

***R. Cavalli***



***I Piani di Governo  
del territorio e la  
Pianificazione  
del Commercio***

***con la collaborazione di R. Muraca***



La collana STRUMENTI vuole essere esattamente quello che il nome promette: una serie di brevi monografie da utilizzare come guide pratiche, strumenti di lavoro per aiutare a risolvere problemi piccoli e grandi che richiedono il supporto di interpretazioni giuridiche, indicazioni metodologiche, presentazioni di casi esemplari, liste di spunta di procedure e simili.

Gli "strumenti" fanno parte di un sistema integrato, insieme alle dispense dei corsi e al sito internet [www.prassicoop.it](http://www.prassicoop.it), che assicura ai nostri clienti la possibilità di attingere ad una vasta gamma di servizi "autogestiti", da affiancare alle nostre prestazioni professionali, consulenziali e formative

Il logo  indica che le normative o i documenti citati sono reperibili sul nostro sito; quando è accompagnato dal logo  significa che si tratta di documenti riservati agli utenti abbonati al sito, altrimenti sono documenti liberamente scaricabili da chiunque.

## Gli Autori:



Renato Cavalli nato a Varese nel 1948 è amministratore unico di Prassicoop, che ha fondato nel 1972. Le attività professionali riguardano la consulenza agli enti locali, per la pianificazione commerciale e urbanistica, ed alle aziende commerciali per studi di fattibilità, ricerche e pratiche autorizzative. E' presidente della Commissione Legislazione e Pianificazione Territoriale del Consiglio Nazionale dei Centri Commerciali, membro del Gruppo Europeo di ricerca dell'International Council of Shopping Centers, rappresentante ANCI nell'osservatorio Regionale sul Commercio della Lombardia. E' stato Assessore al Commercio di Sesto San Giovanni. E' autore di articoli e pubblicazioni sul commercio sulle principali riviste nazionali di settore, e tiene corsi di formazione a livello aziendale e in sedi universitarie.



Muraca Roberto, nato a Lamezia Terme (CZ) il 30/10/1976, laureato in Pianificazione Territoriale e ricercatore in Progetti e Politiche Urbane si occupa di pianificazione urbanistica e commerciale e concertazione pubblico/privato nell'ambito della predisposizione di strumenti urbanistici generali ed attuativi. Dal 2008 collabora con Prassicoop.

Questo fascicolo è stato chiuso in data 8.06.09

# 1.Premessa Generale

---

Il presente documento ha l'obiettivo di presentare la problematica generale connessa all'inserimento nei Piani di Governo del Territorio delle scelte di programmazione relativa al commercio ed alle attività ad esso assimilabili (pubblici esercizi, attività paracommerciali, ecc.), e delle conseguenti disposizioni di tipo normativo da inserire nel Piano delle Regole e nel Piano dei Servizi.

I riferimenti normativi riguardano la Regione Lombardia, ma le indicazioni sulle modalità di redazione delle ricerche e sulle modalità d'individuazione dei sistemi commerciali hanno carattere generale.

La trattazione non copre invece i criteri progettuali per l'ottimizzazione delle localizzazioni di medie e grandi strutture di vendita.

Con la L.R. n. 5 del 10 marzo 2009 la Regione Lombardia ha prorogato di un anno, al 31 marzo 2010, il termine di scadenza per l'approvazione dei Piani di Governo del Territorio, fissando altresì al 15 settembre 2009 il limite temporale per l'avvio del procedimento di approvazione.

Si deve constatare, nonostante l'indubbia accelerazione registrata negli ultimi mesi, che i Comuni sono fortemente in ritardo nella messa a punto dei PGT, per una serie di motivi sia tecnici che politici. L'obbligo di predisporre i piani con un sistema informativo territoriale (SIT) basato sulle più moderne tecniche di GIS (per cui i Piani per essere pubblicati sul BUR e divenire operativi debbono essere inviati in formato "shapes"), pur costituendo un salto di qualità assolutamente apprezzabile e condivisibile ha creato non poche difficoltà, per la mancanza di basi cartografiche adeguate e di operatori in grado di utilizzare queste moderne tecnologie.

A maggio 2009 risultano approvati i piani di 107 Comuni lombardi, altri 174 Comuni hanno già adottato il piano, mentre altri 758 enti locali hanno avviato i lavori, e si trovano ora ad uno stadio più o meno avanzato del procedimento e tra quelli che hanno iniziato a lavorare o almeno hanno conferito gli incarichi, quasi nessuno ha messo in previsione la complessa fase di studi preliminari che la legislazione regionale richiede per la redazione della componente commerciale del PGT.

Ci è capitato di essere chiamati da comuni che avevano quasi finito la stesura del PGT e che, ormai prossimi all'adozione, si erano accorti all'ultimo momento di essere "scoperti" sotto il profilo del commercio e richiedevano di redigere gli studi in poche settimane. Il problema a questo punto non era solo la ristrettezza dei tempi a fronte di un lavoro complesso ed elaborato, ma che le decisioni erano già state prese a prescindere da qualunque valutazione "scientifica" ed economica, e che gli studi sarebbero serviti solo come "foglie di fico" per fare risultare il piano conforme alle decisioni.

In realtà gli studi vengono richiesti dalla legge per orientare preventivamente le decisioni di piano, che oltretutto dovrebbero essere coerenti con le prescrizioni del programma triennale regionale per il commercio e con il PTCP della provincia, o almeno motivare in modo convincente, sull'ottica della scala temporale più vasta del PGT rispetto alla programmazione triennale della regione, eventuali decisioni difformi.

Risulta poi evidente che, una volta effettuate le scelte, possibilmente sulla base dei risultati degli studi, occorre tradurle in norme cogenti e rispettose della legge e possibilmente "efficaci" per il raggiungimento degli obiettivi fissati, e non semplicemente in enunciazioni destinate a rimanere sulla carta come molte delle indicazioni dei vecchi PRG e/o piani commerciali.

## 2. Inquadramento Giuridico

---

Con il PGT va dato pieno adempimento alle norme nazionali e regionali della riforma del commercio, che prevedono l'obbligo per i Comuni di provvedere ad adeguare gli strumenti urbanistici alle disposizioni normative in materia di commercio.




Sostanzialmente, con la riforma del 1998 il legislatore ha teso a superare la netta distinzione tra pianificazione urbanistica e programmazione commerciale, riconducendo quest'ultima, pur nel rispetto delle sue specificità e peculiarità, nell'ambito più generale della pianificazione territoriale, o meglio ancora, secondo la terminologia usata dalla Regione Lombardia, del Governo del Territorio.

Il PGT definisce di conseguenza in maniera completa (senza le limitazioni necessariamente imposte dalla legge alle varianti semplificate dei PRG) le scelte strategiche del Comune di materia di politiche commerciali, scelte cui verrà data attuazione anche con altri strumenti "ad hoc", quali i piani attuativi, i regolamenti e criteri di cui all'Art. 6 del D. Lgs. 114/98, i regolamenti di settore e gli ulteriori strumenti consentiti dalla legislazione vigente.













### 2.1. La Normativa del Settore Commercio e Distribuzione Carburanti

Oltre al rispetto della normativa urbanistica generale, il PGT deve tenere conto di una serie di norme specifiche per il settore commercio e per il settore distribuzione carburanti:

#### A livello nazionale:


- D.Lgs. 32/98   
Razionalizzazione del Sistema di Distribuzione Carburanti, a norma dell'art. 4, comma 4, lett. C), della L. 59/1997, così come modificato ed integrato D.Lgs. 346/1999
- D.Lgs 114/98   
Riforma della Disciplina Relativa al Settore del Commercio, a Norma dell'Art.4, c. 4, della L. 15 03 1997, n. 59
- DECRETO-LEGGE 4 luglio 2006, n.223  
«Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale.» convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248
- DECRETO LEGGE 25 giugno 2008, n. 112   
«Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.» convertito in L. 6 agosto 2008 n. 133

## A livello regionale:






- Legge Regione Lombardia N. 14 del 23.07.1999   
Norme in Materia di Commercio in Attuazione del Dlgs. 31 3 1998, N. 114  
"Riforma della Disciplina Relativa al Settore Commercio, a Norma dell'art.4,  
Comma 4, della Legge 15.03.1997, N. 59" e relative integrazioni e modifiche
- Legge Regionale Lombardia N. 24 del 05.10.2004,   
così come modificata ed integrata dalla Legge Regionale Lombardia del  
07.08.2008 n. 25 – Disciplina per la razionalizzazione e l'ammodernamento  
della rete di carburanti
- **Programma Triennale di sviluppo del Settore Commerciale (PTSSC):** 
  - DCR 2 ottobre 2006 n. VIII/205   
Programma Triennale di sviluppo del Settore Commerciale 2006-2008
- **Provvedimenti attuativi del Programma Triennale**
  - DELIBERA GIUNTA REGIONALE n. VIII 5054 del 04/07/2007   
Modalità applicative del programma triennale di sviluppo del settore  
commerciale 2006/08
  - DELIBERA GIUNTA REGIONALE n° VIII 5641 del 23/10/2007   
Programma triennale di sviluppo del settore commerciale 2006/08.  
Modifica della delimitazione degli ambiti territoriali
  - Delibera Giunta Regionale Lombardiana° VIII/5913 del 21 novembre 2007   
Criteri urbanistici per l'attività di pianificazione e di gestione degli enti  
locali in materia commerciale (Art.3, c.3 L.R. 14/99)
  - Delibera Giunta Regionale Lombardia 5 dicembre 2007 n° 8/6024 es.m.i.   
Medie strutture di vendita: disposizioni attuative del Programma Triennale  
per lo Sviluppo del Settore Commerciale 2006-08
  - DECRETO DIRETTORE GENERALE n° 970 del 07/02/2008   
Indicazioni relative ai criteri e ai parametri di valutazione della compatibilità  
e della sostenibilità ai sensi della dgr VIII/5054
  - Delibera Giunta Regionale VIII/7182 del 24 Aprile 2008   
Criteri di valutazione delle grandi strutture di vendita previste in strumenti  
di programmazione negoziata o in piani d'area o in altri progetti di  
rilievo regionale, di cui al paragrafo 5.3 quinto capoverso della D.C.R. 2  
ottobre 2006 n° VIII/215 "Programma triennale per lo sviluppo del settore  
commerciale 2006-2008" e successive modificazioni e integrazioni.
- **Programma di Razionalizzazione della Rete di Distribuzione Carburanti** 
  - DCR 15 dicembre 2004 n. VIII/1137   
Programma di Razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti

in attuazione dell'art. 3 della L.R. 24/2004, così come modificata ed integrata dalla DCR 8 maggio 2007 n. VII/372

- **Provvedimenti attuativi del Programma di Razionalizzazione della Rete di Distribuzione Carburanti**

- DGR 11 febbraio 2005 n. VIII/20635   
Procedure amministrative relative all'installazione d'impianti ed all'esercizio dell'attività di distribuzione carburanti, in attuazione dell'art. 3, comma 2, della L.R. 24/2004
- Circolare del 23.09.2008 - Indicazioni sull'applicazione della nuova normativa regionale - L.R. 25/2008 - e statale - L. 133/2008 - in materia d'impianti di distribuzione carburanti

- **Legislazione Urbanistica Regionale**

- Legge regionale Lombardia n. 12 dell'11 marzo 2005   
"Legge per il governo del territorio" e successive modifiche ed integrazioni, ultima delle quali la LR 5/2009
- Delibera Consiglio Regionale Lombardia VIII/352   
del 13 marzo 2007  
Indirizzi Generali Per La Programmazione Urbanistica del Settore Commerciale
- Delibera Giunta Regionale VIII/5913 del 21 Novembre 2007   
Criteri Urbanistici per l'attività di pianificazione e di gestione degli enti locali in materia commerciale (Art. 3, comma 3 L.R. 14/99)
- Delibera Giunta Regionale n. VII/9413 del 06.05.2009   
Determinazioni in merito alle modalità per l'approvazione dei programmi integrati d'intervento in variante non aventi rilevanza regionale, da osservarsi fino all'approvazione dei pgt (ART. 25, COMMA 7, L.R. 12/2005 E SMI)
- articolo 3, comma 1, della l.r. 23 luglio 1999, n. 14 

## 2.1.1. Disposizioni Nazionali

La legislazione nazionale, attraverso il D.Lgs. 114/98, ha stabilito gli obiettivi generali della Programmazione della Rete Distributiva (Art. 6, comma 1), assegnando alle Regioni il compito di definire gli indirizzi generali delle attività commerciali in ottemperanza a tali obiettivi.

Il comma 2 dello stesso articolo prescrive che gli strumenti urbanistici comunali individuino, in base ai criteri fissati dalla Regione:

- a) le aree da destinare agli insediamenti commerciali ed, in particolare, quelle nelle quali consentire gli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita al dettaglio;
- b) i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale;
- c) i vincoli di natura urbanistica ed in particolare quelli inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita;
- d) la correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia inerenti l'immobile o il complesso di immobili e dell'autorizzazione all'apertura di una media o grande struttura di vendita, eventualmente prevedendone la contestualità.

Risulta quindi evidente che l'obbligo di disciplinare in sede urbanistica l'insediamento delle attività commerciali riguarda "particolarmente" ma non esclusivamente le medie e grandi strutture di vendita. Anche le attività di vicinato dovrebbero essere oggetto di una specifica regolamentazione urbanistica.

Il successivo Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223 e la successiva norma di conversione, non hanno apportato alcuna modificazione diretta al D.Lgs. 114/98 e tantomeno alle disposizioni urbanistiche, ma hanno introdotto il criterio che (Art.3):

"...le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni:

- b) il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio;
- d) il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale; "

Questo criterio va quindi rispettato, evitando di introdurre, anche nelle normative urbanistiche, disposizioni che possano entrare in contrasto con le suddette disposizioni.

Il D.lgs. 32/98 ha sancito il passaggio dei distributori di carburante da un regime concessorio ad un regime autorizzativo, confermando la potestà autorizzativa del Comune.

Il Comune, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del D.Lgs. 32/1998 è tenuto ad individuare "criteri, requisiti e caratteristiche" delle aree sulle quali possono essere installati impianti di distribuzione carburante. Contestualmente i Comuni devono dettare le norme applicabili

a dette aree, ivi comprese quelle sulle dimensioni delle superfici edificabili, in presenza delle quali il Comune è tenuto a rilasciare il Permesso di Costruire, per la realizzazione dell'impianto.

I comuni devono altresì dettare ogni altra disposizione che consenta al richiedente di conoscere preventivamente l'oggetto e le condizioni indispensabili per la corretta presentazione dell'autocertificazione di cui all'art. 1, comma 3, del D.Lgs. 32/1998, autocertificazione corredata della documentazione prescritta dalla legge e di una perizia giurata a firma di un tecnico abilitato competente per la sottoscrizione del progetto, anche ai fini del potenziamento e della ristrutturazione degli impianti esistenti.

Inoltre, il comma 1 bis dell'art. 2 del D.Lgs. 32/1998 stabilisce che *la localizzazione degli impianti di carburanti costituisce un mero adeguamento degli strumenti urbanistici in tutte le zone e sottozone del piano regolatore generale, o dello strumento urbanistico vigente, non sottoposte a particolari vincoli paesaggistici, ambientali ovvero monumentali e non comprese nelle zone territoriali omogenee A.*

In pratica il Comune è tenuto ad alcuni adempimenti di natura prettamente urbanistica, consistenti in:

- Individuazione delle aree su cui possono essere installati i distributori di carburante, con i relativi requisiti e caratteristiche (l'individuazione può riferirsi genericamente alla zone urbanistiche o puntualmente a specifici lotti di terreno)
- Individuazioni delle superfici edificabili necessarie all'attivazione degli impianti e degli indici di edificabilità delle aree destinate alla distribuzione dei carburanti
- Individuazione delle destinazioni d'uso compatibili con l'installazione degli impianti all'interno delle zone comprese nelle fasce di rispetto di cui agli articoli 16, 17 e 18 del Codice della Strada
- Individuazione delle eventuali modifiche alle norme urbanistiche necessarie a consentire l'installazione nelle aree dei distributori delle eventuali attività ausiliarie

Infine, il D.Lgs. 112/2008 vieta l'applicazione di criteri che abbiano effetto generale di limitazione alla libera concorrenza, ovvero:

- Chiusura d'impianti esistenti
- Vincoli, con finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici
- Distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi
- Superfici minime commerciali
- Restrizioni ad obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area, attività e servizi integrativi

## 2.1.2. Disposizioni Regionali

Come previsto dalla legislazione nazionale, le disposizioni operative da rispettare sono quelle contenute nella legislazione regionale.

Nel caso concreto, la normativa regionale sul commercio è stata emanata prima dell'approvazione della nuova legge regionale sul governo del territorio (L.R. 12/05) e fa quindi in linea di massima riferimento ad un quadro programmatico basato sulla precedente legislazione urbanistica, parzialmente corretto ed integrato con le specifiche delibere di Giunta e di Consiglio.

### 2.1.2.1. Le norme quadro - L.R. 14/97 e L.R. 24/04

La L.R. 14/97 costituisce la normativa quadro regionale sul commercio, e di conseguenza fissa gli obiettivi generali in adempimento alle disposizioni nazionali, nonché la procedure per la programmazione regionale.

L'Art. 1, nel fissare gli obiettivi generali, stabilisce fra l'altro che fra gli obiettivi vi sia quello di:

“...integrare pianificazione territoriale e urbanistica e programmazione commerciale per un equilibrato ed armonico assetto del territorio e delle diverse tipologie di vendita al dettaglio;”

Le disposizioni relative alla pianificazione a livello locale sono contenute nell'Art. 4:

#### **Art.4 (Programmazione urbanistica riferita al settore commerciale dei comuni e delle province)**

1. I comuni definiscono i contenuti attinenti gli insediamenti commerciali nei propri piani urbanistici e negli strumenti di programmazione commerciale tenuto conto delle finalità della presente legge e delle indicazioni stabilite nel programma triennale e nei criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale di cui all' Art.3.

2. I piani territoriali di coordinamento delle province definiscono disposizioni in materia di grandi strutture di vendita tenuto conto degli obiettivi indicati dal programma triennale regionale. In assenza dei piani territoriali di coordinamento le varianti di adeguamento dei piani urbanistici comunali concernenti le grandi strutture di vendita sono trasmesse, dopo l'adozione e contestualmente al deposito, alle province che formulano osservazioni nei termini previsti dalla vigente normativa.

3. Al fine di integrare la pianificazione territoriale ed urbanistica generale con 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. In particolare gli strumenti urbanistici comunali, in coerenza con *i criteri urbanistici* (di cui all'art. 3, comma 3, individuano:

- a) le aree da destinare agli insediamenti commerciali ed, in particolare quelle nelle quali consentire gli insediamenti di medie e quelle nelle quali consentire gli insediamenti di grandi strutture di vendita al dettaglio, nonché la disciplina per la realizzazione degli stessi;
- b) le prescrizioni a 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;
- c) le misure per una corretta integrazione tra strutture commerciali e attrezzature pubbliche;
- d) le prescrizioni e gli indirizzi di natura urbanistica ed in particolare quelle inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita.

5. In adeguamento ai criteri urbanistici del settore commerciale di cui all'art. 3, comma 3, i piani regolatori generali e relative varianti, devono altresì prevedere che le aree destinate a grandi strutture di vendita siano dotate di attrezzature pubbliche o di uso pubblico almeno nella misura del 200% della superficie lorda di pavimento degli edifici previsti, di cui almeno la metà deve essere destinata a parcheggi di uso pubblico.

Come risulta evidente, le norme della legge quadro hanno valore sostanzialmente di principio e procedurale, salvo l'ultimo comma dell'Art.4, che stabilisce in maniera vincolativa l'innalzamento dello standard minimo per le grandi strutture di vendita al 200% della SLP.

Le norme applicative da rispettare sono quindi da ritrovarsi nel programma triennale e nelle relative disposizioni applicative.

La L.R. 24/04, così come modificata dalla L.R. 25/08, costituisce la normativa quadro regionale in materia di distribuzione carburanti, e di conseguenza fissa gli obiettivi generali in adempimento alle disposizioni nazionali, nonché la procedure per la programmazione regionale.

Come indicato nel D.Lgs. 32/1998, anche la L.R. 24/2004 e s.m.i. ribadisce che la localizzazione degli impianti di carburanti costituisce un adeguamento degli strumenti di pianificazione comunale in tutte le zone e sottozone del piano regolatore generale (PRG) o del piano di governo del territorio (PGT) non sottoposte a vincoli paesaggistici, ambientali ovvero monumentali e non comprese nelle zone territoriali omogenee A e nei centri storici.

In particolare, l'art. 6 della L.R. 24/2004 e s.m.i. recita:

1. I nuovi impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione sono realizzati in conformità ai provvedimenti di cui all'articolo 3.

2. I comuni, entro centoottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, individuano i criteri di inquadramento territoriale, i requisiti e le caratteristiche urbanistiche delle aree private sulle quali possono essere installati i nuovi impianti di distribuzione carburanti, o realizzate le ristrutturazioni totali degli impianti esistenti, anche in relazione ad attività commerciali integrative. Contestualmente i comuni stabiliscono le norme applicabili a tali aree, comprese quelle sulle dimensioni delle superfici edificabili, in presenza delle quali i comuni stessi sono tenuti a rilasciare il permesso di costruire per la realizzazione dell'impianto.

3. La localizzazione degli impianti di carburanti costituisce un adeguamento degli strumenti di pianificazione comunale in tutte le zone e sottozone del piano regolatore generale (PRG) o del piano di governo del territorio (PGT) non sottoposte a vincoli paesaggistici, ambientali ovvero monumentali e non comprese nelle zone territoriali omogenee A e nei centri storici.

4. I comuni possono autorizzare l'installazione di nuovi impianti su aree di loro proprietà, appositamente individuate, nel rispetto di quanto previsto dai commi 1, 2 e 3. L'assegnazione è effettuata attraverso le procedure di evidenza pubblica.

4 bis. Al fine di favorire una maggiore diffusione dei servizi accessori all'utente di cui all'articolo 2, comma 1, lettera j), nonché di prodotti a limitato impatto ambientale e l'autosufficienza energetica dell'impianto mediante fonti rinnovabili, i comuni individuano idonee forme di incentivazione anche mediante agevolazioni e deroghe di tipo urbanistico o interventi sulle volumetrie consentite.

4 ter. Nelle zone classificate di iniziativa comunale (IC) dei piani territoriali di coordinamento dei parchi regionali i comuni possono autorizzare l'installazione di impianti eroganti il prodotto metano e il prodotto GPL o uno solo dei due prodotti. Nelle altre zone dei piani territoriali di coordinamento dei parchi regionali, escluse le zone classificate aree naturali protette, è possibile prevedere la localizzazione di impianti eroganti il prodotto metano e il prodotto GPL o uno solo dei due prodotti, sulla rete ordinaria di viabilità stradale, fatte salve le dovute salvaguardie paesaggistiche e ove la localizzazione non comprometta, a parere dell'ente gestore del parco, rilevanti e documentati aspetti naturalistici. Nel caso in cui la localizzazione richieda opere di mitigazione e compensazione per il corretto inserimento dell'infrastruttura nel paesaggio il titolare dell'impianto vi provvede.

Come si evince da quanto sopra riportato, tale articolo stabilisce che i comuni debbano individuare i criteri di inquadramento territoriale, i requisiti e le caratteristiche urbanistiche delle aree private e pubbliche sulle quali possono essere installati i nuovi impianti di distribuzione carburanti, o realizzate le ristrutturazioni totali degli impianti esistenti, anche in relazione ad attività commerciali integrative. Contestualmente i comuni stabiliscono le norme applicabili a tali aree, comprese quelle sulle dimensioni delle superfici edificabili, in presenza delle quali i comuni stessi sono tenuti a rilasciare il permesso di costruire per la realizzazione dell'impianto.

Inoltre, l'art. 5 della L.R. 24/2004 e smi nella definizione delle competenze dei comuni prevede che questi ultimi definiscano un piano urbanistico di localizzazione degli impianti stradali di distribuzione di carburanti.

Infine, l'art. 22 della L.R. 24/2004 e smi, norma transitoria ed abrogazioni, prevede che all'entrata in vigore della legge continuino ad applicarsi i piani urbanistici di localizzazione di cui all'articolo 6, comma 2, già adottati dai comuni in applicazione dell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 (Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'art. 4, comma 4, lett. e) della legge 15 marzo 1997, n. 59). Inoltre, nei comuni che alla data di entrata in vigore della L.R. 24/2004 e smi siano privi del piano urbanistico di localizzazione degli impianti stradali di distribuzione di carburante, la localizzazione dei nuovi impianti continua ad avvenire in conformità alle disposizioni stabilite dalla deliberazione della Giunta regionale 29 febbraio 2000, n. VI/48714 (Individuazione, in via sostitutiva, dei requisiti e delle caratteristiche delle aree, per la localizzazione degli impianti stradali di distribuzione carburanti, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 8 settembre 1999, n. 346 come modificato dalla l. 28 dicembre 1999, n. 496, da applicare nei casi di inadempimento da parte dei Comuni), pubblicata sul B.U.R. n. 11 Serie Ordinaria del 13 marzo 2000.

### 2.1.2.2. Il Programma di Sviluppo (PTSSC)

È vigente il Programma Triennale per lo Sviluppo del Sistema Commerciale 2006/08, che sostituisce il precedente 2003/05.

La normativa è stata costruita nel rispetto di tali disposizioni, che, a livello generale, si limitano a stabilire degli obiettivi specifici, in base ai quali i comuni debbono regolarsi nella stesura dei piani e le conferenze di servizi nel rilascio delle autorizzazioni per le grandi strutture.

Tali obiettivi sono differenziati in funzione dell'ambito territoriale di appartenenza dei comuni. In particolare, il territorio lombardo è suddiviso nei seguenti ambiti territoriali:

1. ambito commerciale metropolitano;
2. ambito di addensamento commerciale metropolitano;
3. ambito urbano dei capoluoghi;
4. ambito montano;
5. ambito lacustre;
6. ambito della pianura lombarda.

Per ciascun ambito territoriale il PTSSC definisce le caratterizzazioni e gli obiettivi:

1. **Ambito commerciale metropolitano:** comprende la fascia geografica ad alta densità insediativa caratteristica della zona pedemontana e di alta pianura, che attraversa la regione da est ad ovest.

L'ambito è particolarmente critico per l'elevata urbanizzazione, i livelli di inquinamento dell'aria e la presenza di viabilità primaria e secondaria a forte congestione di traffico.

Indirizzi di riqualificazione e sviluppo sostenibile della rete:

- riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto;
- forte disincentivo alla apertura e all'eccessivo ampliamento di grandi strutture di vendita realizzate mediante l'utilizzo di nuova superficie di vendita;
- promozione della localizzazione della media distribuzione in contesti ad alta densità abitativa purché integrati ad interventi di riqualificazione complessiva e di salvaguardia del commercio di vicinato;
- disincentivo al consumo di aree libere ed attenzione alla localizzazione in aree dismesse di nuovi insediamenti distributivi, da realizzarsi esclusivamente in quelle aree in cui sia certificato il non superamento dei valori di concentrazione limite accettabili per l'inquinamento di suolo, sottosuolo, acque superficiali e acque sotterranee così come stabilito dalla normativa vigente in materia ambientale;
- consolidamento della funzionalità e del livello di attrazione del commercio nei principali centri urbani, attraverso la valorizzazione di tutte le forme distributive, con particolare attenzione alla rete distributiva di prossimità;
- integrazione delle attività commerciali con i diversi sistemi produttivi locali; - attenzione al rapporto con il movimento delle persone e delle merci e alle scelte di localizzazione degli spazi logistici.

2. **Ambito di addensamento commerciale metropolitano:** è costituito dall'area milanese e dalla porzione di territorio lungo le radiali che convergono verso il capoluogo ed in prossimità dello stesso, area che per presenza di strutture della grande distribuzione realizza, su base comunale, una continuità di zone ad elevata densità commerciale.

Si tratta di un'area ad elevato sviluppo commerciale, anche recente, e connotata da particolare criticità ambientale, comprendendo le "zone critiche" individuate dalla Delib.G.R. n. VII/6501 del 19 ottobre 2001 (area critica milanese, del Sempione, di Varese e di Como) e dalla Delib.G.R. n. VII/13856 del 29 luglio 2003.

Indirizzi di riqualificazione e sviluppo sostenibile della rete:

- riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto;
- forte disincentivo all'eccessivo ampliamento e alla apertura di grandi strutture di vendita mediante l'utilizzo di nuova superficie di vendita;
- disincentivo al consumo di aree libere e attenzione alla localizzazione in aree dismesse di nuovi insediamenti distributivi;
- incremento della presenza di esercizi di vicinato e di media distribuzione, di maggiore accessibilità diretta da parte dell'utenza;
- prioritaria localizzazione di attività commerciali in aree servite dai mezzi di trasporto pubblico;
- valorizzazione dell'attrattività consolidata degli spazi urbani in relazione all'esistenza del patrimonio storico e architettonico e integrazione della funzione commerciale con le altre funzioni di attrattività urbana (attività paracommerciali, artigianali, pubbliche) e promozione del loro servizio commerciale unitario.

**3. Ambito della pianura lombarda:** è costituita dalla fascia meridionale del territorio regionale (bassa pianura lombarda), connotata da una minore densità demografica, con prevalenza di piccoli centri e da un tessuto commerciale prevalentemente impostato secondo la rete tradizionale e interessato da localizzazioni recenti della grande distribuzione, con aree di criticità nella disponibilità locale di esercizi di vicinato.

Sono presenti centri urbani di media attrattività commerciale e si riscontra una significativa dipendenza dai capoluoghi provinciali in rapporto all'offerta più evoluta.

Indirizzi di riqualificazione e sviluppo sostenibile della rete:

- riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto;
- valorizzazione della articolazione strutturale della rete di vendita, con un limitato sviluppo della media e grande distribuzione nei centri di storica aggregazione commerciale;
- qualificazione e specializzazione della rete di vicinato;
- promozione dell'integrazione con il commercio ambulante e dell'individuazione di aree dedicate agli operatori ambulanti;
- disincentivo alla localizzazione delle attività commerciali in aree extraurbane;
- integrazione della rete commerciale con i sistemi produttivi locali;
- possibilità di autorizzazione, in un solo esercizio, dell'attività commerciale e di altre attività di interesse collettivo;
- valorizzazione e promozione delle attività commerciali di prossimità nei piccoli comuni.

**4. Ambito montano:** comprende i comuni appartenenti alle Comunità montane e i comuni parzialmente montani - in base alla vigente normativa in materia - ad eccezione di quelli che presentano (nell'ambito commerciale metropolitano, nell'ambito urbano dei capoluoghi, nell'ambito lacustre) significative e prevalenti relazioni dirette con altri ambiti commerciali.

Indirizzi di riqualificazione e sviluppo sostenibile della rete:

- qualificazione dell'offerta nei poli di gravitazione commerciale di fondovalle, sia mediante la razionalizzazione di insediamenti commerciali già esistenti le

cui dimensioni siano congruenti con l'assetto fisico del territorio, sia attraverso la valorizzazione delle attività integrate dei centri storici (anche a tutela del paesaggio e della biodiversità, e con le caratteristiche della domanda commerciale);

- nessuna previsione di apertura di grandi strutture di vendita realizzate anche mediante l'utilizzo di superficie di vendita esistente;
- disincentivo delle medie strutture di vendita di maggiore dimensione e valorizzazione di quelle strutture di vendita le cui dimensioni siano correlate e compatibili con i contesti locali e con la promozione di servizi di supporto ai centri minori;
- integrazione delle strutture commerciali con i sistemi turistici locali e con l'artigianato delle valli;
- individuazione, sperimentazione e promozione di nuovi modelli di punti di vendita, per le frazioni, i nuclei minori e le zone di minima densità insediativi, favorendo la cooperazione tra dettaglio tradizionale e GDO;
- valorizzazione dell'offerta commerciale ambulante e della presenza di aree dedicate agli operatori ambulanti;
- attenzione alla vendita di prodotti locali, tipici e caratteristici dell'ambiente montano e integrazione con i sistemi produttivi e artigianali tipici locali, in particolare riferiti al comparto agro-alimentare;
- ubicazione di nuovi punti di vendita di vicinato e della media distribuzione in aree abitate, comunque con attenzione alla valorizzazione del tessuto commerciale preesistente e alla conservazione dei caratteri ambientali;
- possibilità di autorizzare, in un solo esercizio, l'attività commerciale e altre attività di interesse collettivo.

**5. Ambito lacustre:** l'ambito lacustre comprende i comuni di prima fascia lungo le rive dei laghi ed i comuni contigui che, per presenze turistiche e struttura socio territoriale sono strettamente connessi al sistema economico lacustre. Si tratta di aree interessate da consistenti flussi di popolazione non residente, generati da turismo di svago, anche giornaliero e, in misura meno significativa, da turismo culturale.

Si tratta di aree a forte connotazione paesistica e rilevante criticità ambientale data dai carichi antropici e dai consistenti fenomeni espansivi e di urbanizzazione, dalle caratteristiche degli insediamenti e delle reti infrastrutturali, oltre che dalla stagionalità delle presenze turistiche.

Si riscontrano tendenze commerciali diversificate nelle aree di prossima ubicazione lacuale rispetto alle zone più interne, con una significativa dipendenza dai poli dei capoluoghi e di altri centri di storico riferimento commerciale.

Indirizzi di riqualificazione e sviluppo sostenibile della rete:

- valorizzazione delle strutture insediative di antica formazione, in rapporto anche alle valenze e finalità di tipo turistico;
- particolare attenzione alla delicatezza ambientale e paesaggistica del territorio, sia ai fini della ubicazione di nuovi insediamenti sia in rapporto alla generazione di volumi di traffico aggiuntivi su itinerari viabilistici di limitata capacità;
- considerazione delle problematiche inerenti l'offerta commerciale nelle valli laterali ai bacini lacuali, che presentano frequentemente condizioni analoghe a quelle dell'ambito montano;

- integrazione con l'offerta commerciale ambulante, anche per affrontare gli elementi di stagionalità della domanda;
- integrazione con i sistemi produttivi e artigianali tipici locali, in particolare riferiti al comparto agro-alimentare;
- integrazione delle strutture commerciali con i sistemi turistici e con l'artigianato locale e delle valli contigue;
- nessuna previsione di apertura di grandi strutture di vendita realizzate anche mediante l'utilizzo di superficie di vendita esistente.

**6. Ambito urbano dei capoluoghi:** comprende - con l'eccezione di Milano e Monza e dei Comuni contermini che fanno invece parte dell'ambito di addensamento commerciale metropolitano - i capoluoghi di provincia ed i Comuni contigui principalmente connessi alla rete commerciale del capoluogo, caratterizzati da una struttura commerciale con forte capacità di attrazione a scala provinciale e regionale.

Indirizzi di riqualificazione e sviluppo sostenibile della rete:

- riqualificazione, razionalizzazione e ammodernamento degli insediamenti e dei poli commerciali già esistenti, compresi i parchi commerciali di fatto;
- valorizzazione dell'attrattività consolidata degli spazi urbani in relazione all'esistenza del patrimonio storico e architettonico e integrazione della funzione commerciale con le altre funzioni di attrattività urbana (attività paracommerciali, artigianali, pubbliche) e promozione del loro servizio commerciale unitario;
- forte disincentivo all'eccessivo ampliamento e alla apertura di grandi strutture di vendita realizzate mediante l'utilizzo di nuova superficie di vendita;
- qualificazione della piccola e media distribuzione nei centri commerciali naturali esistenti;
- localizzazione di attività commerciali in aree servite dai mezzi di trasporto pubblico, con particolare riferimento alle stazioni ferroviarie e alle condizioni di accessibilità riferite agli insediamenti periurbani;
- particolare considerazione della funzionalità degli assi stradali di supporto localizzativi, assunti nella loro unitarietà;
- disincentivo al consumo di aree libere;
- valorizzazione delle attività commerciali storiche e di nicchia, anche nella configurazione architettonica dello spazio urbano e di vendita.

Il piano stabilisce poi, in via generale, gli obiettivi per la regolamentazione delle medie strutture di vendita:

- o preferenza degli interventi di ammodernamento e di razionalizzazione della rete distributiva esistente rispetto alle nuove aperture;
- o in caso di nuove aperture le stesse devono essere giustificate dalla necessità di garantire un servizio al consumatore in zone del territorio comunale in cui la domanda non risulta soddisfatta dalla rete distributiva esistente, anche fornendo alcuni parametri di corrispondenza tra domanda e offerta in termini di domanda non soddisfatta;
- o possibilità di prevedere limiti quantitativi di sviluppo delle medie strutture per i comuni montani e le zone meno densamente abitate della pianura in relazione alla particolare connotazione territoriale e socio-economica del contesto di riferimento;
- o possibilità di stabilire limiti dimensionali per le medie strutture in misura correlata alla domanda esistente nell'area di attrazione dell'insediamento;
- o priorità nella localizzazione delle medie strutture a quelle previste in aree urbane dismesse o

- sottoutilizzate od oggetto di progetti di riqualificazione commerciale;
- valutazione delle domande, da parte dei Comuni, avvalendosi di criteri e parametri socio-economici identificati, di intesa con la Regione, sulla base degli indirizzi di cui al presente Programma;
- contenimento della presenza di medie strutture su aree già destinate a grandi strutture di vendita e lasciate libere da rilocalizzazioni e da trasferimenti in uscita;
- adozione di procedure autorizzatorie specifiche per le medie strutture inserite in interventi di programmazione negoziata, fino a prevedere la modalità della conferenza di servizi nel caso in cui la sommatoria delle superfici delle medie strutture previste equivalga o superi quella di una GSV.

Il programma richiama inoltre:

- la necessità che, per gli esercizi appartenenti a questa tipologia di vendita, siano previste modalità di considerazione degli eventuali effetti generati a scala sovracomunale;
- le opportunità connesse con il recupero di aree urbane dismesse o sottoutilizzate;
- la corretta applicazione delle norme in materia di autorizzazioni commerciali, non consentendo la realizzazione di punti di vendita della grande distribuzione mediante il rilascio di diverse autorizzazioni a punti di vendita di media distribuzione, artificialmente distinti.

### 2.1.2.2.1. Le Disposizioni Applicative

In materia di urbanistica commerciale gli indirizzi di sviluppo e raccordo tra la pianificazione comunale e quella sovra locale sono stabiliti dalla DCR VIII/352 del 13 marzo 2007.

Gli indirizzi generali per la valutazione ambientale di piani e programmi ai sensi dell'articolo 4, comma 1 della L.R. 11 marzo 2005, n. 12, sono quelli stabiliti dalla DCR VIII/351 del 13 marzo 2007 e successivi atti di programmazione.

Le disposizioni attuative del PTSSC (DGR VIII/5258 del 02.08.2007) prevedono che:

“Negli strumenti di pianificazione comunale gli insediamenti commerciali devono essere individuati sulla base della classificazione di cui al precedente capitolo 2, primo comma (medie strutture di vendita, grandi strutture di vendita, centri commerciali) e del successivo sottoparagrafo 4.2.1 primo comma (articolazione delle tipologie di strutture di vendita organizzate in forma unitaria).

In relazione a tale individuazione è verificata la conformità urbanistica dell'insediamento con gli atti del Piano Regolatore Generale (d'ora innanzi anche: PRG) o del Piano di Governo del Territorio. A tal fine, la generica destinazione d'uso ad attività di tipo terziario o di ammissibilità commerciale consente esclusivamente la localizzazione di esercizi di vicinato.”

Ne consegue logicamente che il cuore dell'adeguamento dello strumento urbanistico consiste nell'individuazione delle aree in cui possono essere ammessi insediamenti commerciali, distintamente per ognuna delle tipologie:

- commercio di vicinato (attività commerciali con superficie inferiore a 150 mq per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o con superficie inferiore a

- 250 mq nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti)
- medie strutture di vendita (attività commerciali con superficie compresa tra i 151 mq ed i 1.500 mq per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o con superficie compresa tra i 251 mq ed i 2.500 mq nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti)
  - grandi strutture di vendita (attività commerciali con superficie superiore a 1.500 mq per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o con superficie inferiore a 2.500 mq nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti)
  - strutture di vendita organizzate in forma unitaria, suddivise tra medie e grandi e secondo le tipologie di cui al Punto 4.2.1 delle Modalità Applicative.

Nella scelta di tali aree andranno rispettate le indicazioni dei criteri regionali, in particolare quelli della D.G.R. n. VIII/5913 del 21 novembre 2007.

Vanno quindi tenute in considerazione alcune esigenze generali:

- la minimizzazione del consumo di suolo;
- l'elevata compatibilità ambientale;
- l'adeguatezza del livello di accessibilità e di dotazione di servizi;
- la riqualificazione e il recupero di aree compromesse, e/o degradate collocate in contesti già urbanizzati;
- l'utilizzo dell'attività commerciale come elemento di riqualificazione del tessuto urbano, attraverso l'integrazione col sistema dei servizi;
- la congruenza delle previsioni urbanistiche con il livello di gerarchia urbana che contraddistingue il Comune;
- la salvaguardia dell'equilibrio tra le diverse tipologie distributive;
- la conservazione e la valorizzazione degli esercizi e delle aree commerciali storiche;
- la qualificazione delle diverse forme di concentrazioni commerciali o distretti commerciali urbani presenti in tutto l'ambito comunale.

In aggiunta vanno anche considerate alcune disposizioni ed obiettivi differenziate in funzione delle varie parti del territorio comunale:

a) Nuclei di antica formazione e ambiti centrali urbani e consolidati

- Valorizzazione dell'attrattività consolidata degli spazi urbani in relazione all'esistenza del patrimonio storico ed architettonico, attraverso l'integrazione della funzione commerciale con altre funzioni di attrattività urbana (attività paracommerciali, pubbliche, artigianali, servizi, ecc.).
- Insiadimento di attività commerciali che per caratteristiche qualitative siano idonee a conservare ed arricchire il ruolo trainante del centro urbano come luogo commerciale e di aggregazione sociale (come storicamente avvenuto nella gran parte dei comuni lombardi).
- Sviluppo degli esercizi di vicinato, attraverso azioni di sostegno a questa categoria di attività commerciale che più pesantemente ha subito le ricadute negative dell'avvento dei nuovi format distributivi ma che rappresenta l'attività commerciale più radicata e compenetrata nei nuclei storici e centrali.

- Qualificazione dei negozi storici anche per migliorarne l'integrazione con il sistema dei servizi e della mobilità.
  - Attenzione alle nuove previsioni di medie strutture di vendita in coerenza con le disposizioni del vigente Programma Triennale del Commercio.
- b) Ambiti di margine dei centri urbani medio - piccoli
- Attenzione alla riqualificazione e concentrazione sui principali assi commerciali degli esercizi di vendita nonché alla riqualificazione dei nuclei di servizio già esistenti.
  - Priorità alle azioni di razionalizzazione, riconversione o ammodernamento di strutture esistenti, mediante operazioni di riqualificazione urbana anche comportanti previsioni di insediamento di medie strutture di vendita attraverso la concentrazione di esercizi di vicinato.
  - Attenzione all'integrazione della funzione commerciale con altre funzioni di attrattività urbana (attività paracommerciali, pubbliche, artigianali, servizi, ecc.).
  - Ricerca nelle nuove localizzazioni di attività commerciali di elementi di ricucitura e ricomposizione dei bordi urbani mediante progettualità che privilegino il verde, urbano e attrezzato, ed il sistema della mobilità sostenibile, ciclabile e pedonale, come elementi di qualità urbanistica e di connessione con il contesto costruito circostante.
  - Assicurazione di adeguata dotazione di verde, aggiuntiva alle aree da destinarsi a parcheggi pubblici, sia come componente essenziale delle attrezzature pubbliche e di interesse pubblico, sia come elemento qualificante della sistemazione delle aree scoperte e permeabili di proprietà privata (per cui si consiglia una piantumazione nella misura di 2 essenze d'altro fusto ogni 100 mq. di superficie fondiaria, oltre alla messa a dimora di essenze arbustacee quali componenti di un coerente progetto di sistemazione delle aree libere dall'edificazione), sia come elemento di arredo e di qualificazione ambientale nelle aree destinate a parcheggio e lungo i bordi esterni dell'intervento, dove si consiglia di prevedere spazi a verde per una profondità di almeno 10 metri;
  - Attenzione, in corrispondenza di eventuali corridoi ecologici individuati dal PTCP o di nuova formazione previsti dal PGT stesso, alla previsione di fasce libere da edificazioni di adeguata ampiezza e che eventuali recinzioni prospettanti su tali passaggi debbano essere mascherate da componenti verdi (essenze ad alto fusto e siepi);
  - Esclusione di nuove previsioni di grandi strutture di vendita in particolari ambiti di tutela paesistico - ambientale quali i parchi naturali regionali, le riserve naturali regionali, i monumenti naturali ed i parchi locali di interesse sovracomunale, salvo eccezioni eventualmente contemplate dai Piani Territoriali di Coordinamento.
- c) e d) Ambiti consolidati periurbani delle aree metropolitane e ambiti di trasformazione extraurbani
- Razionalizzazione delle aree in cui si siano formate nel tempo, a volte in modo del tutto spontaneo e non programmato, aggregazioni di grandi o medie strutture, nelle quali ulteriori insediamenti possano consentire e assicurare il miglioramento del sistema degli accessi, dei parcheggi, dei percorsi pedonali e ciclabili, dei servizi comunali, della qualità architettonica e dell'inserimento paesaggistico.
  - Utilizzazione degli strumenti di programmazione negoziata per il recupero e riqualificazione di aree dismesse che possono essere validamente destinate ad

un mix funzionale, comprendente le funzioni commerciali, qualora ne fosse verificato il fabbisogno, e comunque nel rispetto dell'equilibrio della rete distributiva. Contestualmente dovranno essere previste opere di integrazione ambientale, con il sistema dei servizi e dell'accessibilità.

- Priorità alle concentrazioni commerciali sui nodi di interscambio del trasporto pubblico e privato.
- Qualificazione dell'offerta commerciale in contesti che presentino significativa erosione dell'offerta commerciale, e/o condizione di degrado fisico e sociale.
- Esclusione di nuove previsioni di grandi strutture di vendita in particolari ambiti di tutela paesistico - ambientale quali i parchi naturali regionali, le riserve naturali regionali, i monumenti naturali ed i parchi locali di interesse sovracomunale, salvo eccezioni eventualmente contemplate dai Piani Territoriali di Coordinamento.
- Assicurazione di adeguata dotazione di verde, aggiuntiva alle aree da destinarsi a parcheggi pubblici, sia come componente essenziale delle attrezzature pubbliche e di interesse pubblico, sia come elemento qualificante della sistemazione delle aree scoperte e permeabili di proprietà privata (per cui si consiglia una piantumazione nella misura di 2 essenze d'altro fusto ogni 100 mq. di superficie fondiaria, oltre alla messa a dimora di essenze arbustacee quali componenti di un coerente progetto di sistemazione delle aree libere dall'edificazione), sia come elementi di arredo e di qualificazione ambientale nelle aree destinate a parcheggio e lungo i bordi esterni dell'intervento, dove si consiglia di prevedere spazi a verde per una profondità di almeno 10 metri;
- Attenzione, in corrispondenza di eventuali corridoi ecologici individuati dal PTCP o di nuova formazione previsti dal PGT stesso, alla previsione di fasce libere da edificazioni di adeguata ampiezza e che eventuali recinzioni prospettanti su tali passaggi debbano essere mascherate da componenti verdi (essenze ad alto fusto e siepi).

Il significato di tale disposizione è di rendere indispensabile l'approvazione di una specifica variante di piano per potere consentire l'insediamento di medie e/o grandi strutture di vendita, le quali risultano invece incompatibili con la generica destinazione d'uso "commerciale".

Questo non implica in alcun modo che gli esercizi di vicinato debbano obbligatoriamente essere ammissibili in tutto il territorio comunale, ma solo che sono automaticamente ammessi in ogni zona genericamente definita come commerciale. Questo non implica che il PRG non possa rivedere le generiche disposizioni che ritengono il commercio come destinazione complementare ammessa in quasi tutte le zone urbanistiche, scegliendo di individuare anche per il commercio di vicinato situazioni compatibili e situazioni incompatibili.

### **INDAGINI CONOSCITIVE**

La suddetta D.G.R. n. VIII/5913 del 21 novembre 2007 definisce anche quali sono le indagini conoscitive di carattere urbanistico territoriale su cui basare le conseguenti scelte localizzative, differenziandole in funzione del contesto urbano comunale o sovracomunale (livello di cui è obbligatorio tenere conto in casi di previsioni di grande distribuzione). I contenuti richiesti sono:

a) per il contesto urbano comunale:

- l'analisi della domanda commerciale comunale mediante appropriate indagini sulla popolazione residente e la popolazione fluttuante, quali turisti, pendolari e simili, sulla relativa composizione (età, condizione socio - economica, composizione professionale e altro) e le relative valutazioni dell'incidenza della componente gravitazionale attratta o rivolta all'esterno del territorio comunale;
- l'analisi dell'offerta globale del settore commerciale riferita alle categorie delle strutture di vendita previste dal d.lgs n. 114/1998, formulata esaminando la distribuzione nel territorio comunale degli esercizi commerciali, la loro funzionalità urbanistica, le tipologie localizzative;
- l'esame delle tendenze evolutive nella localizzazione degli esercizi commerciali e le valutazioni delle eventuali ricadute negative sull'offerta commerciale al dettaglio in funzione di assicurare un conveniente assetto urbanistico a tutte le diverse parti dell'organismo urbano;
- il confronto tra la domanda e l'offerta commerciale;
- le indagini sulle caratteristiche della viabilità urbana (in accordo con il Piano Urbano del Traffico), dei flussi origine - destinazione, con la verifica dei livelli di soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico, in relazione alla tematica commerciale;
- la valutazione del fabbisogno di spazi per la sosta e per il carico e scarico delle merci, sia in rapporto alle medie e grandi strutture di vendita sia alle varie concentrazioni commerciali o ai distretti commerciali urbani. Le suddette indagini sono riferite all'intero territorio comunale, eventualmente suddiviso in ambiti o settori urbani, secondo livelli di approfondimento correlati con la soglia demografica del Comune, le caratteristiche della rete distributiva locale, le dinamiche commerciali in atto.

b) Per il contesto territoriale sovracomunale

- l'indagine sulla rete viaria, sulle caratteristiche dei flussi di traffico (matrice origine - destinazione) e di attraversamento del contesto urbano, sull'accessibilità ai vari settori urbani che documenta le relazioni con le politiche di sviluppo commerciale da realizzare nel Comune, in particolare per quanto attiene l'incidenza sulla stessa rete dell'indotto derivante dagli insediamenti programmati;
- l'evidenziazione del livello di accessibilità derivante dai servizi pubblici di trasporto;
- la verifica della presenza e dei reciproci influssi di grandi strutture di vendita o di centri commerciali localizzati o previsti nelle aree di gravitazione degli insediamenti programmati, in caso di ipotesi di previsione di grandi strutture di vendita.

Sulla base delle indagini condotte, di cui verrà dato puntuale riscontro negli elaborati dello strumento urbanistico, si procederà alla definizione delle conseguenti politiche di assetto urbanistico per il settore commerciale, in debito raccordo con le più generali scelte di sviluppo e in conformità agli "Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale".

Le scelte che i PGT effettueranno dovranno altresì tener conto e coerenza con le indicazioni contenute nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, attraverso un processo di acquisizione, interpretazione e declinazione locale delle disposizioni generali ivi contenute.

Le suddette indagini sono riferite all'intero territorio comunale, eventualmente suddiviso in ambiti o settori urbani, secondo livelli di approfondimento dipendenti dalla soglia demografica del comune e/o dall'appartenenza ad aree ad elevata concentrazione di attività economiche e di insediamenti residenziali.

Nell'effettuazione degli studi preliminari alla presente variante sono state seguite, compatibilmente alle risorse ed alle informazioni disponibili, le suddette indicazioni.

Vengono poi individuate le norme procedurali per l'adeguamento degli strumenti urbanistici, indicando come strumento preferenziale la variante semplificata di cui alla LR 23/97, ma consentendo anche il ricorso a strumenti di programmazione integrata e negoziata (Punto 3), e quindi introducendo la possibilità di limitare l'adeguamento commerciale soltanto a singole porzioni del territorio.

Per quanto riguarda gli aspetti procedurale dell'adeguamento, le Disposizioni attuative del PTSSC prescrivono che:

I Comuni procedono all'adeguamento degli strumenti di pianificazione del territorio sulla base degli indirizzi di programmazione urbanistica del settore commerciale di cui alla sopra richiamata DCR VIII/352 del 13 marzo 2007 entro i termini e con le modalità stabilite dalla legge regionale 11 marzo 2005 n. 12.

La normativa regionale più recente si concentra essenzialmente sulle disposizioni da seguire in sede di formazione del PGT. Riteniamo che gli stessi criteri debbano essere utilizzati, per quanto applicabili (ad esempio senza le distinzioni tra i vari documenti componenti il PGT) alle varianti al PRG.

#### 2.1.2.2.2. Il Commercio all'Ingrosso

L'art. 3 della L.R. n. 14/99 stabilisce che il Programma Triennale prevede:

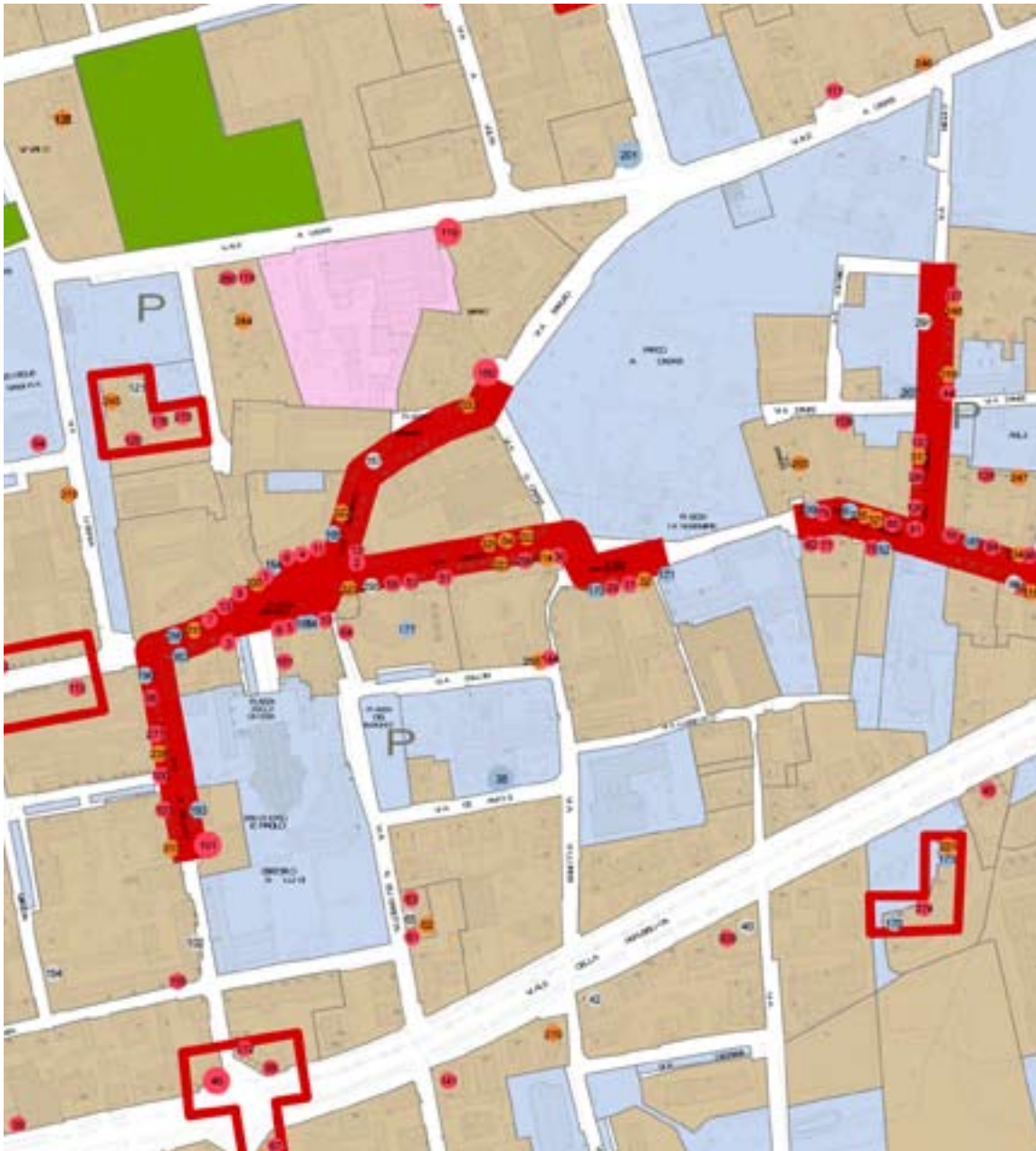
- a) lo scenario di sviluppo del sistema commerciale lombardo, ad orientamento dell'attività di programmazione degli enti locali;
- b) gli indirizzi per lo sviluppo delle diverse tipologie di vendita, indicando in particolare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, anche con riferimento a differenti ambiti territoriali o urbani;
- c) i criteri generali per l'autorizzazione delle grandi 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.

In Lombardia il commercio all'ingrosso rappresenta una componente significativa del sistema distributivo, con 31.415 imprese attive, di cui circa 4.000 nel comparto alimentare, (dati Istat, banca dati ASIA al dicembre 2003) ed oltre 200.000 addetti, a cui si sommano 41.452 imprese di intermediari del commercio con ulteriori 56.207 addetti.

Negli ultimi anni sono sorte medie/grandi strutture all'ingrosso, quali cash&carry e gross market, la cui tecnica di vendita è simile a quella della distribuzione moderna al dettaglio. In Lombardia ne sono state censite dagli operatori e dal Ministero Attività Produttive una cinquantina. Tali strutture, la cui dimensione complessiva assomma a circa 250.000 mq di

# Esempio di sistema commerciale lineare a fruizione pedonale

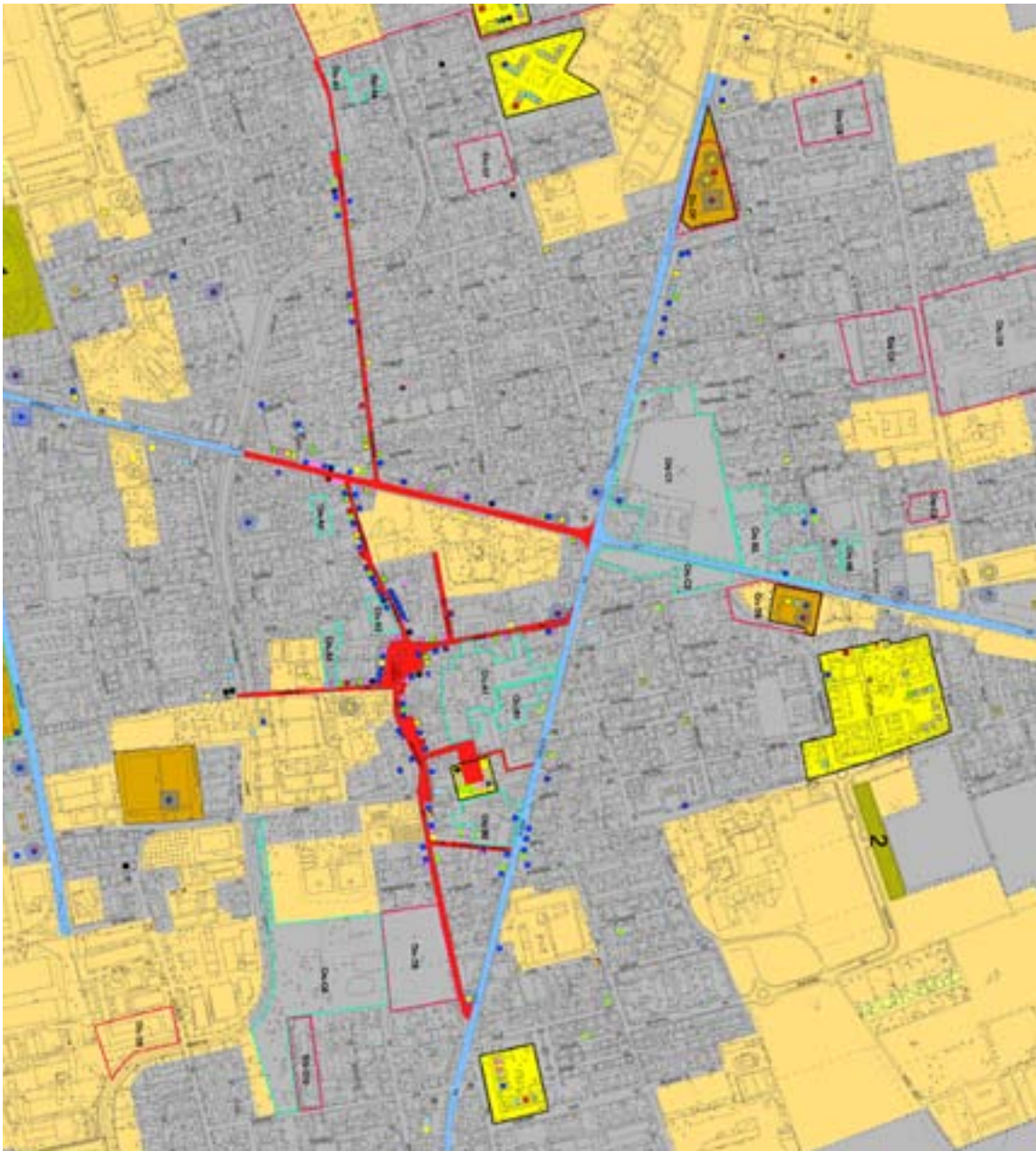
## - MUGGIO' -



LEGENDA	
<b>SISTEMI COMMERCIALI LINEARI</b>	<b>Muggio'/Assago</b>
vie centrali	[Red bar]
assi di attraversamento	[Yellow bar]
assi di grande comunicazione	[Green bar]
<b>SISTEMI COMMERCIALI AREALI</b>	
<b>Programmati</b>	
Aree per Grandi Strutture	[Purple bar]
Aree per Medie Strutture	[Orange bar]
Aree di Concentrazione Funzionale	[Blue bar]
<b>Non Programmati</b>	
Addensamenti Consolidati	[Red outline bar]

Esempio di sistema commerciale lineare lungo assi di attraversamento

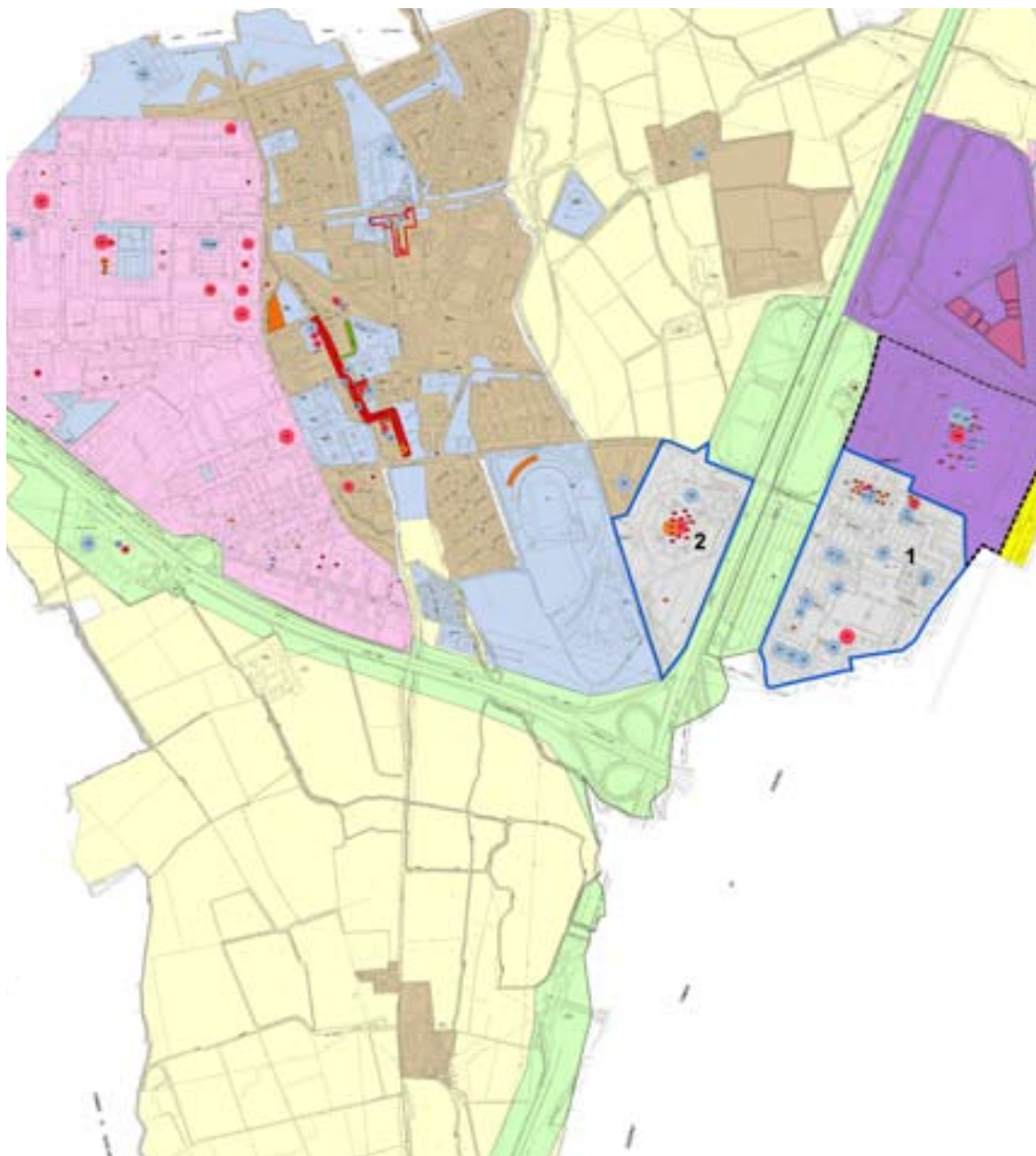
- NOVA MILANESE -






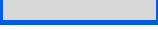




LEGENDA	
Nova Milanese	
<b>SISTEMI COMMERCIALI LINEARI</b>	
vie centrali	
assi di attraversamento	
assi di grande comunicazione	
<b>SISTEMI COMMERCIALI AREALI</b>	
<b>Programmati</b>	
Aree per Grandi Strutture	
Aree per Medie Strutture	
<b>Non Programmati</b>	
Addensamenti Consolidati	

# Esempio di sistema commerciale lungo assi di grande scorrimento

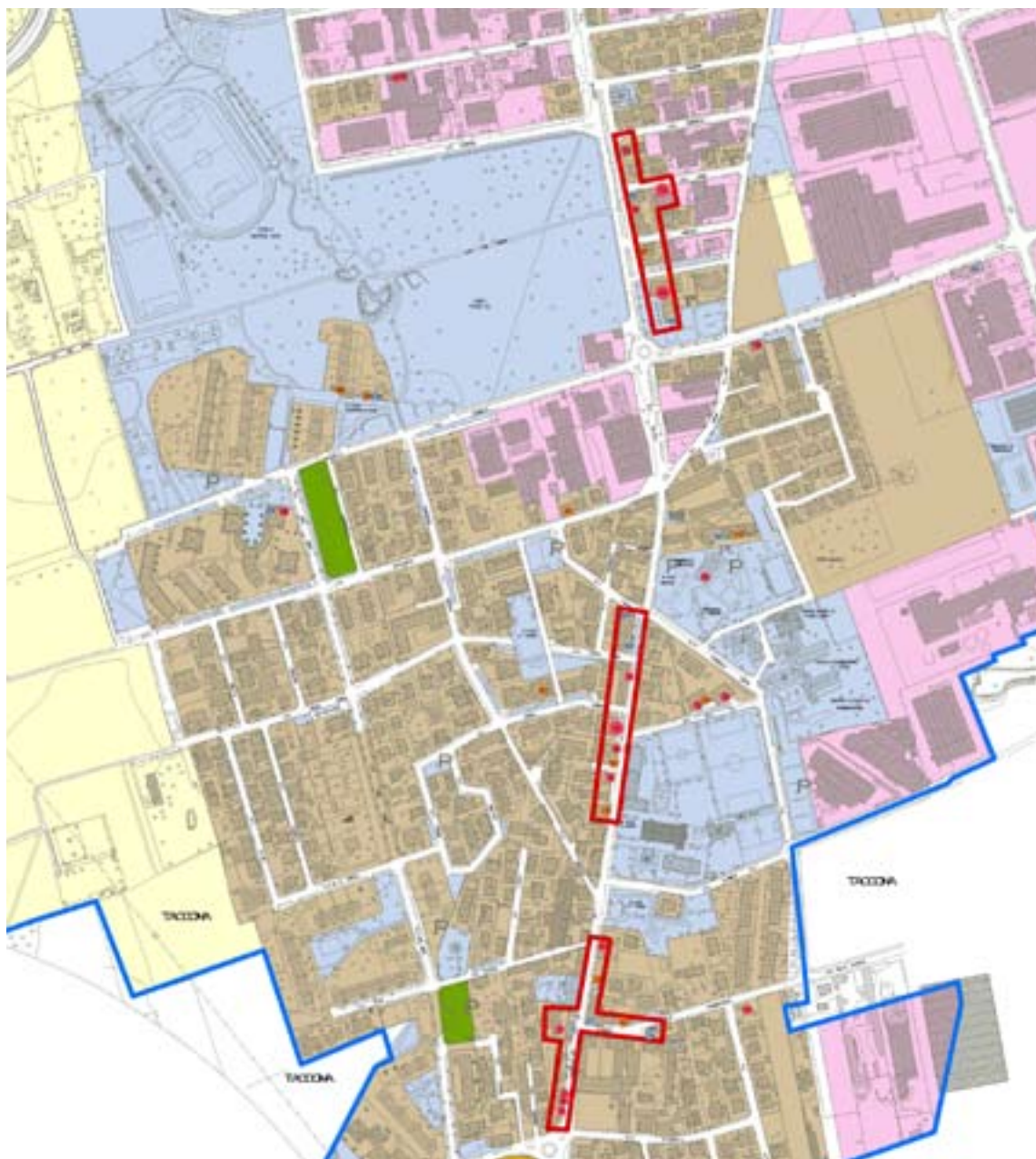
## - ASSAGO -



LEGENDA	
<b>SISTEMI COMMERCIALI LINEARI</b>	<b>Muggiò/Assago</b>
vie centrali	
assi di attraversamento	
assi di grande comunicazione	
<b>SISTEMI COMMERCIALI AREALI</b>	
<b>Programmati</b>	
Aree per Grandi Strutture	
Aree per Medie Strutture	
Aree di Concentrazione Funzionale	
<b>Non Programmati</b>	
Addensamenti Consolidati	

# Esempio di addensamento commerciale consolidato

- MUGGIO' -



LEGENDA	
<b>SISTEMI COMMERCIALI LINEARI</b>	Muggio'/Assago
vie centrali	[Red bar]
assi di attraversamento	[Yellow bar]
assi di grande comunicazione	[Green bar]
<b>SISTEMI COMMERCIALI AREALI</b>	
<b>Programmati</b>	
Aree per Grandi Strutture	[Purple bar]
Aree per Medie Strutture	[Orange bar]
Aree di Concentrazione Funzionale	[Blue bar]
<b>Non Programmati</b>	
Addensamenti Consolidati	[Red outline]

superficie di vendita, hanno un impatto oltre che ambientale, anche territoriale ed urbanistico (si pensi solo all'enorme traffico indotto da queste strutture), assai simile a quello delle Grandi Strutture di Vendita al dettaglio, assoggettate dalla normativa regionale a precisi procedimenti autorizzatori del tutto assenti per l'ingrosso.

Oltre alle moderne strutture di vendita all'ingrosso sopra menzionate, le aggregazioni di esercizi commerciali all'ingrosso all'interno di centri urbani sono divenute una realtà in rapida espansione. Tali aggregazioni si configurano di fatto come strutture di vendite unitarie che, seppur allocate in edifici distinti, prive di infrastrutture comuni e non gestite unitariamente, interessano il medesimo asse viario e/o vie limitrofe, determinando quindi un impatto viabilistico, ambientale, logistico e di qualità urbana non sempre compatibile con il tessuto urbano circostante.

A livello normativo il comparto è marginalmente disciplinato dalla L.R. n. 12/75 "Ristrutturazione dei mercati all'ingrosso" relativamente al commercio di prodotti agro-alimentari e floro-vivaistici nei mercati all'ingrosso e dalla L.R. 45/88 "Promozione e disciplina dei centri integrati all'ingrosso non alimentari" che definisce il centro commerciale all'ingrosso non alimentare e detta una norma specifica (disciplina urbanistica) sulla localizzazione di tali centri.

Trattandosi di riferimenti normativi di scarsa efficacia rispetto alle modificazioni avvenute in questi ultimi anni, in sede di predisposizione del Testo Unico del Commercio o di apposito atto normativo - in attuazione del titolo V della Cost. - dovrà essere adottata una nuova disciplina del commercio all'ingrosso in sostituzione della normativa statale e regionale vigente che preveda:

- la definizione di regole per l'esercizio dell'attività all'ingrosso prevedendo una specifica disciplina;
- la graduazione degli aspetti regolativi in relazione anche alle dimensioni degli esercizi all'ingrosso e alle diverse forme di attività del commercio all'ingrosso;
- la considerazione delle aggregazioni di esercizi all'ingrosso che configurano strutture di vendita unitarie in relazione alla significativa capacità di attrazione e agli effetti di impatto generati nell'intorno territoriale interessato;
- la valutazione integrata d'impatto (territoriale ed ambientale) delle strutture di dimensioni maggiori;
- la definizione di criteri urbanistici specifici per il commercio all'ingrosso con particolare attenzione a quelli finalizzati ad orientare la localizzazione delle attività all'ingrosso nei diversi ambiti territoriali;
- la previsione di un sistema di sanzioni, di divieti e di controlli specifico per le attività all'ingrosso.

In attesa degli interventi normativi sopra riportati i Comuni devono:

- procedere alla rilevazione e alla ricognizione delle attività e degli esercizi all'ingrosso presenti sul proprio territorio;
- promuovere interventi di riqualificazione complessiva delle aree urbane interessate da fenomeni di aggregazioni commerciali all'ingrosso ritenute fortemente impattanti incentivando la delocalizzazione delle stesse in altre parti del territorio comunale.

### 2.1.2.3. Programma di Razionalizzazione della Rete di Distribuzione Carburanti

Secondo le disposizioni contenute all'interno del Programma di Razionalizzazione della Rete di Distribuzione Carburanti, approvato con DCR n. VII/1737 del 15.12.2004, i Comuni devono verificare che gli impianti esistenti non si trovino in condizioni d'incompatibilità con le disposizioni stesse del programma, ovvero non si trovino:

- Nel centro abitato, come definito dal codice della strada:
  - a) gli impianti situati nelle zone pedonali e/o a traffico limitato in modo permanente
  - b) gli impianti privi di sede propria per i quali il rifornimento alle autovetture e/o all'impianto avviene occupando la sede stradale
- fuori dal centro abitato
  - c) gli impianti situati in corrispondenza di biforcazioni di strade di uso pubblico (incroci ad Y) e ubicati sulla cuspide degli stessi con accessi su più strade pubbliche
  - d) gli impianti situati all'interno di curve aventi raggio minore o uguale a 100 m, salvo si tratti di unico impianto nell'ambito del territorio comunale appartenente alla zona montana
  - e) gli impianti privi di sede propria nei quali il rifornimento delle autovetture e/o dell'impianto avviene occupando la sede stradale
  - f) gli impianti situati a distanza inferiore a quella regolamentare da incroci o accessi di rilevante importanza; è ammessa una riduzione del 50% della suddetta distanza per gli impianti esistenti per i quali non sia possibile l'adeguamento ai fini viabili a causa di costruzioni esistenti o impedimenti naturali

Inoltre, il Programma stabilisce gli obiettivi fondamentali per lo sviluppo della rete distributiva dei carburanti, ovvero:

**1. Il raggiungimento di elevati livelli di qualità dei servizi offerti, nel rispetto della sicurezza dell'ambiente**, che viene perseguito attraverso due ordini di azioni, il primo dei quali rivolto all'implementazione di efficaci politiche ambientali, il secondo invece teso allo sviluppo di una offerta composita presso gli impianti di erogazione:

- a) il primo ordine di azioni prevede che l'inserimento ambientale e urbanistico degli impianti garantisca elevati livelli di sicurezza sotto ogni aspetto per utenti, viabilità, addetti e attività circostanti;
- b) il secondo ordine di azioni si sviluppa attraverso l'incremento di prodotti e servizi offerti, l'implementazione presso gli impianti della varietà dei prodotti erogati e la possibilità di affiancare all'attività caratteristica servizi ed attività collaterali, sia rivolte all'automobile che dedicate all'automobilista.

Gli standard minimi di qualità dei servizi richiesti per i nuovi impianti vengono differenziati in base alla tipologia dei bacini nei quali viene suddiviso il territorio regionale, al fine di garantire livelli di offerta congruenti con le politiche generali di consolidamento della rete distributiva e di contenuto onere economico anche nelle zone disagiate e carenti di servizio.

**2. Il mantenimento di una adeguata capillarità della rete su tutto il territorio regionale**, da perseguire attraverso l'applicazione di regolamentazioni territoriali già sperimentate con successo nei precedenti Programmi, coordinatamente con l'emanazione di regole meno restrittive nelle aree marginali, nelle quali il livello del servizio risulta carente rispetto ai parametri quantitativi stabiliti. In particolare tale obiettivo viene realizzato:

- a) mantenendo l'articolazione del territorio in bacini di utenza (suddivisi in *deficitari*, *in equilibrio* ed *eccedentari*), come già per i precedenti Programmi, con lo scopo di riequilibrare l'offerta tra bacini eccedentari, generalmente presenti nelle aree maggiormente popolate ed accessibili;
- b) ridefinendo i bacini di utenza comprendendo il loro ampliamento con lo scopo di stimolare il processo di razionalizzazione della rete mediante l'attribuzione di maggiori spazi di azione agli operatori;
- c) mantenendo il principio di applicazione delle distanze previste nella normativa regionale fra un nuovo impianto progettato ed altri impianti esistenti, al fine di evitare che l'offerta tenda a concentrarsi nelle zone di maggiore domanda;
- d) prevedendo, al fine di garantire il servizio anche in zone particolarmente carenti, standard qualitativi essenziali per i nuovi insediamenti, consentendo l'apertura di impianti funzionanti esclusivamente con apparecchiature self-service pre-pagamento e senza la presenza del gestore (impianti ghost).

**3. Il proseguimento del processo di liberalizzazione del settore e la promozione di una efficace competizione del mercato**, che rappresenta un elemento di elevata criticità per quanto riguarda le politiche di razionalizzazione e la loro effettiva trasposizione in vantaggi tangibili per l'utente finale, per perseguire il quale la Regione intende assumere il ruolo di promotore ed attore di un tavolo di confronto tra operatori ed istituzioni con il duplice scopo di:

- a) analizzare le problematiche di trasparenza dei prezzi di vendita in seguito allo spostamento delle variabili di mercato che li determinano;
- b) studiare efficaci strategie di comunicazione e di sensibilizzazione rispetto ai prezzi rivolte al consumatore.

Nel rispetto delle competenze istituzionali la Regione prenderà parte attiva nel processo contribuendo alla definizione di politiche efficaci e stimolando le iniziative di liberalizzazione e di miglioramento dell'efficienza di un mercato competitivo.

**4. Lo sviluppo della presenza sulla rete di carburanti eco-compatibili.** Viene perseguito sia sul fronte della domanda, garantendo azioni di stimolo ed incentivo all'utilizzo di tali tipologie, sia sul fronte dell'offerta, contribuendo all'implementazione delle reti di distribuzione. Tali interventi consistono in:

- a) azioni di tipo normativo – amministrativo, volte allo scopo di semplificare le procedure istruttorie;
- b) risorse per incentivazioni di tipo economico e/o finanziario che agiscano da stimolo per la creazione di un mercato;
- c) potenziamento delle azioni regionali già in corso, a supporto dello sviluppo delle reti dei carburanti alternativi, che saranno estese ed implementate.

#### 2.1.2.4. La legge sul Governo del Territorio

La Legge Regionale 12/05 sul "Governo del Territorio" contiene indicazioni molto limitate

in materia specificatamente commerciale, ma costituisce comunque la disposizione quadro a cui fare riferimento per le procedure urbanistiche in generale.

L'elemento fondamentale della nuova legge è la sostituzione obbligatoria dei PRG con il PGT, Piano di Governo del Territorio. Nell'attesa dell'approvazione di tali nuovi strumenti, la legge consente comunque ai Comuni di effettuare variazioni ai PRG, sia pure con notevoli limitazioni.

Le relative disposizioni sono contenute nell'Art.25, che prevede fra l'altro, al comma 1 che i Comuni, oltre agli atti di programmazione negoziata possono provvedere all'approvazione di:

“...progetti in variante ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447 (procedura di sportello unico) e ....di varianti nei casi di cui all'articolo 2, comma 2, della legge regionale 23 giugno 1997, n. 23 .....e di piani attuativi in variante, con la procedura di cui all'articolo 3 della predetta l.r. 23/1997.”

Queste disposizioni legittimano dunque la possibilità di apportare varianti ai PRG per il commercio con una delle predette procedure, oltre che tramite gli strumenti di programmazione negoziata. In sede di modifica alla L.r: 12/05, effettuata con la L.R. 5/09, nel prorogare di un anno i termini per l'approvazione dei PGT, è stata interdetta ai Comuni l'approvazione di PII non di rilevanza regionale, salvo che rispondano alle caratteristiche di prevedere interventi “strategici”, che sono poi stati definiti dalla DGR 8/9413 del 6 maggio 2009. In pratica i limiti posti da tale delibera sono molto blandi, vanificando di fatto l'effetto di pressione sui comuni per redigere velocemente i PGT che era nello scopo originario della LR 5/09.

Tra i Programmi integrati di intervento ammissibili figurano:

- le infrastrutture per la viabilità identificate come prioritarie nella proposta di Piano Territoriale Regionale e nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, con un rilievo territoriale sovracomunale;
- le infrastrutture di servizio generale alla comunità locale, con particolare riferimento alla necessità di superare eventuali deficit pregressi evidenziati nel Piano Comunale dei Servizi, nel Programma Triennale delle Opere Pubbliche, nel Piano Urbano dei Parcheggi o in altri strumenti di programmazione territoriale comunale;
- le infrastrutture per la mobilità comunale o sovracomunale con interventi di sostenibilità e qualificazione ambientale;
- le opere di riutilizzo e valorizzazione del patrimonio storico, monumentale e culturale soggetto a specifico vincolo e finalizzate all'uso pubblico;
- le bonifiche ambientali (a siti inquinati, cave, aree degradate) che consentano il riutilizzo di zone urbanizzate e la riqualificazione del contesto territoriale;
- le opere di sistemazione idraulica, di regimazione e di riqualificazione di corsi d'acqua, di creazione di percorsi sulle sponde per utilizzo pubblico;
- la realizzazione di parchi urbani attrezzati e di parchi naturali, anche esterni al comparto d'intervento, che riqualifichino in particolare ambiti di frangia e contribuiscano al ridisegno del confine tra settori urbanizzati e verde agricolo;
- le strutture pubbliche per la sicurezza dei cittadini;
- le opere infrastrutturali connesse al recupero di aree industriali dismesse e di aree urbane degradate, collocate all'intero dei centri abitati.

Un altro punto significati della nuova legge è la regolamentazione delle destinazioni d'uso e delle relative modifiche contenuta nell'Art. 51. Particolarmente significativo è l'aspetto definitorio contenuto nel comma 1:

“1. Costituisce destinazione d'uso di un'area o di un edificio la funzione o il complesso di funzioni ammesse dagli strumenti di pianificazione per l'area o per l'edificio. E' principale la destinazione d'uso qualificante; è complementare od accessoria o compatibile la destinazione d'uso che integra o rende possibile la destinazione d'uso principale. Le destinazioni principali, complementari, accessorie o compatibili possono coesistere senza limitazioni percentuali ed è ammesso il passaggio dall'una all'altra, nel rispetto del presente articolo, salvo quelle eventualmente escluse dal PGT.”  
( o del PRG, ai sensi della modifica introdotta dalla LR 12/06)

Come si vede, tale normativa non fa più riferimento alle grandi categorie (residenza, produttivo, terziario, ecc) contenute nella normativa nazionale, e lascia piena libertà ai comuni di definire le singole destinazioni, sul principio della libera fungibilità delle modifiche di destinazioni senza opere che non comportino differenza di impatto in termini di standard (comma 2), con l'eccezione delle attività commerciali eccedenti il vicinato, e la possibilità, previo adeguamento degli standard, di cambi di destinazione d'uso salvo che riguardino destinazioni espressamente vietate.

In base a tale logica, nella presente variante è stata individuata una casistica molto dettagliata delle destinazioni d'uso di tipo commerciale o affine, allo scopo di regolamentarne la compatibilità nelle diverse parti del territorio.

### 2.1.3. Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)

Il PTCP è atto di indirizzo della programmazione socio-economica della provincia ed ha efficacia paesaggistico-ambientale per i contenuti.

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) configura, ai sensi di legge, il quadro di riferimento e di coordinamento di scelte e politiche territoriali di livello sovralocale operate dai vari enti ed attori sul territorio (Provincia e Comuni in primis) e costituisce:

- lo strumento di attuazione della programmazione regionale;
- lo strumento di assetto e tutela del territorio;
- l'atto di indirizzo della programmazione socioeconomica;
- piano a valenza paesaggistico - ambientale;
- l'atto di indirizzo e orientamento della pianificazione comunale, garante dei limiti di sostenibilità individuati.

Il piano si articola in obiettivi, norme e progetti e tramite esso si valuta la compatibilità degli atti provinciali e di quelli di altri enti, in particolare, dei piani comunali (Piani di Governo del Territorio). Il supporto ai Comuni è garantito nell'ambito dell'incontro preliminare di confronto con la Provincia per la redazione dei PGT durante il quale vengono consegnate le basi informative del PTCP.

L'art. 15 della L.R. 12/05 e successive modifiche ed integrazioni, definisce gli obiettivi del PTCP.

In particolare, per la parte di carattere programmatico il PTCP:

- b) definisce il quadro conoscitivo del proprio territorio come risultante dalle trasformazioni avvenute;
- c) indica gli obiettivi di sviluppo economico-sociale a scala provinciale;
- d) indica elementi qualitativi a scala provinciale o sovracomunale, sia orientativi che prevalenti, per la pianificazione comunale e dispone i contenuti minimi sui temi di interesse sovracomunale che devono essere previsti nel documento di piano, nel piano delle regole e nel piano dei servizi;
- e) definisce criteri per l'organizzazione, il dimensionamento, la realizzazione e l'inserimento ambientale e paesaggistico con le adeguate opere di rinverdimento e piantagione delle infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità ed il relativo coordinamento tra tali criteri e le previsioni della pianificazione comunale;
- f) stabilisce, in coerenza con la programmazione regionale e con i criteri di cui alla lettera d), il programma generale delle maggiori infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità e le principali linee di comunicazione, di cui definisce la relativa localizzazione sul territorio;
- g) individua i corridoi tecnologici ove realizzare le infrastrutture di rete di interesse sovracomunale, definendone i criteri per l'inserimento ambientale e paesaggistico, in particolare delle opere di riqualificazione del sistema verde locale;
- h) prevede indicazioni puntuali per la realizzazione di insediamenti di portata sovracomunale, se definiti come tali dai PGT dei comuni;
- i) indica modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei comuni.

In ordine alla tutela ambientale, all'assetto idrogeologico e alla difesa del suolo, il PTCP definisce l'assetto idrogeologico del territorio.

Inoltre, il PTCP definisce gli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico, analizzando le caratteristiche, le risorse naturali e le funzioni e dettando i criteri e le modalità per individuare a scala comunale le aree agricole, nonché specifiche norme di valorizzazione, di uso e di tutela, in rapporto con strumenti di pianificazione e programmazione regionali, ove esistenti, e, per la parte inerente alla tutela paesaggistica, il PTCP individua le previsioni atte a raggiungere gli obiettivi del piano territoriale regionale e può inoltre individuare gli ambiti territoriali in cui risulti opportuna l'istituzione di parchi locali di interesse sovracomunale.

Infine, il PTCP può individuare ambiti territoriali per i quali si rende necessaria la definizione di azioni di coordinamento per l'attuazione del PTCP anche finalizzate all'attuazione della perequazione territoriale intercomunale e alla copartecipazione dei proventi derivanti dai contributi di costruzione.

Attualmente, le provincie dotate di PTCP vigente sono le seguenti:

1. PTCP approvati in attuazione della l.r. n. 1/2000: Bergamo, Brescia, Lodi, Mantova, Milano, Pavia.
2. PTCP approvati in attuazione della l.r. n. 1/2000 e in fase di approvazione per l'adeguamento alla l.r. n. 12/2005: Cremona, Lecco.
3. PTCP approvati ed adeguati alla l.r. n. 12/2005: Como, Varese
4. PTCP adottato: La provincia di Sondrio con delibera di Consiglio Provinciale n. 54 del 20 ottobre 2006 ha adottato il Piano Territoriale di Coordinamento.

## Stato della Pianificazione Provinciale

## Aggiornamento 10/02/2009

Province	Adozione da parte del Consiglio Provinciale del PTCP	Espressione parere regionale	Approvazione da parte del Consiglio Provinciale	Pubblicazione Delibera Consiglio Provinciale sul B.U.R.L.	Delibera di avvio procedimento di adeguamento del PTCP alla l.r. 12/05	Delibera di adozione di adeguamento del PTCP alla l.r. 12/05 e D.G.R. di Verifica
<b>Bergamo</b>	Deliberazione n. 61 del 17/09/03	DGR n. VII/15717 del 18/12/03	Deliberazione n. 40 del 22/04/04	Serie inserzioni n. 31 del 28/07/04	n. 111 del 23/03/2006	
<b>Brescia</b>	Deliberazione n. 41 del 03/11/03	DGR n. VII/16201 del 30/01/04	Deliberazione n. 22 del 21/04/04	Serie inserzioni n. 52 del 22/12/04	n. 109 del 07/03/2006	
<b>Como</b>	Deliberazione n. 68 del 25/10/05	Deliberazione n. 2950 del 12/07/06	Deliberazione n. 59/53993 del 02/08/06	Serie inserzioni n. 38 del 20/09/06		
<b>Cremona</b>	Deliberazione n. 4 del 16/01/02	DGR n. VII/11267 del 25/11/02	Deliberazione n. 95 del 9/07/03	Serie inserzioni n. 42 del 15/10/03	n. 38 del 29/03/2006	D. C. P. di variante al PTCP n. 72 del 28/5/2008. Verifica regionale con DGR n.8406 del 12/11/2008
<b>Lecco</b>	Deliberazione n. 76 del 15/09/03	DGR n. VII/16036 del 16/01/04	Deliberazione n. 16 del 04/03/04	Serie inserzioni n. 14 del 31/03/04	n. 76 del 29/03/2006	D.C.P. di adeguamento del PTCP n. 49 del 24 /7/2008. Verifica regionale con DGR n.8577 del 3/12/2008
<b>Lodi</b>	Deliberazione n. 27 del 21/04/04	DGR n. VII/19801 del 10/12/04	Deliberazione n. 30 del 18/07/05	Serie inserzioni n. 6 del 08/02/06	n. 101 del 21/06/2006	
<b>Mantova</b>	Deliberazione n. 28 del 24/09/01	DGR n. VII/8702 del 9/04/02	Deliberazione n. 61 del 28/11/02	Serie inserzioni n. 5 del 29/01/03	n.256/05 del 03/10/2005	
<b>Milano</b>	Deliberazione n. 27 del 25/09/02	DGR n. VII/12404 del 14/03/03	Deliberazione n. 55 del 14/10/03	Serie inserzioni n. 45 del 05/11/03	n.884/05 del 16/11/2005	
<b>Pavia</b>	Deliberazione n. 50 del 13/09/02	DGR n. VII/13038 del 16/05/03	Deliberazione n. 53/33382 del 7/11/03	Serie inserzioni n. 53 del 31/12/03	n. 69 del 01/03/2006	
<b>Sondrio</b>	Deliberazione n. 54 del 20/10/06					
<b>Varese</b>	Deliberazione n. 33 del 15/06/06	DGR n. VIII/3950 del 27/12/06	Deliberazione n. 27 del 11/04/07	Serie inserzioni n. 18 del 02/05/07		

In base alla delibera di indirizzi urbanistici sul Commercio ( DCR VIII/0352 del 13/03/07, con riferimento al settore commerciale, ed in particolare alle problematiche legate alla localizzazione delle grandi strutture di vendita, il P.T.C.P. esprime significativi obiettivi ed indirizzi in ordine all'evoluzione della rete commerciale nel territorio provinciale.

In linea di massima e, con attenzione alle specificità di ciascun contesto provinciale, il P.T.C.P. può provvedere:

- a) ad individuare le aree territoriali sovracomunali a diverso livello di dotazione di offerta commerciale di grande distribuzione (offerta matura, equilibrata, da potenziare), quelle con criticità di offerta di vicinato (in particolare nelle zone rurali o montane), i poli o gli assi commerciali esistenti da riqualificare;
- b) a proporre obiettivi ed elementi qualitativi di riferimento per l'attuazione delle politiche urbanistiche comunali, in particolare attinenti alle priorità di insediamento della grande distribuzione;
- c) ad individuare gli elementi di valutazione preventiva che devono essere assicurati dalla pianificazione comunale per la localizzazione dei nuovi insediamenti di grande distribuzione, in raccordo con gli indirizzi generali del presente documento e del Programma Triennale per il Commercio;
- d) alla definizione di misure di razionalizzazione e coordinamento dello sviluppo degli insediamenti di grande distribuzione (e, per le aree montane, anche della media distribuzione), prevedendo anche forme compensative o finanziarie finalizzate anche all'associazionismo tra comuni;
- e) alla determinazione di indirizzi volti ad assicurare la compatibilità a scala sovracomunale delle previsioni di sviluppo commerciale, in particolare con riferimento alle dinamiche di evoluzione della rete distributiva e alle condizioni di accessibilità;
- f) ad orientamenti per il raccordo con i sistemi della mobilità;
- g) ad elementi puntuali di carattere urbanistico ed ambientale ed eventuali modalità di compensazione per favorire l'ottimale inserimento territoriale ed ambientale di singoli insediamenti;
- h) alla determinazione di prescrizioni ed indirizzi per l'attenta localizzazione, il corretto inserimento nel contesto e la qualità paesaggistico-ambientale dei nuovi insediamenti commerciali di grande distribuzione, al fine di assicurarne la congruenza con le caratteristiche degli ambiti interessati e con le indicazioni della pianificazione paesaggistica.

Come si evince dalla tabella sopra riportata, la maggioranza delle province della Lombardia ha approvato i PTCP o almeno dei provvedimenti provvisori relativi al commercio.

In particolare:

- Prov. Bergamo: le NTA del PTCP vigente contengono una norma specifica in materia di localizzazione delle attività commerciali sul commercio (Art. 100). Tale disposizione non individua in maniera puntuale aree/ambiti all'interno dei quali è possibile insediare attività di natura commerciale di grande distribuzione. La norma, comunque, vieta la localizzazione di tali alla rete di grande comunicazione e sugli assi di grande scorrimento urbano ed extraurbano.

Attualmente il PTCP è in fase di adeguamento alla L.R. 12/05.

- Prov. Brescia: le NTA del PTCP vigente contengono articoli specifici in materia di localizzazione delle attività commerciali sul commercio (Artt. 134-135). Tali disposizioni indicano gli obiettivi di sviluppo per le grandi strutture di vendita (programmarne l'insediamento in funzione della vitalità dei centri urbani o in relazione ad operazioni di riqualificazione urbana in sostituzione di strutture produttive industriali dismesse o in dismissione e/o di recupero di aree degradate), medie strutture di vendita (valorizzazione del commercio in funzione della vitalità dei tessuti prevalentemente residenziali, ai fini della dotazione di standard di servizio ai residenti, di mantenimento e qualificazione della struttura urbanistico-edilizia, di integrazione fra la funzione residenziale e quella economica, di sicurezza complessiva dell'ambiente urbano in quanto spazi vissuti e "guardati" a vista, immediatamente afferenti agli spazi pubblici) ed degli esercizi di vicinato (liberamente insediabili).

Con delibera di Consiglio Provinciale n. 19 del 31 marzo 2009 la Provincia di Brescia ha adottato la variante di adeguamento del PTCP vigente alla L.R. 12/05. Relativamente alla componente commerciale, la variante al PTCP conferma quanto previsto dal PTCP vigente.

- Prov. Como: le NTA del PTCP vigente contengono un articolo sul commercio, l'Art.56. Tale disposizione prevede che possano essere realizzate grandi strutture di vendita esclusivamente all'interno di determinati comuni, previo sottoscrizione di un apposito Accordo di Programma, ed a condizione che si prevedano adeguati mix funzionali, con particolare riferimento al terziario, all'offerta di strutture vocate al tempo libero ed allo svago ed alla residenza, evitando la monofunzionalità.
- Prov. Cremona: il PTCP vigente contiene come allegato "B" al documento direttore il "Piano dello sviluppo e adeguamento della rete di vendita". Tale documento disincentiva la realizzazione di grandi strutture di vendita con superficie di vendita complessiva superiore ai 5.000 mq, disincentiva la realizzazione di tali strutture di vendita all'interno di Comuni con popolazione residente inferiore ai 2.000 abitanti e prevede che la realizzazione degli insediamenti di grandi strutture di vendita con superficie di vendita inferiore ai 5.000 mq debba essere programmata nell'ambito di un processo di concertazione sovracomunale che coinvolga la Provincia ed i Comuni contermini.

Attualmente il PTCP è in fase di adeguamento alla L.R. 12/05.

- Prov. Lecco: le NTA del PTCP vigente contengono una specifica normativa sul commercio, gli Artt. 18-23. In sintesi, tali disposizioni prevedono che la realizzazione di grandi strutture di vendita non possa avvenire all'esterno degli ambiti appositamente individuati dal PTCP stesso.

Attualmente è stata adottata la variante di adeguamento del PTCP alla LR 12/05 art. 34.

- Prov. Lodi: il PTCP vigente demanda le disposizioni in materia commerciale alla redazione di apposito Piano di Settore. Tale documento non è stato redatto.

Attualmente è stato avviato il procedimento di adeguamento del PTCP alla LR 12/05.

- Prov. Mantova: Il Consiglio Provinciale ha approvato nella seduta del 30 aprile 2009 il nuovo Piano del Commercio della provincia di Mantova. Elemento innovativo di tale documento è la particolare attenzione dedicata alla tutela della domanda commerciale con il tentativo di garantire un servizio capillare e di qualità ai consumatori che non aumenti il livello di inquinamento ambientale. Nella provincia di Mantova la dotazione di superficie in medie e grandi strutture è notevolmente superiore a quella

di piccoli esercizi specializzati; un assetto adeguato del commercio di vicinato fornisce un contributo cruciale alla qualità della vita delle popolazioni, soprattutto di quelle più anziane, e alla vivibilità e capacità di aggregazione dei centri urbani e delle località minori. Il Piano esprime l'esigenza di una crescita ad impatto zero, in termini di superfici e di esternalità negative, da qui l'importanza di razionalizzare e riqualificare le strutture esistenti e attualmente dismesse presenti sul territorio provinciale, rilevate direttamente presso i Comuni.

- Prov. Milano: il PTCP vigente contiene una serie di articoli delle NTA specifici sul commercio: artt. 87-88-89. In particolare, tali disposizioni fissano i seguenti specifici: garantire l'integrazione con il sistema della mobilità, favorire l'integrazione e il collegamento con altre funzioni di servizio e collettive, promuovere iniziative commerciali anche nell'attuazione di strumenti di programmazione negoziata, realizzare condizioni di equilibrio tra le diverse tipologie e formule commerciali.

Attualmente il PTCP vigente è in fase di adeguamento alla L.R. 12/05. Secondo quanto previsto dal Documento di Indirizzo e le Linee Guida per l'adeguamento del PTCP vigente alla l.r. 12/05 Le previsioni di localizzazioni di nuove grandi strutture di vendita devono essere orientate prioritariamente nei Comuni individuati come polo attrattore o comunque in Comuni già dotati di grandi strutture di vendita con la finalità di potenziare e razionalizzare il sistema distributivo esistente.

- Prov. Pavia: il PTCP vigente contiene un articolo delle NTA relativo al settore commerciale (art. 15) in cui vengono dettate le modalità di valutazione della conformità delle grandi strutture di vendita.

Attualmente il PTCP è in fase di adeguamento alla L.R. 12/05.

- Prov. Sondrio: il PTCP adottato demanda la definizione dei criteri di localizzazione delle attività commerciali alla predisposizione di un apposito Piano di Settore.
- Prov. Varese: il Capo III delle NTA è interamente dedicato agli insediamenti commerciali (art. da 36 a 40). Gli obiettivi in materia commerciale dettati dal PTCP sono i seguenti: favorire l'integrazione degli insediamenti commerciali, soprattutto per Grandi Strutture di Vendita, con le reti di trasporto collettivo, garantire un'adeguata dotazione di servizi (infrastrutture di accesso, parcheggi, opere di arredo urbano, etc.) ai nuovi insediamenti, stabilire le condizioni per consentire la diffusione degli esercizi commerciali in aree a diversa destinazione funzionale.

# 3. Oggetto della programmazione

---

Il testo letterale della normativa di riferimento si limita a prendere in considerazione la problematica indicata all'Art. del Decreto Bersani del 1998, di cui riportiamo i primi commi, di maggiore interesse:

## **Art. 6. Programmazione della rete distributiva**

1. Le regioni, entro un anno dalla data di pubblicazione del presente decreto definiscono gli indirizzi generali per 'insediamento delle attività commerciali, perseguendo i seguenti obiettivi:

- a) favorire la realizzazione di una rete distributiva che, in collegamento con le altre funzioni di servizio, assicuri la migliore produttività del sistema e la qualità dei servizi da rendere al consumatore;
- b) assicurare, nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, il rispetto del principio della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive;
- c) rendere compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento e valorizzare la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani degradati al fine di ricostituire un ambiente idoneo allo sviluppo del commercio;
- d) salvaguardare e riqualificare i centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale;
- e) salvaguardare e riqualificare la rete distributiva nelle zone di montagna, rurali ed insulari anche attraverso la creazione di servizi commerciali polifunzionali e al fine di favorire il mantenimento e la ricostituzione del tessuto commerciale;
- f) favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali e con facoltà di prevedere a tale fine forme di incentivazione;
- g) assicurare, avvalendosi dei comuni e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, un sistema coordinato di monitoraggio riferito all'entità e all'efficienza della rete distributiva, attraverso la costituzione di appositi osservatori, ai quali partecipano anche i rappresentanti degli enti locali, delle organizzazioni dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti coordinati da un Osservatorio nazionale costituito presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

2. Le regioni, entro il termine di cui al comma 1, fissano i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, affinché gli strumenti urbanistici comunali individuino:

- a) le aree da destinare agli insediamenti commerciali ed, in particolare, quelle nelle quali consentire gli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita al dettaglio;
- b) i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale;
- c) i vincoli di natura urbanistica ed in particolare quelli inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita;
- d) la correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia inerenti l'immobile o il complesso di immobili e dell'autorizzazione all'apertura di una media o grande struttura di vendita, eventualmente prevedendone la contestualità.

## 3.1 Estensione della Regolamentazione

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

- i pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande
- le attività del cosiddetto "artigianato di servizio" (acconciatori, estetiste, tintorie, pizzerie e gelaterie artigiane, corniciai, lavanderie, ecc.)
- la attività cosiddette "paracommerciali", quali locali di svago e trattenimento, agenzie di viaggi, noleggiatori, agenzie di servizi, phone center (per la legge regionale della Lombardia questo è obbligatorio), internet point, attività soggette a licenza di P.S., ecc.
- il commercio all'ingrosso

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

Con questa logica vengono definite e regolamentate:

- a. Destinazioni d'uso Commerciali: per destinazioni d'uso commerciali s'intendono tutte le modalità di utilizzazione di spazi costruiti o aperti per l'alienazione al dettaglio o all'ingrosso di merci, esercitate da qualunque tipo di operatore o impresa, indipendentemente dalla forma giuridica (rivendite, esposizioni, concessionarie, aste, ecc.), dalla normativa di legge in base a cui opera o dal tipo di organizzazione aziendale, a condizione che gli spazi stessi siano in grado di consentire costantemente:
  - la presenza del personale addetto alla vendita (salvo in caso di uso di distributori automatici)
  - lo stoccaggio, anche in quantità limitata, delle merci poste in vendita o somministrate nell'esercizio
  - l'accesso ai clienti

Sono considerati come destinazioni d'uso commerciali anche tutti gli spazi accessori e strumentali all'attività di vendita quali i servizi igienici, magazzini, uffici, spogliatoi, locali di confezionamento e simili, locali espositivi, ecc., purché funzionalmente e/o strutturalmente collegati all'area di vendita.

- b. Destinazioni d'uso Para-Commerciali: sono considerate attività paracommerciali indipendentemente dalla forma giuridica in cui sono esercitate tutte quelle attività di servizio e/o di produzione per il consumo immediato caratterizzate da una fruizione da parte degli avventori analoga a quelle delle attività commerciali vere e proprie, e che quindi:
  - consentano la presenza del personale addetto alle lavorazioni e/o alla prestazione

dei servizi (salvo che non si tratti di unità locali senza addetti – tipo bancomat, distributori automatici, ecc.);

- consentano l'accesso diretto degli avventori nei locali dove avvengano le lavorazioni o l'erogazione dei servizi e/o in locali ad essi adiacenti;
  - non risultino inquinanti, rumorose o nocive ai sensi della normativa vigente.
- c. Destinazioni d'uso di Somministrazione: ai fini delle presenti norme sono considerate attività di somministrazione di alimenti e/o bevande, indipendentemente dalla forma giuridica in cui sono esercitate, tutte quelle attività di per somministrazione di alimenti e bevande la vendita per il consumo sul posto, che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una area aperta al pubblico, a tal fine attrezzati caratterizzate da una fruizione da parte degli avventori analoga a quelle delle attività commerciali vere e proprie, e che quindi abbiano:
- la presenza del personale addetto alle lavorazioni e/o alla prestazione dei servizi (salvo che non si tratti di unità locali senza addetti – tipo distributori automatici, ecc.)
  - l'accesso diretto degli avventori nei locali dove avviene la somministrazione e/o in locali ad essi adiacenti

## 4. Scelte Progettuali

---

### 4.1 Considerazioni di metodo

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

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

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

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

L'intuizione di tale inadeguatezza non è un fatto nuovo: era già stata evidenziata all'inizio degli anni '70 dall'Arch. Gentili, pioniere dell'urbanistica commerciale in Italia.

L'avanzamento dello stato dell'arte ha portato ad un consolidamento di questa prospettiva, ultimamente riconfermata nell'editoriale dell'Arch. Alfonso Alvarez Mora al numero 10 della rivista "Ciudades" edita in collaborazione tra il Politecnico di Milano e l'Università di Valladolid ed avente come tema monografico "Generatori di nuova urbanità: gli spazi commerciali"

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

## 4.2 Il Modello Distributivo

L'analisi dell' effettiva localizzazione delle strutture commerciali e paracommerciali sul territorio evidenzia di fatto un modello distributivo basato sulla presenza di "SISTEMI COMMERCIALI", in qualche modo organizzati e coerenti (ancorché di fatto) e di esercizi esterni ai sistemi commerciali stessi.

La normativa di piano si pone l'obiettivo di razionalizzare la crescita del comparto valorizzando ed incentivando il più possibile la collocazione delle attività all'interno dei sistemi commerciali, e prevedendo gli insediamenti esterni ai sistemi commerciali più che altro come una eccezione, di cui prendere atto laddove esistente (garantendo ovviamente i diritti acquisiti), e da consentire per i nuovi insediamenti solo in particolari condizioni limite o comunque atipiche.

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

Questa impostazione risulta sostanzialmente innovativa rispetto alle usuali normative per il commercio, ma presenta il vantaggio, tra l'altro, di una più facile adattabilità ai modelli di pianificazione dei futuri PGT, per i quali la definizione di zone urbanistiche omogenee sarà limitata -solo a porzioni limitate del territorio.

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

La distribuzione delle attività commerciali in sistemi è in genere articolata come segue:

a) sistemi commerciali lineari

- assi di fruizione pedonale;
- assi di attraversamento;
- assi di grande comunicazione
- 

b) sistemi commerciali areali

- programmati (per grandi strutture di vendita; per medie strutture di vendita significative; di concentrazione funzionale, aree mercatali);
- consolidati o spontanei (addensamenti commerciali superiori ai 250 mq).

### ***I sistemi commerciali lineari a fruizione pedonale***

Si collocano solitamente lungo le vie centrali e sono caratterizzati prevalentemente da edificato con fronti continui su strada che presentano una notevole densità e continuità del tessuto commerciale e paracommerciale, prevalentemente costituito da attività di vicinato. Generalmente presenti su entrambi i lati dell'asse stesso, le attività commerciali sono in prevalenza dotate di vetrine ed hanno accesso diretto dalla strada.

Tali sistemi commerciali corrispondono ai tratti interni dei principali assi consolidati dell'abitato, in genere ma non necessariamente in maniera esclusiva nei centri storici.

La loro caratteristica generale è la fruizione prevalentemente di tipo pedonale, il che non implica necessariamente la chiusura al traffico di tali assi, bensì il fatto che solitamente l'utenza raggiunge un posteggio in prossimità dell'asse (salvo che arriva a piedi o con i mezzi pubblici), e poi si sposta a piedi da un esercizio all'altro (passeggiata commerciale).

### ***I sistemi commerciali lineari lungo gli assi di attraversamento o penetrazione***

Sono caratterizzati dalla presenza lungo l'asse stradale, o i suoi eventuali controviali, di un tessuto edilizio a destinazione industriale o residenziale misto con presenza, anche discontinua, di attività commerciali o assimilate di vicinato o media struttura. A tali attività si accede in prevalenza non dalla strada bensì da controviali o da spazi destinati a parcheggio raccordati all'asse stradale.

Solitamente l'utenza raggiunge in auto il parcheggio del singolo esercizio e poi si sposta in auto verso altri esercizi. A differenza degli assi centrali le attività commerciali possono essere anche prive di vetrine o non essere direttamente prospicienti all'asse stradale.

### ***I sistemi commerciali lineari lungo gli assi di grande comunicazione (autostrade, tangenziali, ecc)***

Sono caratterizzati dalla presenza di sole strutture di supporto e servizio ai viaggiatori in transito (distributori di carburante, autogrill, motel, ecc.).

In generale l'utenza non accede a tali assi appositamente per fruire dei servizi commerciali, ma utilizza le strutture commerciali per soddisfare bisogni legati allo spostamento che sta compiendo per altri motivi.

### ***I sistemi commerciali areali***

Sono costituiti dall'insieme di una o più strutture commerciali che globalmente raggiungono una soglia di consistenza corrispondente almeno a quella minima di una media struttura di vendita.

Le attività commerciali negli addensamenti areali possono essere site sia in edifici aventi specifica destinazione commerciale, sia al piede di uno o più edifici con destinazione mista (residenza, commercio, produttivo, uffici). L'accesso alle attività commerciali, salvo che per gli addensamenti spontanei, avviene in generale attraverso parcheggi, portici, piazze o simili, raccordati alla strada pubblica attraverso un numero limitato di punti di accesso automobilistico.

Si considerano *sistemi commerciali areali programmati* quelli frutto di un progetto unitario (di iniziativa autonoma degli operatori o imposto dallo strumento urbanistico) che individui le aree specifiche di parcheggio ed i punti generali di accesso alla rete stradale pubblica, nonché le aggregazioni spontanee di maggiore rilevanza, formatesi nel tempo anche con caratteristiche di accessibilità meno strutturata, la cui esistenza è stata rilevata ed individuata in cartografia al momento della definizione della presente variante.

Si possono dividere indicativamente, a seconda delle caratteristiche del comune in:

- aree per grandi strutture. Sono i lotti di terreno o fabbricati dotati di accesso automobilistico proprio sui quali insistono o sono consentite grandi strutture di vendita;
- aree per medie strutture di livello superiore. Sono i lotti di terreno o fabbricati dotati di accesso automobilistico proprio sui quali insistono o sono consentite medie strutture di vendita di dimensioni più significative (in genere oltre i 600 o i 900 metri);
- *Aree di concentrazione funzionale*. Sono le aree in cui la presenza di una o più funzioni diverse da quelle propriamente commerciali determinano, al proprio interno, una concentrazione di attività commerciali o assimilate che operano in funzione dell'utenza attratta dall'attività principale (es: fiere, grandi impianti sportivi, grandi comparti di uffici, ecc.);
- aree mercatali. Sono gli spazi specificamente destinati allo svolgimento di mercati periodici, fiere di commercio su aree pubbliche, attività espositive temporanee o spettacoli viaggianti;
- quartieri fieristici. Sono spazi almeno parzialmente coperti, funzionalmente attrezzati per lo svolgimento di manifestazioni fieristiche di livello provinciale o superiore;
- centri commerciali all'ingrosso, sono aree specificamente progettate per ospitare un pluralità di punti di vendita all'ingrosso, con accessibilità comune e con o senza servizi comuni.

Si considerano *sistemi commerciali areali consolidati o spontanei (addensamenti commerciali)* le aggregazioni di un numero minimo (da definirsi secondo le caratteristiche del comune) i attività commerciali o paracommerciali che presentino tutte le seguenti caratteristiche:

- insistere all'interno dello stesso isolato o di isolati diversi fronteggianti o adiacenti siti sulla stessa via o incrocio;
- essere collocati entro un percorso pedonale di non oltre XXX ml tra gli ingressi degli esercizi più distanti, che non implichi l'attraversamento di sistemi commerciali

lineari, di barriere quali canali, tramvie o assi stradali di attraversamento o penetrazione;

- raggiungere complessivamente la superficie di vendita, somministrazione e/o servizio di almeno xxx mq. ( in genere almeno la dimensione di soglia minima delle medie strutture) Possono essere inclusi in tale conteggio gli esercizi esistenti collocati entro le distanze di cui sopra, se non facenti già parte di sistemi commerciali esistenti.

Gli addensamenti commerciali possono essere consolidati o spontanei.

Al di fuori dei sistemi commerciali si possono in genere individuare:

#### AREE A PRESENZA COMMERCIALE NON ADDENSATA.

Sono spazi in generale a funzione residenziale o mista, nei quali la presenza di attività commerciali è più o meno sporadica e comunque priva di una significativa continuità.

In tali aree riteniamo opportuno non consentire nuovi inserimenti di attività commerciali o assimilate, anche sotto forma di destinazioni d'uso complementari, salvo che si costituiscano aggregazioni che presentino quanto meno le caratteristiche precedentemente indicate per gli addensamenti commerciali.

#### AREE TENDENZIALMENTE NON COMMERCIALI

Sono le parti del territorio in cui la presenza di attività commerciali è di scarsa rilevanza ed è ritenuta incoerente con le destinazioni prevalenti in esse esistenti:

Si possono a loro volta suddividere in:

#### AREE TENDENZIALMENTE NON COMMERCIALI EDIFICABILI

- **Aree non commerciali a destinazione produttiva**, ad eccezione delle porzioni perimetrate ricadenti nei sistemi commerciali, e lotti residenziali interclusi
- **Aree non commerciali a destinazione pubblica destinate a servizi**, individuate nel Piano dei Servizi ad eccezione delle porzioni perimetrate ricadenti nei sistemi commerciali;

#### AREE TENDENZIALMENTE NON COMMERCIALI NON EDIFICABILI

- aree produttive, agricole, a destinazione pubblica, per servizi tecnologici, ad eccezione delle porzioni perimetrate ricadenti nelle aree di insediamento commerciale;
- lotti residenziali interclusi.

In dette aree, l'attività commerciale è soggetta a consistenti restrizioni funzionali; non è ammessa come destinazione prevalente ma solo come destinazione compatibile con le precisazioni e limitazioni riportate negli articoli successivi, tranne in casi particolari in cui l'attività commerciale o paracommerciale presenti una o più delle seguenti caratteristiche.

- stretta complementarità funzionale con le destinazioni prevalenti caratteristiche

dell'area (produzione industriale e artigianale, servizi, logistica, ecc.);

- scarsa compatibilità e scarsa sinergia con le attività normalmente compatibili con la residenza per motivi estetici, di ingombro, rumorosità, attrazione di traffico veicolare pesante, presenza di depositi di merci all'aperto (es: depositi di materiali da costruzione, vendita di materiali pericolosi, vendita all'aperto di autoveicoli, combustibili, rottami, ecc., vendita all'ingrosso. )
- attività di servizio al personale operante nelle aziende della zona ( es.:servizi di ristoro per il personale, vendite di attrezzi o materiali di consumo per le aziende, fornitura di servizi alle aziende ).

Proprio per l'eccezionalità della presenza del commercio in questo tipo di area, non è ammessa la formazione di sistemi commerciali.

Gli esercizi non facenti parte di sistemi commerciali sono definiti come isolati e sono così classificati:

- esercizi isolati autonomi, quelli che svolgono la loro funzione indipendentemente da connessioni funzionali ad altre attività di natura diversa da quella commerciale insistenti sullo stesso lotto o edificio;
- esercizi isolati strumentali o di servizio, quelli collocati all'interno di un lotto unitario o edificio a destinazione diversa da quella commerciale o residenziale, che operano in diretta connessione funzionale con l'attività principale (es. spacci interni, mense, locali di ristoro all'interno di impianti sportivi, scuole, ospedali, ecc.).

## 4.2.1 Obiettivi Sostanziali

Nel pieno rispetto della filosofia generale del Piano di Sviluppo del Sistema Commerciale della Regione Lombardia riteniamo che l'obiettivo del PGT non deve limitarsi al controllo della media – grande distribuzione (ovviamente fondamentale ma non sufficiente)

Riteniamo che tra gli obiettivi del Pgt vi debba essere quello di promuovere le condizioni ottimali per una tutela della struttura di vicinato esistente e per una crescita della stessa non vista come forma residuale di servizio per coprire gli interstizi lasciati vuoti dalla grande distribuzione, ma come una componente fondamentale del tessuto urbano e dell'effetto città. Questo corrisponde ad una incentivazione degli aspetti qualitativi non tanto visti come “nicchia di mercato” per i consumi degli utenti più facoltosi, ma come “qualità diffusa” non solo dei beni venduti, ma dei livelli di servizio e della vivibilità generale dell'ambiente urbano. Parimenti, il servizio di vicinato ha una valenza sociale che non è solo nel fornire un'alternativa accessibile al consumatore anziano e dotato di scarsa mobilità, ma anche e prevalentemente nel costituire l'ambiente fisico ed umano di una serie di relazioni “despecializzate”, cioè che riguardano utenti di diverse fasce sociali, di età e di consumo, ma anche di portatori di interessi diversi (non l'incontro solo da chi ha lo stesso scopo – di acquistare). Tali relazioni possono avere il pregio di essere “interstiziali”, cioè di riempire spazi e tempi anche programmati per diverse funzioni ed usi (ci si incontra mentre ci si sposta con mete diverse e in tempi diversi) e “preterintenzionali”, cioè accadono di fatto, senza essere scelte o programmate, e neppure possono essere volutamente evitate,

e quindi ci mettono in relazione con gli altri “di fatto”, anche se non vorremmo farlo.

Di conseguenza il PGT deve porsi l’obiettivo di tutelare e promuovere questa “mixité” delle funzioni urbane in particolare per quanto riguarda le funzioni commerciali e quelle ad esse assimilabili, in modo da garantire sia la presenza “fisica” dei servizi, sia la ricchezza dei rapporti umani che da essa derivano.

Tale obiettivo non può essere solo il fatto di una scelta formale – compositiva delle funzioni urbane da collocare sul territorio, ma deve necessariamente confrontarsi con le leggi dell’economia, garantendo le condizioni minime di sopravvivenza alle attività economiche preposte a formare tali servizi.

Dall’unione di tali esigenze emerge l’esigenza di non consentire la disposizione generalizzata sul territorio degli esercizi, promuovendo la creazione di aggregazioni di attività che corrispondono alla duplice esigenza di attivare meccanismi di sinergie che ne rafforzino la competitività e di dare leggibilità e riconoscibilità alle diverse porzioni del territorio, rendendo anche più stimolante e “sorprendente” il percorrere le strade del centro.

Il secondo punto generale che dovrebbe definire gli obiettivi del PGT è la presa d’atto del fatto che la funzione di servizio non è affidata alle sole attività commerciali propriamente dette (negozi), ma comprende anche gli esercizi di somministrazione (bar, trattorie, pub, ristoranti), ed altri tipi di botteghe (panetteria, parrucchiere, corniciaio, fotografo, tintoria, riparatori, laboratori, locali di svago, ecc) che di solito venivano classificati sotto la dizione del tutto impropria, ancorché evocativa, di “artigianato di servizio”.

L’elemento innovativo di questa variante sta anche nell’occuparsi di tutte queste attività “affini” al commercio, ma ad esso non del tutto assimilabili. Si è quindi scelto di normare tali attività in modo da favorire un loro ruolo attivo nel mix di servizi urbani, ma senza confonderli né con il commercio “tout court” né con l’artigianato, ma elaborando delle norme di localizzazione che tengono conto della loro specificità funzionale e di integrazione nell’ambiente.

### PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

- piani urbanistici generali e attuativi;
- pianificazione delle attività commerciali / servizio;
- piani e regolamenti di urbanistica commerciale;
- piani e regolamenti dei carburanti;
- regolamenti procedurali per il commercio e per gli sportelli unici attività produttive;
- piani e regolamenti di settore (somministrazione alimenti e bevande, edicole, commercio su aree pubbliche, acconciatori/estetisti, polizia amministrativa, taxi, autonoleggio);
- piani e regolamenti per gli orari;
- studi di fattibilità per strutture commerciali
- studi e ricerche di mercato;
- studi economici per la pianificazione del territorio;

### ARCHITETTURA E INGEGNERIA

- progettazione architettonica;
- progettazione strutturale;
- progettazione impiantistica;
- contabilità lavori;
- direzione lavori;
- gestione appalti;
- sicurezza cantieri;
- progettazione antincendio;
- abbattimento barriere architettoniche;
- collaudi tecnici e amministrativi;
- pratiche C.P.V. e C.C.V.;
- recupero edilizio;
- studio layout attività commerciali.
- stime, perizie, rilievi, pratiche catastali;
- certificazioni energetiche;

### SERVIZI LEGALI

- consulenza legale e contrattuale;
- assistenza amministrativa ad enti locali ed aziende di distribuzione;
- formulazione pareri, risoluzione quesiti;
- fornitura documentazione giuridica;
- contenzioso .

### SERVIZI DI CONSULENZA

- analisi di "due diligence";
- pratiche amministrative per l'ottenimento di licenze, autorizzazioni, nulla osta, permessi, concessioni, ecc. (commerciali, sanitarie, P.S., edilizie, ecc.);
- predisposizione dossier e valutazioni d'impatto per le conferenze di servizi per la grande distribuzione;

### IL SITO INTERNET

Il sito [www.prassicoop.it](http://www.prassicoop.it), è inteso come strumento di servizio, sia per pubblicizzare le attività e i servizi **Prassicoop** che per fornire direttamente informazioni di natura giuridica e amministrativa nei settori in cui operiamo.

In particolare sul sito sono consultabili testi normativi, - leggi, circolari, pareri, regolamenti, delibere di enti vari - le risposte a quesiti, dati statistici, modulistica, guide operative al commercio, segnalazioni di eventi, notizie, bandi, recensioni bibliografiche.

Il sito è anche un canale di accesso privilegiato ai servizi Prassicoop. Attraverso di esso si possono richiedere preventivi, porre quesiti, iscriversi ai corsi, acquistare dispense ed altro ancora.

### PRASSITELE

La Newsletter di **Prassicoop**, specializzata nelle materie del commercio, nata nell'ottobre dell'85, dal 2000 viene pubblicata in linea di massima a cadenza mensile e viene distribuita via email a circa 2500 indirizzi.

### FORMAZIONE PROFESSIONALE

- corsi di formazione su catalogo (2 sessioni annue);
- corsi di formazione personalizzati su richiesta;
- organizzazione convegni e seminari;
- fornitura docenze specialistiche nel settore commercio;
- pubblicazione, dispense, modulistica e monografie

*aiutiamo gli operatori commerciali  
a fare bene il loro mestiere  
e a rapportarsi al meglio con la  
Pubblica Amministrazione.  
aiutiamo la P. A. a regolamentare al meglio il  
commercio tenendo conto del lavoro  
e delle esigenze degli operatori  
aiutiamo gli investitori a non buttare  
via i propri quattrini,  
scegliendo le localizzazioni migliori  
e le procedure più adatte  
abbiamo imparato a parlare  
una lingua comune, perché  
pochi consulenti della P.A.  
conoscono così bene i problemi e  
le esigenze degli operatori commerciali,  
e pochi consulenti commerciali hanno  
un'esperienza così approfondita delle regole  
e del modo di operare della P.A.  
come sempre, per le vostre esigenze  
di autorizzazioni commerciali o edilizie,  
progettazione, studi di fattibilità  
o due diligence, assistenza, consulenza,  
formazione del personale,  
informazioni statistiche, studi,  
ricerche di mercato, definizione del concept*

***Prassicoop***  
*il vostro partner di fiducia*

***prassicoop***  
*società cooperativa*

*Viale dei Mille, 5 - Milano*

*Tel. 02/70005491 - Fax 02/70009022*

*email: [prassi@prassicoop.it](mailto:prassi@prassicoop.it) [www.prassicoop.it](http://www.prassicoop.it)*