

Programmazione commerciale e centro urbano: analisi del quadro normativo

Progetto di ricerca per
Indicod

Milano, 11 giugno 2003

Obiettivi del lavoro

Prima parte: Italia

- Fornire un quadro di sintesi in materia di pianificazione commerciale e di strumenti di valorizzazione dei centri urbani in Italia sulla base dell'esame delle diverse legislazioni regionali attualmente vigenti

Seconda parte: Europa

- Analizzare la legislazione in materia di pianificazione commerciale e gli strumenti di valorizzazione del centro urbano adottati in tre paesi europei (Francia, Gran Bretagna, Germania)

Quadro normativo italiano a livello regionale: principali risultati

- Criteri di programmazione commerciale per le grandi strutture
- Vincolismo regionale per la programmazione commerciale delle medie strutture
- Valorizzazione dei centri urbani
- Programmazione commerciale delle grandi strutture e strumenti di urbanistica "negoziata"

Modelli di programmazione commerciale per le grandi strutture di vendita

Criteria di programmazione delle grandi strutture di vendita

Riclassificazione delle formule distributive

	Vincolo numerico	Vincolo di superficie	Compatibilità territoriale in base a tabelle	Approccio qualitativo
Nessuna modifica	Sardegna	Lazio, Lombardia		
Introduzione delle sottoclassi	Calabria, Valle d'Aosta	Campania, Molise, Veneto	Emilia Romagna, Marche, Piemonte	
Riduzione dei limiti di superficie	Abruzzo, Basilicata, Puglia			
Riclassificazione delle tipologie	Umbria, Provincia di Trento	Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Provincia di Bolzano		Sicilia

Riclassificazione delle formule distributive

Livello di ingerenza della regione nelle scelte
 comunali di programmazione delle medie
 strutture di vendita

	Nessuna modifica	Introduzione di sottoclassi	Introduzione di limiti di superficie	Riclassificazione delle tipologie
Alto			Basilicata	Provincia di Trento, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana
Medio-alto	Sardegna	Valle d'Aosta, Veneto		Provincia di Bolzano
Medio	Lazio	Molise		
Medio- basso	Lombardia	Calabria, Campania, Emilia Romagna, Marche, Piemonte	Puglia	Umbria
Basso			Abruzzo	Sicilia

Valorizzazione dei centri storici: disciplina commerciale

Disciplina commerciale	Numero regioni
<i>Vincoli dimensionali (limiti massimi o esclusione per medie e grandi strutture)</i>	15
<i>Vincoli/suggerimenti merceologici (divieti per specifiche merceologie)</i>	15
<i>Vincoli su insegne, vetrine, arredo</i>	13
<i>Vincoli/agevolazioni per riqualificazione, trasferimenti CS</i>	10
<i>Deroghe a orari, aperture, vendite straordinarie (esoneri totali o parziali)</i>	10
<i>Divieti particolari (destinazione d'uso immobili, cambio location)</i>	7

Valorizzazione dei centri storici: disciplina urbanistica

Disciplina urbanistica	Numero regioni
<i>Accessibilità e parcheggi</i>	15
<i>Valutazioni di impatto urbano (valutazione di impatto per esercizi di vicinato)</i>	14
<i>Vincoli di decoro e arredo urbano</i>	7
<i>Vincoli localizzativi (divieti di certe attività in alcune aree)</i>	5

Valorizzazione dei centri storici: strumenti di intervento

Strumenti di intervento	Numero regioni
<i>Finanziamenti</i>	17
<i>Pianificazione (piani per il CS, programmi di riqualificazione d' area)</i>	14
<i>Organizzazione (centri commerciali naturali, centri integrati di via)</i>	11
<i>Promozione</i>	11
<i>Utilizzo immobili vuoti e recupero edifici/aree dismesse</i>	10

Principali strumenti di intervento per pianificazione urbanistica "negoziata"



Possibilità di utilizzo di strumenti di pianificazione negoziata per l'apertura di grandi strutture

Criteria di programmazione delle grandi strutture di vendita

Possibilità di utilizzo degli strumenti di pianificazione negoziata per l'apertura di grandi strutture di vendita

	Vincolo numerico	Vincolo di superficie	Compatibilità territoriale in base a tabelle	Approccio qualitativo
Sì, con deroga ai contingenti regionali		Toscana, Lazio, Campania		
Sì, con deroga ai contingenti regionali ma in ambiti predefiniti		Veneto, Provincia di Bolzano		
Sì, priorità per l'autorizzazione		Lombardia, (Lazio, Toscana)	Emilia Romagna	Sicilia
Si, ma senza indicazione di deroghe (esclusi gli standard urbanistici)	Calabria, Puglia, Valle d'Aosta, Provincia di Trento		Marche, Piemonte	
No	Abruzzo, Basilicata, Sardegna, Umbria	Molise, Friuli Venezia Giulia, Liguria		

Vincoli e opportunità di sviluppo per nuovi progetti commerciali per le medie e grandi strutture

Vincoli

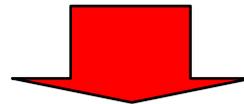
- Presenza di una pluralità di approcci di programmazione regionale
 - *Quantitativo e rigido*
 - *Quantitativo ma più flessibile*
 - *Programmazione urbanistica rigida*
- Quadro normativo non sempre coerente e in grado di far comprendere le linee guida di una policy del territorio

Opportunità

- Utilizzo dei criteri di priorità previsti per progetti innovativi e/o inseriti all'interno dei vari accordi o programmi di intervento
- Sviluppo di progetti in grado di migliorare la vivibilità urbana e di contribuire a ridurre il disagio sociale e economico di un'area

Revisione del titolo V della Costituzione e federalismo commerciale: quale futuro ?

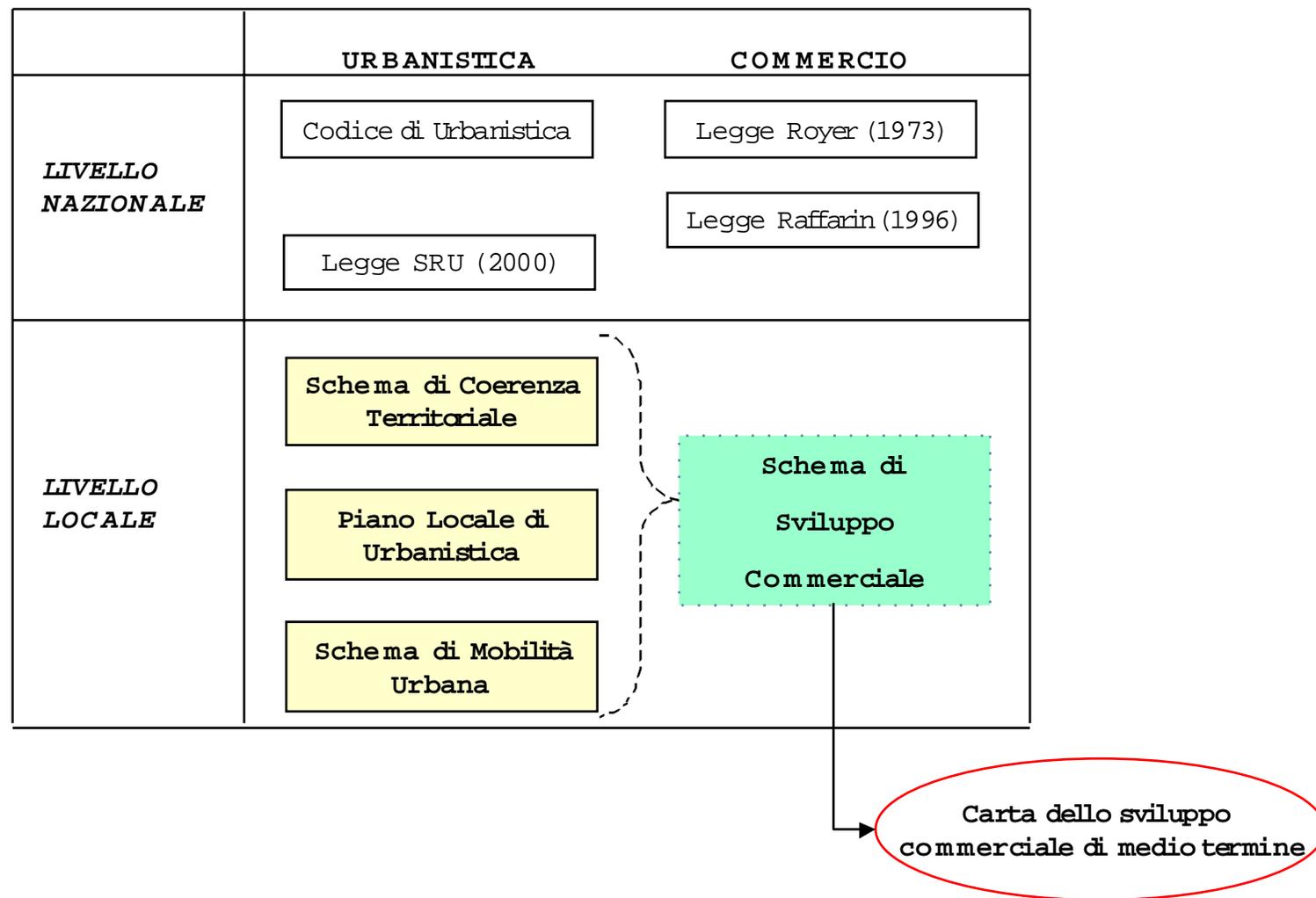
- Aumento dei blocchi amministrativi a livello regionale (ad es. reintroduzione delle tabelle merceologiche)
- Aumento di vincoli all'entrata per le medie e grandi superfici
- Possibile spinta verso un maggiore protezionismo locale (vs mobilità dei consumatori)
- Frammentazione legislativa e mancanza di un "disegno" nazionale



Proposta di riforma in discussione
Potestà legislativa esclusiva delle Regioni
"nel rispetto dell'interesse nazionale" ?

Francia:

pianificazione urbanistica e sviluppo del commercio urbano



Francia:

le politiche di valorizzazione del commercio urbano

- 1996: nell'ambito della Politique de la Ville, sono stati attivati progetti di sviluppo sociale e urbano che mirano a sostenere la rivitalizzazione dei quartieri in difficoltà (soluzione a situazioni di degrado economico-sociale e riconoscimento del ruolo del commercio come "motore" per rilancio urbano):
 - *Grandi progetti urbani (Grand Projects de Ville-GPV)*
 - *Operazioni di rinnovamento urbano (ORU)*
- I Grandi progetti urbani e le Operazioni di rinnovamento urbano fanno parte dei Contratti di città (Contract de Ville) che sono stipulati fra lo Stato e le Amministrazioni locali e che sono finalizzati ad identificare le priorità di investimento e le attività da promuovere

Francia:

le politiche di valorizzazione del commercio urbano (segue)

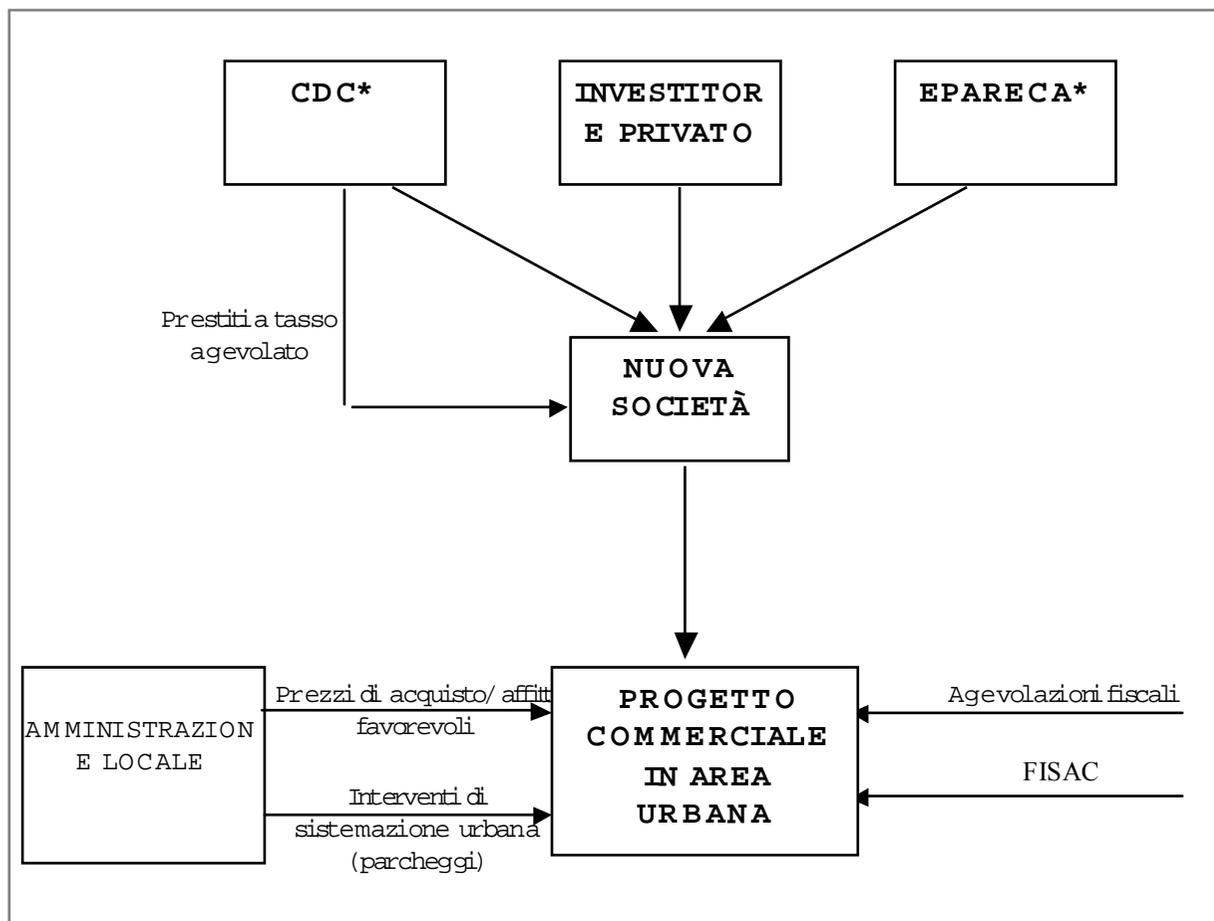
- *Contract de Ville*: hanno una durata di sette anni e possono definire gli indirizzi, sia per un singolo comune, sia per un agglomerato urbano costituito da più comuni
- Attualmente esistono 247 Contratti di città per circa 1.500 aree di intervento (70 % stipulati da realtà intercomunali)
- I Contratti identificano le aree o i quartieri in difficoltà dove si rende prioritario un intervento di rivitalizzazione, che vengono distinti in tre tipologie, secondo un ordine crescente di difficoltà economiche e sociali
 - *zone urbane sensibili*
 - *zone di rivitalizzazione urbana*
 - *zone franche urbane*

Francia:

i principali strumenti di intervento

- Regime di agevolazioni fiscali e sociali (tassa professionale, riduzione tassazione utili)
- Finanziamenti diretti alle imprese (Fondi di rivitalizzazione economica, Fondi di salvaguardia per il commercio e l'artigianato)
- Strumenti di collaborazione pubblico-privato
 - ◆ *Istituto nazionale di ristrutturazione e sistemazione delle aree commerciali e artigianali (Epareca)*
 - ◆ *Cassa Depositi e Prestiti (Cdc)*

Francia: esempio di intervento pubblico



* CDC ed EPARECA possono partecipare in maniera congiunta oppure singolarmente alla costituzione della nuova società.

Gran Bretagna:

pianificazione urbanistica e sviluppo del commercio

Planning Policy Guidance Note 6 (1993 e 1996)

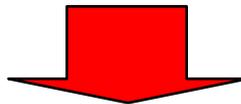
- Pianificazione per il commercio nel centro urbano
 - *Adozione del "sequential approach"*
 - *Supporto ai centri di vicinato*
- Centri storici
 - *Strategia di parcheggi coerente con il mantenimento della vitalità dei CS*
 - *Promozione iniziative di Town Centre Management*
 - *Promozione progetti di arredo urbano di qualità*
- Domande di autorizzazione per gli insediamenti commerciali
 - *Accessibilità attraverso l'utilizzo di una pluralità di mezzi di trasporto*

Planning Policy Guidance Note 13 (1994 e successive modifiche)

- Sviluppo di un approccio del trasporto urbano integrato con le politiche di sviluppo della città
- Accessibilità al centro urbano con diversi mezzi di trasporto (automobile, trasporto pubblico, bicicletta, a piedi)
- Coordinamento dell'impatto del traffico di attraversamento e le esigenze di consegna delle merci
- Accrescimento delle aree pedonali

Gran Bretagna: sequential approach

- L' "approccio sequenziale" condiziona lo sviluppo della rete di vendita in quanto definisce un principio di gerarchia nella individuazione degli insediamenti in cui può essere aperto un punto vendita
- Viene assegnata la seguente priorità:
 - *centro urbano (town-centre sites)*
 - *localizzazioni semicentrali (edge-of-centre),*
 - *di quartiere (district-centre)*
 - *nei centri di vicinato (local-centre)*
 - *localizzazioni al di fuori delle zone urbane (out-of-centre)(devono comunque essere accessibili attraverso una pluralità di mezzi di trasporto)*



Brownfield vs Greenfield

Gran Bretagna: conseguenze del sequential approach

- Consistente riduzione dell'apertura di nuova superficie di vendita delle catene commerciali operanti nel comparto alimentare (a fronte di una media annua nel periodo 1990-92 di 403 mila mq di nuova superficie, nel periodo 1996-98 si è registrata una media di solo 260 mila mq all'anno, al netto delle chiusure)
- Forte cambiamento nella politica di sviluppo delle catene distributive (sia in termini di localizzazione che di nuovi *format* distributivi)
 - *riduzione della dimensione media delle nuove aperture, come conseguenza dello sviluppo di nuovi format più flessibili e adatti a localizzazioni centrali e semicentrali*
 - *maggior sviluppo del commercio specializzato non alimentare in localizzazioni "high street"*
 - *spostamento degli investimenti verso un ampliamento dei punti vendita già esistenti e verso l'adozione di politiche finalizzate a recuperare una maggior efficienza nell'utilizzo della capacità produttiva installata*
- Adozione da parte delle imprese di una vera e propria **Urban Regeneration Agenda** per guidare la strategia di sviluppo aziendale

Gran Bretagna: gli schemi di riqualificazione urbana

- Gli Schemi di riqualificazione urbana vengono prevalentemente utilizzati per interventi che riguardano aree industriali dismesse oppure centri commerciali di quartiere degradati in ambito suburbano o centrale
- Si basano su un accordo di partnership che impegna di solito i seguenti soggetti:
 - *autorità locale*
 - *agenzia per lo sviluppo regionale*
 - *agenzia per lo sviluppo dell'occupazione*
 - *organizzazioni sociali*
- Il progetto per l'apertura di un nuovo punto vendita è spesso collegato a programmi di formazione e di creazione di occupazione a favore della comunità locale, con particolare riferimento a quelle situazioni di disoccupazione di più lungo periodo

Gran Bretagna: le iniziative di Town Centre Management come strumento di valorizzazione dei centri urbani

- Gli obiettivi di fondo delle iniziative di TCM sono sostanzialmente quattro:
 - ◆ *favorire tutte le attività di marketing e le iniziative promozionali che possono rafforzare l'attrattività del centro storico come luogo piacevole da visitare e da frequentare*
 - ◆ *valorizzare l'area del centro storico come asset per i residenti, per gli operatori privati e per i turisti*
 - ◆ *migliorare l'offerta complessiva dei servizi del centro storico*
 - ◆ *valorizzare gli sforzi dell'amministrazione locale, degli operatori privati e della comunità locale attraverso un utilizzo più efficiente delle risorse e un approccio cooperativo alla soluzione dei problemi dell'area*

Effetti di iniziative di TCM sul centro storico (% sul numero di casi)

Area di attività TCM	Aumento	Nessuna variazione	Riduzione
Investimenti nell'edilizia	84	13	4
Performance dell'attività	80	15	5
Investimenti nell'area	81	17	3
Criminalità legata al commercio	4	18	79
Locali non occupati	6	20	74
Flusso pedonale dell'area	69	26	5
Varietà offerta servizi comm.	64	26	10
Utilizzo night-time	60	39	1
Valori immobiliari	55	39	6

Germania:

pianificazione commerciale e urbanistica

Livello federale

Legge urbanistica (BauGB):

- Obbligo comunale di piano regolatore generale

Regolamento sull'uso edilizio (BaunVo):

- Grandi strutture e centri commerciali solo in aree centrali del comune o in aree specifiche
- Principio della presunzione per punto vendita > 800 mq

Livello Land

Leggi regionali sulla pianificazione territoriale

Livello locale

Piano regolatore generale

Piano regolatore di progetto

Germania:

i piani commerciali regionali

- Poco diffusi e relativamente nuovi sono i **Piani commerciali regionali** che in genere nascono da programmi nazionali oppure sono appoggiati e finanziati dalle Regioni
- La loro funzione di controllo territoriale dello sviluppo commerciale è tuttavia limitata a causa della mancanza di strumenti per sanzionare i Comuni che non si attengono ai contenuti prescritti in tali Piani
- Principali obiettivi:
 - ◆ *salvaguardare uno sviluppo equilibrato delle diverse tipologie di vendita nei centri urbani della regione*
 - ◆ *salvaguardare l'approvvigionamento di prodotti di base nelle vicinanze del consumatore*

Germania:

i piani commerciali urbani come strumento di programmazione

- Sviluppo di un mix attrattivo di funzioni commerciali nel centro urbano
 - ◆ *l'insediamento di nuove strutture commerciali*
 - ◆ *l'insediamento di mercatini come poli di attrazione*
 - ◆ *l'offerta di servizi per i frequentatori dei centri urbani (ad es. custodia dei bambini e servizio di deposito degli acquisti)*
- Varietà delle funzioni dei centri urbani
 - ◆ *mantenimento della vitalità dei centri attraverso la salvaguardia e lo sviluppo delle soluzioni abitative e lavorative nei centri*
 - ◆ *incentivazione allo sviluppo di attività di entertainment/tempo libero e iniziative culturali (multisala, spettacoli culturali, mostre)*

Germania: i piani commerciali urbani come strumento di programmazione (segue)

■ Miglioramento dell'accessibilità

- ◆ *assicurare il raggiungimento del centro urbano con tutti i mezzi di trasporto (mezzi pubblici, bicicletta)*
- ◆ *management del parcheggio (incluso politiche di parcheggio delle biciclette)*
- ◆ *definizione di aree a traffico limitato e di aree pedonali*
- ◆ *sviluppo di segnaletiche stradali avanzate*

■ Miglioramento delle aree pubbliche

- ◆ *urban design delle aree pedonali, degli spazi di ricreazione e delle principali piazze*
- ◆ *interventi sull'illuminazione pubblica*
- ◆ *iniziative per garantire la sicurezza e la pulizia*

Germania:

le iniziative di City Marketing

- Gli obiettivi che si pongono le principali iniziative di City Marketing che si sono sviluppate in Germania riguardano:
 - ◆ *la cooperazione e la comunicazione fra gli enti pubblici e privati in generale e per investimenti specifici*
 - ◆ *l'elaborazione di un comune modello di sviluppo*
 - ◆ *agevolazione/accelerazione di misure che rendano attraente il centro storico*
 - ◆ *definizione di aree di lavoro per lo sviluppo di iniziative condivise: politiche del traffico, urban design, rivitalizzazione del commercio, organizzazione di manifestazioni ed eventi*

Programmazione commerciale e sviluppo del territorio: una mappa di sintesi

	Italia	Francia	Gran Bretagna	Germania
Livello nazionale	<ul style="list-style-type: none"> Definizione di un quadro normativo 	<ul style="list-style-type: none"> Definizione di un quadro normativo 	<ul style="list-style-type: none"> Definizione di linee-guida generali e settoriali Individuazione di programmi 	<ul style="list-style-type: none"> Predisposizione di un quadro generale di riferimento nazionale (generali interessi da tutelare)
Livello regionale	<ul style="list-style-type: none"> Definizione di un quadro normativo a livello territoriale 	<ul style="list-style-type: none"> Implementazione del quadro normativo nazionale 	<ul style="list-style-type: none"> Declinazione strategici nazionali delle linee-guida e degli obiettivi strategici su base territoriale Supporto alla realizzazione delle politiche a 	<ul style="list-style-type: none"> Definizione di un quadro normativo a livello territoriale all'interno del "framework" nazionale
Livello urbano/interurbano	<ul style="list-style-type: none"> Attuazione degli indirizzi e delle politiche regionali 	<ul style="list-style-type: none"> Pianificazione dello sviluppo territoriale e commerciale 	<ul style="list-style-type: none"> Pianificazione urbano/interurbano dello sviluppo territoriale e commerciale 	<ul style="list-style-type: none"> Attuazione degli indirizzi e delle politiche regionali

Un' Agenda per il futuro

- Atomismo e casualità delle iniziative che spesso si sviluppano sul territorio impongono alle istituzioni locali di superare un'inerzia spesso legata ad un'interpretazione riduttiva delle proprie competenze e del proprio ruolo



Crescente domanda di "strategia" a livello territoriale



- Sviluppo di **nuove forme di "condensazione intermedia"** capaci di:
 - *Catalizzare i meccanismi cooperativi tra soggetti interessati a muoversi in campo locale e che detengono significative risorse*
 - *Progettare/guidare le strategie di valorizzazione territoriale*
 - *Coordinare le politiche/azioni intraprese su scala locale*