

Le Province e le grandi strutture di vendita

Il mandato informativo

La Commissione IV Attività produttive e Occupazione del Consiglio regionale lombardo sta esaminando un progetto di legge di iniziativa del Presidente della Giunta regionale finalizzato a sospendere le autorizzazioni per l'apertura o la modificazione delle grandi strutture di vendita fino al 31 dicembre 2013 (pdl n. 38 *Disposizioni in materia di programmazione commerciale. Modifica al titolo II, capo I, della legge regionale 2 febbraio 2010 n. 6 – Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere*). Ciò darà modo alla Regione di aggiornare la programmazione regionale del settore commerciale, anche mediante il monitoraggio della consistenza e delle caratteristiche della rete commerciale esistente.

A supporto dell'istruttoria del progetto di legge, la Commissione IV ha assegnato all'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali la redazione di un report in merito alla programmazione commerciale delle Province adottata nell'ambito dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP), con particolare riferimento alle eventuali previsioni relative alle grandi strutture di vendita (GSV).

Questo documento, pertanto, raccoglie - in sintesi - le previsioni programmatiche sulle grandi strutture di vendita presenti nei vigenti PTCP delle Province lombarde.

INDICE

1. Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale	2
2. Lo stato della pianificazione provinciale	2
3. Cosa prevedono i PTCP per le grandi strutture di vendita	5

1. IL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE

Secondo quanto previsto dalla l.r. n. 12/2005, attraverso il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), la Provincia definisce gli obiettivi generali di assetto e tutela del proprio territorio connessi ad interessi di rango provinciale o sovracomunale o costituenti attuazione della pianificazione regionale.

Il PTCP ha efficacia di orientamento ed indirizzo, fatte salve alcune fattispecie per le quali ha efficacia prevalente e vincolante¹. Con riguardo agli ambiti attinenti alla programmazione commerciale, hanno natura programmatica i seguenti contenuti del PTCP:

**Le indicazioni
programmatorie
dei PTCP in
materie attinenti
al commercio**

- a) gli obiettivi di sviluppo economico-sociale, definiti raccordando le previsioni dei piani di settore di competenza provinciale;
- b) gli elementi qualitativi a scala provinciale o sovracomunale, sia orientativi che prevalenti per la pianificazione comunale e i contenuti minimi, sui temi di interesse sovra comunale;
- c) i criteri per l'organizzazione, il dimensionamento, la realizzazione e l'inserimento ambientale e paesaggistico delle infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità ed il relativo coordinamento tra tali criteri e le previsioni della pianificazione comunale;
- 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;
- e) le indicazioni puntuali per la realizzazione di insediamenti di portata sovracomunale, se definiti tali dai PGT;
- f) le modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei comuni, prevedendo anche forme compensative o finanziarie, eventualmente finalizzate all'incentivazione dell'associazionismo tra i comuni.

2. LO STATO DELLA PIANIFICAZIONE PROVINCIALE

**I PTCP e la
Conformità
alle norme
regionali**

Il processo di pianificazione provinciale, iniziato precedentemente alla l.r. 12/2005, ha trovato in questa norma una compiuta disciplina² che ne determina i contenuti, le procedure di approvazione e gli effetti sul territorio. Importanti integrazioni e modifiche alla l.r. 12/2005 relativamente alla pianificazione provinciale sono state poi apportate dalla l.r. 4/2008.

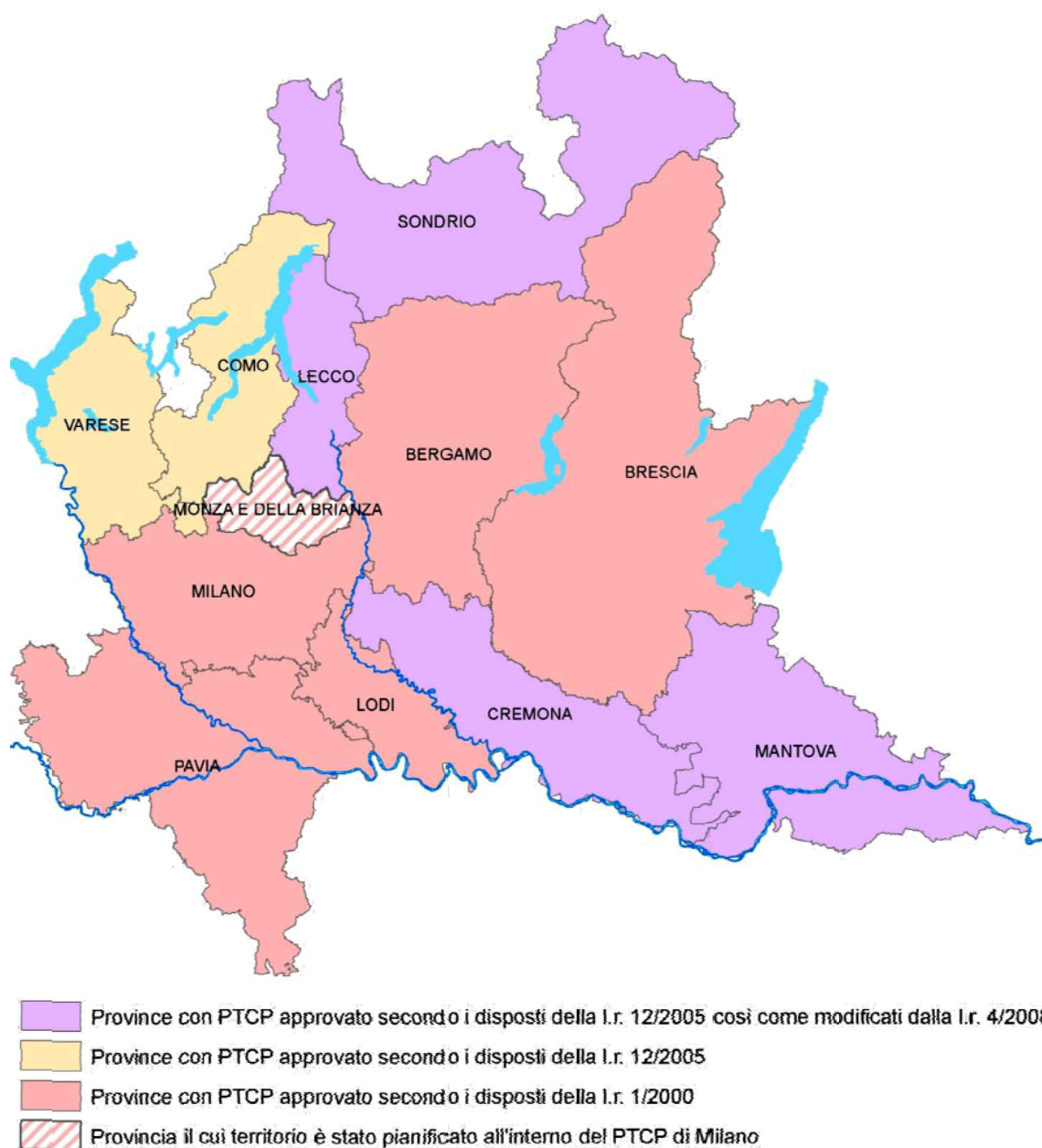
In base all'adeguamento dei PTCP adottati dalle Province a tali disposizioni, possiamo suddividerli nelle seguenti categorie:

- PTCP approvati prima della l.r. 12/2005, secondo i disposti della l.r. 1/2000
- PTCP approvati successivamente alla l.r. 12/2005
- PTCP, o loro varianti di adeguamento, approvati successivamente alla l.r. 12/2005 così come modificata dalla l.r. 4/2008.

¹ Ai sensi dell'art. 15 della l.r. n. 12/2005, hanno efficacia prescrittiva e prevalente sugli atti del PGT: le previsioni in materia di tutela dei beni ambientali e paesaggistici, l'indicazione della localizzazione delle infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità, l'indicazione, per le aree soggette a tutela o classificate a rischio idrogeologico e sismico, delle opere prioritarie di sistemazione e consolidamento.

² Rif. agli artt. 15, 16, 17 e 18 della l.r. n. 12/2005.

Grafico n.1 – Grado di aggiornamento dei PTCP alle disposizioni regionali, fonte Rel. 34 dell'Osservatorio permanente della programmazione territoriale³



³ Previsto all'art. 5 della l.r. 12/2005, è attivo dal gennaio 2009 presso Regione Lombardia - Assessorato territorio e urbanistica - per il monitoraggio delle dinamiche territoriali e la valutazione dell'attuazione degli strumenti di pianificazione. Dal settembre 2011 le funzioni dell'Osservatorio sono passate ad Eupolis.

Stato della Pianificazione Provinciale
Aggiornamento 29/10/2012

Province	Adozione del Consiglio Provinciale del PTCP	Espressione parere regionale ai sensi della l.r. 1/2000	Approvazione del PTCP D.C.P. ai sensi della l.r. 1/2000	Pubblicazione D.C. P. sul B.U.R.L. ai sensi della l.r. 1/2000	Delibera di avvio procedimento di adeguamento del PTCP alla l.r. 12/05	1. Delibera adozione di adeguamento del PTCP alla l.r. 12/05 2. D.G.R. Verifica adeguam. L.r. 12/05 3. D.C.P. di approvazione PTCP ai sensi della l.r.12/05
Bergamo	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	
Brescia	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	1. D. C. P. di variante al PTCP n. 14 del 31/03/09. 2. Verifica regionale con DGR n.10284 del 7/10/09 3.
Como	Deliberazione n. 68 del 25/10/05					2. Verifica regionale con DGR n.2950 del 12/07/06 3. D.C.P. di approv. PTCP n. 59/53993 del 2/8/06 pubb. BURL n.38 del 20/09/06
Cremona	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	1. D. C. P. di variante al PTCP n. 72 del 28/5/2008. 2. Verifica regionale con DGR n.8406 del 12/11/08 3. D.C.P. di approv. PTCP n. 66 del 8/4/09 pubb. BURL n.20 del 20/5/09
Lecco	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	1. D.C.P. di adeguamento PTCP n. 49 del 24/7/08. 2. Verifica regionale con DGR n.8577 del 3/12/08 3. D.C.P. di approv. PTCP n. 7 del 23e24/3/09 pubb. BURL n.20 del 20/5/09
Lodi	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	1. D. C. P. di variante al PTCP n. 8 del 06/04/2009 2. 3.
Mantova	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	1. D. C. P. di variante al PTCP n. 23 del 26/05/2009. 2. Verifica regionale con DGR n.10635 del 25/11/09 3. D.C.P. di approv. PTCP n. 3 del 08/02/2010 pubb. BURL n.14 del 7/4/2010
Milano	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	Riavr. DCP n.608 del 28/7/09 pubb. BURL 34 del 26/8	1. D. C. P. di adeguamento del PTCP vigente n. 16 del 7/6/2012 2.Verifica regionale con DGR n.4282 del 25/10/2012
Monza	Deliberazione n. 31 del 22/12/11					2. Verifica regionale con DGR n. 3398 del 9/5/2012
Pavia	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	
Sondrio	Deliberazione n. 29 del 20/04/09					2. Verifica regionale con DGR n. 10424 del 2/11/09 3. D.C.P. di approv. PTCP n. 4 DEL 25 /01/ 2010 pubb. BURL n.14 del 7/4/2010
Varese	Deliberazione n. 33 del 15/06/06					2. Verifica regionale con DGR n. 3950 del 27/12/06 3. D.C.P. di approv. PTCP n. 27 DEL 11/04/07 pubb. BURL n.18 del 02/05/2007

3. COSA PREVEDONO I PTCP PER LE GRANDI STRUTTURE DI VENDITA

Riportiamo di seguito estratti dai PTCP che evidenziano le previsioni in materia di grandi strutture di vendita (GSV).

BERGAMO

Il PTCP di Bergamo⁴, elaborato ai sensi della l.r. 1/2000, è stato pubblicato nel luglio 2004. Il procedimento per l'adozione di una variante al PTCP di adeguamento alla l.r. 12/2005, non è ancora concluso.

• Relazione di Piano e Norme Attuative - Art. 100, Obiettivi del PTCP in materia di attività commerciali

Gli elementi di indirizzo del Piano, tradotti nelle norme di attuazione, possono essere così sintetizzati: in materia di insediamenti commerciali di grande distribuzione si dovrà porre particolare rilievo alla valutazione della compatibilità territoriale e ambientale, della idoneità del sistema viario e dei trasporti e della specificità delle attività previste all'interno di ciascun insediamento. Questo viene declinato in attenzione all'impatto delle strutture sul territorio, alla concentrazione abitativa, alla concentrazione già presente di medie e grandi strutture di vendita con la valutazione degli aspetti critici esistenti, all'impatto economico-sociale anche riferito ai comuni contermini, all'incidenza in generale sull'intera area di influenza e in particolare sulle situazioni che già contengono elementi di criticità quali:

- strade già congestionate o potenzialmente congestionabili dal traffico indotto dall'insediamento;
- vicinanza a svincoli della grande viabilità;
- pesanti influssi sul paesaggio circostante;
- pesanti squilibri nel tessuto economico.

Rispetto a tali criticità si potranno proporre azioni finalizzate ad uno sviluppo commerciale controllato e armonico ponendo un'attenzione particolare:

- alla rilocalizzazione, del dimensionamento e dei settori merceologici, tenendo anche conto del grado di saturazione e congestionamento di talune aree;
- alla ridistribuzione degli oneri concessori a favore di interventi migliorativi e di mitigazione dell'impatto dell'insediamento e per una maggiore sensibilizzazione sulla valenza di area vasta delle localizzazioni commerciali.

Relativamente alla rete di grande comunicazione e sugli assi di grande scorrimento urbano ed extraurbano dovranno escludersi localizzazioni:

- di insediamenti in prossimità di nodi di traffico della viabilità principale al fine di non turbare la circolazione veicolare;
- di strutture che prospettano sullo stesso asse viario.

Altre disposizioni rilevanti sono:

- dovrà escludersi l'uso delle fasce di rispetto stradale per il reperimento degli spazi a parcheggi funzionali all'impianto commerciale, da destinare invece ad interventi di riqualificazione ambientale;
- in caso di vicinanza dell'insediamento al contesto urbano dovranno essere realizzati i relativi collegamenti ciclo-pedonali protetti.

⁴ BURL n. 31, Foglio inserzioni. PTCP Adottato dal Consiglio provinciale con deliberazione n. 61 del 17.09.2003 (pubblicato sul BURL n. 44, Foglio inserzioni, del 29 ottobre 2003) e approvato con deliberazione consiliare n. 40 del 22.04.2004, ai sensi dell'art. 3, comma 36, della l.r. 1/2000.

BRESCIA

Nel dicembre 2004 viene pubblicato⁵ il PTCP della Provincia di Brescia, nel quale è definito anche il quadro delle precondizioni per la localizzazione degli insediamenti di GSV ed indicanti alcuni elementi di dettaglio da svilupparsi in sede programmatica generale, precisando che specificazioni analitiche e di sintesi, necessarie ad individuare eventuali scelte localizzative, potranno essere sviluppate in appositi piani di settore. Il procedimento di revisione per adeguare il PTCP alla l.r. 12/2005, avviato nel 2011, non si è ancora concluso⁶.

• **Relazione di Piano**

Le indicazioni utilizzate per definire gli indirizzi programmatici contenuti nel PTCP sono state ricavate da una ricognizione del 2003 sull'intera struttura distributiva, dalla quale emergeva che:

- 1) nel triennio 2001-2003 si è verificato un rallentamento della contrazione degli esercizi, in particolare degli esercizi di vicinato;
- 2) la struttura degli esercizi di vicinato si rivelava portante nei sistemi distributivi locali, in particolare nelle realtà territoriali interessate da flussi turistici (Garda/Valtenesi e Valle Camonica) e nell'hinterland della città di Brescia. Il fenomeno di diradamento dell'offerta di prossimità si manifesta in modo più accentuato nella Valle Trompia;
- 3) l'evoluzione verso le medie strutture di vendita si presenta con una discreta omogeneità territoriale;
- 4) i valori delle GSV evidenziavano un dato significativo di densità commerciale, pari al 23% di quello complessivo della rete. Le aree a più elevata densità sono costituite da Franciacorta, Brescia, Garda/Valtenesi. In generale la densità commerciale (mq/1000 abitanti) del sistema distributivo bresciano è superiore del 27% rispetto al dato medio regionale (1.980 contro 1.562); tale valore sale al 50% nel segmento delle grandi strutture di vendita (460 contro 307).

Pertanto i seguenti elementi vengono considerati come indirizzi del Piano, in ordine al loro impatto negativo:

- a) ampiezza della superficie di vendita oltre i 15.000 mq;
- b) non corrispondenza con gli indirizzi di sviluppo indicati dal piano triennale per la grande distribuzione nei diversi ambiti territoriali;
- c) superamento degli obiettivi di presenza e sviluppo della grande distribuzione indicati dal programma triennale in misura maggiore del 50%.

• **Norme attuative - Art. 134, Insediamenti commerciali**

GSV in area estesa: in considerazione della già eccessiva presenza di queste tipologie e dell'impatto territoriale di vasta area che esse generano, consistente soprattutto negli elevati flussi di mobilità che già tendono a saturare il sistema viabilistico esistente, non sono ammessi insediamenti di tale tipo, ad eccezione dei trasferimenti di superficie di vendita tra insediamenti esistenti, tenendo conto anche delle soglie di superficie globale destinabile alla grande distribuzione assegnate dal Programma Triennale alla Provincia di Brescia, coerentemente distribuibili in strutture di ridotte dimensioni, chiamate strutture di vendita sovra comunali.

⁵ Approvato con atto DCP n. 22 del 21 aprile 2004 e pubblicato con Serie inserzioni n. 52 del 22 dicembre 2004.

⁶ Vedi deliberazione di Consiglio provinciale n. 35 del 07/11/2011 e deliberazione di Giunta provinciale n. 451 del 21/11/2011.

GSV sovra comunali: sono consentite solo se previste da Piani Attuativi già convenzionati, in aree contigue ai centri urbani o inserite in essi e ben accessibili sia dalla maglia viabilistica extraurbana che da quella locale.

Le GSV sovracomunali alimentari non già convenzionate sono consentite solo in concomitanza di stazioni di linee metropolitane, ovvero di linee di forza del servizio pubblico locale, ovvero di linee ferroviarie previa verifica delle condizioni di accessibilità.

Le GSV sovracomunali non alimentari non già convenzionate sono prioritariamente consentite in situazioni di recupero connesse alla riqualificazione urbana di edifici industriali dismessi o di aree degradate, previa verifica delle condizioni di accessibilità.

Per le strutture esistenti è possibile un ampliamento in loco non superiore al 20% della superficie di vendita in essere e il loro trasferimento, con ampliamento contenuto entro il suddetto limite, in posizione migliorativa, all'interno dello stesso sistema urbano sovra comunale.

COMO

Il PTCP della Provincia di Como è stato pubblicato⁷ nel settembre 2006, secondo le disposizioni della l.r. 12/2005, con l'intento di promuovere un giusto equilibrio del sistema distributivo commerciale, consentendone la modernizzazione nel rispetto dell'equilibrio territoriale e paesistico.

• Relazione di Piano e Norme Attuative

Il PTCP e le norme attuative, sulla base degli elementi caratterizzanti il settore commerciale, provvedono alla suddivisione del territorio provinciale in settori nord e sud ai quali si applicano le seguenti prescrizioni:

- a) Settore Nord: solo nei Comuni definiti come "Polo commerciale" sarà possibile insediare GSV non alimentari, con superficie di vendita massima pari a 4.000 mq.
- b) Settore Sud: solo nei Comuni definiti "Comune con valenza commerciale locale", "Comune con valenza commerciale sovralocale", e "Comune polo commerciale" potranno essere realizzate GSV alimentari esclusivamente come ampliamento e/o trasferimento di punti di vendita già esistenti e GSV non alimentari con superficie massima di 4.000 mq. se realizzate "ex novo" e di 5.000 mq. se frutto di ampliamento e/o trasferimento di esercizi già esistenti.

Le GSV potranno essere realizzate prevedendo 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.

E' vietata la realizzazione di GSV nei parchi naturali e regionali, nelle riserve naturali, nei parchi locali di interesse sovracomunale, nei siti di importanza comunitaria, nelle zone di protezione speciale per l'avifauna, nonché nelle aree sorgenti di biodiversità di primo e secondo livello e nei corridoi ecologici identificati nella carta della rete ecologica provinciale.

In considerazione delle caratteristiche della rete stradale esistente e di accertati fenomeni di criticità, viene comunque vietato l'insediamento di nuove strutture di grande distribuzione commerciale o rilocalizzazione di centri già esistenti su assi stradali (o loro sezioni) caratterizzati da un traffico giornaliero medio di oltre 30.000 veicoli equivalenti/giorno.

⁷ BURL n. 38 del 20 settembre 2006. PTCP adottato con deliberazione n. 68 del 25 ottobre 2005 e approvato con DCP n. 59/53993 del 2 agosto 2006.

CREMONA

Nel 2003, a seguito della pubblicazione⁸ del PTCP la Provincia ha potuto esercitare le sue competenze in materia di urbanistica e territorio, esprimendo i pareri di compatibilità al Piano sugli strumenti urbanistici comunali. La **Relazione del PTCP** contiene il metodo e gli strumenti di piano adottati; i risultati delle analisi e degli studi condotti sui sistemi: paesistico-ambientale, socio-economico, insediativo e infrastrutturale.

Nel 2006 è stato avviato il procedimento⁹ di **Adeguamento del PTCP** alla l.r. 12/2005 predisponendo una variante¹⁰ entrata in vigore nel 2009 e che in particolare riguarda 6 aspetti: i temi socio-economici, i poli attrattori, la programmazione per la rete della mobilità, gli indirizzi per i poli industriali, il commercio e il paesaggio. Nella parte riguardante gli indirizzi per le aree commerciali sono contenute anche delle indicazioni concernenti le GSV.

- **Relazione di Piano**

Gli indirizzi per le aree commerciali, con riferimento alle GSV, nel 2003 erano volti a tutelare il sistema distributivo cremonese che poggiava sulla centralità di tre principali poli urbani, evitando pertanto, il sorgere di centri commerciali multifunzionali lontano dai tre centri primari e rafforzando tale centralità.

Inoltre le grandi strutture di vendita dovevano:

- costituire un fattore di rafforzamento delle funzioni urbane anziché giocare la loro presenza in termini alternativi ai centri urbani;
- essere localizzati in modo da portare ad una valorizzazione delle risorse urbane esistenti, privilegiando il riuso di ambiti urbanizzati degradati o da recuperare, garantendo la tutela dell'ambiente;
- indirizzare il loro sviluppo privilegiando le forme capaci di diventare fattori di aggregazione e calibrando le merceologie, poiché le maggiori carenze si avevano nel settore non alimentare.

Pertanto veniva chiesto ai Comuni, nel predisporre un primo adeguamento del proprio strumento urbanistico contenente le indicazioni per le aree commerciali, di limitarsi a classificare le aree che già hanno la possibilità di essere destinate a uso commerciale, senza dover trasformare altre aree a tale uso. Tale classificazione, inoltre, doveva articolarsi rispetto alle diverse parti del territorio comunale, per cui nei centri storici erano da mantenere e ampliare gli esercizi di vicinato e limitare le medie strutture di vendita; il mantenimento o l'eventuale insediamento di grandi strutture di vendita erano subordinati alla creazione di centri commerciali. Nel tessuto urbano consolidato l'insediamento di medie strutture di vendita non presentava vincoli particolari, mentre nelle aree di trasformazione urbana e in quelle extraurbane erano da ammettere gli esercizi di vicinato anche nelle zone artigianali, purché questi fossero posti in modo complementare con l'attività produttiva principale che è da situare nel medesimo immobile. In queste aree, potevano essere localizzate le strutture di vendita di medie dimensioni nelle zone che avevano già destinazione commerciale o mista con specifica localizzazione, mentre le grandi strutture di vendita erano da localizzare solo in quelle zone che avevano già destinazione commerciale e una dimensione adeguata.

⁸ Approvato con atto DCP n. 95 del 09 luglio 2003.

⁹ La DCP n. 38 del 29 marzo 2006 di "Avvio del procedimento di adeguamento del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale alla Legge per il Governo del Territorio – art.26 c.1. l.r. 12/2005".

¹⁰ Adottata con deliberazione consiliare n. 72 del 28 maggio 2008 e approvata con deliberazione consiliare n. 66 del 8 aprile 2009.

- **Variante di adeguamento del PTCP alla l.r. 12/2005**

Gli indirizzi per le aree commerciali nella variante di adeguamento del PTCP sono definiti attraverso:

1. relazione tecnica;
 - a) andamento rete commerciale dal 2001 al 2006;
 - b) analisi per ACI;
 - c) analisi per comprensori;
 - d) analisi per classi di Comuni raggruppati per ampiezza demografica;
2. considerazioni conclusive;
3. relazione programmatica;
4. criteri programmatori ed autorizzatori.

Gli **obiettivi** della programmazione del commercio assunti col PTCP approvato **prima della l.r. 12/2005** possono essere così riassunti:

- rafforzamento dei 3 poli commerciali (Cremona, Crema, Casalmaggiore);
- riequilibrio tra i poli commerciali (accrescendo la valenza di quello di Cremona);
- consolidamento dei sistemi locali (ACI);
- evoluzione e pluralismo delle tipologie di vendita;
- nuovi habitat per il commercio.

Le **successive rilevazioni** effettuate hanno fatto emergere che:

- non vi è stata una diffusione sconsiderata della grande distribuzione, ma le 2 nuove presenze hanno rafforzato il polo di Cremona;
- la contrazione degli esercizi di vicinato è di fatto strutturale, in linea con quella della media regionale;
- non vi è stato stravolgimento dei sistemi locali, connotati nelle ACI;
- è rimasto sostanzialmente inalterato l'equilibrio delle diverse tipologie di vendita, con una crescita delle forme più moderne e una crescita generalizzata delle dimensioni medie degli esercizi;
- vi è stata una discreta ricerca nelle singole realtà nella progettazione, che diverrà nei prossimi anni realizzazione, degli habitat per il commercio.

I principali **indirizzi generali**, da utilizzarsi da parte dei comuni in sede di programmazione territoriale e in sede di valutazione degli insediamenti nell'ambito della Conferenza dei Servizi, sono i seguenti:

- impatto "zero" della grande distribuzione
- criteri insediativi più rigidi per le medie strutture di vendita
- qualificazione e valorizzazione del commercio nei centri urbani, da attuarsi attraverso una serie di misure, commerciali e urbanistiche.

Tenendo conto del bilancio positivo del primo periodo di programmazione e di questi nuovi fattori aggiuntivi sono state delineate le seguenti **opportunità di sviluppo** che riguardano le GSV:

- consolidamento dei sistemi commerciali urbani;
 - valorizzazione del commercio nel recupero delle aree dismesse;
 - limitazione dello sviluppo di nuove iniziative di grande distribuzione con dimensione di vendita superiore ai 5.000 mq;
- e i seguenti **criteri programmatori ed autorizzatori** per le GSV:
- forte disincentivo agli insediamenti di grandi strutture di vendita con superficie di vendita complessiva superiore ai 5.000 mq;
 - forte disincentivo ad insediamenti di grandi strutture di vendita nei Comuni con popolazione residente inferiore ai 2.000 abitanti;

- gli insediamenti di grandi strutture di vendita con superficie di vendita inferiore ai 5.000 mq debbono essere programmati nell'ambito di un processo di concertazione sovracomunale che coinvolga la provincia ed i comuni.

LECCO

Nel marzo 2009 è stata approvata¹¹ dal Consiglio provinciale la **variante di adeguamento del vigente PTCP** alla l.r. 12/2005. Accanto alla politica fondativa dell'accessibilità sostenibile, che ha trovato la propria operatività nel **PTCP 2004**, il PTCP adeguato approfondisce altri temi di rilevanza sovracomunale quali:

- la conservazione e valorizzazione dello spazio rurale e dei suoli agricoli;
- la valorizzazione e tutela del paesaggio;
- la messa in efficienza dell'apparato produttivo manifatturiero.

A questi obiettivi si collega una crescente domanda e ricerca di sostenibilità ambientale, sia per il territorio sia per la qualità della vita dei suoi abitanti.

• Norme di attuazione - l'art. 37, Attività distributive: medie e grandi strutture di vendita

L'attività di supporto e coordinamento della pianificazione urbanistica è stata esercitata dalla Provincia a partire dagli obiettivi e dalle politiche territoriali messe in campo dal PTCP 2004 ed integrate a seguito della legge regionale per il Governo del Territorio. Per l'attuazione delle politiche di programmazione urbanistica del settore commerciale, da affidare ai PGT, sono individuati tre ambiti di intervento caratterizzati dal diverso rilievo e preminenza degli obiettivi in relazione ai quali si articolano le disposizioni in materia di GSV:

- a) Ambito **Lecchese e Valle San Martino** ove risulta preminente il concorso del settore commerciale alle politiche di riqualificazione urbana, garantendo comunque il permanere di una forte tensione concorrenziale interna al settore. In sede di PGT i Comuni disciplinano l'eventuale insediamento di GSV strutture di vendita subordinandone la realizzazione ad una valutazione preventiva, da sottoporre alla amministrazione Provinciale per il conseguimento della necessaria intesa tra i comuni interessati, specificamente individuati dalla Provincia, che individui le previsioni di interesse sovra comunale, le relative misure compensative e:
 - le condizioni di accessibilità ai nuovi insediamenti,
 - il contributo alla riqualificazione urbana.
- b) Ambito del **Lario orientale e della Valsassina** (che per le loro caratteristiche commerciali vengono assimilati) nel quale risultano preminenti le esigenze di conservare e valorizzare il ruolo del commercio di vicinato anche in funzione della valorizzazione turistica. I PGT dovranno essere orientati alla riqualificazione commerciale delle aree centrali, specie di matrice e valore storico culturale. La realizzazione delle grandi strutture non risulta coerente.
- c) Ambito della **Brianza**, dove è preminente l'interesse ad evitare che gli insediamenti commerciali rappresentino elementi di disturbo e contrasto delle politiche territoriali per la sostenibilità, garantendo comunque il permanere di una forte tensione concorrenziale interna al settore. La realizzazione di grandi strutture di vendita costituisce sempre previsione di carattere sovracomunale e l'espressione di un giudizio positivo di compatibilità del PGT con il PTCP è necessariamente condizionato alla redazione di apposite valutazioni preventive da sottoporre all'Amministrazione Provinciale e alla sottoscrizione della intesa tra i comuni interessati, che potrà prevedere

¹¹ Con DCP n. 7 del 24 marzo 2009.

la presenza di misure compensative e orientate alla rivitalizzazione delle aree centrali di matrice storica dei Comuni più direttamente interessati.

LODI

Il **PTCP vigente** della Provincia di Lodi, approvato con la deliberazione del Consiglio provinciale n. 30 del 18 luglio 2005, è stato pubblicato nel febbraio 2006.

- **Relazione di Piano**

Nella Relazione la Provincia di Lodi riporta i dati di alcune analisi relative al sistema distributivo lodigiano e osserva che dalle analisi prodotte per la codifica del metodo di localizzazione, si ricava che la totalità dei terreni risulta inadatta dal punto di vista ambientale alla localizzazione di strutture commerciali di grandi dimensioni. Inoltre, evidenzia come la Provincia, anche attraverso i propri atti di approvazione degli strumenti urbanistici comunali, abbia sempre confermato la decisione assunta dal Consiglio provinciale di Lodi con propria deliberazione n. 64 del 30 Settembre 1996 che recita *“Il Consiglio provinciale di Lodi intende sottolineare la delicatezza dei problemi che stanno emergendo sul territorio della nostra Provincia in merito alle questioni connesse alla concessione di licenze per la apertura di nuovi ipermercati. La caratteristica del nostro territorio e l’articolazione della sua struttura produttiva rendono ingiustificata la concessione di nuove autorizzazioni che rischiano di compromettere ulteriormente la delicata situazione della struttura commerciale della Provincia che, resta a tutt’oggi, uno degli elementi portanti dal punto di vista economico produttivo ed occupazionale”*.

Il PTCP indica alcuni indirizzi di sviluppo in ambito urbano dei capoluoghi di provincia e dei comuni contigui, tra i quali troviamo la qualificazione della piccola e media distribuzione, l’incentivo a razionalizzare e ammodernare i poli commerciali della grande distribuzione già esistenti, un forte disincentivo al consumo di aree libere e un indirizzo prioritario per la qualificazione di aree produttive dismesse o urbane da riqualificare, con particolare riferimento alla grande distribuzione.

- **Norme di attuazione**

Attraverso questo documento il Piano recepisce i disposti regionali in materia di grandi strutture di vendita e individua i Piani provinciali di settore quale strumento attuativo, di approfondimento e di specificazione, in grado di proporre modifiche agli obiettivi ed alle scelte del PTCP¹².

MANTOVA

La Provincia di Mantova nell’aprile del 2004 ha pubblicato il suo PTCP¹³, approvato con la deliberazione del Consiglio provinciale n. 3 del 8 febbraio 2010.

- **Elaborati di carattere normativo – prescrittivo: Indirizzi normativi**

Il Piano definisce un insieme di direttive per la localizzazione delle GSV, concentrandosi sulle criticità ambientali e l’integrazione fra le diverse funzioni urbane, prevedendo in caso di localizzazioni in ambiti di trasformazione urbana mix funzionali di residenza, terziario, servizi, ricreazione e verde fruibile. In particolare, tra queste disposizioni troviamo:

- il disincentivo al consumo di aree libere;
- il rispetto della compatibilità paesaggistica;

¹² Le direttive per la redazione e/o l’adeguamento dei piani provinciali di settore sono disciplinate all’art. 1, Norme attuative del PTCP della Provincia di Lodi approvato con DCP 30/2005.

¹³ Il PTCP approvato in quella data (e quindi vigente) è una variante al precedente Piano 2003 di adeguamento alla l.r. 12/2005.

- l'esclusione della localizzazione/realizzazione di grandi strutture di vendita (e anche medie) in aree sottoposte a regime di tutela (esistenti o proposte).

Inoltre, i comuni nei propri atti di pianificazione devono valutare le nuove GSV e i centri commerciali in termini di scelte localizzative e progettuali, con riferimento all'efficacia di correlazione con il contesto paesistico locale e sovralocale, considerando:

- qualità e quantità degli elementi verdi e dei percorsi ciclo-pedonali di connessione con le reti verdi provinciali e comunali;
- la previsione di interventi compensativi specificamente orientati alla riqualificazione e ricomposizione paesaggistica di aree all'intorno;
- l'attenta e organica progettazione degli affacci sulla viabilità pubblica con specifica cura dei prospetti architettonici e delle aree pedonali e di parcheggio.
- Infine, il PTCP individua gli impianti a rischio di incidente rilevante, inserendo le grandi strutture di vendita tra i principali elementi vulnerabili per il contesto territoriale¹⁴.

MILANO

Il PTCP vigente della Provincia di Milano è stato approvato con la deliberazione del Consiglio provinciale n. 55 del 14 ottobre 2003 e pubblicato nel novembre 2003. Nel 2005 sono state avviate le procedure per l'adeguamento del Piano alla l.r. 12/2005. **Il PTCP adeguato è stato adottato** dal Consiglio provinciale nella seduta del 7 giugno 2012, con deliberazione n.16 (l'avviso di adozione è pubblicato sul BURL n. 28 del 11 luglio 2012).

Il PTCP vigente definisce alcune direttive per la localizzazione delle grandi strutture di vendita nel rispetto di appositi criteri urbanistici e progettuali, che recepiscano le norme regionali di merito e si fondino su alcuni indirizzi fondamentali per la definizione di una nuova impostazione della programmazione commerciale correlata con gli aspetti territoriali, tra cui:

- favorire l'integrazione e il collegamento con altre funzioni di servizio e collettive;
- realizzare condizioni di equilibrio tra le diverse tipologie/formule commerciali anche attraverso il mirato reinvestimento degli oneri/tributi corrisposti;
- rivitalizzare i centri storici e le aree di valenza turistica e artistica individuando modalità per la valorizzazione del tessuto urbano tendendo al raggiungimento equilibrato di rapporto tra differenti tipologie distributive con particolare attenzione ai sistemi degli esercizi di vicinato.

• Norme di attuazione

Il Piano prevede indirizzi sul sistema distributivo e direttive sulle GSV riguardo la dotazione di servizi, le attrezzature pubbliche e di uso pubblico, la mobilità, l'integrazione funzionale e le aree di rilevanza paesistico-ambientale. Di seguito alcuni esempi focalizzati sulle grandi strutture di vendita:

- è esclusa la localizzazione di GSV in aree sottoposte a regime di tutela
- gli strumenti urbanistici comunali devono (oltre a quanto già stabilito dai regolamenti regionali):
 - a) prevedere idonee fasce inedificate di mitigazione ambientale di ampiezza non inferiore a mt. 100 tra insediamenti commerciali contigui;
 - b) prevedere la realizzazione dei relativi parcheggi in strutture multipiano e interrato per una quota non inferiore rispettivamente al 30% ovvero al 60% delle aree standard richieste;

¹⁴ Vedi art. 52, in particolare al paragrafo 52.3 *Impianti a rischio di incidente rilevante*, PTCP della provincia di Mantova approvato con DCP 3/2010, Elaborati di carattere normativo – prescrittivo: Indirizzi normativi.

- c) perseguire l'obiettivo della destinazione a verde attrezzato e di fruizione di una quota delle aree classificate a standard, fatti salvi i parcheggi, tendendo per quanto possibile al raggiungimento della percentuale del 50%;
- d) promuovere l'integrazione tra le diverse funzioni urbane, indicando per le GSV localizzate in ambiti di trasformazione urbana, la previsione di mix funzionali di residenza e terziario, ovvero, per quelle localizzate in ambiti extraurbani, la produzione di beni e servizi e attività ricreative e del tempo libero.

In fase di adeguamento, la Provincia di Milano ha considerato il complesso di disposizioni legislative intervenute successivamente all'anno 2003, in particolare l'orientamento regionale per una crescita a impatto zero della GSV in termini di superfici e di ricadute negative.

Il PTCP adottato nel 2012 dispone ad esempio che:

- le previsioni di localizzazioni di nuove grandi strutture di vendita devono essere orientate prioritariamente nei Comuni individuati come Polo Attrattore¹⁵ o già dotati di GSV con finalità di potenziamento e razionalizzazione del sistema distributivo esistente;
- sia disincentivato il consumo di aree libere in contesti extraurbani per la localizzazione di nuove funzioni commerciali, in particolare medie e grandi strutture di vendita.

MONZA E BRIANZA

Il **percorso di redazione del PTCP** della Provincia di Monza e Brianza è stato avviato nel dicembre 2009 e l'**adozione** del Piano è avvenuta nella seduta consiliare del 22 dicembre **2011** con delibera n. 31.

La Provincia di Monza e Brianza diviene operativa nel giugno del 2009, di conseguenza il suo territorio era precedentemente pianificato all'interno del PTCP della Provincia di Milano.

La Relazione di piano e il Documento degli obiettivi si propongono la razionalizzazione e lo sviluppo equilibrato del commercio, della grande distribuzione e dei servizi. Uno degli obiettivi del Piano si focalizza sulla promozione di sistemi integrati del commercio in grado di garantire un giusto equilibrio tra media, grande distribuzione e la rete degli esercizi di vicinato (di cui in Brianza si evidenzia una particolare carenza).

• Norme di attuazione, artt. 24 e 44

Il PTCP adottato prescrive il divieto di prevedere e realizzare nuovi interventi per grandi strutture di vendita e centri commerciali nei territori compresi nella fascia di cinquanta metri lungo entrambe le sponde del Canale Villoresi e del Naviglio di Paderno. Inoltre, stabilisce che non è consentita la realizzazione di grandi strutture di vendita salvo che il Piano di settore per il commercio (che deve essere approvato dalla Provincia stessa) ne dimostri la necessità. Il Piano di settore definirà l'eventuale localizzazione delle GSV nel rispetto di alcune linee guida tra cui:

- la collocazione all'interno di insediamenti polifunzionali in stretta connessione con il sistema dei servizi pubblici e privati;
- la garanzia di contribuire alla costruzione di sistemi integrati del commercio, in un giusto equilibrio tra media e grande distribuzione e la rete degli esercizi di vicinato.

¹⁵ Abbiategrasso, Binasco, Cassano D'adda – Trezzo D'Adda – Vaprio D'Adda, Castano Primo, Gorgonzola – Melzo, Legnano, Magenta, Melegnano, Paullo, Rho (vedi anche art.72, Norme attuative del PTCP della Provincia di Milano adottato con DCP 16/2012).

PAVIA

Il PTCP della Provincia di Pavia, pubblicato nel dicembre 2003, è stato approvato¹⁶ secondo le disposizioni contenute nelle leggi regionali 18/1997 e 1/2000.

• Norme di attuazione, art. 15

Il Piano contiene direttive specifiche per la valutazione della conformità degli insediamenti commerciali di GSV, oltre che indirizzi, dedicati in particolare a due ambiti territoriali¹⁷, riguardanti la promozione di progetti per la riqualificazione dell'offerta di medie e grandi strutture di vendita anche mediante il coinvolgimento di altre province e l'attivazione di procedure di concertazione.

Alcuni dei criteri delineati dal PTCP, sui quali si deve basare la valutazione di conformità, sono:

- l'insediamento non causi un significativo impatto paesistico/ambientale, soprattutto nei luoghi di particolare pregio o di grande visibilità;
- l'intervento non causi depauperamento del piccolo commercio tradizionale;
- l'allocazione non abbia incidenza negativa sul sistema della viabilità, del traffico e delle principali vie di comunicazione della Provincia, essendo comunque favorite quelle allocazioni che consentano una grande accessibilità di persone e merci.

Riguardo ai problemi della viabilità e del traffico, sono previsti una serie di casi in cui la Provincia esprime comunque parere negativo qualora l'allocazione sia ipotizzata:

- su aree collocate lungo le arterie viarie di grande scorrimento urbano ed extraurbano, se non mediante la realizzazione, ad esclusivo carico dei proponenti, d'adeguate opere di collegamento e miglioramento della viabilità, nonché di mitigazione ambientale;
- su aree in prossimità di nodi di traffico significativo;
- su aree che fronteggino, sullo stesso asse viario, altre grandi strutture di vendita;
- in prossimità d'assi stradali che non consentano, salvi gli opportuni adeguamenti, ad esclusivo carico dei proponenti, adeguati flussi di traffico.

SONDRIO

L'approvazione del PTCP della Provincia di Sondrio è avvenuta il 25 gennaio 2010 con deliberazione del Consiglio provinciale n. 4 (il relativo avviso è pubblicato sul BURL n.28 del 11 luglio 2012).

• Relazione di Piano e Norme Attuative

Nella Provincia di Sondrio sono presenti aree conurbate¹⁸, quindi la forte connessione urbanistica e infrastrutturale esistente rende necessaria la definizione di azioni di coordinamento fra comuni per i nuovi insediamenti, riferiti ad una superficie territoriale superiore a 20.000 mq, o a insediamenti di grande o media distribuzione commerciale.

Il Piano delinea un insieme di indirizzi per la qualificazione e lo sviluppo della rete commerciale, che è quasi interamente collocata in ambito montano dal quale sono esclusi solamente il comune di Sondrio e i comuni contermini¹⁹.

¹⁶ Delibera di Consiglio provinciale n. 53/33382 del 7 novembre 2003

¹⁷ I sistemi urbani insediativi dei comuni attestati sulla *direttrice vigevanese e sul limite della Provincia di Milano e del Parco Agricolo Sud*.

¹⁸ Aree caratterizzate da crescita urbana che porta a fenomeni di saldature intercomunali. Nello specifico la conurbazione riguarda gli abitati di: Chiavenna (Comuni di Chiavenna, Piuro, Mese, Prata Camporaggio), di Morbegno (Comuni di Morbegno, Talamona, Cosio Valtellino), di Sondrio (Comuni di Sondrio, Castione Andevenno, Montagna, Poggiridenti, Albosaggia) di Tirano (Comuni di Tirano, Villa di Tirano, Bianzone)

¹⁹ Albosaggia, Caiolo, Castione Andevenno, Faedo Valtellino, Montagna in Valtellina, Spriana, Torre di Santa Maria.

Per l'**ambito montano** la Relazione propone, ad esempio:

- nessuna previsione di apertura di grandi strutture di vendita realizzate anche mediante l'utilizzo di superfici di vendita esistenti;
- il disincentivo delle medie strutture di vendita di maggior dimensione e la 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;
- la 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;
- l'individuazione, la sperimentazione e la promozione di nuovi modelli di punti di vendita, per le frazioni, i nuclei minori e le zone di minima densità insediativa, favorendo la cooperazione tra dettaglio tradizionale e grandi distribuzioni organizzative.

Per quel che riguarda l'**ambito urbano** dei capoluoghi troviamo indicazioni sulla necessità di riqualificazione e ammodernamento dei poli commerciali già esistenti, e un forte disincentivo all'eccessivo ampliamento e all'apertura di grandi strutture di vendita realizzate mediante l'utilizzo di nuova superficie.

Nelle norme di attuazione all'art.64, il Piano prevede quindi che i Comuni orientino la programmazione commerciale osservando alcuni criteri, tra i quali:

- la salvaguardia ed il consolidamento degli esercizi di vicinato;
- l'esclusione di previsioni di nuove grandi strutture di vendita nell'ambito montano e forte disincentivazione in quello non montano;
- la disincentivazione delle medie strutture di vendita di maggior dimensione, valorizzando le strutture le cui dimensioni siano correlate e compatibili con i contesti locali e con la promozione.

VARESE

L'avviso di definitiva approvazione del PTCP in Provincia di Varese è stato pubblicato²⁰ nel maggio 2007, secondo le disposizioni della l.r. 12/2005.

• Relazione di Piano

Gli indirizzi del PTCP per la pianificazione dei PGT sottolineano che i Comuni dovranno orientare le loro previsioni in materia commerciale sulla base di opportune analisi della realtà locale, considerando che l'insediamento di GSV può avere un impatto assai diverso da territorio a territorio, ma sempre con riguardo ad elementi cardine:

- capacità della rete viabilistica e di raccordo con la rete del trasporto pubblico;
- rapporto con la struttura insediativa, che costituisce il vero elemento di differenziazione, a livello territoriale, delle scelte localizzative;
- funzionalità di un insediamento rispetto all'assetto urbanistico di quartiere ed all'integrazione con la rete commerciale di vicinato;
- rapporto con il sistema della logistica, in relazione alla compatibilità del traffico generato dal trasporto merci.

Pertanto i PGT dovranno rendere conto delle analisi sulla domanda e offerta commerciale, delle relazioni tra di esse, delle analisi delle tendenze evolutive di lungo periodo in tema di

²⁰ sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia - serie inserzioni e concorsi n. 18 del 02.05.2007. PTCP approvato l'11 aprile 2007, con Delibera del Consiglio n. 27.

localizzazione degli esercizi commerciali, dello studio accurato della viabilità urbana e dei flussi di traffico, degli approfonditi in relazione alla presenza di aste commerciali consolidate, nonché del livello di soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico.

La Provincia esercita il proprio ruolo, sia attraverso la formulazione di indirizzi per la pianificazione urbanistica, al fine della verifica di compatibilità dei Piani di Governo del Territorio, sia nell'ambito della fase istruttoria e d'esame dei progetti riguardanti l'apertura o l'ampliamento di GSV, occasione per verificare il rapporto tra il progetto e territorio utilizzando le due diverse scale di lettura:

- scala di area vasta, almeno estesa al bacino potenziale di attrazione, nella relazione tra gli orientamenti esistenti e quelli di progetto
- scala urbana, nelle relazioni morfologiche tra progetto e contesto urbano circostante.

• **Norme Attuative - Art. 39, Previsioni in materia di insediamenti commerciali**

In linea generale, deve essere evitata la previsione di aree destinate alla localizzazione di GSV, ad esempio nei seguenti casi:

- a) aree direttamente gravanti sulla rete di livello sovra comunale e non adeguatamente raccordati alla viabilità pubblica;
- b) in prossimità di nodi (intersezioni, svincoli, raccordi) e aste di viabilità il cui livello di servizio evidenzia criticità nel grado di saturazione rilevato attraverso le indagini;
- c) aree nelle quali la localizzazione potrebbe determinare interazioni negative con insediamenti aventi diverse destinazioni d'uso, ciò con particolare riferimento ad insediamenti pubblici, sensibili e di rilievo sovra comunale (es. aree che per la presenza di altre GSV presentino livelli di compromissione della struttura urbana e territoriale);
- d) all'interno di parchi naturali, parchi locali di interesse sovracomunale, riserve naturali regionali, monumenti naturali, siti di interesse comunitario, zone di protezione speciale, siti di interesse archeologico o paleografico, nonché delle zone di protezione delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano;
- e) in aree poste a meno di 500 m da discariche di rifiuti urbani.

Questo report è stato realizzato dall'Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali: Elvira Carola (direzione), Marina Gigli (analisi), Francesco Pellegrini (analisi), Daniela Carnelli (segreteria di redazione).

Stampa a cura dell'U.O.O. Centro Stampa e Fotocomposizione del Consiglio regionale della Lombardia.

E' possibile chiedere copia del report IDEE presso la segreteria dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali
tel. 0267482437 - e-mail: ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicato senza citarne la fonte.