

VARIANTE 10 AL PGT DI BERGAMO- OSSERVAZIONI ALLA PROCEDURA DI VAS DI ITALIA NOSTRA- SEZIONE DI BERGAMO

Di seguito si riassumono alcune osservazioni/ spunti di riflessione/ proposte elaborate dalla nostra Associazione quale contributo alla procedura di VAS.

VALORIZZAZIONE DEL SISTEMA COMMERCIALE

PREMESSE

- La variante affida al sistema del Commercio il compito e la speranza di rivitalizzare il Centro Urbano e altre parti della città incluse nel perimetro allargato del DUC che comprende nella forma attuale anche tessuti molto diversi tra di loro.
- Il lavoro svolto sul tema 'Commercio' è notevole perché finalmente si dispone di una banca dati esaustiva che illustra nel dettaglio le caratteristiche della presenza di attività commerciali declinate in molteplici categorie, in parti significative della nostra città.
- Notevole e indispensabile è pure l'adeguamento che è stato fatto del linguaggio di piano al sistema normativo regionale e statale che regola il commercio.
- Importante è l'assunzione del tema dei piani terra e del loro funzionamento come tema portante della qualità dello spazio pubblico e in generale della vivibilità urbana.
- Pure importante è la semplificazione (burocratica ed economica) dei cambi di destinazione d'uso per le piccole attività insediate ai piani terra (> 250 mq) riassunta nello slogan 'indifferenza funzionale' e tale per cui sarà possibile passare da una funzione all'altra (anche fuori dal perimetro del DUC) senza aggravii di tipo procedurale e/o economico e senza la necessità di reperire gli standard a parcheggio pubblico.
- L'obiettivo dichiarato è quello di riuscire, attraverso alcune premialità, ad attrarre attività commerciali, creando situazioni competitive rispetto a quelle che hanno negli scorsi anni favorito la fuori uscita dai centri urbani delle grandi strutture commerciali che attraggono la gran parte degli utenti/consumatori sottraendola alle zone urbane consolidate che vivono così un processo di svuotamento e di perdita di valore complessivo .

DEBOLEZZE E CRITICITA'

Si descrivono di seguito quelle che appaiono essere le debolezze/criticità maggiori dell'approccio sostenuto in questa parte di variante:

- 1) Si ragiona esclusivamente in termini di sistema funzionale del commercio evitando ogni altra considerazione su sistemi funzionali altrettanto significativi per la rivitalizzazione della città, in particolare sul sistema residenziale /abitativo.
Partendo dal presupposto (dichiarato in premessa alla variante e del tutto condivisibile) che la vitalità dei tessuti urbani si consegue attraverso l'equilibrio e la compresenza di molte funzioni, non risulta indagato/i lo/gli scenario/i sulle possibili interazioni tra il sistema del commercio (con le premialità definite per le MSV e le GSV e quindi, per esempio, l'ipotizzabile estensione ai piani sopra il p.t.) e quello della residenza: manca cioè ogni approfondimento su come le facilitazioni introdotte possano riverberarsi sulla funzione abitativa esistente (migliorandola, peggiorandola, penalizzandola...)
Soprattutto nella zona del Centro Piacentiniano (Z1 del DUC) e nel tessuto delle porzioni di

borghi storici inclusi negli ambiti Z3 (Borgo Santa Caterina e Borgo Pignolo) e Z4 (Borgo Palazzo) si dovrebbe eliminare il dubbio, attualmente molto forte, che l'insediamento/ampliamento di strutture commerciali - in particolare delle MSV- possa agire come disincentivo delle presenze abitative, pochissime in Z1 (laddove viene prevista la possibilità di insediare anche GSV) e sottoposte a stress particolari in Z3 e Z4, date le condizioni di viabilità esistenti , il carico di flussi automobilistici già pesante, le caratteristiche storiche dell'edificato.

- 2) Le premialità individuate si riassumono in due famiglie principali contenute negli artt. 17-17.1 - 17.2 delle Nta:
- Facilità del cambio di destinazione d'uso da una funzione all'altra soluzione che appare particolarmente importante per il commercio di piccole dimensioni (> 250 mq) e di vicinato che viene utilmente favorito attraverso la liberalizzazione del cambio di destinazione d'uso cioè rendendo più semplice ed economico il passaggio da un'attività all'altra:
 - Riduzione dell'onere di reperimento dei parcheggi pubblici e di uso pubblico che le leggi vigenti impongono alle attività commerciali. Questa riduzione a sua volta si declina nella minore quantità di parcheggi da reperire (nulla nel caso di attività inferiori ai 250 mq) e/o nella possibilità di monetizzare una quota degli stessi.

Altre considerazioni (fondamentali) per l'insediamento delle strutture commerciali vengono rinviate ad un regolamento esterno alle Nta del Pgt .

In particolare, per quanto riguarda le MSV di 1° e 2° livello (fino a 2.500 mq) -che sono quelle sulle quali, in base alla ricerca svolta e all'analisi dei trends in atto, si conta maggiormente-, le norme (art.17bis) indicano che i requisiti per il loro possibile insediamento e/o ampliamento verranno specificati nel regolamento *"Criteri per il rilascio delle autorizzazioni per l'insediamento e l'esercizio delle medie strutture di vendita al dettaglio"*, definito ai sensi dell'art. 8, comma 3, D. Lgs. 114/98 e della normativa regionale vigente e approvato con specifico provvedimento dell'Amministrazione comunale.

Al riguardo si ritiene invece che le Nta dovrebbero contenere indicazioni precise non solo per quanto riguarda lo standard parcheggio (sul quale attualmente si concentrano in prevalenza) ma anche in merito ai criteri delle mitigazioni e delle compensazioni dell'impatto ambientale e paesistico che ogni struttura commerciale può generare al suo intorno: in altre parole si ritiene che i criteri che riguardano le compensazioni/mitigazioni delle strutture commerciali-MSV dal punto di vista ambientale e paesistico -debbano perlomeno essere esplicitati nei contenuti principali all'interno del PGT come parte integrante e costitutiva delle valutazioni dei progetti urbani e non essere totalmente delegati ad un regolamento indipendente per il rilascio delle autorizzazioni commerciali.(art. 17 bis).

Si ritiene ancora che il rispetto dei criteri stabiliti debba rientrare nelle convenzioni previste per le strutture di MSV di cui all'art.17 bis. .

Essendo entrambi i termini – mitigazioni e compensazioni- variamente declinabili si ritiene che sia proprio nella definizione degli stessi che possa essere impostata la strategia pubblica complessiva che invece al momento non appare delineata se non nell'obiettivo generale (e generico) della 'rivitalizzazione commerciale', per esempio in merito a questioni primarie come la gestione dell'energia , lo smaltimento dei rifiuti, la riduzione delle fonti inquinanti.

I criteri potrebbero poi spingersi verso l'indicazione di ulteriori premialità , per esempio per favorire:

- la multifunzionalità delle strutture commerciali,
- il sostegno a marchi e produzioni locali,
- l'erogazione di servizi specifici ai cittadini ,
- nuove forme di welfare aziendale, fra cui il convenzionamento con iniziative di housing sociale e di altri servizi dedicati agli addetti
- il sostegno alle iniziative di promozione culturale e di marketing del territorio
- assunzione di misure atte a favorire l'uso del trasporto pubblico

L'attuale mancanza dei criteri all'interno del PGT e il rinvio a un testo altro che ancora non c'è impedisce una valutazione della strategia pubblica e degli esiti che 'la cassetta degli attrezzi' predisposta dalla nuova normativa del Pgt potrà generare.

In particolare, solo per fare un esempio, si riporta sotto quanto affermato nel RA allegato alla stessa variante in merito alle ripercussioni indotte dall'incremento delle attività commerciali e dei flussi indotti sulla qualità dell'aria (stralcio p.121 –conclusioni relative alla valorizzazione del sistema del commercio):

Dalle considerazioni sopra riportate e ai risultati delle elaborazioni si può riassumere che:

- · gli incrementi sulle emissioni dovuti al traffico indotto dalle attività commerciali pur contenuti portano ad appesantire una situazione di partenza (dati anno 2015) gravosa (valori limiti di legge superati o appena al di sotto);
- · l'incremento per l'inquinante PM10 per gli SCENARI T30,T40,T50 porta a superare i valori limiti di legge;
- · l'incremento per l'inquinante NO2 per gli SCENARI T30,T40,T50 è superiore ad un incremento +10 ug/m3 con incrementi dei tassi di mortalità importanti.
- Visto il livello già alto dei valori degli inquinanti per l'anno 2015 e l'ulteriore aggravamento causato dal traffico indotto dalle attività commerciali, la situazione prevista risulta poco sostenibile in particolare per gli SCENARI T30,T40,T50.
- Occorre agire non solo con interventi emergenziali ma bensì attraverso una fase di interventi strutturali atti a garantire lo sviluppo salvaguardando l'ambiente e la salute umana al fine di eliminare gli incrementi di inquinamento dovuti al traffico indotto dalle attività commerciali e allo stesso tempo abbattere i valori al di sotto dei valori limiti per legge. Con l'occasione si ricorda che le nuove linee guida l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) propone standard drammaticamente più bassi dei livelli degli inquinanti sollecitando i Governi di tutto il mondo a migliorare la qualità dell'aria nelle città, al fine di proteggere la salute delle persone. Questi obiettivi sono molto più severi degli standard nazionali in vigore in molte parti del mondo, e in alcune città significherebbero una riduzione di più di tre volte dell'attuale livello di inquinamento.

I temi sollevati nelle conclusioni del RA sono assolutamente importanti e prioritari perché attengono al diritto alla salute dei cittadini : se i rimedi alla situazione già in essere non possono altro che essere gradualmente, è comunque senz'altro necessario evitare di aggravare quanto è già ampiamente e pericolosamente fuori dai valori di legge ed è quindi necessario individuare da subito i criteri atti a garantire che ciò non avvenga, evitando di rinviare a soluzioni generiche e non inserite in un cronoprogramma preciso.

- 3) La nuova ingegneria regolativa appare sostanzialmente finalizzata ad eliminare alcune rigidità che hanno fin qui impedito l'insediamento delle strutture di vendita di medie SMV e grandi dimensioni SGV costringendole così a spostarsi fuori, ovvero nei grandi ipercentri. La motivazione di fondo, più volte dichiarata, è quella di fare concorrenza all'offerta della grande distribuzione periurbana predisponendo 'una cassetta degli attrezzi' che, dal punto di vista urbanistico, consenta di

rispondere con la massima agilità alle richieste estremamente variabili del mercato immobiliare in materia di commercio.

Anche rimanendo dentro la logica strategica che ispira la variante sembra mancare al momento attuale una premessa fondamentale che gli stessi ipermercati ci insegnano e cioè quella di una regia molto forte che all'interno dei centri commerciali esistenti determina ogni aspetto dell'offerta, dall'organizzazione merceologica complessiva fino al controllo del design di dettaglio. Ogni tassello si incastra in una pianificazione rigorosamente indirizzata e in un sistema di gestione che segue quotidianamente e nel tempo l'andamento dell'insieme.

Possiamo affermare che i Centri Commerciali da molti punti di vista sono al loro interno esattamente l'opposto della liberalizzazione e della deregulation.

In questo momento la valorizzazione del sistema commercio si appoggia a sistemi regolativi diversi (nta del Pgt, Regolamento per le autorizzazioni commerciali, piano del traffico per quanto riguarda l'individuazione delle ZTL e delle Zone pedonali....)

Si configura così un percorso autorizzativo e di controllo/gestione composto da diversi pareri, da diverse modalità di presentazione delle richieste (più o meno autocertificate dalla Dia al Permesso di Costruire convenzionato...) e diviso almeno in due atti fondamentali:

- 1) il 1° relativo alla compatibilità urbanistica delle richieste nella quale sostanzialmente dovrà essere verificata (o autocertificata) la rispondenza agli artt. che la variante al PGT fissa in materia di valorizzazione del sistema commercio:
- 2) il 2° relativo all'autorizzazione commerciale specifica per l'attività richiesta, che invece dovrà contenere la parte più consistente dei ragionamenti necessari per dimostrare 'l'impatto nullo' delle MSV proposte e la loro fattibilità reale, tutte le verifiche ambientali a tutte le verifiche paesistiche, a quelle più prettamente riferite alla logica delle categorie merceologiche.

Si ritiene che la nuova normativa debba essere collegata al contemporaneo ridisegno delle forme di gestione del processo che devono garantire l'integrazione efficace e il coordinamento dei vari soggetti sociali e disciplinari sia in fase autorizzativa che di controllo e monitoraggio costante.

Si ritiene che una normativa innovativa come quella proposta possa dare buoni risultati soltanto se gestita da un sistema di controllo e monitoraggio pubblico nel corso del tempo efficace e integrato, evitando frammentazioni e polverizzazioni dei ragionamenti e degli atti che potrebbero invece produrre risultati pessimi per la città.

Appare pertanto necessario subordinare l'insediamento di nuove MSV e GSV all'istituzione di una specifica struttura di governance (anche di carattere misto pubblico-privato purché a maggioranza pubblica) avente il compito di:

- favorire le attività promozionali che, migliorandone l'immagine, possono rafforzare l'attrattività dei luoghi centrali come piacevoli da visitare e da frequentare;
- migliorare e coordinare l'offerta complessiva dei servizi anche in relazione alle convenzioni con i privati ed in riferimento alla partecipazione della popolazione locale;
- promuovere iniziative di coordinamento nell'uso efficiente delle risorse (energia, rifiuti, acqua ecc..) da parte degli operatori privati, valorizzando un approccio cooperativo alla soluzione dei problemi dell'area di riferimento
- costituire interfaccia unico tra operatori privati e procedimenti autorizzatori, in termini di facilitatore e guida al perseguimento degli obiettivi di piano

Oltre che quanto già scritto al punto 2) in merito ai criteri per mitigazioni/compensazioni ugualmente appare fragile l'attuale formulazione dell'obbligo previsto per l'insediabilità di grandi strutture di vendita GSV in una ZTL permanente o in una zona pedonale: tali caratteristiche (pedonabilità e traffico limitato) vengono infatti decise in uno strumento regolativo diverso dal PGT, col rischio che, una volta insediata una GSV, al variare della volontà politica, possa per esempio essere modificata la previsione della ZTL e quindi un presupposto fondamentale dell'autorizzazione rilasciata. Ci si chiede che cosa succederebbe in tal caso, visto che l'unica conseguenza possibile dovrebbe essere quella di revocare anche le autorizzazioni commerciali concesse in base a questo presupposto. L'individuazione delle ZTL e delle aree pedonali dovrebbe essere parte del PGT almeno per la Z1 del Centro e in generale per gli ambiti del DUC.

- 4) Una parte del tessuto dei borghi storici (San Tomaso, Santa Caterina, Borgo Palazzo..) , classificato dal pgt come -nuclei di antica formazione (NAF art.6.1.4) - viene incluso nella perimetrazione del DUC dentro la quale si trovano infatti tessuti urbani e parti di città anche molto diversi tra di loro per quanto riguarda le caratteristiche generali dell'edificato, delle strade, della mobilità.... L'individuazione dei tessuti e la loro classificazione è uno degli elementi fondativi del PGT vigente perché consente di ancorare le scelte urbane a una lettura sistemica della città e delle sue forme.

Le norme per la valorizzazione del sistema commerciale per molti versi non tengono conto di queste differenze e ciò appare profondamente contraddittorio e pericoloso in particolare nei confronti dei borghi storici che necessitano di misure di tutela e rispetto adeguate alla loro identità specifica.

Tale principio, per molti versi ovvio, viene riconosciuto soltanto per Città' Alta che, pur essendo' inclusa nel perimetro del DUC, continua giustamente a mantenere una sua specificità' normativa dettata da motivi imperativi di interesse generale: i formati delle attività commerciali in Città alta dovranno anche ai sensi delle nuove norme rispettare le previsioni del PP.

Ci si chiede cosa autorizzi a pensare che nel tessuto dei Borghi non debbano essere introdotte analoghe specifiche attenzioni essendo gli stessi soggetti a vincoli di tutela ambientale paragonabili.

In particolare si evidenzia come insostenibile la previsione (art.17.1 nta) di poter insediare:

- MSV della tip. C2a (da 251 fino a 1.500 mq) e C2b (da 1501 a 2500 mq)

Si ritiene che la normativa prevista per gli ambiti di valorizzazione del sistema commerciale non sia compatibile con le caratteristiche dei tessuti dei borghi storici, per quanto riguarda la possibilità di insediamento delle MSV (a meno di limitati ampliamenti di esercizi di vicinato già esistenti non oltre la soglia dimensionale dei 400 mq di sv).

Si ritiene che l'insediamento di esercizi commerciali con caratteristiche dimensionali quali quelle che contraddistinguono le MSV nella definizione attuale siano incompatibili con la scala dell'edificato diffuso che caratterizza i borghi storici entro i quali è pensabile e opportuna l'incentivazione di strutture di vendita con dimensioni decisamente inferiori

Si ritiene che non essendo la previsione delle MSV nella variante vincolata all'esistenza di ZTL e/o aree pedonali permanenti l'introduzione delle stesse e delle relative quote di parcheggio pubblico (anche se ridotte rispetto agli standard correnti) rappresenti un aggravio dei flussi di traffico già gravemente

insostenibile rispetto ai parametri dell'inquinamento atmosferico e in generale rispetto al sistema di mobilità di queste parti di città e delle vie storiche.

Si ritiene pure che per come attualmente configurata la normativa di 'valorizzazione del sistema commerciale' potrebbe svolgere un ruolo penalizzante nei confronti della funzione abitativa presente, andando ad aggravare le situazioni di inquinamento, rumore e congestione che, oltre certi limiti, ostacolano la qualità dei sistemi abitativi. Si ritiene che la valorizzazione del commercio non possa porsi come antagonista alla valorizzazione di altre funzioni e in particolare della funzione abitativa, che a sua volta, vive una forte crisi dovuta non solo all'andamento del mercato immobiliare, ma anche alle caratteristiche della città e dei suoi usi fattori questi nei confronti dei quali la programmazione urbanistica ha grandi responsabilità e un ruolo determinante. (vedi punto 1) sopra)

Per questa ragione appare importante che l'insediamento di MSV o GSV sia fortemente incentivato a correlarsi ad iniziative di promozione della riqualificazione del contesto residenziale già costruito anche mediante specifiche convenzioni per la sua locazione a canone moderato entro un progetto di housing diffuso

PROPOSTE PUNTIFORMI

Sulla base delle motivazioni sopra espresse si propone:

- Di inserire nelle Nta perlomeno i criteri guida delle mitigazioni e delle compensazioni dell'impatto che le SMV possono generare in particolare per quanto riguarda l'aspetto paesistico-ambientale riferito al RA allegato agli elaborati della variante, rendendo la verifica dei criteri preliminare al giudizio di fattibilità delle proposte.
- Di estendere l'obbligo di permesso di costruire convenzionato previsto all'art. 17 bis soltanto per le MSV esterne al Duc e comprese nella città storica e nella città consolidata a tutte le MSV anche all'interno del DUC prevedendo che la convenzione preveda le misure di mitigazione/compensazione di cui al punto precedente.
- Di prevedere l'obbligo di parere paesaggistico per tutte le istanze relative a MSV nei casi previsti all'art. 14 delle Nta ovvero nelle ES (emergenze storiche) e negli edifici della Città Storica e della Città Consolidata di cui al paragrafo successivo dello stesso art. 14.
- Di inserire nel PGT idoneo elaborato che definisca le aree pedonali e le ZTL del l'ambito Z1 del centro al quale potranno essere appoggiate le richieste di insediamento di nuove SGV.
- Di ricondurre la possibilità di insediamento delle MSV dentro i tessuti storici dei borghi, sia all'interno della perimetrazione del DUC che all'esterno della stessa entro i formati previsti per Città Alta
- Di subordinare l'insediamento di nuove MSV e GSV all'istituzione di una specifica struttura di governance (anche di carattere misto pubblico-privato purché a maggioranza pubblica) avente il compito di facilitatore, promotore e garante della corretta finalità degli interventi
- Si propone altresì di individuare in maniera chiara le procedure autorizzative e i sistemi di gestione /monitoraggio delle nuove norme in modo tale da garantire il coordinamento pubblico efficace ed equilibrato dei temi coinvolti, evitando frammentazioni dei pareri e dei sistemi che altro non potrebbero se non generare risultati negativi e contrari agli obiettivi che la stessa variante si pone.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONSUMO DI SUOLO

Al fine di preservare la qualità del suolo libero esistente individuato nella Tav. 12 della variante si ritiene che dovrebbe essere introdotta la seguente specifica in premessa all'art. 23.4 delle nta 'Autorimesse Interrate'

Ai sensi delle disposizioni atte a ridurre il consumo di suolo le autorimesse interraste, anche se non visibili e dotate di copertura verde e/o piantumata, vengono considerate superficie edificata. La loro realizzazione è quindi vietata nelle zone individuate come 'Superficie libera non urbanizzabile' nella tav. 12 della variante-Carta del consumo di suolo'.

Il Presidente di Italia Nostra Onlus sezione di Bergamo

Maria Claudia Peretti



Bergamo 28/04/2017