limitata al solo contesto italiano e questo, se da un lato è un'aggravante, dall'altro contribuisce ad aumentare la sensibilità collettiva al tema. Nel caso inglese i media parlano di "massacro delle high street" con 150mila posti di lavoro persi nel 2018, 175mila a rischio nel 2019 e una media di locali commerciali sfitti che, nelle aree meno ricche del Paese, arriva ad un terzo del totale. Negli Stati Uniti si parla di "Retail Apocalypse" e questo avviene in anni in cui, lasciata la crisi del 2008 alle spalle, l'economia americana è cresciuta a un tasso del 2-3% con previsioni positive (pre-Covid) anche per i prossimi anni e con un tasso di disoccupazione basso e in riduzione: condizioni in cui normalmente le attività commerciali tendono a prosperare.

E nell'esperienza inglese, purtroppo, si è in alcuni casi arrivati a proporre la trasformazione di spazi commerciali sfitti con affaccio su strada in box auto ed appartamenti, di fatto arrendendosi all'evidenza di un degrado della qualità di vita cittadina.

In un contesto già critico si è abbattuta la pandemia da Covid-19, una situazione paragonabile solo all'influenza spagnola del 1918. Durante il *lockdown* molte attività commerciali sono rimaste chiuse, e tranne i negozi alimentari, anche chi è rimasto aperto o ha riaperto dopo 2 mesi sta subendo un'importante riduzione di traffico e vendite. Riduzioni di vendite del 30-40% rispetto agli stessi mesi dell'anno precedente sono difficili da sostenere per qualunque azienda, e per alcuni settori (auto, arredamento, turismo e ristorazione, spettacoli, abbigliamento) i numeri sono ben peggiori.

E' evidente che la "nuova normalità" sarà diversa. Alcuni trend (tecnologici, sociali, di consumo) già presenti prima ne usciranno rafforzati, mentre altri dovranno essere reinterpretati, e per rilanciare attività commerciali e strade del commercio dovremo ragionare su 2 diversi orizzonti temporali: fino al vaccino e dal vaccino in poi.

## **IL RITORNO ALLA (NUOVA) NORMALITÀ SARÀ DIVERSO RISPETTO A 100 ANNI FA**

### **Trend tecnologici, sociali e di consumo già presenti prima dell'emergenza saranno ancora più importanti**

- Digitale: e-commerce, social media
- Fuga dalle "grandi superfici" e riscoperta dei negozi di quartiere
- Km zero e buy local
- Invecchiamento della popolazione
- Aumento di single/separati/famiglie mononucleari

### **Nuove esigenze stanno emergendo in un mondo interconnesso**

- Sicurezza sanitaria, distanziamento sociale, paura per un evento che può ripetersi
- Riduzione del reddito disponibile
- Nuove priorità nelle categorie di consumo
- Come ripensare l'esperienza di acquisto?

### **2 orizzonti temporali:**

**Breve termine - da riapertura fino a vaccino**

**Lungo termine - da vaccino in poi**

La seconda dinamica che può contribuire ad indirizzare le scelte di posizionamento della Confederazione sulle città consiste in una crescente presa di consapevolezza dei rischi di un'adozione incondizionata di nuovi modelli economici "guidati dalla tecnologia" che molte città stanno scoprendo a loro spese.

Prima del Covid, Airbnb, presente in Italia con oltre 300mila annunci attivi, era un esempio di concorrenza (a volte sleale) per gli alberghi, ma con impatti importanti non solo sul comparto ricettivo, ma sulla vita nelle città. Il rischio, infatti, è che le abitazioni residenziali, trasformate in hotel, contribuiscano a generare uno squilibrio nel mercato abitativo con un aumento dei prezzi e una riduzione degli appartamenti disponibili per affitti a lungo termine. In particolare, questo accade nelle aree centrali e di pregio storico artistico che tendono a trasformarsi in un agglomerato di case vacanze contribuendo a una modifica, tutt'altro che equilibrata, della sociologia urbana e dell'offerta di servizi.

Si aggiunge un dibattito sul potere di alcune piattaforme online, sulle pratiche messe in campo e sul rischio che queste possano frenare una sana competizione e rallentare la capacità di innovazione. Considerazioni che hanno portato Elizabeth Warren, senatrice del Massachusetts e candidata alle primarie dei democratici per le elezioni presidenziali 2020 negli Stati Uniti, a proporre di frazionare i ruoli delle più grandi piattaforme, nonostante siano quasi tutte americane, vietando loro di unire il possesso della piattaforma di intermediazione alla partecipazione come venditore ed impedire fusioni che possano rappresentare un ostacolo alla concorrenza, come la recente acquisizione, da parte di Amazon, di Whole Foods. E anche l'Unione Europea sta monitorando la posizione dominante delle piattaforme rispetto alle imprese che vendono su di esse.

Seppur questa seconda considerazione sembrerebbe più da addetti ai lavori, non vanno sottovalutati i possibili impatti sull'opinione pubblica di un evidente cambio del cosiddetto *storytelling* sul digitale da parte dei media, da una fase in cui la positività era prevalente ad una in cui emerge anche la parte di minacce e rischi.

In questo contesto, anche l'e-commerce – un cambiamento epocale nei consumi e, se ben regolato, anche una importante opportunità per le imprese (che possono raggiungere clienti anche molto lontani) e per i consumatori (che aumentano le loro opzioni di acquisto) – viene percepito diversamente rispetto a qualche anno fa e non più (non solo) una forma moderna di commercio indice di sviluppo e progresso. Infatti, con l'affermarsi a livello planetario di piattaforme in grado di eludere le regole di una sana concorrenza tra operatori (e capaci di indurre comportamenti di *dumping* fiscale tra Stati), emergono anche gli impatti negativi, economici ma anche sociali, sul tessuto dei servizi urbani e sulla qualità della vita di lavoratori, cittadini e turisti.

### **Il ruolo di Confcommercio**

Queste dinamiche, chiusura dei negozi, perdita di identità dei centri urbani e crescente consapevolezza di come il digitale adottato in maniera acritica possa essere parte attiva della crisi delle città, rendono evidente la crescente responsabilità di Confcommercio nel proporre azioni per il rilancio delle città e la possibilità di rafforzare ruolo e posizionamento della Confederazione su un tema così centrale non solo per i propri associati ma per la vita delle comunità.

Questo richiederà particolare attenzione alle iniziative proposte e al modo in cui comunicarle rivolgendosi non solo a imprese e istituzioni ma anche, soprattutto, ai clienti delle imprese che, con le loro decisioni di acquisto, stanno dando forma agli spazi commerciali urbani di oggi e di domani. Responsabilizzandoli quando necessario.

Occorrerà, pertanto, focalizzare l'attenzione anche sui clienti degli associati, stimolando le persone a scegliere i negozi di prossimità e, di conseguenza, i negozi a scegliere la Confcommercio. A volte cambiamenti anche minimi nei messaggi, come dimostrano le immagini seguenti, possono essere efficaci.



*Un possibile messaggio di "rivendicazione sindacale" sul ruolo degli esercizi di vicinato.*

*Una piccola variazione nel claim della campagna tesseramento che parla anche ai clienti delle nostre imprese.*



In secondo luogo appare necessario non cadere in quell'approccio ipertecnologico che ha contraddistinto negli ultimi dieci anni il dibattito sulle smart city e che, oltre ad aver mostrato evidenti limiti, vede nella sola tecnologia, e quindi nei grandi fornitori di infrastrutture digitali, i presunti "salvatori" dell'ecosistema urbano.

Un terreno su cui comprensibilmente i fornitori di tecnologia continuano a concentrarsi ma che, paradossalmente, potrebbe sviare l'attenzione da importanti e reali problemi delle nostre aree urbane che sembrano essere meno le auto a guida autonoma e più come rendere le strade attraenti per le persone, meno poter avere un'app per ogni cosa e più stimolare coinvolgimento e interazione, meno i pericoli di una crescente urbanizzazione che genera ingestibili megalopoli e più come garantire un futuro e un'adeguata offerta di servizi a piccoli centri urbani che rischiano di spopolarsi.

La città deve allora rappresentare il bene identitario su cui centrare posizionamento ed azioni del Sistema Confederale, rilanciando quei valori che hanno sempre

contraddistinto i più bravi commercianti e le più interessanti esperienze di strade del commercio: prossimità, relazione, personalizzazione, consapevolezza, lavoro, servizio, persona, decoro.

Credo che questo sia un approccio tutt'altro che passatista ed anzi modernissimo in quanto è proprio in un'era di eccesso di offerta, di sfrenata competizione di prezzo e di pervasività del digitale – in cui tutto è disponibile praticamente ovunque e a basso prezzo – che quello che viene a mancare, diventando pertanto desiderato, è proprio il contatto umano, la personalizzazione, l'esperienza e la possibilità, quando lo si desidera, di poter rallentare. Aspetti oggi che stanno caratterizzando una modalità di acquisto più consapevole già evidente nel caso di alcune scelte alimentari o di consumo fuori casa, vera e propria forma di nuovo “lusso”. E dove il digitale può dare una grande mano, unendosi al fisico, proprio per valorizzare quella componente esperienziale che trova la sua massima espressione all'interno degli spazi e nel contatto con altre persone.

### L'innovazione degli spazi del commercio

Le indicazioni dei più importanti studiosi su come saranno i negozi del prossimo futuro, e le prime sperimentazioni internazionali in tal senso, convergono infatti proprio su questi capisaldi: esperienza, relazione, partecipazione e comunità, naturalmente adattati al nuovo mondo post-Covid.

Si pensi a quanto fatto da Apple, uno degli indiscussi campioni del digitale, e alla nuova generazione di negozi descritta come *town square* (piazze cittadine) che propongono un modello di negozio a cavallo tra spazio espositivo e luogo di aggregazione, sottolineando una evoluzione dello spazio commerciale che può caratterizzarsi sempre più come promotore di socialità e comunità. Visione che ha trovato concreta declinazione nella proposta di spazi all'aperto che accompagnano i nuovi e più significativi negozi Apple, come nel caso dell'Apple Union Square a San Francisco o del recentissimo Apple Piazza Liberty a Milano, dove una gradinata di



L'Apple Store di Piazza Liberty a Milano.

oltre 20 metri, dotata di Wi-Fi e sempre aperta, funge da punto di aggregazione ed anfiteatro per assistere ad eventi e performance, ridisegnando e reinterpretando lo spazio urbano.

A tal proposito, risulta particolarmente significativa una recente dichiarazione di Angela Ahrendts effettuata durante il suo incarico come *Apple Senior Vice President of Retail*: «Non abbiamo bisogno di aprire più negozi, ma abbiamo bisogno di aprire incredibili luoghi che si comportino come una piazza, come uno spazio di aggregazione».

L'esperienza di Apple fornisce alcuni spunti utili a questa riflessione in quanto delinea l'utilità, lato comunicazione, di riscoprire e fare propri valori fondamentali della socialità, della partecipazione e del buon vivere in quanto profondamente connessi al ruolo del commercio di prossimità. Ma si può andare oltre, collegandosi all'idea, sviluppata dal sociologo urbano Ray Oldenburg nel suo libro *The Great Good Place*, di negozio di prossimità come "terzo spazio" oltre la casa ed il lavoro, uno spazio dove le persone possano aver modo di incontrarsi e trascorrere il tempo e che sempre più può indirizzare la trasformazione dei punti vendita, e delle strade del commercio, per far leva sulla capacità di creare e rafforzare le relazioni con la propria clientela e la comunità, differenziandosi dalla concorrenza.

Ma l'esempio di Apple fornisce anche un'importante indicazione operativa per le imprese e la Confederazione. La necessità – date le ridotte dimensioni, le poche risorse e spazio a disposizione dei negozi di prossimità (nessuno è Apple) – di collaborare per rafforzare la qualificazione dell'offerta, ampliare i servizi e le iniziative e valorizzare l'esperienza di acquisto rendendo la strada e i suoi negozi destinazioni in cui voler andare. E qui aumenta la centralità del ruolo associativo per il suo contributo in termini di aggregazione e regia.

Anche per questo, è nato l'ultimo volume delle *Bussole Co-Retail. Collaborare nell'era digitale*. Facendo anche ricorso a ricerche di iniziative promosse nelle esperienze di aggregazioni commerciali, in Italia ed all'estero, esso mostra come la collaborazione tra attori del territorio ed un più consapevole uso del digitale possano consentire di rafforzare leve competitive ed elementi differenzianti di attività commerciali e strade del commercio. Agendo su identità visiva e qualità espositiva, animazione dello spazio, coinvolgimento ed esperienza di acquisto, servizi aggiuntivi, promozione e comunicazione, consapevolezza ed imprenditorialità, si potrà aumentare anche l'attrattività delle strade del commercio e delle imprese che vi operano.







**Alberto Corti**

*Responsabile Settore Turismo  
Confcommercio-Imprese per l'Italia*

## **Città e turismo: la sostenibilità come chiave di sviluppo**

La pandemia da Covid-19 sta facendo registrare effetti sconvolgenti e impensabili. Molti di questi sono ricaduti, e ricadono tutt'oggi, sul turismo, settore economico che genera il 10% del PIL europeo e addirittura il 13% in Italia, in un calcolo che include le componenti dirette, indirette e indotte.

Basta pensare al passaggio, avvenuto in pochi giorni, dal “flagello sociale” dell’*overtourism* a quello della “desertificazione turistica”, dovuta dapprima al *lockdown* e, a seguire, alla mancanza pressoché totale dei flussi turistici – soprattutto di origine estera – che perdura tutt'oggi nelle città e luoghi d'arte. Il sindaco di Firenze, che ancora a metà febbraio di quest'anno si domandava come “gestire in modo intelligente la grande massa di persone che affolla soprattutto il centro storico” e presentava, come contromossa, un'applicazione scaricabile su *smartphone*, solo tre mesi dopo pensava di spegnere i lampioni della città, constatato che le casse comunali erano messe seriamente in difficoltà dalla mancanza di turisti.

Al di là di posizioni estreme – in un senso o nell'altro – il rapporto città-turismo è da tempo difficile da gestire, soprattutto in alcuni specifici contesti, dove risulta più complicato che altrove perseguire obiettivi di crescita senza sacrificare la sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Secondo i più recenti dati disponibili (XXIII edizione Rapporto sul Turismo Italiano – elaborazione su dati ISTAT e stime per il 2018), il turismo nelle “città di storia ed arte” pesa per il 35,88% sul totale nazionale degli arrivi ma solo per il 26,57% sul numero di notti passate a destinazione: un rapporto inverso rispetto, ad esempio, alle “località marine”, dove si registrano rispettivamente il 22,28% e il 31,69%. Se, dunque, nelle località di mare il turista permane mediamente quasi 5 notti, risultato peraltro abbastanza scontato per via del tipo di “prodotto” turistico che in quelle destinazioni viene proposto, nelle città d'arte si arriva a malapena a 2,5 notti, il che vuole dire meno tempo a disposizione per fruire di tutti gli attrattori e, quindi, uno sfruttamento molto più “intensivo” del contesto urbano.

Questo, naturalmente, in epoca pre-Covid, perché oggi il mondo si presenta ben diverso. Ed è dal contesto odierno che bisogna ripartire: un contesto che si presenta ancora meno premiante per le città, almeno per l'estate 2020. L'indice di fiducia del viaggiatore italiano, rilevazione mensile condotta da SWG per Confcommercio-Turismo, ad agosto 2020 rivelava che solo il 10% degli Italiani aveva fatto una vacanza in una città o luogo d'arte nell'estate 2020, mentre lo stesso indicatore misurava quota 38% esattamente un anno prima. Se a ciò sommiamo il crollo verticale dei flussi turistici di origine estera – ancor più marcato per quelli intercontinentali – che rappresentano mediamente, in questo tipo di destinazione, il 60% di arrivi e pernottamenti, emerge un quadro pesantissimo.

Tornando però al tema da affrontare – il rapporto città-turismo – proviamo a considerare la crisi conseguente alla diffusione del Covid-19 come una cesura significativa rispetto al passato e, quindi, come un’opportunità per operare un “nuovo inizio”, su basi più strutturate e solide. La questione potrebbe essere affrontata nei termini seguenti.

Partiamo dal presupposto che le città sono contesti urbani caratterizzati dalla compresenza di una popolazione residente, di un tessuto operativo di attività commerciali, manifatturiere, di servizi e quant’altro e di flussi di non residenti – segnatamente turistici, in parte più o meno rilevante – che soggiornano per un tempo definito nello stesso contesto: andrebbero aggiunti, per completezza ma anche per la loro incidenza sull’utilizzo di servizi e territorio, i flussi di escursionisti, composti da non residenti, come nel caso dei turisti, ma che, a differenza di questi ultimi, non pernottano nella destinazione.

In tale quadro, si sono spesso verificati fenomeni di alta concentrazione – definita *overtourism* – con casi estremamente diversi fra di loro: si va dalla situazione di Roma o Milano, ad esempio, dove prevalgono i flussi di turisti, a quella opposta di luoghi come le Cinque Terre o Civita di Bagnoregio, dove sono quasi tutti escursionisti, passando per casistiche intermedie.

A nostro avviso, la questione deve essere affrontata almeno da due angolazioni diverse. La prima concerne principalmente di sostenibilità ambientale e sociale e riguarda la gestione “fisica” dei flussi di non residenti che entrano e si muovono nel contesto urbano, dove bisogna cercare di evitare carichi eccessivi in alcune aree. La seconda attiene più alla sostenibilità economica, al rapporto tra il costo e i benefici che i flussi turistici ed escursionistici generano per la comunità residente.

Partendo dalla gestione “fisica” dei flussi, la prima considerazione da fare è che è necessario conoscere l’entità di un fenomeno per poterlo governare, ed è questo il primo problema da affrontare. I movimenti dei turisti in Italia si continuano a misurare esclusivamente secondo parametri precisi ma non certo innovativi: arrivi e presenze nelle strutture turistiche ricettive. Si tratta di dati che, quasi sempre, vengono elaborati con ritardo e comunque non riescono ormai da molto tempo a fotografare la situazione reale. Sul ritardo, va detto che ISTAT pubblica i dati riferiti a un determinato anno mediamente ad aprile dell’anno successivo e comunque presentando valori a livello aggregato (arrivi e presenze per mese ripartiti tra Italiani e stranieri). Ci vogliono almeno altri tre mesi per potere leggere dati con un livello medio di dettaglio (disaggregazione per Stato di provenienze e Province di



destinazione), mentre i dati con tutti i livelli di dettaglio previsti (ad esempio comuni raggruppati per tipologia di interesse turistico) sono generalmente disponibili verso la fine dell’anno successivo. Certamente le rilevazioni condotte a livello di singolo comune sono più veloci e dettagliate ma, di norma, non riescono a superare l’altro elemento, quello dell’imprecisione.



Infatti, arrivi e presenze, come tipologie di dati, non solo non riescono a registrare i flussi escursionistici (che, non pernottando in strutture ricettive locali, non si prestano ad essere rilevati in tale modo) ma anche non sempre sanno restituire un'immagine, se non approssimativa, dei flussi turistici che, pur pernottando, utilizzano forme ricettive diverse. Parliamo non solo delle seconde case di proprietà – elemento di grande impatto in determinati contesti territoriali in cui l'edilizia si è molto sviluppata negli anni passati – ma anche dei cosiddetti affitti brevi, senza andare a considerare l'esercizio abusivo vero e proprio dell'attività ricettiva. Insomma, per misurare i flussi turistici oggi serve un "set" di rilevatori molto più complesso, che metta a sistema indicatori diversi e non tutti propriamente turistici: dal consumo delle utenze domestiche alla produzione di rifiuti, al numero di mezzi privati parcheggiati, ecc. E questo solo se ci si vuole limitare alla misurazione dell'accaduto, senza entrare nel campo delle previsioni, e quindi della gestione *ex ante* degli accadimenti, cosa per la quale servirebbero strumenti ancora diversi. Ad esempio, per impostare un sistema di rilevazione più preciso dei flussi turistici, anche solo su base nazionale, e soprattutto per consentire previsioni più precise sugli andamenti, in modo da supportare le scelte di programmazione degli investimenti degli operatori pubblici e privati, Confturismo-Confcommercio aveva avviato nel 2019 un programma di realizzazione di un "superindice del turismo", basato sul caricamento dell'evoluzione storica di 11 anni di 37 variabili distinte riguardanti gli indicatori economici, le infrastrutture, i trasporti e il turismo stesso. Insomma, qualcosa di molto più strutturato della rilevazione di arrivi, presenze e spesa attualmente utilizzate.

Lasciando però da parte i problemi di misurazione dei flussi appena citati, resta quello della loro gestione. Le città hanno finora affrontato la questione cercando di regolamentare gli accessi nei loro centri storici e nelle aree di interesse turistico. Ad esempio, contingentando il numero di bus turistici ammessi ad entrare in zone delimitate nell'arco di una stessa giornata. Oppure dotando i punti di accesso con dispositivi, tipo varchi, che registrano il numero di persone in ingresso e in uscita, in modo tale da poterli chiudere e instradare i flussi lungo percorsi alternativi ove la zona d'interesse risultasse prossima alla saturazione del carico sostenibile. Fino ad arrivare a sistemi di monitoraggio più tecnologici, come applicazioni per *smartphone*, telecamere ecc.

Una strada che dovrebbe, tuttavia, essere seguita contestualmente è quella di una mappatura costantemente aggiornata dei punti di attuale e potenziale interesse turistico di un determinato contesto, della loro valorizzazione e promozione e del collegamento sempre più agevole e veloce tra le diverse aree di interesse. In pratica, se l'obiettivo è quello di mantenere a livelli sostenibili il rapporto tra il numero di visitatori che frequentano contemporaneamente le aree turistiche di un contesto urbano e il carico massimo sostenibile, lo si può perseguire, allo stesso tempo, in due modi. Da un lato, come già detto, tenendo sotto controllo il numero di turisti che accedono all'area e cercando di distribuirlo in maniera regolare nell'arco della giornata, della settimana, della stagione: in pratica, diminuendo il numeratore del rapporto. Dall'altro, aumentando il denominatore, e cioè i punti di quel contesto che hanno un livello di fruibilità e notorietà turistica tale da attrarre visite durante la permanenza, e realizzando un sistema di collegamenti tanto "fisici" (trasporti, viabilità, ecc.) quanto "logici" (promozione, accessibilità informativa ecc.) che faccia sì che il turista veda quel contesto come un sistema "policentrico" di punti di interesse, e quindi più



ampio. In questo modo, oltre ad incentivare una permanenza media del turista a destinazione più lunga, con effetti indubbiamente positivi per l'economia locale non solo turistica ma anche del commercio e dei servizi in generale, si distribuiscono i flussi

su un'area più ampia, riducendo il rischio di sovraffollamento in punti specifici. Un'operazione che oggi trova margini di applicabilità ancora più ampi in ragione del progressivo passaggio – fortemente accelerato dalla crisi Covid – dal prodotto turistico “destinazione” a quello “esperienza”, che moltiplica le motivazioni di interesse a visitare un luogo.

E a ciò si lega anche il secondo aspetto sul quale vale la pena di operare qualche riflessione, quello della sostenibilità economica. In uno studio condotto da Ciset-Università Ca' Foscari, già otto anni fa, sull'apporto al PIL nazionale del turismo di origine estera – seppure limitato ai soli flussi completamente organizzati, quindi ai “pacchetti turistici” – viene identificato in quasi 2,1 miliardi di euro il valore delle spese extra a destinazione di questa tipologia di turisti. Depurate tali spese dal valore delle importazioni totali generate per la realizzazione dei prodotti e servizi oggetto di tali spese, esse si ripartivano in un ridottissimo 2,5% di spese extra connesse all'alloggio mentre il 4,4% riguardava i trasporti locali, il 36% i servizi di ristorazione, il 50,9% le attività di shopping e il 6,2% altre voci. Dunque il turista, durante il suo soggiorno, si muove (non solo con mezzi turistici), conosce e consuma specialità del territorio, acquista prodotti e servizi. Tutti elementi che contribuiscono, ben più dell'imposta di soggiorno o altre imposizioni similari, all'economia locale.

In una corretta progettazione dello sviluppo di un contesto urbano in chiave turistica, non va dunque considerato solo l'aspetto numerico dei turisti ma anche la loro spesa, o meglio, le occasioni che ad essi vengono proposte per lasciare in quel contesto una parte significativa del loro *budget* di spesa, che andrà così a contribuire all'economia locale più che compensando i costi che essi generano richiedendo servizi vari di base e creando quindi valore aggiunto, ricchezza.

Nemiche delle occasioni di spesa sono però da un lato la permanenza media ridotta e dall'altro anche una gestione inefficiente dei flussi. Nella progettazione complessiva di un determinato contesto urbano, il turismo dovrebbe quasi sempre essere preso in considerazione sin dall'inizio e non solo successivamente, quando si devono affrontare eventuali problematiche da esso derivanti. Moltiplicare i punti di potenziale interesse turistico, anche nella logica del turismo esperienziale, collegandoli efficacemente fra di loro non solo nella logica dell'accessibilità fisica ma anche di quella logica (informazione, promozione, ecc.), e valorizzare il tessuto di attività commerciali, non solo turistiche, nei pressi di ciascuno di essi, contribuisce tanto al decongestionamento delle singole aree, ponendo altresì i presupposti di un allungamento della permanenza media, quanto all'incremento della spesa media a destinazione, migliorando gli indicatori di sostenibilità economica.



**Marisa Ameli**

*Responsabile Delegazione presso l'Unione Europea  
Confcommercio-Imprese per l'Italia*

## **Ritrovare il tempo e lo spazio nella città: la “Città del quarto d’ora”**

*Se ti dico che la città cui tende il mio viaggio è discontinua nello spazio e nel tempo, ora più rada ora più densa, tu non devi credere che si possa smettere di cercarla.*

*Italo Calvino, Le città invisibili, 1972*

Il futuro dei centri città di tanti Paesi europei era già compromesso ben prima dell'irruzione del Covid-19 nel nostro quotidiano. Ne sono segni inequivocabili le serrande sbarrate di tante attività commerciali e la scomparsa di tutta una serie di servizi. “Ripensare le città”, un *leitmotiv* di cui si sente parlare da più di vent'anni. Un tempo lungo ma che ha permesso alle stesse istituzioni e organizzazioni europee di prendere conoscenza del fenomeno e di iniziare a dedicare tempo e risorse per agire. La pandemia ha reso questa necessità imperiosa, a tutti i livelli.

In questa fase di uscita progressiva dal confinamento, tutto sembra riattivarsi, gli esercizi riaprono, la gente è di nuovo in strada e riprende a frequentare i luoghi di aggregazione, la corsa per colmare la “mancanza” dettata da questa sorta di privazione vissuta è iniziata, anche se tante serrande restano abbassate. Illusione o realtà? E soprattutto, per quanto tempo ancora?

Durante il confinamento, abbiamo imparato a vivere diversamente: il fattore “tempo” ha assunto valenze diverse, abbiamo dovuto adattarci a mutamenti importanti dei nostri stili di vita dettati dalle misure sanitarie, comporre con alcune esigenze “essenziali”, riscoprendo tuttavia altri valori. Certo, ciascuno di noi si è trovato ad affrontare questo periodo con gli strumenti a sua disposizione, a vivere momenti difficili, spesso tragici: disoccupazione, fallimento della propria attività, solitudine, tristezza, isolamento forzato. Quello che abbiamo imparato a chiamare “distanziamento sociale” ha preso, in certi casi, tutto il suo senso ed è andato a sovrapporsi al distanziamento fisico che il virus ci imponeva. Una distanza che ha obbligato ciascuno di noi a ripensare i corpi e i gesti del quotidiano. E anche se, a poco a poco, stiamo tornando a una sorta di normalità, non possiamo nasconderci; sarà difficile tornare al “prima”, dopo questa rottura.

Alcuni vedono in tutto questo un'opportunità per ripensare le abitudini, i luoghi e i meccanismi che regolano la vita urbana. In effetti, da tutta questa confusione, dal globale al locale, sembra nascere un'evidenza: il virus ha portato tanti a (ri)scoprire il proprio quartiere, a tessere nuove relazioni di vicinato, a posare uno sguardo nuovo sulle cose e i fatti del quotidiano... Un riavvicinamento che avevamo senza dubbio dimenticato nella nostra corsa contro il tempo!

## Le città del quarto d'ora

In quest'epoca del prima e dopo Covid-19, può essere interessante guardare al caso della Francia e nella fattispecie alla città di Parigi. A gennaio 2020, in occasione del lancio della campagna elettorale per le comunali, Anne Hidalgo, sindaca uscente della città di Parigi – e rieletta a maggioranza assoluta in giugno – ha basato il suo programma sul concetto chiave di “città del quarto d'ora”<sup>1</sup>. La parola d'ordine di ogni suo intervento era: prossimità! Ma come fare di Parigi una metropoli a misura umana?

«La città del quarto d'ora – ha spiegato la sindaca – è la città di tutte le prossimità possibili, all'interno della quale ciascuno di noi può trovare tutto ciò di cui ha bisogno a meno di 15 minuti da casa. È la condizione *sine qua non* della trasformazione ecologica della città e per migliorare la vita quotidiana dei parigini».

Nella città del quarto d'ora, precisa Anne Hidalgo, «i parigini dovranno poter mangiare, divertirsi, lavorare» e questo a soli quindici minuti dal loro domicilio a piedi o in bicicletta. Ma la città del quarto d'ora per la sindaca vuol dire anche «facilitare e incoraggiare il mantenimento e l'apertura di negozi e servizi di prossimità».

Per riuscire a spostarsi evitando di prendere la macchina o anche i trasporti pubblici, la sindaca di Parigi propone la sfida di strade “100% ciclabili”, bordate di piante e ampi marciapiedi. Tutto ciò accompagnato da uno sviluppo dell'agricoltura urbana, grazie, in particolare, alla messa in coltivazione dei terreni inutilizzati a bordo Senna.

All'origine del concetto di “città del quarto d'ora” c'è il professore franco-colombiano Carlos Moreno<sup>2</sup>, ricercatore scientifico e imprenditore, co-fondatore della cattedra “Imprenditoria, Territorio, Innovazione” dell'Istituto d'Amministrazione delle Imprese (IAE) di Parigi (*Sorbonne Business School*)<sup>3</sup>. Precursore delle smart city, Moreno aveva creato già nel 2008 il concetto di “Città digitale e sostenibile” per sviluppare in seguito quello di “Città vivibili” di cui è stato uno dei pionieri. Attore riconosciuto e specialista di fama mondiale, per Carlos Moreno «la qualità della vita è la vera intelligenza di una città».

L'attenzione che questo ricercatore ha dedicato alle città deserte durante il confinamento è frutto di uno sguardo nuovo, che gli ha permesso di mettere in luce la consapevolezza dell'importanza degli spazi verdi, dei rapporti di vicinato, del commercio di prossimità, ovunque nel mondo. Per Moreno, «la città si è ritrovata “connessa” grazie alle relazioni tra i suoi abitanti, finalmente affrancati dalla routine “*métro-boulot-dodo*”<sup>4</sup>». Uno sguardo nuovo si posa dunque sulla prossimità, sul tempo e sulla qualità della vita.

Il concetto delle “città del quarto d'ora”, nato da ormai sei anni, si è ritrovato investito di una forma e di un'importanza nuova grazie alla pandemia. Il confinamento ne ha accelerato il processo di coscientizzazione. Per il suo ideatore, la “città del quarto d'ora” incarna la sintesi dei suoi lavori e ha permesso di far convergere tre concetti chiave delle sue ricerche: il “crono-urbanismo” (l'analisi di ciò che la città

1 [https://www.bfmtv.com/politique/municipales-a-paris-avec-la-ville-du-quart-d-heure-anne-hidalgo-mise-sur-l-hyper-proximite\\_AV-202001210088.html](https://www.bfmtv.com/politique/municipales-a-paris-avec-la-ville-du-quart-d-heure-anne-hidalgo-mise-sur-l-hyper-proximite_AV-202001210088.html)

2 <http://www.moreno-web.net/>

3 <http://chaire-eti.org/portes-de-paris/>

4 In riferimento alla routine che scandisce la vita degli abitanti delle grandi città fatta di tre tempi: trasporti pubblici per recarsi al lavoro (*métro*), lavorare (*boulot*) e tornare a casa per dormire (*dodo*).

propone agli abitanti in quanto all'uso dei loro tempi di vita), il "cronotopo" (lo stretto legame fra lo spazio e il tempo) e la "topofilia" (il senso di attaccamento profondo per un luogo). La "città del quarto d'ora" permette dunque di interrogarsi «sulla relazione tra il tempo, il ritmo e la città ma anche sulla relazione tra i luoghi e il tempo, [ad esempio] sulla maniera attraverso la quale un luogo cambia d'uso in funzione delle ore della giornata o della sua polivalenza ma anche su ciò che ci porta ad essere fieri di un certo luogo o spazio e del rispetto che di questo luogo ne consegue», sottolinea il ricercatore che aggiunge: «quando siamo affezionati a un luogo, è più facile prendersene cura, come ci prendiamo cura degli altri».

Per Carlos Moreno, «si tratta di un processo di cambiamento. Le istanze economiche e sociali devono prendere coscienza della necessità di contribuire a una prossimità capace di modificare le relazioni tra gli abitanti, l'economia e il territorio. Sei elementi o servizi fondamentali della città devono potersi trovare ad un raggio di 15 minuti per ciascun abitante: la casa, il lavoro, i luoghi per tenersi in forma (accesso alle cure, prevenzione, benessere, sport...), l'approvvigionamento in beni essenziali (alimentare e non alimentare), l'istruzione e la cultura».

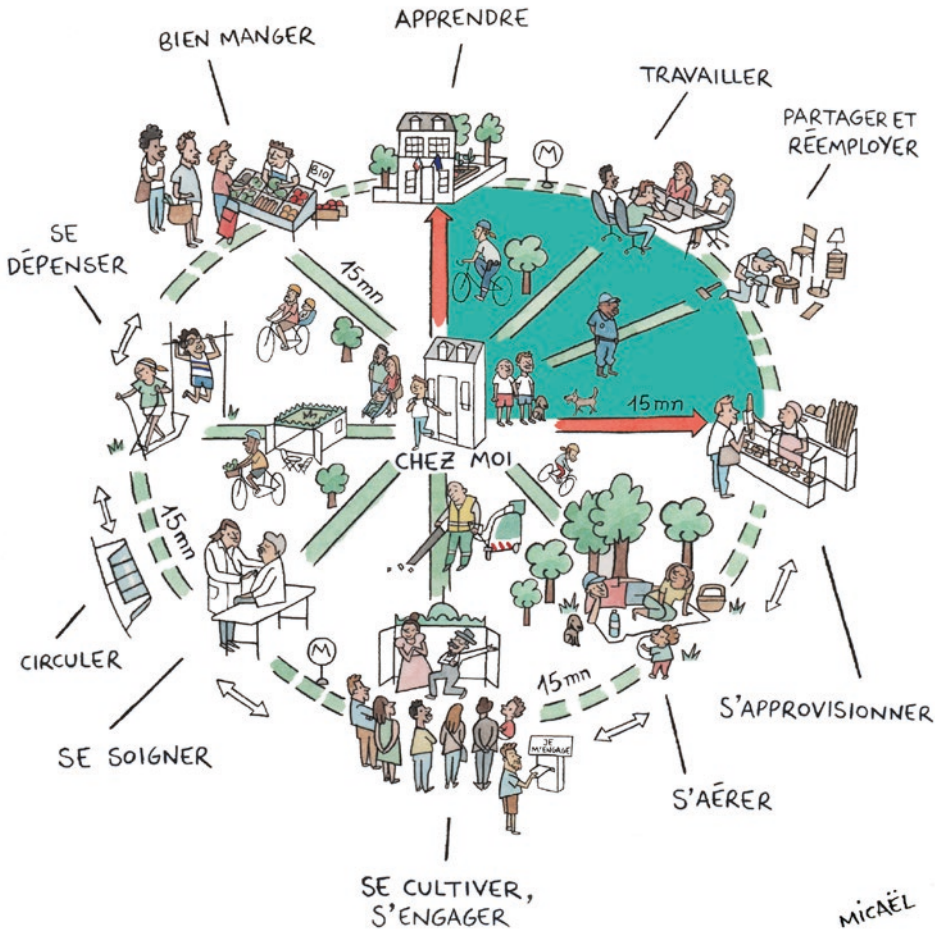
### **Obiettivo: la qualità della vita**

Per Moreno, «la qualità della vita si riflette nella possibilità che questi servizi siano accessibili a un quarto d'ora dal luogo di abitazione, a piedi o in bicicletta. La qualità della vita urbana che è alla base di una vita felice è la vera intelligenza di una città». Le sfide per raggiungere questo ideale sono molteplici: quella di Moreno è di «dare corpo alla città sostenibile grazie alla nostra capacità di creare una città di prossimità, policentrica e multipolare, una città che offra differenti "nodi" dove trovare la totalità di questi servizi. Una città in rete, interconnessa».

E il lavoro, in tutto ciò? Come permettere alla vita di impresa di adattarsi al meglio a questo nuovo approccio della città? Moreno riconosce che al momento di cominciare a lavorare su questo concetto, la "questione lavoro" si è presentata come un ostacolo, come un rivelatore di un'utopia. Il ricercatore osserva infatti come «la crisi che stiamo vivendo ha mostrato che siamo capaci di lavorare a distanza e il telelavoro è diventato pratica corrente dal giorno all'indomani». Per Moreno, anche le imprese cominciano a porsi delle domande in linea con il concetto di qualità della vita urbana: si interrogano sui modi di giungere sul luogo di lavoro, sui benefici eventuali del telelavoro, sulla sua organizzazione perché possa essere un modello efficace, in adeguamento con ciò che ricercano i dipendenti, ecc. «Per molti datori di lavoro, la nuova regola sta diventando il telelavoro e l'eccezione il lavoro in ufficio».

Dall'inizio del confinamento, sono tante le città francesi che si sono mostrate interessate al concetto della "città del quarto d'ora" e hanno iniziato a riflettere su dei piani di rilancio per le città e per le attività socio-economiche che in essa si sviluppano. D'altro canto, come sottolineano alcuni, i consumatori hanno riscoperto il commercio di prossimità e sono già attratti da esercizi capaci di "dare senso", di rispondere a valori quali l'autenticità, il consumo locale, ecc. Per Stéphane Crémel, direttore di Nexity Villes et Projets, «oggi più che mai, il commercio deve essere capace di integrarsi al territorio affinché non sia più obbligatorio spostarsi [per cercare ciò di cui si ha bisogno]. Ben prima della crisi sanitaria e in un numero importante di agglomerazioni urbane, il problema dell'attrattività dei centri città

## Le Paris du quart d'heure



Concept grafico della proposta "La Parigi del quarto d'ora".

Fonte: Dossier de presse "Le Paris du quart d'heure", 21 gennaio 2020.

era già oggetto di dibattito e di attenzione tanto della popolazione che dei servizi pubblici. Oggi questa problematica si impone come una sfida maggiore della città del domani e questa è una buona notizia!»<sup>5</sup>.

### Pro e contro

Il modello delle "città del quarto d'ora" non è certo esente da letture critiche che vanno in direzioni diverse: per alcuni si tratterebbe di un progetto troppo ambizioso per la città di Parigi come per altre grandi metropoli. Per altri, la scelta di centralizzare i servizi e gli scambi a livello di quartiere e nel raggio di 15 minuti a piedi non farà che aumentare "le bolle sociali" esistenti, rafforzando le disuguaglianze e

<sup>5</sup> <https://www.enviésdeville.fr/attractivite/la-ville-du-quart-dheure-ou-comment-repondre-aux-attentes-de-proximite-et-de-local/>

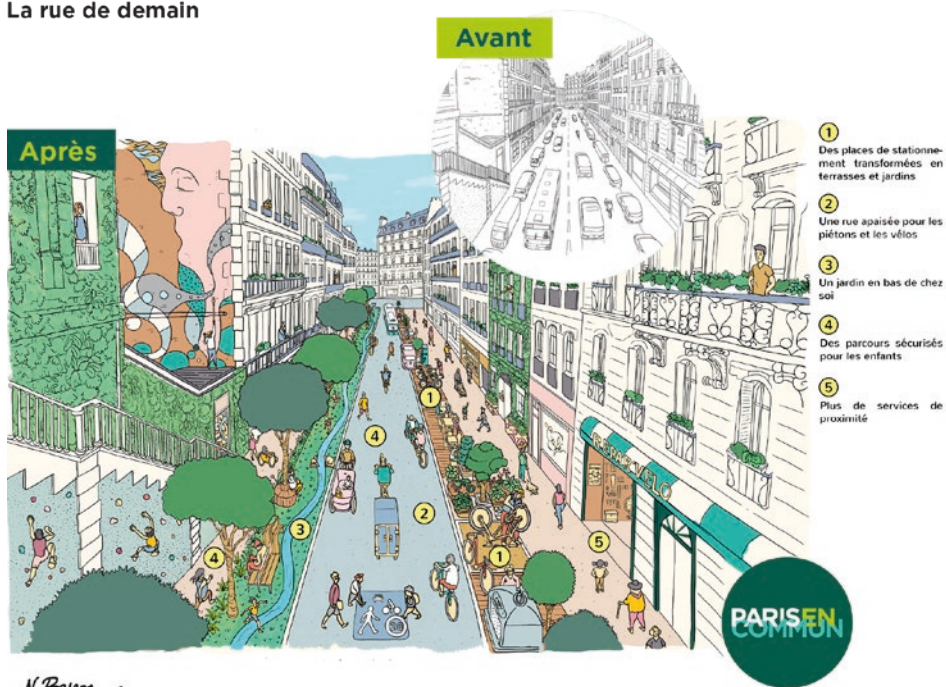


le discriminazioni potenziali tra cittadini, a seconda che si abbia la fortuna di vivere in questo o quel quartiere. Il nodo del problema è che i quartieri delle città non sono tutti uguali e non dispongono allo stesso modo di servizi di qualità e in quantità sufficiente per i loro abitanti.

Jean-Louis Missika, sociologo, ex-assessore all'urbanistica del Comune di Parigi e co-autore del progetto della "città del quarto d'ora", riconosce la sfida e si mostra ottimista: «La città del quarto d'ora» è un dispositivo per lottare contro le disuguaglianze. La differenza tra la parte ricca e la parte povera di una città è data dalla presenza e dalla qualità dei suoi servizi. Se si organizzano servizi migliori per la città, si lotta contro le disuguaglianze»<sup>6</sup>.

La "città del quarto d'ora" potrebbe avere un impatto positivo anche sulla vita delle donne. È quanto dichiara Robin King, direttrice del World Resource Institute (WRI), Ross Center for Sustainable Cities: «le donne potrebbero trarre un grande beneficio dai quartieri dei quindici minuti, dato che sono ancora le prime dispensatrici di cure per i figli e che, in certe regioni del mondo, guidano di meno l'automobile»<sup>7</sup>. Per Robin King, permettere alle donne di guadagnare tempo e di disporre di un migliore accesso agli spazi collettivi e al lavoro, porterebbe ad acquisire una posizione di maggiore parità, in attesa che le abitudini cambino e che gli uomini si facciano anche loro carico delle responsabilità familiari.

### La rue de demain



*N. Bascop*

L'idea di strada nella proposta "La Parigi del quarto d'ora".

Fonte: Dossier de presse "Le Paris du quart d'heure", 21 gennaio 2020.

6 <https://www.bbc.com/afrique/monde-53143296>

7 <https://www.bbc.com/afrique/monde-53143296>



## Un nuovo Patto europeo

La pandemia da Covid-19 ha rivoluzionato la faccia dell’Europa. La crisi iniziale, provocata dalla diffusione troppo rapida del virus, ha messo in luce l’incapacità degli Stati nel gestire in maniera comune e coordinata la situazione. A ciò si è aggiunto il fatto che questa crisi ha assunto una forte dimensione territoriale: alcune città e territori sono stati infatti colpiti più di altri, è innegabile. L’approccio “a taglia unica” (“*one-size-fits-all*”) non è pertanto adatto a rispondere alla complessità e alla diversità delle sfide che vivono singoli Stati, Regioni, Comuni e città d’Europa.

Per tali ragioni, la Commissione europea ha adottato differenti misure per rispondere a questa sfida, attraverso la creazione delle “Iniziative d’Investimento in risposta al Coronavirus”. Tali iniziative permetteranno l’accesso ai fondi di coesione non utilizzati allo scopo di finanziare l’assistenza sanitaria e di fornire un sostegno economico e sociale per lottare contro la pandemia.

Alla fine del periodo del confinamento, Eurocities, l’organizzazione che rappresenta le grandi città europee, ha proposto un nuovo Patto con l’Unione per aiutare le aree urbane a uscire dalla crisi sanitaria e sociale indotta dal Covid-19<sup>8</sup>. I sindaci ritengono che sia necessario «colmare il divario creato negli ultimi dieci anni dagli scarsi investimenti a livello locale, impegnando consistenti risorse per sostenere le piccole e medie imprese locali, l’occupazione, l’aggiornamento e la riqualificazione delle competenze»<sup>9</sup>.

Il rilancio dell’UE passa dalle città. Ma le città sono state colpite in modo profondo dalla crisi e la maggior parte dei fondi e delle misure di rilancio post-Covid sono erogate direttamente agli Stati membri, ai quali spetta la ripartizione. I sindaci chiedono quindi alla Commissione europea di «sorvegliare che questi fondi e finanziamenti europei arrivino davvero dove sono veramente necessari: alle città», le quali sapranno utilizzarli e orientarli verso un’economia sostenibile, locale e di prossimità.

8 [http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Eurocities\\_EU\\_recovery\\_powered\\_by\\_cities.pdf](http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Eurocities_EU_recovery_powered_by_cities.pdf)

9 <http://www.eurocities.eu/eurocities/news/Recovery-Mayors-call-for-a-new-pact-between-the-EU-and-cities-WSP0-BQJK98>



2



# BASI PER UNA POSSIBILE RINASCITA URBANA

SPUNTI DALLA  
XVI EDIZIONE DI  
URBANPROMO



## **Ilaria Fazio e Manuel Torresan**

*Settore Urbanistica e Rigenerazione Urbana  
Confcommercio-Imprese per l'Italia*

### **Urbanpromo 2019, un'occasione di approfondimento e confronto**

Da tempo, Confcommercio-Imprese per l'Italia è impegnata nell'affermare il ruolo strategico delle imprese del terziario di mercato per garantire un'alta qualità di vita nelle città e per affermare la centralità dell'ambiente urbano per lo sviluppo delle attività economiche. In continuità con le esperienze precedenti, la Confederazione ha partecipato, anche nel 2019, a Urbanpromo - Progetti per il Paese, l'annuale rassegna nazionale sui temi della rigenerazione urbana e del marketing territoriale, organizzata da Urbit per l'Istituto Nazionale Urbanistica (INU). Il 14 novembre 2019, negli spazi della Nuvola Lavazza a Torino, si è così svolto il convegno dal titolo "Rigenerazione urbana, leva del rilancio socio-economico di città e territori", organizzato dal Settore Urbanistica e Rigenerazione Urbana di Confcommercio-Imprese per l'Italia.

Le due sessioni in cui è stato articolato il convegno sono state avviate da Iginio Rossi, Responsabile dei Progetti speciali Urbit, e precedute da una ricca introduzione a cui hanno contribuito ospiti, di diversa provenienza, che hanno permesso un approccio plurale ai temi del convegno. Michele Talia, Presidente INU, ha sottolineato l'importanza e l'utilità di un approccio "dal basso" ai temi della rigenerazione, partendo da sperimentazioni sul territorio per arrivare alla definizione di un quadro normativo condiviso. Maria Luisa Coppa, Presidente di Confcommercio Piemonte, ha rilevato come il commercio e, più in generale, il terziario di mercato rappresentino risorse importanti per le città, non solo dal punto di vista economico ma anche per il ruolo sociale che la rete dei piccoli negozi svolge sul territorio, favorendo una migliore qualità della vita e una più dinamica vitalità del tessuto urbano. Vittoria Poggio, Assessore alla Cultura, Turismo e Commercio della Regione Piemonte, guardando con favore al superamento della separazione tra urbanistica e commercio, ha anticipato il suo impegno per il rinnovo dell'apparato normativo piemontese, abbinando sostenibilità e minor consumo di suolo a politiche di promozione turistica e commerciale. Eugenio



Gambetta, Vicepresidente di ANCI Piemonte, ha ribadito la centralità del commercio nei processi di rigenerazione urbana e il ruolo di aggregatore sociale e culturale svolto dai sistemi economici urbani. Stefano Stanghellini, Presidente di Urbit, nel ringraziare Confcommercio per aver ancora una volta contribuito ad Urbanpromo, ha evidenziato come la Confederazione si presenti, ogni

anno, con nuovi contenuti ed esperienze tese a rafforzare la vitalità delle città e dei sistemi economici urbani.

Nella prima sessione di lavoro “Urbanistica e commercio nelle leggi regionali: casi a confronto”, coordinata da Luca Tamini del Politecnico di Milano, Paolo Mora, Paolo Ferrecchi e Giorgia Vidotti – rispettivamente, Direttori generali delle strutture



tecniche delle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto – si sono confrontati con Giovanna Mavellia, Pietro Fantini ed Eugenio Gattolin, Segretari/Direttori delle corrispondenti Confcommercio regionali. Dal dibattito scaturito, è emerso come le tre esperienze illustrate, relative ai diversi quadri normativi in materia di commercio e urbanistica, siano accomunate da tratti altamente innovativi che, in linea con i principi europei,

tendono a garantire il pluralismo distributivo e, al contempo, a sostenere la vitalità urbana, ad assicurare il buon funzionamento della rete imprenditoriale e ad arginare il fenomeno delle dismissioni commerciali. L'organizzazione della sessione ha puntato alla concretezza, valorizzando l'esperienza diretta di chi opera nei territori e si confronta quotidianamente con tali provvedimenti normativi ma, soprattutto, con le ricadute derivanti dalla loro applicazione. La fluidità con cui sono stati affrontati temi e approcci, anche dissimili, attraverso un dialogo armonioso tra parte pubblica e rappresentanza privata, ha dimostrato come questa collaborazione possa condurre all'attuazione di un disegno complessivo efficace.

Nel corso della seconda sessione del convegno “Misurare l'impatto delle politiche urbane sul sistema economico” sono state indagate modalità di analisi innovative che prevedono un maggior utilizzo dei dati e del digitale. Il dialogo tra Andrea Granelli, esperto di innovazione, Maurizio Caviglia, Segretario Generale della Camera di Commercio di Genova e Claudio Franchini, Direttore di Confcommercio Parma, è stato



incentrato sull'opportunità di sperimentare l'utilizzo di sistemi innovativi per valutare l'efficacia delle azioni intraprese dalle Amministrazioni e la loro ricaduta sui sistemi commerciali urbani. Per misurare la capacità di incidere sulla complessità della città non si può più, infatti, prescindere dalla digitalizzazione come strumento di un nuovo modo di “fare urbanistica”. Tuttavia, è stato rilevato come sia necessario formare nuove competenze e figure professionali che sappiano assumere decisioni a partire da un'attenta selezione e sintesi della grande quantità di dati disponibili nella



città contemporanea. In tal senso, Maurizio Caviglia ha evidenziato l'importanza di fare sistema con le imprese e con le scuole per sperimentare nuove tecnologie di monitoraggio dei dati e creare nuove figure specialistiche, con competenze trasversali, in grado di leggere i flussi di dati. Allo stesso modo, Claudio Franchini, ha sottolineato l'importanza di una rilevazione costante dei dati reali per fare sindacato in modo diverso e per rapportarsi con l'Amministrazione comunale in modo informato, affinché sia possibile definire congiuntamente progetti sostenibili e delineare coerenti strategie urbane e imprenditoriali.

A partire dall'esperienza di Urbanpromo 2019, disponibile integralmente sul sito web di Confcommercio<sup>1</sup>, questo capitolo offre un approfondimento sulla prima sessione del convegno, utile per quelle Regioni che si accingono a rivedere il proprio apparato normativo in materia di commercio e urbanistica, per promuovere efficaci politiche di rigenerazione urbana.

Se, infatti, il quadro normativo nazionale appare ormai vetusto e i tempi della pianificazione urbanistica tradizionale risultano inadeguati rispetto alle veloci trasformazioni delle città contemporanea, è pur vero che la riforma del Titolo V della Costituzione, attribuendo il governo del territorio alla competenza concorrente Stato-Regioni, ha condotto ad un variegato quadro normativo regionale in cui spiccano politiche innovative molto stimolanti, tra cui quelle di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

I provvedimenti illustrati nelle pagine seguenti, pertanto, comprendono sia norme settoriali del commercio, sia norme prettamente riguardanti la disciplina urbanistica, essendo i due ambiti strettamente correlati. Tra le prime figurano le norme di Lombardia e Veneto, con le quali si sono sostenute politiche attive finalizzate al rafforzamento e al potenziamento delle reti commerciali in ambito urbano, anche attraverso la diffusione dell'esperienza, ormai pluriennale, dei Distretti del commercio. L'efficacia di questo approccio è risultata, negli anni, sempre più legata al principio di riduzione del consumo di suolo, alle strategie di rigenerazione urbana e alle regole della pianificazione urbanistica.

Altrettanto innovativa appare l'esperienza dell'Emilia-Romagna, focalizzata invece su di una radicale riforma del quadro normativo in materia di governo del territorio, nella quale si prevedono l'eliminazione della pianificazione "a cascata" a favore di una "pianificazione di competenza" e una notevole semplificazione del sistema degli strumenti urbanistici comunali, in modo tale da avvicinare i tempi dell'amministrazione e dell'urbanistica a quelli della città e dell'economia. L'obiettivo è quello di avere, in tutta la Regione, un sistema di piani comunali aggiornati ai principi della sostenibilità e della riduzione di consumo di suolo e improntati all'attuazione di strategie di rigenerazione urbana. Quest'ultime sono state sostenute anche da un apposito bando regionale quale misura di accompagnamento alla nuova legge urbanistica, in quanto si è ritenuto che l'innovazione legislativa fosse condizione necessaria per generare un più ampio cambiamento culturale in materia di sviluppo del territorio. La riforma della legge regionale urbanistica dell'Emilia-Romagna lascia ora spazio a una possibile e conseguente ridefinizione delle leggi di settore in materia di commercio, anche in direzione di un nuovo modello collaborativo

1 Alla pagina [www.confcommercio.it/urbanpromo-2019](http://www.confcommercio.it/urbanpromo-2019) sono disponibili tutti i materiali presentati dai relatori, la sintesi degli interventi e la registrazione video integrale del convegno.

attraverso logiche più marcatamente distrettuali per una rigenerazione commerciale all'interno dei centri urbani.

Dal convegno, è emerso come tali articolati quadri normativi siano stati prontamente condivisi da parte delle Regioni con i rappresentanti delle Unioni regionali di Confcommercio, sia nella fase ascendente che discendente della definizione dei provvedimenti, garantendo in tal modo ricadute concrete.

I rappresentanti delle tre regioni non hanno mancato, infine, di sottolineare anche come l'attuazione di questi processi debba essere strettamente legata alla programmazione delle nuove Politiche di coesione 2021-2027, e in particolare alle risorse dei Programmi Operativi Regionali a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), tema particolarmente caro alla Confederazione e oggetto di interlocuzioni con ANCI.

La diffusione di queste esperienze mira ad aumentare la consapevolezza, anche in altri territori, rispetto alle opportunità che possono derivare da un approccio integrato tra commercio e urbanistica ai fini della rigenerazione della città esistente e del raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale tali da permettere anche un incremento della vitalità urbana. Ad esempio, il recupero di aree ed edifici dismessi o sottoutilizzati, interni ai tessuti urbani, consente non solo di avere un miglioramento delle prestazioni energetiche, della sicurezza sismica e della tutela del territorio, ma anche di insediare nuove funzioni e servizi in grado di creare sinergie e relazioni con il contesto, migliorando la qualità della vita dei cittadini e offrendo nuove occasioni di lavoro. Le scelte in campo urbanistico, regionali e comunali, si rivelano quindi fondamentali anche per il rafforzamento della rete dei negozi di prossimità, la cui struttura ha tradizionalmente caratterizzato il "paesaggio urbano" e lo spazio pubblico nelle città italiane. Del resto, sin dagli anni Novanta, in molti paesi europei le politiche di rivitalizzazione dei centri urbani hanno tenuto in grande considerazione il ruolo del commercio locale, per la sua capacità di catalizzare l'aggregazione, di infondere senso di sicurezza, di includere le fasce deboli della popolazione, di vivificare lo spazio pubblico e, anche, di creare senso





di appartenenza e identità. Caratteristiche che appaiono tanto più importanti se paragonate alla generale tendenza verso l'omologazione e l'appiattimento degli spazi urbani e delle loro funzioni.

Questa riflessione evidenzia due questioni: da un lato, l'opportunità di un'azione pubblica che consideri la capacità delle attività economiche nel valorizzare le basi socioculturali di un luogo e nell'offrire un servizio di prossimità con importanti ricadute nel campo degli impatti ambientali, della qualità di vita e della rigenerazione urbana; dall'altro, la necessità di innovare forme e modi di operare, da parte degli operatori economici, in risposta a un quadro mutevole di esigenze dal lato della domanda. Entrambi i temi, già oggetto di riflessione in diversi piani urbanistici italiani orientati ad uno sviluppo urbano sostenibile, sono emersi nel convegno come nodi principali anche nelle testimonianze delle tre regioni intervenute. Le possibili integrazioni tra politiche per il commercio e profili di regolazione urbanistica, nel rispetto del bilanciamento tra formule distributive e delle peculiarità di ciascun territorio, consentono di sviluppare un disegno equilibrato delle trasformazioni urbane per il miglioramento della qualità architettonica, urbanistica e ambientale, l'accrescimento della vitalità degli spazi urbani e della sicurezza dei cittadini, la valorizzazione delle specificità locali e la salvaguardia del tessuto di servizi di prossimità.

Solo per una triste casualità, i territori coinvolti in questo approfondimento sono risultati tra i primi più colpiti dall'emergenza sanitaria, ma proprio la solidità dei percorsi intrapresi costituisce una valida base da cui ripartire. A questo stanno già lavorando le strutture regionali, con le rispettive Confcommercio, riprogrammando le azioni e le attività per sopperire, nell'immediato, alle esigenze di liquidità delle imprese legate all'emergenza, e per definire misure di rilancio degli investimenti per la ripresa. Ad esempio, le Regioni Lombardia e Veneto hanno previsto di accompagnare la ripartenza anche attraverso nuovi bandi per i Distretti, in abbinamento a ulteriori iniziative, che potranno consentire di sviluppare nuove forme di organizzazione del sistema commerciale urbano a partire dalle mutate esigenze di tipo sanitario.

La necessaria riscoperta del valore della prossimità, a cui si è assistito in epoca di pandemia, e la maggiore consapevolezza acquisita rispetto al ruolo vitale che le imprese svolgono nelle città, impongono una riflessione rispetto a come prepararci a una fase di nuova ordinarietà. L'auspicio è quello che la fattiva collaborazione tra attori pubblici e privati, anche a partire dai casi illustrati nelle prossime pagine, possa condurre a politiche integrate, ampie e condivise, per l'attuazione di strategie di rigenerazione urbana, di cui il commercio urbano e la sua rinascita costituiscono un presupposto fondamentale.

## RIGENERAZIONE URBANA LEVA DEL RILANCIO SOCIO-ECONOMICO DI CITTÀ E TERRITORI

Giovedì 14 novembre 2019 • ore 14.00 - 18.30

Sala Conferenza 2 • Nuvola Lavazza • Torino

ore 14.00 | Registrazione

Coordina i lavori **Iginio Rossi**, Responsabile Progetti speciali URBIT

ore 14.15 | Apertura e saluti di benvenuto

**Maria Luisa Coppa**, Presidente Confcommercio Piemonte

**Vittoria Poggio**, Assessore alla Cultura, Turismo e Commercio Regione Piemonte

**Michele Talia**, Presidente INU

**Stefano Stanghellini**, Presidente URBIT

**Eugenio Gambetta**, Vicepresidente ANCI Piemonte con delega all'urbanistica

ore 14.45 | Introduzione

**Roberta Capuis**, Responsabile Settore Urbanistica e Rigenerazione Urbana di Confcommercio-Imprese per l'Italia

ore 14.50 | **Sessione 1: Urbanistica e commercio nelle leggi regionali: casi a confronto**

Introduce e modera **Luca Tamini**, Professore di Urbanistica del Politecnico di Milano

- *"L'evoluzione della normativa e delle politiche territoriali per il commercio in Lombardia: risultati e prospettive"*

**Paolo Mora**, Direttore Generale Sviluppo Economico Regione Lombardia

**Giovanna Mavellia**, Segretario Generale Confcommercio Lombardia

- *"La Legge regionale dell'Emilia Romagna n. 24 del 2017 sulla tutela e l'uso del territorio e le politiche per la rigenerazione urbana"*

**Paolo Ferrecchi**, Direttore Generale Cura del Territorio e dell'Ambiente Regione Emilia Romagna

**Pietro Fantini**, Direttore Regionale Confcommercio Emilia Romagna

- *"La Legge regionale n. 50 del 2012 e il Regolamento attuativo n. 1 del 2013: il modello veneto per uno sviluppo commerciale sostenibile"*

**Giorgia Vidotti**, Direttore Generale Industria Artigianato Commercio e Servizi Regione Veneto

**Eugenio Gattolin**, Segretario Generale Confcommercio Veneto

ore 16.40 | Dibattito

ore 16.55 | **Sessione 2: Misurare l'impatto delle politiche urbane sul sistema economico**

**Andrea Granelli**, Presidente Kanso, società di innovazione

**Claudio Franchini**, Direttore Confcommercio Parma

**Maurizio Caviglia**, Segretario Generale Camera di Commercio di Genova

ore 18.00 | Dibattito

ore 18.15 | Conclusioni

**Andrea Arcidiacono**, Vicepresidente INU



2.1



***Tre esperienze di  
politiche integrate***

---

## **L'evoluzione della normativa e delle politiche territoriali per il commercio in Lombardia: risultati e prospettive**

*Nel corso del convegno tenutosi ad Urbanpromo 2019, sono stati illustrati i tratti fondamentali del percorso di integrazione tra politiche per il commercio e politiche urbanistiche e territoriali, avviato negli anni 2006-2007, la cui evoluzione è divenuta un vero e proprio modello.*

### **Introduzione**

Da più di un decennio, il quadro normativo lombardo abbina alla programmazione commerciale, prevalentemente orientata all'azzeramento degli impatti degli insediamenti, politiche attive a sostegno dei Distretti del commercio, organismi di gestione integrata tra pubblico e privato sempre più connessi agli strumenti di pianificazione urbanistica. In tale percorso, i corpi intermedi fortemente legati sia alla realtà imprenditoriale che al tessuto urbano e sociale, quali Confcommercio, hanno ricoperto e ricoprono un ruolo essenziale per ottenere risultati di sviluppo concreti, duraturi e sostenibili basati sul valore dell'imprescindibile binomio città-commercio. Si tratta di un impegno sviluppato negli ultimi vent'anni, anche a seguito degli interventi normativi nazionali che hanno rivoluzionato il mondo del commercio come, ad esempio, la liberalizzazione delle licenze e degli orari e l'eliminazione delle tabelle merceologiche. Questi cambiamenti hanno fatto sì che il sistema distributivo italiano divenisse uno tra i più liberalizzati, anticipando, probabilmente, alcuni degli effetti della crisi globale del 2008. Per tali ragioni, la cosiddetta "urbanistica commerciale" è divenuta, di fatto, un tema sempre più determinante e da gestire consapevolmente.

In tale contesto, l'esperienza della Lombardia dimostra, oggi più che mai, come le politiche regionali per il commercio necessitino di politiche integrate con la realtà territoriale, da attuarsi attraverso il coinvolgimento di attori diversi, pubblici e privati, per sostanziare un concetto di rigenerazione urbana che metta al centro delle proprie azioni le attività commerciali e i servizi per i cittadini, sia nei tessuti densi e consolidati, sia nelle realtà urbane più frammentate.

### **1. Il quadro normativo**

I principali riferimenti legislativi in materia di commercio e urbanistica in Lombardia sono, rispettivamente, la legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 "Testo unico delle

leggi regionali in materia di commercio e fiere” e la legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 “Legge di governo del territorio”. A questi provvedimenti, si aggiungono anche la legge regionale 4 marzo 2019, n. 5 “Valorizzazione delle attività storiche e di tradizione” e la legge regionale 26 novembre 2019, n. 18 “Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente”. A seguire, si riportano i tratti salienti di tali norme, come evidenziati dai relatori, rimandando all’appendice normativa del volume per la consultazione degli articoli citati.

Il Testo unico del commercio (L.R. 6/2010) introduce due livelli principali di programmazione della rete distributiva: il primo (art. 4), di competenza regionale, prevede l’adozione, da parte del Consiglio di un “Programma pluriennale per lo sviluppo del settore commerciale” e l’individuazione di “Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale”; il secondo (art. 4 bis), di competenza comunale, prevede, in coerenza con gli indirizzi regionali, l’adozione di un atto di programmazione locale, di durata quadriennale, attraverso il quale regolare le procedure attuative della pianificazione urbanistico-commerciale, anche in relazione alle singole caratteristiche delle diverse parti del territorio comunale. Con il Programma pluriennale, la Regione disciplina tutte le procedure per le autorizzazioni e, in particolare, stabilisce un meccanismo di valutazione della sostenibilità degli insediamenti di grandi superfici di vendita, da cui derivano contribuzioni finanziarie utili alle politiche di sostegno degli operatori economici di vicinato e dei Distretti del commercio. Tali risorse aggiuntive hanno l’obiettivo di riportare, verso il tessuto urbano consolidato, il valore che deriva dalle operazioni extraurbane di commercio pianificato al fine di poter finanziare progetti di rigenerazione urbana ed economica. Nell’arco di undici anni, sono stati formalmente approvati circa 510 milioni di euro di oneri di sostenibilità, aggiuntivi a quelli urbanistici e alle opere necessarie per la mitigazione degli impatti di tali grandi strutture. Gran parte di queste risorse è stata gestita dai Comuni e dalle associazioni di categoria sul territorio, rendendo possibile una politica “dal basso” e condivisa per la gestione e lo sviluppo del tessuto commerciale e delle infrastrutture necessarie al territorio.

Un’altra importante innovazione contenuta nella L.R. 6/2010 riguarda la previsione che i Comuni, singoli o associati, anche su iniziativa delle associazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative per il settore commercio a livello provinciale, possano individuare ambiti territoriali configurabili come Distretti del commercio (art. 5), intesi come entità innovative in cui gli attori locali sono in grado di fare del commercio il fattore di innovazione, integrazione e valorizzazione di tutte le risorse territoriali. A distanza di dieci anni dalla loro istituzione, si è avviata un’attività di monitoraggio per una nuova stagione di rilancio e di protagonismo dei distretti. Ulteriori previsioni del Testo unico del commercio comprendono specifiche misure di pianificazione urbanistica commerciale dirette ai Comuni (art. 150), non riscontrabili invece nella Legge di governo del territorio (L.R. 12/2005). Infine, a seguito all’approvazione della legge regionale 5/2019 “Valorizzazione delle attività storiche e di tradizione”, nel Titolo V “Promozione e sostegno delle attività commerciali” del Testo unico è stato inserito il nuovo Capo II bis (artt. 148 bis - 148 quinquies) che prevede misure di tutela e sostegno dei negozi e locali storici, riconosciuti e ricompresi in un elenco regionale, introducendo anche specifiche premialità comunali per la concessione di spazi e immobili pubblici.



Altre importanti modifiche, apportate sia al Testo unico del commercio (L.R. 6/2010) che alla Legge di governo del territorio (L.R. 12/2005), sono state previste dalla L.R. 18/2019 “Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale”. In particolare, nella L.R. 6/2010, è stata introdotta un’agevolazione per l’insediamento di medie strutture di vendita nei centri abitati dei comuni con più di 10.000 abitanti (art. 150, comma 5 bis), da effettuarsi mediante il recupero di edifici dismessi o sottoutilizzati, prevedendo, laddove esistano idonee condizioni di accessibilità pubblica e pedonale a tali strutture, la possibilità di definire, in convenzione con il Comune, una dotazione di parcheggi pubblici o ad uso pubblico anche in deroga alle dotazioni minime stabilite dallo strumento urbanistico e l’individuazione di parcheggi limitrofi sostitutivi per l’utenza. In questo modo, si intende attrarre e favorire la localizzazione di alcune realtà della distribuzione organizzata nelle polarità urbane.

Oltre a ciò, la legge regionale per la rigenerazione urbana (L.R. 18/2019) modifica la Legge di governo del territorio, con alcuni effetti rilevanti anche per il settore del commercio. Nella L.R. 12/2005 viene, innanzitutto, inserito il nuovo articolo 8 bis, “Promozione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale”, che prevede l’individuazione nel Piano di governo del territorio (PGT) – anche tramite azioni partecipative di consultazione preventiva delle comunità e degli eventuali operatori privati interessati dalla realizzazione degli interventi – di appositi ambiti in cui avviare e incentivare i processi di rigenerazione urbana e territoriale allo scopo di contribuire a uno sviluppo socio-economico sostenibile, reintegrare le funzioni entro il sistema urbano e incrementare le prestazioni ambientali, paesaggistiche ed energetiche. Tra le misure di sostegno alla rigenerazione contenute nell’articolo 8 bis, sono incluse azioni di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi – da individuarsi da parte dei Comuni – e forme di incentivazione economica attraverso la concessione di finanziamenti regionali di settore, anche a valere sui fondi della programmazione comunitaria. Ulteriori modifiche alla L.R. 12/2005 – apportate con l’introduzione della lettera e-ter) al comma 1 dell’articolo 10 – prevedono la possibilità di individuare, all’interno dei Distretti del commercio, ambiti nei quali definire premialità per l’insediamento di negozi di vicinato o di attività artigianali in edifici o aree dismesse. Nei medesimi ambiti, il nuovo comma 1 ter dell’articolo 51 consente il cambio di destinazione d’uso, a titolo gratuito, per avviare negozi di vicinato e attività artigianali, anche in deroga alle previsioni del PGT e senza obbligo di reperimento di aree a standard. Emerge, quindi, chiaramente la volontà di Regione Lombardia di “scommettere” sui Distretti urbani del commercio al fine di rafforzare il loro ruolo di “cabina di regia”, tra pubblico e privato, per supportare i Comuni nei processi di rigenerazione urbana ed economica. Questo nasce dalla consapevolezza che fino a pochi anni fa – ma in qualche caso è ancora così – l’ente locale si occupava di pianificazione commerciale solo in relazione agli insediamenti di grandi strutture di vendita fuori dal centro urbano, tralasciando, se non in rari casi, la definizione di piani per lo sviluppo e il sostegno del commercio in ambito urbano. Al contrario, oggi, si è sempre più consapevoli della necessità di invertire tale tendenza e questo stimola la ricerca di strumenti che aiutino ad andare in questa direzione.

La nuova legge sulla rigenerazione urbana (L.R. 18/2019), con l’articolo 8, modifica inoltre la legge regionale 10 marzo 2017, n. 7 “Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti”, estendendo ai piani terra i vantaggi e le semplificazioni finora previste



per il recupero di vani seminterrati ad uso residenziale, terziario o commerciale, con l'obiettivo di incentivare la rigenerazione urbana e contenere il consumo di suolo. Anche in questo caso viene posta attenzione al settore commerciale, prevedendo che, all'interno degli ambiti individuati nei Distretti del commercio, l'insediamento di nuovi esercizi di vicinato al piano terra di edifici esistenti sia escluso dal pagamento del contributo di costruzione e dal reperimento di aree per servizi e attrezzature pubbliche (comma 3).

In sintesi, la normativa lombarda sta evolvendo verso un ampio e organico quadro di misure per la rigenerazione urbana, attraverso il quale valorizzare e rivitalizzare le città a partire dal riconoscimento del ruolo strategico del commercio e dei distretti nel supportare la coesione sociale e territoriale. Anche nelle grandi operazioni di rigenerazione di quartieri periferici o di aree ex industriali soggette a riconversione funzionale, viene oggi posta particolare attenzione alla presenza di attività economiche locali quali garanzia di presidio, sicurezza e animazione. Questa fase rappresenta quindi un'occasione per promuovere la competitività e l'innovazione del sistema delle imprese del terziario di mercato e la cooperazione tra operatori di diversi settori.

## **2. Il commercio come fattore di valorizzazione delle risorse territoriali: attori e ruoli**

In ragione dell'ampiezza del concetto di rigenerazione urbana, che va oltre la mera trasformazione urbanistico-edilizia di alcuni grandi comparti, il novero di soggetti oggi coinvolti in questo tipo di processo è molto più vario ed esteso del passato. Oltre all'indispensabile ruolo delle pubbliche amministrazioni, vi è infatti una pluralità di soggetti privati, portatori di risorse ma anche di competenze, che sono necessari per far compiere un salto di qualità alle politiche di rigenerazione urbana e ai Distretti del commercio come, ad esempio, i proprietari immobiliari, i fondi d'investimento, gli investitori e gli operatori immobiliari, ecc. L'attrazione e il coinvolgimento di questi soggetti, in cambio di vantaggi che possono ricadere in modo estensivo sulla collettività, costituisce una responsabilità non più soltanto a carico dei Comuni ma anche delle parti sociali, e in special modo delle rappresentanze degli operatori economici del centro urbano. Testimonianze dei risultati ottenuti valorizzando il dialogo tra attori locali diversi sono rintracciabili nel recente Piano di governo del territorio del Comune di Milano, che prevede dinamiche partecipative nello sviluppo delle aree periferiche e degli assi a vocazione commerciale; si possono citare, a titolo esemplificativo, il quartiere Nord Loreto, zona periferica del capoluogo che sta vivendo una fase di nuova vitalità, divenendo "luogo di tendenza", così come Corso Buenos Aires, un lungo asse urbano in cui è il commercio a fare da cerniera tra le diverse parti di città prospicienti. In tale contesto, la recente legge regionale sulla rigenerazione urbana (L.R. 18/2019) prevede chiaramente un ruolo primario dei Distretti del commercio, in relazione alla loro capacità di fare rete tra gli attori locali per individuare le aree in cui la presenza del commercio risulta centrale sia come attività tradizionale di servizio alla popolazione, sia come volano di rilancio di parti di città da rigenerare in una logica partenariale.

È importante considerare, quindi, il territorio come luogo in cui una pluralità di soggetti, pubblici e privati, fa sistema per superare quelle logiche individualiste,

appartenenti ad un'epoca passata, in cui per il buon andamento dell'attività era sufficiente che il titolare dell'esercizio commerciale sapesse intessere relazioni con il cliente. In tal modo, si opera una totale metamorfosi a favore di nuove forme di collaborazione competitiva in cui, amministrazioni pubbliche, cittadini, imprese e rappresentanze sociali, liberamente aggregati, sono in grado di fare del commercio il fattore di integrazione, di coesione sociale e di valorizzazione di tutte le risorse di cui dispone un territorio. In particolare, per ciascun attore coinvolto si possono individuare, in modo non esaustivo, i ruoli che seguono:

- Regione Lombardia promuove e coordina il processo, determina obiettivi e finalità, definisce i vincoli e le regole;
- Comuni, Comunità Montane, Unioni di Comuni attuano gli indirizzi e le politiche del settore commerciale sul territorio di competenza;
- Associazioni di categoria sviluppano azioni di coordinamento e promozione attiva delle politiche commerciali, anche attraverso il coinvolgimento degli interlocutori territoriali pubblici e privati;
- operatori del commercio, del piccolo artigianato e dei servizi usufruiscono delle risorse dedicate e rappresentano il motore della rivitalizzazione urbana;
- proprietari immobiliari, residenti e cittadini beneficiano delle politiche e delle azioni attivate dagli altri soggetti e contribuiscono alla rigenerazione urbana;
- fondi, investitori e operatori immobiliari, operatori della grande distribuzione organizzata possono concorrere come partner di un progetto più ampio;
- Camere di Commercio costituiscono una fondamentale cerniera tra azione pubblica e iniziative private per l'animazione, l'innovazione e la creazione di competenze.

### 3. I Distretti del commercio

Oggi, in Lombardia, i Distretti del commercio sono strumenti ampiamente diffusi e capaci di integrarsi con il panorama delle politiche urbane. Esempi di collaborazione competitiva, essi rappresentano una risposta positiva al cambio di paradigma economico proprio dell'epoca post fordista: a partire da un sistema economico locale monosettoriale, basato per lo più sul manifatturiero, i distretti hanno permesso di valorizzare l'apporto delle reti territoriali del commercio e delle altre attività di servizi, integrandole con l'artigianato di prossimità e le altre attività imprenditoriali. In questo scenario, un importante ruolo decisionale è stato svolto dalla Regione che, accolte le istanze delle categorie economiche, ha compreso l'urgenza di intervenire per mitigare gli effetti negativi generati, sul sistema commerciale urbano, dal diffondersi delle strutture di grande distribuzione, spesso realizzate proprio in aree ex industriali.

La nascita dei distretti è stata dunque funzionale all'esigenza di tenere strette quelle maglie di territorio che creano tessuto e crescita competitiva, un modello di successo che ha portato oggi ad avere 201 distretti attivi nel territorio regionale, di cui 53 sono Distretti urbani del commercio (DUC), cioè ricadenti in un solo comune (ad eccezione di Milano che da solo conta 9 aree DUC), e 148 sono Distretti intercomunali

## Mappa dei Distretti del Commercio della Lombardia

### REGIONE LOMBARDIA: DISTRETTI DEL COMMERCIO

**201 DISTRETTI**

di cui

**53 DISTRETTI URBANI DEL COMMERCIO (DUC)\***

costituiti da un solo Comune

\*Nel Comune di Milano sono presenti 9 aree DUC

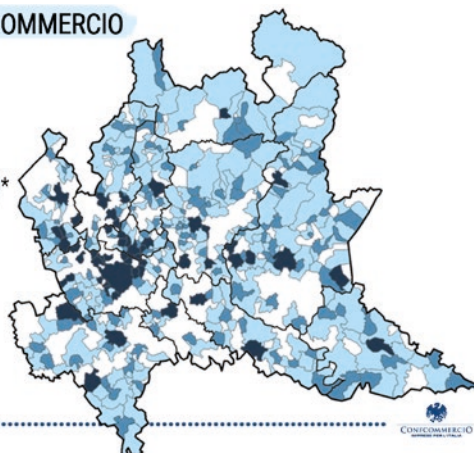
**148 DISTRETTI INTERCOMUNALI DIFFUSI (DID)**

costituiti da almeno 3 Comuni

Comuni capofila      Comuni aggregati

che coinvolgono

**854 COMUNI**



Elaborazione del Settore Urbanistica e Rigenerazione Urbana - Confcommercio su dati e figura di Regione Lombardia, luglio 2019

diffusi (DID), costituiti da almeno 3 comuni<sup>1</sup>. Negli ultimi dieci anni, Regione Lombardia ha investito su tali porzioni di territorio e, più in generale, sulle politiche per il commercio, ingenti risorse economiche che, insieme al valore aggiunto fornito dai Comuni e dagli altri soggetti partner dei distretti, hanno permesso di mobilitare in circa 500 milioni di euro di investimenti. In questi anni di sperimentazione, è risultata evidente la validità economica, sociale e urbanistica dello strumento del distretto. Ora la tendenza è quella di prevedere un allargamento del suo perimetro, inizialmente riconducibile ad un singolo quartiere o ad una precisa zona del centro, per testare le sue potenzialità in un'accezione ampia e riferibile a porzioni più estese di territorio comunale.

A tal fine, gli obiettivi che l'Assessorato allo Sviluppo Economico di Regione Lombardia intende raggiungere nel breve periodo sono: la promozione del ruolo dei distretti nella definizione delle politiche commerciali e di rigenerazione urbana a livello locale; lo sviluppo del terziario di mercato come fattore di integrazione, di coesione sociale e di valorizzazione delle risorse del territorio. A livello operativo, con tutta probabilità, nel corso del 2020 verrà lanciata una nuova iniziativa per il sostegno dei distretti più evoluti<sup>2</sup> e, più in generale, si lavorerà per supportare ulteriormente lo sviluppo dei partenariati locali, tra istituzioni, associazioni di imprese ed altri soggetti del territorio, anche per sperimentare nuovi modelli di *governance* dei distretti e dei progetti.

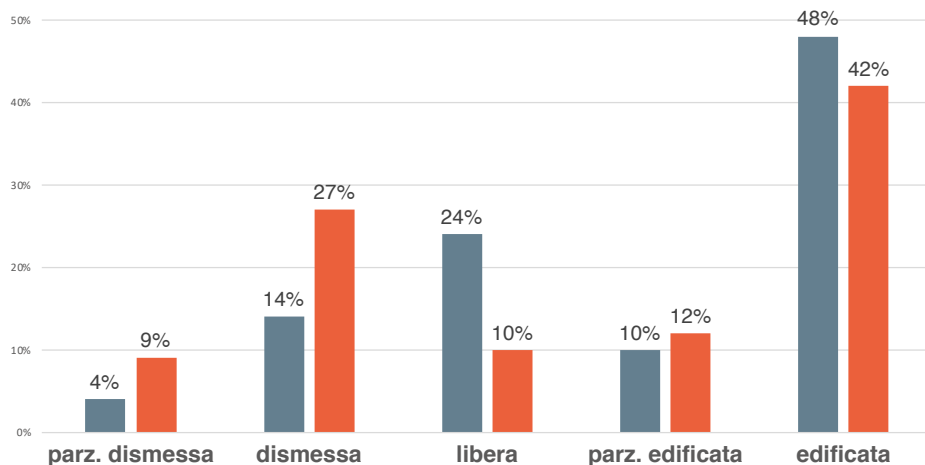
1 *Aggiornamento.* Con Decreto n. 10612 del 18 luglio 2019, Regione Lombardia ha avviato un'attività di monitoraggio dei Distretti del commercio esistenti con lo scopo di: verificare i requisiti di sussistenza dei distretti; esaminare l'attività svolta negli ultimi tre anni e gli obiettivi/programmi futuri; analizzare le diverse tipologie di *governance*; verificare e aggiornare i confini. Il monitoraggio, concluso il 29 novembre 2019 e propedeutico al lancio del nuovo bando sui Distretti del commercio, ha portato a rideterminare il numero dei distretti in un totale di 126 attivi nel territorio regionale, di cui 48 Distretti Urbani del Commercio (DUC) e 78 Distretti Intercomunali Diffusi (DID), che coinvolgono 549 comuni in tutta la Lombardia (un terzo del totale dei comuni).

2 *Aggiornamento.* Nel mese di giugno 2020, Regione Lombardia ha lanciato il bando "Distretti del commercio per la ricostruzione economica territoriale urbana" finalizzato a sostenere i distretti come volano per il rilancio dei settori commercio, artigianato, ristorazione e terziario a seguito dell'impatto negativo dell'emergenza

#### 4. Grandi strutture di vendita e consumo di suolo

Per quanto riguarda il contrasto al consumo di suolo, il tema è stato affrontato da Regione Lombardia con la legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 “Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato”, partendo dal presupposto che il suolo è una risorsa non rinnovabile. L’obiettivo di riduzione del suo consumo si è concretizzato attraverso l’orientamento delle attività di trasformazione urbanistico-edilizie verso le aree già urbanizzate, degradate o dismesse, da riqualificare o rigenerare, con ricadute evidenti anche nel settore commerciale. Negli ultimi anni, si è potuto notare come gli interventi relativi alla grande distribuzione, comprendenti sia le nuove aperture che le modifiche di strutture esistenti, abbiano avuto un notevole calo di domanda verso le aree libere, passando dal 24% del periodo 2008-2013 al 10% del periodo dicembre 2013-marzo 2019, con un deciso riorientamento delle istanze verso le aree dismesse (dal 14% al 27%) e parzialmente dismesse (dal 4% al 9%).

#### Grandi strutture di vendita e consumo di suolo



Articolazione delle domande per la realizzazione di grandi strutture di vendita rispetto alla tipologia di area di insediamento. I due periodi di programmazione differiscono per l’entrata in vigore della DCR 187/2013 e della DGR 1193/2013.

Rielaborazione grafica della slide presentata al convegno.

epidemiologica da Covid-19. Il bando ha finanziato: interventi realizzati dalle imprese per l’apertura di nuove attività o il rilancio di quelle esistenti, l’adattamento dei punti vendita alle esigenze di sicurezza e protezione di lavoratori e consumatori, l’adozione di nuove modalità di vendita quali vendita online e consegna a domicilio; interventi realizzati dai Comuni per la qualificazione e l’adeguamento dell’area del Distretto e la realizzazione di servizi comuni per le imprese del Distretto.

I dati sono particolarmente interessanti sia per l’ampia partecipazione riscontrata sia per il contesto difficilissimo in cui la misura si è calata, scommettendo sulla capacità reattiva dei territori e delle imprese. Sono pervenute 121 domande di partecipazione su 126 distretti esistenti e quindi potenziali fruitori. Sono 121 anche le domande di premialità, che impegnano i distretti ad emanare i bandi per le imprese e concedere i relativi aiuti entro il 31 dicembre 2020. Sono stati registrati, tra Comuni e altri partner, 1.017 soggetti, di cui 509 Comuni, Comunità Montane e Unioni di Comuni e 508 altri partner; le Camere di Commercio compaiono come partner in una cinquantina di progetti circa. Sono stati richiesti complessivamente circa 20,8 milioni di euro in conto capitale, contro una dotazione da bando di 20 milioni di euro, e risultano preventivate, tra tutti i partner, spese per 61 milioni in conto capitale e 17 milioni di parte corrente.

## 5. Criticità e opportunità per la valorizzazione del commercio urbano

L'e-commerce, la maggiore sfida al commercio tradizionale, spesso viene visto solamente come una criticità, tuttavia può rappresentare anche una grande opportunità da saper gestire più che da temere. Regione Lombardia sta lavorando proprio in questo senso, con l'obiettivo di includere anche il commercio elettronico e la logistica di supporto nella disciplina delle procedure di autorizzazione commerciale, riconducendo queste nuove tematiche alle politiche urbanistiche e di governo territoriale con l'adozione di misure di sostenibilità e di valutazione degli impatti. L'obiettivo generale deve essere quello di saper affrontare la grande sfida dell'innovazione con un atteggiamento non difensivo ma, al contrario, proattivo, e questo richiede nuove competenze sul territorio, in particolare nei Comuni e nelle Associazioni.

Lo stesso presupposto è utile anche per una declinazione operativa del sempre più importante concetto di integrazione, che potrebbe trovare applicazione in molti campi, inaugurando una nuova fase del commercio in ambito urbano. Ad esempio, l'integrazione tra esercizi di vicinato e grande distribuzione nel tessuto urbano rappresenta, probabilmente, la formula più adatta per il rilancio dei territori della Lombardia, nel presente e per il futuro; l'arrivo in città di àncore della grande distribuzione organizzata, dell'*entertainment* e del *food* può, infatti, essere colta come occasione di rafforzamento dell'attrattività commerciale di una zona. Ma, più in generale, dovrebbe essere perseguito il concetto di integrazione funzionale per rispondere ai fabbisogni di una determinata area, intrecciando residenze, nuovi servizi, aree di aggregazione, nuovi modi di abitare e lavorare, come il *co-housing* e il *co-working*, e arricchendo l'offerta di funzioni a livello urbano con polarità specializzate come, ad esempio, campus e poli universitari. L'integrazione deve avvenire anche rispetto al sistema della mobilità, nella consapevolezza che il tema dei flussi è assai rilevante e strettamente legato alla nascita di nuove economie.

Tutte queste trasformazioni devono, comunque, rispondere a imprescindibili requisiti di sostenibilità e resilienza, intesa come capacità dei territori di assorbire determinati meccanismi di trasformazione senza "rompersi", evitando di trasfigurare il settore commerciale e, in particolare, la rete degli esercizi di vicinato. In tal senso, la Regione si sta muovendo per tutelare la tradizione storico-culturale del territorio lombardo, a partire dalla salvaguardia delle botteghe e dei locali storici del commercio e dell'artigianato.

Sul versante delle criticità va, invece, richiamata la riduzione, rispetto al passato, delle risorse pubbliche che impedisce, ad esempio, di emanare bandi e misure regionali con la stessa cadenza e intensità di dieci anni fa. La soluzione potrebbe essere quella di lavorare su progettualità capaci di creare qualità e valore urbano, immobiliare e finanziario, che risultino di stimolo per attrarre capitale privato, contando sull'interesse molto forte degli investitori immobiliari e degli sviluppatori verso le *high street* e, in generale, per le operazioni di rigenerazione in ambito urbano. Pertanto, non si tratta di respingere questo tipo di processi bensì di governarli, offrendo un quadro certo di regole e strumenti che porti ad un risultato utile per l'intera comunità di riferimento.

Oggi occorre, quindi, lavorare sempre più per permettere al territorio, alle coalizioni locali, di costruire progetti, di renderli sostenibili e di trovare dei

finanziatori. Questa è una sfida che implica una capacità imprenditoriale nuova, una capacità di *leadership* che, nell'esperienza lombarda, ma non solo, trova nei Distretti del commercio dei potenziali laboratori e motori dell'innovazione e della rigenerazione territoriale e urbana. In tal modo, si potrebbero mettere a sistema la capacità di elaborazione progettuale, di questi organismi, con quella di creazione di reti partenariali a sostegno dei progetti, andando così a strutturare una nuova "classe dirigente" della rigenerazione composta da *leader* locali. Questo, tuttavia, può avvenire a patto che vi sia una disponibilità all'apertura, da parte di chi oggi gestisce i distretti, a ricomprendere in tali partenariati anche altri attori locali, al fine di attrarre nuovi partner e soggetti portatori di capitali, competenze e *ownership*.

Emergono, inoltre, alcune problematiche operative relative alla strutturazione dei Distretti del commercio e agli strumenti di *governance*, anche rispetto alla crescente difficoltà a far convivere, dal punto di vista giuridico, il pubblico e il privato in un medesimo "contenitore", a causa di norme nazionali che non facilitano questo

### Criticità

- Sfida epocale del commercio online, non gestita.
- Scarsa propensione dei Comuni a disciplinare il commercio urbano e di piccole dimensioni.
- Disorientamento e atteggiamenti difensivi di fronte all'innovazione da parte dei piccoli operatori.
- Mancanza di competenze diffuse.
- Difficoltà a costruire e utilizzare strumenti di *governance* pubblico-privata.
- Diseconomia di scala e difficoltà a fare rete tra piccoli operatori.
- Difficoltà a coinvolgere operatori e proprietari.
- Riduzione risorse pubbliche.
- Diffidenza verso il capitale privato.

### Opportunità

- Arresto del processo di disintegrazione delle funzioni urbane e crisi del modello del centro commerciale pianificato extraurbano.
- Ritorno a prossimità e piccole dimensioni.
- Forte interesse degli operatori per *high street* e operazioni di rigenerazione e intervento urbano.
- Ampia disponibilità di capitali pronti da investire.
- Maggiore attrattività del contesto urbano.
- Maggiore propensione a creare emozione, esperienza e relazione col cliente.
- Innesto su politiche di attrattività turistica, residenziale e dei servizi.
- Potenziale centralità del tema della rigenerazione urbana nelle politiche pubbliche.
- Fase di impostazione della Politica di coesione 2021-2027.

tipo di strutture. Si tratta di una questione aperta da affrontare, per la quale si sta ipotizzando di separare la funzione decisionale di *governance* collaborativa (tavolo politico) dalla funzione di realizzazione delle politiche di distretto e di rigenerazione (soggetto attuatore). Conseguentemente, ci dovrà essere un ripensamento delle strategie, delle regole e degli strumenti in materia di governo delle funzioni urbane.

Corre l'obbligo, infine, di richiamare il tema della programmazione comunitaria 2021-2027. Sicuramente, la rigenerazione urbana rappresenta un punto fermo nelle politiche che Regione Lombardia intende perseguire anche nei propri Programmi Operativi FESR e FSE. La vera sfida sarà quella di valorizzare la trasversalità degli interventi di rigenerazione che dovranno, al contempo: migliorare l'ambiente costruito; favorire l'integrazione sociale, specialmente nei contesti più fragili; rafforzare i sistemi economici esistenti, in modo da attrarre investimenti e conseguire risultati importanti per l'intera area urbana. In tale panorama, il settore del commercio ricoprirà certamente un ruolo primario nei processi di trasformazione delle città, rappresentando una funzione urbana qualificante, capace di attrarre persone e risorse e di creare occupazione, e contribuendo a costruire una comunità integrata, coesa e vitale, capace di rafforzare il tessuto sociale all'insegna di una rigenerazione solidale.

### Questioni aperte e temi emergenti

1. Integrazione del commercio online e della logistica di supporto nelle politiche urbanistiche e di governo territoriale e adozione di misure (oltreché fiscali) di sostenibilità e di valutazione degli impatti per l'online.
2. Apertura all'ingresso e all'integrazione nel tessuto urbano anche di àncore della grande distribuzione organizzata, dell'*entertainment* e del *food*.
3. Focalizzazione sulla costruzione di progetti capaci di creare qualità e valore urbano, immobiliare e finanziario.
4. Ripensamento dei distretti come Laboratori e motori dell'innovazione e della rigenerazione territoriale e urbana.
5. Creazione di una classe dirigente di *leader* locali della rigenerazione urbana.
6. Cooptazione di nuovi partner e attrazione nei Distretti di nuovi soggetti portatori di capitali, competenze e *ownership* su pezzi della città.
7. Separazione tra funzione decisionale di *governance* collaborativa (tavolo politico) e funzione di attuazione delle politiche di distretto e di rigenerazione (soggetto attuatore).
8. Riorientamento conseguente degli strumenti urbanistici e di governo delle funzioni urbane (es. legge regionale sulla rigenerazione urbana e nuova programmazione urbanistico-commerciale).
9. Tutela della tradizione storico - culturale del territorio lombardo, attraverso la salvaguardia e la conservazione delle attività storiche e di tradizione nell'ambito del commercio e dell'artigianato di servizio.
10. Sostegno di risorse a progetti in partenariato pubblico-privato (attraverso la Politica di coesione 2021-2027).

Rielaborazione grafica di slide presentate al convegno.



## **La legge regionale 24/2017 dell'Emilia-Romagna sulla tutela e l'uso del territorio e le politiche per la rigenerazione commerciale e urbana**

*Ad Urbanpromo, è stato illustrato l'innovativo impianto della recente legge urbanistica regionale e le possibili riforme alla normativa del settore commerciale, il cui sviluppo è strettamente legato alle istanze di rigenerazione urbana, alla qualità di vita in città, all'animazione e alla sicurezza dei luoghi.*

### **Introduzione**

L'Emilia-Romagna è sempre stata un laboratorio di innovazione che ha fornito importanti indicazioni per lo sviluppo della pianificazione urbanistica a livello nazionale. La prima norma regionale in materia, la legge regionale 7 dicembre 1978, n. 47 "Tutela ed uso del territorio", venne ritenuta particolarmente innovativa all'epoca e rimase in vigore sino alla successiva legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", che ha avviato la concreta sperimentazione della riforma urbanistica proposta dall'Istituto Nazionale di Urbanistica nel 1995. La L.R. 20/2000, pur improntata a una significativa attenzione all'ambiente, ha generato enormi aspettative rispetto alla possibilità di realizzare ulteriori espansioni urbane nel territorio, scontando inoltre tempi di attuazione molto lunghi in relazione all'obbligo di articolare il piano urbanistico in più strumenti. Dopo la grande stagnazione conseguente alla crisi economica del 2008, si è così sentita l'esigenza di un cambio di paradigma, orientato verso il recupero dell'esistente, una forte riduzione del consumo di suolo e una definizione più rapida dei piani urbanistici, che ha portato alla nuova legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio". Si tratta di un percorso tuttora *in itinere* i cui effetti sono costantemente monitorati per verificarne la capacità di rigenerazione degli ambienti urbani, anche grazie a una maggiore razionalizzazione e semplificazione degli strumenti di intervento.

A seguito dell'approvazione di questa legge in campo urbanistico, l'Emilia-Romagna si appresta ora a una revisione importante anche del quadro normativo sul commercio, e in particolare della legge regionale 10 dicembre 1997, n. 41 "Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva", poiché si è compreso come la progettazione del territorio sia sempre più strettamente legata alla trasformazione del settore commerciale.

## 1. La nuova legge urbanistica

La necessità di garantire tempi di risposta più veloci rispetto alle trasformazioni contemporanee dell'economia e della società, ha fatto maturare l'esigenza di predisporre nuovi strumenti di governo del territorio, improntati a una maggiore semplificazione e a minori tempi di redazione e adozione. Le esperienze di pianificazione del passato, in cui talvolta occorreva anche un decennio per l'elaborazione di un piano, non sono oggi più proponibili, tanto è vero che, nella prassi, si operava spesso con accordi territoriali in variante al piano per ridurre i tempi. A queste esigenze si sono poi sommate le questioni legate alla rendita fondiaria che hanno portato, nel tempo, all'accumularsi, negli strumenti urbanistici dei Comuni emiliano-romagnoli, di un potenziale di nuova espansione pari a 250 chilometri quadrati – l'equivalente di quasi due nuove città come Bologna – in una regione che conta nel complesso una popolazione di 4 milioni e mezzo di abitanti.

La nuova L.R. 24/2017 ha introdotto significative semplificazioni per ridurre i tempi di pianificazione, passando dai tre piani urbanistici comunali, previsti dalla previgente L.R. 20/2000 – ossia il Piano strutturale (PSC), il Piano operativo (POC) e il regolamento urbanistico-edilizio (RUE), oltre ai piani attuativi (PUA) – ad un unico Piano generale (PUG), cui si accompagnano gli Accordi operativi (AO) con i quali, in conformità al PUG stesso, l'amministrazione comunale attribuisce i diritti edificatori (art. 30). Dalle prime esperienze monitorate, è emerso che, in molti casi, quest'innovazione ha permesso ai Comuni di realizzare nuovi piani in un solo anno, anziché in dieci. Inoltre, tale modello, basato sull'assegnazione a ciascun livello territoriale di un unico strumento di pianificazione, è applicato anche alla scala vasta e prevede che la Regione si doti di un PTR - Piano territoriale regionale (art. 40), la Città metropolitana di Bologna di un PTM - Piano territoriale metropolitano (art. 41), i soggetti di area vasta di un PTAV - Piano territoriale di area vasta (art. 42) e i Comuni, come già detto, di un PUG - Piano urbanistico generale. In questo modo viene, quindi, superata la tradizionale "pianificazione a cascata", ossia l'articolazione dei piani secondo livelli successivi di approfondimento (dal piano territoriale al piano particolareggiato), connotata da una rigida gerarchia, da tempi lunghi e da dispendio di risorse, a favore di una "pianificazione di competenza" (art. 24) secondo cui ciascun piano deve limitarsi a disciplinare le tematiche che gli vengono attribuite dalla legge. In tema di contenimento del consumo di suolo, la nuova legge stabilisce che ogni comune abbia a disposizione una capacità di espansione esterna alla città esistente fino ad un massimo del 3% della sua area urbanizzata al 2017, esaurita la quale scatta il "saldo zero" (art. 6, comma 1). In termini di quantificazione generale, ciò significa che dai potenziali 250 chilometri quadrati previsti si passa a circa 70 chilometri quadrati di possibile espansione fino al 2050, termine ultimo, fissato a livello europeo, per raggiungere l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero e che la Regione Emilia-Romagna intende anticipare (art. 5, comma 1). Terminato il periodo di transizione di tre anni per l'avvio del processo di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle nuove disposizioni (dal 1° gennaio 2018 al 1° gennaio 2021) – durante il quale i Comuni possono dare attuazione alle previsioni dei precedenti piani, purché convenzionati entro i successivi due anni (secondo quanto disciplinato dagli articoli 3 e 4)<sup>1</sup> – il consumo di suolo sarà ammesso solo per: opere pubbliche;

1 *Aggiornamento.* In ragione degli effetti provocati dalla crisi pandemica la Regione, con l'approvazione della L.R. 31 luglio 2020, n. 3 "Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al

opere di interesse pubblico; insediamenti produttivi volti ad aumentare l'attrattività e la competitività del territorio, verificando comunque preventivamente se esistano alternative che permettano il riuso o la rigenerazione di aree già urbanizzate (art. 5, comma 2). Il consumo di suolo a fini residenziali, pertanto, non sarà più consentito, fatta eccezione per gli interventi di edilizia residenziale sociale (ERS), comprensivi della quota di edilizia libera necessaria ad assicurarne la fattibilità economico finanziaria, e le nuove edificazioni necessarie ad attivare la rigenerazione dei tessuti residenziali esistenti (art. 5, comma 3). Tuttavia, mentre l'edilizia abitativa concorre al raggiungimento della soglia massima di espansione del 3%, sono esclusi da questa quota i progetti capaci di sostenere lo sviluppo del territorio di cui al sopraccitato comma 2 dell'articolo 5, tra cui figurano anche gli ampliamenti delle attività produttive esistenti, ad esclusione di quelli riguardanti le strutture di vendita o gli insediamenti commerciali di rilievo sovracomunale (art. 6, comma 5). Tali previsioni restringono, pertanto, la possibilità di espansione non solo residenziale ma anche commerciale, considerando che in Emilia-Romagna, a differenza di quanto accade in altri contesti, è ancora alta la propensione all'insediamento di strutture commerciali su terreni inedificati, dove minori sono i costi e i rischi, anziché attraverso il recupero di aree degradate o abbandonate.

Nel suo complesso, la nuova legge urbanistica regionale si pone i seguenti obiettivi: ridurre le previsioni urbanistiche esistenti fuori dal territorio urbanizzato; introdurre

### Obiettivi della nuova legge urbanistica

PRIMA DELLA LEGGE 24/2017		CON LA LEGGE 24/2017
I Comuni hanno strumenti di pianificazione diversi.	→	Tutti i comuni entro 3 anni adottano il Piano urbanistico generale (PUG).
I Comuni pianificano in media in 10 anni.	→	Un piano unico in 10 mesi, poi si sviluppano accordi operativi.
Dalla rendita fondiaria.	→	Ai progetti di impresa.
Pianificazione a cascata con tempi lunghi e dispendio di risorse.	→	Pianificazione di competenza.
250 km <sup>2</sup> di previsioni in espansione.	→	Con il PUG, limite del consumo di suolo al 3% del territorio urbanizzato al 2017, 70 km <sup>2</sup> di previsioni d'espansione fino al 2050.
Consumo a saldo zero su base volontaria.	→	Esaurito il 3% del territorio urbanizzato, scatta il saldo zero ben prima del 2050.
23% di dispersione urbana.	→	Politiche di addensamento al territorio urbanizzato per aree produttive ed espansioni.

*Rielaborazione grafica di slide presentate al convegno.*

bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022", ha novellato la L.R. 24/2017, estendendo i termini del periodo transitorio per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle nuove disposizioni. In particolare, il termine inizialmente previsto per l'avvio da parte dei Comuni del processo di adeguamento alla nuova pianificazione urbanistica (PUG) passa da 3 a 4 anni (art. 3, comma 1) e passano da 5 a 6 i termini per la stipula della convenzione urbanistica inerenti l'attuazione delle previsioni dei previgenti dei piani (art. 4, comma 5 e comma 7, lett. c).

il principio del “consumo di suolo a saldo zero”; promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione dei tessuti urbani esistenti; tutelare e valorizzare il territorio nelle sue caratteristiche ambientali, paesaggistiche, rurali, storiche e culturali; sostenere lo sviluppo, l’innovazione e la competitività delle attività produttive e terziarie; favorire la qualità delle proposte progettuali e la sostenibilità ambientale degli interventi; pianificare in modo semplice e veloce anche attraverso l’istituzione di sedi stabili di concertazione; affermare il principio di legalità e trasparenza (art. 1).

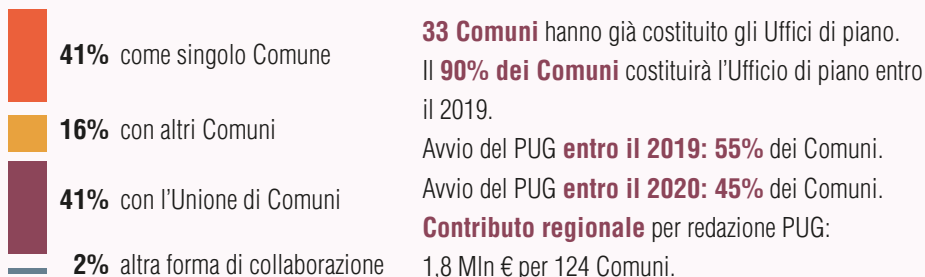
## 2. Monitoraggio dell’attuazione della legge: PUG dei Comuni entro il 2020

Un altro elemento di novità della nuova legge urbanistica, totalmente assente nella disciplina precedente, è dato dall’introduzione di tempi tassativi per la pianificazione: tutti i Comuni dovranno assumere la proposta del nuovo Piano Urbanistico Generale (PUG) entro il 1° gennaio 2021 e completarne il processo di approvazione entro il 1° gennaio 2023 (art. 3)<sup>2</sup>; trascorso infruttuosamente tale termine, decadranno per legge tutte le potenzialità edificatorie in espansione incompatibili con la nuova disciplina regionale.

Dall’inizio del 2018, data di entrata in vigore della nuova legge, si è potuto osservare una importante risposta da parte dei 124 Comuni del territorio regionale per ciò che riguarda la redazione dei nuovi strumenti urbanistici: ben il 55% dei Comuni ha dichiarato di procedere all’avvio del PUG entro il 2019 e il restante 45% entro il 2020. Decisivo, in tal senso, è stato il sostegno economico da parte della Regione, che ha stanziato di 1,8 milioni di euro per incentivare un radicale e complessivo rinnovamento del sistema di pianificazione comunale, orientando al contempo le piccole realtà, dove la limitata dimensione operativa dell’ente locale a volte non consente di gestire efficacemente il processo di piano, verso un’azione congiunta attraverso le Unioni di Comuni.

Ulteriori dati utili, sull’attuazione della L.R. 24/2017 e sulle attività connesse alla riduzione del consumo di suolo e alla rigenerazione urbana, proverranno dal monitoraggio delle misure adottate al fine di verificarne l’efficacia ed eventualmente apportarvi correttivi migliorativi (art. 77).

### Pianificazione in corso



Rielaborazione grafica di slide presentate al convegno.

<sup>2</sup> *Aggiornamento.* A seguito delle modifiche introdotte dalla L.R. 3/2020 (cfr. nota 1), tali termini sono stati prorogati di un anno. Pertanto, l’avvio del processo di pianificazione deve avvenire entro il 1° gennaio 2022 e la sua conclusione deve avvenire entro il 1° gennaio 2024.

### 3. Risultati della legge a un anno dall'entrata in vigore: taglio delle previsioni di consumo di suolo e prevalenza di produttivo su residenziale

In questa fase transitoria, non si è rilevata un'accelerazione delle nuove urbanizzazioni per recuperare quel potenziale edificatorio di 250 km<sup>2</sup>, drasticamente ridotto a 70 km<sup>2</sup> dalla nuova disciplina regionale, e sino ad oggi sono invece stati avviati procedimenti attuativi per l'edificazione, con strumenti ordinari, accordi di programma e atti di indirizzo, per soli 7 km<sup>2</sup>, pari al 2,8% del totale. Un diverso andamento delle scelte comunali, rispetto alle proprie previsioni di espansione, rappresentava un potenziale rischio della fase transitoria – tanto da essere stato oggetto di contestazione in fase di redazione della legge – tuttavia, la Regione ha ritenuto necessario prevedere un periodo di passaggio dalla vecchia alla nuova normativa, anche per garantire la sostenibilità dei processi economici degli operatori. Indubbiamente, tale rischio è stato mitigato anche dalla congiuntura economica non favorevole al mercato immobiliare.

#### La fase transitoria

**18%** dei Comuni ha già dichiarato di andare direttamente a PUG senza alcun atto di indirizzo nella fase transitoria decadono previsioni in espansione per 23 km<sup>2</sup>.

**63%** dei Comuni sta intervenendo con diverse modalità previste dalla legge:

- approvazione degli strumenti urbanistici adottati prima dell'entrata in vigore della legge;
- stipula di convenzioni e delibera di indirizzo per attuazione previsioni PSC - POC;
- varianti in riduzione.

**19%** dei Comuni non ha indicato alcuna attività svolta nella fase transitoria; di questi, il 73% è inferiore ai 5.000 abitanti.

#### A un anno dalla legge, dei 250 km<sup>2</sup> disponibili nella pianificazione vigente:

<p><b>- sono state congelate e tagliate previsioni per</b></p> <p><i>Previsioni congelate in attesa di decadenza con adozione PUG</i></p> <p><i>Previsioni tagliate con varianti in riduzione</i></p>	<p>—————&gt;</p>	<p><b>- 37 km<sup>2</sup></b></p> <p>- 23 km<sup>2</sup></p> <p>- 14 km<sup>2</sup></p>
<p><b>- sono state avviate previsioni per</b></p> <p><i>Attuazione di previsioni preesistenti</i></p> <p><i>Attuazione di previsioni con atto di indirizzo</i></p>	<p>—————&gt;</p>	<p><b>+ 7 km<sup>2</sup></b></p> <p>+ 6 km<sup>2</sup></p> <p>+ 1 km<sup>2</sup></p>

Rielaborazione grafica di slide presentate al convegno.

#### Il consumo di suolo effettivo in Emilia-Romagna nel 2018

Il consumo di suolo nel primo anno di transizione è in linea con il consumo di suolo degli anni precedenti, con una differenza:

#### MENO RESIDENZIALE PIÙ PRODUTTIVO

2017	2018
<b>0,67 km<sup>2</sup></b>	<b>0,97 km<sup>2</sup></b>
<b>80% Residenziale</b>	<b>38% Residenziale</b>
<b>20% Produttivo</b>	<b>62% Produttivo</b>

Rielaborazione grafica di slide presentate al convegno.

Il processo di auto riduzione operato dai Comuni rispetto alle espansioni previste dagli strumenti precedenti fornisce un oggettivo riscontro all'accresciuta sensibilità rispetto al tema del consumo di suolo: esaminando i piani urbanistici generali già adottati e le varianti in riduzione, si osserva un taglio di 37 km<sup>2</sup> delle previsioni. Al contempo, si è verificata un'inversione di tendenza nelle destinazioni d'uso delle trasformazioni urbanistiche che comportano consumo di suolo, il cui andamento in valore assoluto, nel primo anno di transizione, è comunque in linea con quello degli anni precedenti: se nel 2017, l'80% era destinato alla funzione residenziale, e per la parte residuale al settore produttivo, nel 2018 quest'ultimo ha impegnato il 62% dell'espansione, a fronte di una quota residenziale del 38%. Si è ottenuto, così, un ribaltamento che favorisce lo sviluppo d'impresa e, quindi, la crescita economica e l'occupazione.

#### **4. Il cambiamento culturale: misure di accompagnamento alla nuova legge**

L'innovazione normativa è solo parte di un più ampio cambiamento culturale in materia di sviluppo del territorio, di riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione urbana che presuppone un'integrazione complessiva delle strategie. A tal fine, sono state affiancate alla nuova legge numerose misure parallele, tra cui: il confronto con un tavolo di portatori di interessi quali gli amministratori, i professionisti e le categorie economiche in fase di stesura del provvedimento; la definizione, la valorizzazione e il finanziamento di nuove forme di partecipazione pubblica nelle prassi urbanistiche; l'avvio di un sistema regionale dell'edilizia, il "Clust-ER Build<sup>3</sup>", in cui imprese, centri di ricerca e formazione condividono competenze e risorse per ripensare l'attività del settore delle costruzioni; la formazione dei tecnici comunali e la stesura di linee guida per la rigenerazione e valorizzazione della città; l'approvazione di una strategia di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici; l'attivazione di un bando per la rigenerazione urbana; la richiesta di maggiore autonomia amministrativa regionale per le tematiche della rigenerazione urbana; la revisione degli oneri di urbanizzazione. Queste ultime tre misure, particolarmente legate ai concetti di rigenerazione urbana e di promozione del riuso esplicitati dall'articolo 7 della L.R. 24/2017, meritano in questa sede un'ulteriore disamina.

Il primo dei tre approfondimenti riguarda il bando per la rigenerazione urbana<sup>4</sup> del 2018, il quale si connota per una forte innovazione amministrativa e procedurale. Esso era rivolto ai Comuni e alle Unioni di Comuni ed era finalizzato a valutare le loro proposte relative a una "strategia di rigenerazione urbana" che, partendo dalla pianificazione urbanistica, sviluppasse i principi della nuova legge regionale. La strategia presentata doveva prevedere l'attuazione di uno o più interventi pubblici e/o privati e di eventuali ulteriori azioni di supporto (tra cui, ad esempio, il sostegno alle attività commerciali o produttive coinvolte nel programma di lavoro, concorsi di progettazione, percorsi partecipativi, ecc.), escludendo comunque opere "spot", cioè svincolate dal contesto socio-ambientale. La Regione ha fornito un sostegno finanziario per 40,5 milioni di euro, di cui 30 milioni provenienti dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020, destinati alla realizzazione o riqualificazione di

3 <https://build.clust-er.it/>

4 Delibera della Giunta regionale n. 550 del 16 aprile 2018 "Approvazione del bando rigenerazione urbana. Piano operativo del fondo sviluppo e coesione infrastrutture 2014-2020 (asse tematico E: altri interventi)".

opere pubbliche o di pubblica utilità (come scuole, biblioteche, edifici pubblici, parchi, piazze, edifici storici e spazi pubblici) e 10,5 milioni di euro provenienti da Cassa Depositi e Prestiti e dal Piano nazionale per l'edilizia abitativa<sup>5</sup>, da utilizzare in sinergia con le risorse FSC, finalizzate al recupero o alla costruzione di alloggi di proprietà pubblica, per una rigenerazione anche sociale degli insediamenti. Ai Comuni è stata richiesta una compartecipazione finanziaria variabile tra il 30% e il 50%, al fine di tenere conto delle loro differenti dimensioni e possibilità economiche. I criteri di valutazione delle proposte sono stati: qualità complessiva della strategia di rigenerazione; fattibilità tecnica, amministrativa e finanziaria; coerenza ed efficacia della strategia sotto i profili ecologico-ambientale, urbanistico-architettonico, sociale-culturale ed economico. Sono state presentate alla Regione 112 strategie, coinvolgenti quindi circa un terzo dei Comuni del territorio emiliano-romagnolo, e 41 di esse, ricadenti sia in piccoli che in grandi realtà urbane, hanno ottenuto un finanziamento fino a 2,5 milioni di euro ciascuna; la qualità progettuale complessiva è stata particolarmente interessante, a dimostrazione della bontà dell'approccio integrato e del cambiamento di paradigma in atto nel governo del territorio. Sono state premiate, in particolare, quelle strategie che hanno dimostrato un approccio alla rigenerazione maggiormente inteso come processo che integra soluzioni edilizie innovative, spazi per la collettività, contrasto a situazioni di degrado ambientale,

### Valutazione della strategia per la rigenerazione urbana

<b>QUALITA' COMPLESSIVA DELLA STRATEGIA</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coerenza e integrazione con altre politiche in atto.</li> <li>- Coerenza rispetto a criticità rilevate e a risorse disponibili.</li> <li>- Efficacia complessiva della strategia.</li> <li>- Capacità di costruzione e gestione del progetto.</li> </ul>
<b>FATTIBILITA'</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tecnica (livelli di approfondimento, tempistiche, ecc.).</li> <li>- Amministrativa (vincoli, conformità, assetto proprietario, enti coinvolti, ecc.).</li> <li>- Finanziaria (quote maggiori di cofinanziamento, garanzia risorse, ecc.).</li> </ul>
<b>RIGENERAZIONE</b>	<b>ECOLOGICO AMBIENTALE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riduzione vulnerabilità.</li> <li>- Riduzione consumi e economia circolare.</li> <li>- Valorizzazione e tutela elementi ambientali.</li> <li>- Resilienza e cambiamenti climatici.</li> </ul>
	<b>URBANISTICO ARCHITETTONICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articolazione spaziale e funzionale.</li> <li>- Coerenza obiettivi L.R. 24/2017.</li> <li>- Qualificazione urbanistica ed architettonica.</li> <li>- Procedure concorsuali.</li> </ul>
	<b>SOCIALE CULTURALE ECONOMICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identità e rappresentatività dei luoghi.</li> <li>- Integrazione tra azioni a più livelli.</li> <li>- Popolazione interessata e servizi qualificanti.</li> <li>- Coinvolgimento e partecipazione locale.</li> </ul>

Rielaborazione grafica di slide presentate al convegno.

5 Piano nazionale di edilizia abitativa (PNEA) - D.P.C.M. 16 Luglio 2009.



fattibilità delle proposte nei tempi della programmazione, coinvolgimento attivo delle realtà locali e di altri soggetti che, facendosi carico di parti del processo, hanno evidenziato un maggior livello di condivisione progettuale. Successivamente alla selezione delle proposte, è stata avviata una fase di concertazione tra Comuni finanziati e la Regione che ha portato alla firma di un “Contratto di rigenerazione urbana”, contenente il dettaglio degli interventi, il piano economico-finanziario, il cronoprogramma dell’attuazione e gli impegni delle parti.

Il bando ha così innescato anche un processo di cambiamento culturale in tema di rigenerazione urbana, dando la possibilità ai Comuni di individuare i punti di debolezza del proprio tessuto cittadino e di intervenire con azioni materiali e immateriali per migliorare la qualità e la vitalità di queste aree, con effetti anche sul sistema commerciale. Le ricadute complessive sono state positive in quanto, a fronte del finanziamento regionale, verranno attivati nei prossimi anni interventi per circa 100 milioni di euro, grazie al co-finanziamento da parte dei Comuni.

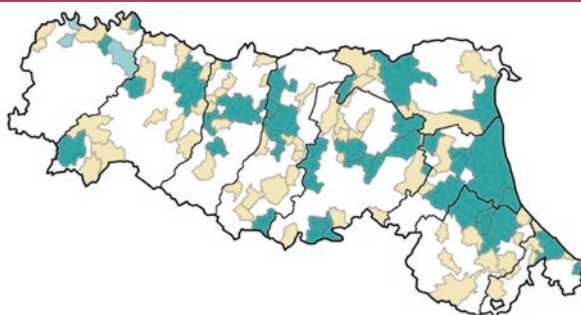
### Bando Rigenerazione urbana

**112 COMUNI CANDIDATI**

di cui

**43 AMMESSI A FINANZIAMENTO**

**69 ALTRI PARTECIPANTI AL BANDO**



*Elaborazione del Settore Urbanistica e Rigenerazione Urbana - Confcommercio su dati e figura di Regione Emilia-Romagna, giugno 2019*

Il secondo tema di approfondimento riguarda il dibattito in corso per il riconoscimento, ai sensi del terzo comma dell’articolo 116 della Costituzione, di forme e condizioni particolari di autonomia a favore delle Regioni a statuto ordinario (il cosiddetto “regionalismo differenziato”), nell’ambito delle materie che l’articolo 117 della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa concorrente, tra cui figura il governo del territorio. Su questo tema, la Regione Emilia-Romagna ha richiesto allo Stato nuove competenze legislative e amministrative per poter migliorare le capacità di intervento nei tessuti edificati e superare le difficoltà operative che spesso vengono riscontrate quando si affrontano questioni inerenti alla rigenerazione urbana. Oltre a ciò, la Regione sta chiedendo allo Stato maggiore certezza sulle risorse destinate ad interventi strutturali per la cura della città e del territorio, in modo da garantire flussi continui di risorse in una logica coordinata, non essendo più possibile lavorare in assenza di una programmazione condivisa e pluriennale degli investimenti. È stata sollecitata, inoltre, una potestà regolatoria per gli interventi di riqualificazione edilizia, con particolare riferimento al risparmio energetico e all’antisismica.

Infine, il terzo approfondimento, riguarda l’introduzione di incentivi urbanistici, la differenziazione degli standard urbanistici e la revisione delle regole edilizie per rendere economicamente più vantaggiosi i processi di rigenerazione urbana

rispetto a quelli di espansione. Innanzitutto, in attuazione dell'articolo 8 della L.R. 24/2017, è stata radicalmente rivista, dopo oltre vent'anni, la delibera regionale relativa agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria (U1 e U2), ridefinendone radicalmente l'articolazione<sup>6</sup>. Essi sono stati raddoppiati nelle zone di espansione e dimezzati nelle zone di rigenerazione, fino alla possibilità, per i Comuni, di azzerarli totalmente in considerazione di particolari caratteristiche delle opere da realizzare; similmente, nella stessa delibera, anche la quota del costo di costruzione (QCC), all'interno del territorio urbanizzato, può essere ridotta fino all'esonero completa. Il contributo straordinario<sup>7</sup> (CS) – ossia un onere diverso e aggiuntivo rispetto a quelli di urbanizzazione, rapportato al maggior valore generato dalla trasformazione urbana – viene invece mantenuto, a scopo deterrente, solo per i nuovi insediamenti ricadenti al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato o nelle aree permeabili al suo interno, ed è pari al 50% del plusvalore fondiario. La L.R. 24/2017, infatti, prevede che il contributo straordinario non trovi applicazione all'interno del territorio urbanizzato, al fine di privilegiare il riuso e la rigenerazione delle aree già urbanizzate, tuttavia i Comuni possono prevederne la corresponsione per gli interventi finalizzati alla realizzazione di strutture di vendita di rilievo sovracomunale, anche se posti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato. In secondo luogo, l'articolo 9 della L.R. 24/2017 prevede la possibilità di derogare anche agli standard urbanistici (la dotazione di attrezzature e spazi collettivi), nelle zone che non necessitano di un loro incremento, qualora il documento di Valsat<sup>8</sup> – la valutazione preventiva di sostenibilità ambientale e territoriale – dimostri che tali fabbisogni siano pienamente soddisfatti negli ambiti di intervento o in aree contermini agevolmente accessibili con percorsi ciclopedonali e trasporti pubblici. In tali casi, gli interventi di trasformazione concorrono alla realizzazione e al mantenimento delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici in misura ridotta rispetto alle

### Alcuni risultati del percorso avviato

- Nei prossimi 12 mesi si costituirà gran parte degli Uffici di piano dei comuni e delle unioni di comuni. Un percorso di collaborazione fra competenze interne e consulenze professionali esterne.
- Impegno di quasi la totalità dei Comuni ad arrivare all'avvio del PUG entro il 2020.
- Consumo di suolo in linea con gli anni precedenti ma incentrato prevalentemente sullo sviluppo delle imprese.
- Taglio e congelamento di previsioni in espansione per -37 km<sup>2</sup>, con l'obiettivo di dimezzare le previsioni di espansione entro il 2020.
- Attivazione cantieri per la rigenerazione urbana per 100 milioni di euro entro il 2020.
- Art 116. della Costituzione: Acquisizione di competenze e risorse per un piano regionale strutturale di rigenerazione urbana.

*Rielaborazione grafica di slide presentate al convegno.*

<sup>6</sup> Cfr. Deliberazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 186 del 20 dicembre 2018 "Disciplina del contributo di costruzione ai sensi del titolo III della Legge Regionale 30 luglio 2013, n. 15".

<sup>7</sup> Il contributo straordinario è previsto a livello nazionale dal D.P.R. 380/2001, art. 16, comma 4, lettera d-ter); a livello regionale è normato dalla L.R. 15/2013, art. 30, comma 3, lettera f).

<sup>8</sup> La Valsat è una componente del processo di piano concepita come sistema di supporto alle decisioni che assume una funzione propositiva per perseguire in maniera integrata gli obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale. Essa non si limita alla valutazione delle singole componenti ambientali, evidenziando le coerenze interne ed esterne degli strumenti e valutando gli effetti attesi sul sistema ambientale, territoriale, economico, sociale e sulla salute umana.

quantità minime stabilite dal decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, anche attraverso la monetizzazione della quota di aree a standard, secondo quanto previsto dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, definita dal PUG. Infine, l'articolo 10 della L.R. 24/2017 stabilisce che gli edifici esistenti nel territorio urbanizzato, che siano oggetto di interventi di riuso e rigenerazione urbana (demolizione e ricostruzione, accorpamento, sopraelevazione, ecc.), possano subire trasformazioni anche in deroga ai limiti di densità, altezza e distanza previsti dal sopraccitato decreto interministeriale.

In conclusione, per queste e altre misure di accompagnamento alla L.R. 24/2017, la Regione è consapevole della necessità di individuare, nella Programmazione europea 2021-2027, ulteriori risorse da mettere a disposizione dei territori per favorire i processi di rigenerazione urbana, in modo tale da conferire efficacia a questo cambio di paradigma, culturale e normativo, in grado di rivitalizzare le città emiliano-romagnole e i rispettivi tessuti commerciali.

## 5. Un nuovo rapporto tra commercio e urbanistica

Le questioni relative al governo e alla trasformazione del territorio, che riguardano anche la rigenerazione del tessuto edificato esistente e il contrasto del consumo di suolo, sono sempre più legate a quelle dello sviluppo del commercio. Il passaggio dalla “pianificazione a cascata” ad un unico strumento pianificatorio, che definisce la cornice di politiche e di norme inderogabili per la strategia urbana e la qualità ambientale (senza attribuire diritti edificatori), attuata attraverso gli Accordi operativi, permette di entrare nel merito delle specificità territoriali e delle opportunità che possono scaturire in un determinato momento. Si tratta di un processo complesso e in divenire, che si fonda sulla valorizzazione dell'esistente e che deve considerare i costi di intervento e la capacità attrattiva di un centro urbano in relazione alle sue dimensioni e caratteristiche.

Come confermato anche dalla nuova legge urbanistica regionale, il commercio urbano, nonostante molte difficoltà del settore, rimane tutt'oggi centrale per l'animazione dei luoghi e dei territori. In Emilia-Romagna, esso è regolato, fondamentalmente, da due disposizioni: la legge regionale 5 luglio 1999, n. 14 “Disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 114” e la legge regionale 10 dicembre 1997, n. 41 “Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva”.

Il rapporto tra commercio in sede fissa e urbanistica è disciplinato dalla prima disposizione citata, la L.R. 14/1999, che: fissa gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali (art. 2); stabilisce i criteri regionali per la pianificazione territoriale e urbanistica riferiti al settore commerciale (art. 4) e ne definisce le modalità per l'attuazione (art. 5); introduce lo strumento del Progetto di valorizzazione commerciale di aree urbane (art. 8) e la tipologia “esercizio commerciale polifunzionale” (art. 9); prevede la possibilità di introdurre disposizioni particolari per il commercio nelle aree di valore storico, archeologico, artistico o ambientale (art. 10); disciplina le specifiche procedure di rilascio delle autorizzazioni per le medie e le grandi strutture di vendita.

Il secondo riferimento normativo citato, la L.R. 41/1997, fornisce invece la cornice normativa per le azioni di valorizzazione delle imprese commerciali di minori dimensioni da parte della Regione. Tale legge, tuttora vigente, è entrata a regime nel 1999 e nel suo ventennale corso di vita ha garantito l'erogazione di importanti contributi economici agli attori territoriali per il sostegno a varie iniziative (art. 3) che possono essere ricondotte sostanzialmente a 6 assi principali: la riqualificazione urbana e il marketing urbano (art. 10), anche attraverso i Centri commerciali naturali (art. 10 bis), di cui possono beneficiare le amministrazioni comunali; lo sviluppo dell'assistenza tecnica (art. 11), con il riconoscimento dei sistemi associativi e dello strumento dei Centri di assistenza tecnica (CAT); l'accesso al credito (artt. 6-9), mediante il ruolo dei Consorzi fidi; la contribuzione diretta alle imprese singole e aggregate. Quest'ultima misura è ora in fase di riattivazione con la previsione di nuovi bandi finalizzati alla riqualificazione delle attività commerciali e una serie di premialità per comprimere i costi di gestione dell'esercizio, in particolare relativamente ai canoni di locazione. Inoltre, sono previste specifiche misure per l'insediamento e lo sviluppo di esercizi commerciali polifunzionali (artt. 11 bis-11 ter).

Dunque, la L.R. 41/1997 si basa principalmente su dinamiche di collaborazione pubblico e privato, tra i sistemi associativi e gli enti locali, per lo sviluppo di *governance* condivise e il sostegno all'aggregazione di imprese commerciali, potendo contare sul supporto continuativo e programmato alle politiche distributive proveniente dalla Regione. Nell'ambito delle misure previste dalla L.R. 41/1997, sono stati sino ad oggi complessivamente previsti, nei bilanci regionali, stanziamenti di risorse a favore del commercio per un totale di 200 milioni di euro; inoltre, tale legge ha anche fornito, in particolare nel decennio 2000-2010, un significativo contributo alla riqualificazione urbana e alla ristrutturazione delle attività.

### Legge regionale 41/1997

La legge regionale 41/1997 ha garantito interventi di:

- riqualificazione urbana (enti locali);
- marketing urbano - centri commerciali naturali (enti locali);
- sviluppo Assistenza Tecnica (CAT);
- accesso al credito (CONFIDI);
- contributi diretti agli operatori (nel 2019, 4 milioni € per riqualificazione attività e premialità affitti);
- sostegno agli Esercizi polifunzionali (introdotto nel 2017).

**1999-2019**

**TOTALE RISORSE  
200 milioni di euro**

In questi anni:

- collaborazione pubblico-privati con lo sviluppo di *governance* condivise e il sostegno all'aggregazione di imprese commerciali;
- Supporto continuativo alle politiche distributive;
- contributo alla riqualificazione urbana (in particolare nel decennio 2000-2010) e alla ristrutturazione delle attività.

*Rielaborazione grafica di slide presentate al convegno.*

A più di vent'anni dalla sua approvazione, si sta valutando una revisione innovativa della L.R. 41/1997 con l'obiettivo di valorizzare il ruolo del commercio in ambito urbano come risorsa sociale, capace di garantire anche un miglior *welfare* urbano.

Innanzitutto, questo significa lavorare per un ulteriore sviluppo degli strumenti di *governance* – comunque già previsti anche dalla legge attuale, attraverso i Centri commerciali naturali e le Cabine di regia da essi individuate – ponendo in atto una ridefinizione del modello collaborativo attraverso logiche più marcatamente distrettuali: non solo, quindi, la previsione di interventi di marketing ed eventi, ma anche iniziative concrete per la rigenerazione del commercio all’interno dei centri urbani con azioni strutturali sul prodotto. In secondo luogo, occorre mirare alla qualità degli insediamenti, anziché alla loro quantità, orientandosi verso requisiti di sostenibilità ambientale. Inoltre, è necessario garantire la trasversalità delle politiche da attuare, superando logiche settoriali e rivolgendosi all’intero sistema imprenditoriale urbano esistente (commercio, artigianato, servizi, ecc.). Risulta centrale, poi, rafforzare l’accompagnamento alla transizione tecnologica delle imprese e lo sviluppo dei processi di digitalizzazione dell’economia, declinando la nuova legge regionale sul commercio proprio su questi temi con l’obiettivo di intercettare il fabbisogno di innovazione di tutte le attività economiche. Su questo tema, all’interno dei circuiti istituzionali dell’innovazione e del trasferimento tecnologico, è stata promossa da Confcommercio Emilia-Romagna la realizzazione di un *cluster* – un polo di conoscenze e competenze – a sostegno degli operatori economici e dei sistemi associativi, in cui sviluppare sinergie tra istituzioni, mondo accademico e imprese sui temi della città e dell’economia urbana.

Tutti questi sono spunti di lavoro per i quali la nuova Programmazione europea della Politica di coesione 2021-2027 costituisce una grande opportunità, soprattutto qualora venisse realizzata una maggiore integrazione delle misure di supporto all’innovazione del tessuto produttivo (Obiettivo di *Policy 1* - “Un’Europa più intelligente”) all’interno delle strategie di sviluppo territoriale (Obiettivo di *Policy 5* - “Un’Europa più vicina ai cittadini”) consentendo di massimizzare l’impatto delle politiche territoriali a sostegno dell’economia urbana, coniugandolo con un concetto ampio di innovazione delle imprese.

## Commercio e rigenerazione urbana: obiettivi

*Il nuovo approccio urbanistico richiede un cambiamento del rapporto fra commercio e urbanistica*

### Occorre:

- sviluppare la *governance* dei territori (collaborazione pubblico/privati/associazioni), non solo con marketing ed eventi, ma anche con iniziative per la rigenerazione del commercio e del territorio (azioni strutturali sul prodotto);
- puntare sulla qualità degli insediamenti e non sulla quantità (sostenibilità);
- garantire trasversalità (andare oltre la logica di settore);
- gestire in maniera sistemica la transizione tecnologica verso la digitalizzazione dell’economia;
- ricerca, sviluppo e innovazione applicati all’economia urbana con un cluster/polo delle conoscenze sulle città.



Rielaborazione grafica di slide presentate al convegno.

---

## **La legge regionale 50/2012 e il regolamento attuativo 1/2013: il modello veneto per uno sviluppo commerciale sostenibile**

*Nel corso di Urbanpromo, sono stati descritti gli esiti del percorso di revisione apportato all'impianto normativo che disciplina il commercio, orientandolo verso una maggiore integrazione tra politiche di sviluppo territoriale-urbanistico e politiche commerciali, anche attraverso un originale approccio metodologico.*

### **Introduzione**

La stesura della nuova legge regionale sul commercio del 2012 deriva dal mutato quadro normativo europeo, in materia di servizi, introdotto con la direttiva 2006/123/CE (recepita in Italia con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno"), che ha obbligato a rivedere completamente il concetto di programmazione commerciale. Non era più possibile, infatti, operare con criteri quantitativi rispetto alle autorizzazioni commerciali, come si era fatto sino a quel momento, dovendo ricorrere, invece, all'adozione di nuovi criteri di tipo qualitativo. Questo mutato contesto legislativo, ha comportato per il Veneto una sfida, anche di tipo culturale, nella quale sono state introdotte politiche attive per il commercio, e in particolare per le attività di vicinato, ritenute fondamentali per lo sviluppo dell'economia urbana, la rivitalizzazione degli spazi pubblici e il sostegno alla coesione sociale. Risulta infatti evidente in molti comuni del Veneto, soprattutto quelli di minore dimensione, l'urgenza di riportare le attività economiche in città per contrastare il fenomeno della desertificazione commerciale e i suoi effetti socio-economici negativi, attraverso la definizione e il sostegno di nuove forme aggregative pubblico-private da realizzarsi con i Distretti del commercio.

Le questioni del commercio rappresentano oggi il fulcro dello sviluppo dell'economia italiana e veneta, un tempo maggiormente legata al settore industriale. In tal senso, le disposizioni normative della Regione Veneto mirano a valorizzare in un'accezione ampia il ruolo del commercio urbano, abbinandolo anche a misure di carattere prettamente urbanistico, come quelle relative al contenimento del consumo di suolo.

### **1. Quadro normativo**

La disciplina fondamentale della Regione Veneto in materia di commercio è dettata dalla legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50 "Politiche per lo sviluppo



del sistema commerciale nella Regione del Veneto” e dal relativo provvedimento attuativo, il regolamento regionale 21 giugno 2013, n. 1 “Indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale (articolo 4 della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50)”<sup>1</sup>.

L’aspetto metodologico che sta alla base della normativa regionale veneta in materia di commercio ha previsto, sin dall’origine, l’abbinamento di una legge quadro, che definisce i principi base, ad un regolamento per la sua attuazione. Questa struttura conferisce una notevole flessibilità alla disciplina di settore e permette di mantenerla allineata e coerente all’evoluzione del mercato, tenendo invariato l’obiettivo generale di perseguire un modello di sviluppo sostenibile che valorizzi l’economia urbana. Un impianto così concepito consente, infatti, di apportare eventuali modifiche senza dover necessariamente approvare una nuova legge regionale, recependo nel regolamento gli esiti della concertazione tra il soggetto pubblico e il sistema privato, come risposta concreta alle problematiche reali che si riscontrano nel corso del tempo.

La solidità dell’impianto normativo veneto, che rappresenta un modello replicabile in altri contesti, è stata confermata anche dal Consiglio di Stato che, con sentenza n. 298 del 14 gennaio 2019, ha rigettato le presunte violazioni dei principi di liberalizzazione e attestato la piena legittimità delle limitazioni introdotte all’insediamento delle grandi strutture di vendita, in quanto riconducibili ad obiettivi di sostenibilità territoriale, ambientale e sociale, rientranti tra i motivi imperativi di interesse generale che giustificano tali limitazioni.

La finalità della legge è quella di coniugare la libertà di impresa e i principi della concorrenza con gli interessi primari della collettività, quali la salvaguardia della sostenibilità territoriale e ambientale, il risparmio di suolo, il recupero delle aree degradate, la riqualificazione dei centri urbani e l’integrazione tra indirizzi in materia di insediamenti commerciali e la pianificazione urbanistica e territoriale, ponendo anche attenzione a questioni come la rigenerazione economica e del tessuto sociale e culturale attraverso lo sviluppo delle attività commerciali.

Tra i contenuti più innovativi della nuova disciplina regionale, è importante sottolineare come la L.R. 50/2012 tratti, per la prima volta in Veneto, di politiche attive, e non solo di regolazione, spingendosi a offrire spunti per indirizzare il sistema economico verso l’innovazione; in tal senso, un esempio significativo di politica attiva è rappresentato dal modello del Distretto del commercio (art. 8L). Il nuovo quadro normativo prevede anche nuovi indirizzi insediativi per le strutture commerciali di maggiore dimensione, favorendone la collocazione all’interno dei centri storici e urbani (artt. 4L, 13L, 19L, 21L). Tali localizzazioni avvengono secondo le modalità previste dal cosiddetto “approccio sequenziale” (art. 2R), criterio per la pianificazione urbanistica di origine anglosassone, e con specifiche disposizioni relative alle dotazioni a parcheggio (art. 5R). Un’ulteriore significativa riforma riguarda la semplificazione dei procedimenti autorizzativi delle medie strutture di vendita sino a 1.500 mq, per le quali l’iter è stato notevolmente snellito (ad esempio, è sufficiente una semplice SCIA per l’apertura), mentre, per le medie strutture con superficie superiore a 1.500 mq, l’iter urbanistico-territoriale viene equiparato a quello delle grandi strutture, mantenendo il regime autorizzativo previsto per

1 Nelle pagine seguenti, i riferimenti normativi tra parentesi accompagnati dalla lettera ‘L’ si riferiscono alla Legge 50/2012, quelli accompagnati dalla lettera ‘R’ si riferiscono al Regolamento 1/2013.

le strutture “medio-grandi” o grandi. Tale differenziazione tra medie strutture è giustificata dalla necessità di valutare e verificare la compatibilità degli esercizi di maggiore dimensione con gli interessi collettivi connessi all’ordine pubblico, alla sicurezza stradale e, più in generale, alla tutela dell’ambiente urbano; si tratta di profili che rientrano tra i motivi imperativi di interesse generale e che, quindi, giustificano l’assoggettamento di tali strutture ad autorizzazione (artt. 18L, 21L, 22L). Inoltre, nel caso di autorizzazione commerciale per grandi strutture di vendita localizzate all’esterno del centro storico, sono previsti anche: un esame di ammissibilità; una verifica di compatibilità mediante valutazione dell’impatto generato dall’intervento; una verifica di sostenibilità in relazione al contesto sociale, territoriale e ambientale di riferimento (art. 3R). La “Valutazione integrata degli impatti” è la procedura attraverso cui eseguire le due sopraccitate verifiche di compatibilità e di sostenibilità e accertare l’efficacia delle eventuali misure compensative e di mitigazione che il proponente si impegna a realizzare per ridurre a zero l’impatto dell’insediamento commerciale (art. 4R).

In definitiva, la normativa regionale del Veneto segue due macro-linee di intervento: da un lato, detta nuovi indirizzi insediativi per lo sviluppo della rete commerciale, in particolare attraverso l’approccio sequenziale – finalizzato al contenimento del consumo di suolo e al recupero urbanistico-edilizio di strutture dismesse e aree degradate – e l’obbligo di pianificazione concertata fra Comuni confinanti per strutture di un certo rilievo; dall’altro, prevede politiche attive a favore delle attività commerciali all’interno dei centri storici e urbani, tramite il modello distrettuale. Questi due approcci complementari vengono esposti nei paragrafi che seguono.

### Impianto normativo

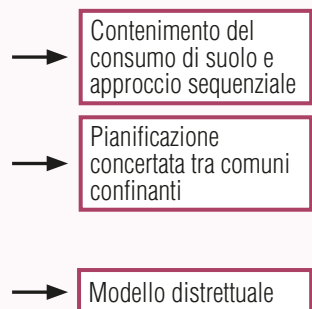
#### Una legge quadro (L.R. 50/2012) e una disciplina attuativa flessibile (R.R.1/2013) per un modello di sviluppo sostenibile che valorizzi l’economia urbana

##### Finalità

- Salvaguardare la libertà d’impresa e garantire la concorrenza.
- Promuovere la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva del commercio.
- Valorizzare il commercio nell’ambito dei centri storici e urbani.
- Sviluppare il sistema commerciale contenendo il consumo di suolo, incentivando gli interventi di recupero e riqualificazione urbanistica.

##### Contenuti

- Individuazione di **nuovi indirizzi insediativi** per le strutture commerciali di maggiore dimensione, che ne favoriscano la collocazione all’interno dei centri storici e urbani.
- Definizione di **politiche attive** per lo sviluppo del commercio in ambito urbano.
- **Semplificazione** dei procedimenti.



## 2. Nuovi indirizzi insediativi per lo sviluppo della rete commerciale

I criteri regionali per lo sviluppo del sistema commerciale rispetto ai quali gli enti territoriali competenti debbono uniformare i propri strumenti urbanistici sono previsti dall'articolo 4, comma 1 della legge regionale 50/2012 e declinati operativamente dal regolamento regionale 1/2013, secondo quanto stabilito dal comma 2 del medesimo articolo. Sostanzialmente, si tende a favorire la localizzazione degli insediamenti commerciali all'interno dei centri storici e urbani per: incentivare il risparmio di suolo; consolidare i poli commerciali esistenti; sostenere gli interventi di recupero e riuso, a fini commerciali, di aree o strutture dismesse e degradate; rafforzare il servizio di prossimità e il pluralismo delle forme distributive.

A tal fine, vengono stabilite due distinte discipline per le ubicazioni entro il centro storico<sup>2</sup> e al di fuori di esso. Nel primo caso, vi è un forte incentivo per l'insediamento di strutture medio-grandi (oltre i 1.500 mq) in quanto: non è richiesta una localizzazione specifica nel Piano degli interventi<sup>3</sup>, ma è sufficiente la compatibilità urbanistica; gli oneri di urbanizzazione possono essere ridotti dal Comune fino al 50%; le dotazioni a parcheggio sono definite con apposita convenzione con il Comune, anche in deroga alle previsioni della legge urbanistica regionale (legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"); l'autorizzazione, nel caso di grandi strutture di vendita, è rilasciata direttamente dal SUAP, anziché dalla conferenza di servizi (art. 2R, comma 2; art. 5R, comma 2; art. 19L, comma 4). Nel secondo caso, si applica il criterio dell'approccio sequenziale, che consiste nel favorire l'insediamento delle medio-grandi strutture di vendita in via prioritaria all'interno del centro urbano<sup>4</sup> attraverso interventi di riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse e degradate<sup>5</sup>, localizzate dal Comune nel Piano degli interventi con apposita variante (art. 2R, commi da 1 a 9); solo qualora sia dimostrata l'inesistenza di localizzazioni spaziali valide all'interno del centro storico e del centro urbano è consentito l'insediamento delle strutture di vendita al di fuori di essi, fermo restando che i nuovi interventi devono comunque o recuperare aree dismesse o consolidare polarità commerciali esistenti, in cui sono presenti medie o grandi strutture di vendita, senza consumare suolo agricolo (art. 2R, comma 10).

2 Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. l) della L.R. 50/2012, per centri storici si intendono «gli agglomerati insediativi urbani aventi le caratteristiche di cui all'articolo 40 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"». Secondo il richiamato articolo 40, si considerano centri storici gli agglomerati insediativi urbani che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, sociali, politiche o culturali; fanno parte integrante dei centri storici anche le aree in essi ricomprese o circostanti che, pur non avendo le caratteristiche precedentemente elencate, sono ad essi funzionalmente collegati in quanto interessate da analoghi modi d'uso.

3 Nel Veneto, il Piano degli interventi (PI) è uno dei due strumenti che compone il piano regolatore comunale, assieme al Piano di assetto del territorio (PAT). Il primo, ha una dimensione operativa, il secondo contiene le disposizioni di carattere strutturale (cfr. L.R. 11/2004, art. 12).

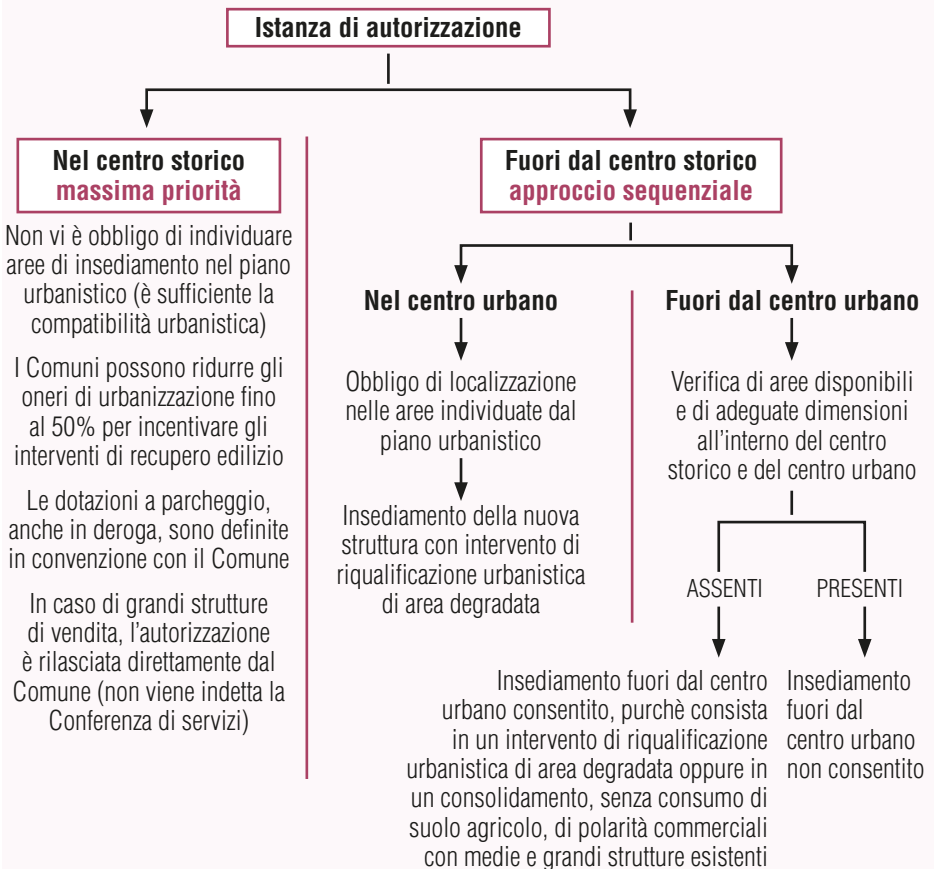
4 Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. m) della L.R. 50/2012, per centro urbano si intende la «porzione di centro abitato, individuato ai sensi dell'articolo 3, comma 1, punto 8), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada", caratterizzata dal tessuto urbano consolidato, con esclusione delle zone produttive periferiche e delle zone prive di opere di urbanizzazione o di edificazione».

5 Ai sensi dell'art. 2, comma 3 del regolamento regionale 1/2013, per aree o strutture dismesse e degradate si intendono gli ambiti che presentino una o più delle seguenti caratteristiche: degrado edilizio, degrado urbanistico; degrado socio-economico.

In particolare, nel procedimento di autorizzazione delle grandi strutture di vendita da insediarsi al di fuori del centro storico, si introduce la “Valutazione integrata degli impatti” (art. 4R) che, con un sistema di indicatori e punteggi, impone di abbattere l’impatto della struttura stessa con misure compensative di varia natura, sia di tipo urbanistico-territoriale e ambientale, sia di responsabilità sociale (in relazione, ad esempio al numero degli occupati, alla valorizzazione del territorio, all’utilizzo di prodotti locali). L’impatto viene calcolato secondo un coefficiente legato alle dimensioni e alle caratteristiche della struttura stessa. Inoltre, per l’insediamento di grandi strutture di vendita è richiesto il pagamento di un onere di sostenibilità territoriale e sociale (artt. 13L, 10R), calcolato nella misura del 30% degli oneri di urbanizzazione primaria, i cui proventi vengono ripartiti tra Comune (30%) e Regione (70%) e destinati al finanziamento di misure per la valorizzazione del commercio urbano.

**Nuovi indirizzi insediativi per le strutture commerciali oltre i 1.500 mq**

*I piani urbanistici dei Comuni devono, preliminarmente, individuare aree o strutture dismesse e degradate (dal punto di vista edilizio, urbanistico, socio-economico) all'interno del centro urbano in cui permettere la localizzazione di strutture commerciali con superficie di vendita superiore a 1.500 mq.*



Si è potuto constatare che la L.R. 50/2012, in 5/6 anni di effettiva operatività, ha generato un significativo rallentamento della corsa alla localizzazione extra urbana delle grandi strutture di vendita, incentivando, piuttosto, la riqualificazione delle aree degradate e dismesse interne al tessuto urbano.

Infine, nel 2017<sup>6</sup>, è stata modificata la L.R. 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”, introducendo all’art. 16 “Contenuti, procedimento di formazione e varianti del Piano di assetto del territorio intercomunale (PATI)” il comma 2 bis, che detta un ulteriore indirizzo di pianificazione commerciale. Esso prevede l’obbligo di pianificazione coordinata tra più comuni, attraverso il PATI, per le aree esterne al centro storico da destinare all’insediamento di grandi strutture di vendita con superfici superiori agli 8.000 mq, nei comuni capoluogo, e ai 4.000 mq negli altri; la norma stabilisce che nel PATI dovranno essere coinvolti i Comuni confinanti con quello interessato dall’insediamento della grande struttura di vendita.

Si tratta di una misura importante per due ordini di ragioni: innanzitutto, consente di evitare previsioni urbanistiche assunte autonomamente dal singolo Comune per ottenere un immediato vantaggio in termini di entrate da oneri urbanistici e di fiscalità locale, senza considerare le molteplici ricadute negative che possono generare in un territorio molto più vasto; in secondo luogo, permette di aiutare i piccoli Comuni che, con un ridotto apparato amministrativo, si trovano a gestire il procedimento autorizzativo e a condurre trattative con soggetti molto più strutturati.

### Monitoraggio delle grandi strutture di vendita

- Autorizzazioni rilasciate dopo l’entrata in vigore della L.R. 50/2012: nuove aperture .....	<b>18</b>
ampliamenti .....	<b>27</b>
- Localizzazioni in centro urbano e/o con riqualificazione .....	<b>34</b>
- Quota di superfici autorizzate che attua una riqualificazione.....	<b>52%</b>
- Percentuale di superfici autorizzate e riferite a vecchie localizzazioni urbanistiche .....	<b>87%</b>
- Superfici autorizzate riferite a nuove localizzazioni: .....	<b>13%</b>

*Rielaborazione grafica di slide presentate al convegno.*

### 3. Politiche attive: il modello distrettuale

Nel Titolo II della L.R. 50/2012, dedicato allo sviluppo del sistema commerciale, oltre a essere definiti nel Capo I gli “Indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale”, esposti nel paragrafo precedente, vengono promosse “Politiche attive per lo sviluppo dell’attività commerciale”, oggetto del Capo II. Attraverso tali politiche, il Veneto intende sviluppare un sistema commerciale regionale basato sulla gestione coordinata e unitaria dei sistemi commerciali locali, tramite strutture in cui la cooperazione tra soggetti pubblici e privati permetta di conseguire la riqualificazione urbanistica e l’animazione economica e sociale (art. 6L). A tale scopo, viene previsto un fondo regionale per la riqualificazione delle attività commerciali (art. 14L), alimentato da risorse proprie della Regione e dall’onere di sostenibilità richiesto

6 Legge regionale 29 dicembre 2017, n. 45 “Collegato alla legge di stabilità regionale 2018”, art. 57, comma 2.

alle grandi strutture di vendita che si insediano all'esterno dei centri storici (art. 13L). Tra le politiche attive, la legge prevede l'attivazione dei Programmi integrati di gestione e di riqualificazione dei centri storici e urbani (art. 7L), l'attenzione al commercio tradizionale e ai luoghi storici del commercio (artt. 10L, 11L), il sostegno alla digitalizzazione del commercio nelle piccole e medie imprese (art. 12L), le agevolazioni per l'accesso al credito (art. 15L) e l'individuazione dei Distretti del commercio (art. 8L). In relazione a quest'ultima previsione, l'intenso impegno della Regione Veneto profuso negli ultimi anni, ha consentito di giungere all'ampia diffusione di un modello di spiccata similitudine con quello lombardo, anche nella doppia declinazione dei distretti in "urbani" (DUC), costituiti cioè da un solo Comune, e "territoriali" (DTC), composti da più Comuni.

## Mapa dei Distretti del Commercio del Veneto

### REGIONE VENETO: DISTRETTI DEL COMMERCIO

**65 DISTRETTI**

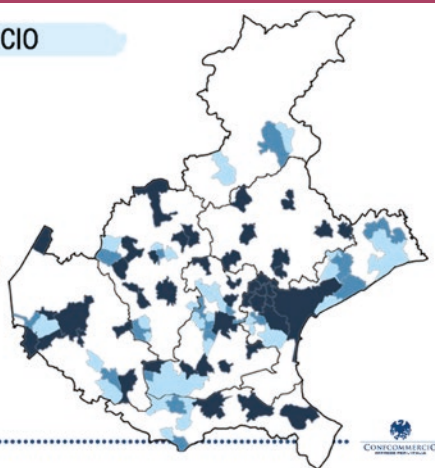
di cui

**46 DISTRETTI URBANI DEL COMMERCIO (DUC)**  
costituiti da un solo Comune

**19 DISTRETTI TERRITORIALI DEL COMMERCIO (DTC)**  
costituiti da più Comuni

Comuni capofila    Comuni aggregati

che coinvolgono  
**120 COMUNI**



Elaborazione del Settore Urbanistica e Rigenerazione Urbana - Confindustria su dati e figura di Regione Veneto, ottobre 2019

A seguito delle prime sperimentazioni sul modello distrettuale, avviate nel 2008, con il bando del 2014<sup>7</sup> sono state impegnate risorse pubbliche pari a 9,5 milioni di euro, che hanno permesso di attivare investimenti complessivi per 21 milioni di euro, per sostenere progetti pilota finalizzati all'individuazione dei distretti. Nell'ottobre 2017<sup>8</sup>, conclusi i progetti finanziati nel 2014, la Giunta regionale ha definito i criteri e le modalità necessari ai fini del riconoscimento ordinario dei Distretti del commercio, così come previsto dall'articolo 8 della L.R. 50/2012. Ad esito dell'istruttoria delle proposte pervenute, nel 2018<sup>9</sup>, sono stati individuati e iscritti, nell'apposito Elenco regionale dei distretti del commercio, 58 distretti per 111 comuni coinvolti

7 Deliberazione della Giunta regionale n. 1912 del 14 ottobre 2014 "Bando per il finanziamento di progetti-pilota finalizzati all'individuazione dei distretti del commercio ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50".

8 Deliberazione della Giunta regionale n. 1531 del 25 settembre 2017 "Procedura di individuazione dei distretti del commercio ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50. Definizione di criteri e modalità".

9 Deliberazione della Giunta regionale n. 237 del 06 marzo 2018 "Approvazione delle proposte comunali di individuazione dei distretti del commercio, ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50".



in forma singola (DUC) o associata (DTC). Nel 2019, la Regione ha proseguito nel consolidamento di tale modello distrettuale, prevedendo due misure di finanziamento complementari tra loro: la prima<sup>10</sup> è stata dedicata ai 58 distretti riconosciuti e ha stanziato 5 milioni di euro (a cui si aggiungeranno altri 9 milioni) a sostegno di interventi di tipo strutturale e infrastrutturale, di comunicazione e animazione del territorio e di miglioramento dei servizi legati all'accoglienza turistica, al fine di favorire la fruizione dei luoghi di interesse commerciale; la seconda misura<sup>11</sup>, in attuazione dell'azione 3.1.1 B del POR FESR Veneto 2014-2020, ha destinato 5 milioni di euro (cui si aggiungono altri 3 milioni in corso di stanziamento) alle piccole e medie imprese riunite in forma aggregata, appartenenti ai settori del commercio, della somministrazione e dei servizi, che sviluppino progetti comuni per accrescere la competitività delle imprese commerciali, l'innovazione dei sistemi di offerta, la valorizzazione e promozione delle eccellenze locali, prevedendo inoltre apposite premialità per le aggregazioni ricadenti all'interno dei Distretti del commercio. Ad oggi, i distretti riconosciuti dalla Regione sono 65 e coinvolgono 120 amministrazioni comunali, con una diffusione piuttosto equilibrata su tutto il territorio regionale.

### Risorse per i Distretti del commercio

<b>2014</b>	<b>Progetti pilota</b> finalizzati all'individuazione dei distretti del commercio.....	€ 9.500.000
<b>2017-</b>	Definizione dei <b>criteri</b> di riconoscimento e	
<b>2018</b>	<b>individuazione</b> dei primi distretti	
<b>2019</b>	Due misure complementari:	
	- <b>Bando regionale per i distretti del commercio</b> .....	€ 5.000.000
	con ulteriori risorse in corso di stanziamento .....	€ 9.000.000
	- <b>Bando per le PMI</b> in forma aggregata (POR FESR) .....	€ 5.000.000
	con ulteriori risorse in corso di stanziamento .....	€ 3.000.000

*Rielaborazione grafica di slide presentate al convegno.*

La valorizzazione dei Distretti del commercio costituisce, quindi, la principale misura di politica attiva in ambito regionale, basata sul sostegno alle forme aggregative tra imprese che operano in un determinato territorio. Al di là della denominazione adottata, assunta in osservanza della legge sullo statuto delle imprese<sup>12</sup> che disciplina in maniera precisa i Distretti del commercio, è evidente che sarebbe riduttivo limitare la partecipazione ai distretti alle sole imprese commerciali in senso stretto; essi sono, piuttosto, dei "Distretti delle Economie Locali" poiché, di fatto, interessano non solo il commercio, ma anche i cittadini, le piccole imprese e altri

<sup>10</sup> Deliberazione della Giunta regionale n. 608 del 14 maggio 2019 "Bando per il finanziamento di progetti finalizzati allo sviluppo del sistema commerciale nell'ambito dei Distretti del Commercio riconosciuti dalla Regione del Veneto con deliberazione della Giunta regionale n. 237 del 6 marzo 2018".

<sup>11</sup> Deliberazione della Giunta regionale n. 623 del 14 maggio 2019 "POR FESR 2014-2020. Asse 3 Azione 3.1.1 "Aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, e accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale" Sub-azione B) "Settore Commercio". Approvazione Bando per l'erogazione di contributi alle imprese aggregate del settore commercio".

<sup>12</sup> Legge 11 novembre 2011, n. 180 "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese", art. 5, comma 1, lett. e): «si definiscono "distretti del commercio" le aree produttive e le iniziative nelle quali i cittadini, le imprese e le formazioni sociali, liberamente aggregati, esercitano il commercio come fattore di valorizzazione di tutte le risorse di cui dispone il territorio».

soggetti di varia natura. I distretti rappresentano, pertanto, una grande opportunità per rigenerare il tessuto urbano e per sostenere la competitività della città nel suo complesso, poiché promuovono una cooperazione fra soggetti pubblici e privati finalizzata alla riqualificazione urbana e all'accrescimento della competitività delle imprese dei sistemi economici urbani.

#### **4. Rapporto tra la disciplina del commercio e le norme per il contenimento del consumo di suolo**

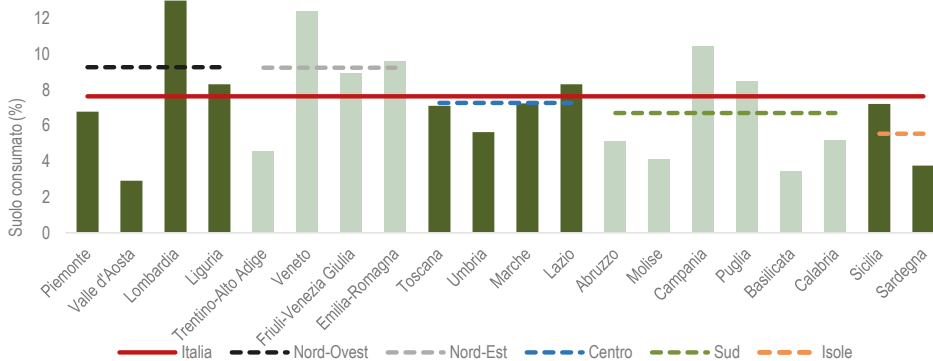
I temi della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo, che oggi trovano ampio riscontro nel dibattito locale e nazionale, sono stati affrontati con un certo anticipo dalla L.R. 50/2012, come visto nel paragrafo 2 “Nuovi indirizzi insediativi per lo sviluppo della rete commerciale”.

In Veneto, regione già caratterizzata da un'estesa urbanizzazione e dalla presenza diffusa e disomogenea sul territorio di aree industriali e commerciali, sin dal 2012 si è colta l'opportunità di realizzare un sistema economico nuovo, basato su un modello di sviluppo diverso da quello promosso fino ad allora. Da subito, la collaborazione con le diverse organizzazioni imprenditoriali è risultata preziosa così come lo è stata quando, in concomitanza dell'esame in Consiglio regionale della L.R. 50/2012, le stesse hanno sottoscritto un comune appello affinché il nuovo testo unico del commercio non favorisse iniziative che avrebbero comportato ulteriore consumo di suolo.

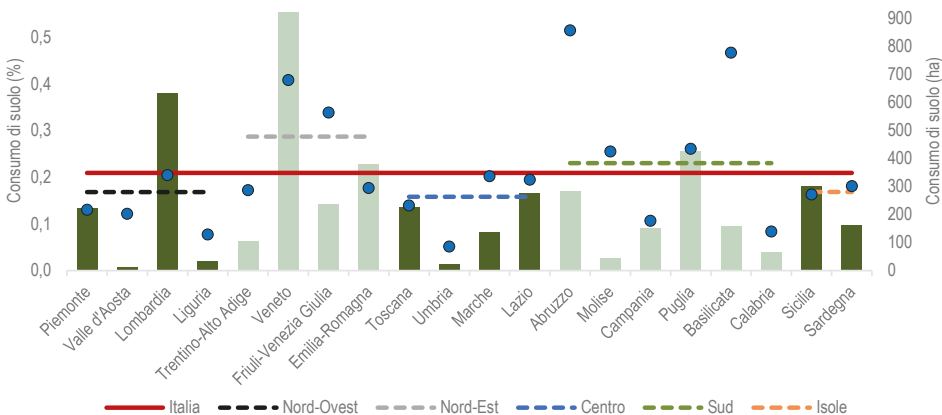
Come riportano le elaborazioni ISPRA in figura, nel territorio del Veneto si è registrato un rilevante consumo di suolo, con valori superiori rispetto alla media nazionale, secondi solo a quelli della Lombardia. Sul tema, la Regione è intervenuta con la legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 “Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”, i cui contenuti confermano alcune delle disposizioni anticipate con la legge sul commercio del 2012. In sintesi, la L.R. 14/2017 promuove un processo di revisione sostanziale della disciplina urbanistica, ora ispirata ad una nuova coscienza delle risorse territoriali e ambientali, mirando a ridurre progressivamente il consumo di suolo non ancora urbanizzato, in coerenza con l'obiettivo europeo di azzerarlo entro il 2050, consentendo l'utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente. In particolare, l'articolo 4 “Misure di programmazione e di controllo sul contenimento del consumo di suolo” della L.R. 14/2017 affida alla Giunta regionale importanti competenze gestionali e attuative, tra cui la definizione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale, la sua ripartizione per Ambiti sovracomunali omogenei (ASO) e l'assegnazione delle relative quantità per ogni Comune. Queste misure, definite con apposite delibere nel 2018<sup>13</sup>, hanno ridotto le programmazioni urbanistiche

13 Deliberazione della Giunta regionale n. 668 del 15 maggio 2018 “Individuazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera a) della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14. Deliberazione n. 125/CR del 19 dicembre 2017”; Deliberazione della Giunta regionale n. 1325 del 10 settembre 2018 “Individuazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera a) della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, per i Comuni che hanno trasmesso tardivamente i dati e per i Comuni inadempienti. Integrazioni alla deliberazione di Giunta regionale 668/2018. Deliberazione n. 72/CR del 26 giugno 2018”.

## Consumo di suolo per regione



Suolo consumato a livello regionale e di ripartizione geografica (% 2018). In rosso la percentuale nazionale.



Consumo di suolo netto a livello regionale. Incremento percentuale (in azzurro) e in ettari (verde) tra il 2017 e il 2018. È dato anche l'incremento percentuale nazionale (rosso) e per ripartizione geografica.

Elaborazioni ISPRA su cartografia SNPA.

Immagini tratte da "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2019".

dei Comuni del 40%, sulla base delle informazioni disponibili in sede regionale e di quelle fornite dai Comuni stessi, tenendo conto altresì delle specificità territoriali, delle funzioni eco-sistemiche e delle produzioni agricole.

Come detto, alcuni dei principi ispiratori della L.R. 14/2017 erano già compresi nella L.R. 50/2012, una norma talmente innovativa che si è ritenuto di esentare il commercio dall'applicazione della legge sul consumo di suolo poiché i contenuti della legge di settore risultano addirittura più rigidi e meglio strutturati per poter arginare le espansioni commerciali periferiche. A tal fine, tra le disposizioni finali della L.R. 14/2017 (art. 12), è stato introdotto<sup>14</sup> il nuovo comma 2 bis, con cui si prevede che gli interventi commerciali restino disciplinati dalla legge regionale 50/2012, dal relativo regolamento regionale 1/2013 e dai successivi provvedimenti attuativi, ove queste disposizioni rechino una disciplina più restrittiva.

14 La modifica alla L.R. 14/2017 è stata apportata dalla legge regionale 29 dicembre 2017, n. 45 "Collegato alla legge di stabilità regionale 2018", art. 57, comma 1.

## 5. Criticità e opportunità nello sviluppo del sistema commerciale

Le principali criticità e opportunità che riguardano lo sviluppo del sistema commerciale in Veneto afferiscono soprattutto all'ambito urbanistico.

Ad esempio, sul tema del contenimento del consumo di suolo, le maggiori criticità riguardano: a livello nazionale, l'assenza di un quadro generale di riferimento normativo, pur essendo state depositate negli ultimi anni numerose proposte di legge sul tema; a livello regionale, l'esiguità delle risorse economiche messe a disposizione, che non risultano sufficienti rispetto alle esigenze reali, e le numerose deroghe rispetto agli interventi sempre ammessi anche se comportanti consumo di suolo.

Un'altra questione critica riguarda le strutture tecniche comunali che talvolta, soprattutto nei comuni di minori dimensioni, non sono preparate per gestire e affrontare agilmente le questioni, particolarmente complesse, legate alle grandi strutture di vendita, ragion per cui, in passato, tale competenza era stata affidata alle Province. Una prima possibile soluzione a questo problema può essere data dall'introduzione dell'obbligo di pianificazione concertata tra comuni contermini in caso di aree destinate all'insediamento di grandi strutture di vendita; tuttavia, trattandosi di una norma di recente emanazione (2017), solo in futuro potrà esserne valutata l'effettiva validità.

Tra le opportunità sperimentate in tema di rigenerazione urbana, la cui efficacia invece è ormai verificata, rientrano sicuramente: il metodo dall'approccio sequenziale, che ha permesso un riorientamento degli insediamenti commerciali di maggiore dimensione verso il tessuto urbano attraverso interventi di recupero immobiliare e di riqualificazione urbana, e l'applicazione del modello distrettuale, che sta rappresentando una grande opportunità per lo sviluppo del sistema commerciale in ambito urbano. Inoltre, ulteriori interessanti occasioni di rigenerazione provengono dalla sperimentazione di procedure semplificate per il riuso temporaneo del patrimonio immobiliare esistente, con l'intento di creare opportunità di impresa e di occupazione, in particolare nei settori della creatività, dell'innovazione, della formazione e della produzione culturale.

Tra le questioni emergenti, va innanzitutto segnalato il tema dell'e-commerce, il cui governo degli impatti sul territorio costituisce una sfida che riguarda il futuro di imprese e cittadini e che, per tale ragione, richiede un'ampia riflessione collettiva. Per questo motivo, nel recente Documento di Economia e Finanza per il triennio 2020-2022, il Consiglio Regionale del Veneto ha impegnato la Giunta a un'iniziativa legislativa per la disciplina delle strutture logistiche del commercio elettronico; nell'ambito delle riflessioni preliminari, è allo studio un'ipotesi che prevede idonei criteri di localizzazione urbanistica delle aree destinate alla logistica di supporto del commercio online.

Un'ulteriore grande sfida riguarda lo "spopolamento commerciale" di numerose realtà del Veneto, in particolare dei comuni di piccola e media dimensione. Regione e Confcommercio stanno lavorando per trovare congiuntamente soluzioni a questo problema che si configura soprattutto come una questione sociale, oltre che economica. In tal senso, si cercherà di sostenere le attività di prossimità sia incentivando la loro fruizione, sia predisponendo strumenti e altre forme di supporto

che, riconoscendo l'utilità sociale del commercio, ne permettano la sostenibilità economica nel tempo.

Anche la Programmazione europea e le relative risorse possono contribuire all'attuazione di politiche attive per il commercio. Innanzitutto, va ricordato che uno degli elementi chiave per poterne beneficiare è la "condizionalità *ex ante*", ossia la presenza di prerequisiti, anche di natura normativa, che garantiscano un quadro di riferimento certo per un utilizzo efficace ed efficiente dei fondi europei, tale da assicurare l'attuazione delle operazioni selezionate con il Programma Operativo Regionale (POR). In tal senso, la Regione Veneto già nel 2012, e quindi due anni prima dell'avvio della Programmazione europea 2014-2020, ha previsto all'interno della L.R. 50/2012 la possibilità di predisporre iniziative e interventi per sostenere il settore del commercio, costituendo di fatto il prerequisito normativo necessario a collegare le politiche attive del commercio alle risorse della Programmazione europea. Questo aspetto, raro nel contesto della Programmazione regionale europea in Italia, ha permesso di inserire, nel POR Veneto 2014-2020, alcune misure specifiche per il commercio e le sue aggregazioni di imprese e, al contempo, ha consentito di ricomprendere il tema del commercio nelle misure dedicate all'innovazione, divenendo quindi un'opportunità per modernizzare anche i settori "tradizionali", che hanno urgente necessità di evolversi e aggiornarsi.

Criticità	Opportunità
<p>In materia di contenimento del consumo di suolo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mancanza di un quadro di riferimento a livello nazionale (attualmente sono state approvate solo discipline regionali);</li> <li>- il contrasto al consumo di suolo richiede rilevanti risorse economiche pubbliche e private;</li> <li>- eccessive deroghe in relazione agli interventi sempre ammessi;</li> <li>- attribuzione delle competenze al livello comunale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approccio sequenziale e riqualificazione consentono la rivitalizzazione del tessuto urbano e il contenimento del consumo di suolo.</li> <li>- La nuova previsione della pianificazione intercomunale delle aree destinate alle strutture di vendita di maggiore dimensione assicura in modo più efficace la sostenibilità degli interventi.</li> <li>- Il riuso temporaneo di immobili dismessi o inutilizzati ubicati in zona diversa da quella agricola (negozi e mercatini temporanei, mostre), incentiva la riqualificazione attraverso procedure semplificate.</li> <li>- Il modello distrettuale veneto costituisce un'opportunità per lo sviluppo del sistema commerciale in ambito urbano.</li> </ul>

Rielaborazione grafica di slide presentate al convegno.



2.2





## *Elementi per una riflessione*



**Andrea Arcidiacono**

Vice Presidente INU - Istituto Nazionale di Urbanistica  
Dastu, Politecnico di Milano

## **Il ruolo del commercio nella rigenerazione urbana**

Il convegno organizzato da Confcommercio-Imprese per l'Italia ad Urbanpromo 2019, a cui ho avuto il piacere di partecipare e l'onore di concludere, ha messo a fuoco, nel riflettere sulle prospettive della rigenerazione urbana, alcune parole chiave: *integrazione*, tra urbanistica e commercio, ma anche tra le diverse conoscenze; *sperimentazione e innovazione*, per aggiornare i paradigmi e gli obiettivi della progettazione urbanistica, in modo di rispondere ai nuovi bisogni e alle nuove priorità del vivere urbano, garantendo sostegno e sviluppo alle attività imprenditoriali; *implementazione delle competenze*, a partire da un attento utilizzo del digitale, per affrontare al meglio le sfide della rigenerazione urbana.

In particolare, il tema dell'integrazione tra saperi ha rappresentato il filo conduttore dell'intera giornata; la prospettiva entro cui leggere i cambiamenti in atto nella città e affrontare le nuove questioni dell'urbanistica contemporanea, quale approccio necessario ad affrontare i processi di rigenerazione urbana. È stato da più parti sottolineato come parlare di rigenerazione urbana per la città e il territorio contemporaneo non possa ridursi a riproporre i modelli recenti della riqualificazione urbanistica, ma comporti un processo ben più complesso, volto a realizzare una riorganizzazione diffusa e capillare della città esistente, che interessa spazi aperti e costruito, che si sviluppa nel tempo e produce effetti duraturi; un processo articolato e multidisciplinare di governo capace di dare nuova efficienza e qualità ai tessuti esistenti, realizzando quel *mix* di valori ambientali, abitativi e sociali necessario a rendere vitale una città. In tale prospettiva, la rigenerazione urbana, se intesa come approccio integrato alla rivitalizzazione del patrimonio edificato e delle attività economiche, alla creazione di una nuova qualità ecologica e ambientale degli spazi aperti, al rafforzamento del sistema di servizi pubblici e del *milieu* sociale, richiede di essere declinata non solo alla scala urbana, ma di sviluppare strategie di intervento multi-scalari, volte a ricostruire relazioni tra aree centrali e marginali, verso una più ampia e integrata 'riurbanizzazione' del territorio contemporaneo. Ad oggi sono le cosiddette 'aree interne' a essere maggiormente interessate da fenomeni di degrado e sottoutilizzo, e dunque dalla necessità di intervenire con azioni e risorse integrate nella rigenerazione di territori in cui sono diffusi luoghi abbandonati o sottoutilizzati, che sempre più spesso interessano non solo le grandi aree industriali, bensì anche insediamenti commerciali della grande distribuzione o del terziario direzionale o, ancora, grandi immobili per servizi pubblici o insediamenti turistici, che hanno ormai perso ogni tipo di attrattività economica e d'uso. Si tratta di un ingente patrimonio immobiliare dismesso e degradato, sempre più ampio, che interessa territori marginali e piccole realtà comunali; situazioni in cui gli enti locali non sono in grado di gestire da soli la complessità e i costi delle trasformazioni, e dove sono necessarie politiche e progetti integrati di scala territoriale, che attivino risorse ingenti e una

capacità di azione combinata e condivisa tra livelli di governo differenti, al fine di realizzare interventi efficaci di rigenerazione ambientale, paesaggistica, sociale ed economica del territorio.

La rigenerazione urbana diventa una priorità e uno strumento necessario anche per dare maggiore forza ed efficacia alle strategie di limitazione del consumo di suolo; una emergenza ancora assai rilevante nel nostro Paese che necessita quanto mai di essere sostenuta, attraverso investimenti, incentivi e dispositivi normativi, che affrontino questo tema non solo attraverso approcci di carattere regolativo e quantitativo, ma anche sperimentando e dando centralità a nuovi strumenti di valutazione degli impatti e di mappatura della qualità ambientale ed ecosistemica dei suoli, che siano capaci di condizionare realmente le strategie di trasformazione e sviluppo del territorio. In questo senso la rigenerazione ambientale rappresenta l'altra faccia della medaglia per una azione efficace volta a contenere il consumo di suolo. Azzerare la crescita urbanizzativa del territorio implica di dare centralità a strategie integrate di messa in efficienza, in termini ambientali, sociali ed economici, dei contesti urbani e territoriali già urbanizzati. Si tratta di sperimentare nuove strategie e strumenti innovativi di pianificazione e progettazione urbanistica del territorio costruito, atti a promuovere e sostenere interventi efficaci di rigenerazione urbana e territoriale, superando, da un lato, misure di incentivazione legate a logiche puramente immobiliari, oggi sempre meno efficaci, che prevedono premialità volumetriche aggiuntive attivabili nel caso di interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente; dall'altra evitando meccanismi di riduzione degli oneri di urbanizzazione, previsti in alcuni provvedimenti legislativi regionali, che producono effetti irrisori nell'incentivare l'intervento privato, ma che di contro determinano una riduzione significativa del gettito comunale, limitando ulteriormente la disponibilità di risorse (già di fatto molto esigue) destinate proprio alla realizzazione di quegli spazi e di quei servizi, necessari alla rigenerazione ambientale, sociale ed economica della città. Un uso diverso e finalizzato della fiscalità locale (che richiede una necessaria riforma legislativa nazionale) può diventare senz'altro uno strumento efficace per sostenere gli interventi di rigenerazione urbana così come per disincentivare nuovi consumi di suolo. Ma serve anche una generale semplificazione delle procedure di intervento per garantire tempi certi agli investitori, specialmente in casi, frequenti, in cui servano opere di bonifica e di messa in sicurezza delle aree da rigenerare.

Possibili rischi ed effetti indesiderati connessi alla sperimentazione di nuovi dispositivi, anche fiscali, in campo urbanistico richiedono capacità e strumenti per monitorare e valutare attentamente gli effetti e l'efficacia delle politiche adottate, per apportare eventuali correttivi utili e per intercettare al meglio le risorse economiche disponibili per lo sviluppo urbano, economico e sociale delle città e dei territori. In tal senso un contributo importante può venire dall'utilizzo di dati e informazioni digitali; in futuro, sarà sempre più necessario sviluppare nuove competenze per sfruttare al meglio quei *big data* che sempre più pervasivamente vengono prodotti dalla la città contemporanea, imparando a selezionarli, leggerli ed elaborarli per renderli funzionali alle scelte, urbanistiche e politiche, da attuare con priorità.

In questa prospettiva, il sistema del commercio gioca un ruolo cruciale all'interno dei processi di rigenerazione urbana. Da un lato, laddove gli interventi di valorizzazione degli spazi pubblici, il rafforzamento del mix funzionale e sociale e la diffusione delle attività commerciali di vicinato diventano una condizione sinergica

di rivitalizzazione e vivibilità del tessuto urbano; in questa direzione sono senz'altro interessanti sia le esperienze di incentivazione del commercio locale introdotte in alcuni piani urbanistici che dispongono l'esclusione di queste quote funzionali dal computo della superficie edificabile, sia altre che prevedono l'esenzione delle attività commerciali da alcune imposte locali per un periodo di tempo circoscritto utile a garantire l'avviamento e il consolidamento delle attività. Dall'altro, attraverso un ruolo diretto, attivo e sempre più incisivo delle attività commerciali, di cui in questi anni la Confcommercio ha mostrato gli esiti rilevanti nell'esperienza del "Laboratorio nazionale di rigenerazione urbana", come attore protagonista nell'avviare azioni di rigenerazione capaci di innestare politiche più diffuse di rivitalizzazione urbana. In tal senso il ruolo del commercio di prossimità diventa sempre più prezioso, come anche la recente emergenza pandemica ha dimostrato; una strategia di sostegno economico può venire dall'utilizzo di meccanismi di perequazione territoriale che consentano, come ad esempio sta facendo la Regione Veneto, di redistribuire tra Comuni contermini le risorse economiche rese disponibili da aperture o ampliamenti di grandi strutture di vendita, ripartendo equamente, non solo gli impatti negativi dovuti alla presenza di queste strutture, ma anche gli effetti economici positivi, con la possibilità di destinare risorse 'di scopo', quali ad esempio gli oneri di urbanizzazione, per la rigenerazione urbana e per il sostegno delle attività locali di commercio, anche sperimentando forme di sinergia attraverso l'attivazione di sistemi di filiera. Per favorire la realizzazione di città vitali e diversificate, funzionalmente e socialmente, è necessario dunque sperimentare, come consentito nelle nuove leggi lombarda ed emiliana, una maggiore flessibilità in tema di regolazione delle funzioni insediabili, al fine di rivedere e superare alcune rigidità di un modello tradizionale di pianificazione urbanistica ancora incentrato sulla quantificazione e sul contingentamento delle destinazioni d'uso ammissibili. A tal proposito, il commercio, che come detto rappresenta una delle funzioni maggiormente vivificanti dei contesti urbani, può trarre vantaggio da una 'liberalizzazione' delle funzioni insediabili; ma necessita di essere supportato anche con politiche attive dedicate, per sostenerne l'operatività e valorizzarne il contributo in termini economici e sociali, come stanno facendo ancora le Regioni Veneto e Lombardia, promuovendo la diffusione dei modelli distrettuali, e la Regione Emilia-Romagna con il sostegno agli interventi di riqualificazione e rivitalizzazione dei luoghi del commercio, anche attraverso il rafforzamento dei Centri commerciali naturali.

In questo percorso l'utilizzo delle tecnologie digitali in ambito urbano, può costituire una grande risorsa per captare le nuove necessità dei cittadini; queste possono diventare strumenti efficaci per anticipare e cogliere le insorgenti priorità collettive verso cui finalizzare i processi di trasformazione urbana, facilitando e creando un consenso diffuso e preventivo, sia attorno ai grandi progetti sia ai piccoli interventi. I processi di rigenerazione, infatti, sono come detto occasioni cruciali per affrontare la ri-urbanizzazione delle città, con un'attenzione particolare alle nuove dotazioni di spazi e di servizi adeguati ai bisogni della società contemporanea; un modo per efficientare le città esistenti, anche in termini di sostenibilità ambientale ed energetica del patrimonio edilizio; un'opportunità per riqualificare gli ambiti urbani costruiti al fine di contenere il consumo di suolo, recuperando ciò che è abbandonato e sottoutilizzato e salvaguardando, al contempo, gli aspetti di naturalità e biodiversità.

Nondimeno, è importante richiamare l'attenzione su alcuni rischi che i fenomeni di digitalizzazione possono determinare non solo sul funzionamento equilibrato delle attività economiche ma anche sulle forme d'uso della città. È il caso ad esempio della diffusione di servizi di *food delivery* che, favorendo modelli di fruizione del cibo a domicilio, di fatto, potrebbero indebolire la vitalità di quelle aree urbane caratterizzate dalla presenza di consolidati sistemi della ristorazione, un tempo luoghi di incontro e socialità e che oggi rischiano di diventare luoghi di minore frequentazione. Analogamente, il proliferare di piattaforme online per la gestione delle forme di affitto a breve termine, sempre più incentivate da nuove forme di turismo, stanno determinando situazioni di riconfigurazione della organizzazione urbana, con nuove forme dell'abitare e del vivere sempre difficili da interpretare e pianificare attraverso gli strumenti tradizionali di governo della città.

Risulta, infine, importante richiamare la necessità di rafforzare la co-progettazione tra pubblico e privato, tra attori locali che rappresentano interessi diversi, per lavorare efficacemente ai processi di rigenerazione urbana e ottenere risultati soddisfacenti. Miglioramento dei servizi pubblici, sostegno alla riqualificazione e all'ammodernamento tecnologico delle imprese e dei servizi offerti, iniziative di innovazione sociale che coinvolgono attivamente le comunità, formazione di nuovi profili professionali e sviluppo di nuove competenze diventano elementi fondamentali per il successo diffuso dei processi di rigenerazione urbana a vantaggio delle Amministrazioni pubbliche, dei cittadini, delle attività economiche e della proprietà immobiliare. In tal senso, è necessaria un'azione consapevole e sinergica degli attori locali che sono chiamati alla definizione e all'attuazione dei processi di rigenerazione urbana, affinché le competenze e le conoscenze specifiche di ciascuno possano convergere in una visione condivisa della città a beneficio di tutta la collettività.

In conclusione, vi è l'esigenza di sperimentare nuovi modelli e strumenti per affrontare i temi della rigenerazione urbana e per attivare processi di trasformazione e riorganizzazione delle funzioni e delle strutture urbane che siano in grado di cogliere le priorità della città contemporanea. Il commercio rimane funzione fondamentale in questa prospettiva; ma occorre pensare a forme miste e integrate di distribuzione commerciale, tese a rispondere a esigenze diverse e a realizzare un sistema economico, ma anche sociale, che contribuisca, con la sua presenza e la sua articolazione, a vivificare le città e a fornire servizi indispensabili per i cittadini. In tal senso, il confronto tra le diverse esperienze, sia nella definizione dei quadri normativi regionali sia nella attuazione di pratiche concrete, è quanto mai fondamentale per valutarne l'efficacia, analizzando caratteristiche e differenze e misurando i primi impatti sui sistemi economici e urbani di riferimento, per favorirne la replicabilità in altre parti del Paese interessate ad aggiornare i propri quadri normativi in tema di commercio, di rigenerazione urbana e, più in generale, di governo del territorio.







***Appendice***  
***Norme citate nella***  
***seconda parte***





L.R. 12/2005	.....	p. 114
L.R. 6/2010	.....	p. 116
L.R. 18/2019	.....	p. 121

Legge Regionale 11 marzo 2005, n. 12

## **Legge di governo del territorio**

<b>Parte I</b>	<b>Pianificazione del territorio</b>
<b>Titolo II</b>	<b>Strumenti di governo del territorio</b>
<b>Capo II</b>	<b>Pianificazione comunale per il governo del territorio</b>

### **Art. 8 bis Promozione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale**

1. Fino all’adeguamento del PGT di cui all’articolo 5, comma 3, della l.r. 31/2014, l’individuazione, anche tramite azioni partecipative di consultazione preventiva delle comunità e degli eventuali operatori privati interessati dalla realizzazione degli interventi, degli ambiti di cui all’articolo 8, comma 2, lettera e quinquies), è effettuata [...] con deliberazione del consiglio comunale, che acquista efficacia ai sensi dell’articolo 13, comma 11, lettera a). Per gli ambiti individuati, la deliberazione, nel rispetto della disciplina urbanistica prevista dal PGT per gli stessi:
  - a) individua azioni volte alla semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi di competenza, alla riduzione dei costi, al supporto tecnico amministrativo;
  - b) incentiva gli interventi di rigenerazione urbana di elevata qualità ambientale, prevedendo, tra l’altro, la valorizzazione e lo sviluppo di infrastrutture verdi multifunzionali, con particolare riferimento alla rete verde e alla rete ecologica, in connessione con il sistema urbano e ambientale esistente;
  - c) prevede gli usi temporanei, ai sensi dell’articolo 51 bis, consentiti prima e durante il processo di rigenerazione degli ambiti individuati;
  - d) prevede lo sviluppo della redazione di studi di fattibilità urbanistica ed economico-finanziaria.
2. La Regione [...] seleziona ogni anno, secondo criteri stabiliti con deliberazione della Giunta regionale da approvare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo, le dodici migliori pratiche di pianificazione urbanistica di adeguamento del PGT ai sensi dell’articolo 5, comma 3, della l.r. 31/2014 . La selezione, con validità per l’anno di riferimento, costituisce criterio di premialità per l’erogazione delle risorse di cui all’articolo 12, comma 1, della legge regionale [18/2019].
3. Agli interventi connessi con le politiche di rigenerazione urbana previste nei PGT, è riconosciuta una premialità nella concessione dei finanziamenti regionali di settore, anche a valere sui fondi della programmazione comunitaria, sempre che gli interventi abbiano le caratteristiche per poter essere finanziati su tali fondi, in particolare se

riferiti al patrimonio pubblico e agli interventi di bonifica delle aree contaminate, qualora gli interventi di decontaminazione vengano effettuati dal soggetto non responsabile della contaminazione.

4. I comuni, fino all'individuazione degli ambiti di cui all'articolo 8, comma 2, lettera e quinquies), sono esclusi dall'accesso alle premialità previste al comma 3, nonché dai benefici economici di cui all'articolo 12, comma 1, della legge regionale [18/2019].

## **Art. 10 Piano delle regole**

---

1. Il piano delle regole:

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) *Omissis*

e) *Omissis*

e bis) individua e quantifica, a mezzo di specifico elaborato denominato Carta del consumo di suolo [...] la superficie agricola, ivi compreso il grado di utilizzo agricolo dei suoli e le loro peculiarità pedologiche, naturalistiche e paesaggistiche, le aree dismesse, contaminate, soggette a interventi di bonifica ambientale e bonificate, degradate, inutilizzate e sottoutilizzate, i lotti liberi, le superfici oggetto di progetti di recupero o di rigenerazione urbana[...]. L'approvazione della Carta del consumo di suolo costituisce presupposto necessario e vincolante per la realizzazione di interventi edificatori, sia pubblici sia privati, sia residenziali, sia di servizi sia di attività produttive, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo;

e ter) individua, all'interno del perimetro dei distretti del commercio di cui all'articolo 5 della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), gli ambiti nei quali il comune definisce premialità finalizzate all'insediamento di attività commerciali di vicinato e artigianali di servizio, al fine di promuovere progetti di rigenerazione del tessuto urbano e commerciale mediante il riuso di aree o edifici dismessi o anche degradati in ambito urbano.

1 bis. – 6 *Omissis*

**Parte II Gestione del territorio**

**Titolo I Disciplina degli interventi sul territorio**

**Capo VI Disciplina dei mutamenti delle destinazioni d'uso di immobili e delle variazioni essenziali**

## **Art. 51 Disciplina urbanistica**

---

1. – 1 bis. *Omissis*

1 ter. Negli ambiti di cui all'articolo 10, comma 1, lettera e ter), il cambio di destinazione d'uso finalizzato all'esercizio di attività commerciali di vicinato e artigianali di servizio è sempre consentito, anche in deroga alle destinazioni urbanistiche stabilite dal PGT, a titolo gratuito e non è assoggettato al reperimento di aree per attrezzature pubbliche o di uso pubblico.

2. – 5 bis. *Omissis*

Legge Regionale 2 febbraio 2010, n. 6

## Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere

**Titolo II**            **Disciplina delle diverse tipologie di attività commerciali**

**Capo I**              **Commercio al dettaglio**

**Sezione I**         **Commercio in sede fissa**

### **Art. 4**              **Programmazione regionale**

1. Il Consiglio regionale [...] approva, garantendo il giusto bilanciamento dei motivi imperativi di interesse generale [...] i seguenti atti:
  - a) il programma pluriennale per lo sviluppo del settore commerciale;
  - b) gli indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale.
2. Il programma pluriennale per lo sviluppo del settore commerciale, nel rispetto dei principi di libera concorrenza e di equilibrato servizio alle comunità locali, prevede:
  - a) lo scenario di sviluppo del sistema commerciale lombardo ad orientamento dell'attività di programmazione degli enti locali;
  - b) gli indirizzi per lo sviluppo delle diverse tipologie di vendita, indicando in particolare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, anche con riferimento a differenti ambiti territoriali o urbani;
  - c) i criteri generali per l'autorizzazione delle grandi e medie strutture di vendita, in relazione alle diverse tipologie commerciali;
  - d) le priorità per l'utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione del bilancio regionale;
  - e) le indicazioni per la qualificazione e lo sviluppo del commercio all'ingrosso.
3. *Omissis*
4. La Giunta regionale provvede [...] alla definizione di criteri urbanistici per l'attività di pianificazione e di gestione degli enti locali.
- 4 bis. I criteri urbanistici per l'attività di pianificazione e gestione degli enti locali prevedono [...]:
  - a) gli indirizzi al fine dell'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti commerciali, promuovendo il contenimento dell'uso del territorio verificando, tra l'altro, la dotazione a destinazione commerciale esistente;
  - b) le condizioni e i criteri che i comuni devono valutare per l'individuazione, attraverso il piano di governo del territorio, delle aree idonee per la localizzazione delle medie e grandi strutture di vendita;
  - c) i requisiti urbanistici, in termini di accessibilità veicolare e pedonale anche per portatori di handicap, di dotazione di standard ambientali e parcheggi pertinenziali delle diverse tipologie di strutture di vendita;
  - d) i criteri per incentivare il recupero, l'ammodernamento e la qualificazione delle aree di insediamenti commerciali che tengono conto della qualità del contesto paesaggistico ed ambientale.
- 4 ter. *Omissis*

### **Art. 4 bis**         **Programmazione comunale**

1. Al fine di migliorare la funzionalità e la produttività del sistema dei servizi concernenti le attività commerciali, nonché consentire uno sviluppo sostenibile, i comuni, valutate le caratteristiche della distribuzione commerciale ed in coerenza con gli indirizzi regionali di cui all'articolo 4, adottano [...] un atto di programmazione, avente durata quadriennale, che disciplina le modalità di applicazione, con riguardo alle zone da

sottoporre a tutela, dei criteri qualitativi individuati dalla programmazione regionale in riferimento all'insediamento delle nuove attività commerciali [...]. Tali criteri comunali si basano sui motivi imperativi di interesse generale [...] connessi a ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità che rendano impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo, in particolare, per il consumo di alcolici e per il contrasto al degrado urbano, e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità e tenendo conto delle caratteristiche urbanistiche e di destinazione d'uso dei locali, dei fattori di mobilità, traffico, inquinamento acustico e ambientale, aree verdi, parcheggi, delle caratteristiche qualitative degli insediamenti, dell'armonica integrazione con le altre attività economiche e con le aree residenziali interessate e del corretto utilizzo degli spazi pubblici o di uso pubblico.

2. I comuni, in coerenza con i criteri adottati dalla Giunta regionale e in relazione alla previsione di nuovi insediamenti commerciali, individuano nel piano di governo del territorio:

- a) le aree da ritenersi sature rispetto alla possibilità di localizzarvi nuovi insediamenti in considerazione delle condizioni di sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica e di mobilità relative a specifici ambiti territoriali;
- b) le aree di localizzazione delle medie e grandi strutture di vendita, ivi compresi i centri commerciali;
- c) le prescrizioni cui devono uniformarsi gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali ed ambientali, nonché all'arredo urbano, nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale;
- d) le misure per una corretta integrazione tra strutture commerciali e servizi ed attrezzature pubbliche;
- e) le prescrizioni e gli indirizzi di natura urbanistica ed in particolare quelle inerenti alla disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita.

3. *Omissis*

4. In coerenza con l'atto di programmazione di cui al comma 1, i comuni, previa valutazione delle problematiche della distribuzione commerciale nei centri storici e delle interrelazioni esistenti con le altre componenti territoriali, economiche e sociali, con apposito atto, promuovono:

- a) la crescita, il ricambio e la diversificazione delle attività, in raccordo con gli strumenti urbanistici comunali;
- b) la permanenza degli esercizi storici e tradizionali, ivi compresi quelli artigianali, con particolare attenzione alle merceologie scarsamente presenti, anche mediante incentivi ed apposite misure di tutela ai sensi di quanto previsto dal Titolo V, Capo II bis;
- c) l'individuazione di porzioni di territorio ubicate in aree limitrofe funzionalmente collegate con il centro storico;
- d) la valorizzazione e la salvaguardia delle aree o degli edifici aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale attraverso anche l'individuazione in base all'articolo 145 di particolari condizioni per l'esercizio del commercio.

5. I comuni, per le finalità di cui al comma 4, possono:

- a) differenziare le attività commerciali con riferimento a specifiche classificazioni di carattere dimensionale, merceologico e qualitativo per contribuire ad un ampliamento di opportunità di insediamento nel centro storico;
- b) disporre il divieto di vendita di determinate merceologie, qualora questa costituisca

- un contrasto con la tutela di valori artistici, storici o ambientali;
- c) limitare nei centri storici e zone limitrofe l'insediamento di attività che non siano tradizionali o qualitativamente rapportabili ai caratteri storici, architettonici e urbanistici dei centri medesimi;
  - d) adottare, nell'ambito della programmazione comunale, un piano di tutela delle attività tradizionali per il centro storico, eventualmente suddiviso a sua volta in tessuti territoriali e zone omogenee, che consente, in caso di cessazione delle attività tutelate nelle zone localizzate, la sola attivazione, per un arco temporale fino a cinque anni, di una o più delle medesime attività appartenenti allo stesso settore alimentare o non alimentare.
6. Le disposizioni di cui al comma 5 possono essere applicate dai comuni, per le finalità di cui al comma 4, anche in relazione a zone del territorio differenti dal centro storico a fronte di motivate ragioni di utilità sociale derivanti dall'esigenza di garantire la riqualificazione e valorizzazione del tessuto urbano attraverso uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, nonché la permanenza di una offerta variegata di beni e servizi.

#### **Art. 5      Distretti del commercio**

---

1. I comuni, singoli o associati, anche su iniziativa delle associazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative per il settore commercio a livello provinciale [...], e comunque previo accordo con le stesse, possono proporre alla Regione l'individuazione di ambiti territoriali configurabili come distretti del commercio, intesi come entità innovative che definiscono ambiti e iniziative nelle quali i cittadini, le imprese e le formazioni sociali liberamente aggregati sono in grado di fare del commercio il fattore di innovazione, integrazione e valorizzazione di tutte le risorse di cui dispone il territorio, per accrescere l'attrattività, rigenerare il tessuto urbano e sostenere la competitività delle sue polarità commerciali.
  2. L'ambito territoriale del distretto del commercio è individuato sulla base dei criteri stabiliti dalla Giunta regionale [...]. Al fine di valorizzare le caratteristiche peculiari di tali ambiti, soggetti pubblici e privati possono proporre interventi integrati per lo sviluppo del contesto urbano di riferimento.
- 2 bis. *Omissis*

#### **Titolo V      Promozione e sostegno delle attività commerciali** **Capo II bis    Valorizzazione delle attività storiche e di tradizione**

#### **Art. 148 bis   Finalità e definizione**

---

1. Il presente capo intende valorizzare le attività che, grazie all'impegno nel tempo, alle capacità organizzative, di passaggio generazionale e di adattamento a nuovi stili e consumi, contribuiscono allo sviluppo e alla identità dell'economia locale e regionale, nonché alla promozione e al miglioramento del tessuto urbano. Al fine di promuovere la valorizzazione delle attività che costituiscono testimonianza storico culturale tradizionale del territorio lombardo, la Regione riconosce e sostiene, in collaborazione con i comuni e le Camere di Commercio, le attività storiche e di tradizione.
2. Sono considerate attività storiche e di tradizione quelle caratterizzate da una combinazione di fattori legati alla continuità nel tempo della gestione, dell'insegna e della merceologia offerta, alla collocazione in strutture architettoniche, artistiche e decorative di pregio, nonché in contesti urbani di particolare interesse, al mantenimento di attrezzature storiche, alla espressività sociale, economica e culturale dell'offerta e

dell'ambientazione in stretta coerenza con il contesto locale. Sono categorie di tale patrimonio:

- a) i negozi storici, intesi quali unità locali che svolgono attività di commercio al dettaglio in sede fissa;
  - b) i locali storici, intesi quali unità locali esclusivamente o prevalentemente dedite alla ristorazione o alla somministrazione di alimenti e bevande;
  - c) le botteghe artigiane storiche, intese quali unità locali che svolgono la vendita diretta al dettaglio di beni o servizi, con vetrine poste su strada o situate al piano terreno degli edifici.
3. Ai fini del comma 2, il requisito della continuità nel tempo si intende soddisfatto nel caso di attività svolta senza interruzione di continuità per un periodo non inferiore a quaranta anni.

#### **Art. 148 ter Riconoscimento delle attività storiche e di tradizione ed elenco regionale**

---

1. La Giunta regionale:
  - a) individua i criteri necessari per ottenere il riconoscimento regionale delle attività storiche e di tradizione;
  - b) stabilisce le modalità e le procedure per il riconoscimento delle attività storiche e di tradizione [...];
  - c) istituisce l'elenco regionale delle attività storiche e di tradizione e definisce criteri e modalità per la sua tenuta e per il suo aggiornamento periodico.
2. – 3. *Omissis*

#### **Art. 148 quater Misure di sostegno**

---

1. La Regione promuove interventi a favore delle attività storiche e di tradizione diretti a:
  - a) sostenere il passaggio generazionale e la trasmissione di impresa [...];
  - b) favorire l'associazionismo locale per la promozione della cultura d'impresa;
  - c) difendere e sostenere il patrimonio storico e di tradizione [...];
  - d) sostenere interventi di restauro e conservazione [...];
  - e) sostenere interventi di sviluppo, innovazione e miglioramento della qualità dei servizi [...];
  - f) accrescere l'attrattività dei centri urbani e degli addensamenti dei luoghi storici del commercio, valorizzando le vie storiche e gli itinerari turistici e commerciali;
  - g) favorire, sostenere e valorizzare la promozione e l'utilizzo di prodotti agroalimentari di provenienza regionale.
2. Per l'attuazione degli obiettivi di cui al comma 1, la Regione:
  - a) concede contributi anche a fondo perduto ai titolari delle attività storiche e di tradizione iscritte nell'elenco [...];
  - b) prevede specifiche agevolazioni per l'accesso al credito, anche attraverso convenzioni con gli istituti di credito;
  - c) può individuare [...] forme di agevolazione in materia di tributi regionali;
  - d) promuove accordi con i comuni [...] per la riduzione di imposte, tributi o tariffe comunali gravanti sulle attività storiche e di tradizione iscritte nell'elenco [...];
  - e) determina criteri di premialità nell'ambito dei bandi regionali relativi all'innovazione, valorizzazione e tutela delle imprese sul territorio;
  - f) promuove nei circuiti turistici l'elenco delle attività storiche e di tradizione di cui all'articolo 148 bis [...];



- g) promuove forme di accompagnamento e percorsi formativi rivolti sia ai dipendenti che ai titolari che rafforzino il mantenimento della cultura e dell'identità dell'attività delle imprese storiche e di tradizione del territorio lombardo, nonché forme di associazionismo tra imprese storiche.
3. Con deliberazione della Giunta regionale si provvede, in relazione alle misure di cui al comma 2, agli adempimenti correlati agli obblighi in materia di aiuti di Stato [...].
4. Al fine di tutelare la tradizione storico-culturale del territorio lombardo, attraverso la salvaguardia e la conservazione delle attività storiche e di tradizione, i comuni individuano specifiche premialità per il rilascio delle concessioni degli spazi demaniali sulla base degli indirizzi determinati dalla Giunta regionale, previo parere della commissione consiliare competente, [...] sentite le rappresentanze degli enti locali e delle associazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative per i settori del commercio e dell'artigianato.
5. Le attività che hanno ottenuto contributi o agevolazioni ai sensi del presente articolo sono vincolate per almeno tre anni al mantenimento della destinazione d'uso dei locali, dell'insegna e della selezione tipologica della merceologia offerta.

#### **Art. 148 quinquies Revoche**

---

1. – 2. *Omissis.*

**Titolo VI**            **Disciplina urbanistica del commercio**  
**Capo I**             **Pianificazione urbanistica del commercio**

#### **Art. 150**        **Programmazione urbanistica riferita al settore commerciale dei comuni e delle province**

---

1. I comuni definiscono i contenuti attinenti agli insediamenti commerciali nei propri piani urbanistici e negli strumenti di programmazione commerciale [...]. In particolare i comuni possono individuare:
  - a) i criteri qualitativi per l'insediamento delle nuove attività commerciali, comprese quelle che somministrano alimenti e bevande, e delle attività di vendita delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione [...], tenendo conto delle diverse caratteristiche del proprio territorio e della differente incidenza degli esercizi secondo il settore merceologico di appartenenza;
  - b) le zone da sottoporre a tutela, tenendo conto delle caratteristiche urbanistiche e di destinazione d'uso dei locali, della presenza di unità locali sedi di attività storiche e di tradizione [...], dei fattori di mobilità, traffico, inquinamento acustico e ambientale, aree verdi, parcheggi, nonché delle caratteristiche qualitative degli insediamenti, dell'armonica integrazione con le altre attività economiche, con le aree residenziali interessate e del corretto utilizzo degli spazi pubblici o di uso pubblico;
  - b bis) criteri per l'insediamento di locali destinati a sala da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito [...].
2. I piani territoriali di coordinamento delle province dettano disposizioni in materia di grandi strutture di vendita tenuto conto degli obiettivi indicati dal programma pluriennale regionale [...].
3. Al fine di integrare la pianificazione territoriale ed urbanistica generale con la programmazione commerciale, i comuni favoriscono:
  - a) una integrazione armonica degli insediamenti commerciali con il tessuto urbano esistente e previsto, nel rispetto dei valori architettonici ed ambientali e del contesto sociale;

- b) un adeguato livello di rinnovamento, di riqualificazione e di integrazione funzionale di tutte le attività commerciali presenti sul territorio;
- c) una integrazione delle attività commerciali con le altre attività lavorative al fine di garantire la presenza continuativa delle attività umane, attraverso la creazione di zone miste con la presenza di funzioni produttive, funzioni di servizio, funzioni commerciali, funzioni direzionali, funzioni ricettive e di spettacolo; tali zone sono prioritariamente individuate nelle aree dismesse e degradate, se presenti;
- d) un equilibrato rapporto tra la rete viaria e gli insediamenti commerciali in modo da evitare fenomeni negativi sulla rete viaria esistente;
- e) la creazione di uno o più centri commerciali nei centri storici agevolando l'insediamento di esercizi di vicinato già presenti nel comune.

4. Abrogato

5. *Omissis*

5 bis. In caso di insediamento di medie strutture di vendita nei centri abitati dei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, mediante il recupero di edificato esistente, previo accertamento di idonee condizioni di accessibilità pubblica e pedonale, la dotazione di parcheggi pubblici o ad uso pubblico può essere definita da apposita convenzione con il comune, anche in deroga alle dotazioni minime di cui al Piano di governo del territorio (PGT) e con l'individuazione di parcheggi limitrofi sostitutivi per l'utenza.

Legge Regionale 26 novembre 2019 , n. 18

## **Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente**

### **Art. 8      Recupero dei piani terra esistenti. Modifiche alla l.r. 7/2017**

1. Ai fini del recupero dei piani terra esistenti, si applica la disciplina di cui alla legge regionale 10 marzo 2017, n. 7 (Recupero dei vani e locali seminterrati esistenti), a esclusione del comma 5 dell'articolo 1 e dei commi 3 bis, 3 ter, 3 quater e 3 quinquies dell'articolo 3 fermo restando il rispetto dei requisiti igienico-sanitari vigenti, nonché delle disposizioni di cui al decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione) [...]. Per piano terra si intende il primo piano dell'edificio il cui pavimento si trova completamente a una quota uguale o superiore rispetto a quella del terreno posto in aderenza allo stesso.
2. Ai soli fini dell'attuazione del comma 1, il termine per l'individuazione degli ambiti di esclusione, nonché per la diretta applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 4, comma 1, della l.r. 7/2017, è da intendersi definito, per il recupero dei piani terra esistenti, nella data del 30 giugno 2020 e la relativa deliberazione comunale può essere motivata anche in relazione alle criticità derivanti dalla potenziale riduzione di parcheggi.
3. Negli ambiti di cui all'articolo 10, comma 1, lettera e ter), della l.r. 12/2005, l'insediamento di nuovi esercizi di vicinato, posti al piano terra di edifici esistenti con affaccio sullo spazio pubblico, è escluso dal pagamento del contributo di costruzione e non comporta variazione del fabbisogno di aree per servizi e attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale.



## Emilia-Romagna

*Norme citate nel paragrafo “La legge regionale 24/2017 dell’Emilia Romagna sulla tutela e l’uso del territorio e le politiche per la rigenerazione commerciale e urbana”*

<b>L.R. 41/1997</b>	.....	p. 122
<b>L.R. 14/1999</b>	.....	p. 126
<b>L.R. 15/2013</b>	.....	p. 130
<b>L.R. 24/2017</b>	.....	p. 131
<b>D.P.R. 380/2001</b>	.....	p. 144
<b>Costituzione</b>	.....	p. 145

Legge regionale 10 dicembre 1997, n. 41

### **Interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva. Abrogazione della L.R. 7 dicembre 1994, n. 49**

#### **Titolo I Disposizioni generali**

#### **Art. 1 Finalità**

1. La Regione Emilia-Romagna favorisce, nell’ambito delle proprie competenze, la razionale evoluzione e lo sviluppo della rete distributiva regionale, attraverso interventi atti a promuovere:
  - a) la riqualificazione e la valorizzazione del commercio nei centri storici e nelle aree urbane ivi compresi i Capoluoghi e le frazioni dei Comuni di montagna e di pianura a vocazione commerciale, attraverso la promozione di metodologie finalizzate alla realizzazione di iniziative comuni fra enti locali ed operatori privati. In particolare la Regione sostiene l’integrazione tra gli interventi degli enti locali e quelli delle imprese che operano negli ambiti territoriali prescelti, mediante la promozione e l’agevolazione di programmi individuati secondo i criteri di cui all’art. 10;
  - a bis) la riqualificazione, l’ammodernamento e l’innovazione degli esercizi commerciali di vicinato;
  - b) l’assistenza tecnica;
  - c) l’ammodernamento e l’evoluzione degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande;
  - d) l’introduzione di metodologie e di sistemi finalizzati a migliorare e garantire la qualità nei processi di fornitura e nell’erogazione di servizi e prodotti.

#### **Art. 3 Iniziative finanziabili**

1. La Regione concorre allo sviluppo di cooperative di garanzia e di consorzi fidi e di credito mediante:
  - a) la concessione di contributi destinati alla formazione o alla integrazione dei fondi rischi e del patrimonio di garanzia al fine di fornire ai propri soci garanzie per l’accesso al sistema creditizio;
  - b) il conferimento di contributi finalizzati alla concessione da parte dei medesimi, di contributi in conto interessi attualizzati riguardanti i finanziamenti assistiti dalle

garanzie di cui alla lett. a).

2. I consorzi e le cooperative di cui al comma 1 sono costituiti da esercenti il commercio all'ingrosso, al dettaglio, su aree pubbliche, la somministrazione di alimenti e bevande e altri operatori dei settori commercio, turismo e servizi, nonché di altri settori economici.
3. La Regione concede altresì contributi per:
  - a) la redazione di progetti relativi alla riqualificazione e alla valorizzazione commerciale di vie, aree o piazze, ovvero dei centri storici, con priorità alle zone pedonalizzate, a traffico limitato, e ad aree commerciali di pregio con particolare riferimento ai progetti di valorizzazione commerciale di aree urbane;
  - b) la realizzazione delle iniziative di cui alla lett. a) che possono ricomprendere anche opere di riqualificazione dei punti di vendita all'interno delle aree e di arredo urbano delle aree medesime. Dette iniziative devono essere promosse sulla base della concertazione tra soggetti pubblici e privati, singoli e associati, e devono consistere in un insieme sistematico e coordinato di interventi che concorrono alla valorizzazione commerciale delle aree prescelte;
  - b bis) la realizzazione di progetti di riqualificazione, ammodernamento ed innovazione degli esercizi commerciali di vicinato, volti ad accrescerne la competitività e l'attrattività;
  - b ter) la realizzazione di progetti per l'ammodernamento e l'evoluzione dei pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande;
  - c) la sistemazione e la riqualificazione di aree mercatali;
  - d) la realizzazione dell'assistenza tecnica, della progettazione, della innovazione tecnologica e organizzativa;
  - e) la promozione e la diffusione presso le imprese, di metodologie per l'adeguamento della qualità aziendale complessiva agli standard richiesti dalla normativa italiana e comunitaria, cogente o volontaria;
  - f) la realizzazione di progetti aziendali per l'attuazione di sistemi di qualità per la fornitura e realizzazione di servizi e prodotti, in conformità alla normativa nazionale e comunitaria;
  - g) la certificazione di sistemi di qualità per imprese del commercio e dei servizi;
  - h) progetti riguardanti l'insediamento e lo sviluppo di esercizi commerciali polifunzionali di cui all'articolo 9 della legge regionale n. 14 del 1999;
  - i) misure per lo sviluppo del commercio elettronico.
- i bis) la realizzazione di programmi di intervento per la promozione e la attivazione di "Centri commerciali naturali", intesi come centri urbanizzati a vocazione commerciale, volti alla rigenerazione e al rinnovo commerciale di aree urbane centrali, di aree periferiche, di centri urbani minori e di frazioni finalizzati ad attivare processi di rilancio socio-economico dell'area attraverso opere di miglioramento del contesto fisico e di formazione di partnership pubblico privato per la promozione dell'area oggetto di intervento.
- i ter) la promozione e la diffusione presso gli esercenti commerciali [...] di progetti volti alla eliminazione dell'utilizzo delle materie plastiche dando priorità ai progetti volti alla vendita di prodotti sfusi senza l'utilizzo di imballaggi e contenitori in plastica monouso.

**Titolo II      Promozione dell'associazionismo e della cooperazione creditizia**

**Art. 6          Contributi alle cooperative di garanzia e ai consorzi fidi**

---

1. I contributi di cui alla lett. a) del comma 1 dell'art. 3, finalizzati alla formazione e all'integrazione dei fondi rischi o del patrimonio di garanzia, sono concessi ai consorzi e alle cooperative di garanzia in base ai seguenti criteri:
  - a) in proporzione all'importo globale delle operazioni di finanziamento a medio e lungo termine erogate nelle varie forme tecniche in uso presso gli istituti bancari convenzionati, garantite dalle cooperative e dai consorzi ed effettivamente erogate ed in essere alla chiusura dell'ultimo esercizio precedente la data di presentazione della domanda;
  - b) in proporzione all'incremento del capitale sociale o del fondo consortile, esistente alla chiusura dell'esercizio sociale anteriore alla data di presentazione della domanda di contributo, rispetto al capitale sociale o al fondo consortile esistente nell'esercizio precedente, nonché in proporzione all'incremento di tutti gli altri fondi rischi, fondi di riserva o garanzia, costituiti mediante accantonamento di utili o avanzi di gestione, nonché da attribuzioni erogate a qualsiasi titolo da Enti pubblici o soggetti privati, compresi i soci e gli aderenti che abbiano contribuito alla formazione di depositi cauzionali o fondi fidejussori integrativi.
2. – 3. *Omissis*.

**Art. 7          Contributi alle cooperative di garanzia e ai consorzi fidi finalizzati alla concessione di contributi in conto interessi attualizzati**

---

1. I contributi di cui alla lett. b) del comma 1 dell'art. 3 sono concessi alle cooperative di garanzia e ai consorzi fidi con gli stessi criteri e procedure di cui all'art. 6.
2. *Omissis*

**Art. 8          Assegnazione dei contributi alle imprese associate**

---

1. Le cooperative di garanzia ed i consorzi fidi assegnano i contributi di cui all'articolo 7 a favore delle imprese dei settori del commercio, della somministrazione di alimenti e bevande e dei servizi che, utilizzando finanziamenti assistiti in parte dalla garanzia della cooperativa o del consorzio, realizzano programmi che anche disgiuntamente prevedono:
  - a) l'acquisizione, la costruzione, il rinnovo, la trasformazione e l'ampliamento dei locali adibiti o da adibire all'esercizio dell'attività d'impresa e l'acquisizione delle relative aree;
  - b) l'acquisizione, il rinnovo e l'ampliamento delle attrezzature, degli impianti e degli arredi necessari per l'esercizio e l'attività di impresa, ivi compresi i mezzi di trasporto ad uso esterno od interno.
2. – 4. *Omissis*

**Art. 9          Misure dei contributi alle imprese associate**

---

1. Il contributo all'impresa associata non può essere superiore a cinque punti, su riferimento annuale, del tasso di interesse risultante dalla convenzione stipulata tra la cooperativa o il consorzio fidi e l'istituto di credito, indipendentemente dalla forma tecnica adottata, per finanziamenti a medio e lungo termine [...].
2. La misura del contributo può essere elevata fino a sette punti nelle aree dei Comuni montani ai sensi della legge regionale 20 gennaio 2004, n. 2 (Legge per la montagna).
3. *Omissis*

**Titolo III      Interventi per la realizzazione dell'assistenza tecnica****Art. 10      Progetti per la riqualificazione e la valorizzazione della rete commerciale**

---

1. I contributi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 3 dell'art. 3 sono concessi per progetti presentati dai soggetti di cui alle lettere b), c) e g) del comma 1 dell'art. 5 per interventi concernenti:
  - a) riqualificazione e ammodernamento delle strutture distributive e dei servizi dei centri storici e delle aree urbane a vocazione commerciale;
  - b) coordinamento e gestione delle attività concernenti: iniziative promozionali e commerciali, orari, vendite promozionali, saldi, servizi collettivi, campagne pubblicitarie;
  - c) miglioramento dell'arredo urbano;
  - d) sistemazione e riqualificazione di aree mercatali.
2. – 3. *Omissis*

**Art. 10 bis    Programmi di intervento locali per la promozione e la attivazione di Centri commerciali naturali**

---

1. I contributi di cui all'articolo 3, comma 3, lettera i bis) sono concessi per programmi di intervento locali per la promozione e la attivazione di "Centri commerciali naturali" presentati dai Comuni per attivare processi di rigenerazione e rinnovo commerciale.
2. Le procedure per la formazione dei programmi nonché i contenuti della convenzione che regola i rapporti fra i soggetti pubblici e i soggetti privati, che partecipano in forma associata, sono definiti dalla Giunta regionale.
3. Il Comune destinatario dei contributi regionali si impegna a finanziare con risorse proprie parte del progetto riguardante le opere realizzate dai soggetti privati in forma associata. La percentuale minima di tale contributo viene fissata, esclusivamente in relazione agli interventi ammessi al contributo regionale, nell'atto della Giunta di cui al comma 2.
4. I programmi di intervento sono approvati dalla Giunta regionale.

**Art. 11      Progetti per l'assistenza tecnica**

---

1. I progetti di cui alla lettera d) del comma 3 dell'art. 3 possono essere realizzati dai soggetti di cui alle lettere a), a bis), d) e g) del comma 1 dell'art. 5.
2. I progetti di cui al comma 1 riguardano:
  - a) l'assistenza tecnica a carattere continuativo;
  - b) l'assistenza tecnica finalizzata ad interventi specifici, con particolare riferimento a:
    - 1) sviluppo di analisi e di servizi di supporto riguardanti la riqualificazione e la costituzione di forme associative;
    - 2) interventi a favore delle singole imprese per l'introduzione di innovazioni nella movimentazione delle merci e nelle tecniche di vendita o di ristorazione;
    - 3) interventi a favore delle singole imprese per analisi di mercato, innovazioni della gestione aziendale, logistica, analisi di produttività e strategie di marketing aziendale, finalizzati anche alla specializzazione aziendale;
    - 4) costituzione e aggiornamento di banche dati, indirizzate alla elaborazione di indici di comparazione interaziendale, al fine della assistenza tecnica alle piccole e medie imprese commerciali e dei servizi.
3. Nella concessione dei contributi per le attività di cui al presente articolo hanno priorità gli interventi proposti dai soggetti di cui alla lettera g) dell'art. 5.



**Titolo III bis Interventi a sostegno degli esercizi commerciali polifunzionali**

**Art. 11 bis Progetti per l'insediamento e lo sviluppo degli esercizi commerciali polifunzionali**

---

1. I contributi di cui all'articolo 3, comma 3, lettera h), sono concessi per progetti presentati dai soggetti di cui all'articolo 5, comma 1, lettere a) e a bis), per interventi concernenti:
  - a) l'acquisizione, la progettazione, la costruzione, il rinnovo, la trasformazione e l'ampliamento dei locali adibiti o da adibire all'esercizio dell'attività d'impresa e l'acquisizione delle relative aree;
  - b) l'acquisto, il rinnovo e l'ampliamento delle attrezzature, degli impianti e degli arredi necessari per l'esercizio e l'attività d'impresa;
  - c) l'acquisto di un autoveicolo a uso commerciale, purché in regola con le normative vigenti per il trasporto di merci deperibili;
  - d) la realizzazione di zone dotate di accesso pubblico alla rete telematica;
  - e) la realizzazione, nell'ambito delle convenzioni di cui all'articolo 9 della legge regionale n. 14 del 1999, di punti di informazione turistica e di sportelli di erogazione di servizi di pubblica utilità rivolti alla cittadinanza.
2. – 3. *Omissis*

**Art. 11 ter Agevolazioni**

---

1. Al fine d'incentivare interventi di recupero edilizio ed il miglioramento e l'inserimento di esercizi polifunzionali nei piccoli Comuni, gli oneri di urbanizzazione per la destinazione d'uso commerciale, relativi all'insediamento degli stessi, possono essere ridotti fino alla metà.
2. I Comuni possono concedere a titolo gratuito, e per un periodo convenuto, l'uso di immobili in disponibilità ad aziende commerciali che ne facciano richiesta per l'attivazione di esercizi polifunzionali, stabilendo le modalità per l'uso, la gestione, la manutenzione e la restituzione dei beni.
3. La Giunta regionale individua, acquisito il parere della Commissione assembleare competente, i criteri e le modalità per sostenere gli esercizi commerciali polifunzionali nei territori soggetti a fenomeni di rarefazione del sistema distributivo e dei servizi, come individuati ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale n. 14 del 1999, con contributi il cui importo viene stabilito nell'ambito delle disponibilità annualmente autorizzate con la legge di bilancio.
4. *Omissis*

Legge regionale 5 luglio 1999, n. 14

**Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del D. lgs. 31 marzo 1998, n. 114”**

**Art. 2 Indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali**

---

1. La presente legge dà attuazione agli obiettivi dell'art. 6 del D. Lgs. n. 114 del 1998, promuovendo la qualificazione della rete distributiva, nell'ambito degli indirizzi di sviluppo sostenibile definiti negli strumenti della programmazione regionale, con l'indicazione dei seguenti indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e in riferimento ai diversi ambiti territoriali di cui al comma 3 dell'art. 6

di detto Decreto:

- a) favorire l'efficacia e la qualità del servizio rispetto alle esigenze dell'utenza e dei consumatori, con particolare riguardo all'adeguatezza, anche in termini di servizi di prossimità, e all'integrazione della rete di vendita nel contesto sociale e ambientale e in relazione alle caratteristiche del sistema insediativo, infrastrutturale e della mobilità;
- b) pianificare gli insediamenti e le trasformazioni della rete di vendita in modo unitario negli ambiti territoriali sovraindicati;
- c) favorire la crescita di attività commerciali, in particolare di piccole e medie dimensioni che integrino e valorizzino la qualità delle città e del territorio, la riqualificazione e il riuso di aree urbane, la loro attrattività, vivibilità e sicurezza, anche sviluppando l'integrazione fra attività commerciali, pubblici esercizi, artigianato di servizio, attività ricreative e di spettacolo;
- d) salvaguardare i centri storici e le aree di valore storico-artistico, consentendo e favorendo la presenza competitiva di attività commerciali adeguate;
- e) salvaguardare e riqualificare la rete distributiva nelle zone di montagna e rurali e nei Comuni minori;
- f) favorire lo sviluppo delle diverse tipologie distributive, assicurando il rispetto del principio della libera concorrenza;
- g) definire criteri, ai fini della pianificazione delle grandi strutture di vendita, finalizzati a contenere l'uso del territorio e assicurare le compatibilità ambientali e della mobilità sostenibile;
- h) favorire opportunità di sinergie e cooperazione tra diverse tipologie distributive e lo sviluppo di tipologie innovative di esercizi di vendita, nonché l'innovazione tecnologica nelle imprese, con particolare riferimento alla distribuzione e al commercio elettronico;
- i) favorire l'associazionismo tra piccole imprese;
- l) promuovere progetti di nuova organizzazione e gestione della logistica che migliorino la competitività e conseguano risultati positivi per diminuire gli impatti sul traffico e sull'ambiente;
- m) coordinare gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali in sede fissa con quanto previsto dalla legge di attuazione del D. Lgs. n. 114 del 1998 in materia di commercio su aree pubbliche.

#### **Art. 4 Criteri regionali di pianificazione territoriale e urbanistica riferiti al settore commerciale**

1. I criteri regionali di pianificazione territoriale e urbanistica riferiti al settore commerciale contengono:

- a) le definizioni delle tipologie che costituiscono specificazione dell'art. 4 del D.Lgs. n. 114 del 1998, eventualmente suddivise per le categorie merceologiche di cui al comma 1 dell'art. 5 di detto Decreto e per tipologie dimensionali;
- b) l'articolazione degli indirizzi per l'insediamento delle attività commerciali riferite ai diversi ambiti territoriali previsti dal comma 3 dell'art. 6 del D. Lgs. n. 114 del 1998, ivi compresi gli indirizzi per l'insediamento degli esercizi di vicinato;
- c) gli indirizzi ai fini dell'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti commerciali;
- d) le condizioni e i criteri cui i Comuni e le Province devono attenersi per l'individuazione, attraverso gli strumenti urbanistici, delle aree idonee per la localizzazione delle medie e grandi strutture di vendita;

- e) i requisiti urbanistici, in termini di accessibilità veicolare e pedonale anche per portatori di handicap, di dotazione di standard e parcheggi pertinenziali delle diverse tipologie di strutture di vendita;
- f) i criteri per incentivare l'ammodernamento e la qualificazione delle strutture di vendita esistenti.

#### **Art. 5 Pianificazione territoriale e urbanistica degli insediamenti commerciali**

1. I Comuni individuano le aree da destinare agli insediamenti commerciali attraverso i propri strumenti urbanistici, in conformità agli indirizzi generali di cui all'art. 2 e ai criteri regionali di cui all'art. 4. Le previsioni dei piani comunali attengono in particolare:
  - a) ai dimensionamenti della funzione commerciale delle diverse tipologie;
  - b) alla localizzazione e alla disciplina delle grandi e medie strutture di vendita, in coerenza con le previsioni del P.T.C.P. di cui al comma 2;
  - c) alla definizione delle norme urbanistiche attinenti gli esercizi di vicinato nell'ambito della disciplina delle destinazioni d'uso degli immobili di cui all' art. 2 della L.R. 8 novembre 1988 n. 46.
2. Le Province individuano con il P.T.C.P. gli ambiti territoriali sovracomunali rilevanti ai fini della programmazione commerciale [...] in coerenza con le scelte di sviluppo dei sistemi insediativi, ambientali, socio economici e della mobilità [...]. Le Province [...] provvedono in particolare a definire le indicazioni di natura urbanistica e territoriale per la localizzazione delle aree per grandi strutture di vendita e delle aree per medie strutture che, per dimensionamento e collocazione, assumono rilevanza sovracomunale.
3. *Omissis*

#### **Art. 8 Progetti di valorizzazione commerciale di aree urbane**

1. I Comuni approvano progetti di valorizzazione commerciale di aree urbane al fine di promuovere il rilancio e la qualificazione dell'assetto commerciale dei centri storici e delle aree di servizio consolidate.
2. Ai fini dell'elaborazione dei progetti, i Comuni individuano le aree urbane nelle quali sussistono problemi di tenuta della rete commerciale tradizionale e di valorizzazione dell'attività commerciale e urbana [...].
3. Il progetto di valorizzazione commerciale è elaborato d'iniziativa del Comune mediante la concertazione con i soggetti pubblici, i privati interessati, le associazioni del commercio maggiormente rappresentative anche in sede locale, le organizzazioni dei consumatori e sindacali. Sono soggetti interessati tutti gli operatori del settore commercio, sia in sede fissa che su aree pubbliche, compresi gli esercenti attività di somministrazione di alimenti e bevande di cui alla L. 25 agosto 1991, n. 287, gli esercenti attività di artigianato di servizio e di valore storico e tradizionale, operanti all'interno dell'area individuata dal Comune. Nell'elaborazione del progetto il Comune esamina le politiche pubbliche riferite all'area, la progettualità privata e l'efficacia degli strumenti normativi e finanziari in atto, al fine del rilancio e qualificazione dell'area stessa e dell'insieme di attività economiche in essa presenti.
4. Il progetto di valorizzazione commerciale prevede la realizzazione di opere infrastrutturali e di arredo urbano o di rilevante riorganizzazione della logistica e può inoltre prevedere:
  - a) l'attivazione o la modifica di servizi urbani;
  - b) il riuso di contenitori esistenti per l'insediamento di nuove attività, o il potenziamento di quelle esistenti;

- c) la formazione di nuovi complessi commerciali di vicinato come definiti nelle specificazioni di tipologia di cui alla lettera a) del comma 1 dell'art. 4;
- d) l'attuazione di azioni di promozione;
- e) l'individuazione di una struttura per la gestione coordinata degli interventi sul territorio.

5. *Omissis*

6. Ai fini della realizzazione del progetto, il Comune stipula una convenzione che fissa i reciproci impegni delle parti.

7. Il Comune, sulla base del progetto, può:

- a) incentivare la qualificazione delle attività economiche esistenti o il loro addensamento;
- b) vietare i cambi di destinazione d'uso da attività commerciale, artigianale o pubblico esercizio ad altri usi che comportino la cessazione delle attività.

8. Ai fini dell'attuazione della lettera a) del comma 7 il Comune può:

- a) utilizzare la fiscalità locale;
- b) utilizzare la monetizzazione o ridefinizione dei requisiti urbanistici nei limiti indicati nei criteri regionali di cui all'art. 4;
- c) facilitare, anche attraverso apposite disposizioni urbanistiche o regolamentari, l'utilizzazione commerciale dei locali degli edifici esistenti, anche dal punto di vista dei requisiti igienico-edilizi.

9. – 10. *Omissis*

11. La Regione attribuisce titolo di priorità agli interventi compresi nei progetti di valorizzazione di cui al presente articolo ai fini della concessione di contributi di cui alla L.R. n. 41 del 1997. La Regione coordina gli interventi di cui al presente articolo con quelli previsti da altre leggi regionali che possono applicarsi ai medesimi progetti ai fini di assicurare le sinergie fra i diversi canali di finanziamento.

## **Art. 9 Esercizi commerciali polifunzionali**

1. Nelle aree montane e rurali, nonché nei Comuni, Municipi, centri e nuclei abitati con popolazione inferiore a tremila abitanti, in caso di fenomeni di rarefazione del sistema distributivo e dei servizi, i Comuni possono promuovere la presenza di esercizi commerciali polifunzionali, con superficie di vendita non superiore a 250 metri quadri, nei quali il commercio al dettaglio, prioritariamente di prodotti del settore merceologico alimentare, e l'eventuale attività di esercizio di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, sono esercitati unitamente ad altri servizi di interesse per la collettività, eventualmente in convenzione con soggetti pubblici o privati.

2. Per facilitare la sostenibilità economica degli esercizi commerciali polifunzionali di cui al comma 1, la conduzione di detta attività potrà essere esercitata anche unitamente alle seguenti attività:

- a) gestione di bed and breakfast [...];
- b) gestione di unità abitative ammobiliate ad uso turistico [...];
- c) gestione di locanda [...];
- d) gestione di rifugi escursionistici [...];
- e) gestione di campeggi [...];
- f) gestione di parchi vacanza [...].

3. I Comuni di cui al comma 1 individuano le aree del proprio territorio soggette ai fenomeni di rarefazione di cui al comma 1, sulla base dei criteri definiti dalla Giunta regionale con proprio atto, e previo parere della Commissione assembleare competente, con cui

sono individuati anche i criteri e le caratteristiche che le attività commerciali debbono possedere ai fini dell'attribuzione della denominazione di esercizio polifunzionale.

4. I Comuni possono consentire l'avvio di esercizi commerciali polifunzionali, anche in deroga alle disposizioni urbanistiche vigenti, qualora l'area individuata ai sensi del comma 1 sia priva di attività commerciali del settore merceologico alimentare.
5. La Regione e gli enti locali possono concedere contributi ed agevolazioni ai sensi della legge regionale 10 dicembre 1997, n. 41, al fine di favorire l'insediamento, il mantenimento e il ripristino degli esercizi commerciali polifunzionali nelle aree di cui al comma 2.
6. Fatta salva la possibilità per gli enti locali di prevedere, ai sensi della legislazione vigente, esenzioni dai tributi di propria competenza, con propria legge la Regione prevede esenzioni dai tributi regionali a favore degli esercizi commerciali polifunzionali.
7. – 9. *Omissis*

#### **Art. 10 Commercio nelle aree di valore storico, archeologico, artistico o ambientale**

1. I Comuni individuano gli immobili, le aree o i complessi di immobili e classificano le botteghe storiche per i quali, in relazione al particolare e specifico pregio storico, archeologico, artistico o ambientale, sono previste disposizioni regolamentari o urbanistiche di salvaguardia in relazione all'esercizio di attività commerciali, anche al fine di rendere compatibili i servizi commerciali con le funzioni territoriali in ordine alla viabilità e alla mobilità dei consumatori e dell'arredo urbano. L'individuazione riguarda le zone A di cui all'art. 14 della L.R. n. 47 del 1978 o porzioni di esse, oppure singoli immobili, anche esterni alle zone A, individuati in relazione agli specifici valori del contesto.
2. Ferme restando le competenze dello Stato in materia di tutela dei beni di interesse artistico, storico o archeologico, le disposizioni di salvaguardia possono riguardare:
  - a) l'esclusione della vendita di determinate merceologie;
  - b) le modalità, prescrizioni e limitazioni del commercio su aree pubbliche, al fine della sua qualificazione;
  - c) le caratteristiche morfologiche delle insegne e delle vetrine e gli elementi di arredo esterno, nonché il sistema di illuminazione esterna nei casi di nuova realizzazione o di modifica degli elementi preesistenti;
  - d) specifiche deroghe, nel rispetto della legge, ai requisiti igienico-edilizi relativi alle attività commerciali e pubblici esercizi in essere, tendenti a consentirne la permanenza;
  - e) specifici divieti di cambio d'uso;
  - f) la vocazione merceologica determinatasi nel tempo nelle botteghe storiche.
3. *Omissis*
4. I Comuni possono prevedere misure di agevolazione tributaria.

Legge regionale 30 luglio 2013, n. 15

### **Semplificazione della disciplina edilizia**

#### **Titolo III Contributo di costruzione**

#### **Art. 30 Oneri di urbanizzazione**

1. Gli oneri di urbanizzazione sono dovuti in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia o agli interventi che comportano nuova edificazione o che determinano un incremento del carico urbanistico in funzione di:
  - a) un aumento delle superfici utili degli edifici;

- b) un mutamento della destinazione d'uso degli immobili nei casi previsti dai commi 3 e 4 dell'articolo 28;
  - c) un aumento delle unità immobiliari non rientrante nella definizione di manutenzione straordinaria, di cui alla lettera b), secondo periodo, dell'Allegato alla presente legge.
2. Abrogato.
3. Ai fini della determinazione dell'incidenza degli oneri di urbanizzazione, l'Assemblea legislativa provvede a definire ed aggiornare almeno ogni cinque anni le tabelle parametriche. Le tabelle sono articolate in relazione:
- a) all'ampiezza ed all'andamento demografico dei Comuni;
  - b) alle caratteristiche geografiche e socio-economiche dei Comuni;
  - c) ai diversi ambiti e zone previsti negli strumenti urbanistici;
  - d) alle quote di dotazioni per attrezzature e spazi collettivi fissate dalla legge regionale ovvero stabilite dai piani urbanistici generali;
  - e) alla differenziazione tra gli interventi al fine di incentivare, in modo particolare nelle aree a maggiore densità del costruito, quelli di ristrutturazione edilizia di cui all'Allegato, lettera f), primo, secondo e terzo periodo, anziché quelli di nuova costruzione;
  - f) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore, denominato contributo straordinario, è regolato dalla disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio.
4. *Omissis*

Legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24

## Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio

**Titolo I**            **Principi fondamentali e adeguamento della pianificazione comunale**

**Art. 1**            **Principi e obiettivi generali**

---

1. In attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, la presente legge stabilisce la disciplina regionale in materia di governo del territorio [...]. La presente legge disciplina, altresì, i livelli minimi essenziali dei sistemi delle infrastrutture, delle attrezzature urbane e territoriali nonché dei servizi che devono essere garantiti in tutto il territorio regionale.
2. Il governo del territorio, inteso quale insieme delle attività di analisi, valutazione, programmazione, regolazione, controllo e monitoraggio degli usi e delle trasformazioni del territorio e degli effetti delle politiche socio-economiche su di esso incidenti, è esercitato dai Comuni e loro Unioni, dalla Città metropolitana di Bologna, dai soggetti di area vasta e dalla Regione, perseguendo la sostenibilità, l'equità e la competitività del sistema sociale ed economico, ed il soddisfacimento dei diritti fondamentali delle attuali e future generazioni inerenti in particolare alla salute, all'abitazione ed al lavoro, e nel rispetto dei seguenti obiettivi:
  - a) contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici [...];
  - b) favorire la rigenerazione dei territori urbanizzati e il miglioramento della qualità urbana ed edilizia [...];
  - c) tutelare e valorizzare il territorio nelle sue caratteristiche ambientali e paesaggistiche

- favorevoli al benessere umano ed alla conservazione della biodiversità;
- d) tutelare e valorizzare i territori agricoli e le relative capacità produttive agroalimentari [...];
  - e) contribuire alla tutela ed alla valorizzazione degli elementi storici e culturali del territorio regionale;
  - f) promuovere le condizioni di attrattività del sistema regionale e dei sistemi locali, per lo sviluppo, l'innovazione e la competitività delle attività produttive e terziarie;
  - g) promuovere maggiori livelli di conoscenza del territorio e del patrimonio edilizio esistente, per assicurare l'efficacia delle azioni di tutela e la sostenibilità degli interventi di trasformazione.
3. La presente legge valorizza la capacità negoziale dei Comuni, la qualità delle proposte progettuali e la sostenibilità ambientale degli interventi, quali fattori determinanti per l'efficacia del governo del territorio, e richiede la crescita della qualificazione del personale tecnico e amministrativo e lo sviluppo di processi stabili di monitoraggio dei sistemi ambientali e territoriali.
4. Le amministrazioni pubbliche titolari di funzioni di governo del territorio cooperano [...] all'elaborazione e valutazione delle scelte fondamentali riferite al territorio e al monitoraggio della loro attuazione [...].

### **Art. 3      Adegumento della pianificazione urbanistica vigente e conclusione dei procedimenti in corso**

---

1. I Comuni, per assicurare la celere e uniforme applicazione su tutto il territorio delle disposizioni stabilite dalla presente legge, avviano il processo di adeguamento della pianificazione urbanistica vigente entro il termine perentorio di tre anni dalla data della sua entrata in vigore e lo concludono nei due anni successivi, con le modalità previste dal presente articolo<sup>1</sup>.
2. – 5. *Omissis*
6. La Regione concede contributi a Comuni e loro Unioni, nonché alla Città metropolitana di Bologna ed ai soggetti di area vasta di cui all'articolo 42, comma 2, al fine di favorire l'adeguamento della pianificazione generale vigente alle previsioni della presente legge [...].

### **Art. 4      Attuazione degli strumenti urbanistici vigenti**

---

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla scadenza del termine perentorio per l'avvio del procedimento di approvazione del PUG stabilito dall'articolo 3, comma 1, il Comune, attraverso l'atto di indirizzo di cui al comma 2, può promuovere la presentazione di proposte di accordi operativi [...] per dare immediata attuazione a parte delle previsioni contenute nei vigenti PSC [...] e può promuovere il rilascio di permessi di costruire convenzionati [...] per attuare le previsioni del PRG e del POC vigenti.
2. Allo scopo di selezionare una parte delle previsioni del PSC cui dare immediata attuazione ai sensi del comma 1, il Consiglio comunale assume un'apposita delibera di indirizzo con la quale stabilisce [...] i criteri di priorità, i requisiti e i limiti in base ai quali valutare la rispondenza all'interesse pubblico delle proposte di accordo operativo avanzate dai soggetti interessati [...].

---

1 Comma modificato dall'art. 8 della L.R. 3/2010 come segue: «I Comuni, per assicurare la celere e uniforme applicazione su tutto il territorio delle disposizioni stabilite dalla presente legge, avviano il processo di adeguamento della pianificazione urbanistica vigente entro il termine perentorio di **quattro** anni dalla data della sua entrata in vigore e lo concludono nei due anni successivi, con le modalità previste dal presente articolo».



### 3. Omissis

4. Fermo restando il rilascio dei titoli abilitativi edilizi per le previsioni dei piani vigenti soggette ad intervento diretto, entro il termine di cui al comma 1 possono altresì essere adottati i seguenti atti e può essere completato il procedimento di approvazione degli stessi avviato prima della data di entrata in vigore della presente legge:
  - a) le varianti specifiche alla pianificazione urbanistica vigente [...];
  - b) i piani attuativi dei piani regolatori comunali vigenti [...];
  - c) i Piani urbanistici attuativi (PUA), di iniziativa pubblica o privata [...];
  - d) i Programmi di riqualificazione urbana (PRU) [...];
  - e) gli atti negoziali e i procedimenti speciali di approvazione di progetti che comportano l'effetto di variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.
5. La stipula della convenzione urbanistica relativa agli strumenti di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 deve avvenire entro il termine perentorio di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Trascorso tale termine, i medesimi strumenti urbanistici perdono la loro efficacia [...]².
6. I PUG adottati e approvati ai sensi dell'articolo 3 fanno salva la definizione e l'attuazione degli accordi operativi, dei permessi di costruire convenzionati, degli strumenti attuativi e degli atti negoziali disciplinati dai commi 1, 2, 3, 4 e 5 del presente articolo.
7. Fatto salvo quanto previsto dai commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6 del presente articolo, dopo la scadenza del termine perentorio per l'avvio del procedimento di approvazione del PUG stabilito dall'articolo 3, comma 1:
  - a) possono essere attuate unicamente le previsioni della pianificazione vigente relative al territorio urbanizzato, aventi i requisiti degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana di cui all'articolo 7, comma 4;
  - b) sono comunque consentiti gli interventi diretti, da attuare con titolo abilitativo edilizio secondo la disciplina vigente;
  - c) mantengono la loro efficacia e possono essere attuati [...] unicamente i PUA e gli altri strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, approvati in data antecedente all'entrata in vigore della presente legge, a condizione che siano convenzionati entro il termine perentorio di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge e che sia prescritto l'immediato avvio dell'attuazione degli interventi [...]³.

## **Titolo II Disposizioni generali sulla tutela e l'uso del territorio**

### **Capo I Consumo del suolo a saldo zero**

#### **Art. 5 Contenimento del consumo di suolo**

1. La Regione Emilia-Romagna, in coerenza con gli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione e con i principi desumibili dagli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, assume l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero da raggiungere entro il 2050. A tale scopo, gli strumenti di pianificazione territoriale ed

2 Comma modificato dall'art. 9 della L.R. 3/2020 come segue: «La stipula della convenzione urbanistica relativa agli strumenti di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 deve avvenire entro il termine perentorio di **sei** anni dalla data di entrata in vigore della presente legge [...]».

3 Lettera modificata dall'art. 9 della L.R. 3/2020 come segue: «mantengono la loro efficacia e possono essere attuati [...] unicamente i PUA e gli altri strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, approvati in data antecedente all'entrata in vigore della presente legge, a condizione che siano convenzionati entro il termine perentorio di **sei** anni dalla data di entrata in vigore della presente legge e che sia prescritto l'immediato avvio dell'attuazione degli interventi [...]».

urbanistica perseguono la limitazione del consumo di suolo, attraverso il riuso e la rigenerazione del territorio urbanizzato.

2. Nel rispetto dei limiti quantitativi di cui all'articolo 6, il consumo di suolo è consentito esclusivamente per opere pubbliche e opere qualificate dalla normativa vigente di interesse pubblico e per insediamenti strategici volti ad aumentare l'attrattività e la competitività del territorio, nei soli casi in cui non esistano ragionevoli alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse. A tale scopo [...] sono necessariamente considerate le alternative localizzative che non comportino consumo del suolo [...].
3. Fermo restando quanto previsto dal comma 5 del presente articolo e dalle disposizioni per il territorio rurale, di cui all'articolo 36, il consumo di suolo non è comunque consentito per nuove edificazioni residenziali, ad eccezione di quelle necessarie:
  - a) per attivare interventi di riuso e di rigenerazione di parti del territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale;
  - b) per realizzare interventi di edilizia residenziale sociale, comprensivi unicamente della quota di edilizia libera indispensabile per assicurare la fattibilità economico finanziaria dell'intervento.
4. In ogni caso, i nuovi insediamenti al di fuori del territorio urbanizzato non devono accrescere la dispersione insediativa, individuando soluzioni localizzative contigue a insediamenti esistenti o convenzionati e funzionali alla riqualificazione del disegno dei margini urbani e al rafforzamento dell'armatura territoriale esistente [...].
5. – 6. *Omissis*

#### **Art. 6 Quota complessiva del consumo di suolo ammissibile**

1. In coerenza con l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero di cui all'articolo 5, comma 1, la pianificazione territoriale e urbanistica può prevedere, per l'intero periodo, un consumo del suolo complessivo entro il limite massimo del 3 per cento della superficie del territorio urbanizzato [...] esistente alla data di entrata in vigore della presente legge, fatto salvo quanto previsto dai commi 5 e 7 del presente articolo.
2. – 4. *Omissis*
5. Previa valutazione che non sussistano ragionevoli alternative localizzative che non determinino consumo di suolo, non sono computate ai fini del calcolo della quota massima di consumo di suolo di cui al comma 1 le aree che, dopo l'entrata in vigore della presente legge, sono utilizzate per la realizzazione:
  - a) di opere pubbliche di rilievo sovracomunale e di opere qualificate dalla normativa vigente di interesse pubblico;
  - b) di interventi di ampliamento e ristrutturazione di fabbricati adibiti all'esercizio di impresa ovvero di interventi di nuova costruzione di fabbricati o altri manufatti necessari per lo sviluppo e la trasformazione di attività già insediate [...] ad esclusione degli interventi che comportino la trasformazione di un esercizio commerciale in una struttura di vendita o insediamento commerciale di rilievo sovracomunale;
  - c) di nuovi insediamenti produttivi di interesse strategico regionale che siano oggetto di accordi per l'insediamento e lo sviluppo [...];
  - d) di rilevanti insediamenti produttivi individuati ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016, n. 194 [...];
  - e) di parchi urbani ed altre dotazioni ecologico ambientali;
  - f) di fabbricati nel territorio rurale funzionali all'esercizio delle imprese agricole;

- g) di interventi per il parziale recupero della superficie di edifici non più funzionali all'attività agricola [...].
6. La convenzione urbanistica può subordinare l'attuazione degli insediamenti di cui al comma 5, lettere b), c) e d), alla realizzazione di interventi di desigillazione di aree urbanizzate, da destinare a dotazioni territoriali che prevedano la conservazione della permeabilità del suolo, scomputando l'intero valore delle opere dal contributo di costruzione dovuto.
7. Non sono computate altresì nella quota massima di cui al comma 1 le aree utilizzate per l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici vigenti, ai sensi dell'articolo 4.

<b>Titolo II</b>	<b>Disposizioni generali sulla tutela e l'uso del territorio</b>
<b>Capo II</b>	<b>Promozione del riuso e della rigenerazione urbana</b>
<b>Sezione I</b>	<b>Regime differenziato del riuso e della rigenerazione rispetto alle nuove urbanizzazioni</b>

### **Art. 7      Disciplina favorevole al riuso e alla rigenerazione urbana**

1. La Regione Emilia-Romagna promuove, assieme alla limitazione del consumo di suolo, la rigenerazione di aree edificate con continuità, per aumentarne l'attrattività attraverso la riqualificazione dell'ambiente costruito secondo criteri di sostenibilità e per accrescerne la vivibilità con la qualificazione e l'ampliamento dei servizi e delle funzioni strategiche ivi insediati.
2. Per realizzare le finalità di cui al comma 1, gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica disciplinati dalla presente legge privilegiano il riuso dei suoli urbani e la loro rigenerazione, secondo quanto stabilito dal presente capo. Gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana riguardano spazi ed edifici, sia pubblici che privati, da qualificare anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione, nuova costruzione e densificazione, e prevedono l'inserimento di nuove funzioni diversificate, di edilizia residenziale sociale, di spazi e strutture di servizio pubblico. Gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana sono diretti a elevare gli standard di qualità ambientale e architettonica e si pongono l'obiettivo: di conseguire una significativa riduzione dei consumi idrici e di quelli energetici; di realizzare bonifiche di suoli inquinati e la riduzione delle aree impermeabili; di potenziare e qualificare la presenza del verde all'interno dei tessuti urbani; di promuovere una efficiente raccolta differenziata dei rifiuti; di sviluppare una mobilità sostenibile, incentrata sugli spostamenti pedonali, ciclabili e sull'accesso alle reti e nodi del trasporto pubblico. I Comuni perseguono la qualità progettuale degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana anche attraverso i concorsi di architettura e i processi di progettazione partecipata di cui all'articolo 17.
3. *Omissis*
4. Ai fini della presente legge, costituiscono interventi di riuso e rigenerazione urbana le seguenti tipologie di trasformazioni edilizie e urbanistiche dei tessuti urbani esistenti:
- gli interventi di "qualificazione edilizia", diretti a realizzare la demolizione e ricostruzione di uno o più fabbricati che presentino una scarsa qualità edilizia [...] nonché gli interventi conservativi che, senza prevedere la demolizione dell'edificio originario, consentono comunque di realizzare i miglioramenti dell'efficienza energetica, della sicurezza sismica e degli altri requisiti tecnici richiesti dalla normativa vigente ai fini dell'agibilità. Ferma restando l'osservanza della disciplina di tutela del centro storico e degli edifici di valore storico, artistico e testimoniale [...] gli interventi di qualificazione edilizia sono sempre ammessi e si attuano con intervento diretto, fatti salvi gli eventuali limiti e condizioni stabiliti dal PUG;
  - gli interventi di "ristrutturazione urbanistica" [...] comprensivi degli interventi di

costruzione e successiva demolizione [...] i quali si attuano attraverso permesso di costruire convenzionato;

- c) gli interventi di “addensamento o sostituzione urbana”, consistenti nei processi di riqualificazione anche incrementali, che, con particolare riferimento ad aree strategiche della città ovvero ad aree degradate, marginali, dismesse o di scarsa utilizzazione edificatoria, prevedono una loro significativa trasformazione [...]. Tali interventi sono diretti a rivitalizzare e qualificare il territorio dal punto di vista identitario, sociale ed economico, realizzando nuove attrattività e opportunità di sviluppo [...].

## 5. *Omissis*

### **Art. 8 Incentivi urbanistici per gli interventi di riuso e rigenerazione urbana**

1. Gli interventi edilizi realizzati all’interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato ai sensi dell’articolo 32, commi 2 e 3, beneficiano dei seguenti incentivi urbanistici:

- a) il contributo straordinario, di cui all’articolo 16, comma 4, lettera d-ter), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, non trova applicazione all’interno del territorio urbanizzato [...]. È fatta salva la facoltà per i Comuni di assoggettare a contributo straordinario le strutture di vendita e gli insediamenti commerciali di rilievo sovracomunale, da realizzare all’interno del territorio urbanizzato. Il contributo straordinario trova al contrario applicazione per gli interventi da realizzare al di fuori del territorio urbanizzato nonché per gli interventi che prevedano l’edificazione delle aree permeabili collocate all’interno del perimetro del territorio urbanizzato [...];
- b) per gli interventi di ristrutturazione urbanistica ed edilizia, addensamento o sostituzione urbana all’interno del territorio urbanizzato, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore al 35 per cento rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni. I Comuni hanno la facoltà di deliberare ulteriori riduzioni del contributo di costruzione, fino alla completa esenzione dallo stesso [...]. Ai sensi dell’articolo 28, commi 3 e 4, della legge regionale n. 15 del 2013, i mutamenti della destinazione d’uso senza opere, previsti nell’ambito di interventi di riuso e rigenerazione urbana, sono gratuiti qualora comportino il passaggio ad una diversa categoria funzionale non avente maggior carico urbanistico e nel caso di passaggio, all’interno della medesima categoria funzionale, ad un uso non avente maggior carico urbanistico;
- c) il PUG può prevedere che, in sede di accordo operativo e di piano attuativo di iniziativa pubblica, siano riconosciuti agli interventi di addensamento o sostituzione urbana diritti edificatori e altre premialità aggiuntive, previa verifica di sostenibilità del relativo carico urbanistico e in coerenza con le previsioni della strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale, di cui all’articolo 34;
- d) per gli interventi diretti di qualificazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica il PUG può altresì prevedere il riconoscimento, all’atto del rilascio del titolo abilitativo edilizio, di diritti edificatori parametrati al rating ottenuto nell’ambito di un protocollo di certificazione energetico-ambientale e al grado di miglioramento dell’efficienza energetica, della sicurezza antisismica e della sostenibilità dell’edificio rispetto alla sua condizione originaria;
- e) allo scopo di favorire l’attuazione delle politiche pubbliche per la casa e di promozione sociale stabilite dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale di cui all’articolo 34, gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa

pubblica possono riconoscere ulteriori quote edificatorie, a compensazione dell'impegno assunto dal privato di realizzare, nell'ambito dell'intervento di riuso e di rigenerazione urbana, una quota di alloggi di edilizia residenziale sociale ovvero opere pubbliche aventi finalità sociale;

- f) il PUG può prevedere altre forme di incentivazione degli interventi di riuso e rigenerazione urbana legate alla qualità progettuale degli interventi [...].
2. Il PUG può disciplinare il trasferimento e la contestuale ricollocazione delle quantità edificatorie di cui al comma 1, lettere c), d) ed e), da attuarsi esclusivamente tramite accordo operativo o piano attuativo di iniziativa pubblica e su aree collocate nel territorio urbanizzato per le quali il PUG ammetta tale possibilità.
3. I medesimi diritti edificatori di cui al comma 1, lettere c), d) ed e) possono essere riconosciuti dal PUG, previo assenso dei proprietari degli immobili, direttamente agli operatori economici che attuino gli interventi [...].
4. Le disposizioni di cui al comma 1, lettere a), b), c) e d), e ai commi 2 e 3 del presente articolo non trovano applicazione per gli interventi da realizzare al di fuori del territorio urbanizzato e per gli interventi che prevedano l'edificazione delle aree permeabili collocate all'interno del perimetro del territorio urbanizzato [...]. Tali interventi sono subordinati al pagamento del contributo straordinario e del contributo di costruzione, secondo la disciplina ordinaria, e possono beneficiare di quote aggiuntive di diritti edificatori solo [...] per la realizzazione di alloggi in edilizia residenziale sociale ovvero di opere pubbliche aventi finalità sociale.

#### **Art. 9 Standard urbanistici differenziati**

1. In attuazione della seconda parte dell'articolo 2-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, la Regione stabilisce con apposito atto di coordinamento tecnico [...] disposizioni in merito al sistema delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici che concorrono a realizzare lo standard minimo di qualità urbana ed ecologico-ambientale da assicurare su tutto il territorio regionale. L'atto di coordinamento tecnico differenzia le prestazioni da realizzare nel territorio urbanizzato rispetto a quanto richiesto per i nuovi insediamenti, allo scopo di promuovere gli interventi di riuso e rigenerazione urbana, conformandosi ai seguenti principi:
  - a) il PUG, nel definire la strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale, conferma l'attuale quota complessiva di aree pubbliche destinate a servizi, esistente nel territorio urbanizzato, destinando tali aree prioritariamente a soddisfare il fabbisogno di nuove dotazioni territoriali ovvero all'ammodernamento e qualificazione delle opere e infrastrutture pubbliche esistenti. Il Comune, allo scopo di promuovere la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale con il concorso dei privati, può conferire agli stessi, in diritto di superficie, le aree pubbliche destinate a servizi nelle quali non siano state realizzate, o non siano in corso di realizzazione, dotazioni territoriali, infrastrutture o servizi pubblici [...] qualora nel documento di Valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale (Valsat) sia verificato che l'adeguamento delle dotazioni di attrezzature e spazi collettivi, pregressi e quelli generati dagli interventi, sia pienamente soddisfatto nei medesimi ambiti o in aree contermini ovvero in aree agevolmente accessibili con appositi percorsi ciclo pedonali protetti e con l'apposita organizzazione dei trasporti pubblici. Le medesime aree pubbliche possono altresì essere concesse in diritto di superficie a privati [...] ove risultino indispensabili per realizzare interventi di riuso e rigenerazione urbana di cui all'articolo 7, comma 4, lettere b) e c);

- b) le aree permeabili collocate all'interno del territorio urbanizzato, non dotate di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, sono destinate prioritariamente alla realizzazione di dotazioni ecologiche e ambientali e al mantenimento dei cunei verdi tra territorio rurale e territorio urbanizzato [...];
- c) fermo restando il rispetto delle prescrizioni di tutela indiretta stabilite, ai sensi dell'articolo 45 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [...] e delle prescrizioni del PUG sugli edifici di interesse storico-architettonico, culturale e testimoniale, i permessi di costruire convenzionati relativi agli interventi di ristrutturazione urbanistica, gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica che regolano interventi di addensamento o sostituzione urbana non sono tenuti all'osservanza dei limiti di densità edilizia e di altezze degli edifici di cui agli articoli 7 e 8 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 [...];
- d) la strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale può individuare gli ambiti del territorio urbanizzato nei quali gli interventi di ristrutturazione urbanistica e di addensamento o sostituzione urbana possono comportare la cessione al Comune di aree per dotazioni territoriali anche al di sotto della quantità minima prevista dagli articoli 3, 4 e 5 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 [...]. In tali ipotesi gli interventi di trasformazione concorrono alla realizzazione e al mantenimento delle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici secondo quanto previsto dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, ivi compresa la monetizzazione, in tutto o in parte, della quota di aree per dotazioni territoriali stabilita dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968;
- e) in parti del territorio urbanizzato caratterizzate da un'elevata accessibilità sostenibile, il PUG può disciplinare la realizzazione di interventi di riuso e di rigenerazione urbana che escludano o riducano l'utilizzo delle autovetture private e nei quali non trovano applicazione le disposizioni generali e settoriali che stabiliscono standard di parcheggi pubblici e pertinenziali. Le convenzioni urbanistiche [...] che disciplinano tali interventi di rigenerazione, riportano l'impegno del privato e dei suoi aventi causa a rispettare le limitazioni all'uso di autovetture e sono trascritte nei registri immobiliari. Il PUG può altresì stabilire una significativa riduzione della dotazione di parcheggi pubblici in ambiti nei quali gli stessi siano compensati dalla corrispondente attuazione di quote aggiuntive di parcheggi pertinenziali o da forme di sostegno alla mobilità sostenibile [...];
- f) le misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale e le dotazioni ecologiche e ambientali, di cui agli articoli 20 e 21, non sono oggetto di scomputo dal contributo di costruzione e non possono essere monetizzate;
- g) i proventi dei titoli abilitativi edilizi, delle sanzioni previste dalla legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 [...] e delle monetizzazioni nel territorio urbanizzato delle aree per dotazioni territoriali, di cui alla precedente lettera d), ultimo periodo, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, alla qualificazione di immobili comunali ad uso pubblico, al risanamento di complessi edilizi pubblici e privati compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, all'attività di autorizzazione, vigilanza e controllo dell'attività edilizia e agli interventi di demolizione di costruzioni abusive, al finanziamento dei concorsi di progettazione, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, ad investimenti per la gestione telematica delle

funzioni di governo del territorio nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura in ambito urbano;

- h) una quota dei proventi degli oneri di urbanizzazione secondaria [...] è destinata dai Comuni agli enti esponenziali della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose [...] per la realizzazione di interventi di riuso e rigenerazione urbana che interessino edifici di culto e le relative pertinenze, tenendo conto anche del valore monumentale e storico culturale degli edifici.

## 2. *Omissis*

### **Art. 10      Dereghe al decreto ministeriale n. 1444 del 1968**

---

1. In attuazione dell'articolo 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, gli edifici esistenti nel territorio urbanizzato che siano oggetto degli interventi di riuso e rigenerazione urbana [...] possono essere demoliti e ricostruiti, all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, fermo restando il rispetto delle norme del codice civile e della disciplina di tutela degli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale di cui all'articolo 32, comma 7, della presente legge [...].
2. Gli eventuali incentivi volumetrici riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati con la sopraelevazione dell'edificio originario, anche in deroga agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con ampliamento fuori sagoma dell'edificio originario laddove siano comunque rispettate le distanze minime tra fabbricati di cui all'articolo 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 o quelle dagli edifici antistanti preesistenti, se inferiori. Il medesimo principio trova applicazione per gli interventi di addensamento o sostituzione urbana previsti dal PUG in conformità alla presente legge.

## 3. *Omissis*

### **Titolo II      Disposizioni generali sulla tutela e l'uso del territorio** **Capo IV      Efficacia dei piani e rapporti tra i diversi strumenti**

### **Art. 24      Riparto delle funzioni pianificatorie secondo il principio di competenza**

---

1. Allo scopo di semplificare e qualificare il contenuto dei piani, superando il meccanismo della pianificazione a cascata, le funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica sono conferite dalla presente legge secondo il principio di competenza, secondo il quale ciascun strumento di pianificazione deve limitarsi a disciplinare esclusivamente le tematiche e gli oggetti che gli siano attribuiti dalla presente legge, in conformità alla legislazione statale e regionale vigente.
2. In applicazione del principio di competenza di cui al comma 1, in caso di conflitto tra le previsioni di diversi strumenti di pianificazione, prevale quanto stabilito dal piano cui la regolazione di quella materia o di quella tematica è conferita dalla legge [...]. In particolare, in applicazione di tale principio:
  - a) la cartografia relativa ai contenuti strategici dei piani territoriali e del PUG deve avere carattere ideogrammatico [...];
  - b) le indicazioni della componente strategica del PUG [...] costituiscono riferimenti di massima circa l'assetto insediativo del territorio comunale, la cui puntuale definizione e specificazione è di competenza esclusiva degli accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica.



3. Il principio di competenza regola altresì il rapporto tra i piani generali e i piani tematici o settoriali del medesimo livello istituzionale, in quanto il piano generale fissa, in termini conoscitivi e normativi, il quadro strategico generale che costituisce il riferimento necessario per i piani settoriali del medesimo livello di pianificazione.

4. *Omissis*

**Titolo III      Strumenti di pianificazione**  
**Capo I         Pianificazione comunale**

**Art. 30         Strumenti urbanistici dei Comuni e delle loro Unioni e piani intercomunali**

---

1. Allo scopo di semplificare la pianificazione urbanistica comunale e valorizzare i processi negoziali nella definizione della fase operativa degli interventi, la pianificazione urbanistica comunale si articola in:

- a) un unico Piano urbanistico generale (PUG), che stabilisce la disciplina di competenza comunale sull'uso e la trasformazione del territorio, con particolare riguardo ai processi di riuso e di rigenerazione urbana;
- b) gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica con i quali, in conformità al PUG, l'amministrazione comunale attribuisce i diritti edificatori, stabilisce la disciplina di dettaglio delle trasformazioni e definisce il contributo delle stesse alla realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale [...].

2. Gli strumenti di cui al comma 1, lettere a) e b), si attuano attraverso i titoli abilitativi edilizi previsti dalla normativa vigente.

3. – 6. *Omissis*

**Art. 34         Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale**

---

1. Il PUG, attraverso la strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, persegue l'obiettivo di rafforzare l'attrattività e competitività dei centri urbani e del territorio, elevandone la qualità insediativa ed ambientale [...] La strategia indica altresì i criteri e le condizioni generali che, specificando le politiche urbane e territoriali perseguite dal piano, costituiscono il quadro di riferimento per gli accordi operativi e per i piani attuativi di iniziativa pubblica. In particolare, la strategia fissa, attraverso l'indicazione di requisiti prestazionali e di condizioni di sostenibilità da soddisfare, gli obiettivi generali che attengono:

- a) ai livelli quantitativi e qualitativi del sistema delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture per la mobilità e dei servizi pubblici da realizzare nel territorio comunale;
- b) al grado di riduzione della pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale, di adattamento ai cambiamenti climatici, di difesa o di delocalizzazione dell'abitato e delle infrastrutture a rischio e di miglioramento della salubrità dell'ambiente urbano [...].

2. In considerazione degli obiettivi generali stabiliti ai sensi del comma 1 del presente articolo e delle indicazioni derivanti dalle valutazioni ambientali e territoriali della Valsat, la strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale definisce l'assetto spaziale di massima degli interventi e delle misure ritenute necessarie e [...] individua i fabbisogni specifici da soddisfare nei medesimi ambiti, anche fornendo indicazioni di massima di carattere progettuale e localizzativo. Queste ultime indicazioni di massima sono specificate in sede di accordo operativo o di piano attuativo di iniziativa pubblica [...].

3. La strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale individua altresì il fabbisogno complessivo di alloggi di edilizia residenziale sociale [...] e stabilisce le modalità con cui gli interventi di riuso e rigenerazione e di nuova urbanizzazione concorrono al soddisfacimento di tale fabbisogno, prevedendo, se necessario, forme di compensazione per il maggior onere [...].
4. Le previsioni della strategia di cui ai commi 1, 2 e 3 costituiscono, in sede di elaborazione degli accordi operativi, dei piani attuativi di iniziativa pubblica e dei permessi di costruire convenzionati, riferimento necessario e vincolante per la determinazione delle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici cui è subordinata la realizzazione degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana e di nuova urbanizzazione, in conformità alla presente legge.
5. – 6. *Omissis*

### **Art. 38      Accordi operativi e piani attuativi di iniziativa pubblica**

---

1. Le previsioni del PUG relative al riuso e alla rigenerazione del territorio urbanizzato e alle nuove urbanizzazioni si attuano principalmente attraverso accordi operativi, fatte salve le trasformazioni soggette ad intervento diretto. Il Comune, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento dei privati, può promuovere la presentazione di proposte di accordi operativi attraverso la pubblicazione periodica di avvisi pubblici di manifestazione di interesse, nei quali esplicita gli obiettivi prioritari da perseguire nell'attuazione delle previsioni del PUG. A tale scopo il Comune può altresì fornire indicazioni di massima di carattere progettuale e localizzativo, da osservarsi nella predisposizione del progetto urbano di cui al comma 3, lettera a), per gli ambiti che presentano un particolare valore sotto il profilo paesaggistico, ambientale, architettonico, storico-artistico e testimoniale o che sono caratterizzati da una significativa carenza di tali fattori identitari, dalla mancanza di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici o da significative criticità ambientali, ovvero per gli areali che richiedano il coordinamento di una pluralità di interventi.
2. Gli accordi operativi hanno il valore e gli effetti dei piani urbanistici attuativi [...].
3. – 17. *Omissis*

## **Titolo III      Strumenti di pianificazione** **Capo II        Pianificazione territoriale**

### **Art. 40      Piano territoriale regionale (PTR)**

---

1. La Regione, nell'esercizio del ruolo istituzionale di indirizzo, pianificazione e controllo, [...] si dota di un unico piano generale, denominato Piano territoriale regionale (PTR), caratterizzato dall'integrazione di una componente strategica e una strutturale. Il PTR ricomprende e coordina, in un unico strumento di pianificazione relativo all'intero territorio regionale, la disciplina per la tutela e la valorizzazione del paesaggio di cui al titolo V della presente legge e la componente territoriale del Piano regionale integrato dei trasporti (PRIT) [...].
2. – 4. *Omissis*.
5. La componente strategica del PTR attiene alla definizione degli obiettivi, indirizzi e politiche che la Regione intende perseguire per garantire la tutela del valore paesaggistico, ambientale, culturale e sociale del suo territorio e per assicurare uno sviluppo economico e sociale sostenibile ed inclusivo, che accresca insieme la competitività e la resilienza del sistema territoriale regionale e salvaguardi la riproducibilità delle risorse.

6. *Omissis*

7. Nella componente strutturale del PTR sono individuati e rappresentati i sistemi paesaggistico, fisico-morfologico, ambientale, storico-culturale che connotano il territorio regionale nonché le infrastrutture, i servizi e gli insediamenti che assumono rilievo strategico per lo sviluppo dell'intera comunità regionale, e sono stabilite prescrizioni ed indirizzi per definire le relative scelte di assetto territoriale.
8. Il PTR assume, per gli aspetti a valenza territoriale, la Strategia regionale di sviluppo sostenibile, con la quale detta il quadro di riferimento per la Valsat dei piani e programmi territoriali e urbanistici disciplinati dalla presente legge [...].

**Art. 41 Piano territoriale metropolitano (PTM)**

---

1. Nell'esercizio del ruolo istituzionale di cui agli articoli 3 e 5 della legge regionale n. 13 del 2015, la Città metropolitana di Bologna attraverso il PTM definisce, per l'intero territorio di competenza e in coerenza con gli indirizzi del Piano strategico metropolitano (PSM) [...] le scelte strategiche e strutturali di assetto del territorio funzionali alla cura dello sviluppo sociale ed economico territoriale nonché alla tutela e valorizzazione ambientale dell'area metropolitana.
2. In coerenza con il ruolo istituzionale differenziato riconosciuto alla Città metropolitana di Bologna, la componente strategica del PTM costituisce parte integrante della pianificazione territoriale regionale [...].
3. Nella componente strategica del PTM la Città metropolitana di Bologna definisce, in coerenza con gli obiettivi strategici regionali stabiliti dal PTR e con gli obiettivi generali e specifici individuati dal PSM:
  - a) la visione condivisa circa gli scenari generali di riferimento e la vocazione delle varie parti del territorio, in considerazione delle loro caratteristiche fisico morfologiche, degli assetti socio economici ed insediativi, dei valori paesaggistici, ambientali e culturali che le connotano;
  - b) la missione del territorio [...] con l'indicazione delle principali linee di assetto e di utilizzazione del territorio e dei diversi ruoli dei centri abitati nel sistema insediativo, specificando le funzioni e i servizi pubblici da rafforzare ed integrare;
  - c) le azioni a scala territoriale necessarie per incrementare la resilienza degli insediamenti e del territorio [...].
4. La cartografia relativa ai contenuti strategici del PTM ha carattere ideogrammatico [...].
5. Nel rispetto dei dimensionamenti complessivi di superficie territoriale consumabile di cui all'articolo 6, comma 1, compete al PTM l'assegnazione ai Comuni o loro Unioni di quote differenziate della capacità edificatoria ammissibile, secondo criteri di perequazione territoriale, previa verifica della sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti. A tale scopo è istituito il fondo perequativo metropolitano, nel quale confluisce una quota, comunque non superiore al 50 per cento, delle risorse che derivano nei Comuni del territorio metropolitano dagli oneri di urbanizzazione secondaria, dal contributo straordinario e dalle monetizzazioni delle aree per dotazioni territoriali. Il PTM regola le modalità di gestione ed erogazione delle risorse del fondo, prevedendo la corresponsione dei suoi proventi a favore dei Comuni cui è riconosciuta una minore capacità edificatoria complessiva, di quelli che subiscono significativi impatti negativi dalla realizzazione di nuove urbanizzazioni nel territorio di altri Comuni e di quelli il cui territorio, soggetto a specifici vincoli paesaggistici e ambientali, fornisce significativi servizi ecosistemici alla comunità metropolitana. Il PTM può inoltre stabilire che una quota dei proventi derivanti dal contributo di costruzione dovuto per gli insediamenti ad alta attrattività di cui al comma 6, lettera d),

sia destinata alla realizzazione di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici di rilievo metropolitano o intercomunale, anche al di fuori dei territori comunali interessati dagli insediamenti.

6. In coerenza con le scelte programmatiche di cui ai commi 1, 2 e 3, la componente strutturale del PTM stabilisce, per i Comuni facenti parte del territorio metropolitano, la disciplina delle nuove urbanizzazioni, di cui all'articolo 35, e definisce le funzioni insediative e dei servizi di area vasta, che attengono in particolare ai seguenti sistemi ed elementi:
- a) le principali infrastrutture strategiche metropolitane nonché i servizi per la mobilità di scala metropolitana;
  - b) le reti, impianti e infrastrutture territoriali [...];
  - c) le dotazioni territoriali e i servizi pubblici di area vasta [...];
  - d) gli insediamenti cui la disciplina vigente riconosce rilievo sovracomunale per la forte attrattività di persone e di mezzi e per il significativo impatto sull'ambiente e sul sistema insediativo e della mobilità, quali i poli funzionali, le aree produttive sovracomunali e quelle ecologicamente attrezzate, le grandi strutture di vendita, le multisale cinematografiche di rilievo sovracomunale [...];
  - e) le reti ecologiche e le altre infrastrutture verdi extraurbane;
  - f) l'individuazione dei servizi ecosistemici ed ambientali forniti [...];
  - g) l'individuazione e la rappresentazione della griglia degli elementi strutturali che connotano il territorio extraurbano e che costituiscono riferimento necessario per i nuovi insediamenti realizzabili al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato, di cui all'articolo 35, commi 4 e 5;
  - h) la disciplina del territorio rurale, in conformità alle disposizioni del PTPR, ai sensi dell'articolo 36.
7. Ai sensi dell'articolo 25, comma 2, lettera d), la componente strutturale del PTM individua specifici ambiti del territorio destinati ad assicurare la fattibilità delle opere pubbliche e di interesse pubblico previste dal piano stesso, all'interno dei quali la pianificazione urbanistica non può prevedere trasformazioni che risultino incompatibili con la loro realizzazione [...].

#### **Art. 42 Piano territoriale di area vasta (PTAV)**

1. Nell'osservanza di quanto disposto dall'articolo 3 della legge regionale n. 13 del 2015, compete ai soggetti d'area vasta di cui al comma 2 del presente articolo la funzione di pianificazione strategica d'area vasta e di coordinamento delle scelte urbanistiche strutturali dei Comuni e loro Unioni che incidano su interessi pubblici che esulano dalla scala locale.
2. Ai fini della presente legge costituiscono soggetti di area vasta le Province, che esercitano le funzioni pianificatorie di cui al comma 1 [...].
3. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 i soggetti d'area vasta approvano il PTAV con il quale, in particolare:
  - a) definiscono gli indirizzi strategici di assetto e cura del territorio e dell'ambiente, in coerenza con gli obiettivi strategici regionali stabiliti dal PTR;
  - b) possono stabilire l'assegnazione ai Comuni di quote differenziate di capacità edificatoria ammissibile, secondo quanto previsto dall'articolo 6, comma 4, tenendo conto della sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti;
  - c) disciplinano gli insediamenti di rilievo sovracomunale di cui all'articolo 41, comma 6, lettera d);

- d) possono individuare ambiti di fattibilità delle opere e infrastrutture di rilievo sovracomunale, ai sensi dell'articolo 41, comma 7;
  - e) possono individuare i servizi ecosistemici ed ambientali forniti dai sistemi ambientali presenti nell'ambito territoriale di propria competenza.
4. Trova applicazione l'articolo 41, comma 4, in merito al carattere necessariamente ideogrammatico della cartografia relativa ai contenuti strategici del PTAV.
  5. Nell'osservanza del principio di adeguatezza e differenziazione, ai soggetti di area vasta di cui al comma 2 possono essere riconosciute, anche su richiesta degli stessi, ulteriori competenze nel campo della pianificazione territoriale [...].

**Titolo VI      Norme finali**

**Art. 77      Monitoraggio dell'attuazione della legge**

---

1. La Giunta regionale provvede, assieme agli enti locali e con il concorso dei rappresentanti delle forze economiche, sociali e professionali, al monitoraggio dell'applicazione della presente legge e alla verifica degli effetti della stessa sulla qualità paesaggistica, ambientale e insediativa del territorio e sul consumo di suolo.
2. Nel corso della prima fase attuativa disciplinata dagli articoli 3 e 4, la Giunta regionale provvede altresì ad attivare percorsi sperimentali di adeguamento della pianificazione vigente alle disposizioni della presente legge, attraverso specifiche convenzioni o altre forme di collaborazione con gli enti locali e le Unioni di Comuni [...].

Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380

**Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia**

**Parte I      Attività edilizia**

**Titolo II      Titoli abilitativi**

**Capo II      Permesso di costruire**

**Sezione II      Contributo di costruzione**

**Art. 16      Contributo per il rilascio del permesso di costruire**

---

1. Salvo quanto disposto all'articolo 17, comma 3, il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nel presente articolo.
2. – 3. *Omissis*
4. 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;
 d-bis) alla differenziazione tra gli interventi al fine di incentivare, in modo particolare nelle aree a maggiore densità del costruito, quelli di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), anziché quelli di nuova costruzione;

d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche<sup>4</sup>.

4-bis. Con riferimento a quanto previsto dal secondo periodo della lettera d-ter) del comma 4, sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali.

5. – 10. *Omissis*

## Costituzione della Repubblica Italiana

### Art. 116

Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

### Art. 117

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) – d) *Omissis*
- e) [...] tutela della concorrenza [...];
- f) – s) *Omissis*

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] governo del territorio; [...].

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. *Omissis*

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni.

La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. *Omissis*

<sup>4</sup> Lettera aggiunta al D.P.R. 380/2001 dall'art. 17, comma 1, lettera g), legge n. 164 del 2014, infine così modificata dall'art. 10, comma 1, lettera g), della legge n. 120 del 2020.



<b>L.R. 11/2004</b>	.....	p. 146
<b>L.R. 50/2012</b>	.....	p. 147
<b>R.R. 1/2013</b>	.....	p. 151
<b>L.R. 14/2017</b>	.....	p. 160

Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11

## **Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio**

**Titolo II**            **Strumenti di governo del territorio**

**Capo I**             **Pianificazione comunale per il governo del territorio**

**Sezione I**        **Piano regolatore comunale**

### **Art. 16**            **Contenuti, procedimento di formazione e varianti del Piano di assetto del territorio intercomunale (PATI)**

1. Il piano di assetto del territorio intercomunale (PATI) è lo strumento di pianificazione finalizzato al coordinamento fra più comuni e può disciplinare in tutto o in parte il territorio dei comuni interessati o affrontare singoli tematismi. La necessità del coordinamento può essere stabilita dai comuni interessati e dal PTCP o dal PTRC a seconda che l'intercomunalità riguardi una o più province.
2. Il coordinamento di cui al comma 1 ha per oggetto:
  - a) ambiti intercomunali omogenei per caratteristiche insediativo-strutturali, geomorfologiche, storico-culturali, ambientali e paesaggistiche;
  - b) previsioni la cui incidenza territoriale sia da riferire ad un ambito più esteso di quello comunale.
- 2 bis. La pianificazione coordinata tra più comuni è sempre necessaria nel caso di aree da destinare all'insediamento di grandi strutture di vendita, come definite all'articolo 3, comma 1, lettera g) della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50 “Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto”, al di fuori del centro storico, con superficie di vendita superiore a 8.000 metri quadrati nei comuni capoluogo di provincia e con superficie di vendita superiore a 4.000 metri quadrati negli altri comuni. In tali casi la pianificazione coordinata deve comprendere i comuni confinanti con il comune interessato dall'insediamento della grande struttura di vendita.
3. – 6. *Omissis*



Legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50

## **Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto**

**Titolo II Sviluppo del sistema commerciale**

**Capo I Indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale**

**Art. 4 Indirizzi regionali**

---

1. Al fine di assicurare che lo sviluppo delle attività commerciali sia compatibile con il buon governo del territorio, con la tutela dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, la salvaguardia dei beni culturali e paesaggistici e la tutela del consumatore, la Giunta regionale [...] adotta un regolamento [...] contenente gli indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale in attuazione dei seguenti criteri:
  - a) garantire la sostenibilità economica, sociale, territoriale ed ambientale del sistema commerciale;
  - b) favorire la localizzazione degli interventi commerciali all'interno dei centri storici e urbani;
  - 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;
  - d) rafforzare il servizio di prossimità e il pluralismo delle forme distributive.
2. Il regolamento regionale di cui al comma 1:
  - a) detta i criteri per l'individuazione da parte degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica delle aree idonee all'insediamento delle medie strutture con superficie di vendita superiore a 1.500 metri quadrati e delle grandi strutture di vendita;
  - b) definisce le modalità per la valutazione integrata degli impatti e l'individuazione delle misure compensative e di mitigazione atte a rendere sostenibili gli insediamenti;
  - c) definisce gli ambiti territoriali di rilevanza regionale ai fini dell'applicazione dell'articolo 26, comma 1, lettera e);
  - d) definisce ogni altra disposizione di dettaglio per l'attuazione della presente legge.

3. *Omissis*

**Titolo II Sviluppo del sistema commerciale**

**Capo II Politiche attive per lo sviluppo dell'attività commerciale**

**Art. 6 Indirizzi generali**

---

1. La Regione promuove un modello di sviluppo del sistema commerciale orientato alla valorizzazione di strutture di gestione coordinata e unitaria dei sistemi commerciali locali, finalizzate alla riqualificazione urbanistica e all'animazione economica e sociale attraverso la cooperazione fra soggetti pubblici e privati.

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

---

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 [...];
  - 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.
2. I programmi di cui al comma 1 sono predisposti dai comuni o dalle strutture associative di enti locali, anche su proposta di soggetti pubblici o privati, singoli o associati tra loro.
  3. Il programma è approvato dal comune o dalla struttura associativa di enti locali. I rapporti tra comune o struttura associativa di enti locali e soggetti proponenti sono regolati da apposita convenzione.

#### **Art. 8            Distretti del commercio**

---

1. I comuni, in forma singola o associata, anche su iniziativa delle organizzazioni delle imprese del commercio e dei consumatori, propongono l'individuazione dei distretti del commercio alla Giunta regionale che li approva con proprio provvedimento.
2. Al fine di valorizzare le caratteristiche peculiari di tali ambiti, la Regione promuove all'interno degli stessi politiche di sviluppo ed innovazione delle attività commerciali [...].

#### **Art. 10          Commercio tradizionale**

---

1. La Regione riconosce il ruolo del commercio tradizionale al dettaglio come fattore strategico di sviluppo economico e di crescita sociale del territorio. Il commercio tradizionale è svolto dagli esercizi di vicinato all'interno dei centri storici e urbani [...].
2. Per le finalità di cui al comma 1 la Giunta regionale adotta apposite misure di promozione e sostegno.

#### **Art. 11          Luoghi storici del commercio**

---

1. La Regione promuove iniziative volte alla valorizzazione e al sostegno delle attività commerciali con valore storico o artistico e la cui attività costituisce testimonianza dell'identità commerciale delle aree urbane di antica formazione.
2. La Giunta regionale istituisce l'elenco regionale dei luoghi storici del commercio [...].
3. I comuni individuano i luoghi storici del commercio sulla base di criteri approvati dalla Giunta regionale e inviano il relativo elenco alla Regione.
4. Per le finalità di cui al comma 1 la Giunta regionale, nel rispetto del regime "de minimis" previsto dalla vigente normativa europea, concede contributi in conto capitale ai luoghi del commercio iscritti nell'elenco regionale di cui al comma 2. Il provvedimento di ammissione a contributo vincola i luoghi storici del commercio al mantenimento dei requisiti per l'iscrizione all'elenco regionale per un periodo di dieci anni [...].

#### **Art. 12          Sviluppo del commercio elettronico (e-commerce)**

---

1. La Regione valorizza lo sviluppo del commercio elettronico anche attraverso la concessione di contributi a favore delle imprese commerciali, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese, anche in forma aggregata, ai fini della

realizzazione di programmi d'intervento nel settore del commercio elettronico, nel rispetto, ove previsto, del regime "de minimis" di cui alla vigente normativa europea.

### **Art. 13      Sostenibilità territoriale e sociale**

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 sulla superficie lorda di pavimento 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.
2. *Omissis*

### **Art. 14      Fondo regionale per la riqualificazione delle attività commerciali**

1. Per le finalità di cui al presente Capo, è istituito il fondo regionale per la riqualificazione delle attività commerciali.
2. Il fondo è alimentato da risorse regionali e dall'onere aggiuntivo di cui all'articolo 13.

### **Art. 15      Interventi di agevolazione per l'accesso al credito**

1. Per le finalità di cui al presente Capo, la Giunta regionale, anche in deroga a quanto previsto dal Capo III della legge regionale 18 gennaio 1999, n. 1 [...] stabilisce gli interventi e le modalità semplificate per l'accesso al fondo di rotazione di cui alla medesima legge regionale a favore delle piccole e medie imprese del commercio e della somministrazione al pubblico di alimenti e bevande ubicate all'interno dei centri storici e urbani.

## **Titolo III      Disciplina dell'attività**

### **Capo I      Tipologia di esercizi commerciali, disciplina dell'attività e norme procedurali**

### **Art. 18      Medie strutture di vendita**

1. L'apertura, l'ampliamento di superficie, il mutamento del settore merceologico, il trasferimento di sede, nonché il subingresso delle medie strutture con superficie di vendita non superiore a 1.500 metri quadrati sono soggetti a SCIA, da presentarsi al SUAP [...].
2. L'apertura, l'ampliamento, il trasferimento di sede e la trasformazione di tipologia delle medie strutture con superficie di vendita superiore a 1.500 metri quadrati sono soggette ad autorizzazione rilasciata dal SUAP.
3. – 4. *Omissis*
5. Il comune disciplina il procedimento di autorizzazione commerciale prevedendo un termine di conclusione del procedimento non superiore a sessanta giorni, decorsi i quali le domande devono ritenersi accolte qualora non venga comunicato il provvedimento di diniego.
6. Il rilascio dell'autorizzazione commerciale presuppone idoneo titolo edilizio.
7. – 9. *Omissis*

### **Art. 19      Grandi strutture di vendita**

1. L'apertura, l'ampliamento di superficie, il trasferimento di sede, la trasformazione di tipologia delle grandi strutture di vendita sono soggette ad autorizzazione rilasciata

dal SUAP al soggetto titolare dell'attività commerciale o, in caso di grande centro commerciale, al soggetto promotore.

2. – 3. *Omissis*

4. All'interno dei centri storici l'autorizzazione commerciale per le grandi strutture di vendita è rilasciata direttamente dal SUAP, secondo le modalità di cui all'articolo 18, commi 4, 5 e 6.

5. Al di fuori dei centri storici il rilascio dell'autorizzazione commerciale è subordinato all'esame della relativa domanda da parte di una conferenza di servizi indetta dal SUAP. Alla conferenza partecipano a titolo obbligatorio il comune, la provincia e la Regione; la conferenza delibera a maggioranza con il parere favorevole della Regione. La conferenza verifica in concreto l'impatto generato dall'iniziativa commerciale, in conformità con le previsioni del regolamento regionale di cui all'articolo 4.

6. Il rilascio dell'autorizzazione commerciale è condizione necessaria per il rilascio del corrispondente titolo edilizio, i cui presupposti sono verificati in sede di conferenza di servizi di cui al comma 5.

7. – 10. *Omissis*

11. La Giunta regionale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, detta le disposizioni attuative del presente articolo, prevedendo un termine per la conclusione del procedimento non superiore a centoventi giorni; decorso tale termine in assenza di un provvedimento di diniego nel rispetto della legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni le domande devono ritenersi accolte.

**Titolo III      Disciplina dell'attività**  
**Capo II        Requisiti per l'esercizio dell'attività**

**Art. 21        Requisiti urbanistici ed edilizi**

1. Le medie strutture con superficie di vendita non superiore a 1.500 metri quadrati possono essere insediate in tutto il territorio comunale, purché non in contrasto con le previsioni dello strumento urbanistico comunale.

2. Per le medie strutture con superficie di vendita superiore a 1.500 metri quadrati e per le grandi strutture di vendita lo strumento urbanistico comunale localizza le aree idonee al loro insediamento sulla base delle previsioni del regolamento regionale di cui all'articolo 4.

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.

4. *Omissis*.

5. In deroga a quanto previsto dal comma 2 e dal comma 3, le medie e grandi strutture di vendita possono essere insediate nei centri storici, nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente normativa, anche attraverso interventi di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale.

6. Ai fini dell'insediamento degli esercizi commerciali, le dotazioni di parcheggi pubblici o privati ad uso pubblico [...]:

a) per le medie e grandi strutture di vendita situate nei centri storici sono definite da apposita convenzione con il comune, anche con riferimento agli accessi ed ai percorsi veicolari e pedonali;

- b) per le medie strutture di vendita fuori dai centri storici e per gli esercizi di vicinato sono definite dallo strumento urbanistico comunale;
- c) per le grandi strutture di vendita fuori dai centri storici sono definite dallo strumento urbanistico comunale sulla base di quanto previsto dal regolamento regionale di cui all'articolo 4 [...].

## **Art. 22      Requisiti ambientali e viabilistici**

1. Alle grandi strutture di vendita si applica la vigente disciplina di cui alla legge regionale 26 marzo 1999, n. 10 “Disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione ambientale” e successive modificazioni e al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale” e successive modificazioni, nel rispetto dei principi di semplificazione e unitarietà dei procedimenti, con riferimento alle seguenti tipologie progettuali:
  - a) grandi strutture aventi superficie di vendita superiore a 8.000 metri quadrati, assoggettate alla valutazione di impatto ambientale (VIA);
  - b) grandi strutture aventi superficie di vendita compresa tra 2.501 e 8.000 metri quadrati, assoggettate alla procedura di verifica o screening.
2. I provvedimenti di cui al comma 1 costituiscono il presupposto per il rilascio dell'autorizzazione commerciale e del titolo edilizio relativo alla struttura di vendita.
3. Le domande finalizzate al rilascio dell'autorizzazione commerciale per grandi strutture di vendita e per medie strutture con superficie di vendita superiore a 1.500 metri quadrati sono corredate di idoneo studio di impatto sulla viabilità, elaborato secondo i criteri definiti dal regolamento regionale di cui all'articolo 4 [...].

Regolamento regionale n. 1 del 21 giugno 2013

## **Indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale (articolo 4 della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50)**

### **Art. 2      Criteri per la pianificazione locale: approccio sequenziale**

1. Ai sensi dell'articolo 21, comma 2 della legge regionale lo strumento urbanistico comunale localizza [...] con variante le nuove aree per l'insediamento delle medie strutture con superficie di vendita superiore a 1.500 metri quadrati e delle grandi strutture di vendita: a tal fine lo strumento urbanistico comunale [...] favorisce la localizzazione all'interno del centro urbano [...] anche attraverso interventi di riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse e degradate.
2. La localizzazione di cui al comma 1 non è richiesta ai fini dell'insediamento o ampliamento delle medie strutture con superficie di vendita superiore a 1.500 metri quadrati e delle grandi strutture di vendita all'interno dei centri storici, [...] qualora la destinazione urbanistica dell'area sia compatibile. Per incentivare gli interventi di recupero edilizio finalizzati al miglioramento e all'inserimento di attività commerciali all'interno del centro storico, i comuni possono ridurre l'incidenza degli oneri di urbanizzazione fino ad un massimo del cinquanta per cento [...].
3. Ai fini del presente regolamento per aree o strutture dismesse e degradate si intendono gli ambiti che presentino una o più delle seguenti caratteristiche:
  - a) degrado edilizio [...];
  - b) degrado urbanistico [...];
  - c) degrado socio-economico [...].
4. Le azioni per la riqualificazione urbanistica delle aree o strutture dismesse e degradate

- di cui al comma 3 perseguono i seguenti obiettivi:
- a) la razionalizzazione e il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente;
  - b) il ripristino o il miglioramento della qualità paesaggistica, ambientale e architettonica dei tessuti degradati;
  - c) il risparmio delle risorse energetiche e il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici;
  - d) il potenziamento delle reti per il trasporto pubblico e per la mobilità ecosostenibile;
  - e) l'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie;
  - f) la riqualificazione degli spazi pubblici e dell'arredo urbano;
  - g) la pluralità e l'integrazione funzionale e morfologica di attività e destinazioni d'uso tra loro compatibili;
  - h) la rivitalizzazione e la riqualificazione sociale ed economica dei tessuti degradati;
  - i) la rilocalizzazione o la riconversione funzionale dei fabbricati incongrui esistenti.
5. La riqualificazione urbanistica delle aree o strutture dismesse e degradate si attua attraverso interventi finalizzati:
- a) al recupero del patrimonio edilizio esistente [...];
  - b) alla demolizione e ricostruzione dei fabbricati esistenti, anche quando la ricostruzione sia attuata in area o aree diverse da quelle originarie [...];
  - c) al riordino degli insediamenti esistenti attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica [...];
  - d) al mutamento delle destinazioni d'uso esistenti purché le nuove destinazioni siano compatibili o complementari rispetto a quelle originarie ovvero si adeguino a quelle previste dallo strumento urbanistico comunale.
6. Entro il termine di centottanta giorni dall'entrata in vigore del presente regolamento i comuni [...] individuano il centro urbano [...] nonché le aree degradate da riqualificare, aventi le caratteristiche di cui al comma 3. La deliberazione è preceduta da adeguate forme di pubblicità al fine di acquisire e valutare eventuali proposte di individuazione delle suddette aree [...].
7. Le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6 non si applicano alle aree agricole [...].
8. – 9. *Omissis*
10. Al di fuori del centro urbano la localizzazione delle nuove aree per l'insediamento delle medie strutture con superficie di vendita superiore a 1.500 metri quadrati e delle grandi strutture di vendita è consentita secondo il criterio dell'approccio sequenziale, con le modalità di seguito indicate.
11. Il criterio dell'approccio sequenziale si verifica in presenza di entrambe le seguenti condizioni:
- a) il Comune deve dare conto dell'inesistenza di aree di insediamento disponibili e di adeguate dimensioni all'interno del centro storico e del centro urbano;
  - b) nel caso in cui sussista la condizione di cui alla lettera a), è consentita la localizzazione al di fuori del centro urbano in presenza delle ulteriori seguenti condizioni, tra loro alternative:
    - b.1) l'iniziativa commerciale deve consistere in un intervento di recupero e riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse e degradate, secondo le disposizioni di cui ai commi precedenti;
    - b.2) l'iniziativa deve consolidare polarità commerciali esistenti e cioè ricadere in aree in cui sono presenti altre attività commerciali di medie o grandi strutture di vendita, purché la relativa variante urbanistica non comporti il consumo di suolo agricolo.

12. Gli enti locali adeguano i propri strumenti territoriali ed urbanistici ai criteri di pianificazione di cui al presente articolo nel termine di 180 giorni indicato dall'articolo 4, comma 3 della legge regionale. Sino al suddetto adeguamento non sono consentite varianti per la localizzazione di nuove aree o per l'ampliamento delle aree esistenti con destinazione commerciale per grandi strutture e per medie strutture con superficie di vendita superiore a 1.500 metri quadrati.

13. – 16. *Omissis*

### **Art. 3 Autorizzazione commerciale per grandi strutture di vendita**

---

1. *Omissis*

2. Il rilascio dell'autorizzazione commerciale di cui al comma 1 per le grandi strutture di vendita al di fuori dei centri storici è assoggettato alle seguenti verifiche:

- a) esame di ammissibilità: presenza degli elementi essenziali della domanda (soggetto, tipologia di intervento, ubicazione della struttura, superficie di vendita e superficie lorda di pavimento, settori merceologici, possesso dei requisiti soggettivi di cui all'articolo 20 della legge regionale, conformità urbanistica) nonché dei necessari provvedimenti di natura ambientale da allegarsi alla domanda di autorizzazione commerciale;
- b) verifica di compatibilità mediante valutazione dell'impatto generato dall'intervento;
- c) verifica delle condizioni di sostenibilità dell'intervento in relazione al contesto sociale, territoriale ed ambientale di riferimento in cui è richiesta la localizzazione della grande struttura di vendita.

La verifica di cui alla lettera a) è di competenza comunale; le verifiche di cui alle lettere b) e c) sono effettuate dalle singole Amministrazioni, negli ambiti di rispettiva competenza, in sede di conferenza di servizi [...].

### **Art. 4 Valutazione integrata degli impatti**

---

1. La domanda di autorizzazione commerciale relativa agli interventi di cui all'articolo 3 consegue la sostenibilità e quindi è accoglibile dalla conferenza di servizi a condizione che siano ridotti a zero gli impatti generati dall'insediamento.

2. Gli interventi di cui all'articolo 3 sono soggetti alla valutazione integrata degli impatti, volta ad esaminare in concreto gli impatti generati dalla struttura commerciale, attraverso le verifiche di compatibilità e sostenibilità e le eventuali misure compensative e di mitigazione.

3. La valutazione integrata degli impatti si articola attraverso le seguenti verifiche:

- a) verifica di compatibilità;
- b) verifica di sostenibilità.

La verifica di sostenibilità ha luogo qualora a seguito della verifica di compatibilità sia stato attribuito almeno il punteggio minimo di ammissibilità di cui al comma 4.

#### 4. Verifica di compatibilità

La verifica di compatibilità tiene conto delle seguenti componenti alle quali viene attribuito un punteggio minimo di ammissibilità pari a 80 punti su 135, come di seguito ripartiti:

- a) componente urbanistico - territoriale: punteggio minimo punti 35, massimo punti 60;
- b) componente ambientale: punteggio minimo punti 20, massimo punti 40;
- c) componente di responsabilità sociale: punteggio minimo punti 25, massimo punti 35.



**A) La componente urbanistico territoriale tiene conto della valutazione dei seguenti fattori.**

**A.1 Coerenza della previsione urbanistica dell'area con l'approccio sequenziale di cui all'articolo 2:**

A.1.1.	Interventi coerenti con apporti migliorativi Rientrano, a titolo esemplificativo, le seguenti fattispecie: 1) interventi in centro urbano con riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse e degradate; 2) interventi fuori centro urbano (sul presupposto che sia stata accertata la condizione di indisponibilità di aree adeguate all'interno del centro storico-urbano) con riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse e degradate e consolidamento delle polarità commerciali esistenti;	max 35
A.1.2.	Interventi coerenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, le seguenti fattispecie: 1) interventi in centro urbano; 2) interventi fuori dal centro urbano (sul presupposto che sia stata accertata la condizione di indisponibilità di aree adeguate all'interno del centro storico-urbano) con riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse e degradate; 3) interventi fuori dal centro urbano (sul presupposto che sia stata accertata la condizione di indisponibilità di aree adeguate all'interno del centro storico-urbano) con consolidamento delle polarità commerciali esistenti.	max 27
A.1.3	interventi non coerenti	pt. zero
<b>A.2.</b>	<b>Ambito di intervento all'interno di aree a destinazione commerciale per grandi strutture di vendita o parco commerciale alla data di entrata in vigore della legge regionale.</b> In caso di interventi in aree già a destinazione commerciale per grandi strutture di vendita o parco commerciale sulla base delle previsioni del PI o del Piano Regolatore Generale vigenti alla data di entrata in vigore della legge regionale, la coerenza della previsione urbanistica dell'area verrà valutata in base ai seguenti criteri che devono sussistere alla data di entrata in vigore della legge regionale:	
A.2.1.	in presenza di tutte le seguenti condizioni: 1) intervento di riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse e degradate; 2) la presenza di permesso di costruire rilasciato; 3) la presenza di convenzioni urbanistiche e/o accordi di programma approvati e sottoscritti;	punti 35
A.2.2.	in presenza di almeno due delle condizioni di cui alla lettera A.2.1., con la sussistenza della condizione di cui al punto 1) della medesima lettera	punti 32
A.2.3.	in presenza della condizione di cui al punto 1) della lettera A.2.1. oppure in presenza delle condizioni di cui ai punti 2) e 3) della medesima lettera e tenuto conto degli impegni assunti dal proponente nell'ambito della convenzione urbanistica e/o dell'accordo di programma, nonché dell'eventuale trasformazione urbanistica della destinazione d'uso dell'area da agricola a commerciale	max 30

A.2.4.	in presenza della condizione di cui al punto 3) della lettera A.2.1. e tenuto conto degli impegni assunti dal proponente nell'ambito della convenzione urbanistica e/o dell'accordo di programma, nonché dell'eventuale trasformazione urbanistica della destinazione d'uso dell'area da agricola a commerciale	max 27
A.2.5.	in caso di intervento di ampliamento, anche per accorpamento, o in caso di trasformazione di tipologia o in caso di trasferimento di sede	max 30
A.2.6.	in assenza delle condizioni precedenti	pt. zero
<b>A.3.</b>	<b>area d'intervento localizzata attraverso strumenti di pianificazione urbanistica di livello intercomunale non prevista come obbligatoria ai sensi della vigente normativa</b>	<b>max 6</b>
<b>A.4.</b>	<b>area d'intervento compresa all'interno di accordi di programma tra enti locali e/o con la partecipazione della regione (qualora non già computato all'interno del punto A.2)</b>	<b>max 4</b>
<b>A.5.</b>	<b>rapporto con il sistema della viabilità e dei trasporti, anche con riferimento all'integrazione con la rete di trasporto pubblico:</b>	<b>max 15 così ripartiti</b>
A.5.1	presenza di percorsi ciclabili e pedonali che colleghino l'area con il centro urbano o il centro storico	max 4
A.5.2	attivazione di misure di integrazione con le previsioni del Piano Urbano del Traffico	max 3
A.5.3	presenza di alternative di accessibilità esistenti o realizzate a carico del proponente	max 8

I fattori di valutazione di cui alle lettere A1 e A2 sono alternativi.

## **B) La componente ambientale è costituita dai seguenti fattori di valutazione:**

<b>B.1.</b>	<b>sistema di raccolta di rifiuti differenziata e su aree coperte e/o impermeabilizzate</b>	<b>max 5</b>
<b>B.2.</b>	<b>riduzione imballaggi</b>	<b>max 5</b>
<b>B.3.</b>	<b>utilizzo di materiali eco-compatibili (in particolare dimostrare l'utilizzo di tecniche di bioedilizia)</b>	<b>max 10</b>
<b>B.4.</b>	<b>capacità di risparmio energetico e produzione di energia alternativa</b>	<b>max 10</b>
<b>B.5.</b>	<b>riduzione dell'inquinamento acustico</b>	<b>max 5</b>
<b>B.6.</b>	<b>riduzione dell'inquinamento atmosferico</b>	<b>max 5</b>

Ferma restando la necessità che siano rispettate le normative vigenti in tema di tutela dell'ambiente e del paesaggio, i predetti fattori di valutazione devono emergere da una relazione del proponente, nonché dai provvedimenti ambientali richiesti.

**C) La componente di responsabilità sociale è costituita dai seguenti fattori di valutazione:**

<b>C.1.</b>	<b>sviluppo dell'occupazione:</b>	<b>max 20 così ripartiti</b>
C.1.1.	impegno del proponente ad assumere lavoratori in mobilità e/o in cassa integrazione nel comune interessato o in quelli contermini	max 10
C.1.2.	impegno del proponente ad assumere lavoratori con contratti a tempo indeterminato in percentuale superiore al 30% rispetto alla totalità dei lavoratori assunti e comunque nel rispetto dei contratti nazionale e locale di riferimento	max 10
<b>C.2</b>	<b>valorizzazione delle produzioni locali (in particolare impegno alla realizzazione di iniziative di promozione dei prodotti veneti)</b>	<b>max 10</b>
<b>C.3.</b>	<b>erogazione di servizi qualitativi al consumatore</b>	<b>max 5</b>

**5. Verifica di sostenibilità**

La verifica di sostenibilità è correlata alla quantità e alla qualità delle azioni, delle misure e delle opere compensative proposte dall'operatore in sede di presentazione della domanda e verificate dalla conferenza di servizi.

A ciascun intervento è attribuito un punteggio di penalità definito sulla base degli indicatori di impatto indicati nel Quadro A:

<b>QUADRO A - INDICATORI DI IMPATTO</b>	<b>punti</b>
<b>A.1 - livello di compatibilità accertato attraverso la verifica di cui al comma 4 del presente articolo</b>	
A.1.2 - livello di compatibilità medio (da 81 a 100)	4
A.1.3 - livello di compatibilità minimo (80)	8
<b>B.2 - dimensione dell'intervento riferito alle nuove aperture (superficie di vendita)</b>	
B.2.1 - da 2.501 a 5.000 metri quadrati	2
B.2.2 - da 5.001 a 8.000 metri quadrati	5
B.2.3 - da 8.001 a 15.000 metri quadrati	7
B.2.4 - oltre 15.000 metri quadrati	15
<b>C.3 - tipologia distributiva</b>	
C.3.1 - esercizio singolo	3
C.3.2 - grande centro commerciale	5
C.3.3 - parco commerciale	7
C.3.4 - factory outlet center	15
<b>D.4 - localizzazione</b>	
D.4.1 - fuori centro urbano	5

D.4.2 - fuori centro urbano in assenza di riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse o degradate per le iniziative ricadenti in aree già a destinazione commerciale per grandi strutture di vendita	10
D.4.3 - in prossimità di svincoli autostradali (fino a 2 km, calcolati secondo il percorso stradale, e comunque nei limiti del PTRC)	fino a 15
D.4.4 - in prossimità di svincoli autostradali (fino a 2 km, calcolati secondo il percorso stradale, e comunque nei limiti del PTRC) in assenza di riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse o degradate, per le iniziative ricadenti in aree già a destinazione commerciale per grandi strutture di vendita	fino a 20
<b>E.5 - tipologia autorizzativa</b>	
E.5.1 - trasformazione tipologica	2
E.5.2 - trasferimento e ampliamento con accorpamento	4
E.5.3 - ampliamento con nuova superficie inferiore al 30 per cento	6
E.5.4 - ampliamento con nuova superficie superiore al 30 per cento	8
E.5.5 - nuova apertura	12
<b>F.6 - consistenza demografica</b>	
in assenza di accordi di programma tra EE LL e/o con la partecipazione della regione o in assenza di pianificazione urbanistica di livello intercomunale	
F.6.1 - compresa tra 30.000 e 10.000 abitanti	6
F.6.2 - inferiore ai 10.000 abitanti	10

Il punteggio di penalità totalizzato attraverso l'applicazione dei suddetti indicatori di impatto di cui al Quadro A deve essere ridotto a zero mediante specifiche misure di compensazione (indicate nel successivo Quadro B) che il proponente si impegna a realizzare, tenendosi conto delle componenti di seguito indicate, a ciascuna delle quali viene attribuito un punteggio che diminuisce progressivamente il punteggio di penalità dato dagli indicatori di impatto; le misure di compensazione sotto indicate sono aggiuntive rispetto alle misure previste al comma 4, lettere B) e C) ai fini della verifica di compatibilità.

<b>QUADRO B - MISURE DI COMPENSAZIONE</b>	<b>punteggi</b>
<b>A.1 - componente territoriale-ambientale</b>	
A.1.1 - misure di compensazione ambientale	fino a p.18 come di seguito ripartiti
A.1.1.1 - ulteriori misure di risparmio energetico e di energia alternativa	fino a p. 4
A.1.1.2 - misure volte a favorire il riutilizzo ed evitare la produzione dei rifiuti	fino a p. 3
A.1.1.3 - ulteriori sistemazioni a verde	fino a p. 2
A.1.1.4 - impegno ad attivare un servizio navetta, o altre soluzioni di accesso "car free" alla struttura, oppure potenziare il servizio pubblico locale in accordo con il Comune o con il gestore del servizio di trasporto pubblico locale con l'impegno altresì a contribuire alla spesa sostenuta dagli enti locali per la presenza aggiuntiva di polizia locale nei giorni di maggior afflusso di traffico	fino a p. 6

A.1.1.5 - utilizzo multilevel delle acque: utilizzo di acque da acquedotto per uso potabile, utilizzo delle acque di recupero (ad esempio da raccolta di acqua piovana) per altri usi	fino a p. 3
A.2.2. – oneri di urbanizzazione aggiuntivi	fino a p. 8
A.2.3. – cessione totale o parziale di aree al comune	fino a p. 6
<b>B.2 - componente di responsabilità sociale</b>	
B.2.1 - consolidamento dello sviluppo occupazionale (impegno del proponente a trasformare in misura superiore al 50% dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti di lavoro a tempo indeterminato entro il termine massimo di 3 anni e comunque nel rispetto delle norme contrattuali)	fino a p.10
B.2.2 - valorizzazione delle produzioni agricole e specializzate (iniziative finalizzate ad orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli a km zero di cui alla legge regionale 25 luglio 2008 n. 7 e successive modificazioni ed integrazioni)	fino a p.7
B.2.3 - promozione di servizi e di politiche attive a favore dell'attività commerciale all'interno dei centri storici e urbani (presentazione, e impegno alla sua realizzazione, di un progetto di promozione delle attività commerciali nei centri storici e urbani, che contempli una partnership con l'amministrazione comunale e gli altri operatori economici, sul modello dei programmi integrati e dei distretti del commercio di cui agli articoli 7 e 8 della legge regionale)	fino a p. 9
B.2.4 - azioni finalizzate a contribuire allo sviluppo delle attività produttive riferite al contesto territoriale di riferimento	fino a p. 7
B.2.5 - previsione di servizi gratuiti al consumatore	fino a p.4
B.2.6 - promozione di misure di welfare territoriale o aziendale oppure possesso di certificazione per la Responsabilità Sociale d'Impresa.	fino a p.6
<b>C.3 - altre misure di compensazione (es. realizzazione di aree di parcheggio interrato o in struttura)</b>	<b>fino a p. 5</b>

Le misure di compensazione devono contenere almeno due misure all'interno di ciascuna delle due componenti di cui alle lettere A.1 (componente territoriale-ambientale) e B.2 (componente di responsabilità sociale) del Quadro B.

6. – 7. *Omissis*

### **Art. 5 Determinazione delle dotazioni di parcheggio**

1. Nelle dotazioni di servizi la quota di parcheggi è individuata in relazione alla domanda di sosta indotta e ai criteri di accessibilità pubblica e privata articolati nei seguenti ambiti comunali:
  - a) Centro storico;
  - b) Centro urbano;
  - c) Fuori del centro urbano.
2. Per i centri storici, ai sensi dell'articolo 21, comma 6, lettera a) della legge regionale, le dotazioni di parcheggi pubblici o privati ad uso pubblico, anche in deroga alle previsioni di cui alla legge regionale n. 11 del 2004, riferite alle medie e grandi strutture di vendita sono definite da apposita convenzione con il comune anche con riferimento agli accessi e ai percorsi veicolari e pedonali.
3. Per le medie strutture di vendita al di fuori dei centri storici e per gli esercizi di vicinato le dotazioni di cui al comma 2 sono definite dallo strumento urbanistico comunale,

anche in deroga alle previsioni di cui alla legge regionale n. 11 del 2004.

4. Per le grandi strutture di vendita al di fuori dei centri storici le dotazioni di cui al comma 2 sono definite dallo strumento urbanistico comunale, anche in deroga alle previsioni di cui alla legge regionale n. 11 del 2004, sulla base dei seguenti criteri:
  - a) centro urbano: per le zone di completamento deve essere reperita a parcheggio almeno una quantità di 0,4 metri quadrati/metri quadrati della superficie lorda di pavimento e per le zone di espansione, includendo in queste anche le zone di ristrutturazione urbanistica che prevedono la rifunzionalizzazione delle aree o degli edifici, almeno una quantità di 0,5 metri quadrati/metri quadrati della superficie lorda di pavimento.
  - b) al di fuori del centro urbano:
    - b.1) per le grandi strutture di vendita del settore alimentare deve essere prevista area libera non inferiore a 2,50 metri quadrati/metri quadrati della superficie di vendita di cui area destinata a parcheggio per i clienti non inferiore a 1,80 metri quadrati/metri quadrati della superficie di vendita ovvero non inferiore a 1 metri quadrati/metri quadrati della superficie lorda di pavimento; i percorsi veicolari e le aree di parcheggio e stazionamento devono risultare differenziati per i clienti e per gli approvvigionamenti;
    - b.2) per le grandi strutture di vendita del settore non alimentare deve essere prevista area a parcheggio per i clienti non inferiore a 1 metri quadrati/metri quadrati della superficie di vendita ovvero non inferiore a 0,80 metri quadrati/metri quadrati della superficie lorda di pavimento; le dotazioni di parcheggio di cui alla presente lettera sono ridotte del 50 per cento nel caso in cui vengano poste in vendita le seguenti tipologie di prodotti:
      - b.2.1) mobili;
      - b.2.2) autoveicoli;
      - b.2.3) motoveicoli;
      - b.2.4) nautica;
      - b.2.5) materiali edili;
      - b.2.6) legnami.
5. Nel caso di ampliamento dimensionale il calcolo relativo alla dotazione di parcheggio è riferito alle superfici complessive di vendita e lorda di pavimento della grande struttura di vendita.

## **Articolo 10      Onere per la sostenibilità territoriale e sociale**

1. Ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale il rilascio dell'autorizzazione commerciale per grandi strutture di vendita ubicate al di fuori dei centri storici è subordinato alla corresponsione di un onere aggiuntivo calcolato nella misura del trenta per cento degli oneri di urbanizzazione primaria calcolato dai comuni secondo la disciplina vigente in materia e con riferimento alla superficie interessata dall'intervento.
2. L'onere aggiuntivo di cui al comma 1 è finalizzato alla rivitalizzazione del commercio nell'ambito dei centri storici e urbani ed è corrisposto al Comune competente per territorio secondo la seguente ripartizione:
  - a) 70 per cento è attribuito alla Regione;
  - b) 30 per cento è attribuito al Comune.
3. *Omissis*

Legge regionale 06 giugno 2017, n. 14

## **Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”**

**Capo I**            **Contenimento del consumo di suolo, riqualificazione, rigenerazione e miglioramento della qualità insediativa**

**Art. 4**            **Misure di programmazione e di controllo sul contenimento del consumo di suolo**

1. Il consumo di suolo è gradualmente ridotto nel corso del tempo ed è soggetto a programmazione regionale e comunale.
2. La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, stabilisce entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge:
  - a) la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale nel periodo preso a riferimento, in coerenza con l'obiettivo comunitario di azzerarlo entro il 2050, e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei [...] tenendo conto [...] dei seguenti aspetti:
    - 1) delle specificità territoriali, in particolare di quelle montane [...] e di quelle relative ai comuni ad alta tensione abitativa;
    - 2) delle caratteristiche qualitative, idrauliche e geologiche dei suoli e delle loro funzioni eco-sistemiche;
    - 3) delle produzioni agricole, delle tipicità agroalimentari, dell'estensione e della localizzazione delle aree agricole rispetto alle aree urbane e periurbane;
    - 4) dello stato di fatto della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica;
    - 5) dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche;
    - 6) dell'estensione del suolo già edificato, della consistenza delle aree e degli edifici dismessi o, comunque, inutilizzati;
    - 7) delle varianti verdi approvate dai comuni ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 16 marzo 2015, n. 4 [...];
    - 8) degli interventi programmati dai Consorzi di sviluppo di cui all'articolo 36, comma 5 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 [...];
  - b) i criteri di individuazione e gli obiettivi di recupero degli ambiti urbani di rigenerazione [...] nonché gli strumenti e le procedure atti a garantire l'effettiva partecipazione degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di rigenerazione urbana sostenibile di cui all'articolo 7;
  - c) le politiche, gli strumenti e le azioni positive per concorrere [...] al conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 3;
  - d) le regole e le misure applicative ed organizzative per la determinazione, registrazione e circolazione dei crediti edilizi [...];
  - e) le procedure di verifica e monitoraggio [...];
  - f) i criteri di individuazione degli interventi pubblici di interesse regionale di cui all'articolo 11 per i quali, mancando alternative alla loro localizzazione negli ambiti di urbanizzazione consolidata, non trovano applicazione le limitazioni di cui al presente Capo, fermo restando il loro assoggettamento ad idonee misure di mitigazione e ad interventi di compensazione ecologica;
  - g) l'articolazione, l'ambito di intervento, le modalità, i tempi di presentazione, i criteri



di selezione delle domande e la relativa modulistica, del fondo regionale di cui all'articolo 10;

h) ogni altra indicazione anche metodologica ritenuta appropriata in funzione degli obiettivi perseguiti dal presente Capo.

3. – 7. *Omissis*

## **Art. 12      Disposizioni finali**

---

1. – 2. *Omissis*

2 bis. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche agli interventi commerciali che restano disciplinati dalla legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50 "Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto", e dai relativi regolamento e provvedimenti attuativi, ove rechino una disciplina più restrittiva.

## **Ringraziamenti finali**

*Le preoccupazioni di Confcommercio, in questo momento di assoluta gravità, non cancellano la voglia di reagire mettendo in campo le nostre energie migliori per affrontare questa difficile sfida, guardando da subito e con fiducia al futuro, certi della capacità di reazione e rinascita del nostro Sistema e delle nostre città. Questo non può che avvenire a partire dalla pluriennale e proficua collaborazione con INU e Urbit, che hanno sempre prestato grande attenzione alle nostre iniziative per la rigenerazione urbana, e nel quadro della rinnovata intesa con ANCI, ora rafforzata più che mai nel segno della solidarietà di fronte a tante sofferenze di famiglie e imprese. Per questo ringraziamo tutti coloro che in questi anni hanno guardato con fiducia al nostro lavoro, a partire dal Presidente nazionale Carlo Sangalli, dandoci questa ricca opportunità di crescita e confronto che non sarebbe stata tale senza gli scambi professionali, divenuti poi anche amichevoli, con i rappresentanti dei territori, sia del settore pubblico che privato, e con gli esperti che ci hanno affiancato.*



## **Le attività economiche nella città post-Covid Riflessioni sulla rigenerazione urbana**

A cura di Roberta Capuis, architetto e responsabile del Settore Urbanistica e Rigenerazione Urbana

con

Ilaria Fazio, architetto

Manuel Torresan, architetto

Paola Profeta, segreteria di redazione

Copyright © 2020 Confcommercio-Imprese per l'Italia

Piazza G.G. Belli, 00153 Roma

ISBN 9 788894 929102

1<sup>a</sup> edizione: novembre 2020

Tutti i diritti sono riservati.

È stato fatto ogni sforzo per ottenere e citare le fonti del materiale incluso nel seguente volume. Si invita a contattare la redazione per le eventuali involontarie omissioni o errori nei riferimenti citati.

Tutti i marchi registrati appartengono ai legittimi proprietari.

### **Settore Urbanistica e Rigenerazione Urbana**

Piazza G.G. Belli, 2 - 00153 Roma

Telefono: 06-5866670

e-mail: [urbanistica@confcommercio.it](mailto:urbanistica@confcommercio.it)

[www.confcommercio.it/rigenerazioneurbana](http://www.confcommercio.it/rigenerazioneurbana)

Crediti fotografici

Foto Shutterstock.com

P. 8 FabioMitidieri

P. 50 fotoliza

p. 53 Pierre Teysot

p. 55 MikeDotta

P. 62 Syda Productions

P. 112 M.Moira



*La presente pubblicazione è scaricabile gratuitamente in formato PDF dalla pagina web [www.confcommercio.it/rigenerazioneurbana](http://www.confcommercio.it/rigenerazioneurbana)*



*Allo stesso indirizzo web, è possibile scaricare anche la pubblicazione “Laboratorio nazionale per la rigenerazione urbana 2018. Un quaderno di buone pratiche”, disponibile anche in lingua inglese.*



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA





# LE ATTIVITÀ ECONOMICHE NELLA CITTÀ POST-COVID

## Riflessioni sulla rigenerazione urbana

*Questo volume è frutto dell'impegno di Confcommercio-Imprese per l'Italia a favore della rigenerazione urbana e offre un approfondimento di urbanistica commerciale, a scala regionale, che segue il confronto tra città, sviluppato con ANCI nel Laboratorio nazionale per la rigenerazione urbana 2018 e confluito nel Quaderno di buone pratiche pubblicato lo scorso anno.*

*Il testo trae origine da un ricco confronto, in materia di urbanistica e commercio, tra le strutture tecniche delle Regioni Lombardia, Emilia Romagna e Veneto e le rispettive rappresentanze regionali di Confcommercio, svoltosi nel corso di Urbanpromo Progetti per il Paese - Edizione 2019, evento nazionale organizzato dall'Istituto Nazionale Urbanistica (INU). La raccolta di quanto emerso durante il convegno fornisce un primo approfondimento degli innovati quadri normativi regionali presentati che, ancorché parziale rispetto al panorama nazionale, può risultare utile ad altri territori che intendano ridefinire le proprie legislazioni al fine di perseguire uno sviluppo equilibrato dei sistemi economici urbani.*

*Rinnovare le leggi regionali, in materia di urbanistica e commercio, consente non solo di adeguare le città alle nuove esigenze della società e dell'economia contemporanea, ma anche di aumentare la resilienza complessiva dei sistemi urbani di fronte a sconvolgimenti repentini e drammatici quali, ad esempio, il recente shock pandemico. L'integrazione tra politiche urbane e commerciali può, infatti, favorire un utilizzo mirato, rapido ed efficace delle risorse per contrastare la crisi economica generata dalla pandemia, garantendo al contempo una maggiore tenuta della coesione sociale e cogliendo l'occasione per ripensare il modello di sviluppo urbano in direzione di una transizione ecologica.*

*Per tale ragione, la sezione a carattere legislativo contenuta della pubblicazione è preceduta da un'ampia riflessione sulla città post-Covid, con approfondimenti in materia di urbanistica, commercio urbano, innovazione e turismo, anche in una prospettiva europea.*



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

ISBN 9788894929102



9 788894 929102 >